



Høringsuttalelse – tilpasninger i kapitalkravene for banker

Det vises til Finansdepartementets brev 25.06.19 om forslag til tilpasninger i kapitalkravene for banker. Finans Norge avgir her sine merknader. Departementet gjøres oppmerksom på at medlemmer av Finans Norge som er filialer av utenlandske banker, herunder Danske Bank, Nordea, Handelsbanken og Swedbank, ikke stiller seg bak denne høringsuttalelsen. Det må forventes at ulike banker/bankgrupperinger vil avgi høringssvar i denne saken.

1. Finans Norges hovedsynspunkter

- Finansdepartementet gir uttrykk for at dagens kapitalkravnivå er tilpasset strukturelle sårbarheter og annen risiko i norsk økonomi, og forslagetets formål er å opprettholde reelle kapitalkrav etter EØS-tilpasningen. Etter vår vurdering blir ikke behovet for en systemrisikobuffer på hele 4½ prosent godt begrunnet, og vi etterlyser en nærmere redegjørelse av systemrisikonivået i Norge relativt til andre EU/EØS-land.
- Departementet påpeker at skal det reelle kapitalkravet holdes uendret, bør systemrisikobufferen økes med omtrent ett prosentpoeng. Ut fra departementets eget premiss om at det reelle kapitalkravnivået skal opprettholdes, utgjør en systemrisikobuffer på hele 4½ prosent et for høyt krav. Departementet må sikre at reelle kapitalkrav ikke skjerpes.
- Det er positivt at kommende EØS-tilpasning, med blant annet avvikling av Basel I-gulvet, legger til rette for en synliggjøring av norskregulerte bankers høye kapitaldekning. Synliggjort soliditet vil generelt styrke bankenes konkurransevne i markeder hvor de henter finansiering, især i det internasjonale kapitalmarkedet.
- Departementet bør nå beslutte helheten i kapitalkravene, skape forutsigbarhet og slå fast at det ikke skal gjennomføres ytterligere motvirkende tiltak mot effektene av EØS-tilpasningen, som skjerpet tilsynspraksis for interne modeller og pilar 2-tillegg.

- Det er positivt at systemrisikobufferen avgrenses til norske eksponeringer, men uheldig at norsk sats skal kunne få virkning for eksponeringer i tredjeland og EØS-stater som ikke har innført systemrisikobuffer. Av hensyn til like konkurransevilkår bør ulike EU/EØS-stater i slike tilfeller anvende felles sats, i tråd med ESRBs råd om motsyklisk buffer.
- Ved en økning av kapitalkravene må det gis en forsvarlig implementeringsperiode. Departementet bør følge samme praksis som ved økninger av motsyklisk kapitalbuffer, slik at det tar minst 12 måneder fra krav er vedtatt til de trer i kraft. Dessuten bør det legges vekt på en forholdsmessig innfasing: Jo høyere systemrisikobufferen settes og jo mer skjerpene virkningen er for en banks reelle kapitalkrav, desto sterkere blir grunnlaget for en innfasingsperiode som strekker seg over mer enn ett år.

2. Ulike syn i næringen

- Norskregulerte banker, i motsetning til filialer av utenlandske banker, ser det som meget positivt at departementet vil søke å oppnå resiprositet for både systemrisikobufferen og nye IRB-gulv for gjennomsnittlig risikovekting av bolig- og næringseiendoms lån. Norskregulerte banker mener også at dersom resiprositet ikke oppnås, bør departementet avstå fra gjennomføring av foreslått(e) endring(er).
- Blant Finans Norges medlemmer er det også ulike syn på fastsettelsen av systemrisikobufferen. Den foreslåtte økningen i systemrisikobufferen avspeiler departementets ønske om å motvirke lettelsene for IRB-bankene, men virkningen er også en reell skjerpelse av kapitalkravet for de fleste øvrige banker, både de som anvender standardmetoden og grunnleggende IRB. Det er derfor forskjellige syn på hvorvidt systemrisikobufferen bør differensieres for ulike typer banker, og dette vil komme til uttrykk gjennom høringssvar fra ulike banker/bankgrupperinger.

3. Likere konkurransevilkår og synliggjøring av soliditet

Finansdepartementet fremhever at både for forslaget om en økt systemrisikobuffer og nye gulv for IRB-risikovekter vil en søke å oppnå anerkjennelse fra andre lands myndigheter slik at tiltakene får virkning for alle banker med virksomhet i Norge (resiprositet).

Finans Norge har lenge understreket at i en vurdering av *eventuelle* kompensierende tiltak mot EØS-tilpasningens effekter, bør norske myndigheter benytte EU-reglens nasjonale handlingsrom under pilar 1-krav som kan frembringe resiprositet fremfor virkemidler som bare vil omfatte norskregulerte banker. Norskregulerte banker mener tiltak mot generell systemrisiko bør omfatte alle aktører i samme marked, og de ser det som meget positivt at departementet vektlegger dette.

Andre lands myndigheter kan i utgangspunktet velge om de foreslåtte tiltakene skal anerkjennes.¹ Departementet viser til overenskomsten i 2016 mellom nordiske land som blant annet skal bidra til gjensidig anerkjennelse av makrotilsynstiltak også der det ikke er obligatorisk resiprositet etter EU/EØS-reglene. Samtidig pekes det på at anbefalinger fra det Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) skal utgjøre en minstestandard for resiprositet mellom nordiske land, og departementet vil be ESRB utstede anbefalinger. Norskregulerte banker støtter en slik tilnærming for norske systemrisikotiltak der tilknyttet resiprositet er frivillig.

Skjevregulering i det norske bankmarkedet kan bidra til økt finansiell og realøkonomisk ustabilitet, og for en nærmere redegjørelse viser vi til vår [høringsuttalelse](#) 29.08.18 om norsk gjennomføring av EUs soliditetskrav. Norskregulerte banker er følgelig av det syn at dersom resiprositet ikke oppnås for ett eller flere av tiltakene, bør departementet avstå fra iverksettelse ettersom gjennomføring bare vil omfatte norskregulerte banker og således innebære videreført skjevregulering. Etter norskregulerte bankers syn bør nasjonale skjerpelser av generelle kapitalkrav begrenses til tiltak der resiprositet oppnås.

Hensynet til likere konkurransevilkår er ikke bare et forhold mellom norsk- og utenlandsk-regulerte aktører, men også mellom IRB-banker og standardmetodebanker. Lettelser i kapitalkravene, som følger av bortfallet av Basel I-gulvet og innføring av SMB-rabatten, blir foreslått kompensert gjennom en økning av systemrisikobufferen på hele 1½ prosentpoeng for samtlige banker, også for de som anvender standardmetoden. For de fleste IRB-bankene medfører forslaget både lettelsener og skjerpelser som helt eller delvis nøytraliserer hverandre, mens bankene som bruker den mer konservative standardmetoden for risikoberegning, ikke vil få en lettelse ved fjerning av Basel-I gulvet.

