

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Stavanger, 10. februar 2014

Høringsuttalelse – Utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner

Vi viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 11.11.2013 om utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner. I forslaget er SpareBank 1 SR-Bank identifisert som systemviktig institusjon. SpareBank 1 SR-Bank stiller seg bak Finans Norges høringsuttalelse om denne saken. Som en av de identifiserte systemviktige institusjonene finner vi det imidlertid naturlig å supplere denne med en egen høringsuttalelse.

Dette brevet inneholder SpareBank 1 SR-Banks høringsuttalelse om saken. Høringsuttalelsen er utarbeidet i samarbeid med SpareBank 1 Nord-Norge og SpareBank 1 SMN. Likelydende brev er sendt fra disse institusjonene.

Bakgrunn

Etter finansieringsvirksomhetslovens §2-9 e tredje ledd skal finansinstitusjoner som regnes som systemviktige oppfylle særlige kapitalbufferkrav. Finanstilsynet har på oppdrag av Finansdepartementet utarbeidet et høringsnotat og utkast til forskrift om systemviktige finansinstitusjoner og verdipapirforetak.

Finanstilsynet foreslår fire kriterier som utgangspunkt for å identifisere mulige systemviktige institusjoner i Norge:

- Forvaltningskapital på minst 10 prosent av BNP for Fastlands-Norge eller av total forvaltningskapital i det norske markedet
- Utlån til publikum på minst 5 prosent av alle utlån til publikum i det norske markedet
- Utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i én eller flere regioner
- Kritisk rolle i den finansielle infrastrukturen.

Finanstilsynet foreslår videre at institusjoner basert på kvalitative vurderinger kan tas inn eller ut av utvalget. Institusjonenes systemviktighet vurderes hvert år. Basert på kriteriene blir blant annet SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge identifisert som systemviktige.

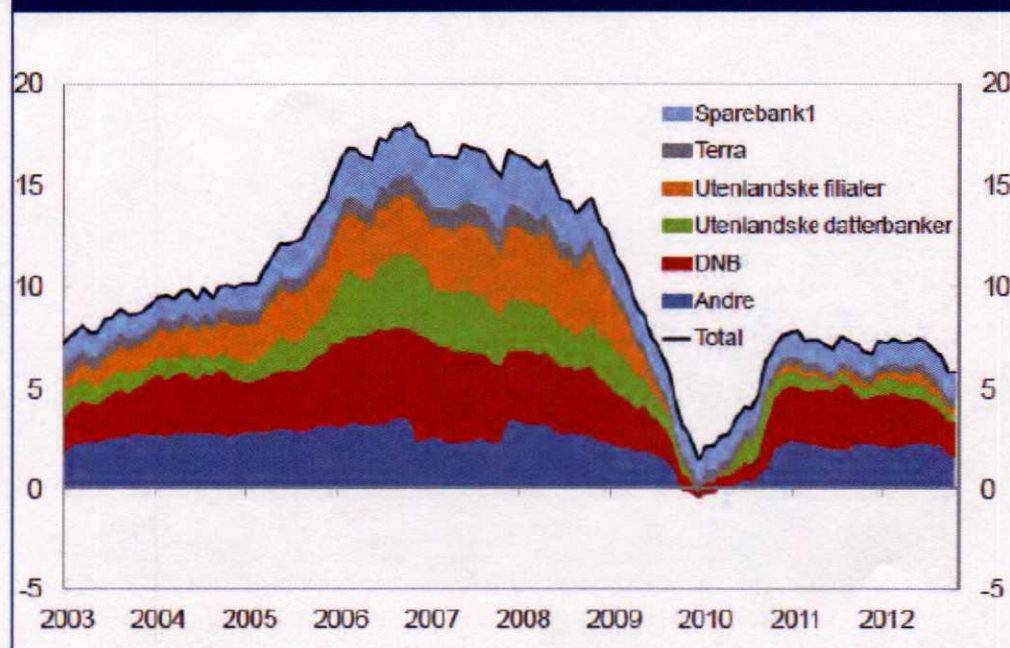
Finanstilsynet foreslår at alle systemviktige institusjoner pålegges en kapitalbuffer på 2 prosent. Finanstilsynet foreslår videre at systemviktige institusjoner må utarbeide gjenopprettingsplaner i løpet av 2014, at de må oppfylle særskilte likviditetskrav og at det etableres en mer formalisert egevaluering av kompetansen i styrene i de aktuelle institusjonene.

