

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
NB/KO
KT/LST

Oslo, 16. desember 2005

Oppfølging av IMF's Financial System Stability Assessment (del av FSAP)

Med dette oversendes redegjørelsen for samarbeidet mellom Norges Bank og Kredittilsynet, jf. departementets brev av 3. oktober 2005.

Det fremgår av redegjørelsen at det er en ryddig arbeidsdeling og et omfattende og godt samarbeid mellom de to institusjonene.

Samarbeidet mellom sentralbanker, tilsyn og finansdepartementer innen EU er styrket ved den multinasjonale avtalen som nylig er inngått mellom finansdepartementene, tilsynsmyndighetene og sentralbankene i alle EU-landene (Memorandum of Understanding on co-operation between the EU Banking Supervisors, Central Banks and Finance Ministries of the European Union in Financial Crisis situations). I avtalen fremheves det at hvert enkelt land bør få på plass egnede systemer for samarbeid og informasjonsutveksling om forhold knyttet til finansiell stabilitet mellom tilsyn, sentralbank og finansdepartement. Avtalen åpner for at de tre partene kan vurdere å nedfelle dette samarbeidet i en MoU tilsvarende den som er etablert i EU. Avtalen understreker også viktigheten av å ha regelmessige kriseøvelser mellom de tre partene for å teste at kriseprosedyrer m.m. fungerer.

I lys av denne EU-avtalen har flere land etablert en nasjonal MoU. Eksempler på dette er Danmark og Sverige, hvor det nylig er etablert samarbeidsavtale mellom departement, sentralbank og tilsynsmyndighet. I Storbritannia har de lenge hatt en samarbeidsavtale og en "Standing Committee on Financial Stability". ECOFIN anbefaler alle land å etablere såkalte "Domestic Standing Committees" for å ivareta koordineringsbehovet.

Det vil være viktig for Norge å slutte seg til EU-avtalen nevnt ovenfor. Punkt 10.2 i avtalen åpner for slik tilslutning. Etter vårt syn bør Finansdepartementet tilkjenne et ønske om tilslutning overfor EU. Samtidig bør departementet vurdere å etablere de nødvendige strukturer nasjonalt for et tettere trepartssamarbeide mellom Norges Bank,

Kredittilsynet og Finansdepartementet. Vi vil tilrå at en redegjørelse til Stortinget i Kredittmeldingen om ansvarsdelingen mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet om finansiell stabilitet og krisehåndtering omtaler de samme forhold som inngår i en formell MoU-avtale mellom tilsvarende myndigheter i andre EØS-land.

Vi vil foreslå at det også i Norge etableres en ordning med faste trepartsmøter mellom Norges Bank, Kredittilsynet og Finansdepartementet. Møtene bør ledes av Finansdepartementet og avholdes minst to ganger i året. Disse møtene bør komme i tillegg til de bilaterale møtene man i dag har mellom fagavdelingene i de tre institusjonene, og ha en overgripende karakter. I møtene bør man blant annet drøfte utsiktene for finansiell stabilitet, koordinering av kriseberedskap og viktige forhold knyttet til rammebetingelsene for finansiell sektor.

Kredittilsynet

Norges Bank

Bjørn Skogstad Aamo

Svein Gjedrem

Vedlegg.

REDEGJØRELSE OM SAMARBEIDET MELLOM KREDITTILSYNET OG NORGES BANK VEDRØRENDE FINANSIELL STABILITET OG KRISEHÅNDTERING

1. INNLEDNING

Stortinget vedtok i 1992 at Kredittilsynet og Norges Bank fortsatt skulle være atskilte, men forutsatte samtidig at det ble gjennomført tiltak for å styrke samarbeidet og koordineringen mellom institusjonene (jf. Innst. S. nr. 246 1991-92). Dette resulterte i en felles rapport med anbefaling om samarbeidsformer, som ble sendt til Finansdepartementet 26. april 1993. Rapporten er fulgt opp med oppdaterte redegjørelser om samarbeidet i 1997 og 2001¹. Både samarbeidsformer og samarbeidsområder har i hovedtrekk ligget fast siden den gang, men på enkelte områder har samarbeidet blitt videreutviklet og nye samarbeidsområder har kommet til. Nedenfor følger en beskrivelse av ansvarsområder og en oppdatert redegjørelse for samarbeidet.

2. ANSVARSOMRÅDER

I Norge er myndighetenes arbeid med finansiell stabilitet delt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for at landet har en velfungerende finansnæring. Departementet har også en viktig rolle i koordineringen av de tre partenes virksomhet dersom det skulle oppstå en finansiell krise.

Ansvarsområdene til Norges Bank og Kredittilsynet er nedfelt i sentralbankloven, kredittilsynsloven og andre særlover for finansnæringen. Norges Bank har et særlig ansvar knyttet til avregnings- og oppgjørssystemene. Kredittilsynet har et særlig ansvar knyttet til soliditet, styring og kontroll i finansinstitusjonene. Både Norges Bank og Kredittilsynet har eget styre med tydelig definerte ansvarsområder.

Norges Bank og Kredittilsynet analyserer finansinstitusjonene og finansmarkedene og overvåker faren for problemer i finansiell sektor. De to institusjonene samarbeider for å unngå unødig dobbeltarbeid og uklarheter i ansvarsdelingen i arbeidet med finansiell stabilitet og krisehåndtering. Det er redegjort nærmere for samarbeidsområder og samarbeidsformer i kapittel 3.

2.1 Nærmere om Kredittilsynets ansvar og oppgaver

¹ Redegjørelsene ble omtalt i Kredittmeldingen 1996 (St.meld. nr. 12 (1997-98)) og Kredittmeldingen 2000 (St.meld. nr. 6 (2001-2002)).

Kredittilsynets oppgaver er fastlagt i kredittilsynsloven og de ulike særlovene for finansnæringen. I henhold til kredittilsynsloven skal Kredittilsynet se til at finansinstitusjonene virker på en hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med regelverket. I tillegg utfører Kredittilsynet flere oppgaver for Finansdepartementet når det gjelder regelverksutvikling. Med utgangspunkt i lovgivningen mottar Kredittilsynet en spesifisering av hovedmål i det årlige tildelingsbrevet fra Finansdepartementet.

Kredittilsynets arbeid med finansiell stabilitet er tredelt:

Forebygge finansiell ustabilitet. Kredittilsynet har som mål å bidra til rammebetingelser som gir velfungerende markeder både for tilsynsenhetene og deres brukere. Kredittilsynet gir råd om regelverksutviklingen til Finansdepartementet. Når en sak som gjelder Kredittilsynets tilsynsområde skal avgjøres i Finansdepartementet, skal Kredittilsynet alltid ha forberedt saken. Kredittilsynet er også innen visse områder delegert fullmakter fra Finansdepartementet til å avgjøre søknader om etablering, oppkjøp og fusjon av virksomheter. I de saker der Kredittilsynet ikke selv avgjør slike søknader, skal tilsynet avgi en innstilling til Finansdepartementet.

Overvåke faren for finansiell ustabilitet. Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Kredittilsynet bidra til finansiell stabilitet og ordnede markedsforhold. Tilsynet med foretak, som skjer både ved stedlig og dokumentbasert tilsyn, skal sikre betryggende soliditet, risikobevissthet og styring og kontroll. I tilsynsarbeidet prioriteres foretak som betyr mye for finansiell stabilitet. Vesentlige deler av vurderingene av lønnsomhets- og soliditetsutviklingen i enkeltinstitusjoner må gjøres på bakgrunn av den generelle tilstanden i det finansielle systemet. Som et supplement til det løpende tilsynet med enkeltinstitusjoner utarbeider Kredittilsynet analyser og vurderinger av mulige stabilitetsproblemer i norsk finansnæring på bakgrunn av utviklingen i norsk og internasjonal økonomi. Kredittilsynet offentliggjør sitt syn på tilstanden i finansmarkedene og i institusjonene blant annet gjennom den årlige rapporten ”Tilstanden i finansmarkedet”.