For de fleste standardmetodebankene er økningen i systemrisikobufferen klart større enn effekten av SMB-rabatten, og resultatet er derfor en klar skjerpelse av deres totale kapitalkrav. Også banken som anvender grunnleggende IRB får en vesentlig kapitalkravskjerpelse. Dette vil øke kapitalbindingen på disse bankenes eksisterende utlånsporteføljer slik at deres utlånskapasitet reduseres. Til dette kommer også at ny forvaltningspraksis fra Finanstilsynet medfører at mindre banker er avskåret fra å bli IRB-banker.² Departementets forslag hensyntar ikke at bankene benytter ulike metoder for risikomåling innenfor et EØS-tilpasset system, og innebærer at det fortsatt vil være forskjeller i konkurransevilkår.

Finans Norge ser det som positivt at forslaget til endret innretning, og EØS-tilpasningen som sådan, med avvikling av Basel I-gulvet og innføring av SMB-rabatten, i hovedsak legger til rette for en synliggjøring av norskregulerte bankers høye soliditet. Når risikomålingen av norskregulerte banker bringes langt nærmere fullharmoniserte EU-regler, synliggjøres

¹ Jf. CRD art. 134 og CRR art. 458.

² Jf. [notat](#) publisert av Finanstilsynet 16.11.18.

soliditeten, og kapitaldekningen blir mer sammenliknbar med andre banker hjemmehørende i EU/EØS. Det kan bidra til å redusere deres finansieringskostnader, noe som kommer deres kunder til gode.

Gitt innføring av nye minstekrav til gjennomsnittlig IRB-risikovekt for bolig- og nærings-eiendoms lån, bør samtidig særnorske modelltiltak fastsatt gjennom tilsynspraksis avvikles.³ Retningslinjer for IRB-modeller fra Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) bør gjelde uavkortet for norske IRB-modeller, noe som vil ytterligere styrke en harmonisert risikomåling. Foreslåtte IRB-gulv bør dessuten bare gjøres gjeldende på konsolidert nivå for å unngå utilsiktede konsekvenser ved bruk av kredittforetak.

Departementet gir uttrykk for at dagens kapitalkravnivå er tilpasset strukturelle sårbarheter og annen risiko i norsk økonomi, og forslaget formål er å motvirke effekter av EØS-tilpasningen slik at dagens reelle kapitalkrav opprettholdes. Videre vises det til at systemrisikobufferen angir det generelle nivået på norske kapitalkrav, og som begrunnelse vises det til et sitat fra Nasjonalbudsjettet 2017. Etter Finans Norges vurdering er den anførte begrunnelsen svak, den utgjør i hovedsak en postulering og den kan sterkt problematiseres. Dette drøftes nærmere i vedlegg.

Ifølge departementet har norske banker «vesentlig høyere kapitalnivåer enn europeiske banker», og etter hva Finans Norge kan se, vil norskregulerte banker, selv uten foreslåtte endringer, ha det høyeste kombinerte pilar 1-bufferkravet i EU/EØS-området.⁴ Et så høyt nivå, forutsatt at kravet skal samsvare med EU-reglens innhold og formål, må innebære at systemrisikoen i Norge er vesentlig høyere enn i andre EU/EØS-land. Norskregulerte banker aksepterer strenge krav når de innrettes i samsvar med EU-regelverket, gjøres gjeldende for alle aktører i samme marked og gis en god risikofaglig begrunnelse. Imidlertid foreligger det ikke, etter Finans Norges syn, et beslutningsgrunnlag som dokumenterer behovet for en norsk systemrisikobuffer på hele 4½ prosent.

Departementet fastslår dessuten følgende i høringsnotatet: «Skal det reelle kapitalkravet holdes uendret, bør systemrisikobufferkravet økes med omtrent ett prosentpoeng.» Kapitalkrav bør vurderes helhetlig, og Finans Norge vil her fremheve at motsyklisk kapitalbuffer øker fra 31.12.19, hvor det i begrunnelsen også er vist til EØS-tilpasningen. Med utgangspunkt i departementets eget premiss om å opprettholde det reelle kapitalkravnivået, bør økningen i systemrisikobufferen ikke overstige ett prosentpoeng.

Finans Norge mener

Etter vårt syn bør norsk gjennomføring av CRR/CRD IV avspeile lojalitetsplikten i EØS-avtalen, som innebærer at det ikke skal gjennomføres motvirkende tiltak. Departementet anfører at

³ Jf. Finanstilsynets rundskriv 8/2014 «[Krav til IRB-modeller for boliglån](#)».

⁴ Her menes kombinert pilar 1-kapitalbuffer når særskilte buffere for systemviktighet ikke inkluderes.

formålet med forslaget er å videreføre det reelle kapitalkravnivået tilpasset risikoen i norsk økonomi. For det første etterlyser vi en dokumentasjon av risikonivået relativt til andre land, og for det andre vil vi understreke at forslaget i realiteten innebærer en skjerpelse av det reelle kapitalkravnivået for norske banker sett under ett. Finansdepartementet bør som et minimum oppfylle egen intensjon om å videreføre – ikke skjerpe – det reelle kapitalkravet. Ut fra dette premisset bør økningen i systemrisikobufferen ikke overstige én prosentenhhet.

4. Ytterligere motvirkende tiltak må unngås

Finanstilsynet har gjentatte ganger fremhevet at det er viktig at tilpasningen av norske kapitaldekningsregler til CRR/CRD IV ikke bidrar til å redusere norske bankers reelle soliditet.⁵ Tilsynet har videre anført at det vil legge vekt på motvirkende effekter av virkemidlene det rår over, som pilar 2-tillegg og tilsynspraksis for interne modeller. Tilsynet har også varslet at samtlige banker fremover bør ha en pilar 2-buffer, utover pilar 2-kravet, på minimum én prosent, men som kan bli satt høyere på grunnlag av «stresstester eller annen informasjon». Slike motvirkende tiltak vil bare omfatte norskregulerte banker og innebærer i praksis skjevregulering.

I 2016 fastslo departementet følgende: «Strukturelle forhold som gjelder de fleste norske banker, er i det norske regelverket reflektert i pilar I-kravene, dvs. pilar I-minstekrav til kapital og kombinerte kapitalbufferkrav i pilar I. Den norske systemrisikobufferen, bufferen for systemviktige banker og motsyklisk kapitalbuffer reflekterer således elementer av risiko som i og for seg også kunne vært benyttet i pilar II-prosessen, blant annet makroøkonomisk risiko og systemisk risiko. For norske institusjoner er det således valgt å gjenspeile disse risikotypene i de generelle kravene som ivaretas av pilar I-regelverket».⁶

Med makro- og systemrisiko ivaretatt av pilar 1-krav, er norsk innretning allerede i harmoni med kommende sentrale bestemmelser i EUs kapitalkravsregler (CRR2/CRD5), der blant annet følgende anføres: «The institution-specific nature of additional own funds requirements should prevent its use as a tool to address macro-prudential or systemic risks».⁷

Det er samtidig Finans Norges forståelse at en pilar 2-buffer, omtalt i EBAs reviderte SREP-retningslinjer som P2G («Pillar 2 capital guidance»), skal bli fastsatt foretaksspesifikt på grunnlag av stresstester, og den skal minst vurderes opp mot bevaringsbufferen, som har samme formål, samt relevante og troverdige foretaksspesifikke risikoreducerende handlinger i en stress-situasjon. Hvis bevaringsbufferen under pilar 1 ikke tæres vekk i

⁵ Jf. blant annet Finanstilsynets brev til Finansdepartementet 27.04.18 om norsk gjennomføring av CRR/CRD IV.

⁶ Jf. Finansdepartementets [brev](#) til Finanstilsynet 15.01.16 «Pilar II i kapitalkravsregelverket».

⁷ Jf. fortalepunkt 9 i CRD5.

stresstestens forløp, skal det heller ikke bli pålagt en slik P2G. Vi vil her også vise til svensk tilsynspraksis for P2G, der 2018-stresstestene viser at bare én av de elleve største svenske foretakene taper hele bevaringsbufferen og således ilegges en P2G (på kun [0,1 prosent](#)).

Etter Finans Norges syn er tilsynets forslag om en generell pilar 2-buffer (P2G) på minimum én prosent verken i harmoni med det gjeldende norske forholdet mellom pilar 1- og pilar 2-krav, EBAs reviderte SREP-retningslinjer eller kommende endringer i EUs kapitalkravsdirektiv, og for en nærmere redegjørelse av våre synspunkter viser vi til våre brev til henholdsvis departementet [20.03.19](#) og tilsynet [15.05.19](#). Det vi her vil understreke er at verken pilar 2-krav eller pilar 2-buffere bør benyttes for å motvirke tilpasningen til EUs kapitalkravsregler, og norsk pilar 2-praksis bør fullt ut samsvare med både EU-regelverket og EBAs SREP-retningslinjer.

I høringsnotatet viser departementet til at det har vurdert alternative tiltak for å opprettholde det samlede kapitalkravet på dagens nivå. Departementet fremmer blant annet følgende vurderinger:

«Tilsynsmessige tiltak, som strengere krav til bruken av IRB-modeller, har til nå ikke blitt gjennomført fullt ut for alle utenlandske banker som opererer i Norge, mens økte pilar 2-krav uansett bare vil gjelde norske banker. Den individuelle tilnærmingen ved slike tiltak gjør dem dessuten mindre egnet både til å bestemme det generelle kapitalkravsnivået i Norge og til å synliggjøre soliditeten i norske banker.»

«Tilpasninger i systemrisikobufferkravet vil kunne gjøres gjeldende for alle banker som opererer i Norge. Dermed kan kravet påvirke utenlandske banker i tillegg til norske banker, i motsetning til f.eks. en utvidelse av kretsen av systemviktige foretak. Det vil fremme finansiell stabilitet i Norge og bidra til likere konkurransevilkår.»

Finans Norge deler i hovedsak departementets vurderinger av alternativene, men vil bemerke at det likevel fremstår uklart om tilsynets varslede innstramninger helt eller delvis kan komme i tillegg til de endringene som departementet legger opp til. Gitt gjennomføring av økte systemrisikobufferkrav og nye IRB-gulv, bør departementet beslutte at det ikke skal gjennomføres ytterligere tilsynstiltak for å motvirke EØS-tilpasningens effekter. Dersom samtlige tiltak ment å kompensere for effektene av EØS-tilpasningen skulle bli ha blitt gjennomført, ville det gitt en betydelig skjerpelse av det reelle kapitalkravet.

Finans Norge mener

Kapitalkrav må vurderes helhetlig, og det er Finansdepartementet som innenfor rammen av EU-regelverket bør beslutte både nivå og innretning. Det er behov for at departementet nå skaper forutsigbarhet om norske kapitalkrav og klargjør at det ikke skal gjennomføres motvirkende tiltak gjennom tilsynspraksis i tillegg til endringer i pilar 1-kravene.

5. Uvektet kjernekapitalandel

I høringsnotatet vises det til norske pilar 1-krav til uvektet kjernekapitalandel, og departementet fremhever at formålet med uvektede soliditetskrav er å fastsette en nedre grense – en «back-stop» – for risikovektede kapitalkrav. Samtidig vises det til at uvektede krav kan bidra til å synliggjøre det høye kapitalnivået i norske banker. Ved utgangen av 2018 hadde norske banker en gjennomsnittlig uvektet kjernekapitaldekning på hele 7,9 prosent, mens det kommende generelle kravet i EU er 3 prosent.⁸

I brev til Finansdepartementet 27.04.18, om norsk gjennomføring av CRR/CRD IV, anførte Finanstilsynet følgende: «I vurderingen av bankenes soliditet, legger Finanstilsynet vekt på uvektet kjernekapitalandel, og tilsynet vil bidra til at banknæringens soliditet målt på denne måten ikke svekkes framover». Tilsynet har senere, ved ulike anledninger, gjentatt at det vil bidra til at bankenes faktiske uvektede kjernekapitaldekning før EØS-tilpasningen ikke skal bli redusert i etterkant. Etter hva Finans Norge forstår kommer dette blant annet til uttrykk ved at tilsynet i tilbakemeldinger til bankene vedrørende risiko- og kapitalvurderinger setter krav til uvektet kjernekapitalandel som ligger vesentlig over de regulatoriske kravene.

Tilsynet har med andre ord fastsatt en målsetting om at nivået på uvektet kjernekapitaldekning, over det formelle kravet, skal videreføres eller økes, uavhengig av risiko-reducerende tiltak eller andre tilpasninger i bankene. Dersom det som til enhver tid er bankenes faktiske uvektede kjernekapitaldekning ikke tillates å kunne bli redusert, vil dette åpenbart være det nye, reelt bindende kravet. En slik endring i arbeidsdelingen mellom risikovektede og uvektede krav vil i så fall grunnleggende forvandle den norske kapitalkravsinretningen. Endringen er av en prinsipiell karakter, og etter [delegasjonsfullmakten](#) tilknyttet Finansforetaksloven, bør tilsynet forelegge dette for Finansdepartementet til beslutning.

Tilsynets målsetting for uvektet kjernekapitaldekning samsvarer ikke med intensjonen om at det uvektede kravet normalt skal utgjøre en «back-stop» til det risikovektede kravet, som er formålet departementet understreker. Hvis norske banker, til forskjell fra alle andre banker hjemmehørende i EU/EØS-området, generelt skal måtte innrette seg og styre etter høye uvektede soliditetskrav, vil det trolig endre deres forretningsmodeller og gi en klar økning i samlet risikotaking.

Finans Norge vil påpeke at en sterk sammenheng mellom faktisk risiko og kapitalkrav utgjør kjernen i den internasjonale regulatoriske tilnærmingen slik den både kommer til uttrykk gjennom Baselkomiteens globale standarder og EUs kapitalkravsregler. Det uvektede

⁸ Globalt systemviktige banker (G-SIIs) skal i tillegg holde en uvektet kjernekapitaldekningsbuffer tilsvarende halvparten av G-SII-bufferkravet.

kjernekapitalkravet skal her utgjøre en sikkerhetsmekanisme. Finans Norge antar at hensynet til finansiell stabilitet ligger til grunn for avveiningen.