I det følgende gir SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge sine vurderinger av forslagene.

Kriterier for identifisering av systemviktige institusjoner

Etter SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norges vurdering finnes det ikke noe enkelt fasitsvar på hvilke norske banker som er systemviktige. Hvilke banker som vil kunne forårsake alvorlige problemer i det finansielle systemet dersom de går overende, vil i stor grad avhenge av den generelle tilstanden i det finansielle systemet når problemene oppstår. Dersom problemene i institusjonen oppstår når tilstanden i det finansielle systemet ellers er god, vil det kun være de aller største institusjonene som vil kunne skape alvorlige ringvirkninger. Oppstår problemene i en situasjon der det finansielle systemet er preget av stress, vil derimot adskillig mindre institusjoner kunne forårsake alvorlige, negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien, jf. også erfaringene under den internasjonale finanskrisen. Ettersom det først og fremst vil være i situasjoner der det finansielle systemet er preget av stress at større finansinstitusjoner kan få problemer, tilsier det at også andre banker enn de aller største bør anses som systemviktige. Dette illustreres av den rollen regionbankene hadde i å opprettholde kredittilgangen under finanskrisen, jf. figuren under.

Utlånsvekst i prosent fordelt på bankgrupperinger



Kilde: Norges Bank Aktuell kommentar 12/2012, figur 8.

Samlet sett vurderer SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge Finanstilsynets forslag til kriterier som fornuftige. Bankene har imidlertid kommentarer til to forhold:

- Bruk av forvaltningskapital på konsolidert nivå til å sammenlikne størrelsen på banker
- Valg av regioninndeling.

Bruk av forvaltningskapital til å sammenlikne størrelse på finanskonsern

SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge vil peke på at bruken av forvaltningskapital på konsolidert nivå har betydelige svakheter som mål på størrelse i vurderingen av systemviktighet. Dette skyldes at forskjellige måter å organisere bolig- og næringskredittforetak gir store utslag i forvaltningskapitalen, uten at det reflekterer forskjeller i systemviktighet. Dersom bankene velger å organisere et boligforetak som et heleid datterselskap, vil hele boligkredittforetakets balanse komme med i konsernets forvaltningskapital. Dersom bankene velger å organisere kredittforetaket som felleseide foretak, vil kun eierandelen av egenkapitalen i kredittforetaket komme med i konsernets forvaltningskapital. For finansinstitusjoner med felleseide kredittforetak vil for eksempel en økning i overføringsandelen til boligkredittforetaket redusere konsernets konsoliderte forvaltningskapital. For finansinstitusjoner med heleide boligkredittforetak, vil konsernets forvaltningskapital ikke i nevneverdig grad påvirkes av overføringsandelen. SpareBank 1 bankene har felleseide bolig- og næringskredittforetak, mens de andre større bankene har heleide kredittforetak. Enkle beregninger viser at SpareBank 1 SR Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norges forvaltningskapital ville vært 35-40 % større dersom de hadde organisert sine bolig- og næringskredittforetak på samme vis som de andre større bankene. SpareBank 1 bankenes utlånsevne ville imidlertid vært om lag den samme. Når størrelsen på forvaltningskapitalen skal benyttes til å sammenlikne bankenes samlede utlånsevne må det derfor gjøres en korreksjon for forskjeller i eierforhold i bolig- og næringskredittforetak.

Valg av regioninndeling

Som Finanstilsynet selv peker på i sitt utkast til høringsnotat er det krevende å definere en hensiktsmessig geografisk inndeling. Samtidig kan valg av inndeling ha vesentlig betydning for om en bank ut fra kriteriene er systemviktige eller ikke. Finanstilsynet har valgt å bruke regionene *Nord* (Nordland, Troms og Finnmark), *Midt* (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag), *Vest* (Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), *Sør* (Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark) og *Øst* (Vestfold, Østfold, Oppland, Hedmark, Buskerud, Akershus og Oslo). Dette er én mulig inndeling, men langt fra den eneste. Det ville derfor vært en styrke om konsekvensene av å benytte alternative, etablerte regioninndelinger ble vurdert. Et godt eksempel på en etablert, alternativ inndeling kan være regioninndelingen Norges Bank bruker i sitt regionale nettverk.

