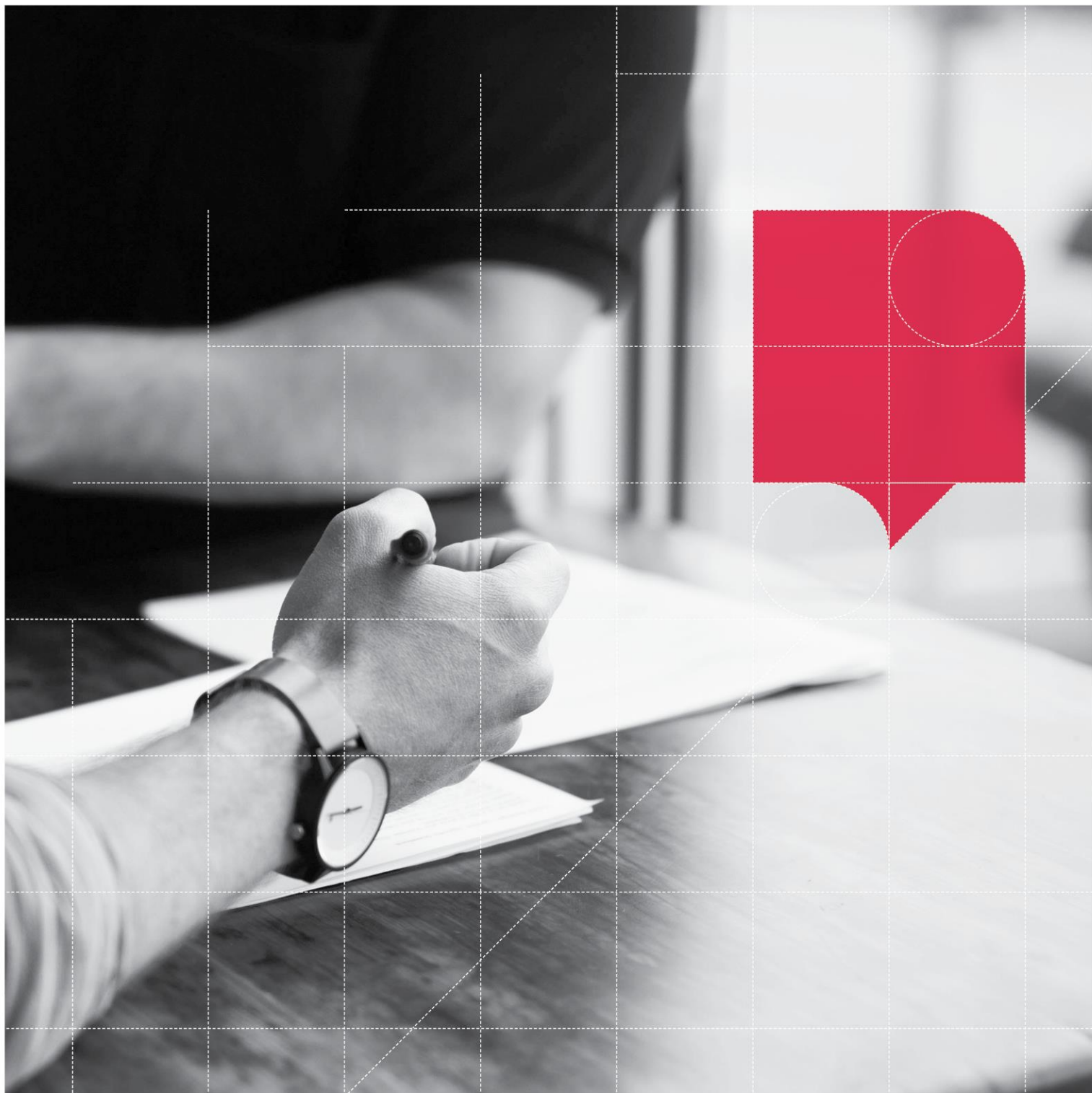


Regelrådets uttalelse

Om: Høring – Regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

Deres ref.:
15/1543

Vår ref.:
18/00247

Dato:
1.2.2019

Vår saksbehandler:
Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Regionkriterium for identifisering av systemviktige finansforetak

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt Finanstilsynets tilrådning om innføring av et regionkriterium for systemviktige finansforetak på høring. Finanstilsynet skriver at banker som har høy markedsandel i utlån til bedrifter i enkeltregion bør ha strengere kapitalkrav. Det skyldes at flere forhold gjør det vanskeligere å erstatte slike utlån på kort sikt, særlig til små og mellomstore bedrifter.