Finans Norge mener

Det er positivt at Finansdepartementet fremhever formålet med uvektede kapitalkrav, og departementet må sikre at Finanstilsynet legger samme forståelse til grunn i sin tilsynspraksis. Uvektede soliditetskrav utgjør en viktig del av det samlede regulatoriske rammeverket, og nivå og innretning bør besluttes av politiske myndigheter. Bankene bør kunne forholde seg til og oppfylle pilar 1-kravet med en rimelig margin, ikke et annet og vesentlig høyere tilsynsformulert måltall fastsatt i en SREP-vurdering.

6. Systemrisikobuffer for engasjementer i andre land

Finans Norge slutter seg til departementets vurdering om at systemrisikobufferen, som begrunnes med systemrisiko i norsk økonomi og finanssystem, bør gjelde for engasjementer i Norge. Departementet viser til at dette legger til rette for at ESRB kan anbefale at andre land anerkjenner det norske systemrisikobufferkravet, samtidig som tilsvarende systemrisikobufferer i andre land kan gjøres gjeldende for norskregulerte bankers engasjementer der.

Etter forslaget skal en norsk bank beregne sitt foretaksspesifikke systemrisikobufferkrav som et gjennomsnitt av de systemrisikobuffersatsene som gjelder i de landene der banken har virksomhet, vektet ut fra størrelsen på bankens virksomhet i de enkelte landene, på samme måte som det foretaksspesifikke motsykliske bufferkravet.

Departementet fremhever at hovedregelen bør være at andre lands krav skal gjelde når det er rettet mot systemrisiko i det aktuelle landet, og avgrenset til engasjementer der, og Finanstilsynet skal beslutte om disse vilkårene er oppfylt. Videre angis det at dersom et lands myndigheter har fastsatt et annet systemrisikobufferkrav, for eksempel begrunnet i systemviktighet hos et utvalg banker, bør norskregulerte banker kunne legge til grunn en sats på 0 prosent. Det samme bør gjelde hvis et systemrisikobufferkrav rettet mot innenlandsk systemrisiko eksplisitt er satt til 0 prosent. Imidlertid, dersom et lands myndigheter ikke har innført systemrisikobufferen, legges det opp til at den norske satsen i utgangspunktet skal gjelde for norskregulerte bankers engasjementer i landet.

Finans Norge støtter i hovedsak departementets syn om hvordan foretaksspesifikk systemrisikobuffer skal beregnes, men vi ser det som uheldig at norsk sats skal anvendes for eksponeringer i jurisdiksjoner hvor det ikke er (formelt) innført en systemrisikobuffer. Den norske systemrisikobufferen skal være rettet mot risiko i norsk økonomi og det norske finansielle systemet, og satsen har da ingen generell relevans for eksponeringer i andre land, og den bør således bare gjelde for norske engasjementer. For eksponeringer i land som ikke innført en systemrisikobuffer, bør satsen i utgangspunktet være 0 prosent, og i en eventuell

vurdering av en positiv sats bør det tilstrebes en felles tilnærming i hele EU/EØS-området, jf. ESRBs anbefaling om foretaksspesifikk motsyklisk buffer.

Etter CRD artikkel 139 kan utpekt myndighet fastsette en motsyklisk buffer for hjemlandsregulerte bankers eksponeringer i tredjeland når sistnevnte ikke har fastsatt en sats, men samtidig angir direktivet at ESRB kan fremme en tilråding om anvendelse av satser for tredjelandseksponeringer, for å fremme en ensartet praksis i EU/EØS. ESRB offentliggjorde en slik anbefaling 29.01.16.⁹ Her fremhever ESRB at hovedformålet med tilrådingen er å sikre at ulike land innenfor EU/EØS-området anvender samme sats på eksponeringer i samme tredjeland, ettersom ulik praksis vil bidra til skjeve konkurransevilkår, åpne for regulatorisk arbitrasje og svekke den finansielle stabiliteten. Etter Finans Norges vurdering har samme begrunnelse full gyldighet for en foretaksspesifikk systemrisikobuffer.

ESRB anbefaler at EU-lands utpekte myndighet årlig identifiserer hvilke tredjeland som er viktige for det aktuelle landets banksystem og rapporterer dette til ESRB.¹⁰ Dersom utpekt myndighet finner tegn til økt systemrisiko i et tredjeland, og mener at hjemlandsregulerte foretak bør pålegges et motsyklisk bufferkrav for sine eksponeringer i tredjelandet, tilrås det at ESRB informeres. Hvis ESRB konkluderer med at eksponeringer i tredjelandet bør ilegges et motsyklisk bufferkrav, vil det kunngjøre en generell anbefaling om dette til medlemslandene. Målsettingen er som nevnt å unngå at eksponeringer i samme tredjeland møter forskjellige kapitalkrav i EU/EØS-bankers hjemland. Etter Finans Norges syn bør norske myndigheter søke samme praksis for systemrisikobufferen.

Norske forskriftsbestemmelser som innebærer at norske bankers eksponeringer i andre land i utgangspunktet skal pålegges en norsk sats, enten hva gjelder motsyklisk buffer eller systemrisikobuffer, harmonerer ikke med ESRBs målsetting og åpner for en fragmentert regulering og skjeve konkurransevilkår i EU/EØS-området. Finans Norge vil anta at norsk etterlevelse av ESRBs ulike anbefalinger og vurderinger, som er ment å understøtte prinsippet om en Single Rulebook, vil styrke grunnlaget for at ESRB anbefaler anerkjennelse av norske systemrisikotiltak.

Finans Norge vil her også vise til Norges Banks høringsuttalelse 10.06.16, om anvendelse av motsyklisk buffer i vertsland, der blant annet følgende ble anført:

«Norges Bank støtter ikke Finanstilsynets forslag om å bruke det norske bufferkravet for eksponeringer i tredjeland som ikke selv har fastsatt bufferkrav. Dersom ESRB har anbefalt et krav til motsyklisk kapitalbuffer i det aktuelle landet, mener Norges Bank at Norge i utgangspunktet bør følge anbefalingen. Hvis ESRB ikke har anbefalt et bufferkrav,

⁹ Jf. «[RECOMMENDATION](#) OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD of 11 December 2015 on recognising and setting countercyclical buffer rates for exposures to third countries».

¹⁰ Med unntak av tredjeland som overvåkes av ESRB.

bør kravet settes til null. Det norske bufferkravet er innrettet ut fra systemrisiko knyttet til finansielle ubalanser i Norge, og ikke ut fra en vurdering av risikoen i andre land norske banker opererer i.»

Departementet bør dessuten bidra til forutsigbarhet om hvilke systemrisikosatser i andre stater som skal få virkning for norske banker. I CRR/CRDIV-forskriften angis det eksplisitt at Norges Bank skal gi råd til departementet om hvilke motsykliske buffersatser som bør gjelde for engasjementer i andre stater. Finans Norge mener det bør tydelig fremkomme av forskriften at det er et myndighetsansvar å fastslå hvilke systemrisikosatser som skal gjelde for engasjementer i andre land. Formuleringen i forslaget, «Finanstilsynet kan beslutte om (...) vilkårene er oppfylt», har skapt usikkerhet om hva norske banker kan legge til grunn.

