



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

01.02.2010

**SAKSBEHANDLER:**  
Ann Viljugrein

**DIR.TLF:**  
22 93 99 09

**VÅR REFERANSE:**  
09/14802

**ARKIVKODE:**  
520.10

**DERES REFERANSE:**

## **Oppdrag - Vurdering av og forslag til regelverksendringer for banker mv.**

Finansdepartementet har i brev av 17. desember 2009 gitt Finanstilsynet i oppdrag innen 1. februar 2010 å vurdere eventuelle forslag til regelverksendringer for banker mv. Departementet viser til at det nå pågår et omfattende arbeid i internasjonale fora med å videreutvikle anbefalinger og regelverk for regulering og tilsyn med banker. Det vises spesielt til Baselkomiteens forslag av 17. desember 2009 som omfatter både likviditet og soliditet.

Finansdepartementet ser det som hensiktsmessig at Norge følger opp de nye anbefalingene fra Baselkomiteen. Baselkomiteen har annonsert at de vil gjennomføre konsekvensberegninger og høringer av sitt kvantitative likviditetskrav i løpet av første halvår 2010. Departementet ber Finanstilsynet vurdere om det norske regelverket om likviditet, på foreløpig basis, i påvente av endelig utforming av nye regler (Baselkomiteen og EU), bør skjerpes. Departementet ber om at Finanstilsynet har kontakt med Norges Bank i dette arbeidet. Når det gjelder soliditet, viser departementet til at de internasjonale prosessene for bedre regulering og tilsyn med kapitaldekningen i bankene først og fremst vil ha betydning for Norge ved at endringer i gjeldende EU-regelverk på kapitaldekningsområdet tas inn i EØS-avtalen. Departementet viser videre til at det internasjonalt under og etter finanskrisen har vært en utvikling i retning av økte markedskrav til kjernekapital og ansvarlig kapital i bankene. På denne bakgrunn ber Finansdepartementet Finanstilsynet vurdere om det, i forkant av forventede anbefalinger fra internasjonale fora som nevnt og nytt EØS-regelverk med strengere krav til nasjonale regler for bankers kapitaldekning, vil være hensiktsmessig å skjerpe det formelle kravet til kjernekapital mv. i Norge, herunder vurdere en økning i kravet til kjernekapital fra 4 til 6 prosent.

Finanstilsynet støtter de initiativ som er tatt internasjonalt for å innføre konkrete likviditetskrav og styrking av kapitalkravene. Baselkomiteens forslag til anbefaling fra desember 2009 er ute på høring til april 2010. Baselkomiteen har varslet en beregningsstudie i løpet av 1. halvår 2010 og antydnet en forventet implementering av de nye anbefalingene innen utgangen av 2012. Samtidig varsles det overgangsregler som sikrer en gradvis tilpasning.

Når det gjelder behovet for å forsere innføring av strengere krav til kapitaldekning, vil Finanstilsynet peke på at norske banker gjennom 2009 har styrket soliditeten, dels som en følge av markedsforventninger og dels som en følge av pilar 2 (ICAAP)-prosessen der Finanstilsynet overfor en rekke banker har gitt uttrykk for at det forventes økte kapitalmål og styrking av den

ansvarlige kapitalen. I dialogen i 2009 ble det overfor 15 banker gjort oppmerksom på de muligheter Finanstilsynet har til å gi pålegg dersom bankene ikke innretter seg etter de tilbakemeldinger som gis i pilar 2-prosessen. Norske banker opplevde ingen soliditetskrise som følge av finanskrisen. Gjennom emisjoner i markedet og tilbakeholdt overskudd har bankene i 2009 styrket sin kapitaldekning vesentlig. Statens finansfond var også viktig for en god del banker. Det ble ikke behov for å gi pålegg fra Finanstilsynets side. Ved inngangen til 2010 har norske banker en kapitaldekning Finanstilsynet gjennomgående finner tilfredsstillende. Med en videreføring av gulvet for IRB-bankene kombinert med pilar 2 som et effektivt middel for å kreve styrket soliditet, anser Finanstilsynet at det ikke er et umiddelbart behov for å forsere innføring av et strengere kapitaldekningskrav.

Finanstilsynet legger vekt på å bruke ICAAP-prosessen til fortsatt å befeste kapitalkravet og om nødvendig styrke norske bankers kapitaldekning i 2010. Finanstilsynet er samtidig positiv til forslaget om å innføre uvektet egenkapitalandel (leverage ratio) som i praksis vil erstatte gulvet for IRB-bankene når disse fases ut. Baselkomiteen og EU-kommisjonen har vedtatt at gulvet skal gjelde ut 2011, men det er grunn til å tro at det også vil gjelde i 2012 inntil uvektet egenkapitalandel (leverage ratio) er innført.

Norge har igjen sterkt stigende boligpriser og långiverne fullfinansierer i større grad kundens kjøp. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan gi store ringvirkninger for hele økonomien. Hensynet til finansiell stabilitet gjør det derfor viktig å forsøke å motvirke en overdreven boligprisvekst. Finanstilsynet vil i denne sammenheng vise til at tilsynet arbeider med å utarbeide rundskriv for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål som skal gå til alle norske banker og filialer av utenlandske banker med sikte på offentliggjøring i mars 2010.

Etter en samlet vurdering anser Finanstilsynet at en bør være varsom med å innføre strengere kapitalkrav tidligere enn det som følger av den internasjonale prosessen. Finanstilsynet anser at spørsmålet om den endelige timeplanen for endringer i kapitaldekningsregelverket bør vurderes nærmere i lys av konjunktursituasjonen og etter nordisk samordning av de nye reglene. Det vises i denne sammenheng til at Finanstilsynet har tatt initiativ til at de kommende regelverksendringene skal drøftes på nordisk nivå slik at en oppnår størst mulig grad av nordisk harmonisering. Dette vil være spesielt viktig fordi norske banker i dag møter betydelig konkurranse fra filialer av utenlandske banker som ikke omfattes av norske regler for kapitaldekning.

Baselkomiteen vil i løpet av første halvår 2010 vurdere spesielle tiltak rettet mot systemviktige banker. Etter Finanstilsynets vurdering bør det ikke innføres nasjonale tiltak rettet mot systemviktige banker før det foreligger en internasjonal avklaring.

Når det gjelder "living wills", som innebærer at systemviktige institusjoner pålegges å utarbeide en plan for hvorledes virksomheten skal kunne avvikles, er Finanstilsynet positiv til dette. Slike krav er langt på vei gjennomført i Norge gjennom finansieringsvirksomhetsloven og banksikringsloven, men Finanstilsynet vil foreta en nærmere kartlegging av forslagene for å vurdere om det er eventuelle behov for endringer i norske regler.

Det var først og fremst bankenes likviditetssituasjon som ble rammet som følge av den internasjonale finanskrisen. En vesentlig del av norske bankers likviditetstilførsel falt bort og bankene ble usikre på om de kunne opprettholde normal utlånsvirksomhet. Uten etableringen av bytteordningen for obligasjoner med fortrinnsrett og bedre lånemuligheter i Norges Bank ville

krisen blitt mer alvorlig. Dette kan tale for at det bør gjøres endringer i det norske likviditetsregelverket.

Det er allerede vedtatt endringer i internasjonale regler på likviditetsområdet som etter Finanstilsynets vurdering må følges opp i løpet av kort tid. I september 2009 ble det vedtatt direktivendringer som innebærer strengere  *kvalitative*  krav til institusjonenes likviditetsstyring. Disse reglene skal gjennomføres i norsk rett innen utgangen av oktober 2010. Finanstilsynet vil legge frem forslag til nye regler for Finansdepartementet i mars 2010. Videre har CEBS publisert "guidelines" vedrørende krav til likviditetsbuffer som det forventes at tilsynsmyndighetene i de respektive medlemsland sørger for at institusjonene følger innen utgangen av juni 2010. Finanstilsynet vil i løpet av kort tid foreta en nærmere vurdering av den tilsynsmessige oppfølgingen av disse retningslinjene. Finanstilsynet vil også vurdere i hvilken grad rapporteringen av likviditetsrisiko bør tilpasses Baselkomiteens forslag til rapportering.

Foreløpig foreligger det ikke internasjonalt harmoniserte  *kvantitative*  likviditetskrav, men Baselkomiteen har presentert et forslag til slike krav og EU-kommisjonen diskuterer tilsvarende regler. Etter Finanstilsynets syn er det ønskelig å følge den internasjonale prosessen de nærmeste månedene og delta i beregningsstudier som vil gi bedre innsikt i konsekvensen av et kvantitativt krav samt et bedre grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig kalibrering. Visse elementer ved kalibreringen slik den nå er foreslått av Baselkomiteen, som blant annet avkortingen av kundeinnskudd, kan ha spesielt stor effekt for norske banker. Finanstilsynet vil vurdere nærmere om det er spesielle forhold i det norske markedet som det bør tas hensyn til i kalibreringen, herunder hvordan kravet til likviditetsbuffer skal utformes i lys av forhold ved det norske penge- og kapitalmarkedet.

Når konsekvensene av den internasjonale kalibreringen er kjent og effekten for norske institusjoner er vurdert, bør det etter Finanstilsynets vurdering foreslås at kvantitative krav skal innføres selv om det kan være tidligere enn det som følger av Baselkomiteens anbefalinger og eventuelle nye direktivkrav. Det må gjennomføres høring før slike krav kan settes i verk, slik at de tidligst kan gjelde fra 2011. Dette vil likevel kunne være 1 1/2 til 2 år før fristen for iverksetting av de nye Baselreguleringene for likviditet går ut.

Ettersom det tilsynsmessige ansvaret for filialenes  *likviditet*  etter direktivbestemmelser er tillagt vertslandet<sup>1</sup>, kan også filialer av utenlandske institusjoner underlegges kvantitative krav etter norske regler. Finanstilsynet ser det som en fordel om de videre prosessene knyttet til likviditet kan samordnes på nordisk nivå. Det pågår en dialog med nordiske tilsynsmyndigheter om et felles nordisk samarbeid.

Finanstilsynet har hatt dialog med Norges Bank i forbindelse med spørsmålet om endringer i det norske likviditetsregelverket, og Norges Bank er enig i Finanstilsynets vurderinger. I det følgende gis det en nærmere redegjørelse for Finanstilsynets vurderinger.

---

<sup>1</sup> Kommisjonen vurderer riktignok om innføringen av internasjonalt harmoniserte likviditetskrav skal medføre at ansvaret flyttes til filialens hjemland. Gitt at EU-kommisjonen følger samme tidsplan som Baselkomiteen, vil disse endringene ikke tre i kraft før utgangen av 2012.

