

# Erhvervs- og Selskabs- styrelsen:

Notat om de administrative konsekvenser  
ved ændring af kapitaldækningsbekendtgørelsen

December 2006

Rambøll Management  
Nørregade 7A  
DK-1165 København K  
Denmark

Tlf: 3397 8200  
[www.ramboll-management.dk](http://www.ramboll-management.dk)

## Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Introduktion</b>	<b>2</b>
1.1.	Fremgangsmåde for analyse	2
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Den danske gennemførelse af Basel II og EU-direktiverne	4
1.4.	Kravene i bekendtgørelsen og administrative konsekvenser	5
1.5.	Omfattede virksomheder	7
1.6.	Segmentering af virksomheder	8
1.7.	Læsevejledning	9
<b>2.</b>	<b>Undersøgelsens baggrund og metode</b>	<b>11</b>
2.1.	De erhvervsøkonomiske konsekvenser ved reguleringen	11
2.2.	AMVAB-metoden og centrale begreber	12
2.3.	Kortlægning, identifikation af populationer, dataindsamling mv.	14
2.4.	Metodiske udfordringer	14
2.5.	Omkostningsparametre	18
2.6.	Undersøgelsens validitet	18
<b>3.</b>	<b>Lovforslagets administrative konsekvenser</b>	<b>19</b>
3.1.	Institutter på standardmetoden	19
3.2.	Mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter	22
3.3.	Store pengeinstitutter	24
3.3.	Samlede omkostninger	25
3.4.	Overimplementering	26
3.4.	Observationer fra interviews og eksperter	26

## 1. Introduktion

Dette notat belyser de forventede administrative konsekvenser for de finansielle virksomheder, der bliver berørt af en ændret bekendtgørelse om kapitaldækning, udstedt med hjemmel i lov om finansiell virksomhed. Vurderingen er baseret på det udkast til bekendtgørelse, som Finanstilsynet sendte i høring i oktober 2006.

### 1.1. Fremgangsmåde for analyse

Ændringerne i bekendtgørelsen er et led i at bringe de danske regler om finansielle virksomheders kapitalforhold i overensstemmelse med reglerne i Basel II-aftalen, der medfører en gennemgribende ændring af reglerne om kapitaldækning i den finansielle sektor. Omstillingen til anvendelse af de nye regler er det største regulatoriske projekt i den finansielle sektor i mange år, og det indebærer meget betydelige omkostninger for de berørte virksomheder. PriceWaterhouseCoopers har i en analyse foretaget for EU kommissionen (PWC-rapporten)<sup>1</sup> angivet, at omstillingsomkostningerne i EU i perioden 2002-2006 vil være i størrelsesordenen €30 mia. til €50 mia.

Denne og andre undersøgelser viser at IT-omkostninger udgør langt størstedelen af omkostningerne til overholdelse af de nye regler. Det gælder såvel omstillingsomkostningerne som de løbende omkostninger, idet forretningsprocesserne i den finansielle sektor er højt automatiserede.

Analysen er foretaget i første halvdel af december 2006 og er blevet gennemført med udgangspunkt i AMVAB-metoden. AMVAB-metoden er en nyttig metode hvormed man med begrænsede ressourcer hurtigt kan opnå et overblik over de administrative konsekvenser på et område. Da implementering og drift af de nye kapitaldækningsbestemmelser er meget omfattende opgaver og set i lyset af den korte tidshorizont, så bygger vurderingerne i denne analyse i højere grad på erfaringer fra andre AMVAB-målinger i den finansielle sektor, undersøgelser om konsekvenser af Basel II og ekspertudsegn end ex-ante undersøgelser normalt gør.

### 1.2. Baggrund

Basel II-aftalen er vedtaget af The Basel Committee on Banking Supervision (Basel-komiteen), der er nedsat under Bank for International Settlements, en international finansiell organisation, hvis medlemskreds udgøres af 55 landes nationalbanker, inklusive Danmarks Nationalbank og den Europæiske Centralbank.

Basel-komiteen udgør et forum for løbende samarbejde om tilsyn med finansielle virksomheder. Komiteen har i de senere år udviklet sig til en forsamling, der udstikker de internationale standarder for alle forhold vedrørende banktilsyn. Det er i dette regi, at Basel II-aftalen er gennemført.

Aftalens forgænger, "Basel I" fra 1988, udgjorde grundlaget for regulering af finansielle kapitalforhold i over 100 lande, herunder Danmark. Dens formål var at øge bank-industriens kapitalniveauer, der var faldet væsentligt siden 1970, og dette formål blev opnået i de efterfølgende år. Det viste sig imidlertid også, at Basel I på flere måder kom til at påvirke pengeinstitutternes

---

<sup>1</sup> PriceWaterhouseCoopers: Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU, april 2004

forretningsmetoder i uheldig retning. Herunder kunne man iagttage en stigende anvendelse af instrumenter, der var indrettet med henblik på at begrænse effekten af de krav til kapitalbinding, som Basel I havde indført ("regel-arbitrage").

Samtidig oplevede banksektoren i de efterfølgende år væsentlige forbedringer indenfor risikostyring, hvilket har gjort pengeinstitutterne bedre i stand til at afstemme deres forretningsmæssige beslutninger med de dermed forbundne faktiske risici.

Den samlede effekt af disse forhold var, at Basel I-reglerne efterhånden ligefrem kunne siges at tilskynde til at reducere branchens samlede solvens, hvilket var i strid med reglernes hensigt.<sup>2</sup> Der var derfor behov for et nyt grundlag for landenes kapitalregler. På denne baggrund fremsatte Baselkommitteen i 1999 et forslag til ændrede regler. Dette mundede ud i Basel II-aftalen, der blev endeligt vedtaget i 2004.

Hvor Basel I anvendte en "one size fits all"-metode baseret på et enkelt mål for risikopgørelse, medfører Basel II et regelsæt, som i højere grad tillader kreditinstitutter<sup>3</sup> at bruge egne interne metoder til risikostyring, hvormed fleksibiliteten kan øges og efterlevelse af reglerne i højere er i overensstemmelse med institutternes almindelige forretningsprocesser, samtidigt suppleres brugen af egne modeller med øget fokus på finansielt tilsyn, og som noget helt nyt markedsdisciplin ved at stille krav til offentliggørelse af information.

På denne baggrund består Basel II af tre søjler:

1. Minimumskapitalkrav
2. Tilsyn og kontrol
3. Markedsdisciplin

Søjle 1 indeholder de nye regler om opgørelse af pengeinstitutternes kapitaldækning. Risiko-vurderingen opdeles i tre former for risiko, nemlig kreditrisiko, operationel risiko og markedsrisiko. Hvor reglerne om markedsrisiko er uændrede i forhold til Basel I, er reglerne om operationel risiko helt nye. Reglerne om opgørelse af kreditrisiko er ændret i betydeligt omfang, og særligt gives pengeinstitutterne mulighed for at vælge at anvende den nye IRB-metode (Internal Ratings Based approach), hvor pengeinstitutterne kan anvende deres egne interne modeller for vurdering af risikokomponenter. Den grundlæggende ide bag de nye metoder til opgørelse af kreditrisiko er, at kapitalkravet knyttes til forskellige risikoklasser af engagementer. Risikoklasserne er defineret eksternt ved brug af standardmetoden og defineret af institutterne selv ved brug af IRB-metoden. Institutter, som benytter IRB, skal således knytte engagementerne i udlånsporteføljen til forskellige risikoklasser ud fra egen vurdering af kreditrisikoen. Af risikoklasserne kan risikovægten og derefter kapitalkravet på et engagement bestemmes.

Søjle 2 om tilsyn og kontrol fastlægger, at pengeinstitutterne skal have interne processer til at vurdere deres kapitalbehov i forhold til deres konkrete risikoprofil og en strategi for at opretholde deres kapitalniveau. Tilsynsmyndighederne skal evaluere disse vurderinger og strategier samt påse overhol-

---

<sup>2</sup> Jf. Mercer Oliver Wyman: The New Rules of the Game – Implications of the New Basel Capital Accord for the European Banking Industry (2003)

<sup>3</sup> I Danmark er omfattede virksomheder pengeinstitutter, real-kredit institutter, fondsmæglere, koncerner, finansielle holdingselskaber og investeringsforvaltningsselskaber – kaldet institutter i dette notat

delse af kapitaldækningsreglerne. Tilsynsmyndighederne skal gribe ind på et tidligt tidspunkt, når de bliver opmærksomme på uhensigtsmæssigheder, herunder når der er risiko for, at det enkelte pengeinstituts kapital falder under det minimumsniveau, der vurderes at være nødvendigt for at understøtte netop dette instituts risikoprofil, og indgrebene kan indebære fastsættelse af minimumskapitalkrav, der er højere end reguleringens faste minimumskrav.

