



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY



Finanskrisen – hva har vi lært? - *Utfordringer for Finanstilsynet*

Finanstilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo

Samfunnsøkonomenes Valutaseminar
5. februar 2010

Utfordringer for Finanstilsynet

- Nytt navn: **Finanstilsynet**, - vi har mange oppgaver utover kreditt-tilsyn.
 - **Velkjent:** Tilsyn med forsikring og verdipapirvirksomhet.
 - **Relativt nytt:** Tilsyn med Oslo Børs og med regnskapsstandarder for børsnoterte foretak.
 - **Helt nytt:** Fra 1.mai 2010 er operativ prospektkontroll lagt til FT. Offentlig ansvar i Norge, som i alle andre EØS-land.
 - I sum har vi økende oppgaver knyttet til det andre av våre to strategiske hovedmål: **Velfungerende markeder.**
 - Dagens foredrag; fokus på det første hovedmål **finansiell stabilitet**, og den regelutvikling som nå følger av internasjonale og norske lærdommer.
 - *La meg likevel understreke en viktig kriseerfaring: - når finansiell stabilitet trues fungerer heller ikke markedene godt, bl.a. pga mindre likviditet.*
- NB *Finanskrisen er her fortsatt* – omfattende tilsyn med kreditt- og likviditetsrisikoen i institusjonene.** Også vekt på markeds- og operasjonell risiko;– særlig risiko i IKT-systemer og gjennom ulike typer forsøk på svindel.

HOVEDPUNKTER I FOREDRAGET

- Internasjonal krise som også rammet oss
- Behov for tettere samarbeid og bedre internasjonale reguleringer for:
 - likviditet
 - kapital
- Utviklingen av kredittmarkedene i Norge.
- Er det behov for særnorske reguleringstiltak nå?
- Også norske boliglån kan skape ustabilitet
 - tiltak for mer stabil boligfinansiering.

Den internasjonale krisens årsaker

- Overforbruk, svært lav sparing og underskudd i USA. Svært lave renter. Ubalanser internasjonalt.
- Finansmarkedene vokste mye raskere enn realøkonomien. Overdreven "Credit creation".
- Innovasjoner og distribusjonsmodeller fjernet kontakten mellom bank og kunde.
- Økt kompleksitet svekket den reelle kontrollen.
- Bonusser og andre insentiver økte risikoen.
- Uregulert virksomhet, særlig investeringsbanker, vokste sterkt.
- **Krisens viktigste lærdom:**
Markedene er ikke i stand til å regulere seg selv.
Det trengs bedre regulering og tilsyn i mange land.

Fra finanskrisen til dyp realkrise

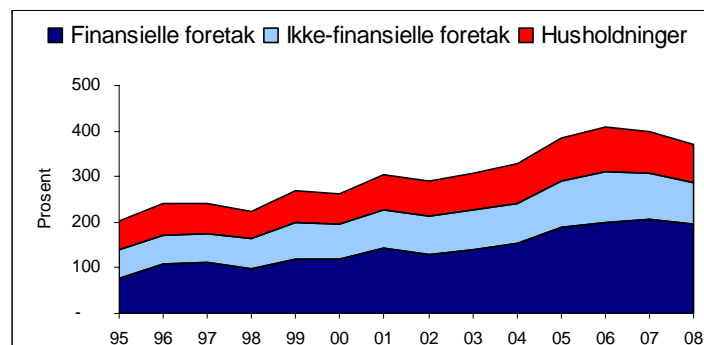
- Bankene, særlig i USA og UK, tapte stort på verdipapirer bygd på subprime-boliglån, når boligboblene sprakk.
- Lehmans fall utløste omfattende likviditetskrise.
- Mangel på kapital og likviditet ga drastiske innstramminger i kreditt, som igjen reduserte økonomisk aktivitet (BNP) og sysselsetting.
- Boligprisøking ble avløst av fall i mange land.
- Finanskrisen ble forsterket og forlenget av de tap som fulgte realkrisen. Over 3 prosent BNP-nedgang i i-landene i 2009. OECD-ledighet opp fra 6 til 9 prosent.
- Vi fikk en ond sirkel som det måtte sterke og usedvanlige virkemidler for å bryte ut av.

Tiltak ute og hjemme

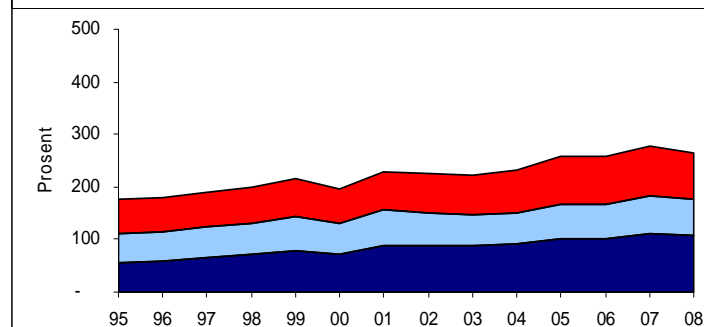
- Offensive og utradisjonelle pengepolitiske tiltak – ekstremt lave renter, ekspansive budsjett-tiltak.
- Norske bankers likviditetsforsyning var sårbar – raske og veltilpassede tiltak fra regjeringen og Norges Bank lettet situasjonen vesentlig. Selv om utfasingen av disse tiltak er lettere enn i andre land, vil likviditetstilgangen være en viktig utfordring for norske banker og Finanstilsynet i 2010 – 2012.
- Etableringen av Statens finansfond ga trygghet for at bankene kunne få kapital og opprettholde kredittilførselen. Omfattende budsjett-tiltak stimulerte offentlig og privat etterspørsel.
- Svak og meget usikker vekst internasjonalt – mange konkurranseutsatte bedrifter vil slite i 2010 – selv om det er utsikter til en moderat oppgang i norsk økonomi.

Fremveksten av finansiell sektor

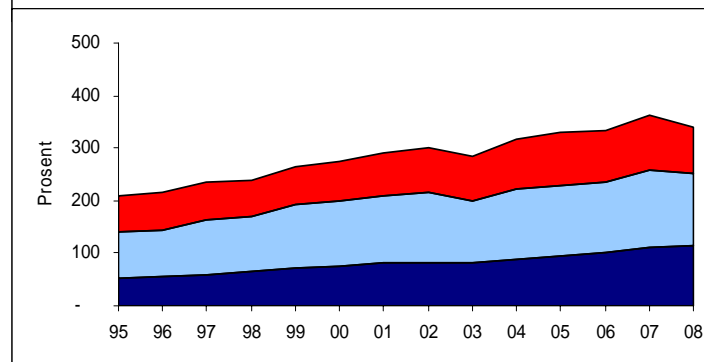
Gjeld i prosent av BNP i
Storbritannia



Gjeld i prosent av BNP
i USA



Gjeld i prosent av
BNP Fastlands-
Norge



Kilder: Reuters EcoWin, Federal Reserve og
Finanstilsynet

G20: – tiltak for bedre internasjonal finansregulering

- Statslederne fra de 20 ledende land drøftet tilsyn og finansreguleringer i Washington 20. nov. 08, i London 2. april og Pittsburgh 24.-25. sept. 09.
- Svikt i regulering og tilsyn en viktig årsak til den største finans- og økonomikrise siden 1930-årene.
- Tilsynsorganene: Baselkomiteen (bank), IAIS (forsikring) og IOSCO (verdipapirer) mangler politisk grunnlag for internasjonale reguleringer.
- FN eller IMF har ikke gitt politisk tyngde til tiltak.
- G20-møtene gir håp, men usikkert om G20-rammen gir varig politisk forankring av internasjonale finansreguleringer.
- Dårligere framdrift i USA enn i Europa så langt. Farlig tendens til ukoordinerte tiltak bestemt av nasjonal dagsorden (US – UK).

