

Overimplementering af regulering i den finansielle sektor hæmmer låne- og vækstmuligheder



FINANS
DANMARK

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater og anbefalinger	3
Introduktion	4
Overimplementering på fire konkrete områder	5
– Overimplementering af regulering af kapitalisering og finansiering	6
– Overimplementering af regulering af nedskrivninger	7
– Overimplementering af regulering af kreditgivning	7
– Overimplementering af regulering af investeringsprodukter	8
Styrkede rammer for regulering og tilsyn	8
Øvrige anbefalinger i rapporten	8
Konsekvenser af overimplementering	9

Hovedresultater og anbefalinger

Analysens hovedresultater

Økonomiske effekter som følge af overimplementering i den finansielle regulering i Danmark:

- 15 mia. kr. i tabt velstand (negativ BNP-effekt)
- 75 mia. kr. i ekstra kapitalbinding
- Op til 1 mia. kr. i øgede sektoromkostninger

Finans Danmarks anbefalinger

1. Indfør et bindende politisk mål om at fjerne overimplementering
 - 1.1. Frigør kapital og sænk unødvendige finansieringsomkostninger
 - 1.2. Nedskrivninger bør i højere grad afspejle de faktiske tabsniveauer over tid
 - 1.3. Tilpas kreditprocessen til risikoen
 - 1.4. Giv danskerne adgang til et større investeringsunivers
2. Indfør et hensyn til vækst og konkurrenceevne i Finanstilsynets mandat
3. Skab et mere forudsigeligt og helhedsorienteret tilsyn

Introduktion

Danmark og Europa står i en ny konkurrencesituation. Lavere produktivtetsvækst, store investeringsbehov og skærpede globale udfordringer gør adgangen til finansiering - både lån og kapital - til et centralt konkurrencevilkår. Forsvar, energiomstilling, grøn omstilling, digitalisering og ny teknologi kræver finansiering i en skala, som offentlige budgetter ikke kan løfte alene. Velfungerende markeder for investering, lån og kapital er derfor afgørende for Danmarks og Europas vækst.

Det stiller også krav til reguleringen. Skiftende regeringer har siden 2015 haft som princip, at danske virksomheder ikke bør stilles dårligere end virksomheder i sammenlignelige EU-lande, og at danske regler derfor som udgangspunkt ikke bør gå videre end EU-reglerne.

På trods af dette viser denne analyse, at dansk finansiel regulering og tilsynspraksis fortsat går væsentligt videre end det, EU-reglerne kræver. Dels har Danmark egne særregler oven på EU-reglerne, dels fortolkes og anvendes de fælles regler mere vidtgående i Danmark end i EU.

Overimplementeringen rammer områder med stor betydning for samfundsøkonomien, blandt andet adgangen til lån for virksomhederne og adgangen til gode investeringsprodukter for husholdningerne. Den rammer også den finansielle sektors mulighed for at bidrage til Danmarks konkurrenceevne og innovation. Konsekvenserne er højere kapitalbinding, højere nedskrivninger på udlån, tungere kreditprocesser, vanskeligere adgang til lån, selvom dette ud fra en

konkret vurdering ville være forsvarligt, og et mindre investeringsunivers for danske borgere. Konkret betyder det, at lån bliver dyrere for husholdninger og virksomheder, at Danmarks konkurrenceevne svækkes, og at der bindes kapital og udlånspotentialer, der ellers kunne være anvendt til investeringer i samfundet, og som kunne have øget BNP.

Robust regulering er en forudsætning for stabilitet, tillid og velfungerende finansielle markeder. Pointen er derfor ikke, at reguleringen skal svækkes. Pointen er, at reguleringen skal ramme rigtigt og afveje flere væsentlige hensyn samtidig.

Hvorfor fokus på overimplementering?

Finanssektoren er en bærende del af fundamentet og drivkraften bag en stærk dansk økonomi og konkurrenceevne. En veldrevet og velpolstret finanssektor er den første stødpude for dansk økonomi mod den uforudsigelighed og de økonomiske udsving, som kendetegner de globale markeder i en urolig verden.

Reguleringen af sektoren udspringer i vidt omfang fra EU. Her er reglerne bevidst udformet på en måde, der netop afvejer de hensyn der understøtter, at sektoren kan løfte de mange vigtige opgaver i samfundet. EU-reglerne udgør det relevante sammenligningsgrundlag for, om danske særkrav er begrundede. Al regulering af den finansielle sektor bør derfor som udgangspunkt ikke gå videre end EU-reglerne.

Analysen viser imidlertid, at det ikke er udgangspunktet. Tværtimod dokumenteres flere eksempler på omfattende overimplementering. Det gør det svære for den finansielle sektor at løfte de kri-

tiske opgaver som samfundet står overfor, herunder at formidle kapital i en mere urolig verden, og det giver et velfærdstab i milliardstørrelsen.

