

Bankenes sikringsfond
Avgis elektronisk

Dato: 20.01.2025
Deres ref.: 2024/445

Hørings svar – forslag til endring av modell for beregning av bidrag til innskuddsgarantifondet

Finans Norge viser til høringsnotat fra Bankenes sikringsfond om forslag til endring av modell for beregning av bidrag til innskuddsgarantifondet. Finans Norge vil med dette hørings svaret gi våre synspunkter til endringsforslagene som fremgår av høringsnotatet.

1. *Generelle kommentarer*

Finans Norge mener bidragene i størst mulig grad bør reflektere risikoen bankene påfører innskuddsgarantiordningen. Det vil hindre at bankene får uheldige insentiver til å påta seg uønsket risiko (moralsk hasard). Finans Norge støtter derfor endringer som gjør bidragene mer treffsikre. Finans Norge støtter også endringer som gjør beregningene mer transparente og etterprøvbare. Hensynet til transparens bør imidlertid ikke gå på bekostning av at bidragene i størst mulig grad reflekterer risikoen bankene påfører innskuddsgarantiordningen.

Finans Norge støtter endringer som gjør bidragene mer stabile over tid for banker med stabil risikoprofil. Det gjør det enklere for bankene å planlegge og budsjettere sine bidrag til innskuddsgarantien. I tillegg opprettholder det bankenes insentiv til å utøve god risikostyring.

Det er også viktig at modellen er i samsvar med [EBAs retningslinjer](#). Det bidrar til like konkurransevilkår mellom norske og utenlandske banker. I tillegg er EBAs retningslinjer utformet basert på analyser og innspill fra banknæringen, slik at bidragene i størst mulig grad skal reflektere risikoen bankene påfører innskuddsgarantiordninger.

Finans Norge vurderer at Sikringsfondet kunne gitt empiriske analyser større vekt i valg av tilleggsindikatorer. Det er en bred forskningslitteratur på hvilke indikatorer som kan varsle likviditets- og soliditetsproblemer i bankene. Her hjemme har [Berg og Hexeberg \(1994\)](#) vurdert varslingsegenskapene til flere indikatorer under den norske bankkrisen i 1988-93, og [Andersen \(2008\)](#) har vurdert varslingsegenskapene en rekke indikatorene under lavkonjunkturen i 2002-2003. I tillegg er den en bred internasjonal forskningslitteratur på området, se for eksempel litteraturgjennomgangen i [Andersen \(2008\)](#). De to siste tiårene har det imidlertid vært svært få krisehendelser i Norge. I tillegg har banksektoren gjennomgått betydelige strukturelle endringer, noe som skaper behov for oppdaterte analyser.

Et av Sikringsfondets kriterier for valg av tilleggsindikatorer er at de skal bidra til størst mulig samsvar mellom bankens andel av bidragene og Sikringsfondets beregninger av hver enkelt banks andel av

innskuddsgarantiordningens forventede tap og likviditetsbehov. Finans Norge vil peke på at det kan være en fare for at beregningene av innskuddsgarantiordningens forventede tap og likviditetsbehov ikke måler faktisk risiko presist. I så fall ville disse beregningene ikke være et godt referansepunkt. Finans Norge mener derfor Sikringsfondet også burde vurdert indikatorenes varslingsegenskaper for ulike terskelverdier og kurvefaktorer på historiske krisehendelser, for eksempel ved å beregne type 1-feil (varsler ikke kriser), type 2-feil (falske alarmer) og noise-to-signal-ratio¹. Selv om antallet krisehendelser i Norge har vært svært begrenset etter bankkrisen på starten av 1990-tallet, kan varslingsegenskapene til flere av disse indikatorene ha blitt vurdert for kriser i andre land.

