

Notat

Til: Finanstilsynet

Fra: DNB
Nordea
SpareBank 1 – Bank 1 Oslo Akershus
SpareBank 1 Nord-Norge
SpareBank 1 SMN
SpareBank 1 SR-Bank
Sparebanken Hedmark
Sparebanken Vest

Dato: 31. mars 2014

Finanstilsynets forslag til nye krav til boliglånsmodeller - kommentarer fra IRB-bankene

1. Innledning

Finanstilsynet har i IRB-tilsynene høsten 2013 og i brev av 21. februar presentert utkast til nye krav til bankenes PD og LGD-modeller for boliglån. I dette notatet gir DNB, Nordea, SpareBank 1 – Bank 1 Oslo Akershus, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SMN, SpareBank 1 SR-Bank, Sparebanken Hedmark og Sparebanken Vest, heretter kalt IRB-bankene, sine vurderinger av Finanstilsynets forslag.

Vurderingene rundt hjemmelsgrunnlaget er nærmere omtalt i brev fra Finans Norge. IRB-bankene slutter seg fullt til disse vurderingene. Finanstilsynets foreslåtte tiltak er i praksis en overprøving av kalibreringen som ligger i den internasjonalt fastsatte beregningsformelen for risikovekting av boliglån. Dette skjer gjennom å pålegge bankene å anvende kunstig høye, ikke-representative verdier for PD og LGD. For å sikre konsistent innhold av RWA på tvers av landegrenser er det viktig at slike kalibreringsspørsmål løses gjennom internasjonalt samarbeid, dvs. i Baselkomiteen eller i regi av EBA. IRB-bankene har betydelige risikofaglige innvendinger til forslagene. Dette notatet supplerer de juridiske vurderingene i Finans Norges brev med risikofaglige vurderinger av Finanstilsynets foreslåtte tiltak.

Bankenes kredittmodeller for boliglån skal gi forsvarlige estimat på bankens tapsrisiko knyttet til lånene. Dette må også være utgangspunktet for en vurdering av kravene knyttet til modellene. De gjeldende modellene er kalibrert mot tapshistorikken fra bankkrisen tidlig på 1990-tallet. I tillegg er det lagt inn sikkerhetsmarginer. Der det ikke foreligger tilgjengelige data så langt tilbake, er det hensyntatt gjennom høyere sikkerhetsmarginer. Disse sikkerhetsmarginene har blitt fastsatt i samråd med Finanstilsynet i forbindelse med søknad om tillatelse til bruk av IRB-modeller. Tallfestingen av modellene valideres

minimum årlig, og denne valideringen er det viktigste temaet i de årlige IRB-inspeksjonene Finanstilsynet har i bankene.

Kredittmodellene er sentrale verktøy i bankenes risikostyring, og de anvendes både i innvilgelse og i porteføljeovervåking og -styring. For at modellene skal kunne spille denne sentrale rollen i bankenes risikostyring, må modellene gi et rimelig bilde av bankens tapsrisiko knyttet til de aktuelle engasjementene. Bli det pålagt et stort avvik mellom modellenes resultater og det bankene anser å være den reelle tapsrisikoen, mister modellene sin verdi i den daglige risikostyringen. Det vil være svært krevende å bygge og å opprettholde en god risikokultur når det ikke er troverdighet om at modellene som skal benyttes i risikostyringen reflekterer den risikoen bankene står overfor. Det vil da være en fare for at modellene mister sin troverdighet som gode verktøy for rådgiverne i banken, og de mister verdi som effektive verktøy i bankens porteføljestyring. Bankene vil da ha valget mellom å styre etter modeller som etter deres vurdering ikke adekvat reflekterer risiko eller å bryte kravene om anvendelse av modellene. Dette er noen av årsakene til at modellene ikke bør pålegges å ta høyde for risiko knyttet til andre forhold enn bankenes tapsrisiko på de aktuelle engasjementene, for eksempel systemrisiko. Kapitaldekningsregelverket gir god anledning til å ivareta slik risiko på annen måte, jf. for eksempel systemrisikobuffer og pilar 2 krav. Sverige har anvendt disse virkemidlene.

Dette notatet inneholder IRB-bankenes risikofaglige vurderinger av forslagene fra Finanstilsynet. Avsnitt 2 inneholder IRB-bankenes vurdering av hva IRB-modellene skal fange opp, avsnitt 3 inneholder IRB-bankenes vurdering av forslaget til felles metode for kalibrering av PD-modellene, avsnitt 4 omtaler noen utfordringer knyttet til Finanstilsynets datagrunnlag, mens avsnitt 5 inneholder vurderinger av forslaget til en overstyrende LGD-modell. Avsnitt 6 inneholder en oppsummering og konklusjon.

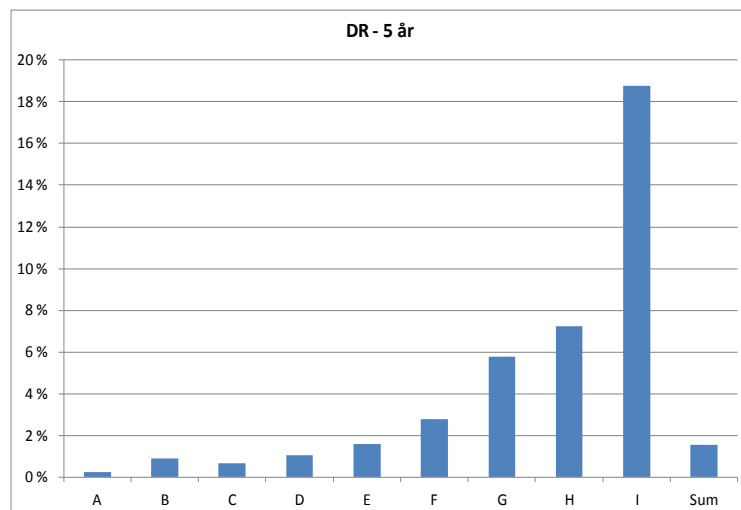
2. Hva slags risiko bør bankenes IRB-modeller for boliglån dekke?

IRB-modellene for boliglån skal fange opp den enkelte institusjons kredittrisiko på boliglån. Dette innebærer i henhold til kapitalkravsforskriften at bankenes PD-modeller skal forutsi langsiktig utfall for mislighold på boliglån i henhold til institusjonens definisjon av mislighold. Tilsvarende skal LGD-modellen gi et forsvarlig estimat på institusjonens forventede tap på misligholdte boliglån i økonomiske nedgangstider.

Denne tilnærmingen gjør at bankene må holde kapital for boliglån etter den tapsrisikoen som er knyttet til boliglånene. Dette gjør også modellene godt egnet til risikostyring i bankene og til å brukes i den forretningsmessige vurderingen av kundelønnsomhet. Det sikrer også at det er samsvar mellom risikoen i bankens boliglånsportefølje og kapitalkravene knyttet til denne. Lavere risiko vil gi tilsvarende lavere kapitalkrav, og høyere risiko vil gi tilsvarende høyere kapitalkrav.

IRB-bankenes erfaring er at modellene fungerer godt. Modellene er nyttige i anvendelse og flere år med bruk og validering viser at modellene har gode evner til å predikere risiko. Gjennomgående er det en tendens til at modellene overpredikerer risikoen for boliglån snarere enn å underpredikere den. Det er heller ikke slik som Finanstilsynet synes å hevde at modellene kun har evne til å predikere risiko på svært kort sikt. Modellene viser imidlertid god evne til å rangere risiko også over lengre tidshorisonter, jf. figuren under. I figuren er kundene gruppert etter ratingkategori ved innvilgelse. Søylene viser så samlet misligholdsfrekvens for de samme kundene over de neste fem årene. Som det fremgår er det en helt klar sammenheng mellom modellens rangering og misligholdsfrekvens også over horisonter på så mye som fem år.

Figur 1 Risikoklasse ved innvilgelse og akkumulert misligholdsfrekvens over de neste fem årene. A er beste risikoklasse og I er dårligste.



Boliglån kan også innebære risiko utover tapsrisikoen på det enkelte boliglån i seg selv. Høy gjeld og økende rentebelastning kan for eksempel føre til at husholdningene reduserer sin etterspørsel mot bedriftene for å kunne betjene sin gjeld. Denne typen smittevirkninger bør imidlertid ikke gjenspeiles i påslag på risikoparameterene på boliglån. Det er flere grunner til dette:

1. Slike smittevirkninger har også forekommet historisk (og kanskje særlig under bankkrisen), og denne effekten er allerede reflektert i kalibreringen av bankenes PD og LGD-modeller på foretakslån. Det å skulle gi et påslag i risikoparameterene på boliglån vil dermed innebære en dobbelttelling og dermed overlappende kapitalkrav.
2. En slik løsning vil binde opp kapital der det forventningsmessig er minst behov for den. Særlig vil det bindes opp mye kapital i boligkredittforetakene, som overhodet ikke vil være utsatt for den indirekte smitteeffekten påslagene er ment å ivareta. Kapitalen som er bundet opp i boligkredittforetaket vil da ikke kunne brukes for å dekke tapene som forventningsmessig vil oppstå i eierbankenes portefølje av foretakslån.

