

Deres ref: 18/3509

Hørings svar – forskrift til endringer i finansforetaksloven og til lov om Bankenes sikringsfond

Det vises til Finanstilsynets høringsbrev av 29.06.2018 der det bes om merknader til høringsnotatet og forskriftsforslaget om gjennomføringen av EUs krisehåndteringsdirektiv og innskuddsgarantidirektiv. Sbanken slutter seg i hovedsak til Finans Norges hørings svar.

Sbanken mener samtidig at modellforslaget for beregning av bidrag til Bankenes Sikringsfond har effekter som avviker vesentlig fra det som er formålet med risikojusterte bidrag. Dette belyses særskilt i denne høringsuttalelsen.

Bakgrunn

I høringsnotatets kapittel 3.4 fremgår beregningsmetoden for bidrag til Bankenes Sikringsfond. En vesentlig komponent i modellen er bankenes kapitalnivå. I vedlegg 1 til denne høringsuttalelsen vises et eksempel der en bank med et lavt pilar 2-påslag må betale et bidrag som er 20 % høyere enn en bank med et høyere pilar 2-påslag, alt annet likt. For banker med relativt sett lave regulatoriske kapitalkrav avviker altså resultatene fra modellen i så stor grad fra formålet med risikojusteringen at effekten må være utilsiktet.

Når modellen har slike utilsiktede effekter, stilles det også spørsmål med forutberegneligheten i regelverket når Finanstilsynet i høringsnotatet s. 16 foreslår å implementere en modell der det legges til grunn at Bankenes Sikringsfond på et senere tidspunkt vil foreslå en modell som «forventes å innebære til dels store endringer fra modellen som det redegjøres for her».

Eksempelet i vedlegg 1 viser at dersom begge bankene har NOK 50 mrd. i garanterte innskudd, så vil banken med lavest pilar 2-påslag betale et bidrag som er over NOK 5 mill. høyere enn banken med et betydelig høyere pilar 2-påslag. Slike forskjeller tilsier at det burde ha blitt gjennomført en mer dyptgående analyse av effekter og en grundigere tilpasning av modellen for det norske markedet for å oppnå hensikten med beregningsmetodikken.

I henhold EBAs retningslinjer for beregningsmetodikken til innskuddsgarantiordningen (GL 2015/10) er hensikten med modellen blant annet å redusere bankers insentiver til overdreven risikotagning. Beregningsmetoden som er foreslått for ren kjernekapital og uvektet kjernekapitalandel vil, slik Sbanken vurderer det, motvirke dette målet og snarere kunne gi lavrisikobanker insentiver til å øke risikoen på balansen. Sbanken vil i det følgende utdype dette og gi forslag som kan redusere denne presumptivt utilsiktede effekten.

Risikoindikatorer – ren kjernekapital og uvektet kjernekapitalandel

Finanstilsynet skriver i høringsnotatets kapittel 3.4.5.1 at «*det antas at EBAs bidragsmodell vil gi en betydelig mer risikodifferensiert bidragsfordeling enn dagens modell, og at den vil være en egnet metode for*

bidragsberegning gitt dagens situasjon». Dette forutsetter at metodikken som benyttes er tilpasset de ulike risikoindikatorene. For risikoindikatorene ren kjernekapital og uvektet kjernekapitalandel kan ikke Sbanken se at dette er tilfellet i foreslått modell.

Bruken av «sliding scale» med absolutt nivå på ren kjernekapital og uvektet kjernekapitalandel gir lavere (bedre) score jo høyere kapitalnivå en institusjon har. Bankenes kapitalnivå påvirkes i betydelig grad av det regulatoriske kapitalkravet en institusjon er pålagt.

Slik forslaget er innrettet kan det medføre at en bank som er klart over sine regulatoriske kapitalkrav (lavrisikobank) får høyere (dårligere) score enn en høyrisikobank som er under sine regulatoriske krav. En «lavrisikobank» med regulatorisk krav til ren kjernekapital på 14 % og faktisk nivå på ren kjernekapital på 16 % kommer i modellen dårligere ut enn en «høyrisikobank» med regulatorisk krav til ren kjernekapital på 19 % og et faktisk nivå på ren kjernekapital på 20 %. Dette på tross av at «lavrisikobanken» altså har en høyere buffer mot regulatorisk krav.

