



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Utviklingen i regnskapsreglene i lys av finanskrisen

Regnskapstreff i Sør 4. juni 2010, Universitetet i Agder, Kristiansand
Bjørn Skogstad Aamo, Finanstilsynsdirektør og professor II ved UiA

- Bakgrunn
 - Innføring av IFRS
- Finanskrisen – skyldes den regnskapsreglene?
- Kortsiktige kriseløsninger
- Behovet for endringer i IFRS
- Nærmere om vedtatte og foreslåtte endringer i IFRS
 - IFRS 9
 - Nye tapsregler

- EUs beslutning om å kreve/tillate IFRS fra 2005
 - Beslutningen var ett av flere tiltak for å bidra til et mer effektivt fungerende kapitalmarked og styrke Europas konkurranseevne
 - Innebærer noe mer bruk av markedsverdier
 - "Prudential filters" innføres i kapitalkravreglene
 - Innføring av nye tapsregler (incurred loss)
 - Effekt for norske banker:
 - Reduserte tapsavsetninger (27% for 10 større banker)
 - Omklassifisering av avsatt utbytte fra gjeld til egenkapital
 - Økte pensjonsforpliktelser
 - Økt bruk av markedsverdier
 - Goodwill; fra avskrivninger til test for verdifall

Historisk kost vs markedsverdier i et historisk perspektiv

- Populær forestilling om at verdsetting ut fra markedsverdier har gitt økte svingninger og kriser
- Minne om at: Historisk kost prinsippet ofte ga mangelfull informasjon og falsk trygghet
 - Manglende transparens og reelle tapsavsetninger bidro til langvarig bankkrise og ”det tapte ti-år” for japansk økonomi
 - Tyske forsikringsregnskap tok sikte på å bygge ”skjulte reserver”. Børsfallet i 2001-2002 kom brått og ubehagelig fordi en ikke hadde gode ”løypemeldinger” fra markedet.
 - Risiko knyttet til derivater fremgikk ikke av balansen (”off-balance sheet items”)

Finanskrisen og regnskapene (1)

- **Finansuroen startet i 2007 med tap på subprime boliglån som igjen medførte tap for komplekse verdipapirer (ABS'er, CDO'er, mv).**
- **Lehmans fall høsten 2008, ga dramatisk likviditetskrise og store verdifall i mange markeder. Bankenes utlån stoppet opp. Investeringer og handel gikk ned. Vi fikk det største økonomiske tilbakeslag siden 1930-årene.**
- **Hva er eiendeler verdt når markedene tar "time-out" ?**
 - Mange derivater og andre komplekse verdipapirer som tidligere ble omsatt i likvide markeder kunne ikke lengre omsettes, nesten uavhengig av underliggende kredittkvalitet.
 - Modellbasert verdsetting ga ikke nok tillit. Usikkerheten skapte ny usikkerhet og frykt som dempet handel og investeringer.

Finanskrisen og regnskapene (2)

- Fallende verdier fikk banker til å kreve mer sikkerhet for lånene,
 - dette tvang gjeldstyngende selskaper og også banker til å selge eiendeler, noe som igjen presset prisene nedover
- For bankene synes det klart at tapsregler bygd på "incurred loss" bidro til å forsterke krisen:

Arbeidsnotat fra EU-kommisjonen:

"...banks had not set aside sufficient levels of provisions for credit risks on loans originated during the "good" economic years"

Da krisetegnene ble tydelige, måtte bankene flerdoble sine nedskrivninger av utlånsverdiene. Det ga redusert egenkapital som svekket utlånsevnen og som igjen forsterket krisen.