Enkelte argumenterer også for at påslag på risikoparameterene for boliglån kan være effektivt for å dempe oppbyggingen av boligbobler. Det synes imidlertid å være bred faglig enighet om at tiltak som likebehandling av bolig med andre formuesobjekter i skattesystemet og retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis er bedre egnede virkemidler enn økning i risikovekter dersom man er bekymret over ubalanser i boligmarkedet.

Samlet sett viser dette at inngripen i risikoparameterene for boliglån er en lite hensiktsmessig måte å ta høyde for systemrisiko. PD og LGD-modellene på boliglån bør derfor kalibreres slik at de gir forsvarlige estimat på risikoen for mislighold og tap i bankenes boliglånsporteføljer. Etter IRB-bankenes vurdering gjorde de det allerede før LGD-gulvet ble innført. Så langt IRB-bankene kan se er det ikke forhold i valideringen av modellene, eller fra nasjonale eller internasjonale erfaringer som tilsier vesentlige endringer i modellene. Dersom Finanstilsynet mener å ha avdekket konkrete svakheter i enkelte bankers modeller vil det være naturlig at de redegjør for disse funnene ovenfor den aktuelle banken slik at disse

svakhetene kan rettes opp. Dette vil også være en fremgangsmåte som er i tråd med EU-regelverket, jf. nærmere omtale i brevet fra Finans Norge.

Hensynet til konkurranseevnen i forhold til utenlandske banker tilsier også at bankens IRB-modeller ikke tillegges oppgaver utover det å reflektere institusjonens risiko, slik hensikten er oppgitt i det internasjonale kapitaldekningsregelverket. Med en særnorsk måte å kalibrere IRB-modellene vil norske banker fremstå som mindre solide og få svekket konkurranseevne, særlig i lavrisikosegmentet. IRB-bankene oppfordrer derfor Finanstilsynet til å følge internasjonal tilsynspraksis i vurderingen av modellkalibrering.

Selv om IRB-bankene advarer mot å hensynta risiko utover risiko for mislighold og tap i institusjonens egen portefølje, er bankene fullt innforstått med at systemrisiko bør reflekteres i økte kapitalkrav. Dette bør imidlertid skje gjennom de virkemidlene det internasjonale regelverket legger til rette for. IRB-bankene er derfor av den klare oppfatning at det vil det være langt mer hensiktsmessig å pålegge en slik økning i kapitalkravene gjennom systemrisikobuffer, motsyklisk kapitalbuffer, eller gjennom særskilte pilar 2 krav. En slik tilnærming vil gi den ønskede kapitalstyrkingen av bankene, samtidig vil bankenes mulighet til effektiv risikostyring opprettholdes og det vil i mindre grad svekke konkurranseevnen. Systemrisiko vil variere over tid og det vil derfor være et bedre og mer presist tiltak å anvende virkemidler som naturlig lar seg justere. Det er ikke tilfellet for langsiktig kalibreringsnivå for boliglansmodellene.

3. Finanstilsynets forslag til felles metode for kalibrering av PD-modeller for boliglån

3.1 Hovedtrekk i Finanstilsynets skisse til modell for PD-kalibrering

Bankenes PD-modeller skal kalibreres inn slik at de forutsier langsiktig utfall etter institusjonens definisjon av mislighold, jf. kapitalkravsforskriftens §11-2. Finanstilsynet har i brevet presentert en felles metode for kalibrering av bankenes PD -modeller for boliglån. Med Finanstilsynets metode blir kalibreringsnivået gitt ved:

$$PD_{regulatorisk} = \alpha \times DR_{krise} + (1 - \alpha) \times DR_{normal}$$

der,

DR_{krise} og DR_{normal} er misligholdsraten i hhv. kriseår og normalår. Kriseårs misligholdet beregnes ut fra data fra bankkrisen, mens misligholdsraten i normalår skal være estimert av bankene i henhold til kapitalkravsforskriftens krav til datahistorikk.

α er vekten som legges på misligholdet i krisetider, eller andelen år som kan forventes å være kriseår.

Etter IRB-bankenes vurdering er selve metoden i utgangspunktet akseptabel til å kalibrere bankenes PD-modeller, og den er grovt sett i tråd med de metodene bankene bruker i dag. Metoden sikrer at vekten som legges på hhv. kriseår og normalår er konstant, slik at for eksempel flere år med god økonomisk utvikling og lavt mislighold ikke i seg selv bidrar til at kalibreringsnivået for PD tender nedover. Med rimelig valg av α og rimelige forutsetninger om mislighold i kriseår, vil metoden gi et anvendelig mål på

det langsiktige utfallet for misligholdsraten. En felles metode vil også bidra til større likebehandling av bankenes regulatoriske PD-modeller, og slik sett hindre at forskjeller i kalibreringsmetoder i seg selv bidrar til forskjeller i risikovekter mellom bankenes boliglånporteføljer. En slik metode må imidlertid også være i tråd med de kommende regulatoriske standardene fra EBA, jf. nærmere omtale i brevet fra Finans Norge.

3.2 Valg av parametere - overordnet

Parameterne i metoden bør settes slik at kalibreringsnivået gir et forsvarlig estimat på langsiktig mislighold på boliglån. Da vil modellene kunne fungere godt som verktøy for risikostyring, og de vil være etterprøvbare gjennom bankenes valideringsprosesser. Tillegg for risiko knyttet til eventuelle smitteeffekter fra boliglån til mislighold og tap på andre typer lån, bør innarbeides i kalibreringsnivået på engasjementstypene som rammes av smitten, ev. innarbeides i et av de mange bufferkravene eller i pilar 2 kravene.

Finanstilsynet har foreslått følgende parameterverdier:

Parameter	Parameterverdi	Kort kommentar
DR_{normal}	Bankens estimerte DR i normalår	Gir et bilde av det faktiske misligholdet i banken. Estimaten skal reflektere gjennomsnittlig misligholdsfrekvens i normalår, basert på institusjonenes relevante datagrunnlag
DR_{krise}	4 %	Gjennomsnittlig volum av misligholdte lån til personmarkedet i 1990-1993 hos de største bankene. Det er dermed ikke konsistens mellom nivå på mislighold og vekten på kriseår. Andelen misligholdte lån er multiplisert med dagens forhold mellom misligholdsrate (DR) og andel misligholdte lån for å lage et estimat på DR.
α	0,2	Antakelse om at en finanskriser med fem års varighet inntreffer hvert 25. år

Det er særlig valgene av parameterverdier for DR_{krise} og α har IRB-bankene betydelige faglige innvendinger til. En grov første realitetssjekk av forutsetningene er hva det innebærer for samlet mislighold for den enkelte bankens boliglånportefølje ved en krise av samme omfang modellen er dimensjonert for. Med en krise som varer i fem år og en årlig misligholdsrate på 4 % vil nær 20 % av bankenes boliglån ved inngangen til krisen vil bli misligholdt i løpet av krisen. Det er i så fall snakk om et scenario der anslagsvis 250 000 – 300 000 norske husholdninger misligholder sine boliglån i løpet av en femårsperiode. Gitt Finanstilsynets forutsetning om null tilfriskning i LGD-modellen, jf. nærmere omtale i avsnitt 5, innebærer dette også 250 000 – 300 000 tvungne realisasjoner av boliger i løpet av perioden. Disse nivåene på mislighold og tvungne realisasjoner er etter IRB-bankenes vurdering verken forenlig med norske historiske erfaringer, eller det som må kunne ses på som påregnelige økonomiske forhold etter kapitalkravsforskriftens § 11-2. IRB-bankene kan ikke helt utelukke en situasjon der misligholdsraten en kort periode kan nå 4 %. Men, det vil være over en kort periode, og ikke fem år. Dette viser viktigheten av at det er en rimelig konsistens mellom forutsetningene om α og DR_{krise} .

I avsnittene under gjør vi nærmere rede for innvendingene til parameterverdiene, og vi oppsummerer med vår vurdering av rimelige parameterverdiene og hvilken konsekvens det vil ha for kalibreringsnivået for bankenes PD-modeller.

3.3 Valg av parameter - DR_{krise}

3.3.1 Generelt

DR_{krise} bør settes som et forsvarlig anslag på hva misligholdsraten på boliglån kan være i en alvorlig lavkonjunktur, for eksempel i et tilbakeslag på linje med bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. I tillegg må selvfølgelig alle parametervalg være konsistent med EUs regelverk, herunder de kommende standardene fra EBA. Dersom man skal benytte bankkrisen som utgangspunkt, er det en utfordring at det ikke eksisterer data for misligholdsraten på boliglån så langt tilbake i tid.