Finans Norge mener

Forslaget om at den norske systemrisikobuffersatsen skal kunne gjelde for virksomhet i andre land bør bortfalle, og dessuten bør den tilsvarende og gjeldende norske regelen for motsyklisk buffer avvikles. Norske regler og praktisering bør fullt ut harmonere med EU-regelverket og aktuelle anbefalinger fra ESRB. Norske myndigheter burde se seg forpliktet til å understøtte ESRBs målsetting om at eksponeringer i samme tredjeland (og tilsvarende for EØS-stat uten fastsatt krav) blir pålagt samme sats i hele EU/EØS-området.

7. Det særskilte norske bufferkravet for systemviktighet

For Finans Norge fremstår det uklart om departementet vil videreføre det særskilte bufferkravet for systemviktighet som et påslag i systemrisikobufferen eller om det skal innrettes som et O-SII-bufferkrav. For nasjonalt systemviktige foretak, som ikke er globalt systemviktige, er det i EU-regelverket lagt opp til anvendelse av en O-SII-buffer, men noen land har likevel anvendt systemrisikobufferen for systemviktighetsformål. De nylig vedtatte endringene i CRR/CRDIV, som er EØS-relevante, tydeliggjør og avgrenser formålet med systemrisikobufferen. Etter Finans Norges forståelse kan ikke systemrisikobufferen anvendes mot systemviktighet når CRR2/CRD5 trer i kraft.¹¹

Finans Norge mener således at departementet burde se det som hensiktsmessig at den norske systemviktighetsbufferen snarlig innrettes som en O-SII-buffer etter EU-regelverket. Dersom den fastsettes som en O-SII-buffer, og den norske systemrisikobufferen fullstendig avgrenses til innenlandske eksponeringer, vil begge bufferkrav fortsatt få virkning for en systemviktig bank i henhold til CRD IV.

Etter gjeldende EU-regler kan O-SII-bufferen fastsettes til opptil to prosent av beregningsgrunnlaget, og det særskilte norske bufferkravet for systemviktighet utgjør to prosent.

¹¹ Jf. endring i CRD art. 133(1) samt CRD art. 133 (10) (c): «the systemic risk buffer shall not be used to address risks that are covered in Articles 130 and 131.»

Samtidig har departementet anført en annen begrunnelse for bufferen for systemviktighet enn for systemrisikobufferen.¹² De separate begrunnelsene for de to norske kravene, og ikke minst hva direktivet oppstiller av ulike formål for O-SII-bufferen og systemrisikobufferen, tilsier at de to norske bufferne burde innrettes deretter, det vil si etter henholdsvis CRD artikkel 131 og 133.

En innføring av O-SII-bufferen og en full avgrensning av systemrisikobufferen til norske engasjementer, jf. avsnitt 6 ovenfor, vil bidra til styrket transparens i den norske sammensetningen av kapitalkrav.

Finans Norge mener

Finansdepartementet bør klargjøre om det særskilte bufferkravet for systemviktighet skal videreføres som et påslag i systemrisikobufferen eller om den skal innrettes som en O-SII-buffer. Etter vårt syn bør et særskilt kapitalkrav for nasjonalt systemviktige banker være en O-SII-buffer, og således bør CRD artikkel 131 gjennomføres i norsk rett. De norske reglene for både systemrisikobufferen og en slik O-SII-buffer bør ha samme innhold og ordlyd som i direktivet, jf. CRD artiklene 131 og 133.

8. Ikrafttredelse av foreslåtte endringer

Departementet viser til at EØS-innlemmelsen trolig vil tre i kraft i norsk rett i andre halvdel av 2019, og det er lagt opp til at det foreslåtte kravet om en økt systemrisikobuffer skal få full virkning for IRB-bankene fra 31. desember i år, mens økningen fases inn frem til utgangen av 2021 for standardmetodebankene.

Etter Finans Norges vurdering bør det gis en forsvarlig implementeringsperiode ved skjerpelser av kapitalkrav, og etter vårt syn bør departementet følge samme praksis som ved økninger av motsyklik kapitalbuffer, slik at det tar minst 12 måneder fra krav er vedtatt til de trer i kraft. Departementet har i forslaget til § 25 i CRR/CRD IV-forskriften - om endring av systemrisikobufferen - formulert at beslutninger om å øke satsen normalt tidligst skal tre i kraft 12 måneder etter at beslutningen er fattet, og Finans Norge anmoder om at dette følges opp. Samtidig er det positivt at departementet legger opp til en gradvis innfasing av kravet for flertallet av bankene frem til slutten av 2021.

For den ene banken som anvender grunnleggende IRB, der dagens kapitalkrav i liten grad påvirkes av opphør av Basel I-gulvet og innføring av SMB-rabatten, legges det opp til at hele skjerpelsen skal oppfylles allerede fra utgangen av inneværende år. Fra samme dato øker også kravet til motsyklik kapitalbuffer med en halv prosentenhed. Departementet bør i

¹² Jf. eksempelvis omtale i avsnitt 6.3.2 i Meld. St. 1 (2016-2017) Nasjonalbudsjettet 2017: «Det særskilte bufferkravet for systemviktige banker er ment å redusere sannsynligheten for at slike banker får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.»

dette tilfellet foreta en nærmere vurdering og i større grad vektlegge prinsippet om forholdsmessighet i gjennomføringen.

Også med hensyn til nye IRB-gulv for gjennomsnittlig risikovekt for bolig- og nærings-eiendoms lån er det viktig at det gis tilstrekkelig implementeringstid, og det bør dessuten frembringes en klar definisjon av næringseiendoms lån.

Finans Norge mener

Departementet bør følge samme praksis som ved økninger av motsyklisk kapitalbuffer, slik at det tar minst 12 måneder fra krav om en høyere systemrisikobuffer er vedtatt til det trer i kraft. Jo høyere systemrisikobufferen settes og jo mer skjerpene virkningen er for en banks reelle kapitalkrav, desto sterkere blir grunnlaget for en innfasingsperiode som strekker seg over mer enn ett år.

9. Avsluttende merknader

Finansdepartementet har fremmet forslaget for å motvirke effekter av at EUs kapitalkravsregler inntas i EØS-avtalen. Finans Norge vil her vise til EØS-avtalens lojalitetsplikt, som i NOU 2012: 2 (Europautredningen) beskrives slik:

«Som det fremgår av ordlyden, går lojalitetsplikten etter artikkel 3 mye lengre enn bare til å kreve formelt korrekt gjennomføring av EU/EØS-retten. Nasjonale myndigheter har også påtatt seg en plikt til å søke å få den til å fungere så godt som mulig – både til å treffe vedtak for å oppfylle avtalen så godt som mulig, til ikke å treffe [vedtak] som motvirker den, og til generelt å lette samarbeidet etter beste evne.»