Finanskrisen og regnskapene (3)

FSF (Financial Stability Forum) report april 2008:

- During the early stages of the market turmoil, public disclosures by financial institutions did not always make clear the risks associated with their on- and off-balance sheet exposures. The information disclosed about risk exposures was not sufficiently timely and useful to many investors and other market participants.
- The build-up and subsequent revelation of significant off-balance sheet exposures has highlighted the need for clarity about the treatment of off-balance sheet entities and about the risks they pose to financial institutions.
- Potential weaknesses in valuation practices and disclosures, and the difficulties associated with fair valuation in circumstances in which markets become unavailable, have become apparent from the turmoil.
- The use of these techniques has underlined the fact that most valuation methods, including not only fair value but also accrual accounting, result in an inevitable measure of uncertainty attaching to the point estimates of valuations

Regnskapsreglene og finanskrisen – internasjonale undersøkelser (1)

- SEC (Securities Exchange Commission) undersøkelse
 - “The Staff observes that fair value accounting did not appear to play a meaningful role in bank failures occurring during 2008. Rather, bank failures in the U.S. appeared to be the result of growing probable credit losses, concerns about asset quality, and, in certain cases, eroding lender and investor confidence. For the failed banks that did recognize sizable fair value losses, it does not appear that the reporting of these losses was the reason the bank failed.”

Regnskapsreglene og finanskrisen – internasjonale undersøkelser (2)

House of Commons Treasury Committee (15. mai 2009):

- "Fair value accounting has led to banks publishing some very dispiriting financial results, but this is because the news itself has been bad, not the way in which it has been presented. The uncomfortable truth for banks is that market participants had over-inflated asset prices which have subsequently corrected dramatically. Fair value accounting has actually exposed this correction, and done so more quickly than an alternative method would have done."
- "We consider that fair value accounting has featured an element of pro-cyclicality through its interlinkage with the Basel capital requirements. This is not a fault of the accounting standards, but rather a result of published accounts being used too crudely in the calculation of regulatory capital requirements." (NB Et argument for "prudential filters" for kapitaldekning.)

Resultater for samtlige norske banker

- Regnskapsførte tap på utlån var:
 - 38 mill kroner i 2007
 - 5,9 mrd kroner i 2008
 - 8,9 mrd kroner i 2009
- Netto kursgevinst omløpsmidler/finansielle eiendeler vurdert til virkelig verdi var:
 - +3,5 mrd kroner i 2007
 - -1,2 mrd kroner i 2008
 - +11,5 mrd kroner i 2009

Kortsiktige internasjonale og norske kriseløsninger

- EU presset IASB til å innføre kriseunntak i IFRS
 - Innførte omklassifiseringsadgang med tilbakevirkende kraft slik at tap på visse instrumenter oppstått i 3.kvartal 2008 ikke må vises i regnskapet
 - Mindre enn 50% av europeiske finansinstitusjoner benyttet adgangen (iflg undersøkelse i regi av CESR- The Committee of European Securities Regulators)
 - 4 norske IFRS-banker benyttet adgangen hvor effekten var unnlatt svekkelse av egenkapitalen mellom 1% og 2,2 % av bankenes egenkapital (pr 31.09.2008). NB Mindre aktuelt for de mange norske banker med små verdipapir-beholdninger.
- FSF rapport (april 2008) oppfordret IASB til å utvikle veiledning om verdsettelse når markeder ikke lenger er aktive
 - IASB publiserte veiledning i oktober 2008

Generelle vurderinger av IFRS etter den internasjonale finanskrisen

- G20 erklæringen fra 2. april 2009 om å styrke det finansielle system inneholder også anbefalinger om hva som bør forbedres i regnskapsstandardene, herunder
 - reduce the complexity of accounting standards for financial instruments
 - improve accounting standards for provisioning, off-balance sheet exposures and valuation uncertainty
 - make significant progress towards a single set of high quality global accounting standards

IASB tiltak i lys av finanskrisen

- Finansielle instrumenter (erstatte IAS 39)
 - Klassifikasjon og måling – IFRS 9
 - Tap ved verdifall (inkl tap på utlån) – Exposure Draft 12/2009
 - Sikringsbokføring – Exposure Draft ventes senere i år
- Veiledning om måling til virkelig verdi
 - Veiledning til IAS 39 utgitt oktober 2008
 - Egen standard om hvordan måle til virkelig verdi er under utarbeidelse
- Konsolidering
 - Endret definisjon av *kontroll*
 - Utvidede notekrav om konsoliderte og ukonsoliderte SPE
 - Ny standard ventes senere i år
- Fraregning av finansielle instrumenter
 - Utkast til standard ventes senere i år

