

Dato: 08.12.2015

Til: Finansdepartementet

Fra: Finans Norge

Ny tilsynspraksis for pilar 2-krav

Dette notatet inneholder synspunkter fra Finans Norge på anvendelse av pilar 2-krav. Synspunktene er ikke nødvendigvis uttømmende for næringens syn. Finans Norge anmoder om at Finanstilsynets tilrådinger til Finansdepartementet vedrørende offentliggjøring av pilar 2-krav og uvektet kapitalandel sendes på høring. Vi vil også anmode om at politiske myndigheter nå klargjør hvilket kapitaldekningsnivå norske banker skal ta høyde for.

Pilar 2-krav har fått stor betydning for samlet kapitalkravsnivå

Det har vært rettet betydelig oppmerksomhet mot pilar 2-krav i 2015. Finanstilsynet publiserte to brev til Finansdepartementet 26.6.15, om henholdsvis offentliggjøring av pilar 2-krav samt uvektet kapitalandel (som inngår i pilar 2-vurderingene). Videre ble rundskriv 9/2015 for ny tilsynspraksis for pilar 2-krav publisert av Finanstilsynet 14.08.15. Når en vurderer kommunikasjonen i de tre publikasjonene under ett, kan en lett tro at intensjonen er en tilstramming av det generelle kapitalkravsnivået for norske banker under pilar 2. Særlig underbygges dette av at tilsynet har varslet at det i pilar 2-vurderingene vil legge til grunn at uvektet ren kjernekapitalandel i norske banker samlet bør økes ytterligere. Norske banker har allerede høye uvektede kapitalandeler sammenliknet med banker i andre land, og andelene ligger godt over nivåene som trolig blir minstekrav fra 2018.¹

Etter hva Finans Norge erfarer, har en rekke større regionbanker høsten 2015 fått samme tilbakemelding fra tilsynet med hensyn til kapitalmål under pilar 2. Tilbakemeldingen innebærer, så vidt vi erfarer, en tilsynsforventning om at disse bankene har en ren kjernekapitaldekning som ligger 3 prosentenheter over ventet pilar 1-krav ved utgangen av 2016. Differansen ned til pilar 1-kravet er altså betydelig, og innebærer at pilar 2-krav får stor betydning for det samlede kapitalkravsnivået. Finans Norge stiller seg dessuten spørrende til at flere banker ser ut til å ha fått en identisk kapitalmålsforventning, mens pilar 2-kravet i utgangspunktet skal være spesifikt for den enkelte bank på bakgrunn av en

¹ Samlet var uvektet kjernekapitalandel i norske banker 6,5 prosent ved utgangen av andre kvartal 2015. Andeler lik eller nær 3 og 4,5 prosent har i den senere tid blitt drøftet internasjonalt som krav for henholdsvis banker generelt og nasjonalt systemviktige banker. For globalt systemviktige banker vurderes et høyere nivå.

vurdering av iboende risikoer i banken.² Tilsynets vektlegging av skjønn i fastsettelse av pilar 2-krav har også bidratt til å skape vesentlig usikkerhet i kapitalmarkedet. Kombinert med usikkerheten forbundet med myndighetenes ambisjonsnivå for det samlede kapitalkravs nivået, har dette gitt betydelige markedsreaksjoner høsten 2015.

Finanstilsynet viser til at de baserer ny pilar 2-praksis på retningslinjer fra den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), som tilstreber en harmonisert tilsynspraksis i EU. På enkelte områder synes det imidlertid å ha bli valgt en annen pilar 2-tilnærming enn hva EBA anbefaler, blant annet vedrørende hvilke kapitaltyper som tillates å oppfylle kravet, spesifisering av kravet samt bankenes mulighet for kontradiksjon.³ Endringer i tilsynspraksis for kapitalkrav bør imidlertid uansett sendes på ordinær høring. Når regulatoriske endringer innebærer materielle skjerpelser, slik som den varslede økte vektleggingen av uvektet ren kjernekapitalandel, bør forslagene også behandles politisk, og med etterlevelse av formalkrav som blant annet gir berørte parter rett til å uttale seg før beslutninger tas.