Krisehåndtering. Kredittilsynet søker å avdekke forhold som truer stabiliteten i det finansielle system og har beredskap for håndtering av problemer i finanssektoren. Dersom det i en enkelt bank, eller flere banker, skulle oppstå en situasjon der den finansielle stabiliteten er truet, vil Kredittilsynet vurdere å iverksette tiltak.

2.2 Nærmere om Norges Banks ansvar og oppgaver

Norges Banks oppgaver og ansvar vedrørende stabiliteten i det finansielle systemet er forankret i sentralbanklovens § 1, der det heter at banken skal: ”(...) fremme et effektivt betalingsystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene” og i sentralbanklovens § 3: ”Banken skal underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken. Banken skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene.” Lov om betalingsystemer gir Norges Bank konsesjonsansvar for bankenes avregnings- og oppgjørssystem, de såkalte interbanksystemene.

Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet er tredelt:

Forebygge finansiell ustabilitet. Norges Banks forebyggende oppgaver er først og fremst innrettet mot å begrense risikoen i avregnings- og oppgjørssystemene for å hindre at likviditets- og soliditetsproblemer forplanter seg mellom aktørene i finansmarkedene. I Norges Banks eget oppgjørssystem (NBO) kan bankene gjøre opp fordringer og gjeld seg i mellom i sentralbankpenger som er uten likviditets- og kredittrisiko. I tillegg gir Norges Bank råd til Kredittilsynet og Finansdepartementet i spørsmål knyttet til reguleringen av finansmarkedene med sikte på å bidra til en hensiktsmessig balanse mellom effektivitet- og soliditetsforhold.

Overvåke faren for finansiell ustabilitet. Norges Banks overvåking er innrettet mot å avdekke utviklingstrekk som kan føre til svekket inntjening og økte tap i finansiell sektor og oppbygging av finansielle ubalanser som kan true den finansielle stabiliteten. Norges Bank fokuserer særlig på systemrisikoen i finansiell sektor. Overvåkingen sammenfattes i den halvårlige rapporten *Finansiell stabilitet*. Formålet med rapporten er å gi en samlet vurdering av situasjonen i og utsiktene for finansiell sektor med spesiell vekt på bankene og deres evne til å møte kraftige forstyrrelser i økonomien. Norges Bank gir i egne brev til Finansdepartementet sin vurdering av den finansielle stabiliteten.

Krisehåndtering. Dersom det skulle oppstå en situasjon der den finansielle stabiliteten er truet, vil Norges Bank og andre myndigheter om nødvendig iverksette tiltak som kan styrke det finansielle systemet. Norges Bank vil kunne tilføre ekstraordinær likviditet til enkeltbanker eller til banksystemet som helhet.

3. ORIENTERING OM SAMARBEIDET

3.1 Generelt

Formålet med samarbeidet er å understøtte institusjonenes felles mål om å bidra til å sikre stabiliteten i det finansielle systemet. Dette søkes oppnådd gjennom løpende informasjonsutveksling, effektiv arbeidsdeling og felles kompetanseutvikling². Samarbeidet tar sikte på å utnytte spesialkompetansen i de to institusjonene mest mulig effektivt og å unngå unødig dobbeltarbeid samtidig som man ivaretar institusjonenes selvstendige roller og oppgaver. Samarbeidet er i stor grad systematisert gjennom formelle møter, men det er også på ad hoc-basis mye kontakt mellom medarbeidere i de to institusjonene. Norges Bank er dessuten representert med en observatør i Kredittilsynets styre. Gjennom styredokumentene og møtedeltakelsen får sentralbanken bred innsikt i Kredittilsynets løpende arbeid samtidig som observatøren bidrar med synspunkter der sentralbanken har spesielle forutsetninger.

3.2 Nærmere om samarbeidsområdene

² Det er ingen lovmessig begrensning i utveksling av informasjon mellom Kredittilsynet og Norges Bank, jf. kredittilsynsloven § 7 og sentralbankloven § 12.