Overimplementering på fire konkrete områder

Drivkraften bag overimplementering er sjældent resultatet af ét aktivt politisk valg. Den opstår typisk gennem mange mindre beslutninger, hvor det enkelte ekstra krav isoleret set kan fremstå fagligt begrundet.

Problemet er den samlede effekt. Når hvert led i reguleringen lægger lidt ovenpå, vokser mængden af overimplementering uden en samlet vurdering af, om intentionen står mål med byrden. Omkostningen spredes på sektoren, holdningerne og samfundsøkonomien, og den samlede konsekvens vurderes ikke løbende. Det skaber en strukturel tendens til fortsat overimplementering, da konsekvenserne ikke belyses med jævne mellemrum.

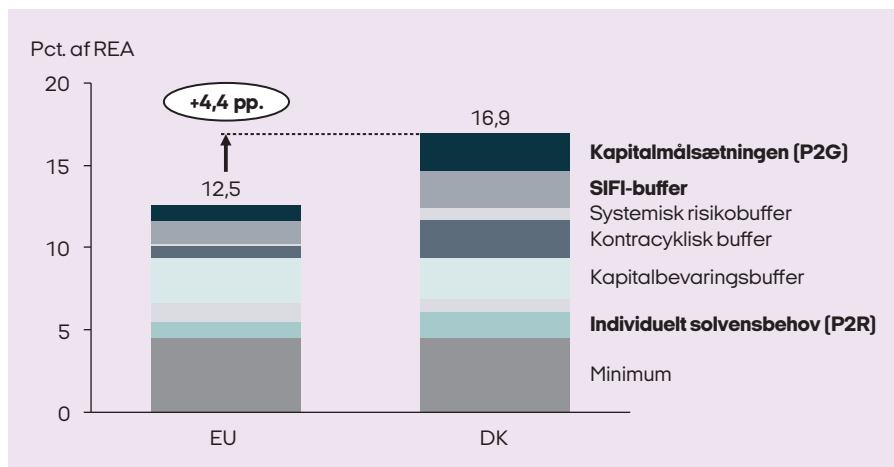
Rapporten analyserer fire konkrete reguleringsområder og finder omfattende overimplementering med væsentlige konsekvenser for samfund, virksomheder og borgere.

Anbefaling 1:

Indfør et bindende politisk mål om at fjerne overimplementering



Danske kapitalkrav er over gennemsnittet i EU



Figuren sammenligner kapitalkravet til egentlig kernekapital (CET1) for de største danske med de største EU kreditinstitutter i 2024.

Overimplementering af regulering af kapitalisering og finansiering

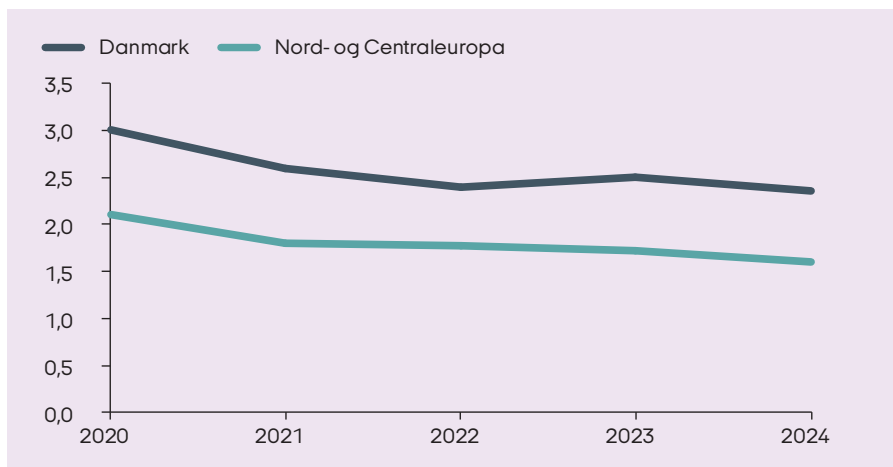
Danske kreditinstitutter pålægges højere kapital- og finansieringskrav end sammenlignelige europæiske institutter. En analyse udført af Global Association of Risk Professionals viser, at kapitalkravet opgjort i egentlig kernekapital i gennemsnit er 4,4 procentpoint højere for de største danske kreditinstitutter sammenlignet med de største institutter i EU. Hvis regulering og tilsynspraksis for kapitalkrav, kapitalbuffer og risikomodellering bringes tættere på europæisk niveau,

kan det isoleret lede til en årlig BNP-gevinst på 12 mia. kr., ligesom det vil lede til lavere omkostninger for låntagere.

