

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
16/2341

Vår ref.
16/00010-6

Dato
08.07.2016

Uttalelse – beregning av Basel I-gulvet for IRB-banker som har eierandeler i forsikringsforetak

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilfredsstillende utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og dermed heller ikke punkt 2-2. Berørte aktører beskrives ikke omfattende nok, eventuelle kostnader eller ulemper fremkommer ikke og effekten for konkurransesituasjonen er ikke belyst.

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Dette gjelder også for finanssektoren. Ut fra høringsnotatet er det vanskelig å overskue om tiltaket har vesentlige virkninger for næringslivet eller ikke, uten dyptgående kjennskap til sektoren.

Regelrådet vil anmode Finansdepartementet om å påse at fremtidige høringsnotater tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksen, herunder at de er mer forklarende og inneholder en bredere beskrivelse av virkningene av de foreslåtte tiltakene.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Høringen gjelder forslag til hvordan Basel I-gulvet skal beregnes for banker som benytter interne modeller for å beregne det konsoliderte kapitalkravet (IRB-banker), og som har eierandeler

(deltakerinteresser) i forsikringsforetak. Det foreslås endringer i gjeldende forskrifter, herunder at forsikringsforetak ikke skal inngå i bestemmelsen om konsolidering ved beregningen av gulvkrav. Slike investeringer skal behandles som i den ordinære beregningen av kapitalkrav, dvs. at den delen av ansvarlig kapital som etter fradragsreglene ikke skal trekkes fra, skal inkluderes i beregningsgrunnlaget på konsolidert basis med risikovekt 250 prosent.

Formålet er å klargjøre og presisere regelverket fordi det, ifølge Finanstilsynet, har oppstått uklarhet om hvordan gulvet i henhold til kapitalkravforskriften skal beregnes ved deltakerinteresser i forsikringsforetak etter at konsolideringsreglene ble endret i januar 2016.

2. Finansdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Det fremkommer at intensjonen i forslaget er at et endret prinsipp for konsolidering av forsikringsforetak ikke bør få vesentlig effekt på gulvtillaget. Det presenteres to alternative forslag. Konsekvenser for næringslivet er ikke særskilt omtalt utover beskrivelsen av hva de to forslagene direkte og teknisk sett innebærer.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Dette gjelder også for finanssektoren.

Finanssektoren er i seg selv en stor sektor, men i tillegg har den en vesentlig rolle i finansiering og tilrettelegging for øvrig næringsliv. Derfor vil endringer av regelverk i finanssektoren også kunne påvirke andre deler av næringslivet. Det er derfor viktig at regelendringer som berører denne sektoren er godt belyst før de vedtas.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlaget oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredningen. Spørsmålene i instruksens punkt 2-1 skal alltid besvares. Disse seks spørsmålene utgjør minimumskravene til enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Høringsnotatet beskriver problemet som skal løses, men det er lite beskrivelse av hvor alvorlig problemet er, hvem som blir berørt av de foreslåtte regelendringene og forventet framtidig utvikling dersom ikke noe gjøres (null-alternativet). I henhold til veilederen for næringsøkonomiske konsekvensvurderinger¹ bør man også vurdere hvor varig problemet er og om det eventuelt kan tenkes løst «av seg selv». I denne saken kunne det vært aktuelt å sette forslaget inn i en sammenheng, gitt at det er pågående regelverksutvikling internasjonalt på området. Leseren burde blant annet opplyses om dette tiltaket kun er aktuelt frem til innføring av et nytt Basel-regelverk, eller om det er et tiltak som vil ha en varig effekt for bransjen.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

¹ Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger- en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak. 1.10.2000 Nærings- og fiskeridepartementet.

Høringsnotatet beskriver to alternative tiltak og diskuterer hvilket av disse som er best, gitt formålet med reguleringen. Tiltakene er imidlertid ikke beskrevet grundig og man må ha en stor grad av ekspertise for å kunne identifisere alternativenes forventede virkninger.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Det er ikke diskutert om tiltaket reiser større, prinsipielle spørsmål.

4.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Tiltakene er diskutert opp mot formålet med gulvberegningen og regelverket som sådan, men øvrige effekter av tiltakene er ikke belyst. Det er ikke beskrevet hvem som berøres særskilt av tiltakene, eventuelle kostnader eller ulemper tiltakene medfører for berørte aktører er ikke vist og tiltakenes effekt for konkurransesituasjonen i de berørte markedene er ikke nevnt.