Finanstilsynet tar utgangspunkt i beholdningen av misligholdte lån i personmarkedsporteføljen når de fastsetter DR_{krise} . Ifølge Finanstilsynet var andelen misligholdte lån 6,6 % i de største bankene under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet. Dersom datakvaliteten er god, kan et beholdningstall etter IRB-bankenes syn være et rimelig startpunkt for å fastsette DR_{krise} . I tillegg til en grundig vurdering av datagrunnlaget, jf. omtale i avsnitt 4, er det svært viktig at det tas hensyn til følgende:

1. Det må tas høyde for at man tar utgangspunkt i hele utlånsporteføljen til personmarkedet, og ikke bare til boliglånsporteføljen. Misligholdsraten er vesentlig lavere på boliglån enn øvrige personmarkedslån. Når man skal omregne mislighold for personmarkedet til mislighold for boliglån må det gjøres en korreksjon for denne forskjellen. Finanstilsynet har ikke gjort noen slik korreksjon.
2. Det må tas høyde for definisjonsforskjeller. Andelen misligholdte lån er en beholdningsstørrelse, mens misligholdsraten er en strømningsstørrelse. Andelen misligholdte lån må forsøkes omregnes til en misligholdsrate. Finanstilsynet gjør en slik omregning basert på dagens forhold mellom andel misligholdte og misligholdsraten. Ettersom størrelsen Finanstilsynet er ute etter er misligholdsraten i kriseår, innebærer tilnærmingen en antakelse om at forholdet mellom andelen misligholdte og misligholdsraten er konstant over konjunktorene.

Forholdet mellom andelen misligholdte lån og misligholdsraten varierer imidlertid betydelig over konjunktorene. Generelt øker andelen betydelig mer og holder seg høyere over en lengre periode enn DR. Når misligholdene øker klart, skjer det en opphopning av misligholdte lån. Dette kan for eksempel skyldes at realisering av sikkerheter tar lenger tid i dårlige enn i gode tider. I tillegg vil det være en større andel av sakene der realiseringen av sikkerhetene ikke gir full dekning av utestående. I slike tilfeller blir engasjementet værende misligholdt i lengre tid. Videre vil andelen misligholdte lån som tilfriskes kunne være lavere, og dermed blir gjennomsnittlig tid i mislighold lenger.

3. DR_{krise} bør være et uttrykk for hvilken DR som må kunne påregnes i en fremtidig krise, ikke DR ved forrige krise. Dette innebærer at det må vurderes om det er endringer i porteføljekvalitet som innebærer at mislighold framover vil kunne skille seg fra misligholdet under bankkrisen. Finanstilsynet har ikke gjort noen slik vurdering, og de forutsetter dermed at kvaliteten på bankenes boliglånsportefølje i dag er om lag som den var forut for bankkrisen. Etter IRB-bankenes vurdering har det vært vesentlige endringer i bankenes rolle i boliglånsmarkedet, og vesentlige endringer i bankenes kredittprosesser som bør hensyntas i fastsettelsen av DR_{krise} .

Under følger en diskusjon av viktigheten av disse forholdene og av betydningen for fastsettelsen av DR_{krise} .

3.3.2 Betydningen av definisjonsforskjeller – personmarkedslån vs. boliglån i personmarkedet

Finanstilsynet har lagt til grunn beholdningen av misligholdte lån i personmarkedet som mål på misligholdte lån i personmarkedet med pant i bolig. Dette er en uproblematisk tilnærming dersom misligholdsraten på boliglån og andre utlån i personmarkedet er om lag lik, eller dersom andre lån enn boliglån kun utgjør en liten andel av personmarkedsporteføljen. Dessverre er ingen av disse forutsetningene oppfylt.

Under forrige bankkrise var en stor del bankenes utlån til personmarkedet utlån uten pant i bolig, for eksempel billån eller blacolån, jf. tabellen under. Dette innebærer at andelen misligholdte lån må justeres for forskjeller i misligholdssannsynlighet mellom boliglån og øvrige personmarkedslån.

Utlån til personmarkedet 4. kvartal 1991 (tidligste offentlig tilgjengelige observasjon)

	Sparebanker	Forretningsbanker	Totalt
Utlån til husholdninger mv. med pant i bolig	96 348	56 100	152 448
Samlede utlån til husholdninger mv.	147 658	137 720	285 378
Boliglånsandel	65 %	41 %	53 %

Kilde: Norges Banks Finansstatistikk 18/1998.

Et naturlig mål på forskjell i misligholdssannsynlighet mellom boliglån og øvrige utlån til personmarkedet, er forskjeller i observert DR og forskjeller i anslått PD, jf. tabellen under.

Relativ misligholdsrisiko mellom øvrige personmarkedslån og boliglån, målt ved DR og PD

	SR	SMN	SNN	Hedmark	BIOA	Vest	DNB	Gjennomsnitt
DR	5,7	4,3	3,8	3,3	3,6	3,4	5,3	4,2
PD	3,3	2,6	2,8	3,4	2,2	2,3	3,6	2,9
Periode	2006-2012	2009-2012	2006-2012	2010-2012	2010-2012	2002-2012	2010-2012	

Kilder: Bankenes Pilar 3 rapporter og interne data.

Ut fra tabellen ser det ut til at:

- DR for øvrige utlån i personmarkedet gjennomgående vært drøyt fire ganger høyere enn DR på boliglån de siste årene.
- PD på øvrige utlån i personmarkedet har vært om lag tre ganger høyere enn PD for boliglån.

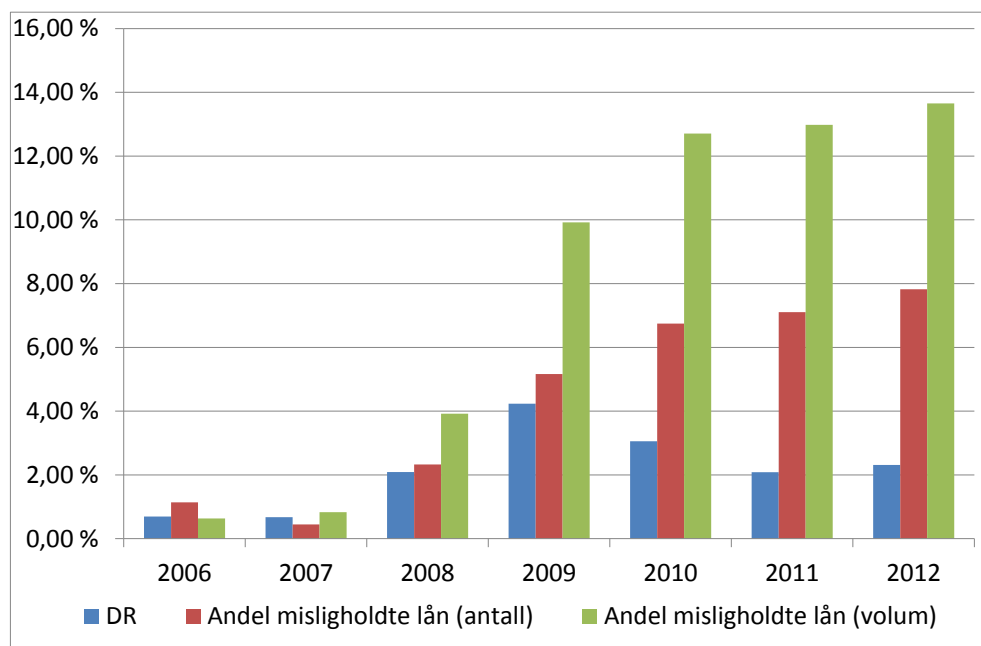
I tillegg er det en observasjon fra norske banker under finanskrisen at misligholdene på massemarkedslån uten pant i bolig økte klart mer enn misligholdene på massemarkedslån med pant i bolig.

Basert på tallene i tabellen over virker det som en forsiktig forutsetning å anta at mislighold på øvrige lån vil være om lag 3 ganger høyere enn mislighold på boliglån i en økonomisk krise. Gjør vi denne korreksjonen, får vi at andelen misligholdte boliglån under bankkrisen estimeres til knapt 4 prosent, og ikke 7 prosent. Samtidig estimeres andelen misligholdte personmarkedslån utenom bolig til 11 prosent, slik at den samlede andelen misligholdte personmarkedslån blir 7 prosent.