Finans Norge støtter at Sikringsfondet baserer beregningene på nyere data, slik at bidragene i større grad reflekterer bankenes økonomiske situasjon. Det styrker insentivene som ligger i de risikjusterte bidragene, i tråd med EBAs retningslinjer for bidragsberegninger. Datagrunnlaget reduseres fra 43 til 24 datapunkter. Sikringsfondet foreslår å bruke observasjonspunkter ved årsslutt for flere risikoindikatorer som tidligere ble utregnet som et snitt over flere perioder. Dette reduserer modellens kompleksitet uten at det går på bekostning av treffsikkerheten i bidragsberegningene.

2. Endring av scoringsregel for risikoindikatorer med regulatoriske krav

I den reviderte modellen har Sikringsfondet foreslått å endre fra lineære til eksponentielle scoringsregler for risikoindikatorer som er knyttet til finansregulatoriske krav, det vil si uvektet kjernekapitalandel, overdekning til ren kjernekapital inkludert pilar 2, LCR og NSFR. Finans Norge støtter det.

Eksponentiell beregning av individuell risikoscore kan bidra til at modellen i større grad fanger opp relevante forskjeller i risiko mellom banker, slik at ikke banker med ulik risiko tillegges samme risikoscore. Banker som i utgangspunktet er svært lønnsomme, solide og likvide vil være mindre sårbare for en gitt forverring i en indikator. En gitt endring i en indikator har større betydning for fondets tapsrisiko dersom en bank allerede er risikabel, for eksempel ved at den har lav margin til et regulatorisk krav. På den annen side vil den samme endringen i en indikator ha mindre betydning for fondets tapsrisiko dersom en bank har svært god margin til et regulatorisk krav. Tilsvarende er det intuitivt at en gitt endring i en indikatorverdi har liten betydning for en bank som er langt unna å oppfylle et regulatorisk krav, selv etter en gitt endring i indikatorverdien, det vil si at den fremdeles er innenfor grensen for maksimal individuell risikoscore på 100.

Sikringsfondet har foreslått bruk av fast nedre grense i stedet for 5. persentil for indikatorer knyttet opp mot regulatoriske krav. Med en slik endring får flertallet av bankene lavere individuell risikoscore, bortsett fra for indikatoren NSFR, mens bankene som ligger tett på det regulatoriske kravet får høy score. Finans Norge støtter dette. I dagens modell får mange banker høy individuell risikoscore til tross for at de oppfyller krav til likviditet og soliditet med god margin. Innretningen av de regulatoriske kravene er allerede konservativ, og banker som har god margin til de regulatoriske kravene bør dermed vurderes som lite risikable.

Sikringsfondet har foreslått å endre observasjonene for LCR i bidragsmodellen fra månedlig til kvartalsvis, slik at risikoindikatoren blir basert på data som er offentlig tilgjengelig. Sikringsfondet

¹ Noise-to-signal ratio = (Sannsynligheten for type 2-feil ved en gitt terskelverdi)/(1- Sannsynligheten for type 1-feil ved en gitt terskelverdi)

argumenterer for at denne endringen vil gi økt transparens. Finans Norge vil peke på at dette hensynet bør veies opp mot eventuelle ulemper av at modellen kan fange opp endringer i bankenes likviditet på et senere tidspunkt.

3. Endring av kjerneindikatoren ren kjernekapitaldekning

Sikringsfondet har foreslått å endre kjerneindikatoren ren kjernekapitaldekning til overdekning til ren kjernekapital inkludert pilar 2-krav. Sikringsfondet begrunner blant annet dette med at det er variasjoner i hvilke kapitalkrav enkeltbanker må forholde seg til, og den foreslåtte indikatoren vil ta hensyn til dette. [Finanstilsynets oversikt over pilar 2-krav](#) viser at det er betydelig forskjell mellom de laveste og høyeste pilar 2-kravene. Pilar 2-kravene skal dekke risiko som ikke, eller bare delvis, er dekket av pilar 1. Dersom en betydelig del av en banks risiko ikke er dekket av pilar 1-kravet, kan banken få et høyt pilar 2-krav. Høye pilar 2-krav kan for eksempel være begrunnet med at en bank benytter for lave risikovekter, det vi si at Finanstilsynet vurderer at bankens kapitaldekning overvurderer dens soliditet. For banker med høye pilar 2-krav kan derfor en høy ren kjernekapitaldekning reflektere tilpasninger til høye pilar 2-krav. I slike tilfeller vil ikke en høy kapitaldekning nødvendigvis indikere høy soliditet. Samtidig vil indikatoren for uvektet kjernekapitalandel komplementere den nye indikatoren for overdekning til ren kjernekapital.