Den globale agenda

- London-erklæringen uttrykte vilje til regulering og tilsyn med hele finansmarkedet:
 - *” We have agreed that all systemically important financial institutions, markets and instruments should be subject to an appropriate degree of regulation and oversight.”*
 - *”If an activity looks like a bank and sounds like a bank, we will regulate it like a bank” – Adair Turner, Chairman of FSA, UK.*
- ”Huller skal tettes”. Rating-selskaper og hedgefond skal reguleres internasjonalt. Regnskapsreglene samordnes.
- Financial Stability Board (FSB) med finansdepartementer, sentralbanker og tilsyn opprettet i Basel. FSB samarbeider med IMF.
- Tiltak for å hindre at bankenes ”remuneration policies” stimulerer overdreven risikotaking.

Den europeiske agenda

- Krisen i Europa møtt med nasjonale tiltak. Nå kommer nye europeiske tiltak for koordinering og styrking av regulering (særlig endringer i **Capital Requirement Directive**) og tilsyn:

European Systemic Risk Board (**ESRB**):

- Forbedret tilsyn med makro-risiko, i finansielle markeder og økonomien for øvrig. ECB-tilknytning.
- Ledelse og sekretariat i ECB. Sentralbanksjefer fra 27 medlemsland – ledere for EU – tilsynsorganer - og deltakere fra nasjonale tilsyn. Foreløpig ad-hoc deltakelse for EFTA-EØS land som Norge.

European System of Financial Supervisors:

- Forbedret mikrotilsyn bl.a. for grensekryssende virksomhet gjennom tre nye EU- "Authorities", som viderefører og forsteker CEBS, CEIOPS og CESR:
- European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA). EFTA-EØS land observatører.

Internasjonal regulering av likviditet

- Før krisen – Internasjonale *anbefalinger* vedrørende styring og kontroll, lite harmonisert regelverk på likviditetsområdet
- **Direktivendringer** høsten 2009:
 - Strengere krav til styring og kontroll med likviditetsrisiko (kvalitative krav)
- **CEBS' guidelines** vedrørende likviditetsbuffer og "overlevelsesperioder" (stresstester) – desember 2009
- **Baselkomiteens høringsdokument** vedrørende likviditetsstandarder – desember 2009

Internasjonal regulering av likviditet forts.

- Baselkomiteen foreslår krav til
 - 1) størrelse på likviditetsbuffer for å dekke effekt av stresshendelse (*liquidity coverage ratio*)
 - 2) langsiktig finansiering som andel av illikvide eiendeler (*net stable funding ratio*)
- Baselkomiteens forslag på høring frem til april 2010
 - Antydte **ikrafttredelse innen utgangen av 2012**
- Initiativet fra Baselkomiteen følges også opp på EU-nivå – forventninger om nye direktivbestemmelser med kvantitative likviditetskrav
- Beregningsstudier skal belyse effekten av forslagene

Internasjonal regulering av kapital (1)

- 6-7 prosent kjernekapital kunne før gi lån internasjonalt.
- Store banktap gjorde at markedene fra 2008 krevde 9-10 prosent kjernekapital for at banker kunne låne.
- Nå erkjennes at kapitalreglene Baselkomiteen gjennomførte fra 2007 (Basel II) har store svakheter.
- For lavt nivå for "ordentlig kapital" = tapsbærende, ren kjernekapital (uten hybrid), ofte bare 2-3 prosent.
- De statistikkbaserte modellene bidrar til å stimulere utlån i oppgangstider og bremse utlån i nedgangstider (prosykikalitet).
- Forslag til bedre og strengere regler: Utkast fra desember til testing og høring i 2010 for gjennomføring i 2012.
- Finanstilsynet deltar aktivt i arbeidet gjennom CEBS og har tatt initiativ til nordisk samordning av gjennomføringen.

Internasjonal regulering av kapital (2)

- Bygd på vedtak i Baselkomiteen og EU bestemte Finansdept, 21.12. 2009 å videreføre "gulvene" slik at banker som beregner kapitalkrav med interne modeller må ha kapital på minst 80 % av kravet etter Basel I-regler.

EU-direktivene CRD II og CRD III i kraft fra utgangen av 2010:

- i) Reviderte krav til kvalitet på ansvarlig kapital ved hjelp av maksimalgrenser for hybridkapital og overordnede krav til egenskaper ved hybrid- og kjernekapital.
- ii) Tydeliggjøring av ansvarsdelingen mellom hjemland og vertsland.
- iii) Styrking av tilsynet med institusjoners likviditet.
- iv) Innstramming i reglene for store engasjementer.
- v) Styrking av bestemmelsene om verdipapirisering (ikke OMF).
- vi) Skjerpede krav ved bruk av VaR-metode ("value-at-risk") i handelsporteføljen.

Norske regler og praksis i hovedsak allerede i samsvar med CRD II og III.

Internasjonal regulering av kapital (3)

- Uheldige godtgjøringsmodeller - bonussystemer
- har vært en medvirkende faktor til finanskrisen
 - undergraver risikostyringen dersom godtgjøringen oppfordrer til å ta risiko som overstiger foretakets egen risikotoleranse
 - moderat norsk bankpraksis – bonusnedgang i følge SSB fra 2008 til 2009

CRD III stiller krav til

- institusjonenes styring av - og innhold i godtgjøringspolitikk
- offentliggjøring av tydelig kvantitativ informasjon om lønn mv. til medarbeidere som påvirker institusjonens risikoprofil
- etablering av et eget kompensasjonsutvalg

NB Finanstilsynet sender i mars forslag til Finansdepartementet om forskrifter for gjennomføring av CRD II og CRD III, inklusive regulering av institusjonenes godtgjøring og bonussystemer.