3.3.3 Betydningen av at forholdet mellom andel misligholdte lån og DR øker i krisetider

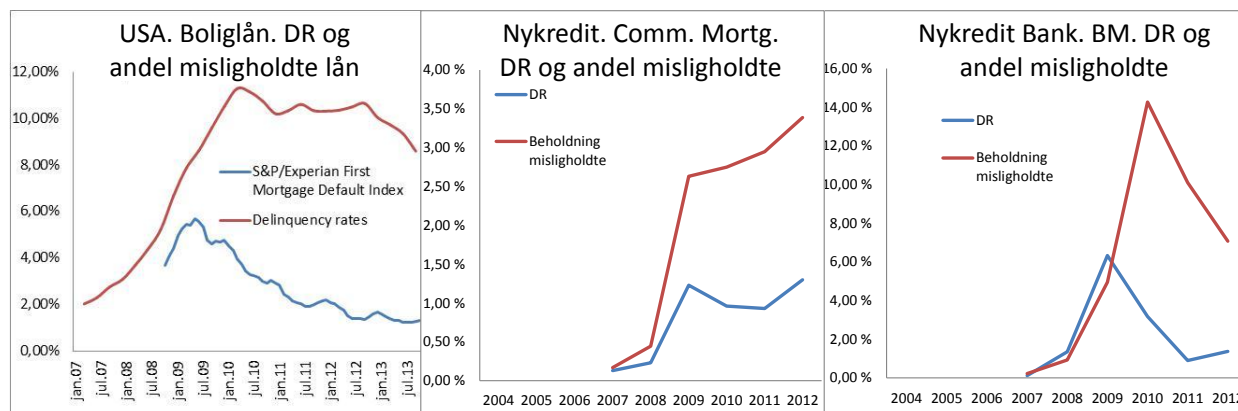
Finanstilsynets tilnærming innebærer at det gjøres en forutsetning om at forholdet mellom misligholdte lån og DR er konstant gjennom konjunktorene. Som nevnt er det mange grunner til dette forholdet vil øke i en kraftig lavkonjunktur. Mangel på lange parallelle tidsserier med DR og andel misligholdte lån gir imidlertid noen utfordringer med å anslå denne økningen for norske boliglån. Sammenhengen som gir en økning i forholdet mellom misligholdte lån og DR er imidlertid ikke begrenset til Norge og til boliglån. Erfaringer fra andre land som har opplevd en finanskriser de siste årene kan derfor benyttes til å illustrere effekten og til å gi noen indikasjoner av omfanget. Figur 2 under viser utviklingen i DR og andel misligholdte lån i DNBs boliglån i Baltikum, mens figur 3 under viser utviklingen i DR (blått) og andel misligholdte lån (rødt) for amerikanske boliglån, for danske Nykredit portefølje av utlån til næringseiendom og danske Nykredit Banks BM-portefølje. I alle figurene er det åpenbart at andel misligholdte lån øker langt kraftigere enn DR, og nivået forblir også høyt lenger. Denne egenskapen må det korrigeres for når anslag på DR skal lages ut fra data for andel misligholdte lån.

Figur 2 Forhold mellom DR og andel misligholdte lån i Baltikum



Kilde: DNB.

Figur 3 DR og andel misligholdte lån i utvalgte porteføljer



Kilder: S&P, Federal Reserve og Nykredit.

Spørsmålet er hvor mye det er naturlig å anta at forholdet mellom DR og misligholdte lån skal synke med i en kraftig lavkonjunktur. Ut fra figurene over finner vi at:

- I Baltikum falt forholdet mellom DR og andel av misligholdte lån (volum) fra 0,8 i perioden 2006-2008, til 0,25 i perioden 2009-2012.
- I USA falt forholdet mellom DR og andel misligholdte lån fra 0,65 i 2008 til 0,3 som gjennomsnitt for perioden 2009-2012.
- I Nykredit Realkredits næringseiendomsportefølje falt forholdet fra 0,6 i 2007 til 0,4 som snitt for perioden 2009-2012
- I Nykredit Banks BM-portefølje falt forholdet fra 1,3 i 2007-2008 til 0,3 som gjennomsnitt for perioden 2009-2012.

Ut fra disse observasjonene, og de generelle vurderingene rundt utviklingen mellom andel misligholdte lån og DR i kraftig lavkonjunktur, virker vil det være en konservativ tilnærming å legge til grunn et forhold mellom andel misligholdte lån og DR på 0,5 i en kraftig lavkonjunktur. Med denne korreksjonen kan andelen på misligholdte boliglån på 4 % som fremkom i 2.3.2 omsettes til en DR på 2 %. Det vil i så fall være konsistent med at om lag 10 % av boliglånene blir misligholdt i løpet av en femårskrise.

3.3.4 Kvalitetsendringer

Anslaget på DR_{krise} som fremkommer i avsnittet over er basert på en implisitt antakelse om at kvaliteten på bankenes boliglånsporteføljer har vært uendret siden bankkrisen. Dette er etter IRB-bankenes vurdering en urimelig forutsetning. Det har vært en betydelig forbedring i kvaliteten på bankenes boliglånsporteføljer siden den gangen. Dette skyldes både strukturelle endringer i markedet og en profesjonalisering av risikostyringen i IRB-bankene

Om markedet for boliglån på begynnelsen av 1990-tallet (og forut for bankkrisen) skriver Nordisk Ministerråd følgende i sin rapport Kreditrisker og betalningsproblem i bostadsektoren (TemaNord 1994:666)

"I Norge er bostadsfinansieringssystemet en kombinasjon av stats- bank og realkreditmodellerna. Den statlige Husbanken resp. Landbruksbanken lämnar bottenlån mot pantsäkerhet för nybyggnad og mer omfattende nybyggnad. L net täcker i allmänhet 60-80% av ett l netak. Toppl n samt l n f r bostadsköp på andrahandsmarknaden lämnas tradisjonelt av bankerna. Sedan  r 1971 har Husbanken også erbjudit kommunerna medel för att lämna så kallade etableringsl n, som syftar till att sänka egenkapitalkrav för grupper med liten finansiell styrka."

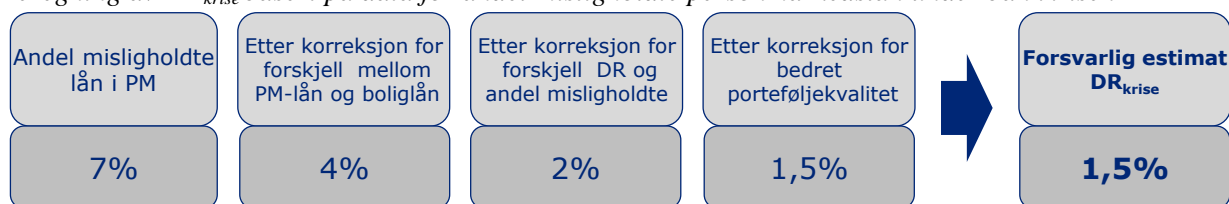
Staten var m.a.o. stor på f rsteprioritetsl n, og stod for over 30 % av boligl nsvolumet. Statens lån ble ofte supplert med topplån fra bankene. Sikkerheten for bankenes boliglån var dermed dårligere enn for gjennomsnittet av boliglånene. I dag gir bankene bunnfinansiering av bolig. I den grad noen gir topplån, er dette i hovedsak kommunene gjennom Startlånsordningen. På et overordnet plan har dermed bankene gått fra å ha en svakere boliglånsportefølje enn gjennomsnittet, til å ha en bedre boliglånsportefølje enn gjennomsnittet. Selv om denne strukturelle endringen nok først og fremst gir utslag i LGD, er det grunn til å tro at det også har hatt konsekvenser for PD. Låntakere med behov for toppfinansiering vil i gjennomsnitt ha høyere belåningsgrad og også høyere misligholdssannsynlighet enn andre låntakere. Når bankene har vridd seg vekk fra slike kunder, vil derfor også PD ventelig bli lavere.

I tillegg til at strukturelle forhold i boliglånsmarkedet har bedret bankenes boliglånsporteføljer, har det også vært en kraftig forbedring i risikostyringen i IRB-bankene. Profesjonalisering av risikostyringen og bevisst bruk av kredittmodeller og andre verktøy i kundeutvelgelse har gitt en dreining av IRB-bankenes porteføljer i retning av lavrisikokunder.

Etter IRB-bankenes vurdering er det en forsiktig antakelse å forutsette at forbedring av porteføljekvaliteten gjennom profesjonalisering av risikostyringen og endringer i det norske boliglånsmarkedet vil bidra til at misligholdene i en kraftig lavkonjunktur vil reduseres med 25 % sammenliknet en situasjon der porteføljekvaliteten var uendret fra begynnelsen av 1990-tallet.