Bakgrunnen for, og målet med forslaget er godt beskrevet. Finanstilsynet har utredet alternative utforminger av kriteriet, men utredningen har svakheter. Tilsynet tilrår at alle banker med utlånsandel til bedriftsmarkedet på over 10 prosent i én eller flere regioner skal identifiseres som systemviktige. Tilsynet foreslår videre at alle systemviktige foretak ilegges det samme tilleggskravet til ren kjernekapitaldekning på to prosentpoeng. Regelrådet registrerer at tilsynet ikke tilrår en differensiering i bufferpåslaget etter systemviktighet slik Baselrammeverket anbefaler. I høringsbrevet har departementet kort gjort rede for konsekvensene for finansforetakene. For en beskrivelse av de samfunnsøkonomiske konsekvensene viser departementet til Nasjonalbudsjettet 2017 der det står at: «*mer egenkapital i bankene gir en gevinst ved å redusere faren for bankkriser, som er svært kostbare for samfunnet, og kan ha en samfunnsøkonomisk kostnad ved at utlånsrentene kan øke dersom bankenes finansieringskostnader øker*». Regelrådet mener at denne avveiningen ikke er tilstrekkelig utredet i høringsdokumentene. Endringer i bankenes utlånspraksis i normaltider som følge av forslaget, burde også være drøftet. Videre mener Regelrådet at konkurransevirkninger av forslaget burde vært utredet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Finansdepartementet skriver i sitt høringsbrev at de ikke har foretatt noen vurdering av tilsynets forslag før det sendes på høring. Regelrådet mener dette er en svakhet ved høringsnotatet. Etter Regelrådets oppfatning er det særlig viktig at departementet vurderer avveiningen mellom gevinst ved å redusere faren for bankkriser opp mot kostnaden forbundet med strammere utlånspraksis og potensielt lavere verdiskapning i normaltider.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet sender Finanstilsynets tilrådning om et regionkriterium for systemviktige finansforetak på høring.

Finanstilsynet foreslår at alle finansforetak med utlånsandel over 10 prosent til bedriftsmarkedet i en eller flere definerte regioner, skal anses som systemviktige. Tilsynet foreslår at alle foretak som utpekes som systemviktige, får et ekstra krav til ren kjernekapitaldekning på to prosentpoeng og et ekstra krav til uvektet kjernekapitalandel på ett prosentpoeng.

På grunnlag av tall for 4. kvartal 2017 innebærer Finanstilsynets forslag at seks nye banker skal anses som systemviktige: Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebank 1 Østlandet, Sparebanken Sør og Sparebanken Vest. DNB Bank og Kommunalbanken vil fortsatt være systemviktige.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Det aktuelle forslaget påvirker flere norske banker. Forslaget kan videre ha indirekte effekter for næringsvirksomhet generelt, spesielt med tanke på bankenes utlånspraksis ovenfor små og mellomstore bedrifter.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet har i høringsbrevet gjort rede for hvordan de identifiserte bankene ligger an i forhold til oppfyllelse av de nye kapitalkravene. For de samfunnsøkonomiske virkningene av forslaget viser departementet til avsnitt 6.3 i Nasjonalbudsjettet 2017. Der står det at: *«mer egenkapital i bankene gir en gevinst ved å redusere faren for bankkriser, som er svært kostbare for samfunnet, og kan ha en samfunnsøkonomisk kostnad ved at utlånsrentene kan øke dersom bankenes finansieringskostnader øker»*. Tilsynet vektlegger i høringsnotatene at formålet med forslaget er å styrke bankenes evne til å kunne opprettholde utlånskapasitet også i nedgangstider og være bedre rustet til å møte en krise. Regelrådet kan ikke se at tilsynet har drøftet mulige effekter på bankenes utlånspraksis overfor næringslivet i normale tider som følge av høyere kapitalkrav. Regelrådet savner en avveining mellom disse to hensynene. Regelrådet kan videre ikke se at det er forsøkt tallfestet hvor mye de identifiserte bankenes finansieringskostnader vil øke som følge av forslaget.

Regelrådet kan ikke se at det er vurdert om forslaget kan gi insentiver til uheldige tilpasninger. En mulig tilpasning kan være at finansforetakene bytter låneporteføljer mellom seg for å vekte seg ned i regioner de er store i.