Departementet understreker samtidig at forslaget er ment å opprettholde det reelle kapitalkravnivået som er tilpasset risikoen i norsk økonomi og det norske finansielle systemet. Etter Finans Norges syn dokumenteres ikke behovet for en systemrisikosats på hele 4½ prosent, og vi etterlyser en langt grundigere redegjørelse. Departementet har for øvrig selv påpekt at skal det reelle kapitalkravet holdes uendret, bør systemrisikobufferen økes med omtrent ett prosentpoeng. Ut fra departementets eget premiss bør således økningen i systemrisikobufferen ikke overstige én prosentenheter. Forslaget hensyntar heller ikke at bankene benytter ulike metoder for risikomåling, og innebærer at det fortsatt vil være forskjeller i konkurransevilkår.

Når det anføres at det er nødvendig med et kapitalkravnivå som er vesentlig høyere enn i andre EU/EØS-land, og der den foreslåtte norske innretningen lett kan gi inntrykk av overlappende virkemiddelbruk, stiller det trolig høye krav til begrunnelsene dersom andre

EU/EØS-stater skal anerkjenne tiltakene.¹³ Virkemidler som begrunnes godt og benyttes etter EU-reglens intensjoner, vil trolig styrke grunnlaget for at ESRB tilrår anerkjennelse av norske tiltak.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

sign.
Idar Kreutzer
administrerende direktør

sign.
Erik Johansen
direktør

¹³ Jf. EBAs kritiske [vurdering](#) 15.05.19 av et ønske fra Estlands sentralbank om å innføre et gulv på gjennomsnittlig IRB-risikovekt på 15 prosent for estiske boliglån i henhold til CRR art. 458.

Vedlegg - systemrisiko i norsk økonomi

Vurderinger av Finansdepartementets begrunnelse

Departementet anfører at dagens nivå på systemrisikobufferkravet gjenspeiler strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finansielle systemet, og det vises til et sitat fra Nasjonalbudsjettet 2017:

«Blant annet er norsk økonomi preget av en ensidig næringsstruktur, relativt sterke konjunktursvingninger, høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet.»

Finans Norge kan ikke se at departementet har utført en grundig analyse som sannsynliggjør eller dokumenterer denne vurderingen fullt ut, heller ikke i nasjonalbudsjettet hvor sitatet hentes fra. I dette dokumentet refereres det i begrenset grad til analyser som illustrerer norsk systemrisiko og i enda mindre grad til studier som tydeliggjør systemrisikonivået i Norge relativt til andre land. Sitatet ovenfor inneholder etter Finans Norges syn i hovedsak postuleringer som ikke kan eller bør tas for gitt. Vi har ikke utført egne analyser, og vi gjør her ikke noe forsøk på å tilbakevise departementets syn, men vi vil angi referanser og argumenter som belyser at sitatet ovenfor ikke uten videre bør legges til grunn.

«Ensidig næringsstruktur»

Når departementet viser til en ensidig næringsstruktur, bør dette etter vårt syn vurderes relativt til andre lands økonomier. [The Observatory of Economic Complexity](#) har utviklet en indikator for kompleksiteten av lands økonomier. Med utgangspunkt i siste tilgjengelige indikatorverdi (2017), rangeres Norge med en 22. plass av i alt 129 land, der 14 EU-land rangerer høyere enn Norge. I en global vurdering tilsier dette at norsk økonomi er kompleks og at i en sammenlikning med EUs medlemsland er plasseringen nærmere medianen.

«Relativt sterke konjunktursvingninger»

Ifølge departementet kjennetegnes norsk økonomi av relativt sterke konjunktursvingninger. Det presiseres ikke om departementet mener at aktivitetssvingningene i norsk økonomi har økt over tid og/eller om svingningene anses å være sterkere enn i andre land. I Heggelund og Vikøren (2015) konkluderes det med at i perioden fra 1970 til 2014 har den økonomiske aktiviteten i Norge ikke svingt mer enn i andre nordiske land.¹⁴ I perioden fra 2000 til 2014 har volatiliteten i norsk økonomi vært lavere enn i de andre nordiske økonomiene.

«Høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked»

Det finnes en rekke studier som belyser utviklingen i og nivået på norske husholdningers

¹⁴ Heggelund, J.A. og I. Vikøren (2015): «Makroøkonomisk volatilitet og finansiell stabilitet. En volatilitetsanalyse av norske makrovariabler.» Norges Handelshøyskole.

gjeld. Gjeldsutviklingen har nær sammenheng med boligmarkedet. Finans Norge bestrider ikke at gjeldsbelastningen i husholdningene er høy både historisk og sammenliknet med andre land, og vi har forståelse for at gjeldsbelastningen anses som en av de alvorligste sårbarhetene i det norske finansielle systemet.¹⁵

Boligprisene har steget i lang tid, og viktige drivkrefter har vært stigende inntekter og lavere rente. Boligprisveksten har sterkt bidratt til gjeldsveksten. I 2017 falt boligprisene, og deretter har prisutviklingen vært nokså moderat. Det tyder på at boligmarkedet nå er mer balansert og i mindre grad «presset» slik departementet anfører. Det er dessuten store forskjeller på prisnivåer i ulike deler av landet.

Det Finans Norge her vil understreke, er at utviklingen i boligpriser og husholdningsgjeld også er angitt som begrunnelse for andre makrotilsynstiltak, herunder kapitalkrav, som blant annet motsyklisk kapitalbuffer, og det er nå også foreslått nye IRB-gulv for risikovekting av eiendomseksponeeringer. Etter EUs kapitalkravsregler skal risiko ikke telles dobbelt, og departementets tilnærming kan bidra til (minst) en dobbelttelling av risiko i innretningen av regulatoriske tiltak. Vi vil også fremheve EBAs klare vektlegging av hensynet til å unngå dobbelttelling av risiko i innretningen av makrotilsynstiltak.¹⁶

«Finanssystemet er nært sammenkoblet»

Finans Norge er ikke kjent med analyser som illustrerer at det finansielle systemet er vesentlig mer sammenvevd i Norge enn i andre EU/EØS-land. I en Norges Bank-analyse fra 2016, «[Smitte mellom banker – Systemrisiko som følge av bankenes sammenkobling](#)», vises det til at introduksjonen av obligasjoner med fortrinnsrett i Norge i 2007 og ny likviditetsregulering isolert sett har bidratt til sammenkoblinger som kan gi opphav til systemrisiko.¹⁷ Også IMF og Finanstilsynet har pekt på fremveksten av slike sammenkoblinger og tilknyttet risiko.¹⁸ I Norges Bank-analysen fremheves det imidlertid at norske banker var sterkt sammenkoblet ved inngangen til bankkrisen i slutten av 80-årene, at disse koblingene ble sterkt redusert gjennom krisen og at de har vært relativt stabile siden den gang.

Finans Norge vil presisere at regulatoriske drivkrefter for sammenkoblinger trolig også gjør seg gjeldende i en rekke andre land, dog med varierende styrke. Samtidig finnes det også andre kilder og drivere for sammenkoblinger. Eksempelvis kan banksystemer i enkelte andre nordiske land være tettere sammenvevd seg imellom og med det globale finanssystemet

¹⁵ Jf. også ESRBs [brev](#) 27.06.19 hvor det påpekes at høy gjeld i husholdningene og høye boligpriser utgjør den største sårbarheten for finansiell stabilitet i Norge.