Med denne siste korleksjonen, kan DR_{krise} anslås til 1,5 %. Etter IRB-bankenes vurdering er dette et klart rimeligere anslag på hva DR kan bli som gjennomsnitt i en kraftig lavkonjunktur. Anslaget er klart høyere enn hva svenske og danske banker har opplevd i finanskrisen de siste årene. For eksempel var misligholdsraten til det danske realkreditforetaket Nykredits boliglånsportefølje 1,1 % på det høyeste i årene etter finanskrisen, i en situasjon med høy ledighet og et boligprisfall på over 25 %. Forut for krisen var misligholdsraten på boliglån i denne banken om lag som i norske IRB-banker. Som gjennomsnitt for årene 2008-2012 var misligholdsraten i Nykredit 0,8 %. I Sverige opplevde Swedbank en gjennomsnittlig misligholdsrate på 0,3 % i samme periode. Skal man finne episoder med vesentlig høyere misligholdsrate på boliglån enn 1,5 % over en fire-femårs periode må man hente fram boligmarkeder og økonomier som sier lite om risikoen i Norge. Jamfør figur 1 over var gjennomsnittlig misligholdsrate i Baltikum 2,8 % i femårsperioden 2008-2012. Det var imidlertid i økonomier med svakt utbygde sosiale sikkerhetsnett og i en situasjon der arbeidsledigheten kom opp mot 20 %. Et slikt scenario fremstår ikke som påregnelig i Norge der det sosiale sikkerhetsnettet er godt utbygd og der arbeidsledighet ved lavkonjunktur har vært lavt i internasjonal målestokk.

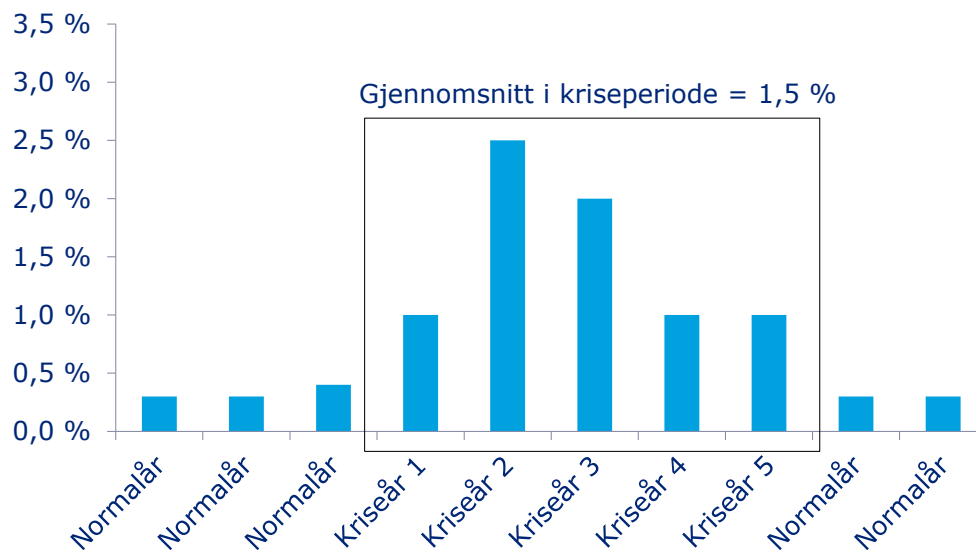
Beregning av DR_{krise} basert på data for andel misligholdte personmarkedslån under bankkrisen



Anslaget på 1,5 % er også i tråd med hva IRB-bankenes egne stresstester tilsier er et rimelig nivå. Dersom lavkonjunkturen varer i fem år, som forutsatt i Finanstilsynets metode, innebærer en DR på 1,5 % grovt sett at 7,5 % av lånene ved inngangen til lavkonjunkturen misligholdes i løpet av lavkonjunkturen. Til sammenlikning innebar Finanstilsynets opprinnelige anslag at nesten 20 % av lånene ved inngangen til lavkonjunkturen ville misligholdes i løpet av lavkonjunkturen.

En gjennomsnittlig krise-DR på 1,5 % innebærer ikke at misligholdstoppen vil være 1,5 %. I enkeltår i kriseperioden kan misligholdet være klart høyere, men denne toppen er erfaringsvis relativt kortvarig, jf. over. Dersom DR følger er forløp om lag som det vi har sett i andre markeder der det har vært krise, vil en gjennomsnittlig krise DR på 1,5 % for eksempel være konsistent med et forløp som illustrert i figur 3.

Figur 4 Illustrasjon av forløp for krise-DR med gjennomsnitt = 1,5 %



3.3.4 Øvrige strukturelle endringer

Det finnes også en rekke andre strukturelle endringer siden bankkrisen som kan påvirke nivået på mislighold i en krise, bl.a.:

- *Omleggingen av pengepolitikken.* Med dagens pengepolitiske regime vil generelt rentenivået være relativt lavt i økonomiske nedgangstider, motsetning til hva som var tilfellet under bankkrisen. Det bør imidlertid ikke utelukkes at vi også fremover vil kunne oppleve tilfeller der pengepolitikkenes handlingsrom begrenses eller der det gjøres politikkfeil. Rentenivået kan i så

fall bli liggende høyere enn normalt i en økonomisk nedgangstid. At vi igjen skal oppleve utlånsrenter på opp mot 15 prosent samtidig som inflasjonen ligger under 2 ½ prosent og vi har rekordhøy arbeidsledighet, slik situasjonen var tidlig på 1990 tallet, virker imidlertid svært usannsynlig. Ettersom rentenivået har stor betydning for låntakernes evnet til å betjene sine lån, trekker omleggingen av pengepolitikken i retning misligholdene på boliglån i fremtidig krise vil bli klart lavere enn under bankkrisen.

- *Oppbyggingen av Statens Pensjonsfond – Utland.* Oppbyggingen av pensjonsfondet gir norske myndigheter et helt annet finanspolitisk handlingsrom enn tidligere. Det realøkonomiske tilbakeslaget og oljeprisfallet som ledet opp til bankkrisen gjorde at norske myndigheter strammet kraftig inn i finanspolitikken, og dermed forsterket det realøkonomiske tilbakeslaget og bankenes tap. I dag er det grunn til å tro at finanspolitikken vil kunne virke dempende på et realøkonomisk tilbakeslag, slik vi bl.a. så under finanskrisen. Det økte finanspolitiske handlingsrommet trekker isolert sett i retning av en nedjustering av krise-DR. En økning i andelen av sysselsettingen i offentlig sektor, som i hovedregelen vil være skjermet ved økonomiske tilbakeslag, trekker i samme retning.
- *Økt gjeldsbelastning hos husholdningene.* Økningen i gjeldsbelastningen hos husholdningene samlet sett skulle isolert sett trekke i retning av en oppjustering av krise-DR. På den annen side viser studier på husholdningsnivå at andelen av gjelden som holdes av husholdninger med lav gjeldsbetjeningsevne eller lav pantesikkerhet har falt betydelig siden bankkrisen.¹ Når gjelden i større grad holdes av husholdninger med robust økonomi og moderat gjeldsgrad, tilsier det at misligholdsrisikoen er redusert.
- *Finanstilsynets innføring av retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål.* Innføringen av retningslinjene innebærer uniforme krav til belåningsgrad og vurdering av betjeningsevne. Det at alle boliglånskunder nå testes på at de vil være i stand til å kunne betjene sine lån ved en renteøkning på 5 prosentpoeng sikrer at kundenes robusthet mot økte renteutgifter eller lavere inntekter generelt er høyere enn den var forut for bankkrisen. Denne type retningslinjer vil generelt ha som konsekvens at risikovektene synker, ettersom kundene som inngår i porteføljen har mer robust økonomi.
- *Etableringen av gjeldsordningsloven.* Etableringen av gjeldsordningen trekkes fram som noe som kan gi høyere mislighold og tap under en fremtidig finansiell krise enn under bankkrisen. Isolert sett er dette riktig. Det er imidlertid verdt å være oppmerksom på at antallet som omfattes av gjeldsordningen er få (ca. 1500 saker til behandling årlig). Videre er det ikke slik at gjeldsordningen innebærer noen enkel måte for låntaker å slippe unna sine forpliktelser. Låntaker vil normalt være under gjeldsordning i fem år, med svært begrenset råderett over egen økonomi. Denne terskelen gjør at det er vanskelig å se for seg noen markert utbredelse av gjeldsordning ved en fremtidig finanskrisen.

Samlet sett har IRB-bankene vanskelig for å se at endringer i norsk økonomi, norsk økonomisk politikk og endringer i kreditorbeskyttelse samlet sett skulle tilsi en oppjustering av nivået på krise-PD som vist i forrige avsnitt. Snarere tilsier disse forholdene samlet sett at misligholdene på boliglån i en fremtidig krise vil være klart lavere enn den gang.

3.4 Valg av parameter – α

Finanstilsynet har lagt til grunn at det forekommer en alvorlig finanskrisen av fem års varighet hvert 25. år, hvilket innebærer at α settes lik 0,2. Etter IRB-bankenes vurdering virker dette å være høyt.

¹ Se for eksempel Norges Bank Aktuell kommentar 8/2013.