Finansiell stabilitet

Både Kredittilsynet og Norges Bank overvåker faktorer som har betydning for finansiell stabilitet. Arbeidet dokumenteres blant annet i institusjonenes respektive rapporter om finansiell stabilitet³. Kredittilsynet og Norges Bank utveksler analyser og rapporter, drøfter resultater og metoder og orienterer om pågående og planlagte prosjekter. Samarbeidet skjer både gjennom formelle møter og mer uformell kontakt. Det er faste møter hvert kvartal mellom den øverste ledelsen i de to institusjonene, og det er månedlige møter mellom ledelsen i Avdeling for finans- og forsikringstilsyn i Kredittilsynet og Området for finansiell stabilitet i Norges Bank. I møtene drøftes temaer som er av betydning for begge virksomhetene, herunder situasjonen i finansmarkedet og finansiell stabilitet. Møtene benyttes dessuten til å nedsette felles arbeidsgrupper og til å følge opp andre samarbeidsprosjekter.

Kredittilsynet og Norges Bank samarbeider på flere områder innen analyse- og utredningsarbeid. Koblingen av Norges Banks SEBRA-database og konkursprediksjonsmodell mot engasjementstall som Kredittilsynet henter inn fra bankene, er et eksempel på et mangeårig samarbeid. Et annet samarbeidstiltak er felles kjøp av markedsinformasjon og regnskapsdata for analyse av bankenes kredittrisiko.

Norges Bank har tilgang til rapporter utarbeidet etter Kredittilsynets inspeksjoner, og blir nærmere orientert om observasjoner fra inspeksjoner som er av særlig betydning for finansiell stabilitet. Høsten 2005 ble Norges Bank også orientert om de samlede risikovurderinger Kredittilsynet har utarbeidet for alle de større norske bankene.

Krisehåndtering og beredskap

Kredittilsynet og Norges Bank samarbeider om beredskapsopplegg og kriseøving både bilateralt og i beredskapsgrupper der også andre aktører deltar. Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) er en slik gruppe som ledes av Norges Bank, og der Kredittilsynet deltar sammen med enkelte andre sentrale aktører i finansiell sektor. Det har de senere årene vært gjennomført flere beredskapsøvelser der både Kredittilsynet og Norges Bank har deltatt. BFI avholdt øvelser både i 2004 og 2005, og de nordiske tilsynsmyndighetene og sentralbankene gjennomførte en felles øvelse i 2002. Høsten 2005 gjennomførte Norges Bank, Kredittilsynet og VPS i fellesskap en øvelse knyttet til gjennomføring av verdipapiroppkjøret. Kredittilsynet og Norges Bank gjennomført også en beredskapsøvelse i desember 2005, hvor spesielt systemene i Bankenes sikringsfond ble testet.

I banksikringsloven er det nedfelt rutiner for hvordan Kredittilsynet skal varsle Norges Bank i de tilfelle der Kredittilsynet er gjort kjent med at det kan oppstå alvorlig likviditets- eller soliditetsvikt i en finansinstitusjon. I 2004 presiserte Norges Bank sin

³ Norges Bank publiserer hvert halvår en rapport om "Finansiell stabilitet". Kredittilsynet utarbeider hvert halvår en rapport om "Makroøkonomisk overvåking og finansiell stabilitet", som er unntatt offentlighet, og publiserer årlig en rapport om "Tilstanden i finansmarkedet".

rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor. Dersom det er aktuelt å yte ekstraordinært lån til en institusjon, vil Norges Bank be Kredittilsynet om en vurdering av årsakene til likviditetsproblemene, kapital- og likviditets situasjonen og mulige tiltak som kan løse problemene. Som ledd i beredskapsopplegget utveksler Kredittilsynet og Norges Bank jevnlig oppdaterte lister over sine kontaktpersoner på henholdsvis bank- og finansområdet og verdipapiroppkjøret.

Betalings- og oppgjørssystemer

I henhold til betalingssystemloven har Norges Bank konsesjons- og tilsynsansvar for interbankssystemer, mens Kredittilsynet har ansvar for de kunderettede delene av betalingssystemene (systemer for betalingstjenester) og godkjenning av verdipapiroppgjørssystemer. Det er en viss overlapping mellom Norges Banks tilsynsoppgaver etter betalingssystemloven og Kredittilsynets tilsynsansvar etter kredittilsynsloven. For å utnytte ressursene best mulig og unngå unødig dobbeltarbeid, har de to institusjonene 3-4 møter i året om oppfølging av betalingssystemene med særlig vekt på hendelser/driftsavbrudd i interbankssystemene. Tilsynsaktiviteter og mulige samarbeidsprosjekter, hovedsakelig i forhold til vurdering av operasjonell risiko i interbankssystemene og institusjonene som driver systemene, gjennomgås også.