## 1. Likviditet

### 1.1 Likviditetssituasjonen i norske banker og oppfølgingen av denne

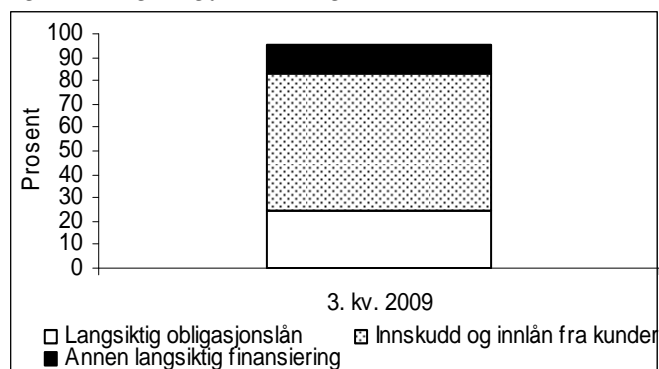
Norske banker har en innskuddsdekning (innskudd fra kunder som andel av utlån) på i underkant av 70 prosent, noe som er relativt høyt i internasjonal sammenheng. Kundeinnskudd har i Norge vist seg å være relativt stabil finansiering. Finanskrisen viste samtidig at norske banker, blant annet gjennom sin markedsfinansiering i utlandet, kan være sårbare for uro i de internasjonale penge- og kredittmarkedene. Bytteordningen i Norges Bank ble iverksatt som følge av norske bankers likviditetsmessige utfordringer.

Siden finanskrisen har likviditetssituasjonen i norske banker bedret seg vesentlig. Det er Finanstilsynets inntrykk at bankene har god tilgang til kort og lang finansiering, selv om det fortsatt er dyrere å hente inn lang finansiering enn det var før uroen startet Norges Bank har meddelt at det inntil videre ikke vil bli avholdt flere auksjoner i bytteordningen.

Finanstilsynet overvåker likviditetssituasjonen i bankene løpende blant annet gjennom kvantitative *likviditetsindikatorer*. Likviditetsindikator 1 og 2 uttrykker i hvilken grad institusjonenes langsiktige og illikvide eiendeler har finansiering med gjenstående løpetid på mer enn henholdsvis ett år og én måned. Banker som kommer relativt dårlig ut målt ved likviditetsindikatoren<sup>2</sup>, får en tilbakemelding fra Finanstilsynet. Ved enkelte anledninger er det overfor styret i bankene gitt uttrykk for at det forventes tiltak for å redusere risikonivået eller forbedre styringen på likviditetsområdet.

Figur 1 viser at ved utgangen av 3. kvartal 2009 utgjorde de norske bankenes langsiktig finansiering (med løpetid over ett år) 95 pst. av illikvide eiendeler på ”konsolidert” nivå<sup>3</sup>. Med illikvide eiendeler menes summen av utlån til kunder, eierinteresser i konsernselskaper mv., realkapital og poster som er lite likvide eller som det er lite aktuelt for bankene å selge. På grunn av en justering av likviditetsindikatoren i 2009, er det ikke mulig å oppgi sammenlikningstall for tidligere perioder. Det synes likevel klart at innføring av bytteordningen samt den generelle bedringen i markedet har bidratt til at likviditetssituasjonen i bankene er styrket i løpet av 2009. Utfasingen av bytteordningen og den varslede innstramningen i kravene til sikkerhet for låneadgang i Norges Bank (jf. omtale i punkt 1.7) vil imidlertid på sikt kunne gjøre likviditetssituasjonen mer utfordrende.

Figur 1. Langsiktig finansiering som andel av illikvide eiendeler (norskeide banker – konsolidert nivå)



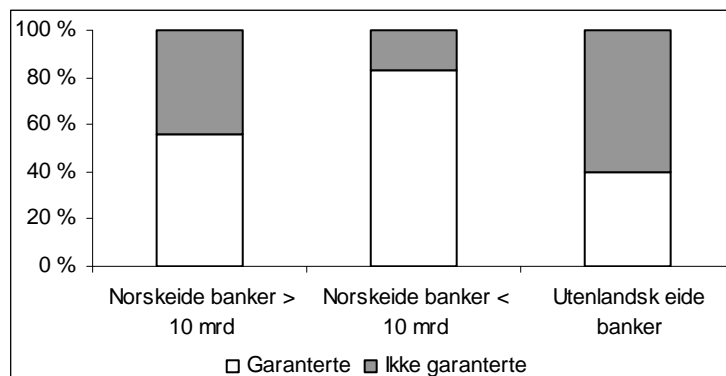
<sup>2</sup> Sammenliknet med 13 referansebanker

<sup>3</sup> Konsolideringen gjelder i denne sammenheng kun de postene som inngår i likviditetsindikatorene. Disse beregnes for banker, finansieringsselskaper og kredittforetak som rapporterer inn til ORBOF (med unntak av utenlandske filialer i Norge).

Innskuddsdekningen på solonivå utgjorde for bankene samlet sett 69 prosent ved utgangen av 3. kvartal 2009, en økning på 6 prosent siden utgangen av 2008. Det er hovedsakelig nedgangen i bankenes utlån til kunder, på grunn av overføringer til boligkredittforetak, som gir utslag i en høyere innskuddsdekning. De minste norske bankene har generelt høyere innskuddsdekning enn de større bankene, og ved utgangen av 3. kvartal utgjorde innskuddsdekningen for disse bankene 76 prosent. De minste norske bankene er også i større grad enn de store bankene avhengig av kundeinnskudd som finansieringskilde.

Kundeinnskudd har vært et stabilt element for norske banker gjennom finanskrisen. Det forventes at kundeinnskudd også fremover vil ha stor betydning som stabil finansieringskilde, selv om kundene antas å bli noe mer prisbevisste og mindre bundet til en enkelt bank. Innskuddsgarantiordningen til Bankenes sikringsfond bidrar til at innskudd under 2 millioner (som innskuddsgarantien dekker) er noe mer stabile enn innskudd som overstiger dette. Ved utgangen av 3. kvartal 2009 utgjorde bankenes garanterte innskudd 57 prosent av samlede innskudd. De små norske bankene har høyest andel garanterte innskudd, jf. figur 2.

Figur 2. Kundeinnskudd fordelt på garanterte/ikke-garanterte innskudd per 30.09.09



Vurderingene av den faktiske risikoeksponeringen er et viktig grunnlag for Finanstilsynets reaksjoner overfor banker med indikasjoner på avvikende likviditetsrisikonivå. I tillegg til den løpende overvåkingen gjennom likviditetsindikatorer mv., har Finanstilsynet i det stedlige tilsynet lagt vesentlig vekt på institusjonenes system for styring og kontroll med likviditetsrisiko. Finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 og forskrift av 29. juni 2007 om forsvarlig likviditetsstyring stiller kvalitative krav til institusjonenes systemer for styring av og kontroll med likviditetsrisiko. I tillegg har Finanstilsynet utviklet veiledninger i form av såkalte risikomoduler som utdyper og presiserer kravene i forskriften og hva Finanstilsynet legger vekt på i det stedlige tilsynet. Likviditetsforskrift og risikomodul bygger på Baselkomiteens anbefaling for gode prinsipper for likviditetsstyring fra 2000. Finansinstitusjonenes strategier, likviditetsrammer, organisering- og ansvarsforhold, overvåkingsrutiner og rapporteringspraksis, uavhengig kontroll og styrets rolle er blant forholdene som det fokuseres på.

Finanstilsynet har tidligere gjennomført tematiske syn på området likviditet der risikoeksponering og styringssystemer har vært vektlagt. Som en følge av finanskrisen var det i 2008 og ved inngangen til 2009 ekstra rapportering av status på likviditetsområdet der institusjonene blant annet ble bedt om å redegjøre for sin aktuelle finansieringssituasjon og forfall på større passivposter. Videre var det ekstraordinær rapportering av utviklingen i kundeinnskudd for de største bankene og enkelte andre utvalgte banker (25 stk).

Likviditetsrisiko inngår også som en del av den kapital- og risikovurdering (ICAAP) under Basel II som samtlige banker nå skal utarbeide årlig. Under pilar 2 skal det ”for hver risiko gis en redegjørelse for hvordan risikoen er evaluert og det kvantitative resultatet (risikonivå og kapitalbehov).” Finanstilsynet mottok i 2008 ICAAP-dokumentet fra samtlige banker og finansieringsforetak i Norge og hadde således også en gjennomgang av bl.a. risikokomponenten likviditet i norske banker. Finanstilsynet har videre lagt vekt på at soliditet er viktig for å sikre en robust finansiering.

I sum er det således i dag en bred kvalitativ og kvantitativ vurdering av bankenes eksponering mot og oppfølging av likviditetsrisiko.

I det følgende omtales gjeldende regelverk, vedtatte direktivendringer og internasjonale anbefalinger om kvantitative standarder for likviditetsrisiko. Videre omtales endringer i likviditetsregelverket i Storbritannia og varslede endringer i Sverige. Til slutt gis en vurdering av om det bør innføres kvantitative krav i det norske regelverket før internasjonalt harmoniserte regler er på plass. Det har vært dialog med Norges Bank om vurderingene rundt eventuell innføring av kvantitative likviditetskrav, og Norges Bank er enig i Finanstilsynets vurderinger.

## 1.2 Gjeldende regelverk og tilsyn

Lovreguleringen av likviditetskrav finnes i dag for alle norske finansinstitusjoner i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17. Bestemmelsen som ble innført i 2006, fastsetter at alle finansinstitusjoner skal ha tilstrekkelig likviditet til å dekke sine forpliktelser, skal ha forsvarlig likviditetsstyring og krav til rapportering. Videre at Finanstilsynet, hvis en finner at likviditetsrisikoen ikke er forsvarlig, kan begrense virksomheten til institusjonen. Loven inneholder også en hjemmel for Finansdepartementet til å fastsette ytterligere regulering i forskrift. Forskrift om forsvarlig likviditetsstyring ble fastsatt 29. juni 2007.

Forskriften fastsetter *kvalitative* krav til institusjonens likviditetsstyring i form av krav til at institusjonen har en likviditetsstrategi, rammer, beredskapsplaner, overvåking og rapportering, herunder styrets involvering. I motsetning til tidligere regulering har en i dag ikke *kvantitative* krav til institusjonenes likviditet<sup>4</sup>, unntatt da bestemmelsen i lovens § 2-17 første ledd om tilstrekkelig likviditet. Bakgrunnen for endringene i 2006 (lov) og 2007 (forskrift) var et ønske om å få en regulering som kunne avpasses etter den enkelte institusjons faktiske situasjon i stedet for et summarisk likviditetskrav som man fant uhensiktsmessig. Omleggingen av regelverket ble foreslått av Banklovkommissjonen og departementet sluttet seg til forslaget.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 med tilhørende forskrift regulerer likviditetsstyringen for finansinstitusjoner. Det følger av lovens § 1-3 at som finansinstitusjon regnes selskap, foretak eller annen institusjon som driver finansieringsvirksomhet, unntatt offentlige institusjoner og fond, verdipapirforetak, forvaltningsselskap for verdipapirfond og visse andre, se paragrafens første ledd nr 1 – 5. Forskriften gjelder således for virksomheter med svært forskjellig virksomhet, jf. at den også gjelder forsikringsselskap og pensjonskasser selv om det er vesentlig forskjell på likviditetsrisiko og likviditetsstyring i en stor bank og en liten pensjonskasse. Forskriften omfatter imidlertid ikke verdipapirforetak. Kredittilsynet foreslo overfor Finansdepartementet i 1999 at det skulle innføres likviditetskrav for verdipapirforetak.

<sup>4</sup> Kvantitative krav til bankens beholdning av likvider var gitt i forskrift 16. desember 1988 nr. 1222 om minstekrav til likvider for forretnings- og sparebanker (likviditetsforskriften). Etter denne skulle spare- og forretningsbanker ha en beholdning av likvider som minst utgjorde 6 prosent av den enkelte banks skyldnader.