Det er betenkelig at viktig og skjerpet regulering av norske kredittinstitusjoner ikke har annen forankring enn hva Finanstilsynet "legger til grunn" i et rundskriv. For øvrig gjør samme problemstilling seg gjeldende for tilsynets rundskriv for krav til IRB-modeller for boliglån publisert 1.7.14. I rundskrivet gjennomføres flere skjerpelser, eksempelvis settes minstekravet til misligholdssannsynlighet for et boliglån til et nivå nær syv ganger høyere enn tilsvarende minstekrav i EUs kapitalkravsforordning (CRR).⁴ Slike skjerpelser bør inntas i forskrift, med ordinære, forutgående høringsprosesser.

Kapitalsammensetning

Finanstilsynet har i rundskriv 9/2015 stilt krav til at bankene må oppfylle alle pilar 2-krav med ren kjernekapital.⁵ Retningslinjene fra EBA legger imidlertid opp til at pilar 2-krav som forventes oppfylt til enhver tid har samme kapitalsammensetning som pilar 1-minstekravet til ansvarlig kapital. Det innebærer at pilar 2-tillegg for iboende risikoer skal dekkes med minst 56 prosent ren kjernekapital og minst 75 prosent kjernekapital, altså konsistent med kapitalsammensetningen av minstekravet til ansvarlig kapital i pilar 1.

² Risikotyper som renterisiko i bankporteføljen, risiko knyttet til pensjonsforpliktelser, konsentrasjonsrisiko, risiko som følge av mangelfull styring og kontroll mv.

³ Jf. punktene 34, 348 og 355 i "Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP)", 19.12.2014, EBA.

⁴ Finans Norge kan for øvrig ikke se at CRR åpner for nasjonal tilpasning av minstekrav til misligholdssannsynlighet for boliglån i IRB-metoden.

⁵ Det vil si både pilar 2-tillegg som forventes oppfylt til enhver tid (minstekrav) samt en eventuell planleggingsbuffer.

Finans Norge etterlyser en nærmere begrunnelse for hvorfor et norsk minstekapitalkrav under pilar 2 skal ha en annen sammensetning enn tilsvarende krav i pilar 1, og hvorfor det velges en annen og strengere praksis enn hva EBA i utgangspunktet legger opp til. Etter vårt syn burde pilar 2-tillegget for iboende risikoer kunne oppfylles med samme kapitalfordeling som minstekravet i pilar 1. Vi kjenner ikke til land der pilar 2-tillegg for iboende risikoer må oppfylles fullt ut med ren kjernekapital.⁶

Beslutningen om kapitalsammensetning for oppfyllelse av kapitalkrav burde etter vår mening dessuten tas av politiske myndigheter, med fastsettelse i forskrift, etter forutgående høring. Finans Norge stiller spørsmål ved at et slikt krav kun er forankret i et rundskriv fra Finanstilsynet og uten en forutgående høringsprosess.

Forutsigbarhet og transparens

Ifølge Finanstilsynet er hovedformålet med rundskriv 9/2015 å skape økt transparens. Finans Norge vil uttrykke en generell støtte til endringer i tilsynspraksis som bidrar til økt forutsigbarhet og transparens. Forutsigbarhet legger til rette for god kapitalplanlegging i bankene, er viktig for kapitalmarkedet og kommer også norsk økonomi til gode ved at det bidrar til stabil kreditttyting. Samtidig gjør transparens det mulig for bankene å iverksette risikoreduserende tiltak, slik at utsiktene for finansiell stabilitet styrkes. Transparens er også nødvendig for at bankene skal kunne gis reell adgang til kontradiksjon, slik EBA anbefaler. Transparens gir dessuten offentligheten innsikt i premisser for bankspesifikke kapitalkrav, slik at prisingen av risiko kan bli riktigere.