Anbefaling 1.1:

Frigør kapital og sænk unødvendige finansieringsomkostninger

Akkumulerede nedskrivninger er høje i Danmark



For sammenlignelighed indgår EU kreditinstitutter fra Tyskland, Østrig, Belgien, Holland, Finland, Norge og Sverige.

Overimplementering af regulering af nedskrivninger

Dansk tilsynspraksis kan lægge et unødvendigt forsigtighedslag ind i nedskrivningerne, som binder kapital oven på de høje danske kapitalkrav. Niveaue for akkumulerede nedskrivninger for danske kreditinstitutter omregnet til at være sammenligneligt med kapitalprocenter (som procent af risikovægtede aktiver), er i gennemsnit 0,7 procentpoint højere end for sammenlignelige kreditinstitutter i Nord- og Centraleuropa. Hvis tilsynspraksis justeres, så nedskrivninger over tid i højere grad afspejler de realiserede tabsniveauer, kan det lede til en BNP-gevinst på 3 mia. kr. årligt.

Anbefaling 1.2:

Nedskrivninger bør i højere grad afspejle de faktiske tabsniveauer over tid

Overimplementering af regulering af kreditgivning

Kreditværdige kunder mødes med omfattende dokumentationskrav, der ikke står mål med den konkrete risiko og gør kreditprocessen mere indgribende end nødvendigt. Herudover mangler der på en række områder fleksibilitet i forhold til institutternes kreditværdighedsvurdering af kunderne. Hvis institutterne gives lov til i højere grad at underbygge kreditværdigheden gennem rimelig sandsynliggørelse baseret på kundekendskab, data og modeller frem for fuld dokumentation for hver enkelt kunde, vil det give kunderne en hurtigere og mindre indgribende sagsbehandling uden at svække ansvarlig kreditgivning.

Anbefaling 1.3:

Tilpas kreditprocessen til risikoen i den enkelte sag

Overimplementering af regulering af investeringsprodukter

Danske regler begrænser danskernes adgang til investeringsprodukter, selvom EU-reglerne tillader dem. Hvis de danske regler om fonde og forvaltning bringes på niveau med europæisk praksis, vil det give danskerne et bredere produktudbud at investere i. Det vil desuden styrke investorkulturen, og det vil give mulighed for bedre risikospredning og større afkast.

Anbefaling 1.4:

Giv danskerne adgang til et større investeringsunivers

Styrkede rammer for regulering og tilsyn

Overimplementeringen findes ikke alene i reglernes ordlyd, men også i de rammer der omgiver regulering og tilsyn. I Danmark fører Finanstilsynet tilsyn med de finansielle virksomheder og har samtidig en central rolle i det lovforberedende arbejde.

Finanstilsynets formålsbestemmelse forpligter Finanstilsynet til at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder. Stabilitet og tillid er afgørende hensyn, da de udgør grundlaget for et robust finansielt system.

Når kun stabilitet og tillid er forpligtende hensyn, er der imidlertid intet i Finanstilsynets mandat, der forpligter myndigheden til at overveje og vurdere konsekvenserne ved overimplementering. Hvis Finanstilsynet stiller for høje krav, bæres omkostningen af samfundet og husholdningerne. Omkostningen kan vise sig som dyrere finansiering, færre udlån og større administrative byrder for sektoren.

Anbefaling 2:

Indfør et hensyn til vækst og konkurrenceevne i Finanstilsynets mandat

Øvrige anbefalinger i rapporten

Rapporten indeholder desuden en række anbefalinger rettet mod Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, der skal fremme en helhedsorienteret tilgang til tilsynet fremfor afgørelser baseret på enkeltstående observationer uden blik for helheden. Ligeledes fremsættes der anbefalinger om ekstern prøvelse af vurderinger og et mere transparent og forudsigeligt tilsyn.

Tilsynsreaktioner bør stå mål med sagens karakter og væsentlighed. Risikooplysninger og reaktioner, der ikke bygger på konstaterede brud på bindende regler, bør som udgangspunkt håndteres i den fortrolige tilsynsdialog. Det samme gælder mindre væsentlige forhold, hvor offentliggørelse ikke står mål med sagens betydning. Offentliggørelse bør som udgangspunkt forbeholdes tilfælde, hvor der er tale om klare og væsentlige brud på bindende regler eller anvendelse af lovfæstede indgrebsmuligheder. Pejlemærker og risikooplysninger kan fortsat anvendes som tilsynsredskaber, men bør ikke automatisk udløse offentlig reaktion.

Anbefaling 3:

Skab et mere forudsigeligt og helhedsorienteret tilsyn

Konsekvenser af overimplementering

Overimplementering viser sig først som krav til finansielle virksomheder, men effekterne stopper ikke dér. Højere kapitalbinding, dyrere finansiering, mere omfattende dokumentationskrav og smallere produktudbud forplanter sig til kunder, virksomheder og samfundsøkonomi.