- Ifølge IMF har land som er på sammenliknbare inntektsnivå som Norge i gjennomsnitt hatt én systemisk finanskrise de siste 40 årene². Enkelte har hatt to, men en del har heller ikke opplevd noen i denne perioden. Dette trekker i retning av at Finanstilsynets forutsetning om en krise av fem års varighet hvert 25. år virker noe høyt.
- Siden slutten av 1800-tallet har det i Norge trolig vært tre alvorlige bankkriser (Kristianiakrakket i 1899, Parikrisen fra midten av 1920-tallet og bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet). Dette trekker i retning av at Finanstilsynets forutsetning om en krise av fem års varighet hvert 25. år virker noe høyt.
- Siden slutten av 1800-tallet har boligprisene falt med mer enn 5 % i om lag 10 % av årene. Dette tilsier at valget av 0,2 på α er i høyeste laget.
- I et langsiktig perspektiv, har både Sverige og Danmark ifølge Reinhart og Rogoff opplevd 5 bankkriser de siste 200 årene. Også dette trekker i retning av at Finanstilsynets forutsetning virker noe høy.

Etter IRB-bankenes syn er en α , eller vekten på DR_{krise} , på 0,2 klart høyere enn det historiske erfaringer tilsier. Bankene vil derfor anbefale at denne justeres ned til 0,15. Det vil være mer i tråd med historiske erfaringer. Videre er det grunn til å peke på at de store regelverksendringene som nå foregår både i Norge og internasjonalt, med generelt høyere kapitalkrav og økt vekt på tiltak mot systemrisiko, skulle gi grunn til å anta at finanskriser framover vil oppstå mindre hyppig enn tidligere.

3.5 Oppsummering PD-kalibrering

IRB-bankene er i utgangspunktet ikke negative til selve metoden Finanstilsynet presenterer for kalibrering av PD-modellene til boliglån, selv om metoden selvfølgelig også må vurderes i lys av de kommende standardene på området fra EU. Rent metodisk er det imidlertid en del forhold Finanstilsynet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til i valget av parametere til metoden. Forsiktige korreksjoner for bl.a. definisjonsforskjeller og skjevheter i utvalg gir følgende parametere i modellen:

Variabel	Verdi	Kommentar
DR_{krise}	1,5 %	Se avsnitt 3.3.1-3.3.4
α	15 %	Se avsnitt 3.4
DR_{normal}	0,3 % - 0,6 %	Gjennomsnittlig DR i IRB-bankene de siste årene

Med disse forutsetningene vil kalibreringsnivået for de bankene som har hatt det laveste misligholdet de siste årene bli knapt 0,5 %. Med en sikkerhetsmargin på 20 % gir det et kalibreringsnivå på om lag 0,6 %. En forenklet beregning tyder på at dette ville gitt en risikovekt i en slik banks boliglånsportefølje på om lag 16 %. Det er da lagt til grunn det gjeldende LGD-gulvet på 20 % for massemarked med pant i bolig. Risikovekten vil i så fall være noe høyere enn medianrisikovekten på boliglånsporteføljen til de 43 europeiske IRB-bankene som inngikk i EBAs undersøkelse av risikovektene på massemarkedslån med pant i bolig fra desember 2013³.

For bankene som har hatt de høyeste misligholdene blant IRB-bankene vil metoden tilsvarende gi et kalibreringsnivå på om lag 0,9 % dersom det legges på en sikkerhetsmargin på 20 %. Under samme forutsetninger som over, tyder en forenklet beregning på at dette ville gitt en risikovekt på om lag 21 %.

² Se IMF Working Paper 12/163.

³ Se Third interim report on the consistency of risk weighted assets – SME and residential mortgages. EBA, 17. desember 2013.

Dette ville i så fall være en høyere risikovekt enn 75 % av bankene som deltok i EBAs undersøkelse av risikovekter på massemarkedslån med pant i bolig.

Dette vil etter IRB-bankenes vurdering gi et nivå på PD som gir et forsvarlig bilde av misligholdsrisikoen på boliglån. Systemrisiko knyttet til boliglån er allerede hensyntatt gjennom LGD-gulvet på 20 prosent for boliglån, i risikovektene for foretakslån og er også adressert gjennom motsyklisk buffer og systemrisikobufferen.

IRB-bankene vil videre påpeke at det gjenstår en rekke spørsmål til implementeringen av forslaget, blant annet knyttet til tidspunkt for kalibrering, hvordan hensyn til konjunktoregenskapene til den enkelte institusjons modell skal hensyntas (blant annet hvor på skalaen mellom "point in time" og "through the cycle" den aktuelle modellen befinner seg.), hvordan ytterligere år med data for mislighold i normalår skal innarbeides i kalibreringen, og hvordan porteføljemigrasjon etter kalibreringstidspunktet skal reflekteres.

3.6 Minstekrav til PD på engasjementnivå

Finanstilsynet foreslår også å sette en nedre grense for PD for boliglån på 0,2 til 0,3 % på engasjementnivå. Finanstilsynet begrunner dette med at de i flere banker ser en sterk konsentrasjon av engasjementer i risikoklasser med svært lav PD. IRB-bankene kan ikke se at det er grunnlag for en slik nedre grense. Når PD på porteføljnivå for boliglån kan være på om lag 0,6 % virker det ikke urimelig at PD på engasjementnivå kan være betydelig lavere enn Finanstilsynets foreslåtte grense, så fremt valideringen av modellene underbygger at dette er forsvarlige nivåer. Snarere vil urimelig høy nedre grense i betydelig grad kunne redusere modellenes evne til å rangere kunder etter risiko, og dermed redusere modellenes nytte i risikostyringen. I Basel II og CRR artikkel 163 er det eksplisitt fastsatt en nedre grense på PD for massemarkedskunder til 0,03 prosent. En endring av dette gulvet bør eventuelt bygge på en endring av det internasjonale regelverket.

Dersom det skulle være slik at enkelte banker har en opphopning av kunder i risikoklasser med svært lav PD, uten at bankens valideringsresultater underbygger dette, bør Finanstilsynet heller ta dette forholdet opp med de bankene det gjelder. IRB-bankene vil imidlertid peke på at når bankene styrer etter risikomodeller vil det generelt være en konsekvens at andelen engasjementer i de beste risikoklassene øker. Dette skyldes at bankene da velger kunder i gode risikoklasser og avslår kunder i dårlige risikoklasser.

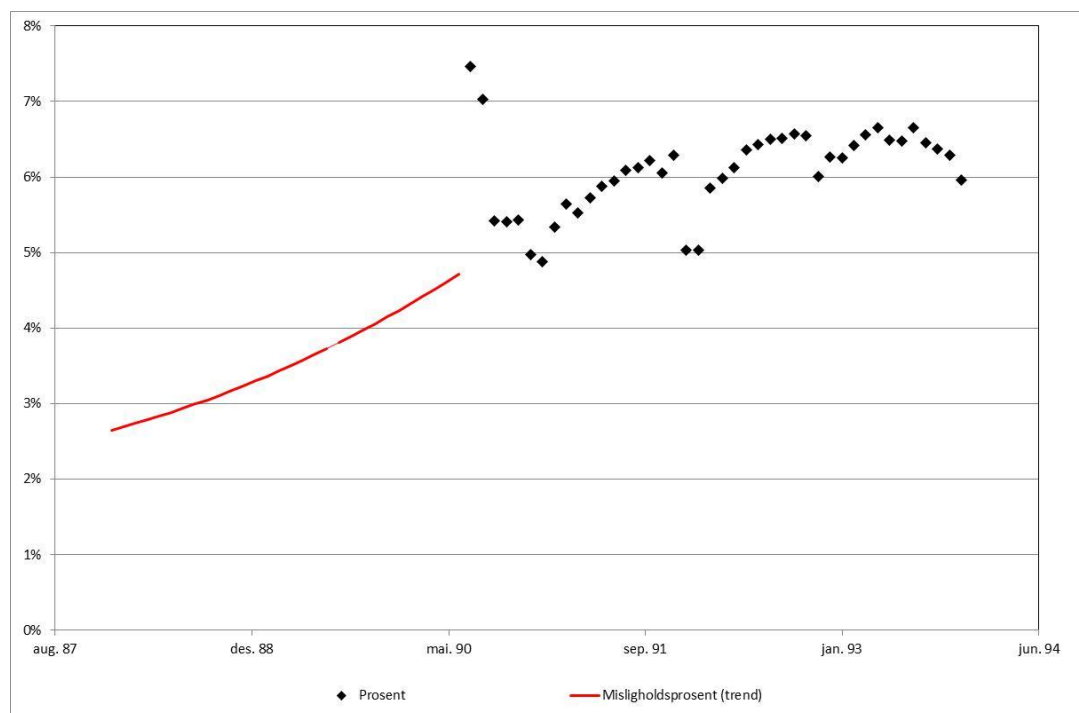
4. Kommentarer til tallgrunlaget som Finanstilsynet har benyttet i sin analyse

Finanstilsynet har på oppfordring fra IRB-bankene oversendt datagrunlaget for de analysene som er gjennomført. Her inngår det blant annet en tidsserie for beholdningen av misligholdte lån i norske banker som andel av brutto lån for perioden juli 1990-desember 1993. Sammenlignet med årsrapportene til SMN og SNN for 1991, 1992 og 1993 så ser det imidlertid ut som om tallene som Finanstilsynet har lagt til grunn for disse bankene er for høye. Dette skyldes trolig at tallene er hentet fra oppstartsperioden for ORBOF og at datakvaliteten i denne perioden ikke var god, med urimelige store variasjoner i tallene fra måned til måned (for eksempel SNN hvor andel misligholdte lån endres fra 17,7 % i desember 1991 til 7,15 % i januar 1992).