Kredittilsynet og Norges Bank har utarbeidet et felles notat om institusjonenes rollefordeling i verdipapiroppgjørssystemer, herunder om samarbeid og informasjonsutveksling⁴. Institusjonene samarbeider for tiden med VPS om oppfølging av IMF's anbefalinger om forbedringer i verdipapiroppgjørssystemet.

De to institusjonene har også samarbeidet om flere felles prosjekter på området betalingstjenester, bl.a. utredning om "Regulering av de internasjonale kortselskapenes provisjoner" og en undersøkelse av priser på grensekryssende betalingstransaksjoner. I forbindelse med arbeidet med sentralbankens årsrapport for betalingsformidling utveksler Norges Bank informasjon med Kredittilsynet.

Regnskapsrapportering fra finansinstitusjonene

Norges Bank, Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå samarbeider om felles rapporteringssystem og database for regnskapsinformasjon for banker og finansieringsforetak (ORBOF-databasen)⁵. Norges Bank har ansvaret for innhenting og bearbeiding av regnskapsdataene, mens Kredittilsynet har ansvaret for forskrifter og veiledning. Det avholdes jevnlig møter mellom de tre institusjonene om denne finansmarkedsstatistikken. Det pågår for tiden et samarbeidsprosjekt om innføring av et nytt teknisk system for ORBOF og oppdatering av avtaleverket mellom de tre institusjonene.

⁴ Notatet er publisert på begge institusjonenes nettsider.

⁵ Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå har delt ansvar for innhenting og bearbeiding av regnskapsdata for forsikringsselskaper i FORT-databasen.

Regelverk og konsesjonssaker

Kredittilsynet og Norges Bank samarbeider i enkelte tilfelle om utvikling av regelverk på finansmarkedsområdet. Spesielt har kapitaldekningsregelverket vært gjenstand for samarbeidsprosjekter. Gjennom felles arbeidsgrupper har en kunnet utnytte ekspertisen i begge institusjoner på en god måte.

Konsesjonssaker som har tilknytning til de største finanskonsernene og er av betydning for finansiell stabilitet, blir forelagt Norges Bank til uttalelse før saken behandles i Kredittilsynet.

Internasjonal virksomhet

Begge institusjonene deltar aktivt i internasjonalt arbeid innenfor finansområdet. Det er lagt opp til en hensiktsmessig arbeidsdeling når det gjelder deltagelse i EU-/EØS-sammenheng. I de tilfellene der begge deltar, samarbeides det om møteforberedelse og oppfølging. Dette gjelder blant annet deltakelse i tilsynskomiteen for bankområdet (CEBS) og regelmessige møter med den europeiske sentralbanken (ECB) om finansiell stabilitetsspørsmål. For øvrig utveksles informasjon og referater fra internasjonale møter av felles interesse.

Kredittilsynet og Norges Bank utarbeider i fellesskap halvårlige oversikter over internasjonalt arbeid med rammebetingelser for finansiell sektor, som publiseres på begge institusjonenes internettsider.

I forbindelse med gjennomføringen av IMF's Financial Sector Assessment Program for Norge høsten 2004/våren 2005, var det et nært og omfattende samarbeid mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank.

Når det gjelder tilsyn med finanskonsern med virksomhet på tvers av landegrensene, er det behov for samarbeid mellom de forskjellige landenes tilsynsmyndigheter og sentralbanker. Dette er særlig aktuelt i de nordiske landene, hvor det er relativt utstrakt grensekryssende virksomhet i finansnæringen. Det utveksles informasjon mellom Norges Bank og Kredittilsynet om pågående nordisk samarbeid generelt og om de enkelte konsernene. Det har vært lagt særlig vekt på tilsynet med Nordea, herunder konsekvenser ved eventuelle endringer i selskapsstrukturen.