Fraregning – Lehman Brothers regnskapsføring av repo 105

- **Anton R.Valukas, Examiner (United States Bankruptcy Court Southern District of New York):**
 - Lehman benyttet *repo 105* for å styre sin balanse ved midlertidig å fjerne ca USD 50 mrd av eiendelene fra balanse ved utgangen av 1. og 2. kvartal 2008
 - E-post korrespondanse har avdekket at bruk av *repo 105* hadde kun til hensikt å slanke balansen – og det var ingen substans i transaksjonene
 - Manipulasjonene hindret andre aktører kunnskap om Lehmans svake balanse og egenkapital og gjorde sjokket større da boblen sprakk.
- **Vi forstår det slik at under IFRS vil disse repoene bli reflektert som eiendeler og gjeld i balansen**

IASB tiltak – klassifikasjon og måling av finansielle eiendeler: IFRS 9

- Amortisert kost skal benyttes på utlån/obligasjoner o.l. som etter virksomhetsmodellen holdes for å motta kontraktsfestede kontantstrømmer (med mindre fair value option benyttes)
- Finansielle eiendeler for øvrig måles til virkelig verdi
- Hybridkontrakter med innebygde derivater som i sin helhet er finansielle instrumenter skal vurderes samlet
- Fair value option kan benyttes dersom ”accounting mismatch” mellom eiendels og gjeldssiden
- => hevdes å være mindre komplekst (færre målekategorier) og å gi en bedre forklaring på hvorfor noe måles til kost og noe til virkelig verdi

EU har foreløpig ikke godkjent standarden for bruk innen

EU – antagelig fordi den på kort sikt vil gi netto nedjusteringer av verdier og kunne bremse den økonomiske oppgangen. NB Med verdier i utlån og ikke verdipapirer blir virkningene for norske banker begrensede.

- Utgangspunkt:
 - Fair value option kan benyttes på finansielle forpliktelser
 - Det følger av IAS 39 at endringer i egen kredittrisiko påvirker virkelig verdi av egen gjeld og at virkningen av denne endringen resultatføres. Det vil si at verdien av gjelden reduseres dersom selskapets mulighet til å betjene gjelden forverres. Mange mener IAS 39 her er ”counter-intuitive”
- IASB har nylig foreslått
 - At virkning av endring i egen kredittrisiko ikke føres i (det ordinære) resultatet, men kun inngår i andre resultatkomponenter (other comprehensive income)
 - Ingen endringer i måten balanseverdien av gjelden beregnes

Nye tapsregler – Makroøkonomiske betraktninger (1)

- Hva er spesielt med banker?
 - Innebygd usikkerhet om nåverdien av fremtidige finansielle krav
 - Lengre løpetider på utlån enn innlån
 - Den fundamentale rollen som kredittgivning spiller for å sikre virksomhet, investeringer og vekst i en moderne økonomi.
 - => behov for å utvikle bedre makroøkonomisk styring av konjunktursyklusene, ikke bare fokusere på den enkelte institusjon, men hele systemet
 - => hvilken betydning har det for regnskapsreglene?

Nye tapsregler – Makroøkonomiske betraktninger (2)

- I oppgangstider gir incurred loss modellen lave tap, noe som blåser opp resultatene og reduserer marginene og gir prosykliske effekter
 - Gode regnskapsresultater gir høyere kapitaldekning som igjen gir økt utlånskapasitet
 - Tilsynelatende høye marginer på utlån gir økt konkurranse om utlånsvolum og presser marginene ned
 - Høye bonuser, utbetalt på grunnlag av høye resultater har i mange land forsterket bankenes ønske om å gå videre for å tjene tilsvarende bonuser i etterfølgende år
- Overdreven utlånsvirksomhet i oppgangstider medfører tilbakeslag i nedgangstider
 - Kapitalen og utlånskapasiteten svekkes når de negative hendelser utløser nedskrivninger av utlånsverdiene
 - Utlån til eksisterende priser framstår som tilsynelatende mindre lønnsomme, noe som da reduserer utlånsviljen og øker marginene

Nye tapsregler – Makroøkonomiske betraktninger (3)