På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen av virkninger for næringslivet har svakheter.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Finanstilsynet foreslo et regionkriterium allerede i november 2013. Forslaget ble da sendt på høring. I høringen ble det påpekt at status som systemviktig bank kan oppfattes av markedet som en implisitt statsgaranti. En slik garanti kan gi bankene bedre finansieringsbetingelser, og dermed konkurransefordeler. Et av tilsynets argumenter for at et regionkriterium nå bør innføres er at innføringen av krisehåndteringsdirektivet fra 1. januar 2019 reduserer betydningen av denne implisitte statsgarantien, og dermed også de medfølgende konkurransevirkningene. Tilsynet skriver imidlertid bare at betydningen av en implisitt statsgaranti reduseres, ikke at den bortfaller helt. Effekten av en implisitt statsgaranti trekker i retning av lavere finansieringskostnader for bankene, mens de høyere kapitalkravene trekker i retning av høyere finansieringskostnader. Hvilken av disse effektene som er størst vil ha betydning for forslaget sine konsekvenser for bankene og deres utlånspraksis. Regelrådet antar at forslaget vil øke bankenes finansieringskostnader, men Regelrådet erkjenner at dette ikke nødvendigvis vil være tilfelle dersom den implisitte statsgarantien fortsatt har en tilstrekkelig effekt. Denne problemstillingen er imidlertid mangelfullt utredet i høringsnotatet.

EUs kapitalkravsregelverk skal i utgangspunktet være fullharmonisert, men det er mulighet for nasjonale tilpasninger som er nødvendige av hensyn til finansiell stabilitet nasjonalt. Det er allerede gjort en del tilpasninger i det norske regelverket for å ta hensyn til særnorske forhold, blant annet skal samtlige norske finansforetak oppfylle et bufferkrav for systemrisiko på tre prosent. Alle særnorske tilpasninger fører til at det norske regelverket i mindre grad blir harmonisert med regelverket i andre land. Regelrådet savner en samlet vurdering av konsekvensene av dette, spesielt når det gjelder konkurransevirkninger. Høyere kapitalkrav kan gjøre norske banker mindre lønnsomme, noe som videre kan gi næringslivet i Norge dårligere lånebetingelser enn næringslivet i land med lavere kapitalkrav. De norske bufferkravene for systemviktige foretak gjelder ikke for filialer av utenlandske banker i Norge. I følge Norges Banks *Finansiell stabilitet*-rapport for 2018 utgjorde Nordeas¹ utlån 13 prosent av brutto utlån til næringsmarkedet i Norge ved utgangen av andre halvår 2018. Andre filialers² utlån utgjør 22 prosent av brutto utlån til næringsmarkedet. Konkurransvirkninger av at flere norske banker blir identifisert som systemviktige, samtidig som filialene av utenlandske banker ikke blir underlagt norske bufferkrav for systemviktige foretak, burde vært utredet³.

Regelrådet registrerer at Konkurransetilsynet i sitt hørings svar til *høringen om utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner* (høring publiserte november 2011), påpeker manglende utredning av konkurransevirkninger. Etter det Regelrådet ser har ikke Finanstilsynet eller departementet fulgt opp Konkurransetilsynets merknader i høringsnotatet.

På bakgrunn av dette mener vi at konkurransevirkninger ikke er tilstrekkelig utredet.

3.3. Forenkling for næringslivet

Etter det Regelrådet kan se inneholder ikke forslaget forenklinger for næringslivet.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Et av tilsynets argumenter for forslaget er at utlån til bedriftsmarkedet, og spesielt til små og mellomstore bedrifter, kan være vanskelig å erstatte i en nedgangsperiode. Tilsynet vurderer imidlertid ikke hvordan høyere kapitalkrav kan påvirke utlånsbetingelsene til små og mellomstore bedrifter i normale tider.

3.5. Alternative tiltak

Finanstilsynet har vurdert om kriteriene i forskriften bør endres slik at de i større grad bygger på European Banking Authoritys (EBA) retningslinjer. Tilsynet vurderer at EBAs kvantitative metode er unødig komplisert, og at den alene er lite tilpasset norske regionale forhold. Tilsynet foreslår derfor å justere forskriften ved å utvide den med et ekstra kriterium som identifiserer systemviktige finansforetak

¹ Nordea Bank AB (Publ), filial i Norge og Nordea Eiendomskreditt.