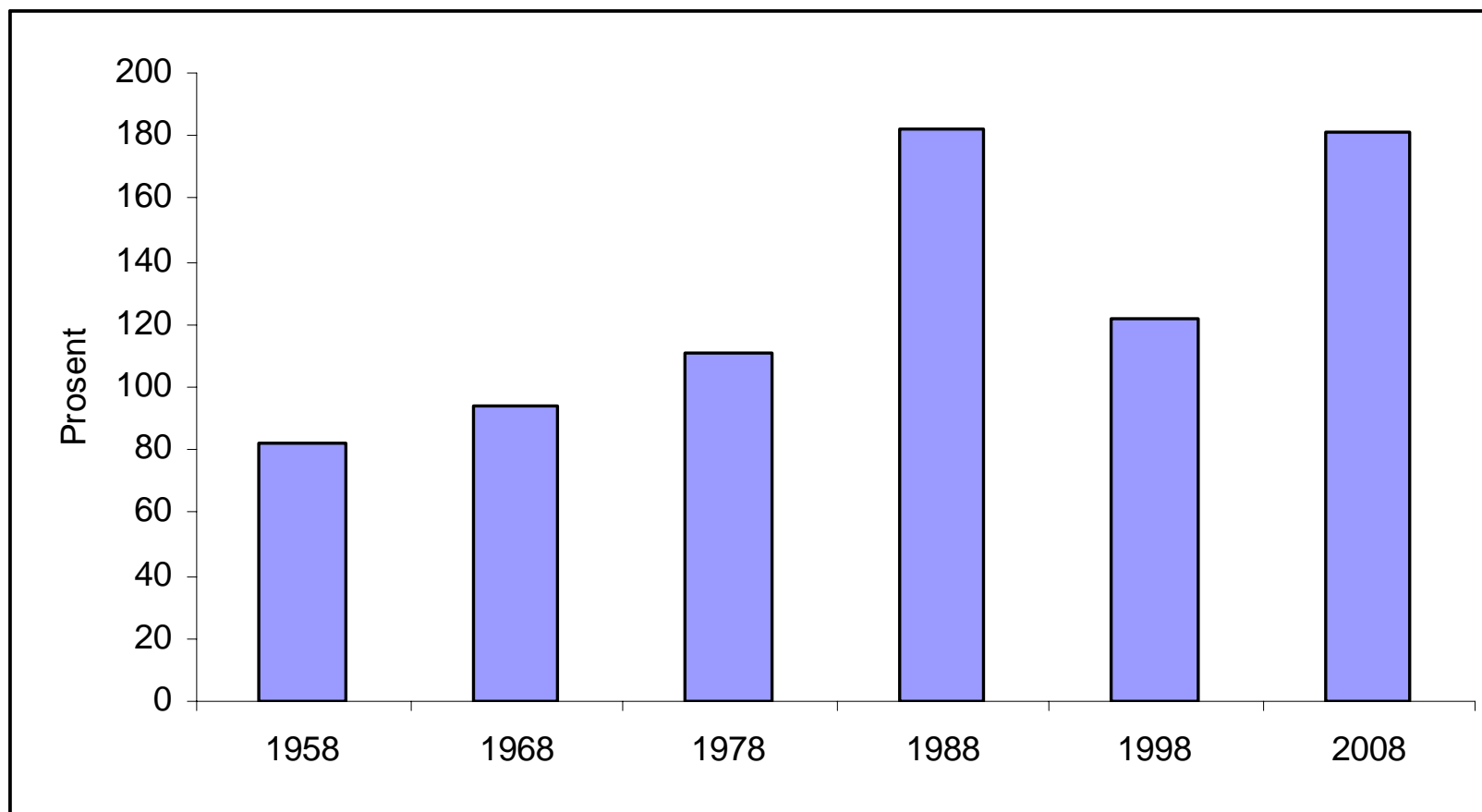
Internasjonal regulering av kapital (4)

Baselkomiteen: – ”Strengthening the resilience of the banking sector”, ute på høring til 16. april:

- i) Styrke kvalitet mv. på bankenes kapital gjennom strengere krav til tapsbærende evne i ”going concern”
- ii) Dekke flere risikoer (dels inntatt i CRD III),
- iii) Supplere det risikobaserte kapitalkravet med krav til minimum **uvektet egenkapitalandel (leverage ratio)**.
- iv) Redusere prosykklisitet og fremme bruk av motsykliske buffere.
- v) Mulig ekstra kapitalkrav for systemviktige institusjoner.
- Beregningsstudie første halvår av 2010. Baselkomiteens plan er å framsette et endelig regelverk mot slutten av 2010 for innføring mot slutten av 2012.