Søjle 3 om markedsdisciplin stiller krav om pengeinstitutternes offentliggørelse af oplysninger om kapitalforhold, herunder om kapitalstruktur, kapitaldækning, risikoprofil og risikovurderingsprocesser, med henblik på at sikre tilstedeværelsen af tilstrækkelig kapital samt at tilskynde til udvikling og anvendelse af forbedrede risikostyringsmetoder. Herved skabes større gennemsigthed, hvorved markedsdisciplinen forventes styrket.

Søjlerne er gensidigt afhængige og supplerer hinanden med henblik på at kunne sikre en opgørelse af kapitalkravet, der afspejler de risici, som institutterne påtager sig.

- 1.2.1** *Vedtagelse af nye EU-direktiver til implementering af Basel II*  
På EU-niveau er Basel II-aftalen implementeret gennem to ændringsdirektiver, der begge blev endeligt vedtaget den 14. juni 2006. Der er tale om direktiv 2006/48 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut ("kreditinstitut-direktivet") og direktiv 2006/49 om kravene til investeringsselskabers og kreditinstitutters kapitalgrundlag ("kapitalkravsdirektivet").

Medlemsstaterne skal have vedtaget regler til gennemførelse af begge direktiver senest den 31. december 2006 og reglerne skal anvendes allerede fra og med den 1. januar 2007 (med undtagelse af ganske enkelte regler i kreditinstitut-direktivet, der først skal anvendes fra og med 2008). Institutterne har mulighed for at anvende væsentlige dele af de gældende kapitaldækningsregler frem til ultimo 2007.

### **1.3. Den danske gennemførelse af Basel II og EU-direktiverne**

Den danske implementering af Basel II-aftalen blev påbegyndt forud for vedtagelsen af de nye EU-direktiver.

Allerede ved lov nr. 1383 af 20. december 2004 blev der således indsat regler i lov om finansiel virksomhed om, at virksomhederne fra og med 2005 skulle opgøre deres individuelle solvensbehov, og at Finanstilsynet kunne fastsætte højere solvenskrav end lovens faste minimumskrav. Finanstilsynet har udgivet en vejledning om opgørelsen af de individuelle solvensbehov (vejledning nr. 9377 af 3. februar 2005). Endvidere blev der indsat regler i kapitaldækningsbekendtgørelsen om indberetning af de individuelle solvensbehov. De omtalte regler relaterer sig til søjle 2 i Basel II-aftalen.

Med henblik på den resterende implementering af de nye EU-direktiver blev lov om finansiel virksomhed ændret ved lov nr. 527 af 7. juni 2006. Loven blev vedtaget af Folketinget den 18. maj 2006, det vil sige før den endelige vedtagelse af EU-direktiverne. Baggrunden var, at direktiverne blev anset for meget vigtige for den finansielle sektor. Da reglerne samtidig var meget komplicerede, ønskede man at give de berørte virksomheder så meget tid som muligt til at indrette sig på de nye regler inden deres ikrafttræden i 2007.

Udkastet til ny bekendtgørelse om kapitaldækning er en opfølgning på denne seneste lovændring og udgør dermed sidste skridt i den danske gennemfø-

relse af Basel II-aftalen. Bekendtgørelsen fastsætter herunder de mere detaljerede regler omkring opgørelse af kapitaldækning, ansøgningsmuligheder og offentliggørelse af oplysninger om kapitalforhold.

#### **1.4. Kravene i bekendtgørelsen og administrative konsekvenser**

Den nye bekendtgørelse om kapitaldækning indeholder følgende grupper af krav, som skaber administrative konsekvenser for virksomhederne:

1. Indberetning af kapitaldækningsopgørelser
2. Ansøgninger om anvendelse af særlige metoder til beregning af dele af kapitaldækningsopgørelsen
3. Offentliggørelse af oplysninger om virksomhedens kapitalforhold
4. Indberetning af modparts misligholdelse af visse transaktioner

Gruppe 1 og 2 vedrører tilsammen implementeringen af søjle 1 og 2 i Basel II-aftalen, medens gruppe 3 udgør den detaljerede implementering af søjle 3 i Basel II-aftalen.

Reglerne i gruppe 4 påvirkes ikke af Basel II, men overføres uændrede fra den nugældende bekendtgørelse. Effekten af disse regler undersøges derfor ikke nærmere i nærværende notat.

Det bemærkes, at overholdelse af bekendtgørelsens regler er undergivet Finanstilsynets almindelige kontrol og tilsyn i medfør af lov om finansiel virksomhed. Dette notat indeholder ikke nogen nærmere vurdering af, hvad den nye bekendtgørelse vil have af konsekvenser for virksomhedernes omkostninger i forbindelse med tilsyn.

##### *1.4.1 Ad gruppe 1, indberetning af kapitaldækningsopgørelser*

De nye regler indebærer ændringer i det sæt af indberetningseskemaer, som virksomhederne skal udfylde og indsende til Finanstilsynet. De centrale ændringer er kort opsummeret i det følgende.

Der er sket væsentlige ændringer i de oplysninger, der skal indberettes vedrørende kreditrisiko. Dette er navnlig en følge af, at virksomhederne fremover har mulighed for at vælge mellem to overordnede metoder til opgørelse af kreditrisiko, nemlig standardmetoden (Standard Approach, SA) og IRB-metoden.

Der indføres et helt nyt indberetningseskema vedrørende operationel risiko, der er et nyt område i kapitaldækningsopgørelsen. Den operationelle risiko kan opgøres efter tre forskellige metoder (basisindikator-metoden (BI), standardindikator-metoden (SI) og den avancerede målemetode (Advanced Measurement Approach, AMA).

Der indføres et nyt selvstændigt skema for securitiseringsposter.

Indberetningsposterne i solvens-skemaet for individuelt solvensbehov udvides, så der fremover skal indberettes et individuelt solvensbehov opgjort uden hensyn til lovens minimumskapitalkrav.

##### *1.4.2 Ad gruppe 2, ansøgninger om anvendelse af særlige metoder til beregning af dele af kapitaldækningsopgørelsen*

Den nye bekendtgørelse indfører væsentligt flere muligheder for valg af metoder til opgørelse af de forskellige dele af kapitaldækningsopgørelsen. For en betydelig del af disse metoder er det en forudsætning, at virksomheden

får tilladelse fra Finanstilsynet til at tage metoderne i brug. Ansøgningsmulighederne fordeler sig overordnet set på avancerede metoder til opgørelse af henholdsvis kreditrisiko, markedsrisiko og operationel risiko.

For kreditrisiko forudsætter anvendelse af IRB-metoden, at der indgives ansøgning til Finanstilsynet. Hvis en virksomhed ønsker at ophøre med anvendelse af IRB, forudsætter dette en ny ansøgning til Finanstilsynet. Bekendtgørelsen giver nogle valgmuligheder for, hvad ansøgningen skal omfatte, herunder indgivelse af en række supplerende ansøgninger. Brugen af disse muligheder forventes at afhænge af den pågældende virksomheds eksisterende data, forretningsmæssige situation mv. Da det samtidig kun er et ganske begrænset antal virksomheder, som forventes at gå over til IRB, anses det ikke for praktisk muligt at foretage nogen kvalificeret og retvisende fordeling af de samlede ansøgningsomkostninger på disse undergrupper. Derfor opererer dette notat kun med én ansøgning om anvendelse af IRB.

For kreditrisiko er der endvidere mulighed for at søge om anvendelse af den interne modelmetode (EPS-modeller) til opgørelse af poster med modpartsrisiko. Dette forudsætter ligeledes en ansøgning om tilladelse samt indlevering af ansøgning ved ophør.

For operationel risiko forudsætter brug af den avancerede målemetode (AMA) ligeledes en ansøgning til Finanstilsynet. Ophør med brug af AMA forudsætter også indlevering af ansøgning herom.

For markedsrisiko er der fortsat mulighed for at anvende interne modeller (VaR) efter ansøgning. Reglerne herom er imidlertid ikke ændret på områder, der vil forudsætte nye ansøgninger i forhold til de gældende regler, hvorfor den nye bekendtgørelse ikke umiddelbart påvirker omstillingsomkostninger eller løbende omkostninger på dette punkt. Ansøgninger om VaR omtales derfor ikke yderligere i nærværende notat.