² Danske Bank, Handelsbanken, Handelsbanken Eiendomskreditt, åtte andre filialer og ett kredittforetak.

³ Regelrådet er kjent med at de fleste av disse bankene allerede er definert som systemviktige i sine hjemland og må oppfylle det kravet til buffer for systemviktige foretak som hjemlandet setter.

basert på utlånsandel på regionalt nivå. På denne bakgrunn har Finanstilsynet vurdert ulike regionale inndelinger, og tilråder at det spesifiseres seks ulike regioner⁴.

Finanstilsynet har vurdert å bruke utlån til publikum som indikator i stedet for utlån kun til bedrifter. Tilsynet skriver at en grense for utlån til publikum på 10 prosent vil identifisere de samme bankene som utlån til bedrifter. Tilsynet vurderer at utlån til publikum i større grad kan erstattes av mindre lokalbanker enn utlån til bedrifter, og tilråder derfor at indikatoren baseres kun på utlån til bedrifter. Tilsynet drøfter ikke om det å bruke utlån til publikum, i stedet for utlån kun til bedriftsmarkedet, kan gi andre insentiver for bankene, spesielt med tanke på terskeeffekter.

Tilsynet tilråder en minimumsgrense på 10 prosent utlånsandel til bedriftsmarkedet i en eller flere regioner. Tilsynet oppgir at DNB har over 20 prosent markedsandel i alle regioner, mens SpareBank1 Nord-Norge, SpareBank1 SMN, Sparebanken Sør og SpareBank1 Østlandet alle har en markedsandel på over 20 prosent i hver sin region. SpareBank1 SR-Bank har 16,2 prosent markedsandel i sin region, mens Sparebanken Vest har en markedsandel på 10,1 prosent i sin region. Helgeland Sparebank har en markedsandel på 9,6 prosent i en region, og ligger dermed tett på 10-prosentgrensen (tallene er basert på markedsandeler ved utgangen av 2017). En alternativ minimumsgrense på 20 prosent ble vurdert i finanstilsynets tilrådning fra 2013. En grense på 20 prosent ville på det tidspunktet ført til at kun DNB Bank, SpareBank 1 Nord-Norge og Sparebanken Sør/Pluss ble identifisert som systemviktige. Tilsynet vurderte den gang at noen av bankene som ikke ville bli identifisert som systemviktige med denne grenser likevel kunne gi systemviktige konsekvenser ved en avvikling. Disse bankene ble heller ikke identifisert med de andre kriteriene som ble foreslått i 2013. Tilsynet tilrådet derfor en grense på 10 prosent. Norges Bank, som var med å gi anbefalinger i 2013, var uenig med tilsynet i denne vurderingen. De pekte på at kravet til markedsandel i regionene burde økes. I tillegg mente Norges Bank at å bli karakterisert som «regionalt systemviktig» burde forutsette at banken var størst i bedriftsmarkedet i sin region. Finanstilsynet skriver i tilrådommen fra november 2018 at minimumsgrensen fortsatt bør ligge på 10 prosent markedsandel. Dette er ikke begrunnet utover det som fremgikk av tilrådommen fra 2013, og det er ikke vurdert alternative grenser.

Regelrådet kan ikke se at Finanstilsynet drøfter om den valgte minimumsgrensen kan gi uheldige terskeeffekter. Regelrådet tenker da spesielt på Sparebanken Vest og Helgeland Sparebank som har en andel henholdsvis rett over og rett under grensen (henholdsvis 10,1 og 9,6 prosent). Forslaget kan tenkes å gi disse bankene et insentiv til å tilpasse utlånene sine til bedriftsmarkedet for ikke å bli identifisert som systemviktige.