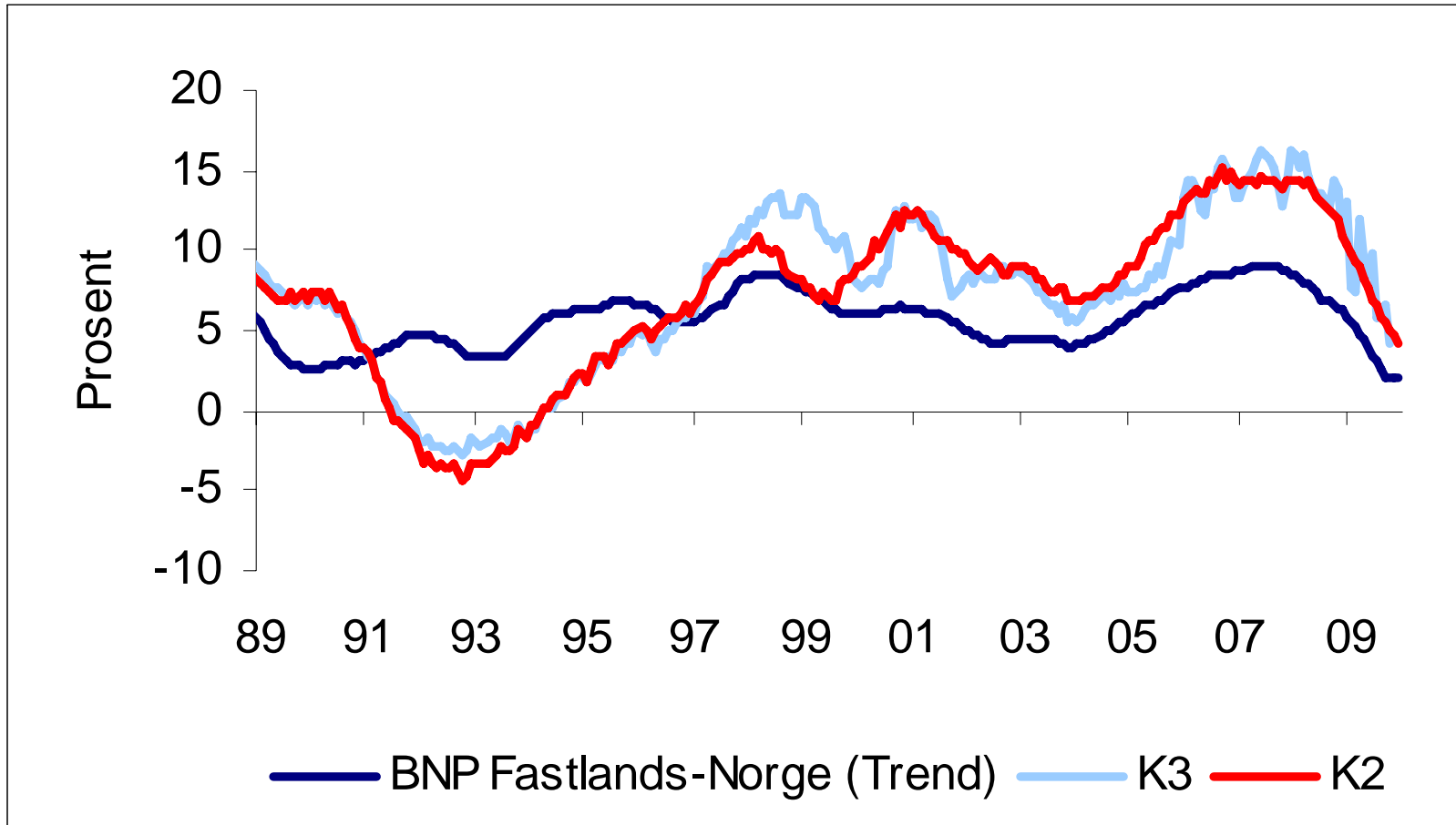
Historisk utvikling av kreditt i Norge

Innenlandske utlån som andel av BNP Fastlands-Norge



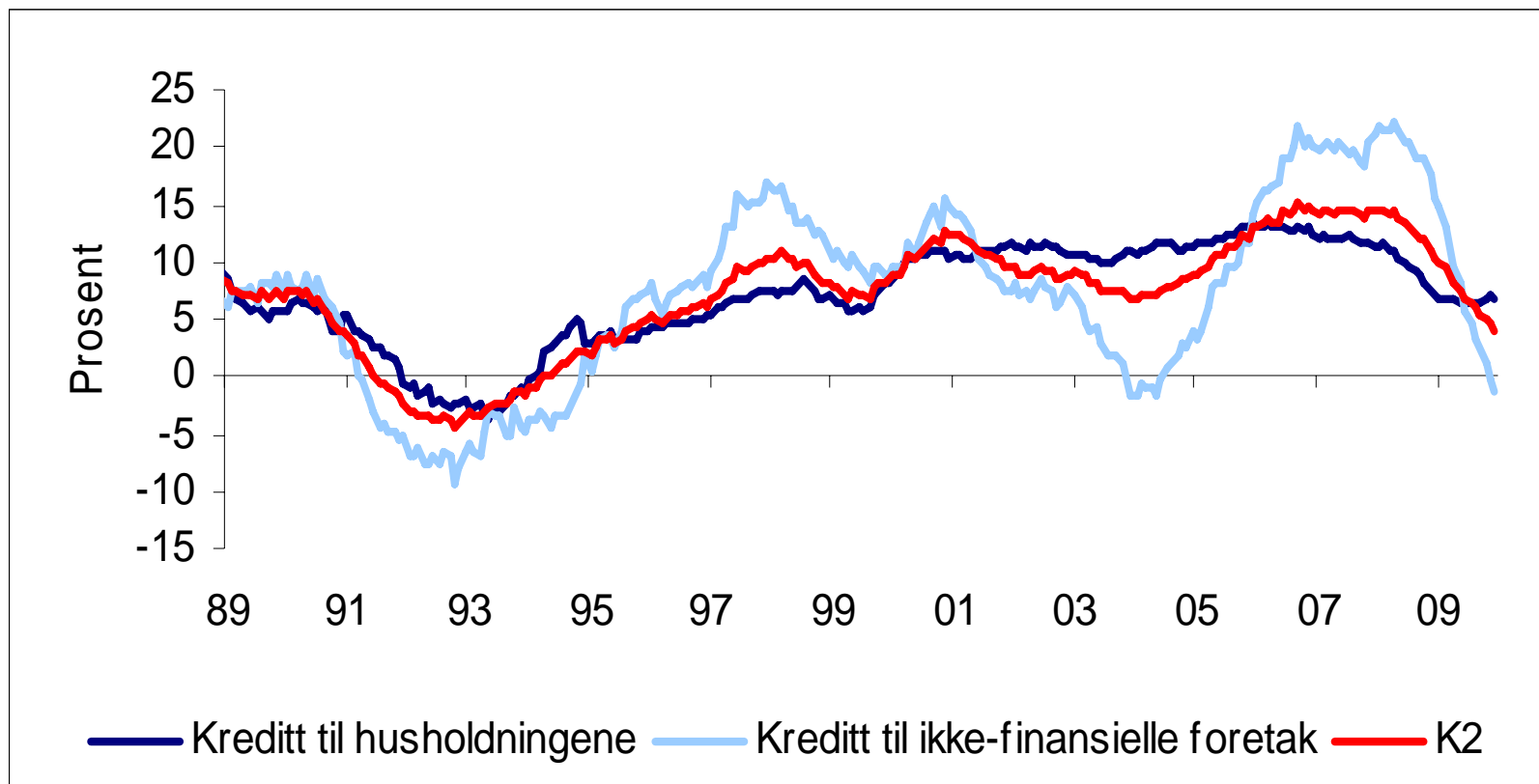
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vekst i BNP Fastlands-Norge og kreditt



Kilde: Reuters EcoWin

Vekst i kreditt til foretak og husholdninger



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fugleperspektiv på kredittmarkedet

	2002 mrd. kr	per Q3-2009 mrd. kr	vekst i % 02 - 09
Utlån i alt (K2)	1 725	3 386	96,3
Foretak (K2)	600	1 172	95,3
Husholdninger (K2)	995	1 987	99,7
Bankenes utlån kunder	1 177	2 380	102,2
- herav med pant i bolig	622	1 041	67,4
- Lån med pant i bolig inkl. OMF-foretak	622	1 553	149,7
Finansieringsselskapenes utlån, kunder	88	122	38,6
Usikrede forbrukslån	19	44	131,6
BNP Fastlands-Norge (nominelt)	1 224	1 843	50,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet

Utfordringer fra kredittmarkedet

- Fortsatt betydelig gjeldsvekst (6,7 prosent) for husholdningene.
- Lån med pant i boliger tilsvarer nå 80 prosent av fastlands-BNP, mens det svarte til mindre enn 50 prosent i 2002.
- Usikrede forbrukslån utgjør en liten andel av totale lån og veksten har stoppet opp etter markert innstramming av praksis.
- Etter 50% vekst i foretakslån fra 2006 til 2008, er det ikke overraskende om slike lån nå flater ut og går noe ned (= - 1,4 % siste 12 mnd.) Det ligger antagelig en god del risiko her fortsatt.
- Risikoen på foretaksområdet avspeilte seg i markert økte marginer i første halvår 2009. I annet halvår har vi inntrykk av økende konkurranse og synkende marginer. – Nøyaktig tall kommer om kort tid.