¹⁶ Jf. EBA (2015): «The range of practices regarding macroprudential policy measures».

¹⁷ Norges Bank Staff Memo nr. 13/2016.

¹⁸ Jf. IMF (2015): «Linkages And Interconnectedness In The Norwegian Financial System» samt ulike utgaver av Finanstilsynets rapporter «Finansielt utsyn».

enn hva det norske er når sistnevnte ses under ett. Graden av sammenkoblinger med andre lands systemer kan blant annet henge sammen med størrelsen på et lands banknæring.

«Finanssystemet er avhengig av å hente kapital fra utlandet»

Eksport av olje og gass har over tid bidratt til store overskudd på driftsbalansen og dermed økende netto fordringer på utlandet. Det meste av statens petroleumsinntekter har blitt plassert som finansfordringer i utlandet, men også andre aktører har bidratt til kapitalutgangen, blant annet som følge av at diversifiserte investeringer gir høyere risikojustert avkastning. Den samlede kapitalutgangen - via blant annet aktører som oljefondet (SPU), pensjonskasser, forsikringsselskaper og verdipapirforetak - har over tid vært større enn overskuddet på driftsbalansen. Det betyr at andre aktører har stått for kapitalinngang fra utlandet, og her er banknæringen dominerende. Det er imidlertid naturlig at bankene fyller en slik funksjon ut fra rollen som finansiell formidler. Slik kapitalinngang finansierer norske realinvesteringer. Etter Finans Norges syn er det som sådan ikke det norske finansielle systemet som er «avhengig» av å hente kapital fra utlandet, men reelt sett bankenes kunder. Resultatet må trolig ses i lys av det regulatoriske rammeverket for SPU.

En vesentlig andel av norske bankers markedsfinansiering er blant annet derfor i utenlandsk valuta, og dersom en betydelig del av denne var kortsiktig, ville det utgjort en sårbarhet i det norske finansielle systemet. Den utenlandske markedsfinansieringen har imidlertid over tid blitt mer langsiktig, og selv om den utgjør en kanal for at norsk banknæring påvirkes av uro og likviditetstørke i internasjonale kapitalmarkeder, vil en godt diversifisert finansieringsstruktur også kunne utgjøre en styrke. Ved å hente inn finansiering i andre valutaer får bankene tilgang til flere markeder og investorer, og de kan dermed bli mindre sårbare for uro i et enkelt marked. Og med stigende løpetid for slik finansiering avtar likviditetsrisiko.

I etterkant av den globale finanskrisen har norske bankers kortsiktige markedsfinansiering falt markert mens likviditetsbufferne har økt. Norges Bank har i enkelte rapporter om finansiell stabilitet frem til og med 2017 trukket frem norske bankers kortsiktige finansiering i valuta som én av de tre viktigste sårbarhetene i det norske finansielle systemet, men ikke i 2018-rapporten. Den kortsiktige valutafinansieringen har lenge blitt motsvart av likvide eiendeler i samme valuta, blant annet i form av svært likvide og sikre sentralbankinnskudd, og i 2018-rapporten klargjør Norges Bank at justert for slike sentralbankinnskudd har bankenes kortsiktige valutafinansiering blitt redusert de siste årene.

Risikoreduserende faktorer

Etter Finans Norges syn utgjør altså sitatet fra Nasjonalbudsjettet 2017 i hovedsak postuleringer som etter vårt syn kan sterkt problematiseres, og departementets fremstilling fremstår skjev når strukturelle og institusjonelle faktorer som trolig bidrar til lavere systemrisiko utelates i vurderingen. Vi søker ikke her å gi noen uttømmende betraktning av slike faktorer, men vi vil peke på trekk ved norsk økonomi som burde inngå i en vurdering av

systemrisiko, og som kan bidra til å forklare at aktivitetssvingningene er i norsk økonomi er relativt lave (jf. Heggelund og Vikøren, 2015).

Norge, men også Sverige og Danmark, kjennetegnes av sterke automatiske stabilisatorer, slik at selv uten diskresjonære endringer i finanspolitikken gir statsbudsjettet vesentlige bidrag til å dempe konjunktursvingningene.¹⁹ Norge særpreges dessuten av oljefondet, oljefonds-mekanismen og handlingsregelen for finanspolitikken. Gitt den statsfinansielle situasjonen er det lite sannsynlig at statsfinansielle utfordringer skal smitte over på bankene, samtidig som fondet og rammeverket gir et klart handlingsrom for stabiliserende finanspolitikk.

Norge har en selvstendig pengepolitikk rettet inn mot et inflasjonsmål, og inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, der det også skal legges vekt på realøkonomisk og finansiell stabilitet. Dessuten kan en fleksibel kronekurs bidra til mindre svingninger i produksjon og sysselsetting. Erfaring tilsier at den flytende kronekursen kan gi sterke forbedringer av konkurranseevnen ved negative sjokk, noe som også kan understøttes av virkemåten til norsk lønnsdannelse. Det norske systemet for inntektsdannelse letter trolig omstillingsprosesser ettersom gevinster kommer både eiere og arbeidstakere til gode.

Produktivitetskommissjonen har fremhevet at norsk næringsliv har vist stor evne til omstilling gjennom lang tid.²⁰ Arbeidskraften synes å ha høy mobilitet mellom bedrifter og regioner, og et høyt utdanningsnivå bidrar til slik mobilitet og omstillingsevne. Også kvaliteten på samfunnets institusjoner har en viktig betydning når strukturelle styrker og svakheter skal vurderes. Internasjonale sammenligninger viser at Norge har gode samfunnsinstitusjoner og at det norske samfunnet kjennetegnes av at innbyggerne gjennomgående har høy tillit til hverandre og til myndighetene.

Norge kjennetegnes dessuten av en svært mangfoldig, diversifisert og solid finansnæring, med gjennomgående god lønnsomhet, som er klart mindre konsentrert enn i våre naboland.²¹ Den norske banknæringen, målt relativt til samlet verdiskaping, er heller ikke stor, og etter Finans Norges beregninger er den mindre enn EU-gjennomsnittet.

Det kan dessuten vises til strukturelle endringer i norsk økonomi som kan ha trukket ned risikoen i norske banker over tid, foruten sterk kvalitetsheving i bankenes risikostyring og kredittpraksis. Importandelen i konsumet har trolig økt markert gjennom de siste tiårene, noe som reduserer effekten av svak konsumutvikling på norske bankers utlånstap, og i tillegg

¹⁹ Jf. Finansdepartementet (2011): «[Finansdepartementets beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse](#)».

²⁰ Jf. NOU 2015: 1 «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd».

²¹ Markedskonsentrasjon målt som andel av utlån til kunder. I Finansielt utsyn 2014 vises det at de fire største bankene i Danmark, Finland og Sverige har en vesentlig høyere samlet markedsandel enn de fire største bankene i Norge.

har bankenes eksponeringsandel mot konsumsensitive næringer avtatt.²² Samtidig kan den relative betydningen av markedsfinansiering og bankfinansiering ha endret seg strukturelt i ulike markedssegmenter, blant som følge av fremveksten av et betydelig high-yield obligasjonsmarked. Det kan bidra til vesentlig lavere risiko i bankenes foretakporteføljer.