4. Ny tilleggsindikator resultatførte tap over brutto utlån

Sikringsfondet foreslår å inkludere en ny tilleggsindikator for resultatførte tap over brutto utlån til kunder, og denne indikatoren skal erstatte tilleggsindikatoren usikrede utlån i dagens modell. I begrunnelsen for forslaget vises det til at bankmarkedet har endret seg siden dagens modell ble introdusert i 2021. Flere banker som tidligere hadde høy andel usikrede utlån har endret sin forretningsmodell til å tilby omstartslån med pant i bolig. Dette medfører at risikoindikatoren for andel usikrede utlån ikke lenger skiller like godt mellom bankene.

Det er krevende å identifisere gode indikatorer på porteføljekvalitet. Finans Norge mener Sikringsfondet bør bruke fremoverskuende indikatorer i modellen, slik at bankenes bidrag reflekterer forventede tap fremover. Da vil bidragene samsvare bedre med risikoen hver enkelt bank påfører innskuddsgarantifondet. Dersom det ikke brukes tilstrekkelig fremoverskuende indikatorer, vil det være en fare for at banker som representerer høy risiko for innskuddsgarantiordningen, betaler for lave bidrag, fordi indikatorene ikke indikerer høy risiko tilstrekkelig tidlig.

Tapsandelen er ikke nødvendigvis en fremoverskuende indikator på tap. Det tar ofte flere år fra økt risikotaking gir større tap. For eksempel viser studier at det tar omtrent fire år før økt kredittrisiko grunnet høy utlånsvekst gir høye utlånstap og bankkriser.² En høy tapsandel kan derfor reflektere materialisering av risiko som bankene har bygd opp for flere år siden. Dersom Sikringsfondet skal benytte tapsandel som indikator, vurderer derfor Finans Norge at den bør beregnes som et gjennomsnitt over flere år. Finans Norge anbefaler uansett at tapsandelen erstattes med andre indikatorer, for eksempel andelen utlån til bedriftsmarkedet og/eller veksten i slike lån. Bedriftslån har gjennomgående høyere kredittrisiko enn personmarkedslån. Det samme gjelder usikrede lån. Andelen usikrede lån vil derfor også kunne indikere forskjeller i tapsrisiko mellom bankene, selv om flere banker har redusert denne andelen de siste årene. [Andersen \(2008\)](#) fant dessuten at boliglån som andel av samlede utlån hadde gode varslingsegenskaper for norske bankers kredittkvalitet, fordi

² Se for eksempel [Jiménez og Saurina \(2006\)](#).

boliglån har lav kredittrisiko sammenliknet med andre lån. Det er imidlertid verdt å merke seg at banker med høy kredittrisiko ikke nødvendigvis har høy risiko for å bli kriserammet. Det kan blant annet være tilfelle dersom en bank har priset inn all kredittrisiko i utlånsmarginen, er kostnadseffektiv eller har en høy andel av inntektene fra andre aktiviteter enn utlån. Slike tilfeller vil imidlertid bli delvis fanget opp av at indikatoren for total kapitalrentabilitet indikerer lav risiko.