Er Norge spesielt – trenger vi særnorske reguleringer nå? (1)

- Finansdepartementet stilte 17. desember spørsmål, bl.a. i lys av brev fra Norges Bank 27. november, om behovet for at Norge gjennomfører særlige nasjonale reguleringstiltak **før** nye internasjonale regler trer i kraft.
- Vi svarte 01.02.: På kapitalområdet mener vi Norge har et godt utgangspunkt og i hovedsak bør følge den internasjonale timeplan. FT utelukker ikke at enkelte tiltak bør tas i forkant, i lys av konjunkturutviklingen og særlig dersom en kan få til nordisk samordning av tiltakene.
- For likviditet bør vi søke å gjennomføre reguleringer tidligere enn 2012. Selv om reguleringer og praksis har vist seg rimelig robuste, har vi behov for å bedre standarden ytterligere. På likviditetsområdet kan norske myndigheter også regulere filialer av utenlandske banker.
- Tilsynet har gjort aktiv bruk av pilar 2 i Basel II-regelverket, trolig mer enn mange andre land. Vi foretok allerede i 2008 grundig gjennomgang av risiko og kapitalbehov med konkrete tilbakemeldinger til 137 banker og bankkonsern.

Er Norge spesielt – trenger vi særnorske reguleringer nå? (2)

- Mange banker bedt om å øke sine mål for kapitaldekning og en god del også om å vurdere konkrete tiltak for å styrke faktisk kapitaldekning. I 2009 fikk 15 av disse brev der vi minnet om at tilsynet om nødvendig kunne gi pålegg.
- Gode resultater, tilbakeholdte overskudd, emisjoner i markedet og bruk av Finansfondet har gitt bankene **vesentlig styrket kapitaldekning gjennom 2009**. Ved inngangen til 2010 har bankene en tilfredsstillende kapitaldekning. De fleste har minst 10 prosent kjernekapital. Ingen pålegg. (Tall 3. mars Tilstandsrapporten)
- Norske bankers egenkapital har bedre kvalitet enn i de fleste andre land. Sammen med relativt små tap fikk vi derfor aldri noen soliditetskrise i Norge. I svært liten grad kjøpte våre banker verdipapirer basert på subprimelån, fra Lehman, fra Islandske banker eller Madoff-fond.

NB Vi hadde en bankkrise – som nøkkelpersoner i banker og hos myndighetene fortsatt husker.

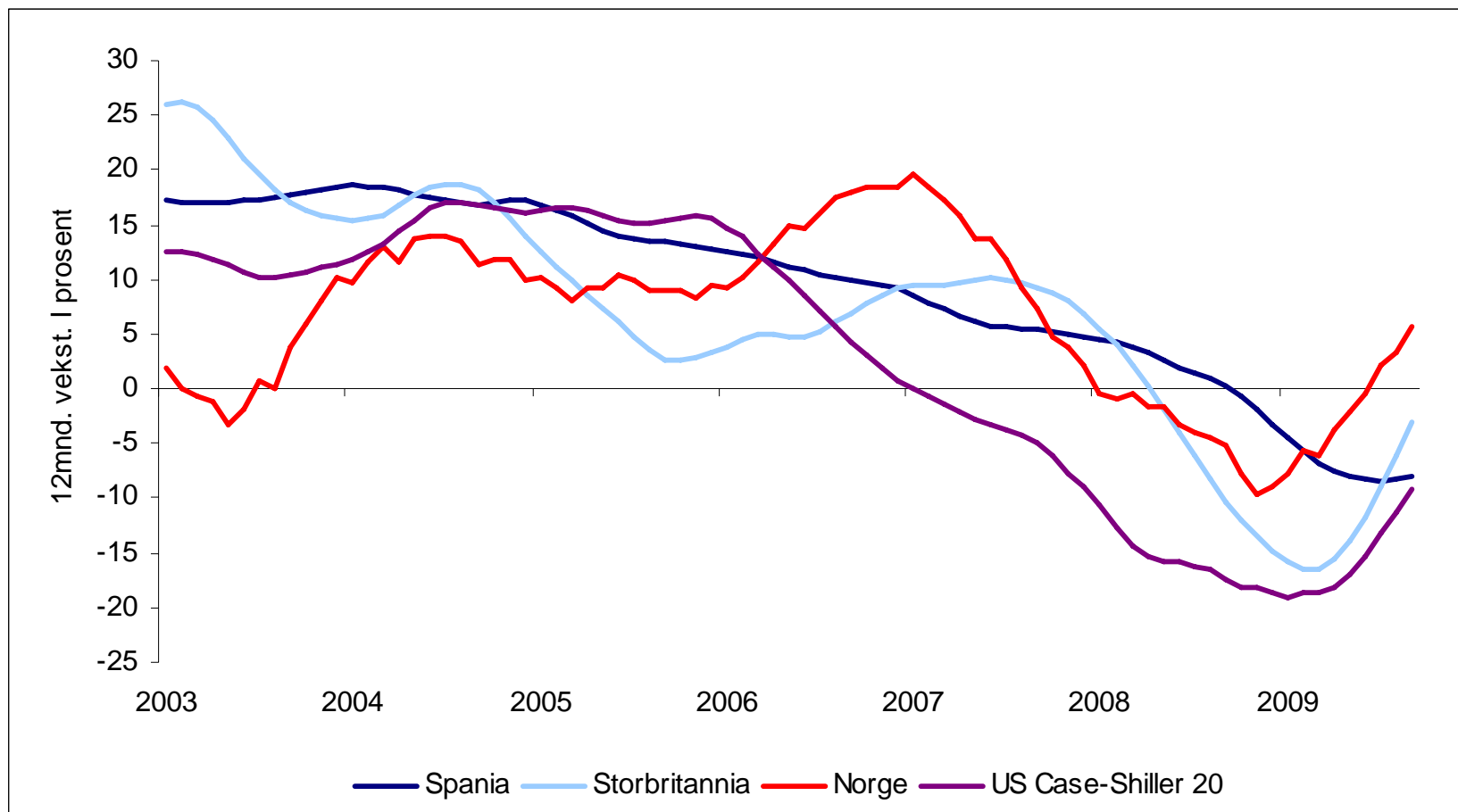
Andre grunner til at vi har klart oss bra

- **Norge har en helhetlig regulering** – alle finansinstitusjoner underlagt regulering, kapitalkrav og tilsyn. Tett tilsynskontakt med bankenes ledere. Konsekvent konsolidering av datterselskaper – aktiv oppfølging av at datterselskapene faktisk inkluderes i regnskap og kapitalkrav både ved rapporteringskrav og i det operative tilsynsarbeidet.
- **Troverdig innskuddsgaranti** – Med 2 mill kroner per innskyter per bank, er Norge blant få land som ikke har måttet øke garantien. Håndtering av krisene i Glitnir/Kaupthing på en måte som reddet alle norske innskudd. Politisk garanti hindret tillitssvikt.
- **Streng regulering og bransjepraksis for verdipapirisering** – i praksis begrenset til 75% av bolig- eller annen eiendomsverdi i kredittforetak som konsolideres. Ingen bruk av frittstående SIVs.
- **Samordnet overvåking av finansiell stabilitet** – Godt organisert samarbeid mellom departement, sentralbank og tilsyn og god kontakt med bransjeorganer.