At en bank har et lavt regulatorisk kapitalkrav relativt til andre banker tilsier ikke at denne banken har høyere tapssannsynlighet enn banker med relativt sett høyt regulatorisk krav til ren kjernekapital. Det er jo nettopp denne forskjellen i tapssannsynlighet Finanstilsynet har søkt å utjevne gjennom å gi norske banker ulike Pilar 2-krav.

Sbanken kan således ikke se at foreslått modell er i tråd intensjonen i EBAs retningslinjer punkt 22 og 23 der det presiseres at bidragene skal være i tråd med gjeldende regulatoriske krav og reflektere risikoen i institusjonen. Modellen Finanstilsynet foreslår tar ikke hensyn til at det i stor grad er kredittrisikoen i en bank som påvirker pilar 2-påslaget. Banker med lav risiko på aktivasiden vil slik modellen nå er utformet subsidiere høyrisikobanker med et høyt krav til ren kjernekapital som følger av høyere kredittrisiko på aktivasiden.

At dette må være en utilsiktet effekt av forslaget underbygges av at Finanstilsynet i høringsnotatet selv fremhever at «[d]en nye metoden for bidragsberegning skal bidra til å gi bankene insentiver til å redusere sin risiko og på den måten bidra til finansiell stabilitet. Metoden skal gi en mer risikobasert fordeling av bidragene mellom medlemsbankene enn dagens metode.» Videre fremgår det på s. 31 at «Banker som relativt sett har en lav risiko vil derimot kunne få et bidrag som er lavere enn tidligere». Finanstilsynet viser ikke at dette vil være tilfelle i høringsnotatet, og som vist i vedlegg 1 og nevnt ovenfor vil modellen tvert imot kunne gi lavrisikobanker insentiver til å ta høyere risiko. At disse effektene er så motstridene til Finanstilsynets intensjon tilsier at dette er en utilsiktet konsekvens av forslaget.

Bidragsmodellen må tilpasses nasjonale forhold

I høringsnotatet gis det ikke noen vurderinger om hvordan en annen utforming på beregningsmodellen i tråd med EBAs retningslinjer ville påvirket bidragene gitt strukturen i det norske bankmarkedet.

EBA gir i retningslinjene ulike forslag til å fordele vektningen av risikoindikatorer, og det gis også anledning til å innføre ytterligere indikatorer. Finanstilsynet skriver i høringsnotatet at «det foreløpig ikke er tatt stilling til hvilke tilleggsindikatorer som bør inngå i beregningen». Det problematiseres i liten grad hvilken påvirkning dette kan ha for risikojusteringen og hvorvidt det er indikatorer i som bør inkluderes, gitt norske forhold.

Det er således ikke mulig å vurdere om foreslått modell er den mest hensiktsmessige gitt målsettingene eller om de utilsiktede effektene av Finanstilsynets forslag kunne vært unngått. At det innføres en modell hvor det må forventes større endringer på et senere tidspunkt gir liten forutberegnelighet for en vesentlig kostnadskomponent for bankene. Samlet sett tilsier dette at modellen bør avventes innført inntil den er

tilstrekkelig tilpasset nasjonale forhold og det er klart at modellen bidrar til å nå målsettingene med risikjusteringen.

Mulige tilpasninger

Dersom ikke innføringen utsettes til bidragsmodellen er tilpasset nasjonale forhold og sikrer at målsettingene med risikjusteringen oppnås, bør det gjennomføres endringer i metoden som sikrer at risikjustering knyttet til kapitalindikatorene er hensiktsmessige. En måte å sikre dette på er gjennom å anvende en «bucket metode» i tråd med EBAs retningslinjer der institusjonen får score 0 eller 100, avhengig om de tilfredsstillende regulatoriske kapitalkrav eller ikke, tilsvarende som er foreslått at Finanstilsynet for de regulatoriske kravene til likviditet, LCR og NSFR.

En annen tilnærming der «sliding scale» kan anvendes er å måle institusjonens differanse mellom regulatorisk og faktisk kapitalkrav inkludert Pilar 2-krav. En slik endring i metodikken vil bidra til en reell risikjustering og støtte opp om de målsettingene EBA har fremsatt i sine retningslinjer.

Oppsummerende merknader

Det norske bankmarkedet består i dag av en rekke ulike forretningsmodeller. Sbanken har gjennom mange år vist at lavrisikobanker kan være effektive konkurrenter og utfordrere til de større og mer tradisjonelle bankene. Dette tror vi er til det beste for norske bankkunder.