#### 1.4.3 Ad gruppe 3, offentliggørelse af oplysninger om virksomhedens kapitalforhold

Bekendtgørelsen indeholder en helt ny forpligtelse til, at virksomhederne offentliggør oplysninger om en række nærmere beskrevne forhold om kapital, solvens, risici, risikostyringsmetoder mv. Oplysningerne skal offentliggøres mindst én gang om året. Virksomhederne vælger selv medie for offentliggørelse, men hvis oplysningerne ikke er indeholdt i årsrapporten, skal det angives i årsrapporten, hvor oplysningerne kan findes. Der er tale om oplysninger, som kun i begrænset omfang allerede i dag bliver offentliggjort.

#### 1.4.4 Ændrede administrative konsekvenser som følge af den nye bekendtgørelse

Følgende skema viser en samlet netto-oversigt over de informationspligter og oplysningskrav, der indføres ved eller ændres af den nye bekendtgørelse.

Informationspligt	Oplysningskrav	Basel II søjle	Henvisninger til bkg.
Indberetning af oplysninger om kapitaldækning til Finanstilsynet	Solvens Operationel risiko (BI/SI/AMA) Kreditrisiko (SA/IRB) Securitiseringposter (Standardmetode)	1&2	§ 67, stk. 1 - 7; Skema: SOL1-6 § 67, stk. 1 - 7, Skema: OPR1 § 67, stk. 1 - 7, Skema: STA1-15 § 67, stk. 1 - 7; Skema: SES1
Ansøgning om brug af IRB	Ansøgning om brug af IRB-metoden for kreditrisiko	1&2	§ 19, Ansøgning: bilag 21
Ansøgning om brug af AMA	Ansøgning om brug af I den avancerede metode til operationel risiko	1&2	§ 57, Ansøgning: bilag 24

	(AMA)		
Ansøgning om ophør med brug af IRB	Ansøgning om ophør med brug af IRB-metoden	1&2	§ 31;
Ansøgning om ophør med brug af AMA	Ansøgning om ophør af AMA-metoden	1&2	§ 59, stk. 2-3
Offentliggørelsespligter	Offentliggørelse af oplysninger om virksomhed	3	§ 60

### 1.5. Omfattede virksomheder

Kapitaldækningsbekendtgørelsen finder anvendelse på pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber, investeringsforvaltningsselskaber samt visse finansielle koncerner og holdingselskaber.

Som noget nyt kan der anvendes eksterne ratings fra kreditvurderingsbureauer til opgørelse af kreditrisiko. Kreditbureauer skal ansøge Finanstilsynet om godkendelse af brug af deres ratings til dette, men i Danmark er der ikke tradition for, at den langt overvejende del af erhvervsvirksomheder har en ekstern rating. Derfor er informationskrav til godkendelse af kreditbureauer og kreditbureauers administrative omkostninger ikke medtaget i dette notat, idet det forudses at denne mulighed ikke vil blive anvendt af institutterne i nærmeste fremtid.

For så vidt angår filialer, vil udenlandske filialer af danske institutter være omfattet af reglerne og indgå i de danske institutters indberetninger til Finanstilsynet. Bekendtgørelsen gælder endvidere for filialer af institutter, der hører hjemme i lande uden aftaler med EU på det finansielle område, er omfattede af reglerne, men vi er for tiden ikke bekendt med sådanne filialer.

Datterbanker af udenlandske institutter er omfattet af bekendtgørelsen, men danske filialer af udenlandske institutter skal derimod ikke overholde bekendtgørelsen, men vil indgå i indberetningen til den udenlandske tilsynsmyndighed, der udøver tilsyn med selve instituttet. Ultimo 2005 var der i Danmark 9 udenlandske datterbanker og 26 filialer af udenlandske banker, mens 271 udenlandske institutter havde meddelt Finanstilsynet, at de ønskede at udøve grænseoverskridende bankvirksomhed. De udenlandske pengeinstitutter repræsenteret gennem datterselskaber og filialer havde en markedsandel på 30 %<sup>4</sup>. Den største udenlandske bank i Danmark er Nordea, som opererer som datterbank, men med planer om omdannelse til filial af et svensk baseret europæisk selskab under tilsyn af Finansinspektionen i Sverige.

Øvrige virksomheder i den finansielle sektor er ikke omfattet af bekendtgørelsen. For så vidt angår forsikrings- og pensionselskaber, forberedes imidlertid for tiden et nyt EU-rammedirektiv ("Solvency II"), der forventes at få væsentlige ligheder med Basel II.

På nuværende tidspunkt vil følgende virksomheder være omfattet af den nye bekendtgørelse om kapitaldækning:

Gruppe	Population
Pengeinstitutter	186
Realkredit	8
Koncerner	8

<sup>4</sup> Nationalbanken, Kvartalsoversigten - 1. kvartal 2006, April 2006

Fondsmæglerselskaber	33
Investeringsforvaltningsselskaber	15
Holdingselskaber	3

Oplysningerne er modtaget fra Finanstilsynet og er baseret på Finanstilsynets registreringer af virksomheder under tilsyn.

### 1.6. Segmentering af virksomheder

Generelt for EU viser PwC-rapporten, at det især er institutter der anvender IRB, der får de store kapitallempler. Institutter på standardmetoden får et uændret eller svagt stigende kapitalkrav, bl.a. fordi det nye kapitalkrav til operationelle risici mere end opvejer faldet i kapitalkravet til kreditrisici. PwC-rapporten viser at det samlede fald i kapitalkrav for Danmark forventes at blive betydeligt og også i Danmark er det kreditinstitutter der overgår til IRB-opgørelsen der får de største lettelser<sup>5</sup>.

Der kan således være betydelige forretningsmæssige fordele at opnå ved at overgå til en IRB metode til kreditrisikoopgørelse, men det kræver, at der iværksættes et projekt af betydeligt omfang.

En række business intelligence og konsulentvirksomheder har prøvet at estimere omfanget af Basel II implementeringsprojekter. Forrester Research har angivet at store banker med over €30 mia. i aktiver vil bruge mellem €80 mio. og €150 mio. på projekterne og mellemstore banker med aktiver mellem €10 mia. og €30 mia. vil bruge €60-€70 mio. Mercer Oliver Wyman angiver at banker vil bruge ca. 5bp (0.05%) af udlånsmassen i omkostninger, dog med et loft for de største banker på €90 - €180 mio. Accenture angiver, at 50 % af banker med mere end €25 mia. vil bruge €50 mio. på projektet, de skriver også at der er en klar tendens til at estimaterne bliver mindre efterhånden som man er blevet mere sikre på projekterne, og de er overgået til implementeringsfasen. PwC-rapporten selv bruger en hybrid af ovenstående betragtninger til at nå frem til et mål for implementeringsomkostningerne i EU. De sætter de 50 største bankers projekter til €150 mio. hver og beregner 5-8bp af udlånsmassen for resten. Dermed nås tallet på €30 mia. - €50 mia.

Som det ses er disse tal behæftet med stor usikkerhed og kan ikke direkte overføres til Danmark. Gøres forsøget alligevel, så er det vigtigt at justere for den meget billigere implementering hos realkreditinstitutter pga. deres homogene udlånsmasse. Benyttes samme omkostningsmål som PwC-rapporten på pengeinstitutter, men med forudsætning om at projekterne i real-kredit institutter koster halvdelen, så ser regnestykket således ud:

Omkostning (2002-2006)	Omkostningsprocent (%)	Udlånsmasse (mia. kr.) <sup>6</sup>	Lav estimat (mio)	Højt estimat (mio)
Pengeinstitutter	0,05-0,08	1,200	600	1,000
Realkredit	0,025-0,04	1,900	500	800
I alt		3,100	1,100	1,800

IT-omkostningerne er langt den største post i projekterne. Rapporter fra Forrester Research, Accenture og Datamonitor indikerer, at IT-omkostninger ved projekterne ligger mellem 60% og 70% af de samlede udgifter. I Danmark er der en tradition for, at finansielle virksomheder samarbejder om

<sup>5</sup> I Danmark forventes dog at også institutter der bruger SA kan opnå betydelige lettelser idet vægte for udlån til privat og sikrede lån er ændret.

<sup>6</sup> Nationalbankens MFI-statistik oktober 2006

anskaffelse af software og IT-infrastruktur gennem bankdatacentraler, denne tradition åbner for muligheden for mindre virksomheder for at få gevinsten fra kapitallempler gennem at dele projektkomkostningerne. Men pt. har langt de fleste af de mindre pengeinstitutter ingen planer om at overgå til IRB. PwC-rapporten nævner, at datacentral samarbejder i Tyskland og andre lande gør at små institutter har fået muligheden for at gå over på IRB.