Når det gjelder *filialer* av utenlandske banker mv., har Finanstilsynet tilsyn med disse og kan stille nærmere krav, jf. § 8 i forskrift av 2. mai 1994 nr. 326 om filial av banker og andre kredittinstitusjoner med hovedsete i stat innen Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet<sup>5</sup>. Dette følger også av direktiv 2006/48/EC.

I tillegg til likviditetsbestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven med forskrift, er det i *forskrift av 14. desember 2006 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond mv. (Kapitalkravsforskriften)* §§ 47-1 og 47-2 inntatt krav til likviditetsstyring som gjennomfører bestemmelsene i Kapitaldekningsdirektivet (2006/48/EC - CRD) Annex V punkt 10 nr. 14 og 15. Gjeldende bestemmelser i kapitalkravsforskriften stiller generelle krav til styring, overvåking og kontroll av likviditetsrisiko samt krav om at institusjonen vurderer effekten av alternative scenarier. Kravene er delvis overlappende med bestemmelser i likviditetsforskriften.

### 1.3 Nye direktivkrav

CRD eller kapitalkravsdirektivet ("Capital Requirements Directive"- direktivene 2006/48 og 2006/49) ble gjennomført i norsk regelverk med virkning fra 1. januar 2007. Disse reglene, som har sin parallell i anbefalingene fra Baselkomiteen (Basel II), er nå gjenstand for revisjon. I første omgang kommer de såkalte CRD II og III som har gjennomføringsfrist 31. oktober 2010 og skal tre i kraft fra 31. desember 2010. I tillegg til justeringer i kapitaldekningskravet, er det i denne runden også tatt inn nye krav til likviditetsstyring i institusjonene.

I fortalen til CRD II heter det i punkt 30 at "*Recent market developments have highlighted the fact that liquidity risk management is a key determinant of the soundness of credit institutions and their branches. The criteria set out in Annex V and XI to Directive 2006/48/EC should be reinforced in order to align those provisions to the work conducted by the Committee of European Banking Supervisors and the Basel Committee on Banking Supervision.*"

Endringene i direktivet innebærer således mer omfattende harmoniserte krav til institusjonenes likviditetsstyring. Enkelte av de mer overordnede kvalitative likviditetskravene som er tatt inn i CRD II anses allerede å være dekket av gjeldende likviditetsbestemmelser i finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 med tilhørende forskrift. CRD II innebærer imidlertid enkelte nye kvalitative krav til likviditetsstyringen som etter Finanstilsynets vurdering vil kreve forskriftsendring. Dette gjelder blant annet eksplisitte krav om at:

- institusjonen har en *tilfredsstillende* likviditetsbuffer.
- institusjonen har en god styring av likviditeten intradag.
- institusjonen foretar en prising av likviditetsrisiko og inkluderer dette i sin insentivstruktur, dvs. kvantifiserer likviditetskostnader som er henførbare til forretningsområdene og inkluderer disse i internprising og resultatmåling.
- institusjonen har god oversikt over pantsatte eiendeler og hvilke eiendeler som kan gi likviditet på kort varsel.
- institusjonen har en tilstrekkelig diversifisert finansieringsstruktur.
- styring og kontroll med likviditetsrisiko skal foretas innenfor og på tvers av forretningsområder, valutaer og juridiske enheter og ta hensyn til legale hindringer for overførsel av likviditet/likvide eiendeler mellom enheter/land.

<sup>5</sup> Finanstilsynet kan inngå samarbeid med kompetent myndighet i filialens hjemland om tilsyn med likviditeten i filialen.

Direktivendringene reflekterer anbefalinger i Baselkomiteens dokument "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision" og CEBS' dokument "Technical advice on liquidity risk management" – begge presentert i september 2008. Anbefalingene fra Baselkomiteen og CEBS er imidlertid mer utfyllende enn selve direktivteksten.

Gjennomføring av enkelte av direktivendringene (som kravet til diversifisert finansieringsstruktur) innebærer at deler av Finanstilsynets likviditetsrisikomodul, jf. omtale i punkt 1.1, må tas inn i forskrifts form. Enkelte av kravene går imidlertid lenger enn det som i dag følger av likviditetsrisikomodulen. Dette gjelder for eksempel kravet til prising av likviditetsrisiko og særskilte krav til intradag likviditetsstyring. Disse endringene gjenspeiler endringene i Baselkomiteens anbefaling fra 2000 (som ligger til grunn for forskriften og likviditetsmodulen) til anbefalingen i 2008.

I Annex V punkt 10 nr. 14a i direktivet er det tatt inn en bestemmelse om forholdsmessighet (proportionality) som innebærer at kravene til likviditetsstyring skal være tilpasset institusjonens virksomhet, kompleksitet, risikoprofil og risikotoleranse samt hvilken betydning institusjonen har i hvert enkelt medlemsland.

I direktivets Annex XI er bestemmelsen om tilsynsmessig oppfølging av institusjonenes også utvidet. Mens det tidligere var en generell bestemmelse om at tilsynsmyndigheten skal vurdere likviditetseksponering og likviditetsstyring, påpekes det nå at gjennomgangen spesielt skal omfatte institusjonenes metodikk for overvåking av likviditetsrisiko, tiltak som er iverksatt for å redusere likviditetsrisikoen, størrelsen og sammensetningen av likviditetsbufferne samt beredkapsplaner. Videre heter det at gjennomgangen skal ta hensyn til hvilken rolle institusjonen har i finansmarkedene. Det påpekes også at når tilsynsmyndigheten i de enkelte land fatter vedtak, skal den se hen til konsekvensene for finansmarkedene i øvrige berørte medlemsland.

Finanstilsynet vil komme tilbake med utkast til forskriftsendringer i forbindelse med forslaget til gjennomføring av de vedtatte endringene i CRD, jf. omtale i punkt 2.2.

### ***Signaler om ytterligere endringer i direktivet***

Kommisjonen diskuterer i disse dager ytterligere endringer i direktivet som blant annet innebærer at det innføres kvantitative likviditetskrav i tråd med Baselkomiteens forslag til kvantitative krav for internasjonalt aktive banker (jf. omtale i punkt 1.5 ). Det legges foreløpig opp til at eventuelle direktivkrav skal omfatte kredittinstitusjoner og verdipapirforetak og ikke bare internasjonalt aktive banker som i Baselkomiteens anbefaling. Det legges opp til at det skal gjennomføres en beregningsstudie før harmoniserte kvantitative krav eventuelt vedtas. Det innebærer trolig at eventuelle harmoniserte kvantitative krav på EU-nivå tidligst vil foreligge mot slutten av inneværende år.

### **1.4 CEBS anbefaling om likviditetsbuffer**

Komiteen for europeiske banktilsynsmyndigheter (CEBS) har i flere omganger i 2009 lagt frem høringsdokumenter vedrørende likviditetsbuffer. 9. desember 2009 presenterte CEBS dokumentet "Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods". Dokumentet er en oppfølging til CEBS' anbefalinger for likviditetsrisikostyring som ble publisert 18. september 2008. I 2008-dokumentet er det særlig "Recommendation 16" som er viktig. Hovedbudskapet i "Recommendation 16" er at institusjonene trenger likviditetsbuffer som beredskap for en stress-situasjon der annen finansiering ikke er tilgjengelig. Størrelsen på bufferen bør avhenge av den forhåndsdefinerte "overlevelseshorisonten" for banken og være tilpasset bankens

virksomhetsområde. Både kontanter og verdipapirer kan inngå i bufferen, men sistnevnte skal være gjenstand for verdiavkortninger.<sup>6</sup>

I tillegg til arbeidet i CEBS-regi, publiserte Baselkomiteen i september 2008 sine "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision" der særlig prinsipp 12 dreier seg om tema likviditetsbuffer<sup>7</sup>. "12" har mange likhetstrekk med "16", men vektlegger i tillegg at buffersammensetningen må ta hensyn til legale, regelverksmessige eller operasjonelle hindringer knyttet til verdipapirene som inngår i bufferen. Dette poenget er dog tatt med i den nye anbefalingen fra CEBS.

CEBS forventer at tilsynsmyndighetene i de respektive medlemsland sørger for at institusjonene følger anbefalingene om likviditetsbuffer senest innen 30. juni 2010.

#### **1.4.1 Kort oppsummering av CEBS-dokumentet**

CEBS' retningslinjer gjelder likviditetsbuffer for forholdsvis korte tidshorisonter i det man deler i én uke og én (til to) måneder. Spørsmålet er så hva er den rette størrelse og sammensetning av en likviditetsbuffer for at kredittinstitusjonen skal overleve en stressperiode uten å måtte endre sin forretningsmodell. Tre dimensjoner synes viktige for bufferen; (1) omfanget og karakteren av den likviditetsstressituasjonen som oppstår, (2) varigheten av situasjonen og (3) hva slags aktiva som inngår i bankens buffer.

Likviditetsbufferen må bestå av kontanter og slike aktiva som raskt kan generere likviditet med forutsigbar verdi. CEBS anbefaler at kun verdipapirer som både er svært lett omsettelige i det vanlige markedet og godkjent som sikkerhet i sentralbanken(e), godkjennes for likviditetsbufferen på én ukes basis. For bufferens én månedshorison *kan* også andre lettomsettelige verdipapirer godkjennes.

CEBS skriver at man må legge det overordnede prinsippet om proporsjonalitet til grunn, dvs. "avpasse omfanget og kompleksiteten", men poengterer også viktigheten av å vurdere den aktuelle kredittinstitusjonens "systembetydning". Videre understreker CEBS at man ikke må se bort fra at likviditetsbufferen kan representere en kostnad for foretaket (som dermed har negativ innflytelse på utlån osv).

#### **1.4.2 CEBS' beskrivelse av likvide verdipapirer**

Et verdipapir anses som "høy-likvid" dersom det uten hinder og helt umiddelbart kan omgjøres (ved salg, repo eller lignende) til kontanter med ingen eller lite tap av verdi. Verdipapirets prishistorikk kan være viktig indisium i så måte, herunder også forskjeller i kjøps- og salgskursene (bid-ask-spread) over noe tid. Indikatorer på et "dypt marked" for et verdipapir er stor omsetning og mange ulike markedsaktører (handlere). Et ytterligere kvalitetstegn er dersom papiret også er handlet av kommitterte market-makers, og det vil være positivt om verdipapiret er notert på en etablert og anerkjent børs som øker transparensen i papiret. Viktig er

<sup>6</sup> Recommendation 16: "Liquidity buffers are of utmost importance in time of stress, when an institution has an urgent need to raise liquidity within a short timeframe and normal funding sources are no longer available or do not provide enough liquidity. These buffers, composed of cash and other highly liquid unencumbered assets should be sufficient to enable an institution to weather liquidity stress during its defined 'survival period' without requiring adjustments to its business model."

<sup>7</sup> Principle 12: "A bank should maintain a cushion of unencumbered, high quality liquid assets to be held as insurance against a range of liquidity stress scenarios, including those that involve the loss or impairment of unsecured and typically available secured funding sources. There should be no legal, regulatory or operational impediment to using these assets to obtain funding."

også at verdipapiret har lav kreditt- og markedsrisiko (som lav durasjon og volatilitet). CEBS påpeker også at et annet viktig aspekt mht. å vurdere et verdipapir som egnet i en banks likviditetsbuffer er at det risikomessig ikke er korrelert med banken/banknæringen. Uansett gjelder at den aktuelle bank ikke må eie for stor andel av det aktuelle verdipapiret.