For husholdninger kan det betyde dyrere finansiering, længere sagsbehandlings-tid i kreditprocesser og færre relevante låne- eller investeringsprodukter. For virksomheder kan det betyde mindre fleksibel adgang til kapital og finansiering. For samfundsøkonomien kan det betyde, at opsparring, kredit og investeringer allokeres mindre effektivt, og at rentable investeringer ikke gennemføres.

Samlet påvirker byrderne samfundsøkonomien gennem tre hovedkanaler. For det første reduceres udlånskapaciteten og lån bliver dyrere. For det andet binder proces- og dokumentationskrav ressourcer, der ellers kunne anvendes til kundebejning og produktudvikling. For det tredje begrænser særregler på investeringsområdet adgangen til produkter og svækker investeringslysten og Danmarks rolle som fonds- og kapitalforvaltningsmarked.

Økonomiske effekter som følge af overimplementering i den finansielle regulering i Danmark:

15 mia. kr.

i tabt velstand

75 mia. kr.

i ekstra
kapitalbinding

Op til **1** mia. kr.

i sektoromkostninger

De kvantificerede effekter viser, at en reduktion af udvalgte danske særkrav kan understøtte, at der kan frigives kapital svarende til en nedsættelse af kapitalkravet på 3,5 procentpoint, som giver et varigt BNP-løft på ca. 15 mia. kr. Hertil kommer effekter, som er sværere at kvantificere, men som har klar betydning: mindre friktion i kreditgivningen, bedre adgang til relevante låneprodukter, et bredere udbud af investeringsprodukter og bedre vilkår for at udvikle finansiell aktivitet i Danmark.

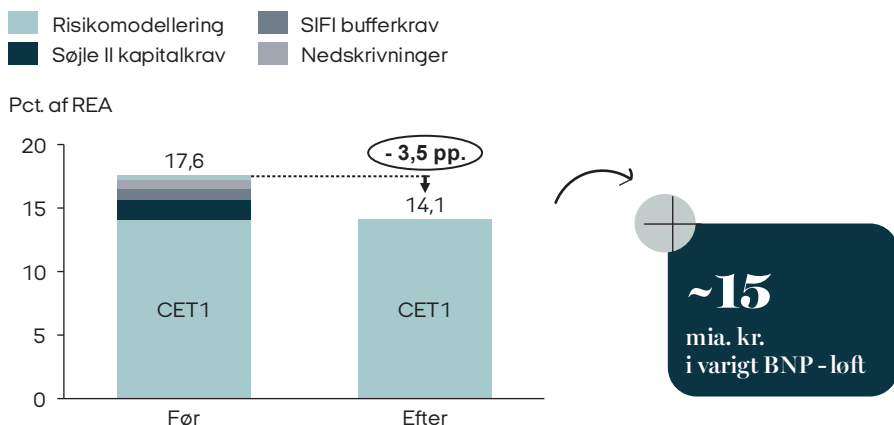
Analysen peger samtidig på, at problemet ikke løses ved at ændre enkelte regler alene. Hvis de underliggende rammer for regulering og tilsyn ikke justeres, vil overimplementering fortsat opstå.

Formålet er ikke at svække finansiell stabilitet, forbrugerbeskyttelse eller inve-

storbeskyttelse. De hensyn skal fastholdes. Formålet er at sikre, at danske krav står mål med den risiko, de skal håndtere, og at Danmark ikke pålægger borgere, virksomheder og finansielle aktører meromkostninger, som ikke kan begrundes klart.

Den politiske opgave er derfor todelt. For det første bør eksisterende dansk overimplementering fjernes på de områder, hvor overimplementering ikke er klart begrundet eller proportional. For det andet bør de institutionelle rammer styrkes, så ny overimplementering ikke opstår gennem nye regler og praksis. Det kræver en tydeligere politisk retning, bedre konsekvensvurderinger, en mere gennemsigtig tilsynspraksis og en klarere afvejning mellem finansiell stabilitet, konkurrenceevne og vækst.

Samlet effekt af anbefalinger på kapitalkrav og BNP





Rapporten er udarbejdet af Implement Consulting Group for Finans Danmark og er kvalificeret gennem et Sounding Board med bred repræsentation fra sektoren og et Advisory Board bestående af professor Jesper Rangvid og lektor Henrik Ramlau-Hansen, Copenhagen Business School. Analyserne bygger på et bredt data- og dokumentationsgrundlag fra den finansielle sektor og offentligt tilgængelige kilder samt interviews med kreditinstitutter og investeringsforvaltningsselskaber.

