

Høringsuttalelse: Forslag til endring av modell for beregning av bidrag til innskuddsgarantifondet

Det vises til høringsnotat om endring av modell for beregning av bidrag til innskuddsgarantifondet. Finans Norge avgir her våre merknader.

Finans Norges overordnede syn

Bankenes sikringsfond («BS») har utarbeidet et grundig og omfattende høringsnotat om «trinn 2- endringer» i bidragsmodellen for innskuddsgarantifondet. Finans Norge er enig i at det grunnleggende prinsippet for innretningen av bidragsbetaling bør være at bidragene den enkelte bank betaler er i samsvar med den risiko for tap som banken påfører innskuddsgarantifondet.

I høringsnotatet oppgis det at «forpliktelsesmodellen»¹ benyttes som grunnlag for å teste resultatene av bidragsmodellen, i mangel på tilstrekkelige historiske data fra tidligere kriser. Hverken modellen eller resultatene av denne er offentlig og det er derfor vanskelig å vurdere om denne valideringen gir et riktig bilde av treffsikkerheten til bidragsmodellen, herunder endringene som foreslås i høringsnotatet. Dette, i tillegg til at det årlige samlede bidraget fastsatt i lov medfører at fordelingen av totalbidraget på enkeltbankene avhenger av bankenes innbyrdes rangering, gjør det krevende for Finans Norge å kommentere spesifikt på utformingen av bidragsmodellen. Evidenskravet påligger uansett BS som ansvarlig for modellen, og vi etterlyser mer detaljer om forpliktelsesmodellen som bakgrunn for de justeringer som er foreslått. Vi vil likevel benytte anledningen til å komme med noen generelle merknader til prosess og innretning av sikringsfondsordningene.

Forutberegnelighet, insentiver og målnivå

Bankenes samlede, årlige bidrag er fastsatt i lov, med bakgrunn i EU-regelverk, til å være 0,8 promille av garanterte innskudd. Bakgrunnen for denne satsen er EU-regelverkets krav om å bygge seg opp til minstekravet for innskuddsgarantifond tilsvarende 0,8 prosent av garanterte innskudd, i løpet av en periode på 10 år. I og med at man har et fast bidragsbeløp (justert for endringer i samlet volum av garanterte innskudd) og krav til årlig innbetaling har bankene begrenset insentiv til å gjøre endringer som medfører redusert risiko for fondet ettersom den enkelte bank ikke har kontroll på hvordan de andre bankene tilpasser seg. Dersom alle bankene reduserer risikoen de påfører fondet relativt like mye vil bankene fremdeles måtte betale samme bidrag som før reduksjonen.

Kravet om et fast, samlet bidragsbeløp på 0,8 promille resulterer også i redusert forutberegnelighet for bankene da de selv ikke har mulighet til å beregne eget bidrag. I mangel på en mer transparent løsning bør man, basert på at det benyttes to år gamle tall, vurdere å sende ut estimater til bankene som skal betale året før betalingen skal skje. For eksempel vil det for betaling i 2021 benyttes nøkkeltall for 2019.

¹ «Forpliktelsesmodellen er en simuleringsmodell som beregner hvor store tap innskuddsgarantifondet kan forvente å bli påført av de ulike medlemsbankene, ut fra risikoprofilen til den enkelte bank og deres størrelse på garanterte innskudd. Beregningen tar utgangspunkt i bankenes kredittspreader på utstedte obligasjoner» (fra BSs høringsnotat). Modellen er utviklet av BS sammen med Norsk Regnesentral.

Ved at nøkkeltallene for 2019 er klare innen høsten 2020 kan disse sendes bankene som kan ta stilling til estimatet i sine budsjetter for 2021.

Det norske innskuddsgarantifondet er p.t. av en størrelse (1,25 prosent av garanterte innskudd i 2020)² som godt overskrider EUs minstekrav. Spørsmålet om tak på innskuddsgarantifondet ligger utenfor rammene av denne høringen, men vi ønsker å gjøre oppmerksom på at Finans Norge, i brev med kopi til BS, har anmodet Finansdepartementet om en utredning av målnivå for både innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet. Anmodningen har bakgrunn i at summen av regulatoriske endringer som er gjennomført på bankområdet de seneste årene, innebærer at sannsynligheten for at innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene belastes i vesentlig grad er klart redusert. Etter Finans Norges oppfatning bør fondenes formål og størrelse sees sammen med de betydelige tiltak som er iverksatt av hensyn til finansiell stabilitet mv. Ikke minst må tiltakene vurderes opp mot myndighetenes kommunikasjon rundt hvilke foretak som skal krisehåndteres og hvilke virkemidler man ser for seg å ta i bruk.

Alternative finansieringsordninger

Det følger av implementeringen av nytt regelverk for innskuddsgarantifondet at fondet skal etablere alternative finansieringsordninger for å dekke likviditetsbehov ved utbetalingskrav (dette gjelder også for krisetiltaksfondet). Utbetaling av midler fra innskuddsgarantifondet kan bli gjennomført for å dekke likviditetsmessige utfordringer i forbindelse med garanterte innskudd i bankene. Slike utbetalinger medfører ikke nødvendigvis tap for innskuddsgarantifondet. Isolert sett medfører alternative finansieringsordninger at behovet for tapsabsorberende kapital i fondet reduseres, i og med at denne som utgangspunkt skal dekke faktiske tap, ikke nødvendigvis hele likviditetsbehovet. Sammen med regressmulighetene som regelverket gir fondet mot avviklingsbo, kan dette gi et langt lavere behov for midler i fondet enn det et kontantstrømperspektiv vil tilsi. En slik mulighet for tilførsel av likviditet i fondet vil også kunne redusere behov for tilleggsinnbetalinger fra medlemmene i krisesituasjoner. Finans Norge mener at dette momentet også burde inngå i en helhetlig vurdering av sikringsfondenes størrelse, innretning og bidragsmodeller.

Se bidragsmodellene i sammenheng

Som det fremkommer i høringsnotatet er det sammenheng mellom innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet, men de to fondenes formål og anvendelse er komplementære. Innskuddsgarantifondet skal i all hovedsak benyttes til å sikre full utbetaling av garanterte innskudd i forbindelse med avvikling/likvidering av banker, mens krisetiltaksfondets midler skal brukes for å bidra til effektiv gjennomføring av krisetiltak som forhindrer avvikling/likvidering. Vi legger til grunn at det ikke vil være slik at samme institusjon både krisehåndteres og avvikles. Finans Norge mener i den sammenheng at det burde være naturlig å revidere bidragsmodellene for innskuddsgaranti- og krisetiltaksfondene i sammenheng, på samme tid.

Oppstartsvirksomheter

Et sentralt element i trinn 2-modellen synes å være å fange opp usikrede utlån, i form av forbrukslån, i større grad. Usikrede utlån generelt omfatter også utlån uten pantesikkerhet gitt til bedriftsmarkedet. Isolert sett vil derfor modellen gi redusert insentiv til usikret finansiering av for eksempel oppstartsvirksomheter.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Idar Kreutzer
administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen
direktør

² Kilde: Bankenes sikringsfond