Det er derfor oplagt i denne undersøgelse at segmentere mellem virksomheder, der i fremtiden vil bruge den standardiserede metode og virksomheder, som vil overgå til avancerede metoder.

Men det er forholdsvist få virksomheder, som overgår til IRB og disse virksomheder er i meget forskellige situationer og vil vælge at gennemføre unikke projekter, fordi:

- De største virksomheder (Danske Bank, Nordea) er meget større og har derfor mere komplekse projekter end de mindste af de 5
- Nogle vil vælge fase udrulning af projekterne, hvor man udvikler sig fra fx SA til IRB over nogle år, andre vil vælge at implementere reglerne med et big bang
- Komplexiteten og dermed omfanget er afhængig af variationen på produktporteføljen, realkreditinstitutter vil således have mindre omfangsrige projekter end banker af tilsvarende størrelse
- Projekterne kan også være meget forskellige på baggrund af sammenhæng med IT-arkitektur, timing med andre IT-udviklingstiltag og andre forretningsmæssige forhold som fx nylige fusioner eller opkøb.

Det er derfor formålstjenligt at opdele de avancerede segment yderligere ift disse overvejelser. Det er derfor blevet splittet i to:

- Et segment består af de mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter, det er i praksis gruppe 2 pengeinstitutter og de 5 store realkreditinstitutter
- Et andet segment består af store pengeinstitutter, det er gruppe 1 pengeinstitutter.

Fordelingen på segmenter kan herefter angives således:

Gruppe	Standard-metoden	IRB (specialist)	IRB (supermarked)
Pengeinstitutter	171	9	5
Realkredit	3	5	0
Fondsmæglerselskaber	33	0	0
Investeringsforvaltningsselskaber	15	0	0
I alt	222	14	5

Koncerner og finansielle holdingselskaber er udeladt fra segmenteringen, da rapportering fra disse er en marginalomkostning. Der er tale om aggregering af information, som allerede er fremkommet i de enkelte underliggende selskaber. Det kan også diskuteres hvorvidt investeringsforvaltningsselskaber skal indgå fuldt ud, idet der ofte deles IT-systemer og medarbejdere med fondsmæglerselskaber, som foretager samme indberetning. Det er dog ikke blevet undersøgt, hvorvidt de skulle udgå.

## 1.7. Læsevejledning

Foruden denne introduktion, indeholder notatet følgende kapitler og bilag:

- Kapitel 2 omfatter en overordnet introduktion til den anvendte metode, herunder en gennemgang af kortlægningen af forslaget, segmenter, populationer, hyppigheder, metodiske udfordringer mv.
- Kapitel 3 gennemgår de skønnede administrative konsekvenser af den nye bekendtgørelse

## 2. Undersøgelsens baggrund og metode

Den danske regering har i sin vækststrategi "Vækst med vilje" fra 2002 sat sig som målsætning, at de administrative byrder for erhvervslivet skal falde år for år og i år 2010 være reduceret med op til 25 pct.

Målet er senest blevet fremhævet i regeringsgrundlaget *Nye mål* fra 18. februar 2005 jf. nedenfor.

*"Administrative byrder lægger en dæmper på virksomhedernes produktion og vækst. Regeringen vil derfor fortsætte indsatsen for at lette virksomhedernes byrder med op til 25 pct. i år 2010... Regeringen vil desuden sætte øget fokus på byrderne i forbindelse med tilrettelæggelsen af ny lovgivning. Regeringens økonomiudvalg vil få forelagt alle lovforslag og bekendtgørelser med væsentlige administrative byrder. En række love underkastes en særlig screening i regeringen med henblik på en lettelse af byrderne."*

Nye mål – februar 2005

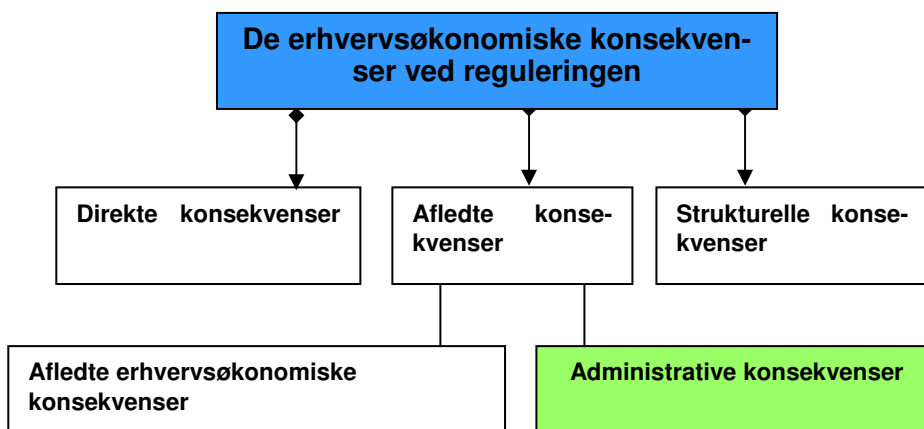
For at sikre det bedste grundlag for at kunne reducere de administrative omkostninger ved ny regulering, er det blevet besluttet at anvende den såkaldte AMVAB-metode (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder), til at gennemføre målinger af ny regulering, som vurderes at medføre væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### 2.1. De erhvervsøkonomiske konsekvenser ved reguleringen

Erhvervsrettet regulering kan have forskellige former for erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomhederne. Reguleringen kan have direkte, afledte eller strukturelle økonomiske konsekvenser for virksomhederne.

- De *direkte* konsekvenser opstår, når reguleringen direkte påvirker virksomhedernes udgifter/indtægter, som modsvares af en tilsvarende direkte provenuvirkning for det offentlige. Denne påvirkning af virksomhedens indtægter og udgifter kan ske som følge af ændrede krav til størrelsen eller (ud)betalingstidspunktet for skatter, afgifter, gebyrer, tilskud mv.
- *Afledte* konsekvenser skabes af krav i reguleringen, der (ligesom de direkte konsekvenser) påvirker virksomhedernes udgifter/indtægter, men *uden* at der opstår provenumæssige ændringer for det offentlige.
- De *strukturelle* konsekvenser er konsekvenser der ikke har en umiddelbar virkning på virksomhedernes omkostninger. Det kan fx være konsekvenserne på længere sigt af det ændrede omkostningsniveau eller konsekvenserne af reguleringen for virksomhedernes generelle rammevilkår, fx adgangen til kvalificeret arbejdskraft og økonomiske midler.

Nedenstående figur illustrerer de forskellige former for erhvervsøkonomiske konsekvenser:



I AMVAB-målingerne indgår udelukkende de administrative konsekvenser.

## 2.2. AMVAB-metoden og centrale begreber

Med AMVAB-metoden er det muligt at opgøre, hvor mange ressourcer virksomhederne bruger på at efterkomme de enkelte dele af en regel.

### 2.2.1 Ex-ante vurderinger

I dette notat opgøres de *forventede* administrative konsekvenser for virksomhederne ved en række forslag. En sådan vurderingen betegnes som en ex-ante vurdering af de administrative konsekvenser, idet der er tale om en vurdering af de administrative konsekvenser ved en ny regel *inden* dette får effekt for virksomhederne. Resultaterne fra en ex-ante vurdering kan anvendes til at identificere, hvilke dele af en ny regel der vil være specielt ressourcekrævende for virksomhederne at efterkomme. Dette kan efterfølgende give anledning til overvejelser om, hvorvidt der kan gøres noget for at reducere disse administrative omkostninger.

### 2.2.2 Ex-post målinger

Når indeværende folketingsår er afsluttet, vil der blive gennemført en måling af de *faktiske* administrative konsekvenser ved alle de erhvervsrelevante regler, der er blevet gennemført i den forgangne folketingsperiode, herunder også af nærværende regler. En sådan måling betegnes som en ex-post måling af de administrative konsekvenser, idet målingen gennemføres efter, at reglen eller initiativet er trådt i kraft og har kunnet "mærkes" ude i virksomhederne. Den årlige ex-post måling af alle nye vedtagne love/bekendtgørelser gennemføres for at kunne følge med i udviklingen af de administrative omkostninger, hvorved der kan følges op på regeringens målsætning om at reducere de administrative byrder med op til 25 pct. i 2010.