#### **1.4.3 Vurdering av likviditetsbufferens størrelse**

Den enkelte kredittinstitusjon må utvikle løpende kontantstrømprøgnoser som viser fremtidige ut- og innbetalinger, summert opp som forventet netto poster på motparter etter deres kredittrating. Det må deles opp i kontraktstvis strømmer og mer adferdsbestemte poster (for eksempel generert av derivathandler). Poenget med denne inndelingen er å få en bedre forståelse av konsekvensene ved at betalinger uteblir eller utsettes (hvilket i verste fall må dekkes opp ved bruk av likviditetsbufferen), og en naturlig stresstest blir å se på konsekvenser av bortfall av ulike betalinger. Det skal brukes tidsintervaller, dvs. såkalte "maturity buckets" (løpetidsbånd) der CEBS foreslår en inndeling i inntil én dag, 1 til 7 dager, 7 til 30 dager, 1 til 3 måneder og over 3 måneder, alternativt en lengre horisont der man også har løpetidsbånd 3 til 6 måneder og 6 til 12 måneder. Betalingene må deles opp etter valuta der CEBS anbefaler at bankene har egne oppstillinger som strømmer i USD, CHF, GBP, JPY, EUR (inkl. alle andre valutaer konvertert til EUR). CEBS-retningslinjer presiserer hva som skal med av inn- og utstrømmer.

## **1.5 Forslaget fra Baselkomiteen**

### **1.5.1 Bakgrunn**

Som omtalt i punkt 1.4, publiserte Baselkomiteen i september 2008 "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision" som tar for seg 17 prinsipper for god likviditetsstyring og overvåkning. I desember 2009 ble dette dokumentet supplert med forslag til konkrete likviditetsstandarder for å styrke tilsynet med likviditetsrisiko og bankers likviditetsrisikostyring<sup>8</sup>. Disse standardene er anbefalte kvantitative minstekrav til likviditet i banker som er aktive internasjonalt. Det legges opp til at standardene skal oppfylles på konsolidert basis. Det vises til at nasjonale tilsynsmyndigheter står fritt til å fastsette høyere krav til minimums likviditet enn fastsatt av Baselkomiteen, og å avgjøre om standardene også skal gjelde for andre banker og/eller for juridiske enheter/underkonsern som inngår i internasjonalt aktive bankkonsern. Notatet er på høring til 16. april 2010 og er således ikke en endelig anbefaling. Baselkomiteen har varslet en beregningsstudie i løpet av 1. halvår 2010 og antydnet en forventet implementering av de nye standardene innen utgangen av 2012.

Standardene *Liquidity Coverage Ratio* og *Net Stable Funding Ratio* tar henholdsvis for seg viktigheten av å ha en beholdning av likvide eiendeler av høy kvalitet til å overleve en stressperiode på 30 dager, og viktigheten av å ha stabile langsiktige (over 1 år) fundingkilder. Komiteen har også utviklet felles indikatorer for overvåkning av likviditetsrisiko som skal bidra til at tilsynsmyndighetene lettere skal kunne identifisere og analysere likviditetsrisikonivået i en bank og generelt i banksystemet.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de to standardene *Liquidity Coverage Ratio* og *Net Stable Funding Ratio*, samt en kort gjennomgang av de indikatorene som det er foreslått at tilsynsmyndighetene skal benytte til likviditetsovervåkning.

<sup>8</sup> Basel Committee on Banking Supervision: "International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring" (desember 2009)

### **1.5.2 Liquidity Coverage Ratio (LCR)**

Denne standarden skal vise at banken har tilstrekkelig med ubeheftede likvide eiendeler av høy kvalitet som lett kan bli omgjort til kontanter for å møte likviditetsbehovet under et stressscenario (kombinert institusjonsspesifikk og markedsomfattende stress) på 30 dager. Standarden har flere likhetstrekk med CEBS' anbefalinger til likviditetsbuffer, men denne standarden er mer konkret med detaljerte definisjoner om hva som skal inngå i bufferen.

LCR består av to elementer og er definert slik:

$$\frac{\text{Stock of high quality liquid assets}}{\text{Net cash outflows over a 30 - day time period}} \geq 100\%$$

#### *Stock of high quality liquid assets*

Eiendeler kan sies å være likvide og av høy kvalitet dersom de lett kan gjøres om til kontanter uten at det medfører noe verditap på eiendelene. Generelt kan det gis følgende beskrivelse av likvide eiendeler av høy kvalitet: lav kreditt- og markedsrisiko, lett å verdisette, lav korrelasjon med eiendeler av høy risiko og børsnotert. Baselkomiteen inkluderer kontanter, sentralbankreserver som kan trekkes på i stressede situasjoner, verdipapirer utstedt eller garantert av stater mv. på nærmere angitte kriterier. I tillegg til disse elementene foreslår komiteen at også obligasjonslån (corporate og covered bonds) kan inngå i LCR, men da med en betydelig avkortning. Dersom disse tas med i indikatoren skal de ikke utgjøre mer enn halvparten av den totale beholdningen av likvide eiendeler.

#### *Net cash outflows*

Netto utgående betalinger er definert som kumulative forventede utbetalinger minus kumulative forventede innbetalinger som oppstår under et stressscenario over en spesifisert tidsperiode (her 30 dager). Forventede utbetalinger beregnes ved å multiplisere de ulike gjeldskategoriene med antatte prosentvise verdier som er forventet å gå ut av balansen, og slik at innskudd grupperes etter hvor stabile de antas å være. Når det gjelder forventede innbetalinger, er det kun kontraktsfestede innbetalinger som med stor grad av sikkerhet kan forventes innbetalt som skal inkluderes.

### **1.5.3 Net Stable Funding Ratio (NSFR)**

Standarden NSFR er i hovedsak utviklet for å fremme at bankene fokuserer på å ha en høy andel langsiktig finansiering av sine eiendeler. Denne standarden tilsvarer til en viss grad Finanstilsynets likviditetsindikator 1 (med løpetid over 1 år), men det er flere vesentlige forskjeller i hva som inngår i både langsiktig/stabil finansiering (teller) og illikvide eiendeler (nevner). Indikatoren uttrykker et minimumsnivå for andelen stabil finansiering med løpetid over 1 år i forhold til sammensetningen av bankens eiendeler, og er definert slik:

$$\frac{\text{Available amount of stable funding}}{\text{Required amount of stable funding}} > 100\%$$

#### *Available amount of stable funding (ASF)*

Tilgjengelig stabil finansiering er definert som den egenkapital og gjeld som er forventet å være en sikker finansieringskilde i en stresset tidsperiode på 1 år eller lenger. Tilgjengelig stabil finansiering beregnes ved å vekte de ulike finansieringskategoriene, disse summeres så opp og gir den totale andelen stabil finansiering som skal tas med i telleren. ASF er definert som summen av institusjonens egenkapital, preferansekapital med løpetid på ett år eller mer,

forpliktelser med løpetid over 1 år og den delen av stabile innskudd som kan forventes å bli værende i institusjonen i et institusjonsspesifikt stress-scenario.

I forhold til Finanstilsynets likviditetsindikator er avvikene størst når det gjelder kundeinnskudd. I Finanstilsynets indikator tas disse inn i sin helhet, mens Baselkomiteens anbefaling legger opp til at innskuddene vektet etter hvor stabile de antas å være. Dette innebærer bl.a. en avkorting av innskudd på 15 – 50 pst (avhengig av type innskudd). I NSFR er heller ikke F-lån fra sentralbanken inkludert, disse tas med i Finanstilsynets indikator så lenge løpetiden er over 1 år. Egenkapital (tas med i sin helhet), ansvarlige lån og obligasjonslån (med løpetid over 1 år) behandles likt i NSFR og vår likviditetsindikator. Næringen viser til at den foreslåtte avkorting på innskudd ikke reflekterer realitetene og vil straffe norske banker urimelig hardt.

#### *Required amount of stable funding*

Nødvendig andel av stabil finansiering er en sammensetning av bankens eiendeler og bankens utenombalanseposter. Nødvendig stabil finansiering beregnes ved å vekte de ulike kategoriene av eiendeler og utenombalanseposter, disse summeres så opp og gir den totale andelen som skal inngå i nevneren og som skal være finansiert av stabil finansiering (som definert ovenfor). I denne delen av indikatoren er det også flere avvik i forhold til Finanstilsynets likviditetsindikator, som for eksempel at utlån til kunder med løpetid under ett år vektet 85 prosent i NSFR, mens Finanstilsynets indikator tar utlån til kunder med i sin helhet.

#### **1.5.4 Indikatorer for likviditetsovervåkning**

Det er i tillegg til de to standardene utviklet fire indikatorer som komiteen foreslår skal benyttes av tilsynsmyndighetene for å måle bankers likviditetsrisiko. Disse indikatorene er ansett for å være et minimum av informasjon som tilsynsmyndighetene skal benytte seg av, og består av følgende:

- Contractual maturity mismatch
- Concentration of funding
- Available unencumbered assets
- Market-related monitoring tools

#### *Contractual maturity mismatch*

Indikatoren skal identifisere det ”gapet” som kommer av forskjellige forfall på de utbetalinger og innbetalinger som skal gjennomføres innenfor en spesifisert tidshorisont. Indikatoren vil gi en indikasjon på hvor mye finansiering en bank trenger i løpet av de ulike tidsperiodene, et minimum er satt til at det rapporteres på tidsperioder på 1 måned og 1 år. Innbetalinger skal bli rapportert etter senest mulige forfall, mens utbetalinger skal rapporteres etter tidligst mulig forfall. Bankene skal kunne redegjøre for hvordan de planlegger å dekke opp det ”gapet” som eventuelt blir identifisert ut i fra denne indikatoren.

#### *Concentration of funding*

Her skal det beregnes tre ulike indikatorer som skal identifisere de finansieringskilder som er av så stor betydning for banken at de kan skape likviditetsproblemer dersom midlene trekkes ut av banken. Følgende indikatorer presenteres:

A: Funding liabilities sourced from each significant counterparty  
*The bank's balance sheet total*

*B: Funding liabilities sourced from each significant product/instrument  
The bank's balance sheet total*

*C: List of asset liability amounts by significant currency*

Disse indikatorene skal rapporteres til tilsynsmyndighetene for tidsbåndene: < 1 måned, 1-3 måneder, 3-6 måneder, 6-12 måneder og > 1 år.

*Available unencumbered assets*

Denne indikatoren skal bidra til å identifisere størrelsen og den grunnleggende karakteristikken av en banks tilgjengelige ubeheftede eiendeler. Disse eiendelene kan bl.a. benyttes til å stille sikkerhet for lån i for eksempel sentralbanken. Bankene skal her rapportere på beløp, type og lokalisering. Det skal bl.a. også rapporteres inn relevante haircuts/avkortinger. Ubeheftede eiendeler omfatter også ubenyttede sikkerheter som er stilt overfor sentralbanken.

*Market-related monitoring tools*

Markedsrelaterte data med lite eller ingen "time-lag" kan benyttes av tilsynsmyndighetene som early-warning indikatorer i overvåkingen av likviditetsrisiko. Det er forslått at ulike indikatorer på følgende områder skal følges: Markedet generelt, finanssektoren og banksektoren alene. Det foreligger allerede mye informasjon som er lett tilgjengelig å følge på disse områdene.