Finans Norge mener Finanstilsynet i størst mulig grad bør strekke seg mot et mål om forutsigbarhet og transparens, som i tiltakende grad vurderes som beste praksis med hensyn til reguleringer og politikkutøvelse. For eksempel har en både her hjemme og i andre land i stadig sterkere grad vektlagt hensynet til åpenhet og forutberegnelighet i utøvelsen av pengepolitikk. Det har sammenheng med at en betydelig forskningslitteratur peker i retning av at dette styrker politikkenes effektivitet. Det kan åpenbart anføres forskjeller på praktiseringen av pengepolitikk og bankspesifikke kapitalkrav, men Finans Norges vurdering er at forutsigbare og transparente pilar 2-krav vil styrke reguleringsmåloppnåelse.

EBA har, som Finanstilsynet også viser til, startet arbeidet med å utvikle metoder for å vurdere risiko og tilhørende kapitalbehov i pilar 2. Tilsynet må sikre at metodene for utmåling av risiko fullt ut og til enhver tid samsvarer med EUs standarder. Med gode referansemodeller kan pilar 2-vurderingene skje konsistent over tid og mellom banker.

⁶ Etter hva Finans Norge kjenner til har ECB, for sin tilsynspraksis, ikke konkludert med hensyn til kapitalsammensetning. Vi antar at ECBs valg vil få stor betydning for praksis i Europa.

Pilar 2-tillegget bør også dekomponeres etter risikokilde så langt som mulig. Det legger til rette for at bankene kan iverksette eller prioritere mellom ulike tiltak som demper risiko. Dessuten gis bankene mulighet til å vurdere rimeligheten i kravene og gi konstruktive kommentarer. Forslag til kvantitative metoder bør også sendes på høring, og metodene bør offentliggjøres, slik at bankene, investorer og andre aktører gis innsikt i grunnlaget for kapitalkrav.

De forskjellige former for risiko som vurderes under pilar 2 har ulik karakter, og Finans Norge vurderer det som rimelig at Finanstilsynet utøver skjønn. Imidlertid bør tilsynets ambisjon være å begrense skjønnsutøvelsen ettersom denne alltid vil være forbundet med en viss grad av vilkårlighet, og heller ikke klargjør hvilke risikoreduserende tiltak en bank bør gjennomføre. Finans Norge erkjenner at pilar 2-vurderinger ikke kan skje mekanisk, men i den grad pilar 2-krav skal fastsettes på grunnlag av skjønn, bør forutsetningene og vurderingene være tydeliggjort, og skjønnsutøvelsen bør være underlagt jevnlig evalueringer.

Finans Norge vil understreke at siden de fleste former for risiko lar seg kvantifisere, bør skjønnselementet i pilar 2-krav kunne minimeres. Særlig burde Finanstilsynet se hen til gjeldende svensk tilsynspraksis. I mai i år publiserte Finansinspektionen (FI) metoder for tre av risikofaktorene under pilar 2, som er kredittrelatert konsentrasjonsrisiko, renterisiko i bankboken og pensjonsrisiko. FI publiserte 25.11.15 pilar 2-krav for slike iboende risikoer for åtte av de største, svenske bankene, dekomponert etter risikotype. Figur 1 nedenfor illustrerer dette for de fire største, svenske bankene. Den udefinerte kategorien i figuren, benevnt som øvrige pilar 2-krav, omfatter summen av vurdert kapitalbehov for andre risikotyper som ikke er underlagt standardiserte metoder.

FIs tilnærming illustrerer at en dekomponering av pilar 2-krav for iboende risikoer er praktisk mulig, og offentliggjøringen bidrar åpenbart til økt transparens. Finanstilsynet har på den annen side gitt uttrykk for at offentliggjøring kan svekke pilar 2 som tilsynsverktøy.⁷ Finans Norge legger til grunn at svenske tilsynsmyndigheter har vurdert fordelene ved offentliggjøring som større enn ulempene. FIs publisering illustrerer uansett at som et minimum bør et dekomponert pilar 2-krav kunne bli formidlet til den enkelte bank.

