
SIFI-kapitalkrav og risikovægtede aktiver

Er SIFI-kravene
baseret på et for løst
grundlag?

Notat fra sekretariatet, september
2013

Konklusioner

- Ved overgang til Basel II regler i 0'erne, fik danske kreditinstitutter mulighed for at anvende såkaldte IRB-metoder, når de skal opgøre deres risikovægtede aktiver for kreditrisiko. Indtil videre er det helt overvejende de største institutter, der har fået tilladelse hertil af Finanstilsynet. Det gælder særligt de institutter, som er udpeget som SIFI-institutter. De fleste andre institutter (herunder gruppe-II) anvender typisk den såkaldte standardmetode. De to metoder er grundlæggende forskellige.
- For gruppe-I institutterne (SIFI'erne) var den gennemsnitlige risikovægt 26 i 2012 (opgjort som risikovægtede poster ift. den samlede balance). For gruppe 2 institutterne var den gennemsnitlige risikovægt på 62, dvs. 2½ gange større. Det svarer til, at gruppe-II institutter alt andet lige skal have 2½ gange mere kapital end SIFI-institutterne, for at leve op til et givet solvenskrav.
- Det centrale spørgsmål er således om det er plausibelt, at gruppe-II institutterne har en så markant højere risikoeksponering end SIFI-institutterne. Eller om en del af forklaringen er, at de store institutter bruger IRB-metoder, mens de mindre institutter bruger standardmetoden. Metoderne er så forskellige, at resultaterne (dvs. risikovægtene) reelt ikke kan sammenlignes.
- Det rejser et grundlæggende spørgsmål ved de anbefalinger, som ekspertudvalget om systemisk vigtige institutter (SIFI-udvalget) har fremlagt, og som i skrivende stund forhandles politisk. Det er således en præmis for forslaget, at de risikovægte, som opgøres for SIFI-institutterne, er sammenlignelige med de vægte, der opgøres for andre institutter. Det er imidlertid ikke tilfældet, fordi de anvendte metoder som nævnt er så forskellige.
- Det er derfor vanskeligt at vurdere om SIFI-institutterne reelt vil blive omfattet af strengere krav end andre institutter, hvis forslaget gennemføres. For at offentligheden og tilsynsmyndigheden skal få indsigt i det spørgsmål, så kræver det, at risikovægtene som minimum opgøres efter sammenlignelige principper for SIFI-banker og for andre banker.

1. Risikovægte opgjort efter IRB-metode og standardmetoden er vanskelige at sammenligne

Det basale mindstekrav til kreditinstitutter er, at basiskapitalen skal være større end 8 pct. af de risikovægtede aktiver. Hvis risikovægtene er lave kræves derfor mindre kapital i kreditinstituttet for at leve op til kravet. En gennemsnitlig risikovægt på 50 svarer således til, at basiskapitalen skal svare til 4 pct. af eksponeringerne for at leve op til mindstekravet. Omvendt vil en risikovægt på 100 betyde, at basiskapitalen som minimum skal svare til 8 pct. af eksponeringerne.

Det er derfor afgørende, at opgørelsen af risikovægtene er retvisende og sammenlignelige på tværs af institutter. Ellers er det ikke muligt at fortolke de opgjorte solvensprocenter og de kapitalkrav, som institutterne er omfattet af.

Med Basel-II reglerne, der blev indført i 0'erne, fik danske kreditinstitutter mulighed for at anvende såkaldte IRB-metoder til beregning af risikovægte for kreditrisiko på deres udlån. Det kræver særlig tilladelse fra Finanstilsynet at få lov til at anvende metoderne, og det stiller store resursekrav. Derfor er det i dag helt overvejende de største danske kreditinstitutter (gruppe 1 institutter), som anvender IRB-modeller. De mindre institutter anvender i stedet standardmetoden, som typisk medfører højere risikovægte.

De store danske institutter anvender typisk den **avancerede interne metode (A-IRB)**. Modellerne blev implementeret med virkning fra især 2008. Metoden sigter efter at opnå en detaljeret fastsættelse af risikoen for uventede tab på de forskellige udlån mv. Beregningen af risikovægten (for kreditrisiko) sker ved, at kreditinstitutterne selv estimerer nogle nøgletal for hvert udlån, hvorefter risikovægten beregnes ved at bruge disse skøn som input i særlige formler, som er angivet i lovgivningen.