Over tid kan regulering påvirke forretningsmodellene som eksisterer i markedet og bidra til å svekke konkurranse gjennom at forretningsmodellene vil konvergere. Slike effekter har Sbanken også påpekt i tidligere høringer for banksektoren, og det er en svakhet med Finanstilsynets foreslåtte modell at effekten på ulike forretningsmodeller ikke er tilstrekkelig vurdert.

I vedlegg 1 er den utilsiktede effekten eksemplifisert med at en bank med et lavt pilar 2-krav må betale et bidrag som er 20 % høyere enn en bank med et langt høyere kapitalkrav. For bankene brukt i eksempelet gir dette en forskjell i bidrag på over NOK 5 mill. kroner.

Gitt de utilsiktede effektene av forslaget for risikjustering av bidrag til innskuddsgarantifondet oppfordrer Sbanken derfor om at modellen tilpasses nasjonale forhold og ikke innføres før målsettingene med forslaget i større grad oppnås. Dette innebærer at løsningen må være slik at den reelt sett bidrar til å gi bankene insentiver til å redusere sin risiko og at banker som relativt sett har lav risiko betaler et lavere bidrag enn banker med høyere risiko.

Med vennlig hilsen



Magnar Øyhovden
Daglig leder Sbanken ASA

Vedlegg 1

Eksempelet nedenfor illustrerer hvordan de foreslåtte parameterne for ren kjernekapital og uvektet kjernekapitalandel i beregningsmetoden virker.

Det er i utgangspunktet to like banker: Bank A og Bank B. Bank B har et høyere pilar 2-krav enn Bank A. Dette kan for eksempel være begrunnet i at Bank B har hatt høyere utlånsvekst enn Bank A de foregående årene.

Begge banker har forvaltningskapital på NOK 100 mrd. og et risikovektet beregningsgrunnlag på NOK 45 mrd. Bankene har da følgende krav og kapitalnivå:

	Bank A	Bank B
Krav til ren kjernekapital (minstekrav og bufferkrav)	12,0 %	12,0 %
Pilar 2-krav	1,5 %	3,5 %
Krav til ren kjernekapital inkl. buffer på 1 %	14,5 %	16,5 %
Uvektet kjernekapitalandel	7,2 %	8,1 %

Tabellen under viser aggregert risikoscore (ARS) og aggregert risikovekt (ARW) og årlig risikobidrag for de to bankene iht. Finanstilsynets modellforslag. Det forutsettes at begge bankene oppfyller regulatorisk krav til LCR og NSFR. Parameterne for mislighold, forretningsmodell og potensielt tap for fondet er satt likt for de to bankene, innenfor 5 %- og 95 %-kvantilen.

Risikoindikator	IW (vekt)	Bank A		Bank B			
		IRS	IRS*IW	IRS	IRS*IW		
Kapitaldekning							
Uvektet egenkapitalandel	12,0 %	7,2 %	100	12,0	8,1 %	96	11,5
Ren kjernekapital	12,0 %	14,5 %	100	12,0	16,5 %	83	10,0
Likviditet							
LCR	12,0 %	150 %	0	0,0	150 %	0	0,0
NSFR	12,0 %	150 %	0	0,0	150 %	0	0,0
Kreditrisiko							
Misligholdte tapsutsatte eng	18,0 %	1,1 %	19,8	3,6	1,1 %	19,8	3,6
Forretningsmodell							
Risikovekt i samlet beregningsgrunnlag	8,5 %	45 %	5,7	0,5	45 %	5,7	0,5
Totalrentabilitet	8,5 %	1,5 %	0	0,0	1,5 %	0	0,0
Potensielt tap for fondet							
Ikke pantsatte eiendeler / garanterte innskudd	17,0 %	280 %	11,6	2,0	280 %	11,6	2,0
	ARS			30			27
	ARW			75 %			62 %
	Garanterte innskudd (NOK mill)			50 000			50 000
	Årlig risikobidrag (NOK)			32 443 823			26 942 212

Differansen i risikobidrag fra de to bankene er på MNOK 5,5. Bank A skal altså betale 20 % mer enn Bank B i årlig bidrag på tross av at risikoen for tap i Bank B er vurdert høyere enn i Bank A, gitt høyere pilar 2-påslag.