### 2.2.3 Informationsforpligtelser, oplysningskrav og omkostninger

AMVAB-metoden indebærer, at man ved en nøje gennemgang af regelteksten i love og bekendtgørelser finder de steder, hvoraf det fremgår, at virksomhederne har pligt til at stille informationer til rådighed for myndigheder eller tredjepart. Disse *informationsforpligtelser* kan endvidere underopdeles i et antal oplysninger, som virksomhederne har pligt til at stille til rådighed – disse betegnes *oplysningskrav*. Tilvejebringelsen af de pågældende informationer er en omkostning for virksomhederne, som kan inddeles i omkostninger til interne medarbejdere, omkostninger til eksterne rådgivere og anskaf-

felser. Metoden er nærmere beskrevet i Manual til Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder (AMVAB), som findes på [amvab.dk](http://amvab.dk).

#### 2.2.4 *Måleenhed: Den normalt effektive virksomhed*

Måleenheden i en AMVAB-måling er begrebet "den normalt effektive virksomhed". En normalt effektiv virksomhed er en virksomhed inden for målgruppen, som håndterer sine administrative opgaver på almindelig vis. Det vil med andre ord sige, at virksomhederne hverken håndterer opgaverne værre eller bedre, end det med rimelighed kan forventes. Intentionen med AMVAB er således at identificere generelle sammenhænge, som kan føres direkte tilbage til politisk regulering. AMVAB-målingen omfatter derfor ikke virksomheder, der af forskellige årsager enten er særdeles effektive eller ineffektive.

#### 2.2.5 *Segmentering*

Virksomhederne udfører forskellige forretningsprocesser til at opfylde informationsforpligtigelser. Typiske forskelle er grad af IT-understøttelse eller grad af outsourcing af opgaver til eksterne. Når der findes store forskelle i opfyldelsen af kravene skal virksomhederne opdeles efter forretningsprocesser, således at det giver mening at tale om en normal effektiv virksomhed indenfor et segment. Da man skal vide hvor mange virksomheder som findes i et segment for at kunne regne op til samfundsniveau, så bruges virksomhedsstørrelse ofte som en approksimation på forretningsprocesser. I nærværende undersøgelse er Finanstilsynets gruppeinddeling af pengeinstitutter fx brugt som indikator på virksomheder som vil bruge IRB-metoden.

#### 2.2.6 *Opregning til samfundsniveau*

Opregningen til samfundsniveau sker på baggrund af populationstal for de relevante segmenter (f.eks. virksomhedsstørrelse eller branche). Opregnin-gen gennemføres overordnet set ved, at det standardiserede tids- og resourceforbrug (tid x lønomkostninger (inkl. overhead) + eksterne omkostninger + anskaffelser) for den normalt effektive virksomhed i et segment multipliceres med populationen og hyppigheden for hvor ofte et krav skal opfyldes indenfor et år i segmentet. Herefter lægges opregningerne sammen.

#### 2.2.7 *Centrale begreber ved AMVAB-målinger*

I AMVAB-målinger sondres mellem omstillingsomkostninger og løbende omkostninger:

- Omstillingsomkostninger er de omkostninger, som virksomhederne kun skal afholde én gang i forbindelse med, at de skal omstille sig til en ny eller ændret lovgivning/regulering. Omstillingsomkostningerne omfatter ikke de omkostninger, som en virksomhed måtte have i forhold til at overholde eksisterende regulering for første gang, fx som en konsekvens af stigende omsætning eller udvidelse med nye forretningsområder i virksomheden. Selvom omstillingsomkostninger er en engangsomkostning for den enkelte virksomhed, er der tale om en løbende administrativ omkostning for samfundet.
- De løbende omkostninger er de omkostninger, der løbende opstår som følge af regler/regulering. Der kan være tale om omkostninger, som opstår med faste mellemrum, f.eks. indberetning af moms. Der kan også være tale om omkostninger, der opstår sjældent eller endda er en engangsomkostning for den enkelte virksomhed (fx virksomhedsregistrering).

### 2.3. Kortlægning, identifikation af populationer, dataindsamling mv.

Kortlægningen af lovforslagets administrative konsekvenser er foregået med udgangspunkt i det bekendtgørelsesforslag, som Finanstilsynet har sendt i høring i oktober 2006. Kortlægningen af lovforslagets administrative forpligtelser er foretaget af konsulenter fra Rambøll Management og fremsendt til kommentering og validering hos Finanstilsynet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der ligeledes har bidraget med oplysninger om populationer, hyppigheder mv.

Som et led i den indledende fase, er der afholdt et møde med deltagelse af Finanstilsynet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (CKR) og Rambøll Management med henblik på diskussion af lovforslagets hovedområder og de metodiske udfordringer for vurderingen af de forventede administrative konsekvenser (se afsnit 2.4).

Der er dernæst foretaget en desk research for at blive bekendt med national og internationale undersøgelser af Basel IIs konsekvenser.

I samarbejde med Jesper Frantsen fra Dandersandmore blev forretningsprocesser og omkostninger skønsmæssigt ansat for de tre segmenter. Derefter blev der gennemført to kort interview med det formål at få bekræftet eller afkræftet omkostningshypoteserne. Interviewene har derfor ikke været brugt til at kortlægge omkostninger hos en bestemt virksomhed - for dette er projekterne for forskellige til at man kan generalisere - men til at afdække generelle sammenhænge, fx:

- Hvor stor en del af projektet er IT og hvor stor del forretning
- Hvad er omkostningsratioen mellem IRB og AMA
- Hvor stor en del af omkostningerne går til eksterne konsulenter
- Hvor stor en del er erhvervsøkonomisk konsekvens og hvor stor en del er administrativ konsekvens

Den indkomne information er blevet brugt til at justere oprindelige estimater. Desuden er der blevet spurgt til forenklingsforslag.

Forretningsprocesser er derefter blevet opdelt i aktiviteter som har erhvervsøkonomisk konsekvenser og aktiviteter der har administrative konsekvenser. Denne opdeling er blevet diskuteret med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Til sidst er omkostningerne blevet regnet op 'bottom-up' og gennemgået igen af Dandersandmore.

### 2.4. Metodiske udfordringer

I forbindelse med analysen, er følgende hovedudfordringer for undersøgelsen diskuteret med Finanstilsynet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (CKR):

- a) "Mismatch" mellem AMVAB-begreber og administrative processer i finansielle virksomheder
- b) Udfordringer for dataindsamlingen
- c) Opsplitning mellem erhvervsøkonomisk konsekvens og administrativ konsekvens
- d) Populationer på ansøgninger

#### 2.4.1 Ad a) "Mismatch" mellem AMVAB-begreber og administrative processer i finansielle virksomheder

Erfaringerne fra den gennemførte AMVAB-basismåling på Finanstilsynets område viste, at tilrettelæggelsen af det administrative arbejde i de finansielle virksomheder, sjældent er direkte sammenlignelig med de informationsforpligtelser og oplysningskrav, der er identificeret i lovgivningen.

Det administrative arbejde i de finansielle virksomheder, som berøres af de nye krav, er ofte IT-understøttet i størst muligt omfang. Det gør sig især gældende i finanssektoren, hvorfor mange informationsforpligtelser fra forskellige love ofte bliver udført i samme administrative proces.

Basel II implementeringen er for en stor del en IT-implementering. IT-anskaffelser i et regelforenklingsperspektiv indikerer store omstillingsbyrder – hvilket kan ses i al tydelighed i Basel II. Det betyder at det bedste for branchen – alt andet lige – er at undgå at ændre på reglerne, idet investeringen til at ændre opfyldelsen af kravene ofte overstiger fordelene ved besparelsen på de løbende omkostninger. Det har derfor været vigtigt i denne undersøgelse at kunne isolere IT-omkostningerne på forholdsvis få informationsforpligtelser – i dette tilfælde er de alle sammen lagt på indberetningen.

	<b>Ratio IT/Omk</b>	<b>Ratio IT-inv/ IT-vedl.</b>
Små pengeinstitutter mm	35%	15%
Mellemstore penge- institutter og store realkredit institutter	61%	17%
Store pengeinstitut- ter	64%	19%
I alt	51%	17%

IT-omkostninger er forsøgt estimeret bottom-up, men der er derefter foretaget et reality check hvorvidt der svarer overens med undersøgelser, interview og ekspertudsagn. Der er beregnet to ratioer:

- ITs andel af de samlede omkostninger
- IT investeringens andel af fremtidig IT-vedligehold

Ovenstående tabel viser ratioerne, der fremkommer på de tre segmenter.

Det er skønnet at IT-omkostningerne ved indførsel af IRB udgør 60%-70% af omkostningerne, hvilket er blevet bekræftet af eksperter. Det er dog antaget at det er væsentligt billigere at implementere SA, hvorfor ratioen her er lavere. Ratioerne, som fremkommer i denne analyse forekommer derfor ikke urealistiske.