Finans Norge vil peke på at en annen mulig tilleggsindikator kan måle konsentrasjonsrisiko i bankenes utlånsportefølje³, for eksempel ved å beregne Herfindahl-Hirschman-indeksen for andeler utlån til enkeltkunder og/eller enkeltsektorer- og næringer. Ifølge analysen til [Andersen \(2008\)](#) viste Herfindahl-Hirschman-indeksen gode egenskaper for å varsle problemene i de norske bankene i lavkonjunkturårene i 2002-2003. Bankene må uansett beregne HHI i forbindelse med bankens egne vurderinger knyttet til risiko og kapitalbehov (ICAAP), se vedlegg 2 i [Finanstilsynets SREP-rundskriv](#).

5. Endring av kjerneindikatoren ikke-sikkerhetsstilte eiendeler delt på garanterte innskudd

Sikringsfondet foreslår å endre kjerneindikatoren ikke-sikkerhetsstilte eiendeler delt på garanterte innskudd til garanterte innskudd delt på forvaltningskapital. I begrunnelsen for forslaget viser Sikringsfondet til at EBA har fastsatt endringer i denne indikatoren ved at man skal benytte garanterte innskudd delt på ikke-sikkerhetsstilte eiendeler. Bankenes sikringsfond foreslår i tillegg å erstatte ikke-sikkerhetsstilte eiendeler med forvaltningskapital. Sikringsfondet begrunnet dette med at modellen blir mer transparent ved å benytte offentlig tilgjengelige data, samt at rapporteringsbyrden for bankene reduseres noe. Det pekes også på at ikke-sikkerhetsstilte eiendeler og forvaltningskapital er tilnærmet perfekt korrelerte, samt at erfaringer viser at ikke-sikkerhetsstilte eiendeler ofte rapporteres feil i datagrunnlaget. Endringen medfører at scoringsregelen foreslås endret fra hovedregel til invertert hovedregel.

Finans Norge støtter forslaget om endring av kjerneindikatoren til garanterte innskudd delt på forvaltningskapital. Finans Norge er enig i at modellen blir mer transparent ved å benytte forvaltningskapital som er et offentlig tilgjengelig tall. I tillegg kan bruk av forvaltningskapital redusere rapporteringsbyrden for banken noe, samt forhindre feil i datagrunnlaget. Med grunnlag i de regler som gjelder for bankvirksomhet i Norge, er vi enige i at ikke-sikkerhetsstilte eiendeler og forvaltningskapital vil være godt korrelerte størrelser. Finans Norge mener for øvrig at endringen i scoringsregelen fremstår som hensiktsmessig.

6. Endring av tilleggsindikator tapsabsorberende kapital

Sikringsfondet foreslår å videreføre tilleggsindikatoren tapsabsorberende kapital, men slik at kapitalklassen for senior etterstilt gjeld legges til i beregning av indikatoren. I begrunnelsen for forslaget vises det til at i en situasjon hvor en bank blir kriserammet, vil innskuddsgarantiordningens tap påvirkes av hvor mye annen finansiering banken har med prioritet etter innskuddsgarantiordningens krav.

Finans Norge er enig i at senior etterstilt gjeld vil kunne påvirke innskuddsgarantiordningens tapsrisiko, og vi støtter derfor forslaget om å ta med slik gjeld ved beregning av tilleggsindikatoren. På tilsvarende måte vil annen usikret obligasjonsgjeld, som er definert som MREL-kapital, kunne påvirke

³ Se for eksempel [Jiménez og Saurina \(2006\)](#).

tapsrisikoen. Finans Norge mener derfor at både senior etterstilt gjeld og annen usikret obligasjonsgjeld som er definert som MREL-kapital, bør tas med ved beregning av tilleggsindikatoren.