De parametre, som kreditinstitutterne beregner, er bl.a. sandsynligheden for misligholdelse (Probability of Default (PD)) og tabet givet misligholdelse (Loss Given Default (LGD)) på de forskellige udlån. I formlen som fastlægger risikovægten er der indbygget delvist politisk motiverede nedslag i risikovægtene for visse lånetyper, herunder lån til små og mellemstore virksomheder samt eksponeringer på under 1 mio. euro, der opfylder visse betingelser. IRB-metoden giver desuden relativt lave risikovægte for udlån, som efter kreditinstitutternes vurdering har en høj kreditværdighed. Overgang til IRB medførte et markant fald i risikovægtene og dermed et betydeligt teknisk løft i institutternes solvensprocenter¹.

Standardmetoden, som anvendes af næsten alle andre institutter, er en langt mere grovkornet opgørelse af risikovægtene. Konkret sondres mellem nogle overordnede udlåns kategorier, og for hver udlåns kategori er der angivet en specifik risikovægt i lovgivningen. Også her indgår nogle delvist politisk motiverede nedslag ift. Basel I-reglerne. Nogle af de centrale risikoklasser og -vægte er vist i tabel 1 nedenfor.

Under standardmetoden gør man således ikke brug af den viden om udlånene, som kreditinstitutterne sidder inde med. Deres skøn for sandsynlighed for misligholdelse mv. indgår således ikke i beregningen af vægtene. Og der er strengt taget ikke nogen snæver sammenhæng mellem den risikovægt som anvendes og låntagernes reelle kreditværdighed².

¹ Overgangen fra Basel I til Basel II (særligt IRB-metoderne) er nærmere beskrevet i arbejdsrapportet "*Overgang fra Basel I til Basel II – effekt på gennemsnitlige risikovægte og solvensprocenter*".

² Der er mange andre forskelle på beregningerne af risikovægtene for IRB-kreditinstitutter og institutter, der anvender standardmetoden, som gør det svært at sammenligne risikovægte. Selv for

De to metoder er således grundlæggende forskellige i deres tilgang, og man vil få forskellige risikovægte afhængig af, hvilken metode, der anvendes. Eksempelvis gælder efter standardmetoden, at usikrede udlån (under 1 mio. euro) ofte vil få en risikovægt på 75. Efter IRB-metoden vil risikovægten på disse lån typisk være markant mindre, hvis kreditinstitutterne vurderer, at låntageren har høj kreditværdighed. Men vægten kan også være større end de 75. Det afhænger helt af skønnet for sandsynlighed for misligholdelse og tabet ved default mv., som fastlægges af pengeinstituttet under opsyn fra Finanstilsynet.

Det er som nævnt stort set kun de store danske kreditinstitutter som anvender IRB-metoder til fastsættelse af risikovægte for deres krediteksponeringer. I dag opgør de ca. 80-90 % af deres krediteksponeringer efter IRB-metoden mens den resterende del fortsat sker efter standardmetoden.

De største danske kreditinstitutter (SIFI-institutterne) havde ved udgangen af 2012 betydeligt lavere risikovægte end gruppe 2 institutterne. For gruppe 1 institutterne var den gennemsnitlige risikovægt 26 (opgjort som risikovægtede poster ift. den samlede balance). For gruppe 2 institutterne var den gennemsnitlige risikovægt på omkring 62. Dvs. at gruppe II institutterne dermed alt andet lige skal have næsten 2,5 gange mere basiskapital (opgjort ift. balancen), end gruppe I bankerne, for at leve op til et givet kapitalkrav. Dette forhold var 1,9 i 2006, dvs. at de gennemsnitlige risikovægte også er faldet for gruppe-II institutterne, men faldet har været relativt mindre end for de institutter, der anvender IRB-metoderne, jævnfør bilag 1.

Det centrale spørgsmål er således om det er plausibelt, at gruppe-II institutterne har så markant større risikoeksponering end gruppe-I institutterne, eller om forskellen delvist kan forklares af, at de store institutter anvender IRB-metoden, mens de andre institutter typisk anvender standardmetoden.

Tabel 1: Opgørelse af risikovægte i henhold til standardmetoden (Basel II)		
Vigtige aktivkategorier	Basel II (standardmetode)	
	(%)	
Statsobligationer/centralbanker i EU mv.	0	
Tilgodehav. kreditinstitutter i EU mv.	10	
Sikret med pant i ejendom		
- Helårsbolig/fritidshuse	35	(inden for 80/60 pct. af værdi)
- kontor, forretning, landbrugsejdd.	50	(inden for 50 pct. af værdi)
Usikrede udlån, erhverv mv.	75	(detaillån under 1 mio. euro)

Formålet med IRB-metoderne var bl.a., at skabe større overensstemmelse mellem den reelle risiko ved forskellige eksponeringer, og den risikovægt, som aktiverne fik tildelt efter reglerne. Metoderne kan derved potentielt medføre en bedre prissætning af instituttets udlån (bedre sammenhæng mellem pris og risiko for forskellige kunder), reducere

institutter der bruger IEB-metoder er der indbyrdes forskelle i tilgang og den måde der regnes på. Desuden betyder de forskellige nedslag i IRB-institutternes risikovægte, og den måde beregningsformlerne implementeres på i reglerne, at sammenhængen med det teoretiske grundlag, som beregningerne bygger på, bliver alvorligt svækket. Endelig er der også rejst en række kritiske spørgsmål om det teoretiske grundlag for den formel, som indgår i reglerne, og som bruges til at beregne risikovægte for IRB-banker.

tendensen til regulatorisk arbitrage, og sikre større udnyttelse af den viden og ekspertise, som de enkelte institutter har om den risiko, som de har på bøgerne.

Udfordringerne med IRB-metoden er imidlertid betydelige. Kreditinstitutterne har mulighed for at påvirke risikovægtene via deres skøn for misligholdelsessandsynlighed mv. Det kan svække troværdigheden til systemet, fordi der kan være en økonomisk fordel for institutterne ved at opnå lav gennemsnitlig risikovægt. Hertil kommer, at de forskellige politisk besluttede nedslag i risikovægtene for visse udlån, og den måde beregningsformlerne implementeres på i reglerne, svækker sammenhængen mellem de risikovægte som beregnes og det teoretiske grundlag bag beregningen. Det gør det svært at fortolke vægtene. Desuden bygger de teoretiske beregningsformler på antagelser, som kan diskuteres. Fx er risikovægtene for et givet udlån uafhængig af institutspecifikke forhold. Et nyt udlån til investering i erhvervsejendomme får således samme risikovægt, uanset om instituttet i forvejen er meget eller lidt eksponeret over for ejendomsmarkedet³.

Der er også betydelig mangel på transparens på andre områder. Der er ikke tilgængelig information om, hvordan IRB-metoderne præcis anvendes i institutterne, og hvilket metoder og data der ligger til grund for skønnene. Risikovægtene kan formentlig ikke reproducere af andre end instituttet selv. Finanstilsynet må ikke engang oplyse om, hvilke institutter der bruger IRB-metoder, selv om metoden og den måde den implementeres på kan have betydning for konkurrenceforholdene på markedet, fortolkningen af nye kapitalkrav, og forståelsen af institutternes risikoeksponering.

Den manglende gennemsigtighed kan gøre det svært at vurdere, hvilken risiko man tager når man køber aktier i et kreditinstitut eller når man køber obligationer, som udstedes af institutterne. Det svækker effektiviteten på markedet. Desuden kan mangel på transparens betyde, at de institutter, der reelt øger deres tabsabsorberende evne, ikke fuldt ud belønnes med et tilsvarende lavere afkastkrav.

2. Sifi-kravene til store institutter hviler på et løst grundlag

De skærpede kapitalkrav, som indføres de kommende år, er en kombination af generelle stramninger fra Basel III/CRD IV-reguleringen og SIFI-krav, som kun gælder for de største institutter. I SIFI-udvalgets rapport foreslås, at Danske Bank, Nykredit, Nordea Bank Danmark, Jyske Bank, BRFkredit og Sydbank defineres som systemisk vigtige. Disse seks institutter udgør ca. 85 pct. af sektoren målt ved udlånene. Alle disse institutter anvender IRB-metoder på størsteparten af deres krediteksponeringer.

I tabel 1 er det forsøgt at illustrere den samlede effekt af de nye krav til basiskapital opgjort i pct. af de risikovægtede poster. Baggrunden for tabellen er nærmere beskrevet i boks 1 sidst i notatet. Foruden disse krav til kapital (som vedrører institutternes finansiering/passivside), kommer der også nye krav på likviditetsområdet (der vedrører institutternes aktivside). De har også væsentlig betydning, men er ikke relevante her.

³ Disse problemer gennemgås nærmere i arbejdsrapport "Kreditrisiko efter IRB-metoden – vacichecks' formel" (www.kraka.org)

Tabel 1: Nye kapitalkrav som følge af Basel III / SIFI-lovgivningen (pct.)

	Basiskapital Basel III	Konj. buffer	Implicit stramning	SIFI	I alt	Stramning ift Basel II (pct. point)
Danske bank	10½	0 - 1½	3	5	18½-20	10½-12
Nykredit	10½	0 - 1½	3	3,5	17-18½	9-10½
Nordea	10½	0 - 1½	3	3,5	17-18½	9-10½
Jyske Bank	10½	0 - 1½	3	3	16½-18	8½-10
Sydbank	10½	0 - 1½	3	2,5	16-17½	8-9½
BRF-kredit	10½	0 - 1½	3	2,5	16-17½	8-9½
Ikke-SIFI	10½	0 - 1½	3	0	13½-15	5½-7

Anm: I henhold til Basel II var der et 8 pct. krav til basiskapital, herunder et 2 pct.'s krav til den egentlige kernekapital. De resterende 6 pct. af basiskapitalen kunne udgøres af efterstillede gældsinstrumenter (hybrid kernekapital og supplerende kapital). I henhold til Basel III hæves kravet til egentlig kernekapital til 7 pct. og for basiskapitalen til 10,5 pct. For SIFI-institutter er der foreslået et ekstra krav til den egentlige kernekapital på 1-3,5 pct. og et ekstra krav til basiskapitalen på 2,5-5 pct. For SIFI-institutterne er kravet til den egentlige kernekapital derfor 8-10,5 pct. og for basiskapitalen 13-15,5 pct. Hertil kommer så yderligere stramninger til konjunkturbuffer og krav til højere kvalitet af kapitalen.

Kilde: SIFI-udvalgets rapport og egne beregninger

I SIFI-udvalgets rapport foreslås en samlet skærpelse af kapitalkravene for SIFI-institutterne, som svarer til 2,5–5,0 pct. af de risikovægtede poster, afhængig af kreditinstituttets størrelse (jf. søjlen benævnt 'SIFI' i tabel 1). Hertil kommer de øvrige krav, som skønnes at svare til en forøgelse af solvensprocenten på 5½-7 pct. af de risikovægtede poster. Denne sidstnævnte stramning omfatter alle kreditinstitutterne.

Den reelle stramning vil imidlertid afhænge af institutternes risikovægte, og særligt om de er retvisende. Som nævnt kan den gennemsnitlige risikovægt for SIFI-institutterne opgøres til 26. Det betyder, at et samlet ekstrakrav på mellem 10 og 12 pct. af de risikovægtede poster (som gælder for de største SIFI'er) vil svare til en forøgelse af basiskapitalen på mellem 2,6 og 3,1 pct. af de samlede aktiver/balancen.

For gruppe-II institutterne er den gennemsnitlige risikovægt derimod som nævnt 0,62 ved udgangen af 2012. Her vil stramningen af kapitalkravene svare til 5½-7 pct. point, jf. tabel 1. Det svarer til at kapitalgrundlaget skal forøges med 3,4-4,3 pct. af balancen. Dvs. noget mere end for SIFI-banker, selv om de ikke omfattes af SIFI-kravene⁴.

Denne forskel (i risikovægte) er kun logisk, hvis SIFI-institutterne har markant sikrere udlån end de mindre banker, fx fordi de har mere realkreditvirksomhed eller flere store kunder med høj kreditværdighed. En lav gennemsnitlig risikovægt skal således afspejle, at de uventede tab udgør en relativt mindre del af balancen, og dermed at der er brug for en mindre buffer til at absorbere disse tab.

Det er imidlertid ikke muligt at vurdere, om det er tilfældet – og dermed om SIFI-institutterne reelt omfattes af strengere krav end andre institutter, når der tages hensyn til den risiko for uventede tab, som knytter sig til institutternes udlån mv. Det skyldes, at SIFI-institutterne som nævnt opgør deres risikovægtede aktiver og dermed solvensprocenten efter grundlæggende anderledes principper end de mindre og

⁴ Det ellers logisk nok at SIFI-kravene er et tillæg til de almindelige kapitalkrav, idet beregningen af risikovægtene ikke inddrager de systemiske risici, som SIFI-kravene sigter på at reducere.

mellemstore institutter. Der er populært sagt tale om, at man sammenligner "æbler" og "pærer", jf. forrige afsnit.

Det rejser et grundlæggende spørgsmål ved de anbefalinger som ekspertudvalget om systemisk vigtige institutter har fremlagt, og som ligger til grund for de nye regler der i skrivende stund drøftes politisk. Det er således en præmis for forslaget, at de risikovægte, som opgøres i SIFI-institutterne, er sammenlignelige med de vægte, der opgøres for andre institutter. Det er imidlertid efter alt at dømmes ikke tilfældet. Derfor hviler hele diskussionen om de nye SIFI-krav på et usikkert grundlag.

Boks 1: Kort om Basel III og SIFI-krav

I opgørelsen af de nye kapitalkrav i tabel 1 er der taget udgangspunkt i, at basiskapitalen som minimum skal udgøre 10½ pct. af de risikovægtede aktiver, når kravene er fuldt indfaset.

Desuden er indregnet et bidrag fra konjunkturbufferen som kan sættes mellem 0 og 2½ pct. af de risikovægtede aktiver. Bufferen skal reducere risikoen for at der opbygges systemiske risici i en højkonjunktur. Det er svært at vurdere om konjunkturbufferen vil stille krav om ekstra kapital i kreditinstitutterne, bl.a. fordi solvensprocenten kan have en automatisk tendens til at være konjunkturmedløbende. Det er groft lagt til grund, at konjunkturbufferen vil svare til et gennemsnitligt kapitalkrav på op til 1¼ pct. point i gennemsnit over konjunkturcyklen.

De nye kapitalkrav betyder også, at der stilles større krav til kvaliteten af basiskapitalen. Det indebærer et fradrag i basiskapitalen, sådan som den i dag opgøres i regnskaberne. Desuden sker der visse ændringer i risikovægtene. Disse implicite stramninger antages samlet at svare til et løft i kapitalkravet på 3 pct. point⁵. Dette skøn er også forbundet med betydelig usikkerhed, bl.a. fordi den reelle betydning vil afhænge af institutspecifikke forhold.

SIFI-udvalget foreslår, at der for SIFI-institutterne stilles et ensartet krav om en krisehåndteringsbuffer på 5 pct. af de risikovægtede aktiver. Dette krav kan dog dækkes af den supplerende kapital, hvorfor der reelt kun er tale om et ekstra krav på 1,5 pct. Desuden stilles krav om yderligere kapital til SIFI'erne, der skal udgøres af egentlig kernekapital. Kravet er på mellem 1 pct. og 3,5 pct. af de risikovægtede aktiver, afhængig af hvor systemisk instituttet menes at være. For Danske Bank er kravet således 3,5 pct. mens det er på 1 pct. for BRF.

⁵EBA (Europen Banking Authority) har lavet en monitoreringsundersøgelse for europæiske gruppe 1 banker, baseret på medio-2012 regnskabsdata. Her konkluderes, at de implicite stramninger medfører at forholdet mellem CET1-kapital (egentlig kernekapital) og risikovægtede aktiver reduceres med 3,3 pct. point som følge af de implicite stramninger (når Basel III er fuldt implementeret). Danske Bank angiver i årsregnskabet 2012, at implementering af CRDIV vil medføre en reduktion af forholdet mellem CET1 og risikovægtede aktiver med 2 pct. point. I den fremadrettede lovgivning vil der også være strengere krav til kvaliteten af Basiskapitalen. I Beregningerne her er det lagt til grund, at de implicite stramninger svarer til et kapitalkrav på 3 pct. point.

Bilag 1

Tabellen herunder illustrerer udviklingen i de gennemsnitlige risikovægte for de danske kreditinstitutter fra 2006 til 2012. Gruppe 1 er SIFI-institutterne samlet og gruppe 2 er de kreditinstitutter i gruppe 2, hvor det har været muligt at finde data for hele perioden. De gennemsnitlige risikovægte er opgjort som de risikovægtede aktiver i forhold til den bogførte værdi af aktiverne.

Tabel 1. Udvikling i gennemsnitlige risikovægte							
mio. kr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gruppe 1							
Risikovægtede poster	2.248.116	2.490.821	1.881.560	1.742.166	1.739.807	1.793.696	1.666.231
Samlede aktiver	4.976.771	5.824.056	6.288.389	6.007.801	6.148.370	6.363.798	6.403.752
Gns risikovægt	45,2%	42,8%	29,9%	29,0%	28,3%	28,2%	26,0%
Solvens	11,3%	10,0%	13,2%	16,2%	16,4%	17,3%	19,6%
Gruppe 2							
Risikovægtede poster	223.073	254.532	256.530	247.661	243.769	224.027	190.060
Samlede aktiver	260.570	307.805	343.213	355.300	352.120	329.507	305.270
Gns risikovægt	85,6%	82,7%	74,7%	69,7%	69,2%	68,0%	62,3%
Solvens	11,3%	11,9%	12,5%	14,9%	15,4%	15,4%	16,3%