Basert på årsrapportene har vi undersøkt effekten av å skifte ut tallene for SNN og SMN for årene 1992 og 1993. Dette reduserer gjennomsnittlig andel misligholdt portefølje for alle banker i perioden fra

5,46 % til 5,18 %. For de navngitte bankene (DNB, SMN, SNN, SRB, B1O, SPV) faller andel misligholdt portefølje fra 6,67 % til 6,08 %. Fortsatt ligger det da imidlertid svært høye nivåer til grunn for perioden juli 1990-desember 1991. Finanstilsynet har videre lagt til grunn at det er perioden 1988-1993 som skal utgjøre den aktuelle perioden med fall i boligpriser. Basert på perioden 1990 til 1993 er det en tydelig trend i utviklingen av andel misligholdt portefølje i norske banker og dersom man bruker denne trenden til å ekstrapolere dataserien tilbake til januar 1988 og deretter beregner gjennomsnittlig andel misligholdt portefølje på dette grunnlaget så faller dette snittet til 3,97 % for alle banker. Basert på tallgrunnlaget for de navngitte bankene hvor trenden beregnes på 1991-93 så faller gjennomsnittet fra 6,67 % (for juli 1990 til desember 1993) til 5,02 % (for januar 1988 til desember 1993). Dette illustrerer veldig tydelig effekten med at misligholdt portefølje bygges opp gjennom en økonomisk krise. Basert på denne trenden er andel misligholdt portefølje i januar 1988 for de navngitte bankene estimert til 2,65 % (1,26 % for alle bankene). Dette ligger betydelig over nivået på andel misligholdt portefølje i gode tider. I DNB var andelen misligholdte lån i personkundeporteføljen i Norge 0,5 % ved utgangen av 2013. Dette innebærer trolig at trendanalysen snarere gir for høyt enn for lavt misligholdsvolum i perioden som estimeres.

5 Utvikling i misligholdt portefølje i store norske banker



Finanstilsynet legger i sitt notat «Risk weights for mortgages» vekt på tallgrunnlaget for de navngitte bankene (over). Det er vanskelig å forstå hvorfor Finanstilsynet ikke vil bruke hele datagrunnlaget for å estimere misligholdsfrekvensen i kriseår. IRB-bankene stiller seg kritiske til den implisitte antakelsen om at IRB-bankene i dag skal ha høyere misligholdsrisiko enn standardbankene. Tvert i mot så tilsier erfaringene at de relative tapene er lavere i IRB-bankene enn de er i standardbankene.

Med en samme lengde på kriseperioden ved estimering av krise-PD og frekvens, her perioden 1988 – 93, innebærer Finanstilsynets metode at krise-PD vil være $5,02 \% \cdot 0,6 = 3,0 \%$. Legges hele datasettet til

grunn blir beregningen $3,97 \% * 0,6 = 2,4 \%$. Dette er betydelig lavere enn Finanstilsynets forslag om en krise-PD på 4,0 %.

5. Finanstilsynets forslag til minste-LGD

I brevet presenterer Finanstilsynet også et minstekrav til bankenes LGD-modeller. Minstekravet består i at modellene på porteføljenivå minst skal gi like høy LGD som en referansemodell fra Finanstilsynet. Finanstilsynets referansemodell er utformet som en workout LGD med følgende forutsetninger:

- Tilfriskning = 0 %
- Kostnader ved inndrivelse = 5 % av realisasjonsverdi
- Gjenvunnet usikret del av engasjement = 10 %
- Verdifall på bolig = 45 %

For de fleste IRB-bankene vil denne modellen gi en LGD opp mot, eller over, dagens LGD-gulv på 20 %. Finanstilsynet har i møter uttalt at innføringen av en slik referansemodell skyldtes svakheter i IRB-bankenes LGD-modeller. IRB-bankene ble ikke gitt innsyn i hva Finanstilsynet mente disse svakhetene bestod i, og fikk dermed ikke muligheten til å imøtegå påstandene. Det vises for øvrig til at LGD-modellene på boliglån var sentrale i IRB-tilsynet i 2012. Finanstilsynet påpekte ingen konkrete svakheter i noen av bankenes LGD-modeller i etterkant av IRB-tilsynet i 2012. Videre vil IRB-bankene påpeke at dersom det skal gjøres en enhetlig kalibrering av modellene, som foreslått for PD-modellen, bør dette være basert på faktiske observasjoner fra bankkrisen, justert for definisjonsendringer og relevante strukturelle endringer siden den gang.

IRB-bankene vil generelt peke på at dersom Finanstilsynet mener enkelte eller flere banker har svakheter i sine LGD-modeller, bør de aktuelle bankene konfronteres direkte med disse svakhetene. Ved svakheter i enkelte bankers modeller er det naturlig at de aktuelle bankene forbedrer sine modeller slik at svakhetene korrigeres, framfor at det innføres en overstyrende modell for alle bankene. Etter IRB-bankenes vurdering fremstår en innføring av en slik overstyrende modell som et ubegrunnet myndighetsinngrep. Samtidig innebærer det et klart brudd med prinsippet om institusjonsspesifikke modeller i IRB-systemet.

Når det gjelder den konkrete utformingen av modellen fremstår dette ikke som en modell som oppfyller kravene til kvantifisering i kapitalkravsforskriftens § 11-2. Den synes i liten grad å være basert på historisk og empirisk erfaring, den er ikke konsistent med bankenes definisjoner av mislighold og tap og den reflekterer etter IRB-bankenes vurdering økonomiske tilbakeslag langt utover det påregnelige. Blant annet har vi følgende merknader til forutsetningene:

- *Forutsetningen om 0 % tilfriskning.* Denne forutsetningen er ikke basert på observerte verdier. IRB-bankene har mange år med data for tilfriskning, og disse dataene tyder på at det vil være en betydelig tilfriskning også i kraftige lavkonjunkturer. Videre innebærer forutsetningen at bankenes modeller ikke lenger er konsistente med definisjonene av mislighold og tap. Med en forutsetning om 0 % tilfriskning blir det ikke lenger interessant å gi estimat på PD. Det aktuelle målet blir da sannsynlighet for at et engasjement går til realisasjon (PR). Det vil i så fall kreve en omlegging av bankenes PD-modeller som vil gjøre disse inkonsistente med gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk. Dersom en setter forutsetningen om 0 % tilfriskning og 4 % mislighold under krise i sammenheng, innebærer dette en forutsetning om anslagsvis 50 000 - 60 000 tvungne

realisasjoner av boliger årlig i kriseperioden, eller til sammen 250 000 – 300 000 tvungne realisasjoner av boliger i løpet av en femårsperiode. Til sammenlikning ble anslagsvis om lag 2500 boliger solgt på tvangsauksjon i 1993, som var året med flest tvangsauksjoner av boliger under bankkrisen.⁴

- *Gjenvunnet usikret del av engasjement = 10 %.* For banker som direkte kan validere denne størrelsen, viser data at faktisk gjenvunnet usikret over tid har vært over 70 prosent i personmarkedet. Den høye andelen må ses i sammenheng med at gjenstående krav etter realisasjon av panteobjekter hefter ved låntaker i Norge. Dette sammen med høy yrkesdeltakelse over konjunktorene, gode sosiale sikkerhetsnett og en konkurs- og gjeldsordningslovgivning som gir insentiver til låntakere til å gjøre opp for seg, gjør at bankene over tid får tilbakebetalt store deler av utestående gjeld selv om denne ikke dekkes av realisasjon av panteobjektene. I en kraftig lavkonjunktur er det grunn til å tro at den gjenvunnede usikrede delen av engasjementet vil være klart lavere enn ellers. Et så kraftig fall som Finanstilsynet forutsetter er imidlertid ikke godtgjort, og det fremstår som usannsynlig. Et klart tegn på det er at selv for kunder som har vært omfattet av gjeldsordning, har gjenvunnet usikret i de samme bankene som nevnt over ligget rundt 30-35 %.
- *Verdifall på bolig 45 %.* Prisfall av denne størrelsesorden er det etter det IRB-bankene kjenner til svært få land som har opplevd. Til sammenlikning var prisfallet fra topp til bunn om lag 30 prosent i forbindelse med bankkrisen i Norge. Videre vil IRB-bankene påpeke at det er flere forhold som gjør at det samlede prisfallet fra topp til bunn vil overdrive fallhøyden i bankenes boliglånportefølje. Dette skyldes blant annet at det generelt vil være en viss variasjon i tidspunktet for verdsetting av boligene, slik at ikke alle boligene vil verdsatt ved toppunktet. Videre vil heller ikke alle boligene der lånet misligholdes i lavkonjunktoren realiseres på bunnen. Slik sett vil prisfallet fra topp til bunn i betydelig grad overvurdere det relevante markedsfallet for boliglån som misligholdes i en alvorlig lavkonjunktur.
- *Interne kostnader ved inndrivelse 5 % av utestående engasjement.* Heller ikke denne størrelsen er begrunnet av Finanstilsynet. Til sammenlikning kan det opplyses om at flere av bankene har inngått avtaler om inndrivelse til en kostnad av om lag 1 % av engasjementet.