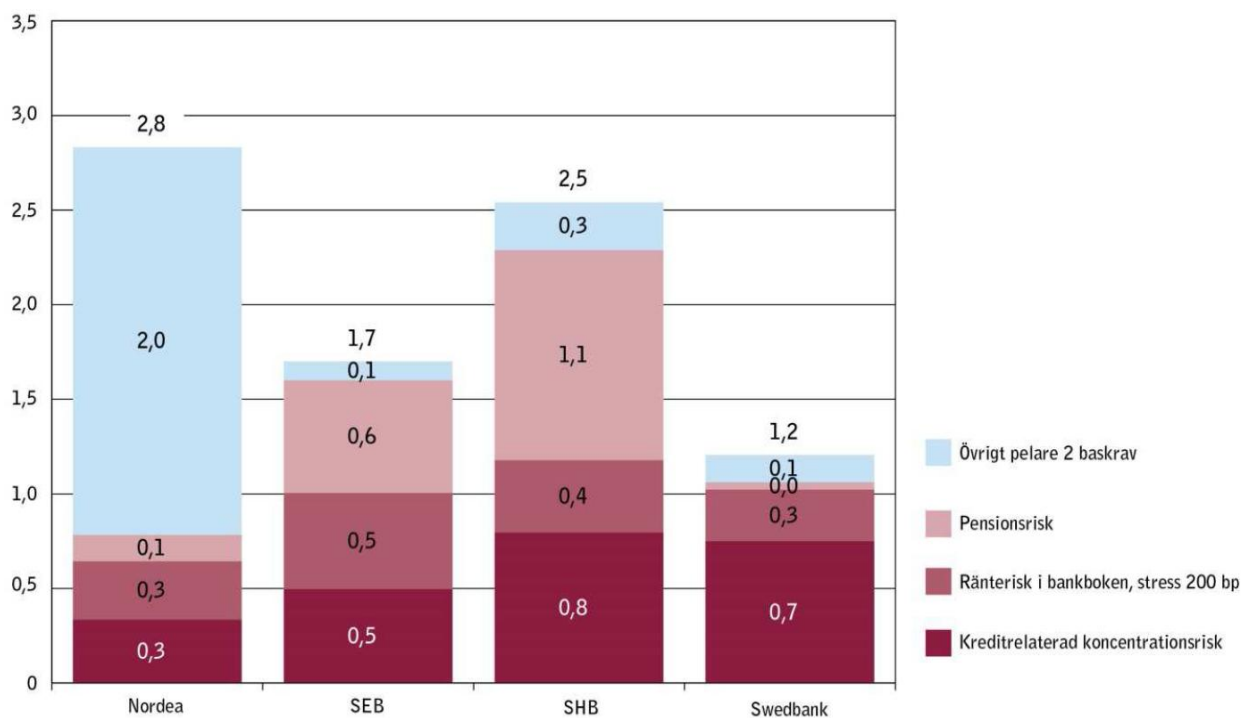
Finans Norges synspunkter er anført flere ganger overfor Finanstilsynet i 2015. Vi har hatt konstruktive møter med tilsynet vedrørende ny pilar 2-praksis 23.6.15 og 27.11.15, og har også sendt brev til tilsynet 22.6.15 og 28.10.15. Finanstilsynet har uttrykt at det er i ferd med å utvikle mer standardiserte metoder som støtte i vurderingen av pilar 2-krav for enkelte risikotyper. Tilsynet vil ta utgangspunkt i EBAs beregningsmetoder for videre utvikling av egne metoder. Finans Norge vil påpeke at nettopp fordi tilsynspraksisen for

⁷ I brev til Finansdepartementet 26.6.15 "Offentliggjøring av pilar 2-krav".

pilar 2-krav er under utforming internasjonalt, er det påkrevet med en grundig prosess ved en gradvis innlemmelse av internasjonale standarder i nasjonal praksis.