Boligmarkedet som kilde til ustabilitet

- Kredittilsynet advarte banker og husholdninger mot å låne hele boligverdien. Likevel var lenge hvert fjerde lån til boligkjøp over 100 % av verdien.
- Høy gjeldsbelastning, høy belåningsgrad og flytende rente (95%) skaper sårbarhet.
- En stor del av lånene er avdragsfrie, slik at det ikke bygges buffer som tar høyde for prisusikkerheten.
- Høsten 2008 passerte boliglånsrentene 7 - 7½ %. Sammen med inntrykk fra finanskrisen om mulig økt ledighet, ga det en kollektiv **bølge av frykt** i husholdningene (til dels også i bankene):
- *Boligkjøp stoppet. Kjøp av biler og varige forbruksgoder sank dramatisk. Den markerte endring i publikums forventninger og ringvirkningene ga tydelige tendenser til **finansiell ustabilitet**.*
- Svingningene i boligmarkedet var en helt sentral del av den internasjonale finanskrisen.

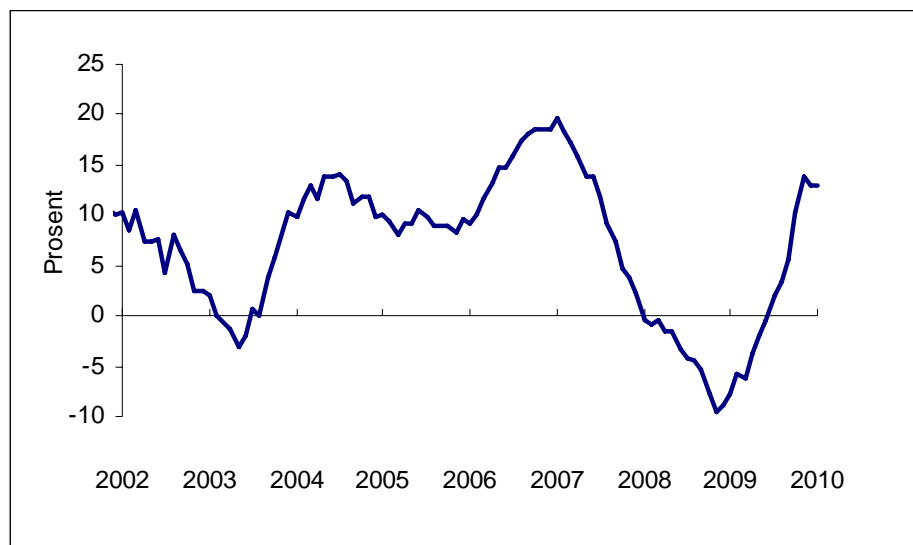
Utvikling i internasjonale boligpriser



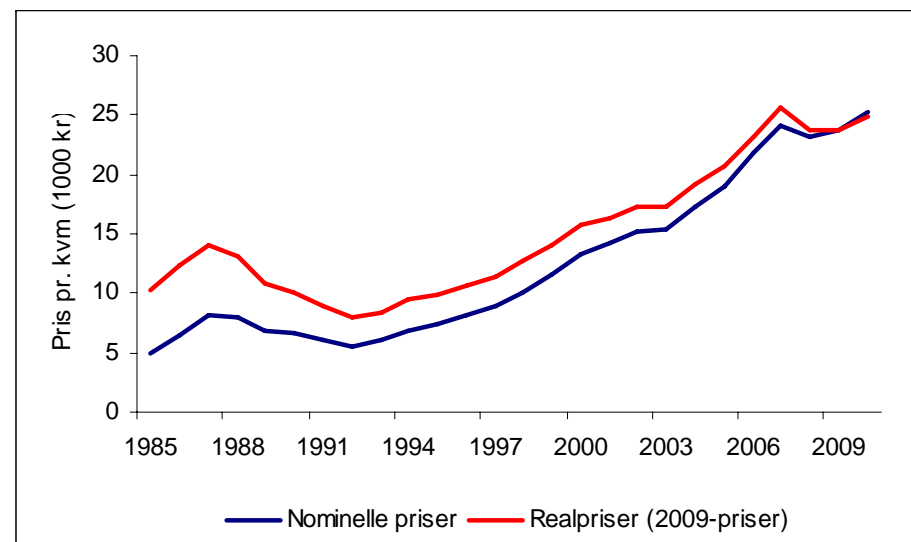
Kilde: Reuters Ecowin

Boligpriser i Norge

12-måneders vekst

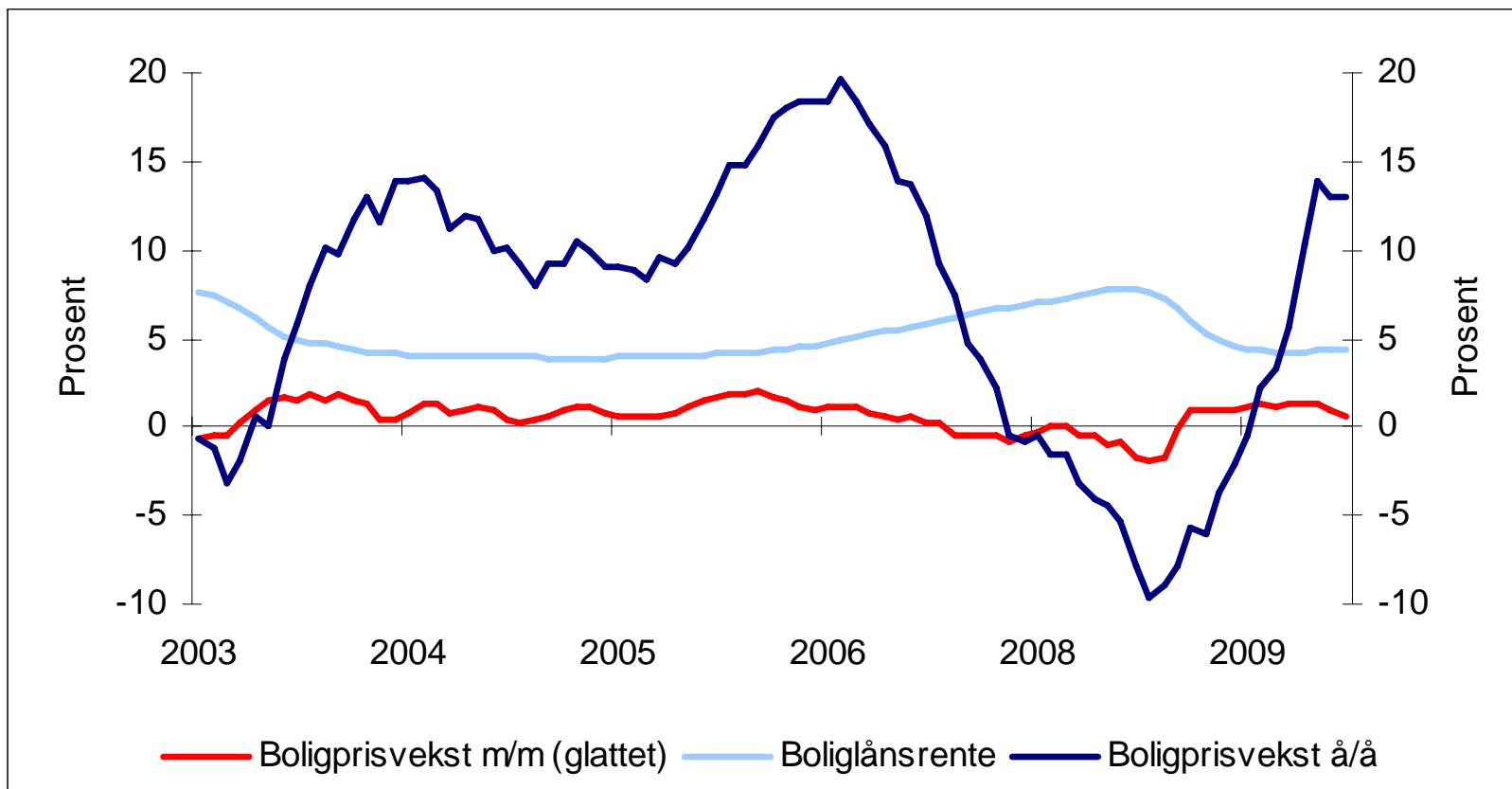


Realpriser og nominelle priser



Kilder: NEF, EFF, ECON Pöyry og Finn.no

Boliglånsrente, månedlig og årlig boligprisvekst



Kilder: NEF, EFF, Finn.no, Econ Pöyry og Statistisk sentralbyrå

Bobletendensene i boligmarkedet