IRB-bankene er svært negative til skyggemodeller i forhold til operasjonalisering. Kapitaldekningsrapportering og intern risikorapportering må bygges opp fra avtalenivå. Hvis LGD skyggemodellen skal slå inn som et risikosensitivt LGD-gulv i en situasjon hvor bankenes egne IRB-modeller gir lavere EAD-vektet LGD på porteføljenivå, så er dette svært krevende å få til i praksis. Bankene må da utvikle løsninger hvor det beregnes RWA på avtalenivå både basert på IRB-modellene og på skyggemodellen. Deretter må de undersøke om skyggemodellens LGD-nivå er høyere eller lavere enn IRB-modellens LGD-nivå. Alternativet til dette er omfattende manuelle steg i rapporteringsløpet med økt risiko for feil. IRB-bankene tror ikke Finanstilsynet fullt ut forstår kompleksiteten i bankenes IT-systemer og hvilke utfordringer en slik skyggemodell vil skape.

IRB-bankene er videre bekymret for hvordan forslaget om skyggemodell i praksis vil lede til økt syklikalitet i kapitalberegningen. Finanstilsynet sier ikke noe om hvilken frekvens de ser for seg å oppdatere anslag på verdifall (45 % i forslaget). Selv om dette blir endret årlig vil utslagene innenfor ett år kunne være betydelige og fordi boligprisutvikling slår inn umiddelbart i sikkerhetsverdiene så vil dette

⁴ Ifølge NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken s. 144, ble 0,15 % av norske boliger solgt på tvangsauksjon i 1993, året utredningen oppgir som toppåret for tvangsauksjoner. Ifølge Statistisk sentralbyrås folke- og bolig telling var det 1 751 363 boliger i Norge i 1990, som var det nærmeste året det ble foretatt en bolig telling i Norge.

lede til økt sykliskitet sammenlignet med i dag. Anslaget (45 %) må forstås som et ekspertbasert skjønn på potensialet for (ytterligere) prisfall i boligmarkedet. I et scenario der prisene faller, er det rimelig å forvente at et anslag på ytterligere prisfall går ned, men det sies ikke noe om hvordan dette er tenkt løst.

Etter IRB-bankenes vurdering fremstår modellen som svakt begrunnet og faglig uforsvarlig. I tillegg har den en del utfordringer knyttet til prosykliskitet. Med særdeles lave forutsetninger om tilfriskning og gjenvunnet usikret del av engasjement, gir modellen svært kraftige utslag i LGD ved moderate prisendringer. I et fallende boligmarked vil LGD øke markert. Etersom LGD i utgangspunktet skal være kalibrert inn mot en kraftig lavkonjunktur gir dette lite mening. Kapitalkravene vil da øke betydelig for bankene, og det vil gi en utvikling der bankene må stramme vesentlig mer inn i utlånspraksis i nedgangsperioder. Finanstilsynet har i møter indikert at de vil justere forutsetningen om verdifall på bolig dersom boligprisene faller. Som nevnt har imidlertid ikke Finanstilsynet redegjort for når og hvordan dette vil foregå. Denne usikkerheten fremstår som svært uheldig bl.a. i bankenes arbeid med stresstesting og kapitalplanlegging.

IRB-bankene vil på det sterkeste anbefale at Finanstilsynet heller starter en prosess med de bankene de mener har svakheter i LGD-modellene, slik at disse kan forbedres, framfor å innføre en overstyrende LGD-modell for alle bankene.

6. Oppsummering og konklusjon

IRB-bankene kan ikke se at det er hjemmelsgrunnlag for Finanstilsynets foreslåtte tiltak, verken i gjeldende norske regelverk eller i CRD IV / CRR. Videre må tiltakene vurderes i lys av de kommende standardene fra EBA på området. For de juridiske vurderingene rundt dette viser IRB-bankene til høringssvaret fra Finans Norge.

IRB-bankene anser det som helt sentralt at kredittmodellene skal gi gode og forsvarlige estimater på påregnelige tap i den enkelte institusjons porteføljer i alvorlige lavkonjunkturer. Dette er sentrale egenskaper for at modellene skal være nyttige i kundeutvelgelse og i porteføljestyling, og for at de skal bidra til robuste, stabile og lønnsomme banker. Modellene skal kalibreres slik at risikovektene blir konsistente på tvers av banker i Norge, men også i forhold til beregning av risikovekter i andre land og markeder. Dette understreker viktigheten av at metoder for kalibrering av modellene må vurderes i lys av de kommende standardene fra EBA på området.

Det er viktig at modellene ikke pålegges oppgaver de ikke er tiltenkt, for eksempel å hensynta systemrisiko utover de tapene denne risikoen gir for det gjeldende segmentet. Tillegg av slike oppgaver vil svekke modellenes nytte i forretningsmessige vurderinger, ettersom modellene ikke lenger vil gi estimater på bankens risiko. Det vil få følger for kapitalallokering, porteføljestyling og prising. Resultatet vil bli en svekket risikostyring i bankene, som i seg selv vil øke risikoen i det finansielle systemet. IRB-bankene er imidlertid enige i at det er viktig at kapitalkravene tar hensyn til systemrisiko. Skulle systemrisikohensyn tilsi høyere kapitalkrav enn det som fremkommer av IRB-modellene for boliglån, og denne systemrisikoen overstiger det som allerede er hensyntatt i modellene for foretakslån, i den motsykliske kapitalbufferen, i systemrisikobufferen eller i bufferen for systemviktige institusjoner, vil etter IRB-bankenes vurdering denne risikoen best ivaretas gjennom pilar 2 krav.

De konkrete forslagene fra Finanstilsynet er etter IRB-bankenes vurdering beheftet med betydelige faglige svakheter. Det må gjøres betydelige justeringer i forutsetningene som er lagt til grunn for at

metoden skal gi et forsvarlig estimat på et langsiktig utfall for mislighold på boliglån. Videre må metoden vurderes i lys av EBAs standarder når disse foreligger.

IRB-bankene har sterke innvendinger mot en overstyrende LGD-modell for bankenes boliglånporteføljer. Modellen synes i liten grad å være basert på historisk og empirisk erfaring, den er ikke konsistent med bankenes definisjoner av mislighold og tap og den reflekterer etter IRB-bankenes vurdering økonomiske tilbakeslag langt utover det påregnelige. Slik sett fremstår modellen som svakt begrunnet og faglig uforsvarlig. I den grad Finanstilsynet har avdekket svakheter i enkelte bankers boliglånsmodeller vil det etter bankenes vurdering være klart mer hensiktsmessig at Finanstilsynet starter en dialog med de aktuelle bankene slik at disse svakhetene kan rettes opp. Det vil sikre at bankenes modeller på dette området gir et forsvarlig estimat på tapsrisiko i en alvorlig lavkonjunktur.

IRB-bankene kan ikke se at det er noen risikofaglig begrunnelse for de endringene Finanstilsynet foreslår. Snarere vil bankene advare mot ytterligere særnorske tilnærminger til kapitaldekningsreglene. Det foregår for tiden et betydelig arbeid i EU med rundt innføringen av CRD IV /CRR, inkludert en evaluering av IRB-modeller og krav til disse. Finanstilsynet bør avvente dette arbeidet før en griper til så drastiske tiltak som her er foreslått. Dersom en faglig velbegrunnet risikovurdering skulle tilsi behov for en ytterligere økning i kapitalkrav utover det som allerede er kommunisert, finnes det måter å oppnå dette på som vil skade bankenes risikostyring i langt mindre grad enn de foreslåtte tiltakene. IRB-bankene vil be Finanstilsynet om i større grad å vektlegge hensynet til god risikostyring når ulike virkemidler vurderes.