Samtidig vil vi fremheve at tilsynet allerede også har kommunisert nyttig og klargjørende informasjon, altså i tillegg til det som formidles i rundskriv 9/2015, om hvordan pilar 2-t tillegg er ment å samvirke med det kombinerte bufferkravet under pilar 1.⁸ Dette har tydeliggjort hvordan pilar 2-krav vil innvirke på terskelverdier for automatiske utdelingsrestriksjoner, det vil si begrensninger på utbetaling av utbytte, rente på kjernekapital mv.

Figur 1 Svenske pilar 2-krav for iboende risikoer per 3. kv. 2015. Prosent



Kilde: Finansinspektionen

Avsluttende merknader

Tilsynspraksisen for pilar 2-krav er under utvikling internasjonalt, og hensynet til forutsigbarhet og transparens synes å stå sentralt. Sistnevnte hensyn har allerede blitt sterkt vektlagt av svenske tilsynsmyndigheter. Finanstilsynet har på den annen side stilt seg

⁸ Jf. Finanstilsynets presentasjon av rundskriv 9/2015 i DNB Markets 23.9.2015. Finans Norge har anmodet tilsynet om at den kommunikasjonen vi refererer til her også blir del av selve rundskrivet.

negativ til offentliggjøring av pilar 2-krav, og har også varslet økt vektlegging av uvektet kapitalandel samt betydelig bruk av skjønn i vurderingen av pilar 2-krav. Dette kan innebære at norsk tilsynspraksis for pilar 2-krav utvikler seg annerledes enn hovedretningen internasjonalt. Finans Norge vil anmode om at Finanstilsynets anbefalinger til Finansdepartementet 26.6.15 vedrørende offentliggjøring av pilar 2-krav og uvektet kapitalandel sendes på høring. Sistnevnte problemstilling er dessuten aktualisert gjennom Norges Banks anbefalinger i rapporten Finansiell stabilitet 2015.

Det internasjonale valutafondet (IMF) publiserte 7.9.15 en rekke tilrådinger til norske myndigheter, og Finans Norge vil særlig vise til anbefalingene fremmet i notatet om anvendelsen av makrotilsynsvirkemidler. IMF anfører her at blant annet bør norske myndigheter i større grad vurdere (i) hva som er en hensiktsmessig kapitaldekning i bankene, (ii) hva som er den samlede virkningen av iverksatte krav samt (iii) graden av måloppnåelse av innførte tiltak. Finans Norge vil anmode om at Finansdepartementet nå klargjør hvilket kapitaldekningsnivå norske banker skal ta høyde for.

Vi vil i denne sammenhengen vise til britiske tilsynsmyndigheters fremstilling i “The framework of capital requirements for UK banks”, publisert som vedlegg til “Financial Stability Report, December 2015”. Bank of England gir i vedlegget en avklaring av hva som anses som et riktig kapitalkravsnivå. Samtidig gis en drøfting av hvordan de ulike elementene i det regulatoriske rammeverket samvirker, og det gis en diskusjon av hvordan nytt krisehåndteringssystem og nye regulatoriske initiativ (jf. Basel IV) vil påvirke gjeldende krav og kapitalbehov. Finans Norge etterlyser en tilsvarende redegjørelse av norske myndigheter. Ettersom man i Norge har valgt en førtidig innføring av nye kapitalkrav, burde norske myndigheter se seg særlig forpliktet til snarlig å klargjøre ambisjonsnivået for kapitalkravsnivået, inkludert regelverket for beregningsgrunnlaget.

Som britiske myndigheter fastslår i nevnte publikasjon:

“It is now possible to, and appropriate to, provide greater regulatory certainty for banks and other stakeholders.”

“Banks themselves, but also analysts, investors and the public at large, have a right to expect frameworks that are proportionate and predictable.”