

KOMMUNALBANKEN AS

Postboks 1210, Vika
N-0110 Oslo
Haakon VII's gate 5b
post@kommunalbanken.no
Telefon +47 2150 2000
Org.nr. 981203267
Kontonr. 6005.07.89686
www.kommunalbanken.no



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

25. september 2019

Deres ref.: 19/2702

HØRINGSSVAR – TILPASNINGER I KAPITALKRAVENE FOR BANKER

Kommunalbanken viser til Finansdepartementets høringsbrev av 25. juni 2019 med utkast til tilpasninger i det norske kapitalkravsregelverk som følge av at EUs kapitalkravsregelverk (CRR/CRD IV) er besluttet innlemmet i EØS-avtalen. Nedenfor følger Kommunalbankens uttalelse i saken.

1. Kort om Kommunalbanken

Kommunalbanken er et 100 prosent statlig eid kredittforetak med forretningsmodell å finansiere norsk kommunal sektor. I den statlige eierskapspolitikken er Kommunalbanken klassifisert som et «kategori 3»-selskap, hvilket vil si at staten både har forretningsmessige og sektorpolitiske mål for eierskapet. Etter vedtektene kan Kommunalbanken bare gi lån til kommuner, fylkeskommuner, interkommunale selskaper og andre selskaper som utfører kommunale oppgaver, enten mot kommunal garanti, statlig garanti eller annen betryggende sikkerhet. Kommunalbanken har i sin 90-årige historie aldri tatt utlånstap.

2. Sakens bakgrunn

Som følge av at CRR/CRD IV 29. mars 2019 ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen, har Finansdepartementet sendt på høring utkast til tilpasninger i de norske kapitalkravene slik at de reflekterer risikoen i banksektoren og norsk økonomi. Ikrafttredelse av EØS-innlemmelsen kan skje i andre halvdel av 2019, etter at alle EØS/EFTA-statene har hevet sine konstitusjonelle forbehold.

Det norske kapitalkravsregelverket vil med dette bli endret på noen punkter. Det såkalte «Basel I»-gulvet for IRB-bankene, som sikrer at de risikobaserte kravene ikke blir for lave ved at beregningsgrunnlaget ikke kan være lavere enn 80 prosent av beregningsgrunnlaget etter tidligere kapitaldekningsregelverk, vil bli opphevet. Det vil også bli innført en såkalt SMB-rabatt, som gjør at kapitalkravene ved engasjementer med små- og mellomstore bedrifter (SMB), vil bli redusert.

3. Noen generelle betraktninger

Kommunalbanken er opptatt av at norske finansforetak reguleres forsvarlig og forholdsmessig, til beste for samfunnet. Nivået på dagens reelle kapitalkrav skal gjenspeile strukturelle sårbarheter i Norge og tilhørende tapsrisiko. Departementet foreslår tilpasninger i de norske kapitalkravene som kan bidra til å opprettholde de reelle kapitalkravene på et nivå som samsvarer med risikoen i det norske finansielle systemet, samt likere kapitalkrav for norske og utenlandske bankers virksomhet i Norge. Kommunalbanken støtter på prinsipielt grunnlag de hensyn som departementet søker å oppnå. Vi stiller oss også generelt sett bak harmonisering mellom det norske kapitalkravsregelverket og vedtatte EU-regler.

Finansdepartementets vurdering er at tilpasninger i systemrisikobufferen er det mest egnede tiltaket for å varig opprettholde nivået på norske kapitalkrav, samt det mest egnede tiltaket for å sikre like kapitalkrav for norske og utenlandske banker som opererer i Norge. I tillegg vurderer departementet at det bør fastsettes gulv for gjennomsnittlig risikovekting av norske boliglån og næringsseiendomslån. Kommunalbanken driver ikke utlån til bolig og næringsseiendom. Vi velger derfor å ikke kommentere forslaget om å innføre gulv for gjennomsnittlig risikovekting av denne type utlån.

4. Tilpasninger i krav til systemrisikobuffer

Systemrisikobufferen skal dekke strukturell risiko av varig karakter, og nivået skal gjenspeile strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finanssystemet. Etter finansforetaksloven § 14-3 annet ledd skal et finansforetak ha en systemrisikobuffer på 3 prosent, som gjelder for alle engasjementer. En økning i systemrisikobufferen skal veie opp for en reduksjon i kapitalkravene på om lag 1 prosentpoeng som følge av at gulvet for IRB-banker oppheves (og at SMB-rabatten innføres).