- Lave renter bidro i mange land, også i Norge, til at gjeld og boligpriser vokste sterkt. Kredittilsynet advarte mot for lave renter allerede i 2005.
- Norske boligpriser ble 4-doblet fra 1992 til 2008. Fra 2002 til 2008/09 steg husholdningenes gjeld fra 148 prosent av inntekten til 200 prosent. Mange har høyere gjeld.
- Da rentene nådde 5-6 prosent, som er et normalnivå, begynte boligprisene å falle. Renter på gjeld steg fra 4,4 prosent av inntekten i 2005 til 8,2 prosent i 2008. Stor spredning.
- Høsten 2008 stoppet boligmarkedet opp og prisene falt markert.
- Dramatisk rentenedsettelse fra Norges Bank ga boliglånsrente på 3 prosent. På kort sikt er gjeldsproblemet redusert og boligmarkedet preget av oppgang og optimisme.

Tilsynets årlige boliglånsundersøkelse

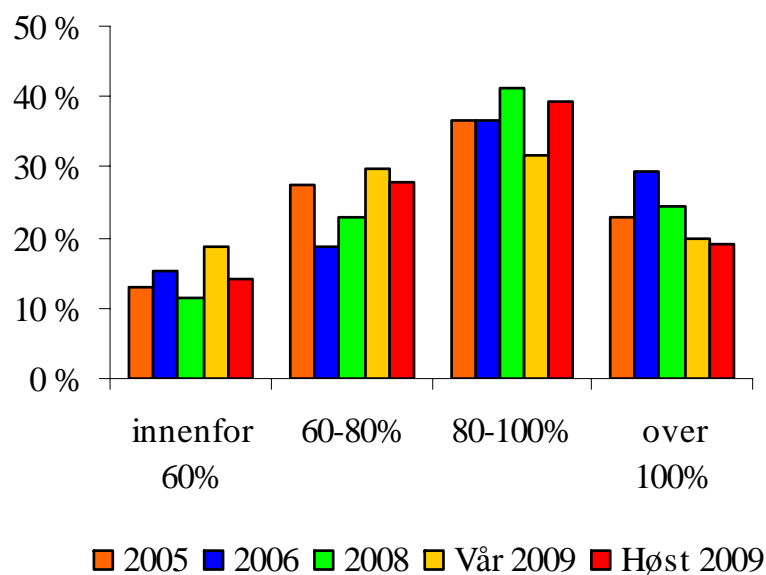
Siden 1994 har tilsynet minst en gang i året hentet inn data om over 3000 boliglån gitt av norske banker.

Fra og med 2003 viste undersøkelsen strukturelle endringer i boliglånsmarkedet, der pantsikkerhet i praksis fikk økt betydning for bankenes innvilgning av nye boliglån. Dette kom til uttrykk gjennom:

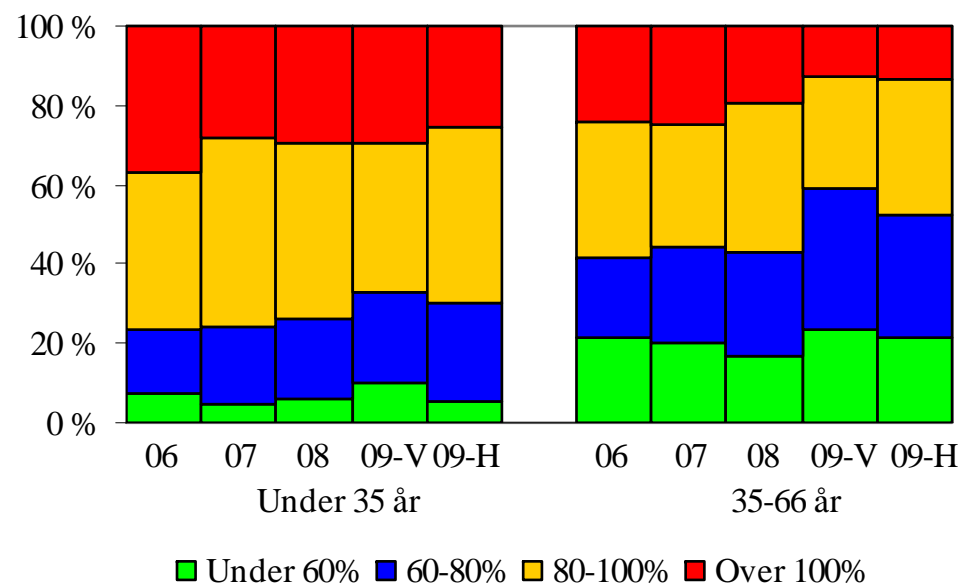
- økte belåningsgrader
 - lengre løpetid
 - bruk av avdragsfrihet
 - introduksjonen av rammelån
 - ***Og bidro til prisoppgang og bobletendenser.***
-
- Ekstraundersøkelsen våren 2009 viste strammere og mer nøktern praksis. Undersøkelsen høsten 2009 viste ny liberalisering