Differensiering av kapitalbufferkrav

Finanstilsynet har, i strid med Baselkomiteens anbefalinger og intensjonen i EU-regelverket, foreslått å ikke differensiere det særskilte kapitalbufferkravet for systemviktige institusjoner etter grad av systemviktighet. Finansdepartementet ber i sitt høringsbrev spesielt om tilbakemeldinger på dette.

Det er et sentralt trekk i det internasjonale regelverket for regulering av systemviktige finansinstitusjoner at tilleggskrav skal differensieres etter grad av systemviktighet. Differensieringen bidrar til at det er en ekstrakostnad for institusjoner å øke sin grad av systemviktighet. Dette tilsier at det også i Norge bør differensieres mellom institusjonene, og at det for alle banker er en mulighet for at økt grad av systemviktighet kan utløse en høyere systemrisikobuffer.

Finanstilsynet begrunner sin motstand mot differensiering blant annet med at det er vanskelig å differensiere grad av systemviktighet. SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge kan ikke se at det skulle være vesentlige problemer med å dele de systemviktige bankene inn i et fåtall kategorier etter grad av systemviktighet. Snarere er det vanskelig å se at det med noen grad av rimelighet skal være mulig å hevde at det er vanskelig å gjøre et skille mellom graden av systemviktighet mellom en institusjon med en forvaltningskapital på drøyt 90 prosent av BNP (den største av bankene Finanstilsynet har utpekt som systemviktige) og en institusjon med en forvaltningskapital på knapt 5 prosent av BNP (de minste blant bankene Finanstilsynet har pekt ut). Når det gjelder det metodiske grunnlaget for inndelingen kan norske myndigheter, inntil det foreligger standarder fra EBA, vurdere metoden for differensiering som Basel-komiteen har anvendt og metoden danske myndigheter har gjort i sin inndeling. En svært enkel foreløpig inndeling kan være å dele bankene inn i to grupper. Banken(e) som åpenbart er systemviktig på nasjonalt nivå kan da tildeles et bufferkrav på for eksempel 2 prosent, mens øvrige systemviktige banker kan gis et lavere bufferkrav, for eksempel 1 prosent.

Krav utover kapitalbuffer

Finanstilsynet foreslår en rekke tilleggskrav til de systemviktige institusjonene utover kapitalbufferen - krav til å utarbeide gjenopprettingsplaner, særskilte likviditetskrav og en formalisert egevaluering av kompetansen i styrene. I noen grad er disse kravene tidliginnføring av krav som uansett kommer i forbindelse med gjennomføringen av CRDIV/CRR i norsk rett.

I utgangspunktet ser ikke SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge det som unaturlig at systemviktige institusjoner også får tilleggskrav på disse områdene. Det er imidlertid viktig at kravene er utformet slik at de gir forutsigbarhet for bankene og at de reelt bidrar til økt robusthet.

Bankene har ikke innvendinger til kravet om formalisert egevaluering av kompetansen i styrene. Når det gjelder krav om å utarbeide gjenopprettingsplaner er vår anbefaling at dette kravet avventer utfallet av EUs regulering på feltet.

Selv om bankene er enige i at styring av likviditetsrisiko er særlig viktig for systemviktige institusjoner, og at særskilte likviditetskrav således kan være aktuelt, har bankene noen innvendinger til Finanstilsynets forslag på dette området:

- Endelig kalibrering og definisjon av *LCR* er ennå ikke bestemt, men skal foreligge sommeren 2014. Hvor krevende det blir for norske banker å oppfylle kravene, vil i stor grad avhenge av behandlingen av norske OMFer i kravet. En vurdering av hvorvidt det kan være hensiktsmessig å tidliginnføre *LCR*-krav for systemviktige institusjoner i Norge bør derfor vente til regelverket i EU på dette området er endelig utformet. Det er først da det vil være mulig å gjøre forsvarlige vurderinger av konsekvensen av slike krav.