7. Ny tilleggsindikator for systemviktighet i banker

Sikringsfondet foreslår å inkludere en ny tilleggsindikator for systemviktighet i banker, og begrunner forslaget med at banker som forventes å bli krisehåndtert representerer et lavere garantiansvar for innskuddsgarantiordningen enn banker som forventes å bli avviklet. Sikringsfondet opplyser i høringsnotatet at selv om et eventuelt tap vil være det samme, innebærer en krisehåndtering en vesentlig lavere likviditetsutgang fra innskuddsgarantifondet enn ved en avvikling med tilhørende utbetaling av garanterte innskudd. Det vises for øvrig i høringsnotatet til at innskuddsgarantiordningen (Riksgälden) i Sverige har innført en risikoindikator som tillegger systemviktighet betydning ved fastsettelse av bidragene.

Finans Norge støtter forslaget om å inkludere ny tilleggsindikator for systemviktighet i banker. Etter Finans Norges vurdering er indikatoren relevant, siden systemviktighet har betydning for om banken krisehåndteres. Krisehåndtering vil normalt gi et lavere garantiansvar enn ved avvikling.

I tilknytning til innføring av tilleggsindikator for systemviktighet i banker, mener Finans Norge at det i modelldokumentasjonen bør foreligge empiriske analyser av de effekter som det vises til i høringsnotatet som begrunnelse for å inkludere tilleggsindikatoren. Slik dokumentasjon vil kunne medvirke til å styrke tilliten til modellen og beregningene.

8. Vekting av risikoindikatorer

Sikringsfondet foreslår å fordele vektene på risikoindikatorerne slik at det nasjonale handlingsrommet utnyttes fullt ut. Dette innebærer at de obligatoriske kjerneindikatorerne får en vekt på 75 prosent og de tre tilleggsindikatorerne vektet med resterende 25 prosent. I begrunnelsen for forslaget opplyser Sikringsfondet at tilleggsindikatorerne er vektet høyt fordi de bidrar til å minimere differansen mellom bankenes andel av det totale bidraget og andel av den totale garantiforpliktelsen.

Etter Finans Norges syn bør en slik bruk av handlingsrommet tilsi at varslingsegenskapene til de tre tilleggsindikatorerne (resultatførte tap over brutto utlån, tapsabsorberende kapital og indikator for systemviktighet) anses som gode. Finans Norge vil i denne sammenheng peke på at flere av tilleggsindikatorerne har middels til høy samvariasjon med eksisterende risikoindikatorer. For eksempel korrelerer resultatførte tap som andel av utlån kraftig med totalkapitalrentabilitet (0,59).

9. Endring av funksjonsform for konvertering fra aggregert risikoscore til aggregert risikovekt

Bankenes sikringsfond har foreslått å endre funksjonen for overgang fra aggregert risikoscore til aggregert risikovekt i tråd med reviderte retningslinjer fra EBA. Det innebærer at Sikringsfondet benytter EBAs oppdaterte formel. Dette er en eksponentiell formel som EBA har fastsatt i retningslinjene, slik at en gitt endring i aggregert risikoscore skal gi den samme prosentvise endringen i aggregert risikovekt, uavhengig av hvilken aggregert risikoscore banken hadde i utgangspunktet. Sikringsfondet viser til at med den nye modellen vil en økning i aggregert risikoscore på 10 gi samme prosentvise økningen i aggregert risikovekt for to banker med forskjellig aggregert risikoscore. Dette prinsippet oppnås ikke med formelen i dagens modell. Finans Norge støtter derfor denne endringen.

10. Endrede grenser for konvertering fra aggregert risikoscore til aggregert risikovekt

I dagens modell er nedre og øvre grense for konvertering fra aggregert risikoscore til aggregert risikovekt satt til henholdsvis 25 og 75, der banker med en aggregert risikoscore lik eller mindre enn 25 får den laveste aggregerte risikovekten.