**1.5.5 Anvendelse av standardene (LCR og NSFR) og indikatorene for likviditetsovervåkning**

De to standardene skal beregnes av bankene selv, for så å rapporteres inn til myndighetene.

Indikatorene for likviditetsovervåkning (med unntak av "marked-related tools") skal beregnes ut ifra rådata innrapportert av bankene til myndighetene. Det er anbefalt at samtlige av måltallene skal benyttes løpende til å overvåke og kontrollere bankenes likviditetsrisiko. Komiteen anbefaler at standardene rapporteres inn minst månedlig, med mulighet for å øke frekvensen i stressede perioder, helt ned til daglig rapportering. Det er anbefalt at den samme tidshorisonten benyttes i rapporteringen av de data som indikatorene for likviditetsovervåkning beregnes ut ifra. Rapporteringsperioden skal være så kort så mulig og ikke gå over to uker. Det forventes at bankene oppfyller kravene til de to standardene kontinuerlig.

Informasjon om disse måltallene, spesielt når det gjelder standardene (LCR og NSFR) skal være offentlig tilgjengelig. Informasjonen som det skal være obligatorisk å offentliggjøre skal være av lik art som det som offentliggjøres vedrørende kapitaldekning (capital positions). All nødvendig informasjon skal presenteres på en lett forståelig og tilgjengelig måte, og skal inkludere verdien og nivået på indikatorene, størrelsen og sammensetningen av de ulike elementene i indikatorene, og hovedforklaringene bak resultatet.

**1.6 Nye likviditetskrav i Storbritannia og varslede endringer i Sverige**

**1.6.1 Storbritannia**

I oktober 2009 presenterte den britiske tilsynsmyndigheten (FSA) nye likviditetskrav. FSA innfører kvalitative krav basert på Baselkomiteens anbefaling. I tillegg innføres nye kvantitative krav og krav til rapportering. FSA viser til at de ønsker å følge det internasjonale arbeidet på dette området, men at de i påvente av disse innfører egne nasjonale regler.

De kvalitative kravene ble innført med virkning fra og med 1. desember 2009. Det kvantitative regelverket innføres gradvis og med "full" virkning for berørte institusjoner fra 1. november 2010. FSA understreker samtidig at de ikke ønsker å innføre strengere kvantitative krav til institusjonenes likviditet før økonomien er i bedring. Det varsles at institusjonene vil få flere år

på å oppfylle individuelle mål (jf. omtale nedenfor). I praksis innebærer dette en lang overgangsperiode før reglene får reell betydning.

#### *Nærmere om de kvantitative kravene som innføres*

De nye kvantitative kravene innebærer krav om at tilsynsmyndighetene skal gi individuelle anbefalinger/krav til likviditetsbuffer og finansieringsprofil for den enkelte institusjon på bakgrunn av institusjonens likviditetsanalyse, system for styring og kontroll samt stresstester og beredskapsplaner. Institusjonene må være i stand til å overleve tre typer stress-scenarier (institusjonsspesifikk, markedsspesifikk og kombinert) over en periode på 2 uker til 3 måneder. Institusjoner med lite kompleks virksomhet underlegges standardiserte krav til likviditetsbuffer. FSA varsler at de ved utgangen av 1. kvartal 2010 vil presentere den nærmere kalibreringen av likviditetsmålene og hvilken bane institusjonene forventes å følge frem mot disse kravene. Likviditetsbufferen kan bare bestå av statsobligasjoner av god kvalitet<sup>9</sup>, sentralbankreserver og obligasjoner utstedt av multilaterale utviklingsbanker. Det stilles videre krav om at likviditeten skal "testes" (turnover requirement). For institusjoner med mindre kompleks virksomhet utvides definisjonen av likviditetsbuffer til også å gjelde kvalifiserte pengemarkedsfond på nærmere angitte betingelser.

FSAs nye krav omfatter også et krav om at alle britiske enheter (selskaper og filialer) i prinsippet ikke skal være avhengig av støtte fra andre enheter i konsernet/gruppen. Enheter kan imidlertid søke om unntak fra dette kravet dersom det foreligger tilstrekkelige grenseoverskridende tilsynsavtaler som blant annet ivaretar hensynet til britiske innskyttere. Samtidig varsler FSA at det i forbindelse med et slikt unntak vil kunne kreve at morselskap/den enheten som sørger for likviditet til datterselskapet/filialen rapporterer sin likviditetsstatus til FSA.

Det er verdt å merke seg at FSA i første runde formelt sett bare gir en anbefaling som institusjonene forventes å følge. Institusjonene kan innen en måned fra anbefalingen er gitt si seg uenig og begrunne hvorfor de ikke ønsker å følge FSAs anbefaling. Dersom FSA anser at det på bakgrunn av institusjonens redegjørelse likevel ikke er grunn til å endre anbefalingen, kan de bruke en generell tilsynshjemmel til å stille krav om at institusjonene følger anbefalingen.

#### *Nærmere om rapporteringskravene*

Det innføres et nytt omfattende rapporteringssystem spesielt fokusert på likviditetsrisiko som gir tilsynsmyndighetene mulighet til å overvåke utviklingen i de enkelte institusjonene og teste effekten av ulike scenarier. Rapporteringsfrekvens og omfang varierer mellom institusjonens størrelse og kompleksitet. Det skal rapporteres både på solonivå og på gruppenivå (Defined Liquidity Group).

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

I forbindelse med offentliggjøring av de nye reglene, presenterte FSA også en omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene for selskapene, tilsynsmyndighetene og økonomien som helhet. For den enkelte institusjon vil nye regler bety økte kostnader i form av lavere avkastning (må holde større andel likvide eiendeler med lav avkastning) og kostnader ved utvikling av nye systemer. FSA forventer at de nye reglene vil bidra til å redusere risikoen for at staten må redde banker som følge av likviditetsproblemer, noe som er hovedbegrunnelsen for innføringen av reglene. Det varsles at de ved utgangen av 1. kvartal 2010 vil legge frem en analyse av de forventede makroøkonomiske effektene.

<sup>9</sup> Utstedt av sentrale myndigheter i EØS-området, Canada, Australia, Japan, Sveits eller USA

### **1.6.2 Sverige**

Svenske tilsynsmyndigheter har varslet at de i slutten av februar 2010 vil sende en ny likviditetsforskrift på høring. Forskriften skal gjelde kredittinstitusjoner og verdipapirforetak og skal tre i kraft fra årsskiftet 2010/2011. I uttalelsen fra Finansinspektionen av 15. desember 2009 heter det at *"Föreskriftsförslaget baseras i allt väsentligt på Baselkommitténs rekommendationer från hösten 2008 samt ändringar i EG:s kapitaltäckningsdirektiv (särskilt bilaga V)."* Det er ikke antydning at eventuelle konkrete kvantitative krav skal innføres i denne runden. Finansinspektionen viser imidlertid til at CEBS nylig publiserte en veiledning om størrelsen på og sammensetningen av bankenes likviditetsreserve som det forventes at bankene følger senest fra 30. juni 2010. Finansinspektionen varsler samtidig at de skal tilpasse kravene til rapportering av likviditetsrisiko til den internasjonale standarden for rapportering av likviditetsrisiko som fremgår av Baselkomiteens dokument fra 17. desember 2009, jf. omtale i punkt 1.5. Det legges opp til at ny rapportering skal innføres innen utgangen av 2010 (ikrafttredelse fra 31. desember)

### **1.7 Endring i krav til sikkerhet i Norges Bank**

Norges Bank fastsetter nærmere vilkår for pantsettelse av verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank i medhold av § 9 i forskrift om bankers adgang til lån og innskudd i Norges Bank mv. Gjeldende retningslinjer er gitt i Norges Banks rundskriv nr. 5/2008. Regelverket skal legge til rette for at bankene har tilstrekkelig låneadgang og samtidig begrense Norges Banks risiko. Risikoen begrenses ved at bare papirer av god kvalitet godtas og ved at låneadgangen er lavere enn markedsverdien på papirene (avkorting).

Kravene til sikkerhet for lån ble midlertidig lempet på i fjor høst for å øke bankenes låneadgang i Norges Bank i en situasjon der private kilder til finansiering tørket ut. De viktigste endringene var at kravene om kredittvurdering, børsnotering og minimum utestående volum for norske verdipapirer ble fjernet. Andeler i norske pengemarkedsfond ble godkjent som sikkerhet selv om fondene investerer i enkelte papirer som ikke er godkjent etter regelverket.

I oktober 2009 sendte Norges Bank på høring et forslag om å reversere de midlertidige endringene og samtidig gjennomføre enkelte andre endringer i reglene, bl.a. økt avkorting for kreditt- og likviditetsrisiko samt en ytterligere begrensning i adgangen til å benytte bankpapirer som sikkerhet for lån.

### **1.8 Finanstilsynets vurderinger**

Finansdepartementet skriver i brevet av 17. desember 2009 at Norges Bank har foreslått at det bør innføres minstekrav som nevnt i Baselkomiteens anbefaling fra desember 2009. Departementet ber Finanstilsynet vurdere om regelverket på foreløpig basis i påvente av endelig utforming av nye regler (BIS og EU) bør skjerpes.

Finanstilsynet forbereder og har allerede foretatt enkelte endringer i likviditetsrisikomodul og rapportering blant annet som følge av de nye anbefalingene fra Baselkomiteen og CEBS. Finanstilsynet vil i løpet av kort tid foreta en nærmere kartlegging av hvordan retningslinjene fra CEBS fra desember 2009 vedrørende krav til likviditetsbuffer skal operasjonaliseres, jf. at disse forventes å bli fulgt av institusjonene fra juni 2010. Finanstilsynet vil også vurdere om rapporteringen av likviditetsrisiko bør tilpasses Baselkomiteens forslag til rapportering (innhold og frekvens). Videre vil det bli vurdert hvorvidt man skal arbeide videre med en særskilt overvåking av likviditetsbuffer basert på Finansdatabasen.

Forslag til gjennomføring av direktivendringer som er vedtatt med strengere kvalitative krav til institusjonenes likviditetsstyring, vil bli oversendt Finansdepartementet i løpet av mars 2010.

Erfaringene fra finanskrisen kan tilsi at det er gode grunner til å stille minimumskrav til bankenes likviditetsbuffer. Finanstilsynet støtter de initiativene som er tatt internasjonalt for å innføre konkrete krav til institusjonenes likviditetsbuffer, overlevelseshorisont og andre indikatorer på likviditetsrisiko. Samtidig må en være klar over at det kan være svært vanskelig å finne et eller to standardiserte nøkkeltall som på en hensiktsmessig måte fanger opp likviditetsrisikoen i alle institusjonene, på tvers av landegrensler med ulik type virksomhet.

Krav til høyere likviditetsbuffer vil medføre økte kostnader for institusjonene som etter hvert vil veltes over på kundene. Nye likviditetskrav kan påvirke bankenes utlånsvilje. Norge er imidlertid i en bedre økonomisk situasjon enn mange andre land, noe som kan tilsi at vi vil kunne tåle en raskere innfasing av strengere likviditetskrav. Samtidig er det forhold ved det norske penge- og kapitalmarkedet, jf. blant et tynt marked for statsobligasjoner og et dollarbasert pengemarked, som kan bety at innføring av likviditetskrav vil være mer utfordrende for norske banker. Videre er det et spørsmål om anbefalingen slik den foreslås av Baselkomiteen i for stor grad straffer relativt stabil innskuddsfinansiering.