Fremtidige omkostninger til vedligehold af Basel II systemerne er det svært at sige noget specifikt om. Samtidigt må man forvente at der findes forskellige former for udrulningsplaner, og planer for overgang til andre ordninger, som også gør det meget svært at sige noget specifikt om fremtidig vedligehold. Strengt taget er der en række omkostninger som sektoren har efter ordningen træder i kraft, som er omstillingsomkostninger. Derfor har set på oplysninger fremkommet fra AMVAB-basismålingen for at estimere et mål for fremtidig vedligehold<sup>7</sup>. Her lå omkostningerne mellem 10% og 20% af investeringen, hvilket også er blevet delvist bekræftet som et godt mål.

<sup>7</sup>

Det er især segmentet for store pengeinstitutter, som er behæftet med meget stor usikkerhed, fordi det er så heterogent. Her er tal blevet justeret for at være bedre i overensstemmelse med IT-investering/vedligehold ratioen.

#### 2.4.2 *Ad b) Udfordringer for dataindsamlingen*

De allerstørste institutter har langt størstedelen af omkostningerne, men ingen af disse er blevet interviewet eller kontaktet ifm denne analyse. Det segment, som de indgår er ydermere meget usikkert af følgende grunde:

- Implementeringsprojekterne er unikke, da institutternes situation er forskellige
- Markant forskel i størrelse på projekter fra største institution til mindste institution. Danske Banks og Nordeas projekter er mange gange større end Sydbanks.

De interviewede virksomheder har svært ved at sætte tal på projekterne

- Det har været svært at skulle skelne mellem erhvervsøkonomiske konsekvenser, administrative omkostninger samt forretningsadministration. Basel II projekterne gennemføres fordi de giver kommercielle fordele, hvilket der fokuseres på af projektlederne
- Omfanget af projekterne er så store at det i en 'normal' AMVAB-sammenhæng ville svare til 10-15 almindelige interviews at skulle afdække en enkelt virksomheds forretningsprocesser. Da det ydermere er svært at generalisere på denne, så er en undersøgelse af processerne i detaljen uproduktiv i forhold til formålet
- Omfanget til offentliggørelsespligten i søjle 3 er ved at blive undersøgt af virksomhederne og der er usikkerhed om hvad den præcist vil indeholde. Der lægges op til dialog med investorer og finanstillenet om mulige måder at opfylde kravet og der vil uden tvivl gå noget tid før den enkelte virksomhed har fundet sit leje.

Dette er baggrunden for at der er blevet spurgt til overordnede forholdstal og omkostninger på overordnede processer, som nævnt tidligere.

Dette er også baggrund for at omkostninger er angivet i intervaller, således at der ikke signaleres en større præcision end der egentligt findes.

#### 2.4.3 *Ad c) Opsplitning på erhvervsøkonomiske konsekvenser og administrative konsekvenser*

Alt hvad der har med implementering og opfyldning af kravene til Basel II at gøre er i princippet administration – i hvert tilfælde når det ses fra institutternes side: aktiviteterne foregår i back-office af administrativt personale.

Det er dog indlysende at omkostningerne ved indførsel af en forbedret risikostyring, som kan nedsætte et kapitalbehov principielt set er en erhvervsøkonomisk konsekvens. Alle er også enige om at aktiviteterne som har med udfyldelsen af ansøgning om IRB og med indberetningen af solvens er administrative konsekvenser.

Men der er række aktiviteter hvor omkostningerne må splittes mellem erhvervsøkonomisk konsekvens og administrative konsekvenser – fx er der en del arbejde under en GAP-analyse, som handler om at sætte sig ind i reglerne, hvilket er en administrativ konsekvens.

Vi har i undersøgelsen opstillet en aktivitetsrækkefølge for segmenterne som overgår til IRB, der ser således ud:

<b>Aktivitet</b>	<b>Erhvervsøkonomisk konsekvens</b>	<b>Administrativ konsekvens</b>	<b>Kommentar</b>
Gap-analyse	90%	10%	Output er anbefaling om projekt indhold, herunder økonomiske fordele ved at gå over til IRB. Derfor er største delen erhvervsøkonomisk konsekvens. Mange udarbejder dog også en Gap-analyse på minimumskravene, hvilket er en administrativ konsekvens, ligesom en del af arbejdet er at sætte sig ind i kravene.
Design & Implementeringsprojekt (forretning)	90%	10%	Implementeringsprojektet designer og implementerer IRB-modellen. Dog vil en lille smule af arbejdet handle om at sikre dokumentation af det korrekte input til forretningsgange og ansøgninger nedenfor.
IT-implementering	85%	15%	Her forsøges at isolere IT-tilpasninger på indberetningsdelen alene. Dette er meget usikkert. Det kan også diskuteres hvorvidt dette er den rigtige opdeling. De største institutter har i forvejen udmærkede raroc-modeller på plads og kan føle at en større del af det nye IT er en administrativ byrde.
Dokumentere forretningsgange	0%	100%	Entydigt en administrativ konsekvens
Uddannelse i regler	0%	100%	Entydigt en administrativ konsekvens
Ansøgning IRB	0%	100%	Entydigt en administrativ konsekvens
Ansøgning AMA	0%	100%	Entydigt en administrativ konsekvens

Aktiviteterne er opstillet i kronologisk rækkefølge og designet således at en større og større del af dem er administrative konsekvenser.

Aktiviteterne på segmentet med de mindste virksomheder er anderledes, men her mener vi at alle aktiviteter er 100% administrative konsekvenser.

#### 2.4.4 Ad d) Populationer på ansøgninger

Vi har gået ud fra at der ikke vil modtages ansøgninger på overgang til den avancerede opgørelse af operationel risiko inden bekendtgørelsen træder i kraft, idet det forventes at det ikke kan betale sig at gå over på AMA nu. Til gengæld skønner vi at et forholdsvis højt tal vil overgå til IRB i omstillingsfasen. Derfor er populationer på IRB ansøgninger 14 (alle i segment 2 og 3) og 0 på AMA ansøgninger.

Det må forventes at nye ansøgninger til IRB og AMA vil ske meget sjældent når overgangsfasen er overstået og man er overgået til normal drift. Populationerne er derfor sat til 0 på disse, hvilket ikke er rigtigt, men det må anses som mere rigtigt end 1.

Omkostninger til ansøgningerne er dog blevet skønnet for begge pligter i omstillingsfasen og det menes at disse omkostninger også vil være valide for

en ansøgning i driftsfasen, Omkostninger til ansøgning om ophør af en metode er dog ikke blevet skønnet, vi vil foreslå at man venter til at afgøre praksis på dette område før omkostninger bliver fastsat. De er under alle omstændigheder små i det store billede.

## 2.5. Omkostningsparametre

Tabellerne herunder viser de anvendte timepriser for hhv. interne og eksterne personalegrupper:

<b>Interne personalegrupper</b>	<b>2005-priser Inkl. overhead</b>
Administrativ medarbejder	307,50 kr./time
Jurist	430,00 kr./time
Akademisk Specialist	408,00 kr/time
Administrationschef	480,00 kr/time

<b>Eksterne personalegrupper</b>	<b>2005-priser</b>
Statsautoriseret Revisor	1.200 kr./time
Advokat/Konsulent	1.500 kr./time

Timepriserne er fastsat på baggrund af AMVAB-manualen. Timelønnen udspringer af begrebet fortjeneste sat i forhold til den præsterede arbejdstid, som Danmarks Statistik anvender. Det dækker over alle lønmodtagerens indtægter i forbindelse med et ansættelsesforhold, herunder pension, ATP, personalegoder, ferie- og søn- og hellig-dagsbetalinger. Sygdom, ferie mv. er trukket fra. For interne personalegrupper lægges hertil en overhead op 25 pct. der dækker over omkostninger i forbindelse med faste administrationsomkostninger, dvs. eksempelvis udgifter til kontor (husleje eller bygningsafskrivninger), telefon, varme, el, IT-udstyr mm.

## 2.6. Undersøgelsens validitet

Det er den overordnede vurdering, at de i nærværende notat anførte administrative omkostninger bygger på et usikkert grundlag. Dette skyldes dels, at grundlaget bygger på ekspert interviews og i mindre grad på interviews med institutter og koncerner omfattet af kapitaldækningsbekendtgørelsen, idet den normale procedure for AMVAB målinger ikke vurderes at være relevant i forhold til forslaget til en ny kapitaldækningsbekendtgørelse, og dels at de største omstillingsomkostninger ligger hos en håndfuld penge- og realkreditinstitutter (segmenter med indførelse af IRB), hvor hvert implementeringsprojekt er unikt, da institutternes situation er forskellig, og hvor de institutter, som der har været gennemført interviews med, ikke har været tilbøjelige til at ville sætte tal på projekterne.