4.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Det fremføres flere argumenter for hvorfor alternativ A anbefales, men konklusjonen fattes ikke på bakgrunn av en samlet vurdering av kartlagte effekter av tiltakene for berørte aktører. Det ser ut til at Finansdepartementet først og fremst har lagt vekt på hensynet til regelverket. Dersom en bredere vurdering er gjennomført, er ikke dette synliggjort i høringsnotatet.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring diskuteres ikke i høringsnotatet.

Som beskrevet er det flere av spørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1 som ikke besvares i høringsnotatet. Følgelig har ikke Finansdepartementet oppfylt kravene i dette punktet i utredningsinstruksens.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet konstaterer at det generelt pågår en diskusjon om behovet for økt bruk av samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med regulering av finanssektoren.² Ut fra høringsnotatet er det krevende å overskue om tiltaket har vesentlige virkninger eller ikke, uten dyptgående kjennskap til sektoren. Regelrådet kan derfor ikke konkludere på hvorvidt det i denne saken burde vært gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse eller ikke. Uansett er det klart at høringsnotatet minst burde inkludert en besvarelse av minimumskravene i utredningsinstruksens 2-1 eller en forenklet analyse. Dette er ikke gjort og følgelig er ikke utredningen «så omfattende og grundig som nødvendig». Regelrådet mener at effekter for berørt næringsliv burde vært grundigere belyst i høringsnotatet og at Finansdepartementet ikke har oppfylt kravene i utredningsinstruksens punkt 2-2.

4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksen 1-4?

Det er ikke opplyst i høringsnotatet at utredningsinstruksen er besluttet fraveket.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Det fremkommer ikke om tidlig involvering er gjennomført.

² For eksempel har Menon Business Economics laget to rapporter om samfunnsøkonomiske analyser av finansmarkedsregulering (Menon-publikasjon nr. 1 og 2/2016) på oppdrag fra Finans Norge og Finansforbundet.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet har mottatt høringsforslaget i samsvar med utredningsinstruksen punkt 4-3.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Tiltakets effekt på små virksomheter er ikke belyst. I dette tilfellet oppfatter Regelrådet at det først og fremst er større konsern som blir berørt av forslaget.

6 Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Basert på høringsnotatet er det krevende å vurdere hvorvidt forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Dette fordi effektene av forslaget ikke er godt nok beskrevet.

7 Andre kommentarer

Regelrådet har forståelse for at forslag om regulering av finanssektoren nødvendigvis må inneholde sektorspesifikk terminologi, fagbegreper og referanser. Likevel mener Regelrådet at departementet ville kunne få inn flere og mer nyttige hørings svar og at saken kunne blitt bedre opplyst dersom høringsnotatet var noe mer omfattende og forklarende. For eksempel kunne det vært laget et faktaark som beskriver hva Basel I-gulvet er, som det kunne vises til i høringsnotatet. Et slikt faktaark kunne blitt gjenbrukt også i andre saker. Det kunne også vært gitt definisjoner av de viktigste fagtekniske begrepene som brukes i høringsnotatet. Mange av setningene i notatet ville blitt mye enklere å forstå om de var skrevet «helt ut» eller fulgt opp av en ny setning som startet med «Det betyr/det innebærer...». Regelrådets oppfatning er at saker som sendes på høring bør være skrevet slik at en utdannet generalist, som er vant til å lese offentlige dokumenter, bør kunne forstå hva saken dreier seg om.

I arbeidet med denne uttalelsen har Regelrådets sekretariat vært i kontakt med Konkurransetilsynet, Finanstilsynet, Finans Norge og Finansforbundet for å forsøke å få klarhet i hva forslaget innebærer og eventuelle konsekvenser for næringslivet.

8 Samlet vurdering

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv, slik at beslutninger om regelverk fattes på et godt grunnlag. Dette gjelder også for finanssektoren. Ut fra høringsnotatet er det vanskelig å overskue om tiltaket har vesentlige virkninger for næringslivet eller ikke, uten dyptgående kjennskap til sektoren.

Regelrådet mener at de seks spørsmålene i punkt 2-1 i utredningsinstruksen ikke er grundig nok besvart og at utredningen dermed heller ikke oppfyller kravene i utredningsinstruksens punkt 2-2. Berørte aktører beskrives ikke omfattende nok, eventuelle kostnader eller ulemper fremkommer ikke og effekten for konkurransesituasjonen er ikke belyst.

Saker som sendes på høring bør være skrevet slik at en utdannet generalist, som er vant til å lese offentlige dokumenter, bør kunne forstå hva saken dreier seg om. Regelrådet vil anmode Finansdepartementet om å påse at fremtidige høringsnotater er mer forklarende og inneholder en bredere beskrivelse av virkningene av de foreslåtte tiltakene.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer