
SIFI-aftalen

Notat, oktober 2013

KRAKAfinans - Finanskrisekommissionens sekretariat

Notat (udkast)

24. oktober 2013

Indledning

Torsdag den 10. oktober blev der indgået en bred politisk aftale om hvilke krav, der skal stilles til store, systemisk vigtige kreditinstitutter i Danmark – de såkaldte SIFI-institutter. Gruppen af SIFier omfatter Danske Bank, Nykredit, Nordea, Jyske Bank, BRF, og Sydbank. Desuden kom DLR med i gruppen af systemisk vigtige institutter i den endelige aftale. Aftalen tager afsæt i rapporten fra Udvalget om Systemisk Vigtige Finansielle Institutter i Danmark, som blev offentliggjort tidligere på året. Der er 4 centrale pointer.

- ⇒ Den politiske aftale medfører umiddelbart noget lempeligere kapitalkrav til SIFI'er, end det som ekspertudvalget lagde op til.
- ⇒ SIFI-aftalen betyder, at ansvaret for de nye makroprudentielle instrumenter i den økonomiske politik placeres på Christiansborg. Det er ikke på linje med anbefalinger fra internationale organisationer, og det mønster der tegner sig i andre lande.
- ⇒ Den bærende ide er, at SIFI'er skal pålægges større kapitalkrav end andre institutter, fordi de skal være mere robuste. Men ingen ved om det er opfyldt, fordi SIFier bruger andre opgørelsesprincipper end de øvrige institutter
- ⇒ De samlede, nye kapitalkrav til SIFI'erne skal ses i lyset af, at de største institutter fik en markant – måske lige så stor – lempelse i 2007/2008, hvor de fik mulighed for at bruge interne (IRB) modeller i opgørelsen af risikovægte og dermed solvensprocenter.

SIFI-aftalen lemper umiddelbart kapitalkravene

Det fremgår ved en nærlæsning af SIFI-aftalen, at kapitalkravene til SIFI-institutterne er lempeligere end det ekspertudvalget foreslog. Tre ting skal fremhæves:

- Ekspertudvalget anbefalede en krisehåndteringsbuffer på 5 pct. af de risikovægtede poster, hvilket reelt var udtryk for et ekstra kapitalkrav på 1½ pct. til alle SIFI-institutter. Dette ekstrakrav indgår ikke i aftalen.
- For Danske Bank, som er landets med afstand største pengeinstitut, er det ekstra SIFI-tillæg derudover reduceret med ½ pct. point. fra 3½ til 3 pct.
- Ekspertudvalget foreslog, at de såkaldte søjle II kapitalkrav (som i gennemsnit er omkring 2 pct. for SIFI'erne) skal indgå når man beregner den tærskelværdi for kapital, som medfører begrænsninger i dividender, bonus'er og rentebetalingen på hybrid kernekapital. I aftalen nævnes det eksplicit, at søjle II kravet ikke skal indregnes.

Kravene i den politiske aftale er dermed rundt regnet halvt så store som dem, ekspertudvalget foreslog: ifølge aftalen skal de ekstra krav til SIFI-institutter samlet være mellem 1 og 3 pct., afhængig af kreditinstituttets størrelse. Efter ekspertudvalgets forslag skulle SIFI-kravet have været mellem 2½ og 5 pct. af de risikovægtede poster. Samlet er kapitalkravene dermed reduceret med omkring 1½ pct. af de risikovægtede poster for alle SIFier, og 2 pct. for Danske Bank, *jf. tabel 1*.

Desuden er grænsen for, hvornår der sker begrænsninger i bonus, dividendebetalingen og rentebetalingen på hybrid kernekapital faldet med ca. 3½ pct. af de risikovægtede poster. For Danske Bank er grænsen faldet fra omkring 17½ pct. i forslaget til omkring 13½ pct. i aftalen.

Tabel 1. SIFI-krav i aftale og i ekspertudvalgets forslag

	Ekspertudvalg	SIFI-aftale	Forskel
danske Bank	5	3	-2
Nykredit	3,5	2	-1,5
Nordea Danmark	3,5	2	-1,5
Jyske Bank	3	1,5	-1,5
Sydbank	2,5	1	-1,5
BRF-kredit	2,5	1	-1,5
DLR	(2,5?)	1	-

Anm. Ekspertudvalgets tal omfatter ekstrakravet på 1½ pct. af de risikovægtede poster i form af hybrid kernekapital eller andre gældsinstrumenter, der kan konverteres til egenkapital. Kapitalkravene til SIFI-institutterne i tabellen er et tillæg til de nye krav, som gælder alle institutter, og som følger af CRDIV/CRR.

På EU-niveau arbejdes der dog med et såkaldt krisehåndteringsdirektiv, hvor det nævnte ekstrakrav fra krisehåndteringsbufferen kan komme på dagsordenen. Partierne bag SIFI-aftalen har besluttet at udsætte drøftelserne om krisehåndtering af store institutioner indtil der er klarhed om de fælles EU-regler på området.

I SIFI-aftalen er der imidlertid ikke nogen tilkendegivelser om, at man vil arbejde for at få gennemført det nævnte ekstrakrav på 1½ pct., som ekspertudvalget foreslog – ekstrakravet til krisehåndteringsbufferen er slet ikke omtalt i aftalen. Til gengæld er det gjort klart, at Danmark ikke vil gå længere end en række navngivne lande i Europa. Status efter aftalen er, at de formelle SIFI-krav er noget mildere end dem, som er besluttet eller foreslået i Sverige og Norge.

Det er endvidere vigtigt at huske, at kapitalkravene er opgjort i forhold til de risikovægtede poster (dvs. summen af udlån mv. ganget med deres respektive risikovægte). Det reelle krav afhænger derfor af risikovægtene. Alle SIFI-institutter bortset fra DLR bruger interne modeller (IRB-metoder) ved opgørelsen af risikovægte og for disse institutter er den gennemsnitlige risikovægt omkring 26 i gennemsnit. Et krav om at øge kapitalen med 1-3 pct. af de risikovægtede poster, svarer således reelt til at sige, at kapitalen skal øges med mellem 0,26 og 0,78 pct. af balancen (i gennemsnit). Kravene kan også indfries ved at reducere den gennemsnitlige risikovægt. Det kan ske ved at ændre aktivsammensætningen i retning af mere sikre aktiver og måske også ved at ændre skønnene for misligholdelsessandsynlighed mv., som indgår i beregningen af risikovægtene. Hvis solvensprocenten fx er 15 pct., vil et fald i risikovægten fra 26 til 23 betyde, at solvensprocenten stiger til 17 pct.

DLR kom med som systemisk vigtigt institut

Ekspertudvalget argumenterede for at DLR kunne opfattes som systemisk vigtig, men DLR levede ikke op til de kvantitative kriterier, som udvalget opstillede. Med aftalen er kriterierne lempet, således at DLR nu også opfattes som systemisk vigtig.

DLR meddelte via pressen, at de var glade for at blive udpeget som et SIFI-institut. Fordelen ved at blive SIFI opvejer dermed tilsyneladende ulemperne i form af lidt større kapitalkrav mv. Det skal ses i sammenhæng med at SIFI-institutter ifølge aftalen ikke forventes at kunne blive afviklet efter de almindelige procedurer, som blev besluttet med bankpakke 3, og at der derfor er en implicit garanti af en vis værdi fra statens side. Det kan medføre lavere finansieringsomkostninger for instituttet, og dermed at det står bedre i konkurrencen med andre finansielle virksomheder.

DLR gav desuden udtryk for, at de bl.a. regner med at indfri SIFI-kapitalkravet ved at få tilladelse af Finanstilsynet til at bruge IRB-metoder – dvs. via ændrede regnskabsprincipper. Hvis DLR får et nedslag i risikovægtene som følge af overgang til IRB-metoder, som bare udgør ¼ af det, som de øvrige realkreditinstitutter har oplevet ved overgang fra Basel I, så vil DLRs solvens skønsmæssigt stige med op mod 2½ pct. point. Det er et gratis løft, som ikke styrker instituttets robusthed, men som er væsentligt større

end det ekstra SIFI-krav partierne nu har aftalt for det pågældende institut. De andre SIFI-institutter har allerede fået denne rabat, og har derfor relativt let ved at leve op til de nye krav.

Ansvar for makroprudentielle instrumenter bliver ikke placeret hos uafhængige institutioner.

Som reaktion på krisen er det på EU-plan besluttet at indføre en række makroprudentielle instrumenter, som landene kan bruge til at forebygge finansielle kriser. Det drejer sig fx om den modcykliske kapitalstødpude, som giver mulighed for i en konjunkturoppgang at forøge kapitalkravet med op til 2½ pct. af de risikovægtede poster (eller mere i særlige tilfælde), med sigte på at styrke evnen til at modstå senere tab og dæmpe kraftig udlånsvækst. Internationale organisationer har anbefalet, at ansvaret for disse værktøjer bør ligge hos uafhængige institutioner. Forklaringen er, at mere kortsigtede og politiske hensyn kan føre til, at politiske beslutningstagere ikke strammer op under en konjunkturoppgang. Det var erfaringen frem mod krisen bl.a. under indtryk af, at "this time is different".

I SIFI-aftalen er det imidlertid besluttet, at Vækst- og Erhvervsministeriet skal være udøvende myndighed, når det handler om at bruge den modcykliske kapitalstødpude og andre instrumenter. Det vil formentlig kræve politisk flertal før instrumenterne kan anvendes. Det er ikke på linje med anbefalingerne fra internationale institutioner. Og det står også i kontrast til andre lande, hvor den udøvende myndighed f.eks. kapitalstødpuden helt overvejende er placeret hos Centralbanker, Finanstilsyn eller det Systemiske Risikoråd.

Der er desuden i SIFI-aftalen en lidt paradoksalmæssig bestemmelse om, at det niveau, som konjunkturbufferen maksimalt må sættes op til, skal indføres meget gradvist frem mod 2019, og at man tilsyneladende ikke må overskride grænsen i særlige tilfælde. Det er altså ikke selve bufferen, men mulighederne for at bruge instrumentet, der sættes grænser for frem mod 2020. Implikationen er formentlig, at instrumentet ikke eller kun i begrænset omfang kan bruges i den førstkomende højkonjunktur.

Æbler og pærer

De politiske drøftelser om SIFI-kravene hviler på et svært gennemskueligt grundlag. Den bærende ide er, at systemisk vigtige institutter skal være bedre polstrede end andre kreditinstitutter, af to grunde. Dels for at sikre, at de er mere modstandsdygtige i krisetider. Og dels for at sikre mod store tab for samfundet og staten, hvis institutterne alligevel skulle komme ud i en dyb krise.

I den politiske aftale om SIFI'er står der eksempelvis, at "*Der er særlige risici ved SIFier.....Der er derfor behov for at der fastsættes skrappe krav til SIFI'er end til andre institutter*". Det er med dette udgangspunkt, at man har formuleret SIFI-kravene som et tillæg til de krav, der gælder for andre institutter.

Problemet er imidlertid, at vi ikke ved om der nu er stillet skrappe krav til SIFI'er end til andre institutter. Danske SIFI'er bruger nemlig IRB-metoder når de opgør deres risikovægte og solvensprocenter, mens de øvrige institutter bruger standardmetoden. De to metoder er meget forskellige og resultaterne kan ikke sammenlignes¹.

Et regneeksempel kan anskueliggøre problemstillingen: som nævnt kan den gennemsnitlige risikovægt for SIFI-institutterne opgøres til ca. 26. Det betyder, at et formelt kapitalkrav på fx 10 pct. af de risikovægtede poster vil svare til, at man skal forøge basiskapitalen med ca. 2½ pct. af de samlede aktiver/balancen.

For de næststørste institutter (gruppe-II), som ikke er SIFI'er, er den gennemsnitlige risikovægt omkring 62 ved udgangen af 2012. Dvs. mere end det dobbelte af SIFI'erne. Her vil en formel stramning af kapitalkravene på kun 5 pct. kræve en stigning i basiskapitalen på hele 3 pct. af balancen.

¹ Se notatet "SIFI-kapitalkrav og risikovægtede aktiver - Er SIFI-kravene baseret på et for løst grundlag?" (www.finanskrisekommissionen.dk)

Det vil sige at Ikke-SIFI'er skal finde mere kapital (målt ift. deres størrelse) end SIFI'erne - selv om SIFI'er formelt pålægges det klart største krav. Dette er velbegrunderet, hvis risikovægtene er korrekt og sammenligneligt opgjort, fordi det i så fald vil være udtryk for, at SIFI'ernes udlån er markant mere sikre end de udlån, som andre banker har på balancen (fx fordi realkredit fylder mere og SIFI'erne her flere store kunder). Men vi ved det ikke, fordi risikovægtene er opgjort efter forskellige principper og ikke kan sammenlignes.

De nye krav til SIFI-institutterne skal ses i lyset af de store lempelser af kapitalkravene i 2007/2008

Ved overgang til Basel II regler fik de store institutter mulighed for at bruge IRB-metoder, når risikovægtene for kreditrisiko skal fastlægges. Det gav en væsentlig lempelse med virkning fra 2007/2008. De aktuelle stramninger skal ses i lyset af denne lempelse².

For SIFI-institutterne (undtaget Sydbank) har overgangen til at anvende IRB-metoder medført at solvensen samlet set forøges med omkring 9 pct. point, i forhold til den såkaldte standardmetode, som blev anvendt under Basel I-reglerne. Stigningen i solvensen afspejler, at risikovægtene reduceres kraftigt med de nye opgørelsesmetoder. Det er derfor delvist udtryk for et gratis løft i solvensen, som ikke styrker institutternes robusthed. Den samlede effekt svarer til virkningen af en forøgelse af basiskapitalen på mere end 260 mia.kr. for de fem institutter, der er medtaget her.

For de største danske SIFI-institutter kan den lempelse, som de ny opgørelsesprincipper har medført, være på niveau med den samlede stramning af kapitalkravene, som nu er på vej – dvs. summen af de ekstra krav, der skal gælde for alle institutter og de særlige SIFI-krav, som der nu er indgået aftale om. For disse institutter vil kravene til kapitalisering således gradvist blive forøget til et niveau, som ikke er meget anderledes end det, der gjaldt i årene op til krisen.

Der er vigtige fordele ved at bruge interne modeller/IRB-metoder i opgørelsen af risikovægtene frem for standardmetoden. Bl.a. kan de bidrage til en bedre prissætning af kreditinstitutternes produkter, og til at reducere regulatorisk arbitrage. Det er desuden vigtigt at inddrage institutternes ekspertise i arbejdet, hvis myndighederne skal have et nogenlunde billede af de risici, som virksomhederne påtager sig. Men det ændrer ikke ved, at modellerne har medført et stort delvist politisk besluttet nedslag i den kapital man skal have på bøgerne for at leve op til de regulatoriske krav.

Samtidig skal det nævnes, at der også er andre krav på vej til institutterne, ud over kapitalkravene. De sigter bl.a. på at styrke likviditetsberedskabet og på at sikre, at institutterne får en mere stabil finansieringsstruktur.

² Se notatet "Større danske institutters overgang til IRB-metoder – konsekvenser for risikovægtede aktiver og solvens" (www.finanskrisekommissionen.dk)