Det følger av høringsnotatet at bortfallet av Basel I-gulvet og innføring av SMB-rabatten fører til at norske bankers rene kjernekapitaldekning vil øke med om lag 1,3 prosentpoeng grunnet reduserte risikovekter. Departementet beregner at systemrisikobufferkravet i gjennomsnitt må økes med omtrent 1 prosentpoeng, for at bankenes reelle kapitalkrav skal holdes uendret. Departementet viser imidlertid til at utslagene vil være betydelig større hos de fem store regionbankene som bruker IRB-metoden. For å tilsvare effekten av bortfallet av Basel I-gulvet for disse, må deres systemrisikobufferkrav i gjennomsnitt økes med over 1,5 prosentpoeng, og dette danner etter det vi forstår det viktigste grunnlaget for departementets forslag om en generell økning av systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 prosent, med virkning fra 31. desember 2019 for IRB-bankene.

For banker som benytter standardmetoden legges det opp til en tilsvarende økning i systemrisikobufferkravet som for IRB-bankene, men med adgang til en gradvis innfasing frem til utgangen av 2021. Departementet begrunner en lik økning i systemrisikobufferkravet for alle banker, med at de mindre bankene generelt har høyere kapitaldekning enn de større bankene, og dermed i hovedsak ikke vil måtte øke kapitalen for å møte et økt bufferkrav.

Samtidig med nye satser for systemrisikobufferen foreslås det også en endring av beregningsmetode. Satsene som følger av § 24 i endringsforslaget til CRR/CRD IV-forskriften skal kun gjelde for bankenes innenlandske engasjementer. Det legges opp til at kravet til systemrisikobuffer skal beregnes på grunnlag av satser som gjelder i det aktuelle landet som bankene har engasjementer i, på lik linje med det motsykliske bufferkravet, jf. § 3 i den nye CRR/CRD IV-forskriften.

Om anerkjennelse av andre lands systemrisikobuffer skriver departementet 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. Dersom et lands myndigheter har fastsatt et annet systemrisikobufferkrav, for eksempel begrunnet i systemviktighet hos et utvalg banker, bør norske banker kunne legge til grunn en systemrisikobuffersats på 0 prosent for engasjementer i det landet, siden myndighetene i slike tilfeller må antas å ha vurdert og avvist behovet for et generelt systemrisikobufferkrav rettet mot innenlandsk systemrisiko. Det samme bør gjelde hvis et systemrisikobufferkrav rettet mot innenlandsk systemrisiko eksplisitt er satt til 0 prosent. Dersom et lands myndigheter ikke har tatt systemrisikobufferkravet i bruk, bør den norske satsen i prinsippet gjelde for norske bankers engasjementer i det landet.

Kommunalbanken har i dag et systemrisikobufferkrav på 3 prosent av beregningsgrunnlaget for kredittisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko, for både innenlandske og utenlandske engasjementer. For å oppfylle dagens systemrisikobufferkrav måtte Kommunalbanken holde 2 348 millioner kroner i ren kjernekapital per 30. juni 2019.

Endringene som foreslås vil medføre at det skal benyttes en sats på 4,5 prosent av innenlandske engasjementer og et gjennomsnitt av systemrisikobuffersatsene som gjelder i de landene banken har virksomhet, vektet ut fra størrelsen på bankens virksomhet i de enkelte landene. Med tilpasningene som foreslås ville banken måtte ha 3 294 millioner kroner i ren kjernekapital på samme tidspunkt for å

oppfylle det foreslåtte systemrisikobufferkravet. Siden Kommunalbanken benytter standardmetoden og ikke har utlån til SMB'er, vil Kommunalbanken verken få reduksjon i kapitalkravene som følge av bortfall av Basel I-gulvet eller gjennom innføring av SMB-rabatten, og vil dermed få et markert økt kapitalbehov på tross av den nye beregningsmetoden, hvor vi i beregningen har lagt til grunn den norske satsen for land som ikke har oppgitt systemrisikobufferkrav og den laveste oppgitte satsen for de landene som har oppgitt systemrisikobufferkrav, men ikke hensyntatt om et land kun har innført systemrisikobufferkrav for et utvalg banker. Tilpasningene i systemrisikobufferen, økning av sats på engasjementer i Norge og anerkjennelse av andre lands systemrisikobuffer, fører til en netto økning i systemrisikobufferkravet, fra 3 til om lag 4,2 prosent, for Kommunalbanken.

Departementet viser i høringsnotatet til at kapitalkravene for norske banker er tilpasset risikoen og forretningsmodellene i banksektoren, så vel som risikofaktorer i norsk økonomi og finanssystemet som helhet. Vi forstår det slik at departementet mener at bankenes kapitalkrav er riktig kalibrert i dag, jf. også at departementet i høringsnotatet pkt. 5.1 s. 19 viser til følgende:

«Utformingen av kravene bør etter departementets vurdering tilpasses slik at de reelt sett opprettholdes på om lag dagens nivå, se avsnitt 6.2.»