Sikringsfondet viser til retningslinjene fra EBA som krever at nedre og øvre grense for konvertering fra aggregert risikoscore skal fastsettes slik at ingen medlemsbank har en aggregert risikoscore lavere eller høyere enn henholdsvis nedre og øvre grense. Det skal sikre at det skilles mellom alle banker ved beregning av aggregert risikovekt. Sikringsfondets beregninger med revidert modell viser at om lag en fjerdedel av bankene ville hatt en aggregert risikoscore på 25 eller lavere i 2023 og 2024. Den laveste aggregerte risikoscoren etter revidert modell for 2023 og 2024 er 8. Sikringsfondet foreslår derfor i tråd med de reviderte retningslinjene at det settes nedre grense til 7,5. Øvre grense holdes uendret på 75 ettersom ingen banker har en aggregert risikoscore over 75. Finans Norge støtter dette.

11. Utvidet skala for aggregert risikovekt

Sikringsfondet har foreslått å utvide skalaen for aggregert risikovekt fra 25 til 300 prosent til 25 til 500 prosent, det vil si fra et spenn på 12-gangen til et spenn på 20-gangen i forskjell mellom høyeste og laveste aggregerte risikovekt. Dette øker bidraget til de bankene som utgjør høyest risiko for innskuddsgarantiordningen og reduserer bidraget for bankene som utgjør lav risiko. Sikringsfondet peker på at norske banker har stor variasjon i risikoprofil. Noen banker påfører innskuddsgarantiordningen en betydelig høyere risiko sammenlignet med andre banker. Et økt spenn for aggregert risikovekt gir mulighet for å reflektere forskjellen i garantiansvaret med større differanser i bidrag. Ifølge Sikringsfondets beregninger er forventet tap omtrent 65 ganger høyere for den banken med høyest forventet tap og likviditetskostnad sammenlignet med banken som har lavest forventet tap og likviditetskostnad. Sikringsfondet viser også til at ratingbyrå estimerer et spenn der den største sannsynligheten for mislighold i norske banker er omtrent 70 ganger høyere enn den laveste. Flere av bankene med høyest misligholdssannsynlighet har også mindre tapsabsorberende kapital, ettersom de primært finansierer seg med garanterte innskudd. Sikringsfondet vurderer derfor at det er rom for å utvide skalaen for aggregert risikovekt. Et økt spenn for aggregert risikovekt øker samsvaret mellom bidrag og beregnet garantiansvar. Et smalt intervall for risikovektene kan skape uheldige insentiver for bankene til å påta seg uønsket risiko (moralsk hasard) dersom medlemsbanker med ulik risikoprofil betaler for like bidrag pr. innskuddskrone.

Finans Norge mener bidragene i størst mulig grad bør reflektere risikoen bankene påfører innskuddsgarantiordningen. Finans Norge støtter derfor den foreslåtte endringen.

12. Forslag til risikojustert modell for filialer

Bankenes sikringsfond har hittil beregnet bidrag til norske filialer av utenlandske foretak med en forenklet modell uten risikojustering. Sikringsfondet foreslår å innføre en risikojustert modell for filialene som ikke er like omfattende som den reviderte modellen for de ordinære medlemsbankene, men som vil følge de samme stegene og prinsippene.

Finans Norge støtter endringer som bidrar til at beregning av bidrag fra filialer av utenlandske banker tar hensyn til hvilken risiko de utgjør. En modell med risikojustering for filialmedlemmene vil bidra til likere konkurransevilkår i det norske bankmarkedet. Finans Norge vurderer likevel at den foreslåtte modellen for filialene fremstår som noe enkel og ensidig. Den foreslåtte modellen inneholder bare tre

variabler, det vil si Misligholdte og tapsutsatte engasjement, Resultatførte tap / brutto utlån og Totalkapitalrentabilitet. Disse tre variablene måler i en viss grad de samme forholdene i bankene, det vil si utlånstap og lønnsomhet, noe som bekreftes ved at de korrelerer en del. Selv om det er klare begrensninger i data for indikatorer knyttet til regulatoriske krav for utenlandske filialer, bør modellen utvides med samme indikator for systemviktighet (forvaltningskapital) som for de norske bankene.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign

Erik Johansen

Direktør

Sign

Kjartan Bremnes

Advokat