Etter Finanstilsynets syn, er det ønskelig å følge den internasjonale prosessen på dette området og delta i den varslede beregningsstudien som vil gi bedre innsikt i konsekvensen av et kvantitativt krav og et bedre grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig kalibrering. Når konsekvenser av den internasjonale kalibreringen er kjent og effekten for norske institusjoner er vurdert, bør det etter Finanstilsynets vurdering foreslås at kravene skal innføres selv om det kan være tidligere enn det som strengt tatt følger av Baselkomiteens anbefalinger og direktivkravene. Finanstilsynet ser det som en fordel om denne prosessen kan samordnes på nordisk nivå. Det pågår en dialog med nordiske tilsynsmyndigheter om et felles nordisk samarbeid på dette området.

Dette betyr at det neppe er realistisk å lage utkast til kvantitative krav for norske finansinstitusjoner før høsten 2010. Det må gjennomføres høring før slike krav kan settes i verk, slik at de tidligst kan gjelde fra 2011. Dette vil likevel kunne være 1 1/2 til 2 år før fristen for iverksetting av de nye Baselreguleringene for likviditet går ut.

## **2. Soliditet**

### **2.1 Bakgrunn**

Krisens tidlige fase var i hovedsak relatert til likviditet. Fra tidlig i 2009 var spørsmålet om bankenes egenkapital det mest sentrale. 6 -7 prosent kjernekapital hadde vært en tilstrekkelig egenkapital til at banker kunne få lån i internasjonale markeder. En kjernekapital på 9-10 prosent ble etter hvert ansett nødvendig for banker som skulle ta opp lån i markedene.

Samtidig ble det vanskelig og dyrt å skaffe ny egenkapital for banker i de private markeder. I et flertall vestlige land måtte staten lage ordninger for tilførsel av egenkapital. Etableringen av Statens finansfond skapte trygghet for at norske banker kunne få nok egenkapital dersom det ble behov for det.

Ved å holde overskudd tilbake og emisjoner i markedet har bankene i 2009 styrket sin kapitaldekning vesentlig. Statens finansfond var også viktig for en god del banker. Finanstilsynet har gjennom pilar 2 prosessen krevd påslag utover minstekravet gjennom klare krav om økte kapitalmål og varsel om pålegg om å øke den ansvarlige kapitalen. Ved inngangen til 2010 har norske banker en kapitaldekning Finanstilsynet finner tilfredsstillende. For de aller fleste er

kjernekapitalen på 10 prosent eller høyere. Begrensede tap og god kvalitet på norske bankers ansvarlige kapital bidro til at ikke har vært noen soliditetskrise i Norge.

I det følgende gis en presentasjon og vurdering av de tiltak Baselkomiteen foreslår for styrke kapitaldekningsregelverket sett i lys av finanskrisen. Videre gis en vurdering av spørsmålet om det bør innføres strengere kapitaldekningsregler før internasjonale harmoniserte regler er på plass.

## **2.2 Direktivendringer**

CRD eller kapitalkravsdirektivet ("Capital Requirements Directive"- direktivene 2006/48 og 2006/49) er som tidligere nevnt gjenstand for revisjon. I første omgang kommer de såkalte CRD II og III som har gjennomføringsfrist 31. oktober 2010 og skal tre i kraft fra 31. desember 2010.

Foruten de nye kravene til likvidetsstyring omtalt i del 1.3 omfatter CRD II:

- i) Reviderte krav til kvalitet på ansvarlig kapital ved hjelp av maksimalgrenser for hybridkapital og overordnede krav til egenskaper ved hybrid- og kjernekapital. Kravene skal utdypes gjennom retningslinjer fra CEBS.
- ii) Tydeliggjøring av ansvarsdelingen mellom hjemland og vertsland. Regler om "supervisory colleges" skal styrke utviklingen av ensartet tilsynspraksis, sikre samarbeid om tilsyn med store bankgrupper med aktivitet i flere land og involvering av vertsland for systemviktige filialer ved krisehåndtering.
- iii) Innstramming i reglene for store engasjementer, gjennom bl.a. å fjerne flere nasjonale valg, herunder de løpetidsbaserte unntaksbestemmelsene for interbank-eksponering. Det innføres også ensartede rapporteringskrav fra 31. desember 2012.
- iv) Styrking av bestemmelsene på området som etter dette regelverket defineres som verdipapirisering (det gjelder ikke obligasjoner med fortrinnsrett).

CRD III omfatter:

- i) Økte krav dersom kapitalkravet i handelsporteføljen beregnes med interne metoder, dvs. VaR-metode ("value-at-risk").
- ii) Ytterligere ulike bestemmelser om verdipapirisering, herunder strengere behandling av re-verdipapiriseringssposisjoner (verdipapiriseringer med andre verdipapiriseringer som underliggende).
- iii) At institusjonene skal ha en avlønningsspolitikk som følger prinsipper for god risikostyring og at avlønningsspolitikken skal inngå i SREP (Supervisory Review Evaluation Process), dvs. tilsynsmyndighetenes evaluering av foretakets kapitalvurderingsprosesser.

Slutteffekten av endringene i regelverket for hybridkapital må ses i sammenheng med forslagene fra Baselkomiteen (omtalt i neste avsnitt). Ettersom norske institusjoner i liten grad gjør bruk av verdipapirisering og "value-at-risk"-metoder, vil innstramningene i regelverket innen disse områdene få begrenset praktisk betydning for norske institusjoner.

Forslag til gjennomføring av CRD-endringene vil bli oversendt Finansdepartementet i mars 2010. Endringene vil bli drøftet på nordisk nivå for å sikre størst grad av nordisk harmonisering.

### 2.3 Baselkomiteens forslag og betydning for norsk regelverk og tilsynspraksis

Baselkomiteen foreslår i sitt dokument "Strengthening the resilience of the banking sector" av 17. desember 2009 tiltak for å

- styrke standarden for kvalitet og konsistens i kapitalbasen
- sørge for at risikoer i større grad omfattes av kapitalkrav
- begrense oppbygging av "leverage"
- begrense prosyklikalitet

Komiteen vil i løpet av første halvår 2010 vurdere spesielle tiltak rettet mot *systemviktige institusjoner*.

#### 2.3.1 Bedre standard for kvalitet og konsistens i kapitalbasen

Komiteen peker på følgende problemer med dagens regelverk/praksis

- fradragposter trekkes i for liten grad fra den rene kjernekapitalen slik at bankene har kunnet rapportere en uforholdsmessig høy kjernekapitaldekning
- det foreligger ingen harmonisert liste over fradrag og andre justeringer i ansvarlig kapital
- manglende informasjon om sammensetning av kapitalbasen og vilkårene instrumentene er utstedt på fra institusjonene

Når det gjelder sammensetningen av ansvarlig kapital foreslår komiteen

- krav til kjernekapital som skal være tapsabsorberende på "going concern" basis og hovedsaklig bestå av "ren kjernekapital" (altså ekskl. hybridkapital)<sup>10</sup>
- kravene til tilleggskapitalen, som skal være tapsabsorberende på "gone concern" basis, forenkles slik at underkategoriene fjernes og kravet om at instrumenter med fast løpetid ikke kan utgjøre mer enn 50 prosent av kjernekapitalen faller bort
- Tier 3 fjernes, slik at også markedsrisiko skal dekkes i sin helhet av kjerne- og tilleggskapital
- minstekrav til ren kjernekapital, kjernekapital og ansvarlig kapital<sup>11</sup> i forhold til beregningsgrunnlaget (risikovektet eksponering)
- en detaljert beskrivelse av fradrag og andre justeringer i ansvarlig kapital som blant annet innebærer at fradragposter trekkes fra den rene kjernekapitalen der dette er naturlig

Minstekravene i nest siste kulepunkt og krav til andelen "ren" kjernekapital skal kvantifiseres etter en beregningsstudie.

Forslaget om minstekrav knyttet til de ulike kapitalkomponentene innebærer en endring fra dagens regelverk der minstekravet til kapitaldekning er knyttet til ansvarlig kapital og kapitalkvaliteten sikres ved begrensninger på andelen tilleggskapital og innslag av hybridkapital i kjernekapitalen. Litt forenklet kan en si at kjernekapitalkravet skjerpes i forhold til dagens *norske regler for kjernekapitaldekning* dersom kravene til ren kjernekapital og kjernekapital settes høyere enn 3,4 prosent og 4 prosent<sup>12</sup>. Finanstilsynet krever imidlertid allerede nå mellom 6 og 7 prosent kjernekapitaldekning for opptak av ansvarlig lån og hybridkapital.

<sup>10</sup> Komiteen bruker ordet "predominant" som ikke er kvantifisert ennå, men uten å forskuttere utfallet av beregningsstudien antydes 50 prosent.

<sup>11</sup> Summen av kjerne- og tilleggskapital

<sup>12</sup> Ansvarlig kapital skal være 8 prosent av beregningsgrunnlaget, minst halvparten (altså minst 4 prosent) må være kjernekapital og hybridkapital kan utgjøre maksimalt 15 prosent av kjernekapitalen, slik at ren kjernekapital må være minst 3,4 prosent.

Ettersom begrensningen på innslag av tidsbegrenset lånekapital i tilleggskapitalen på 50 prosent av kjernekapitalen forsvinner, bør kjernekapitalkravet settes til minst 6 prosent i tillegg til at kravet til ansvarlig kapital må holdes på minst 8 prosent for at ikke det samlede kapitalkravet skal svekkes verken kvantitativt eller kvalitativt ved at innslaget av ansvarlig kapital med fastsatt løpetid kan økes.

For at kravene til kapitaldekning reelt skal bli strengere for norske institusjoner må kravene til ren kjernekapital, kjernekapital og ansvarlig kapital settes høyere enn henholdsvis 5, 6 og 8 prosent. Fjerningen av Tier 3 kapital betyr ikke noe for oss, siden vi ikke godkjenner slik kapital etter gjeldende regler.

Endringene i fradragposter vil ha begrenset innvirkning i Norge fordi vi allerede har gjennomført fradrag for utsatt skattefordel, immaterielle eiendeler mv.

### ***2.3.2 Bedre risikoavdekning***

Komiteen anbefaler omfattende endringer i kravene for beregning av **motpartsrisiko**. De foreslåtte akkordendringene gjelder hovedsaklig bruk av interne modeller for beregning av eksponeringsbeløp (IMM). Enkelte av anbefalingene vil også berøre andre tilnærminger til motpartsrisiko og bør tilpasses deretter. Ettersom ingen norske institusjoner har IMM-tillatelse er det vanskelig å se noen effekt av forslagene her.

Komiteen foreslår endrede krav til bruk av **eksterne ratinger** som blant annet skal hindre at bankenes egne risikovurderinger neglisjeres og at ønske om lave kapitalkrav styrer ratingbyråenes virksomhet og bankenes valg av engasjementer som skal rates. Ettersom norske institusjoner i liten grad baserer seg på ratingbyråer vil disse innstrammingene ha liten praktisk betydning.

### ***2.3.3 Leverage ratio (uvektet egenkapitalandel)***

For å begrense uheldig oppbygging av "leverage" i banksektoren som i sin tur kan forsterke en eventuell nedgangskonjunktur dersom bankene må redusere sine eksponeringer, foreslår komiteen å komplettere de risikobaserte kapitalmålene med en "leverage ratio".