Finanstilsynet skriver at Baselrammeverket anbefaler at bufferpåslaget øker i takt med systemviktigheten, og at dette er den mest vanlige praksisen i Europa. Noen land, blant annet Norge og Sverige, har imidlertid valgt å bruke samme buffersats for alle systemviktige foretak. Tilsynet skriver at: «*systemrisikobufferen og buffer for systemviktige finansforetak må sees i sammenheng, og at det slik allerede er etablert en systemrisikodifferensiering mellom systemviktige banker og øvrige banker. Det er også vanskelig å presist definere graden av systemviktighet*». Regelrådet er enig i at en helt presis definisjon av graden av systemviktighet er vanskelig å oppnå. Regelrådet mener imidlertid at en noe større grad av differensiering hadde vært mulig. For eksempel kunne tilsynet vurdert om banker som kun identifiseres som systemviktige på bakgrunn av regionkriteriet skulle fått et lavere krav til ekstra ren kjernekapital på ett, i stedet for to, prosentpoeng. I tilsynets årlige tilrådning til Finansdepartementet om systemviktige foretak ([brev datert 23.3.2018](#)) gis det en oversikt over norske finansforetaks forvaltningskapital, andel av utlån til publikum i Norge og score etter EBAs metodikk. De tre indikatorene viser en klar forskjell mellom DNB (og til en viss grad Kommunalbanken) og de seks nye bankene som foreslås definert som systemviktige. Etter EBAs metodikk får DNB en score på 4414, mens de seks nye bankene får score fra 120 til 294. Regelrådet registrerer på denne bakgrunn at det er vesentlige forskjeller mellom DNB og de øvrige bankene når det gjelder systemviktighet. Etter Regelrådets vurdering burde disse resultatene vært presentert og vurdert i høringsnotatet i forbindelse med terskelen for systemviktighet.

⁴ Foreslått regioninndeling: Nord: Nordland, Troms og Finnmark. Midt: More og Romsdal og Trøndelag. Vest: Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Sør: Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark og Vestfold. Øst: Østfold, Buskerud, Akershus og Oslo. Innlandet: Oppland og Hedmark.

Regelrådet kan ikke se at forslaget vurderes i sammenheng med annen regulering av finanssektoren. Tilsynet skriver at formålet med ekstra krav til systemviktige foretak blant annet er å styrke bankenes evne til å kunne opprettholde utlånskapasitet i nedgangstider. Den motsykliske kapitalbufferen har blant annet som formål å motvirke at bankenes utlånspraksis skal bidra til å forsterke en eventuelt nedgangskonjunktur. Regelrådet savner en vurdering av hvorfor tilsynet og departementet mener dette hensynet bør reguleres med to ulike bufferkrav.

På bakgrunn av dette mener Regelrådet at alternativer ikke er tilstrekkelig utredet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Det foreslås fortsatt forskriftsfestet at beslutningen normalt trer i kraft 12 måneder etter at beslutning om en bank er systemviktig er fattet. I avsnittet om iverksettelse skriver tilsynet at kravets virkningstidspunkt bør vurderes i lys av bankenes soliditet på tidspunktet.

På bakgrunn av dette mener Regelrådet at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig utredet.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Finansdepartementet er ansvarlig departementet og utsender av høringsnotatet. Departementet skriver imidlertid i høringsbrevet at de ikke har foretatt noen vurdering av Finanstilsynets forslag før det sendes på høring. Regelrådet savner departementets vurdering av forslaget. Etter Regelrådets vurdering er det særlig viktig at departementet tar stilling til og vurderer hensynet til å redusere faren for bankkriser opp mot kostnaden ved strammere utlånspraksis, og potensielt lavere verdiskapning, i normaltids dersom bankenes finansieringskostnader øker. I Regelrådets uttalelse til høring om gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV) ble det samme påpekt.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det påpekes i Nasjonalbudsjettet 2017 at: «*Mer egenkapital i bankene gir en gevinst ved å redusere faren for bankkriser, som er svært kostbare for samfunnet, og kan ha en samfunnsøkonomisk kostnad ved at utlånsrentene kan øke dersom bankenes finansieringskostnader øker*». Strammere utlånspraksis ovenfor bedrifter kan redusere verdiskapningen. I valget av nivået på kapitalkravene er det en avveining mellom i hvor stor grad man skal redusere sannsynligheten for, og konsekvensen av, kriser mot potensielt lavere verdiskapning i normaltider. Flere internasjonale studier har regnet på optimale nivåer på kapitalkrav, og disse anslår kapitalkrav mellom 10 og 20 prosent. En norsk studie anslår et optimalt nivå til mellom 13 til 23 prosent⁵. Det er vanskelig, om ikke umulig, å si eksakt hvilket kapitalkravnivå som maksimerer den samfunnsøkonomiske nytten, og nytten for næringslivet. Regelrådet mener likevel at denne avveiningen burde vært drøftet i høringsnotatet. På denne bakgrunn er det ikke mulig for Regelrådet å si at forslaget er utformet til en relativt lav kostnad for næringslivet.

⁵ Se avsnitt 6.3 i Nasjonalbudsjettet 2017 for kilder.