### 3. Lovforslagets administrative konsekvenser

I dette kapitel præsenteres de administrative konsekvenser, der forventes at følge af forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse. Kapitlet er opdelt på den måde, at der i afsnit 3.1 redegøres for de administrative konsekvenser for de institutter og koncerner, som vælger at benytte sig af standardmetoden. I afsnit 3.2 redegøres der for de administrative konsekvenser for de mellemstore pengeinstitutter og største realkreditinstitutter, og i afsnit 3.3 redegøres der for de administrative konsekvenser for de største pengeinstitutter, jf. i øvrigt nedenfor og afsnit 1.5, hvor segmenteringen er nærmere begrundet.

#### 3.1. Institutter på standardmetoden

Som det fremgår af afsnit 1.5 er den alt overvejende del af populationen omfattet af forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse segmenteret som institutter og koncerner på standardmetoden. I alt **222** institutter og koncerner falder under dette segment.

For disse institutter og koncerner vil reglerne stort set ikke ændre sig, idet kapitalkravene beregnet efter reglerne i søjle I vil ske efter en standardmetode i lighed med principperne i de eksisterende regler, ligesom opgørelse af kapitalbehovet vil ske efter regler, der er tilsvarende med de nuværende regler i søjle II (dog vil institutterne og koncernerne blive underlagt nye offentliggørelsespligter efter reglerne i søjle III).

Selvom principperne i reglerne er tilsvarende med de eksisterende regler (bortset fra kravet om offentliggørelse efter reglerne i søjle III), vil institutterne skulle bruge ressourcer på omstillingsomkostninger til at sætte sig ind i de nye regler, herunder de ændrede indberetnings- og offentliggørelseskrav.

**Tabel 3.1: Omkostninger i omstillingsfasen, standardmetoden**

Aktivitet	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt (pr. virksomhed)	I alt	I alt (kun administrativ konsekvens)
Gap-analyse	34,400	24,000	-	58,400	12,964,800	12,964,800
Implementeringsprojekt	111,400	-	-	111,400	24,730,800	24,730,800
Tilpasse forretningsgange	6,704	90,000	-	96,704	21,468,288	21,468,288
Uddannelse i regler	9,968	30,000	-	39,968	8,872,896	8,872,896
Rekategorisere aktiver	30,600	-	-	30,600	6,793,200	6,793,200
Tilpasse IT centralt	54,000	-	150,000	204,000	45,288,000	45,288,000
Tilpasse IT decentralt	33,600	-	-	33,600	7,459,200	7,459,200
<b>I alt</b>	<b>280,672</b>	<b>144,000</b>	<b>150,000</b>	<b>574,672</b>	<b>127,577,184</b>	<b>127,577,184</b>

I tabel 3.1 er der angivet de anslåede omkostninger til omstilling til forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse. Det bemærkes, at omkostningerne pr. institut/koncern er et gennemsnit, som dækker over store forskelle i populationen, idet omkostningerne er meget forskellige alt afhængigt af, om der er tale om et lille fondsmæglerselskab eller et stort gruppe 3 pengeinstitut.

Det ses i tabellen, at det er vurderingen, at institutter/koncerner i denne størrelsesorden i vidt omfang vil benytte sig af eksterne rådgivere (advokat, revisor og datacentral) til at ændre på forretningsgange, uddanne personale og ændre på centrale systemer. Baggrunden for dette er, at institutter/koncerner i dette segment set over et ikke vurderes at have de tilstrækkelige administrative ressourcer til at sætte sig fyldestgørende ind i reglerne, og de derfor har et stort behov for rådgivning, som i vidt omfang kan klares af ikke specialiserede rådgivere (såsom advokater og revisorer).

**Tabel 3.2: Løbende omkostninger, standardmetoden**

Informationsforpligtelse	Henvisning	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt pr. virksomhed	I alt
Indberetning af oplysninger om kapitaldækning til Finanstilsynet	§ 67, stk. 1 - 7;	6,069	-	30,000	54,276	12,049,272
Offentliggørelsespligter	§ 60	1,632	4,800	-	11,328	2,514,816

I alt		7,701	4,800	30,000	65,604	14,564,088
-------	--	-------	-------	--------	--------	------------

Forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse vil kun i begrænset omfang vil indebære øgede løbende administrative omkostninger i forhold til de nu-gældende forpligtelser for de institutter og koncerner, som vælger at benytte sig af standardmetoden, jf. tabel 3.2. De øgede løbende omkostninger vil primært relatere sig til de nye krav til offentliggørelse efter reglerne i søjle III.

### 3.2. Mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter

Institutter omfattet af dette segment er de fem største realkreditinstitutter (det vil sige alle realkreditinstitutter på nær FIH Realkredit A/S, LR Kredit A/S og DLR Kredit A/S) og ni gruppe 2 pengeinstitutter.

Fælles for institutterne er, at de har/vil søge om at få lov til at anvende IRB metoden på kreditrisiko, og at deres kreditrisiko er specialiseret omkring særlige segmenter, og/eller at deres størrelse gør, at deres IRB projekt er mindre omfattende end projekterne i de institutter, der er segmenteret som store pengeinstitutter. Hertil kommer, at institutterne forventeligt ikke vil søge om lov til at anvende IRB i fuldt omfang, medmindre instituttet er meget specialiseret (for eksempel et stort realkreditinstitut). I alt 14 institutter er omfattet af dette segment, jf. afsnit 1.5.

I dette segment vil reglerne ændre sig væsentligt i forhold til den gældende kapitaldækningsbekendtgørelse. For så vidt angår søjle III vil kravene til institutterne være sammenlignelige med institutterne, der vil anvende standardmetoden, hvorimod at man vil have betydelig flere omstillingsomkostninger til søjle I og II, og i mindre omfang løbende omkostninger for at overholde kravene i forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse for søjle I og II. Dette skyldes, at anvendelse af IRB-metoden for kreditrisiko i søjle I forudsætter, at instituttet har de fornødne data til brug for metoden, og at instituttets processer er tilstrækkelige til at validere disse data og til at ændre på modellerne i fald af, at instituttets data ændrer sig, ligesom at instituttets søjle II gennemgang af kapitalbehovet er betydeligt mere ressourcekrævende, når instituttet anvender IRB metoden på kreditrisiko. Hertil kommer, at disse institutter forventeligt vil søge om at anvende AMA på operationel risiko inden for den nærmeste fremtid, og at disse institutter også vil have betydelige omstillingsomkostninger til dette.

**Tabel 3.3: Omkostninger i omstillingsfasen, mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter**

Aktivitet	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt pr. virksomhed	I alt	I alt (kun administrativ konsekvens)
Gap-analysen	192,000	3,000,000	-	3,192,000	44,688,000	4,468,800
Implementeringsprojekt	2,400,000	-	-	2,400,000	33,600,000	3,360,000
Tilpasse forretningsgange	799,200	90,000	-	889,200	12,448,800	12,448,800
Uddannelse i regler	111,440	30,000	-	141,440	1,980,160	1,980,160
Tilpasse IT	-	-	30,000,000	30,000,000	420,000,000	63,000,000
Ansøgning IRB	720,000	600,000	-	1,320,000	18,480,000	18,480,000
Ansøgning AMA	360,000	300,000	-	660,000	-	-
<b>I alt</b>	<b>4,222,640</b>	<b>3,720,000</b>	<b>30,000,000</b>	<b>37,942,640</b>	<b>531,196,960</b>	<b>103,737,760</b>

De anslåede omkostninger til omstilling er angivet i tabel 3.3. Det bemærkes, at dette segment - ligesom segmentet institutter, der anvender standardmetoden - ikke er en homogen masse, idet institutterne størrelses- og forretningsmæssigt er forskellige. Omkostninger til omstilling vil derfor kunne variere betydeligt fra institut til institut. Det bemærkes endvidere, at omkostninger til gap-analyse, design af løsning og udvikling af IT løsninger først og fremmest er at betragte som erhvervsøkonomiske omkostninger og derfor kun en lille del skal medregnes de administrative omstillingsomkostninger, og at dette segment relativt vil anvende færre omkostninger til eksterne rådgivere, idet institutterne selv vil have de fornødne administrative ressourcer og derfor kun vil søge meget specialiseret assistance fra eksterne rådgivere. Institutterne vil dog have betydelige omstillingsomkostninger til IT. Her er det skønnet, at virksomhederne ligesom institutterne på standardmetoden primært vil få arbejdet udført af deres datacentral, medmindre de ikke er tilknyttet en datacentral.