Boliglånsundersøkelsen - lån til kjøp av bolig

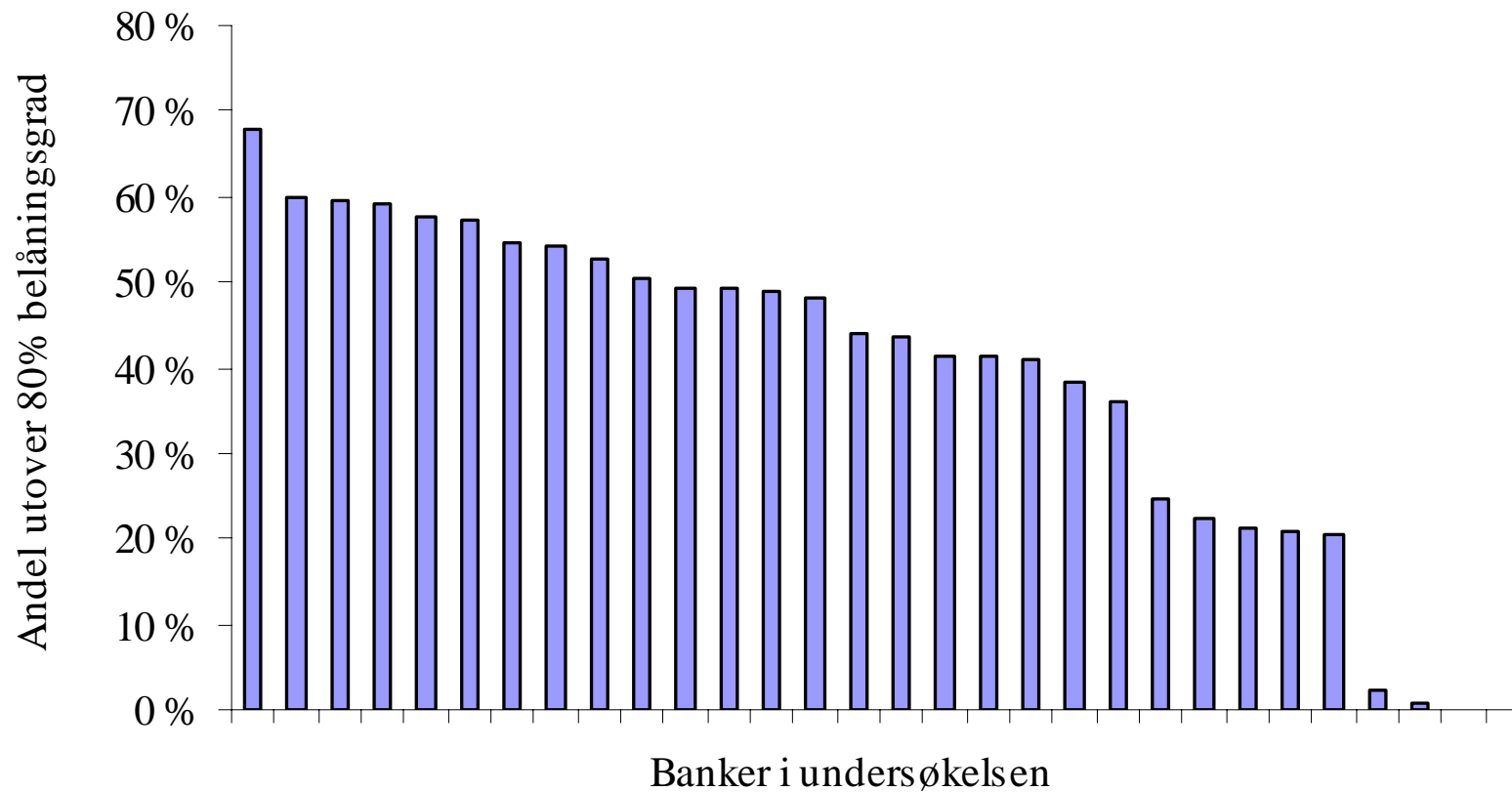
Belåningsgrad



Belåningsgrad etter låntagers alder



Stor spredning i andel høye lån



Boliglånsundersøkelsen

- Tendensen til mer nøktern og strammere utlånspraksis som vi så våren 2009 synes ikke å vedvare.
- 69 % av lånekunder under 35 år lånte mer enn 80 % av boligverdien. 25 % lånte mer enn 100 % av verdien. Bare halvparten av slike lån hadde tilleggssikkerhet av betydning, dvs. slik at lånet var fullsikret.
- Hvert sjette lån ble gitt med avdragsfrihet, gj.snitt om lag 4 år.
- Bare 4 % av lånene i undersøkelsen hadde fast rente.
- 20 av de 30 bankene har til dels en betydelig andel lån over 80 % av verdien, mens 10 har liten eller ingen slik andel.

Tiltak for mer stabil boligfinansiering

- Internasjonale og norske erfaringer viser at boligmarkedet kan bli utsatt for svingninger som forstyrrer økonomien.
- Boligen er også et spare- og investeringsobjekt. Det må koste å låne og det må lønne seg å spare for at vi skal ha balanse. Bankinnskudd bør være en lønnsom spareform for å bidra til et sunt banksystem.
- Stabile rammer omkring boligmarked og boligfinansiering, er viktig for å hindre nye kriser og underlette langsiktig planlegging og boligbygging til beste for folk flest.
- Justeringene i boligtakseringen går i riktig retning, men større reformer i skattesystemet bør vurderes.
- Renten etter skatt bør minst svare til prisstigningen. Med dagens skattesystem må lånerentene være på minst 5 prosent for å hindre nye boligbobler. På kort sikt truer slike renter konkurranseevne og arbeidsplasser. Norges Bank bør "lene seg mot vinden" men jeg har forståelse for at det nå kan ta noe tid å normalisere rentene.

Tiltak for mer stabil boligfinansiering

- IRB-modeller beregner lavt kapitalkrav for boliglån ut i fra lav tapshistorikk. Modellene tar ikke hensyn til de indirekte virkningene via boligmarkedet som kan bidra til finansiell ustabilitet.
- Videreføringen av "gulvene" og innføring av leverage-krav kan begrense svakhetene ved IRB-modellene. Også pilar 2 må brukes.
- Strengere kapitalkrav har begrenset virkning på etterspørselen. Økt vekt fra 35 til 75 % gir bare 0,4 prosent renteeffekt.
- **Selv om slike tiltak kan ha en viss effekt på allokeringen av bankenes kapital og utlån, er rente etter skatt den viktigste faktor som styrer låneetterspørselen.**
- Bankenes utlånspraksis må følges tett. Hovedvekten i kredittvurderingen bør legges på betalingsevne.
- Finanstilsynet har satt i gang arbeid med **retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for boligformål** som kan gjelde både norske banker og filialer av utenlandske banker. Det dreier seg om finansiell stabilitet og forbrukerbeskyttelse.
- **Rundskriv med konkrete retningslinjer i mars 2010.**

FINANSTILSYNET

Revierstredet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

www.finanstilsynet.no

bjorn.skogstad.aamo@finanstilsynet.no