Hovedprinsippene for utforming av leverage ratio er:

- kapitalen skal være av høy kvalitet og følge kravene til regulatorisk kapital – både ren kjernekapital og kjernekapital er aktuelle mål
- eksponeringsmålet skal fange alt som bidrar til "leverage" og følge regnskapsmål for eksponering,
- det skal være samsvar mellom kapital- og eksponeringsmålet,
- kapital- og eksponeringsmålet må harmoniseres internasjonalt og justeres for ulikheter i regnskapsstandard.

Kalibreringsspørsmålet skal avgjøres etter en beregningsstudie som også skal ta for seg samspillet mellom leverage ratio og risikobaserte kapitaldekningsmål.

Norske institusjoner har stor eksponering mot boliglån, som har lav risikovekt, og kan følgelig operere med høye eksponeringsgrader under risikobaserte kapitalkrav. Minstekrav til leverage ratio kan dermed lett få konsekvenser for norske institusjoner generelt, og boligkredittforetak spesielt.

Kredittilsynet deltok i en beregningsstudie av effekten av å innføre krav til leverage ratio i regi av CEBS sommeren 2009. Resultatene tyder ikke på noen spesielt store konsekvenser for norske institusjoner: En av konklusjonene fra rapporten<sup>13</sup> var at et nivå på leverage ratio<sup>14</sup> på 2 prosent ville påvirke en betydelig andel av banksektoren i en rekke av de landene som deltok. Utfra tall på solonivå pr. 1. kvartal 2009 (oppsummert i tabell 1) ville et slikt nivå på leverage ratio kun påvirke tre kredittforetak i Norge. Majoriteten (av forvaltningskapitalen) av norske sparebanker og forretningsbanker har en leverage ratio som ligger i intervallet 3-3,5 prosent. Det bør imidlertid bemerkes at kapitalkravsgulvene, basert på det lite risikofølsomme Basel I-kravet, gjør at de rapporterte tallene for IRB-institusjonene foreløpig i liten grad reflekterer risikobaserte kapitalkrav.

**Tabell 1: LR pr. 1. kvartal 2009<sup>15</sup>. Andel av samlet forvaltningskapital i parantes. Filialer<sup>16</sup> er ikke inkludert.**

	Antall institusjoner	LR<2 %	LR<2,5 %	LR<3 %	LR<3,5 %	LR<4 %
Sparebanker	121	0 (0 %)	0 (0 %)	3 (9,6%)	6 (75 %)	8 (79 %)
Forretningsbanker	16	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (5,1 %)	3 (80 %)	5 (90 %)
Kredittforetak	18	3 (60 %)	5 (85 %)	6 (85 %)	7 (90 %)	10 (94 %)
Finansieringsselskaper	32	0 (0 %)	2 (6,4 %)	2 (6,4 %)	2 (6,4 %)	3 (7,7 %)

Det er også verdt å merke seg at Finansinspektionen i Sverige går imot å innføre leverage ratio, blant annet fordi svenske banker med høy kjernekapitaldekning på grunn av lav risikovekting ofte rapporterer lave leverage ratios. Den lave risikovektingen kan delvis tilskrives at svenske banker generelt rapporterer lave risikovekter under IRB og at de, i likhet med øvrige nordiske banker, har høy andel boliglån.

Finanstilsynet støtter forslaget om å innføre leverage ratio. Et slikt krav vil erstatte gulvet for IRB-bankene når disse fases ut. Det er vedtatt at gulvet skal gjelde ut 2011, men det er grunn til å tro at det også vil gjelde i 2012 inntil gulvet avløses av en leverage ratio.

#### 2.3.4 Prosykklialitet

Risikobaserte **minstekrav til ansvarlig kapital** må nødvendigvis være konjunktursensitive. Komitéen mener det er for tidlig å avgjøre minstekravene etter dagens regelverk er for konjunktursensitive, men har initiert datainnsamlinger og beregningsøvelser for å vurdere og eventuelt redusere konjunktursensitiviteten i kapitalkrav og risikoparametre.

Tilsynsmyndighetene kan imidlertid kreve syklialitetsdempende tiltak både under pilar 1 og pilar 2.

Som et innspill til arbeidet med nye regnskapsstandarder har komiteen foreslått å endre **reglene for tapsnedskrivninger** slik at de i større grad samsvarer med forventede tap gjennom *konjunktursyklusen* og startet arbeidet med å revidere sine egne retningslinjer for "Sound credit risk assessment and valuation for loans".

<sup>13</sup> "Report on back testing of supplementary measures" oversendt EU-kommisjonen 11. september 2009

<sup>14</sup> CEBS definisjon av leverage ratio var basert på kjernekapital ekskl. hybridkapital og en forholdsvis streng versjon av Baselkomiteens forslag til eksponeringsmål uten noen form for motregning av derivater

<sup>15</sup> Definisjonen som er benyttet her avviker noe fra Baselkomiteens forslag

<sup>16</sup> Utgjør ca. 16 prosent av samlet forvaltningskapital

Baselkomiteens forslag om **motsyklisk kapitalbuffer** innebærer at institusjoner med en kjernekapitaldekning som ligger over minstekravet, men under bufferkravet vil ha begrenset handlefrihet mht. fordeling av overskudd. Bufferen er ikke kvantifisert ennå og må selvsagt ses i sammenheng med kapitalkravene. Bufferen er tenkt på *konsolidert nivå*, men myndighetene bør kunne kreve buffere på solonivå ved behov. Myndighetene bør også ha anledning til å sette tidsbegrensninger for hvor lenge en bank kan operere i bufferområdet. Komiteen skal i juli 2010 legge fram mer detaljerte forslag til hvordan bufferområdet skal defineres og hvilke kriterier som skal legges til grunn for evt. reduksjoner i bufferen. I mellomtiden arbeider komiteen med å identifisere egnede makro-variable, vurdere hvorvidt tilsynsmyndighetene i de ulike land skal kunne utvise skjønn ved fastsettelse av bufferkrav og i hvilken grad slike vurderinger skal gjøres på institusjons- eller makronivå.

## 2.4 Finanstilsynets vurderinger

### 2.4.1 Innledning

Ved gjennomføringen av Basel II påpekte norske myndigheter ved en rekke anledninger at minstekravene til ansvarlig kapital var for lave sammenliknet med Basel I. I praktiseringen av pilar 2 har derfor Finanstilsynet krevd romslige påslag utover minstekravet både gjennom klare krav om økte kapitalmål og om pålegg om å øke den ansvarlige kapitalen. Det bør også tas i betraktning at Norge har strengere regler om ansvarlig kapital enn de fleste andre europeiske land ved at hybridkapital bare kan utgjøre 15 prosent av kjernekapitalen. Videre har fradragsregler som utsatt skattefordel og immaterielle eiendeler bidratt til at kjernekapitalen er av god kvalitet.

Finanstilsynet støtter de initiativene som nå er tatt internasjonalt for å styrke kapitaldekningsregelverket. I motsetning til likviditet vurderes det ikke å være behov for å gjøre tilpasninger i det norske kapitaldekningsregelverket før de nye reglene trer i kraft. Hensynet til norske bankers konkurransesituasjon er også tillagt vekt. Finanstilsynet har tatt initiativ til at de kommende endringene i kapitaldekningsregelverket skal drøftes i den nordiske kapitaldekningsgruppen slik at en oppnår størst mulig grad av nordisk harmonisering.

Norge har igjen sterkt stigende boligpriser og långiverne fullfinansierer i større grad kundens kjøp. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan lett gi store ringvirkninger for hele økonomien. Hensynet til finansiell stabilitet gjør det derfor viktig å forsøke å motvirke en overdreven boligprisvekst. Finanstilsynet arbeider med å utarbeide retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål med sikte på offentliggjøring i mars 2010.

I det følgende gis en omtale av de konkrete forhold der departementet ber om Finanstilsynets vurdering.

### 2.4.2 Økning i kjernekapitalkravet fra 4 til 6 prosent

Finanskrisen har understreket viktigheten av at finansinstitusjoner har tilstrekkelig kapital til å dekke tap på "going concern"-basis. Baselkomiteen har tatt konsekvensen av dette og foreslår et nytt kapitaldekningsregime med strengere krav til kjernekapital, både kvalitativt gjennom klarere og strengere regler for hva som kan regnes for kjernekapital og kvantitativt ved at det settes klare krav til kjernekapital i forhold til risikovektet eksponering ("beregningsgrunnlaget"). Dette kravet skal baseres på en beregningsstudie som skal gjennomføres første halvår 2010. Forslagene innebærer en endring fra dagens regelverk der minstekravet til kapitaldekning er knyttet til ansvarlig kapital (kjernekapital + tilleggs kapital) og kapitalkvaliteten sikres ved begrensninger på andelen tilleggs kapital og innslag av hybridkapital kjernekapitalen.

Finanstilsynet stiller seg positiv til strengere krav til kjernekapitaldekning. Finanstilsynet krever allerede nå mellom 6 og 7 prosent kjernekapitaldekning for opptak av ansvarlig lån og hybridkapital. Dette har medført at samtlige norske banker har en kjernekapitaldekning på over 6 prosent. En økning i kjernekapitalkravet fra 4 til 6 prosent vil således ikke ha noen *praktisk* betydning her. Som følge av pilar 2 har de aller fleste institusjonene en kjernekapitaldekning over 10 prosent.

#### **2.4.3 Nyansering av kapitalkravet etter systemviktighet**

Som del av arbeidet med metoder for å vurdere systemviktighet og dempe systemrisiko vurderer Baselkomiteen ekstra kapitalkrav for systemviktige institusjoner. Det er imidlertid verdt å merke seg at slike tilleggskrav vil kreve klare kriterier for systemviktighet - noe som kan gi opphav til "moral hazard"<sup>17</sup>. Ettersom systemviktige banker i Norge gjerne har lavere kjernekapitaldekning enn øvrige banker, kan skjerpede kjernekapitalkrav i seg selv styrke de systemviktige bankene.

Baselkomiteen vil i løpet av første halvår 2010 vurdere spesielle tiltak rettet mot systemviktige banker. Etter Finanstilsynets vurdering bør det ikke innføres nasjonale tiltak før det foreligger en internasjonal avklaring.

Finanstilsynet har i lengre tid praktisert risikobasert tilsyn gjennom tett oppfølging og tilsyn av de største konsernene.

#### **2.4.4 Varierende kapitalkrav etter utlånsvekst og andre nøkkeltall**

Baselkomiteens forslag om motsyklisk kapitalbuffer innebærer at institusjoner med en kjernekapitaldekning som ligger over minstekravet, men under bufferkravet vil ha begrenset handlemotiv mht. fordeling av overskudd. Bufferen er imidlertid ikke kvantifisert ennå og må selvsagt ses i sammenheng med kapitalkravene. Komiteen skal i juli 2010 legge fram mer detaljerte forslag til hvordan bufferområdet skal defineres og hvilke kriterier som skal legges til grunn for evt. reduksjoner i bufferen, men utlånsvekst vil sannsynligvis være en vesentlig parameter. Det er imidlertid uklart i hvilken grad slike vurderinger skal gjøres på institusjons- eller makronivå. Krav om leverage ratio kan også dempe utlånsvekst i større grad enn risikobaserte kapitalkrav.