- Hvordan sikre at banker gjør gode vurderinger av sannsynlige/mulige utfall i fremtiden i beslutninger knyttet til prising og kapitalbehov?
 - Gjennom soliditetsreguleringen
 - Sikre at Basel II gjennomgås og endres (Basel III) slik at kapitalkravene skjerpes og i større grad hensyntar fremtiden
 - Bygge ut med motsykliske kapitalkrav (for eksempel gjennom utbyttebegrensing)
 - Gjennom regnskapsreglene
 - Bytte ut gjeldende incurred loss modell med en mer fremadskuende modell: **expected loss**

Nye tapsregler – ”Expected loss”

Nærmere om IASBs forslag

- Forventet tap modell integrert i amortisert kost beregningen
 - Utgangspunktet for modellen er fastrenteinstrumenter der avkastning (etter tap) ønskes vist som en lik prosentvis avkastning per periode.
 - modellen innebærer at forventet tap beregnet på etableringstidspunktet fordeles over lånenes forventede løpetid gjennom en reduksjon av renteinntektene (*tap føres tidligere - marginene vil da framstå som noe lavere i oppgangstider*)
 - Estimerer på forventede kontantstrømmer (og tap) oppdateres for hver periode og effekten resultatføres direkte
- Høringsfrist 30. juni 2010

Nye tapsregler – Synspunkter på IASBs forslag

- Baselkomiteen støtter prinsipielt IASBs forslag om å erstatte dagens incurred loss modell med en expected loss modell
- Makroøkonomiske innvendinger
 - IASB legger til grunn at "point in time" estimer skal benyttes, mens tilsynsmyndigheter ønsker "through the cycle"
 - IASB legger til grunn at effekten av estimatendringer skal resultatføres direkte, mens mange mener det vil gi volatile resultater og at effekten derfor bør fordeles over rest løpetid
- Modellen reiser også en rekke praktiske utfordringer
 - Hvordan beregne effektiv rente som skal benyttes for neddiskontering av fremtidige kontantstrømmer
 - Kan denne beregnes dersom åpne porteføljer benyttes?
 - Vanskeligere for utlån med flytende rente (unødig komplisert?)
 - Estimere fremtidige kontantstrømmer og tidspunktene for disse
 - Fortsatt forskjeller mellom IASB forslag og Basel II

Hva skjer videre?

- Forenklinger i modellen drøftes
 - Ulike forenklingsmodeller er foreslått, blant annet fra EBF (European Banking Federation) og Baselkomiteen
 - Medfører det at fornyet høringsutkast må gis ut?
- Planen er å vedta endelig standard i fjerde kvartal 2010
- EU-godkjenning
 - Tidligst i 2011
- Ikrafttredelse tidligst 2014?
- Samordningen mellom IASB og FASB går dårlig –
jf at FASB-forslaget i slutten av mai går i en annen retning enn IASBs vedtatte og foreslåtte regler.

Oppsummering (1)

- IFRS og bruk av markedsverdier i regnskapene var ingen hovedårsak til finanskrisen – den skyldtes i første rekke elendige kredittvurderinger i privat sektor og mangelfull offentlig regulering og tilsyn.
- Enkelte regnskapsregler bidro til å forsterke krisen
- Manglende konsolidering av SPE's (SIV's mv) var en svakhet både ved regnskaper og regulering.
- Unntak fra hovedreglene om markedsvurdering er akseptabelt i en krisetid der enkelte instrumenter blir svært lite likvide.
- Interessant å merke at i det likvide aksjemarkedet har markedsverdiene fungert: Investorer har kommet, gått og kommet igjen.
- Generelt bør den helhetlige gjennomgangen for regulering av finansielle instrumenter gjennom IFRS 9 ønskes velkommen.

Oppsummering (2)

- Utlånsnedskrivning basert på incurred loss bidro til krisen ved å gi for gode resultater og stimulere utlån i oppgangsperioden og gi store tap og bidra til å bremse utlånene da nedgangen kom.
- Det må være riktig å få jevnere og mindre prosykliske nedskrivninger av utlån basert på "expected loss" modellen.
- Både for å lage gode regler og ikke forstyrre oppgangen er det greit nok at det vil ta noe tid med nye regler.
- Viktig, men vanskelig å samordne reglene over Atlanterhavet.
- Med ansvar både for regnskapstilsyn og soliditetstilsyn har Finanstilsynet en krevende oppgave. Vi må lytte godt til ulike fagmiljøer og legge vekt på god veiledning til aktørene.