- Bankene vurderer videre *likviditetsindikator 1* som lite egnet for kvantitative krav. Indikatoren er relativt volatil, noe som bl.a. skyldes blant annet at endringer i sammensetningen av institusjonens gjeld kan gi betydelige utslag i likviditetsindikatoren uten at det reflekterer endringer i institusjonens likviditetsrisiko. For eksempel vil et sertifikat med gjenstående løpetid 364 dager ikke telle med i indikatoren, mens et usikret innskudd vil telle med. En reduksjon av sertifikatgjeld mot en økning i innskuddene vil dermed gi en økning i indikatoren, uten at likviditetsrisikoen er nevneverdig redusert.

I tillegg er det også noen utfordringer knyttet til konsolideringsreglene for indikatoren, som gjør effektiv styring av indikatoren krevende for banker med deleide kredittforetak. De deleide kredittforetakenes likviditetsindikator inngår her i beregningen av institusjonens egen indikator. Når de deleide foretakene ikke er underlagt de samme kravene, vil naturlige variasjoner i likviditetsindikatoren hos disse gi uforutsigbare utslag i eierinstitusjonenes likviditetsindikator. Når likviditetsindikatoren i utgangspunktet er såpass volatil, kan dette gi visse utfordringer for de systemviktige institusjonene.

SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge vil derfor anbefale at norske myndigheter avventer den endelige utformingen av LCR og NSFR innen det vurderes å pålegge særskilte likviditetskrav for systemviktige banker. Det er først når denne utformingen er klar at det er mulig for bankene å vurdere konsekvensene av slike krav.

Oppsummering

SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge vurderer det som rimelig at systemviktige institusjoner pålegges noe strengere formelle krav enn øvrige finansinstitusjoner, selv om disse institusjonene også i dag får hyppigere og strengere tilsynsoppfølging og i langt større grad er utsatt for hyppige og grundige analyser fra ratingbyråer og fra aktører i egen- og fremmedkapitalmarkedene. Kravene til systemviktige institusjoner bør være en integrert del av et harmonisert europeisk regelverk, og bankene legger derfor til grunn at kommende standarder fra blant annet EBA blir tatt inn norsk regelverk og i norsk tilsynspraksis.

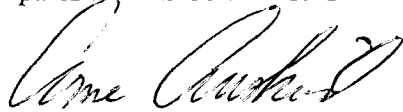
I hovedsak anser bankene den foreslåtte metoden for identifisering av systemviktige institusjoner som fornuftig. Bankene vil imidlertid påpeke at det bør gjøres justeringer for organisering av bolig- og næringskredittforetak når bankene skal sammenliknes på bakgrunn av størrelsen på bankenes forvaltningskapital. Videre ville det styrket analysen om rammeverket ble forsøkt anvendt på alternative regioninndelinger, som for eksempel regioninndelingen som brukes i Norges Banks regionale nettverk.

Finansdepartementet ber særlig om tilbakemeldinger på Finanstilsynets forslag om å ikke differensiere satsen på kapitalbufferen for systemviktige institusjoner etter grad av systemviktighet. SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge er uenige i Finanstilsynets vurdering på dette området. En slik differensiering er en sentral del av det internasjonale regelverket, og det har en klar funksjon mht. å fjerne insentivene til systemviktige institusjoner om å øke sin grad av systemviktighet. Bankene kan ikke se at det er forhold som tilsier at disse argumentene ikke skulle gjelde i Norge. Bankene vil derfor anbefale at kapitalbufferen for systemviktige institusjoner differensieres etter grad av systemviktighet.

SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN og SpareBank 1 Nord-Norge har ikke motforestillinger til kravene om formalisert egevaluering av kompetansen i styrene. Når det gjelder tilleggskravene til likviditet vil imidlertid bankene anbefale at norske myndigheter avventer den endelige utformingen av LCR og NSFR innen det vurderes å pålegge særskilte likviditetskrav. Det er først når denne utformingen er klar at det er mulig å vurdere konsekvensene av slike tilleggskrav for systemviktige banker. Også når det gjelder innføringen av krav om å utarbeide gjenopprettingsplaner er vår anbefaling at man også i Norge avventer utfallet av EUs regulering på feltet

Dersom departementet skulle ha spørsmål knyttet til innholdet i dette brevet vennligst ta kontakt med konserndirektør for risikostyring og compliance Frode Bø på tlf. 977 16 480 eller e-mail: frode.bo@sr-bank.no

Med vennlig hilsen
SpareBank 1 SR-Bank ASA



Arne Austreid
Adm. direktør