#### **2.4.5 Recovery and resolution plans – "living wills"**

Krav om etablering av s.k. "living wills" går i korthet på at systemviktige institusjoner pålegges å utarbeide en institusjonsspesifikk plan for hvorledes virksomheten skal kunne avvikles uten å påføre samfunnet for øvrig stor belastning, være seg i bortfall av samfunnsviktige tjenester eller ved å sende regningen til skattebetalerne. Dette innebærer bl.a. at det må foreligge en plan for hvilke deler av virksomheten som kan selges, hvorledes slike prosesser kan gjøres på kort tid etc. Videre stilles det krav om at det må demonstreres at institusjonene i en krisesituasjon er i stand til å fremskaffe all nødvendig informasjon de måtte trenge selv, eller som myndighetene vil trenge for å kunne foreta en styrt avvikling/oppløsning av virksomheten, herunder for eksempel for utbetaling til innskytere.

<sup>17</sup> "Developing (and communicating) assessment criteria that are too specific may raise moral hazard by creating incentives for firms to game the system, and weaken its usefulness in mitigating systemic risk." ("Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments", Initial Considerations Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, utarbeidet av the International Monetary Fund, the Bank for International Settlements and the Secretariat of the Financial Stability Board, oktober 2009).

Avviklingsplanene skal forelegges tilsynsmyndighetene for godkjenning. Godkjenningsprosessen kan medføre at det stilles krav om for eksempel omorganisering av virksomheten slik at formålet med kravet møtes.

For Norges del antas det at endringene blir mindre dramatiske enn i et antall øvrige europeiske land. Gjennom vår praktisering av konsernstrukturreglene i finansieringsvirksomhetsloven kapittel 2a har vi lang tradisjon for å forby kompliserte konsernstrukturer som vanskelig lar seg løse opp på kort tid i en krisesituasjon. Vår IKT-forskrift og internkontrollforskrift stiller allerede visse krav til at institusjonene skal være i stand til å sikre nødvendig informasjonstilgang dersom institusjonen blir avviklet. De særskilte behov Bankenes sikringsfond vil ha, er adressert i forslaget om ny forskrift som ble sendt på høring i desember.

Dog antas det at det for eksempel vil måtte foretas en gjennomgang av hvilke reelle muligheter det er for å videreføre den oppgjørsfunksjon DnB NOR har i det norske banksystemet dersom virksomheten som sådan skal avvikles. Et annet eksempel som kan nevnes vil være i hvilken grad et konsern som Nordea lar seg splitte opp i sine enkelte datterselskaper. Nordea vil i sin avviklingsplan måtte kunne demonstrere at virksomhet som i dag er sentralisert i konsernet, slik som finansiering, raskt lar seg tilbakeføre til eller reetableres i de enkelte datterbanker slik at en unngår at alle bankene faller samtidig.

Finanstilsynet er positiv til ideen om "living wills". Slike krav er langt på vei gjennomført i Norge, men Finanstilsynet vil foreta en nærmere kartlegging av forslagene for å vurdere om det er eventuelle behov for endringer i norske regler.

#### **2.4.6 Offentliggjøring av pilar 2 kravet**

CEBS etablerte i 2007 retningslinjer for offentliggjøring av tilsynsregler og -praksis (Supervisory Disclosure). På bakgrunn av konfidensialitetshensyn overfor enkeltinstitusjoner fraråder CEBS<sup>18</sup> offentliggjøring av SREP-vurderinger (Supervisory Review and Evaluation Process), herunder vurderinger av en institusjons samlede kapitalbehov og eventuelle tilrådinger om å øke faktisk kapital. Dette gjelder både under ordinære omstendigheter, så vel som i krisetider. Disse vurderingene lå også til grunn for Kredittilsynets forslag til gjennomføring av Basel II.

Finanstilsynet har valgt å følge denne anbefalingen også ut fra at dette er mest tjenlig form for å fremme overordnede tilsynsmessige formål. Dagens praksis medfører en åpen og direkte kommunikasjon om konkrete forretningsmessige forhold mellom tilsynsmyndighet og tilsynsenhet. Krav om offentlighet vil kunne påvirke formen på denne kommunikasjonen. Ved et eventuelt krav om offentliggjøring ville vurderinger knyttet til mulige markedsreaksjoner (potensielt uro blant investorer og innskytere) fort kunne føre til at tilbakemeldingene fra tilsynet blir "utvannet" og at budskapet ikke fører frem og nødvendige tiltak ikke iverksettes. Det er også tilsynets forståelse at de aller fleste land i EØS - området har valgt å unnta myndighetens ICAAP-dialog med institusjonene fra offentlighet.

Kredittilsynet hadde i 2009 en meget grundig og god dialog blant annet med de banker som burde styrke sin faktiske kapitaldekning. For de banker som valgte å søke om midler fra Statens Finansfond eller gjennom en emisjon, var det av stor betydning for en god løsning at bankene selv hadde full styring med informasjon til markedet og allmennheten.

I løpet av 2009 har CEBS videreutviklet retningslinjene for hva som skal offentliggjøres, og nye retningslinjer ble publisert 28. januar 2010. De nye retningslinjene innebærer at det skal

<sup>18</sup> CEBS' "Guidelines on supervisory Disclosure" av 1. november 2005, jf. s.9, pkt iii)

offentliggjøres mer kvalitativ informasjon om tilsynsprosessen SREP. Dette betyr blant annet at det skal offentliggjøres hvilke enheter som er gjenstand for Finanstilsynets SREP-vurderinger og hvilke kriterier og metodikk som benyttes. I den forbindelse vil det også bli krav om at det offentliggjøres retningslinjer for Finanstilsynets vurdering av institusjonenes ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process). Sistnevnte antas for øvrig i hovedsak å være ivarettatt i Finanstilsynets rundskriv nr. 21/2006. Retningslinjene stiller også krav om offentliggjøring av hvilke sanksjoner Finanstilsynet vil benytte ved lovbrudd.

Finanstilsynet vil tilpasse seg de nye krav til offentliggjøring. Finanstilsynet kan imidlertid ikke se at de nylig vedtatte retningslinjene medfører krav om endring av den praksis som tidligere er fastsatt, og som sier at konfidensiell informasjon om enkeltinstitusjoner ikke skal offentliggjøres. Finanstilsynet vil likevel peke på at dersom Finanstilsynets pilar 2-vurdering og dialogen med den aktuelle institusjon skulle konkludere med at det er nødvendig å gi et formelt pålegg etter finansieringsvirksomhetslovens § 2-9b, vil påleggsbrevet også etter dagens praksis måtte gjøres offentlig tilgjengelig.

CEBS sier videre at dersom pilar 3 - regelverket i et land krever at institusjonene skal offentliggjøre sine samlede kapitalmål og hvordan de ligger an i forhold til målene, så er det opp til den enkelte institusjon å offentliggjøre sitt vurderte samlede kapitalbehov. Dagens pilar 3 - regelverk slik det er utformet i norske forskrifter, omfatter ikke slike krav. Regelverket er imidlertid til revurdering i Finanstilsynet. Det kan i denne forbindelse komme på tale å utvide kravene under pilar 3. For øvrig omtale av pilar 3, se pkt. 2.4.7.

På kort sikt vil Finanstilsynet gi en bred redegjørelse for ICAAP og SREP- prosessene i sin årsmelding for 2009.

#### **2.4.7 Styrket krav til pilar 3**

Regelverket stiller omfattende krav til institusjonenes offentliggjøring av informasjon om kapital og risikoforhold under pilar 3. I oppsummeringen av Kredittilsynets vurdering av seks norske IRB-bankers pilar 3 - rapporter (publisert 5. mai 2009) fremgår det at: "For å oppnå intensjonene med pilar 3 - rapporten, kreves det at den i innhold legges så langt opp mot grensen til konkurransesensitiv og dermed konfidensiell informasjon som mulig." Selv om ingen av de vurderte bankene når dette målet fullt ut er hovedinntrykket at rapportene stort sett dekker kravene i kapitalkravsforskriften. Det mangler imidlertid en del vesentlig informasjon. Finanstilsynet vurderer derfor om det er behov for forskriftsendringer og presiseringer i rundskriv.

Baselkomiteens forslag vil kreve mer detaljert informasjon om sammensetning av kapitalbasen, beskrivelse av elementene som inngår i eksponeringsmålet ved beregning av leverage ratio og informasjon om dynamiske tapsnedskrivninger og motsykliske kapitalbuffer under Pilar 3. Dette kommer i tillegg til kravene som følger av direktivendringene (CRD II og CRD III) som hovedsakelig gjelder verdipapirisering og markedsrisiko.

### **3. Regnskapsregler**

I lys av finanskrisen har IASB flere prosjekter på gang for å vurdere endringer i de internasjonale regnskapsreglene (IFRS). Av særlig interesse for banknæringen er de endringer som vurderes gjennomført for finansielle instrumenter og da særlig nedskrivning for tap på utlån (tapsnedskrivninger). Gjeldende hendelsesbaserte nedskrivningsmodell (incurred loss model) i IAS 39 har vært gjenstand for kritikk. Det er blant annet blitt påpekt at modellen forsinker

regnskapsføringen av forventet tap. Dette da det kreves objektive bevis for at en tapshendelse har inntruffet før nedskrivning for tap kan foretas. Reglene kan ha en prosyklisk effekt som utsetter nedskrivninger så lenge det går rimelig bra og forsterker dermed tilbakeslag.

IASB har derfor i et utkast til ny standard (av november 2009) foreslått at gjeldende nedskrivningsmodell erstattes av en forventet tap modell (kan også kalles en forventet kontantstrøm modell). Den foreslåtte modellen innebærer at nedskrivningsbehovet beregnes med utgangspunkt i selskapets forventninger på balansedagen om fremtidige kontantstrømmer inklusive fremtidige rentebetalinger og netto for forventet tap. Dersom forventede fremtidige kontantstrømmer neddiskontert med opprinnelig effektiv rente gir en lavere verdi enn tidligere balanseførte verdi, nedskrives utlånet til denne lavere verdien. Til forskjell fra andre forventet tap modeller som Basel II og dynamiske tapsnedskrivninger innebærer IASBs modell ikke at tap resultatføres på etableringstidspunktet. Videre innebærer IASBs modell bruk av "point-in-time" estimater, ikke "through-the-cycle" estimater. IASB er klar over at det er betydelige praktiske utfordringer knyttet til en overgang til en forventet tap modell. De har derfor opprettet et "Expert Advisory Panel" som skal bistå IASB blant annet vurdere behovet for ytterligere veiledning til standarden.

Høringsfristen er satt til 30. juni 2010. En endelig standard planlegges ferdigstilt innen utløpet av 2010 med pliktig anvendelse fra 2013 med adgang for selskapene til tidligere anvendelse. Den nye standarden vil være gjenstand for egen vurdering fra EU i forhold til om reglene skal gjelde også for europeiske selskaper, samt hvilket tidspunkt de eventuelt skal gjelde fra. EU kommisjonen har signalisert at de vil vurdere behovet for eventuelle særskilte regler om dynamiske tapsnedskrivninger i kapitaldekningsregelverket i lys av endringene i regnskapsregelverket som nevnt her.

Med hilsen

Bjørn Skogstad Aamo  
finansstilsynsdirektør

Emil Steffensen  
direktør for finans- og forsikringstilsyn