**Tabel 3.4: Løbende omkostninger, mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter**

Informationsforpligtelse	Henvisning	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt pr. virksomhed	I alt
Indberetning af oplysninger om kapitaldækning til Finanstilsynet	§ 67, stk. 1 - 7;	17,727	-	750,000	820,908	11,492,712
Ansøgning om brug af IRB-metoden for kreditrisiko	§ 19, Ansøgning: bilag 21	612,000	600,000	-	1,212,000	-
Ansøgning om brug af den avancerede målemetode til operationel risiko (AMA)	§ 57 (jf. bilag 19), Ansøgning: bilag 24	306,000	300,000	-	606,000	-
Offentliggørelsespligter	§ 60	10,200	-	-	40,800	571,200
<b>I alt</b>		<b>945,927</b>	<b>900,000</b>	<b>750,000</b>	<b>2,679,708</b>	<b>12,063,912</b>

Segmentets anslåede løbende omkostninger er angivet i tabel 3.4. AMVAB-basismålingen på indberetning af solvens er ikke segmenteret på samme vis, men der er foretaget et check mod basismålingens interview med realkredit institutioner og omkostningerne er i samme niveau. Der kan således forventes en lille stigning ifm offentliggørelsespligterne i dette segment.

Det skal i øvrigt nævnes at der er meget store løbende omkostninger ifm vedligeholdelsen af IRB-modellen. Dette er kategoriseret som en erhvervsøkonomisk konsekvens.

### 3.3. Store pengeinstitutter

Dette segment indeholder den mindste population. Populationen består af de fem største pengeinstitutter, jf. afsnit 1.5.

Fælles for virksomhederne er, at de alle på grund af deres størrelse og kompleksitet vil gå over på IRB metoden i fuldt omgang, ligesom at det forventes, at institutterne vil opfylde kravene til AMA på operationel risiko uden dog i første omgang at søge om lov til at anvende AMA. Det er derfor disse institutter, der har de største omstillingsomkostninger og løbende administrative omkostninger pr. institut som følge af forslaget til ny kapitaldækningsopgørelse, idet de vil anvende mulighederne i forslaget til bekendtgørelse fuldt ud.

For disse virksomheder vil reglerne ændre sig væsentligt – i forhold til den gældende kapitaldækningsbekendtgørelse. For så vidt angår søjle III vil kravene til institutterne være sammenlignelige med de øvrige to segmenter, hvorimod at de store pengeinstitutter vil have flere omstillingsomkostninger til søjle I og II på grund af graden kompleksitet og størrelse, mens de vil ligge lidt højere end det andet IRB-segment for så vidt angår løbende omkostninger for at overholde kravene i forslaget til ny kapitaldækningsbekendtgørelse for søjle I og II.

**Tabel 3.5: Omkostninger i omstillingsfasen, store pengeinstitutter**

Aktivitet	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt pr. virksomhed	I alt	I alt (kun administrativ konsekvens)
Gap-analysen	720,000	4,500,000	-	5,220,000	26,100,000	2,610,000
Implementeringsprojekt	21,600,000	-	-	21,600,000	108,000,000	10,800,000
Tilpasse forretningsgange	1,598,400	90,000	-	1,688,400	8,442,000	8,442,000
Uddannelse i regler	255,440	30,000	-	285,440	1,427,200	1,427,200
Tilpasse IT	-	-	70,000,000	70,000,000	350,000,000	52,500,000
Ansøgning IRB	720,000	600,000	-	1,320,000	6,600,000	6,600,000
Ansøgning AMA	360,000	300,000	-	660,000	-	-
<b>I alt</b>	<b>24,893,840</b>	<b>5,220,000</b>	<b>70,000,000</b>	<b>100,113,840</b>	<b>500,569,200</b>	<b>82,379,200</b>

Selv om segmentet kun består af fem institutter varierer dette segment – ligesom de to øvrige segmenter – også betydeligt. De anslåede omstillingsomkostninger er angivet i tabel 3.5. Det bemærkes, at omkostninger til gap-analyse, design af løsning og udvikling af IT løsninger – ligesom for det andet IRB-segment – er for størstedelen at betragte som erhvervsøkonomiske omkostninger og derfor ikke skal medregnes til de administrative omstil-

lingsomkostninger, og at segmentet vil anvende relativt anvende færre omkostninger til eksterne rådgivere, idet institutterne selv vil have de fornødne administrative ressourcer og derfor kun vil søge meget specialiseret assistance fra eksterne rådgivere. Institutterne vil dog - ligesom de andre segmenter - have betydelige omstillingsomkostninger til IT.

**Tabel 3.6: Løbende omkostninger, store pengeinstitutter**

Informationsforpligtelse	Henvisning	Intern	Ekstern	Anskaffelser	I alt pr. virksomhed	I alt
Indberetning af oplysninger om kapitaldækning til Finanstilsynet	§ 67, stk. 1 - 7;	20,790	-	2,000,000	2,083,160	10,415,800
Ansøgning om brug af IRB-metoden for kreditrisiko	§ 19, Ansøgning: bilag 21	612,000	600,000	-	1,212,000	-
Ansøgning om brug af den avancerede målemetode til operationel risiko (AMA)	§ 57 (jf. bilag 19), Ansøgning: bilag 24	306,000	300,000	-	606,000	-
Offentliggørelsespligter	§ 60	20,400	-	-	81,600	408,000
<b>I alt</b>		<b>959,190</b>	<b>900,000</b>	<b>2,000,000</b>	<b>3,982,760</b>	<b>10,823,800</b>

Af tabel 3.6 fremgår de løbende administrative omkostninger. Indberetningen af kapitaldækning anslås at være på niveau med den nuværende administrative byrde.

### 3.3. Samlede omkostninger

I nedenstående tabel fremgår skønnet på omkostningerne i alt og på hvert segment. Estimatet på de samlede omkostninger ligger i den lave ende ift beregningen foretaget i kapitel 1. Det kan hænge sammen med at segmentet store pengeinstitutter er undervurderet.

De løbende omkostninger er på niveau med omkostningerne vedrørende indberetningen af kapitaldækning i dag.

**Tabel 3.7: Omkostninger i alt**

	Omstillingsomkostninger i alt	Omstillingsomkostninger (administrativ konsekvens)	Løbende omkostninger
Små pengeinstitutter mm	127,577,184	127,577,184	14,564,088
Mellemstore pengeinstitutter og store realkreditinstitutter	531,196,960	103,737,760	12,063,912
Store pengeinstitutter	500,569,200	82,379,200	10,823,800
<b>I alt</b>	<b>1,159,343,344</b>	<b>313,694,144</b>	<b>37,451,800</b>

### **3.4. Overimplementering**

Den danske implementering i forslaget til kapitaldækningsbekendtgørelse går ikke videre end bestemmelserne i EU-direktiverne (overimplementering). Der er derfor ikke en særskilt redegørelse for de forventede administrative konsekvenser på de områder, hvor der er overimplementering.

### **3.4. Observationer fra interviews og eksperter**

Det er ikke i analysen blevet identificeret regelforenklingstiltag. Det er blevet nævnt at der er mulighed for at reducere hyppigheden for dele af indberetningen fra kvartalsvist til halvårligt, men det vurderes at en sådan ændring vil have meget begrænsede konsekvenser, i det kapitaldækningen jo ifølge reglerne skal opgøres løbende og selv en lille finansiell virksomhed må skulle opføre det oftere end halvårligt for at opfylde dette krav.

Der er tale om et stort og langvarigt omstillingsprojekt og derfor er kommentarerne fra markedsaktørene først og fremmest følgende

- Der ønskes information og vejledning i god tid, således at projektet kan planlægges. Det er især uheldigt når usikkerhed omkring indhold i projekterne forsinker forretningsmæssig udvikling.
- Det er meget vigtigt at krav ikke ændrer sig, idet tilbageløb i IT-udviklingsprojekter kan blive meget dyrt.
- En mere pragmatisk indstilling hos myndighederne i fortolkning af reglerne

FTs bliver generelt rost for at have mappet de gamle indberetningsskemaer til de nye krav, i det det sæt skemaer (Corep) som kan downloades fra en EU hjemmeside bliver kritiseret for at være svære at forstå.

Et forslag til forbedring af kommunikationen mellem FT og aktørerne er at stille en Q&A database til rådighed på FTs hjemmeside – gerne med mulighed for at stille spørgsmål anonymt – således at svar på almindelige spørgsmål hurtigt kan udbredes.