Gitt at forslaget vil gi standardmetodebankene et betydelig økt kapitalkrav mener Kommunalbanken at departementet bør vurdere en differensiert buffersats for disse, eller andre kompenserende tiltak, slik at også deres kapitalkrav generelt sett ikke økes utover dagens nivå. Kommunalbanken mener i den forbindelse at departementet bør vektlegge at norsk kommunal sektor, tross den svært lave risikoen, har en risikovekt med standardmetoden på 20 %, dette i motsetning til de fleste land det er naturlig å sammenligne med, hvor kommuner med standardmetoden har 0 % risikovekt. Gitt at man i Norge allerede har en svært konservativ tilnærming til kommunerisiko så er det behov for å implementere en økning i bufferkrav på en slik måte at man ikke vil få en ytterligere økning i det reelle kapitalkravet for standardmetodebankenes engasjementer med norsk kommunal sektor.

Kommunalbanken viser til at CRD IV art. 133.9 hjemler at det kan settes ulikt nivå for systemrisikobufferkravet for ulike banker eller grupper av banker. De fleste av landene i EØS-området som har innført krav til systemrisikobuffer har innført et differensiert bufferkrav. Det varierer fra land til land om systemrisikobufferen skal beregnes av alle engasjementer eller kun innenlandske engasjementer. Kommunalbanken viser til at differensierte krav til systemrisikobuffer også er innført i de andre nordiske landene. I Danmark og Sverige har henholdsvis kun sju og tre av de største bankene krav til systemrisikobuffer, mens i Finland har de største bankene et høyere systemrisikobufferkrav enn de mindre bankene.

5. Systemviktige foretak – O-SII-bufferkrav

Etter finansforetaksloven § 14-3 tredje ledd skal systemviktige foretak ha en buffer på 2 prosent av samlet beregningsgrunnlag, i tillegg til andre bufferkrav. Departementet skriver imidlertid i høringsnotatet at bufferkravet for systemviktige foretak er notifisert til ESRB som et forhøyet systemrisikobufferkrav og ikke et O-SII-bufferkrav.

Norge er et av få land i Europa som ikke har innført noen formell differensiering mellom ulike systemviktige foretak. Av landene i EØS-området som har innført O-SII-bufferkrav istedenfor eller i tillegg å anvende (differensiert) systemrisikobuffer som i Norge, har de fleste landene differensiert kravet etter graden av målt systemviktighet. Det gjelder eksempelvis Finland og de baltiske landene.

Kommunalbanken vil understreke at det er svært stor forskjell på dagens to systemviktige foretak. Det tilsier at kapitalkravene til systemviktige foretak bør differensieres etter grad av reell systemviktighet, uavhengig av om differensieringen skjer gjennom systemrisikobuffer eller O-SII-buffer. Kommunalbanken foreslår at Finansdepartementet vurderer å innføre en forskriftsbestemmelse som gir formelt grunnlag for å differensiere regulatorisk og tilsynsmessig behandling av systemviktige finansforetak, basert på reell grad av systemviktighet. Det vises til Kommunalbankens hørings svar på Finansdepartementets høringsnotat om nytt kriterium for identifisering av systemviktige foretak.

6. Ikrafttredelses- og overgangsregler

Departementet foreslår at standardmetodebanker skal kunne fase inn et økt systemrisikokrav frem til utgangen av 2021. Departementet viser i pkt. 6.2.1 til at de mindre bankene som bruker standardmetoden jevnt over har høyere andel utlån til små og mellomstore bedrifter, og derfor får større effekt av SMB-rabatten, samt at standardmetodebankene allerede har nok kapital til å oppfylle et økt systemrisikobufferkrav.

Som vist til ovenfor benytter Kommunalbanken standardmetoden, og har knapt utlån til SMB. Økt systemrisikobuffer vil derfor gi et økt kapitalbehov, på tross av nytt beregningsgrunnlag. Selv om mange standardmetodebanker kan tilpasse seg en økning fra januar 2020 fordi de overoppfyller dagens kapitalkrav, så innebærer Finanstilsynets «pilar 2 guidance» på 1 prosentpoeng over regulatoriske minstekrav inkludert bufferkrav, at Kommunalbanken har behov for en rimelig planleggingshorisont. Kommunalbanken antar at å legge til rette for en viss forutberegnelighet er et viktig hensyn som ligger til grunn for hovedregelen i § 25 om at beslutninger om å øke buffersatser normalt tidligst trer i kraft 12 måneder etter at beslutning er fattet.

Som vist til ovenfor så er det Kommunalbankens primære standpunkt at de samlede kapitalkravene bør videreføres om lag på dagens nivå også for standardmetodebankene. Dersom imidlertid departementet likevel konkluderer med at det bør fastsettes regler som vil føre til et økt kapitalbehov for visse institusjoner så vil Kommunalbanken anmode departementet om å innvilge en rimelig planleggingshorisont.

Vi står til disposisjon ved eventuelle spørsmål til denne høringsuttalelsen.

Med vennlig hilsen



Kristine Falkgård

administrerende direktør, Kommunalbanken AS