Finansdepartementet viser i høringsnotatet til enkelte analyser av optimale kapitalkrav, men utelater en vurdering av virkningen av nye krisehåndteringsregler, herunder prinsippet om «bail-in». Med nye krisehåndteringsregler vil den økonomiske byrden som følger av en krise flyttes fra skattebetalerne til bankenes investorer. Regelverket vil trolig bidra til å trekke ned sannsynligheten for at en bank kommer i krise og samtidig vil effektive krisetiltak sterkt redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene gitt at en krise først har inntruffet. Krisehåndteringsreglene får således betydning for hva som er et riktig kapitalkravnivå.

Britiske myndigheter har i vurderingen av et optimalt kapitalkravnivå, der samlet nytte måles opp mot totale kostnader, overveid virkningen av kapitalkrav og nye krisetiltak under ett. Ifølge britiske myndigheter bidrar krisehåndteringsreglene til å redusere det riktige kapitalkravnivået med 5 prosentpoeng.²³ Det illustrerer betydningen av å foreta en grundig samfunnsøkonomisk analyse av helheten i ny bankregulering, og Finans Norge savner en tilsvarende analyse og avklaring fra norske myndigheter.

De strukturelle og institusjonelle trekkene nevnt ovenfor blir trolig vesentlig vektlagt av ulike internasjonale aktører, som kredittvurderingsbyråer og investorer. For eksempel vurderer Standard & Poor's risikoen i det norske banksystemet som relativt lav, se figur 1 nedenfor. Denne analysen gir ingen holdepunkter for at systemrisikoen i Norge skulle være vesentlig høyere enn i andre EU/EØS-land.

Kapitalkrav og risiko

Med utgangspunkt i departementets forslag vil det generelle, kombinerte bufferkravet for norske banker være på 9,5 prosent ved utgangen av inneværende år.²⁴ Etter hva vi kan se, er dette det aller høyeste generelle, kombinerte bufferkravet i EU/EØS-området. Etter vårt syn er det ikke grunnlag for å anføre at systemrisikoen er så vidt mye høyere i Norge enn i resten av EU/EØS-området, og vi etterlyser derfor en langt bredere og dypere begrunnelse for et samlet bufferkrav av en slik størrelse. Norskregulerte banker aksepterer imidlertid strenge krav når de er godt risikofaglig begrunnet, innrettes i tråd med EU-reglens innhold og formål samt gjøres gjeldende for alle aktører i samme marked.

²² Jf. blant annet Norges Bank Staff Memo nr. 9/2014, hvor det fremkommer at konsumsensitive næringer utgjorde rundt 28 prosent av bankenes utlån i 1997 og at denne andelen hadde avtatt til 16 prosent i 2013.

²³ Jf. Bank of Englands analyse av og syn på hva som utgjør et riktig kapitalkravnivå: «[The framework of capital requirements for UK banks](#)».

²⁴ Det vil si det kombinerte kapitalbuffekravet når det ses bort fra særskilte bufferkrav for systemviktighet.

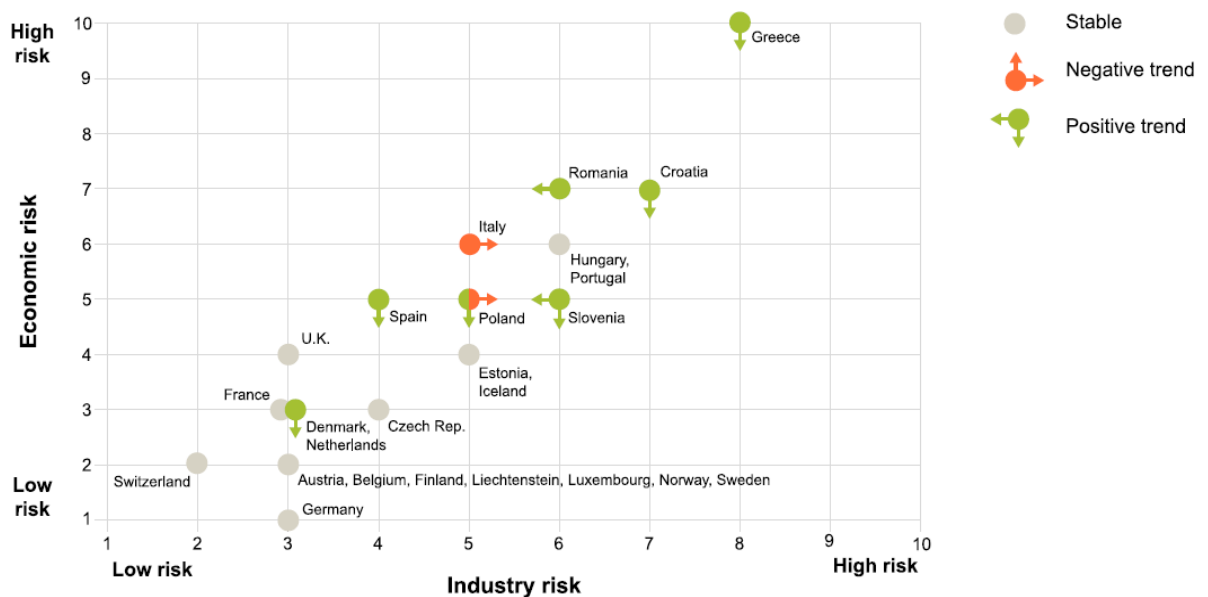
Etter Finans Norges vurdering bør altså departementet dokumentere systemrisikonivået i Norge relativt til andre land. Dersom departementet skulle være av den oppfatning at norske kapitalkrav bør være høyere enn i andre EU/EØS-stater for samme risiko, bør dette kommuniseres. Uten en slik klargjøring kan det norske kapitalkravsnivået i seg selv utgjøre et signal til investorer om høy risiko, noe som normalt gir økte finansieringskostnader for bankene, slik at utlånsrentene presses opp og den økonomiske aktiviteten ned. Et eventuelt feilaktig signal om høy systemrisiko gir således unødige realøkonomiske kostnader.

Finans Norge mener

Nasjonale skjerpelser av kapitalkrav etter EU-regelverket må baseres på et beslutningsgrunnlag som dokumenterer et økt risikonivå. Etter vår vurdering foreligger det ikke en tilstrekkelig begrunnelse for dagens samlede norske kapitalkravsnivå, ei heller for forslaget om å øke systemrisikobufferen til hele 4½ prosent. Enten bør det fremmes en tilstrekkelig og reell begrunnelse eller så bør det kommuniseres at norske kapitalkrav skal være høyere enn i andre EU/EØS-land for samme risiko.

Figur 1 S&P's Banking Industry Country Risk Assessment (BICRA)

BICRA Scores And Economic And Industry Risk Trends



Data as of Jan. 24, 2019. Our BICRA groups are on a scale from '1' to '10', with '1' denoting the lowest-risk banking sectors. Source: S&P Global Ratings. Copyright © 2019 by Standard & Poor's Financial Services LLC. All rights reserved.