

## "BANKREGULERING"

Innlegg på Valutaseminaret 2013, Soria Moria 8. februar 2013

### 1. Innledning

Bankene har en spesiell posisjon i samfunnsøkonomien. De formidler lån og betalinger. Den finansielle infrastrukturen er blodomløpet i økonomien. Bank- og finanskriser gjennom historien har demonstrert sårbarheten og ført til store realøkonomiske tap.

En av bankenes kjerneoppgaver er å yte lån til husholdninger og bedrifter. I Norge utgjør lån fra banker (inkludert bankeide kredittforetak) rundt 75 prosent av publikums innenlandske gjeld. En annen av bankenes kjerneoppgaver er å tilby publikum likviditet og betalingstjenester. Innskudd i norske banker utgjør om lag 3500 milliarder kroner eller nesten 170 prosent av BNP for fastlands-Norge. Innskudd i banker tilsvarer om lag 20 prosent av husholdningenes og bedriftenes samlede brutto finansielle fordringer i Norge. Gjennom banksystemet ble det i 2011 formidlet betalinger som summerte til mer enn 13 000 milliarder kroner.

I formidlingen av kreditt transformerer bankene innskudd med kort løpetid til utlån med lang løpetid. Innskuddene er likvide, mens utlånene er bundet opp for lang tid. Kjernevirksomheten påfører bankene kreditt- og likviditetsrisiko.

Bankvirksomhet deles ofte inn i tradisjonell bankvirksomhet og investeringsbankvirksomhet. Førstnevnte er prinsipielt å ta i mot innskudd og yte lån. Investeringsbanker driver markedspleie (market making) i ulike finansielle instrumenter, handel for egen regning i finansielle instrumenter, aktiv og passiv verdipapirforvaltning for kunder samt tilrettelegging og garantistillelser i førsthåndsmarkedene for aksjer og obligasjoner. Når banker både driver tradisjonell bankvirksomhet og yter investeringstjenester, benevnes de ofte universalbanker.

Kredittformidling utenfor det regulære banksystemet benevnes ofte skyggebankvirksomhet. Skyggebanker faller ikke inn under sentralbankenes "lender of last resort"-funksjon og innskuddsgarantiordningene.

I flere land, og kanskje særlig i USA, har tidligere kriser ført til lovgiving som har skilt mellom tradisjonell bankvirksomhet, som det er viktig å beskytte, og annen virksomhet som lovgiver ikke har ønsket å legge inn under et sikringssystem. På dette området endret lovgivingen seg mye i årene fram til den siste finanskrisen, slik at banker i tillegg til kredittformidling også fikk adgang til å ta stor risiko i verdipapir- og valutamarkedene. Nå drøfter nasjonale tilsynsmyndigheter og internasjonale organer om det er hensiktsmessig å fastsette rammer for hvilke aktiviteter banker kan drive med. En ekstrem variant er å innføre smale banker (narrow banking, utility banking). Dette er institusjoner som kan ta i mot, som de eneste, innskudd, og som må videreplassere disse i likvide aktiva eller utlån med lav kredittrisiko. Betalingsformidling ville vært en integrert del av smalbankenes virksomhet.

Den grunnleggende motivasjonen for å regulere og føre tilsyn med finansinstitusjonene og -markedene er å sikre at institusjoner og markeder kan allokere kapital og risiko effektivt. Det er selvsagt et mål at de fungerer tilfredsstillende i normale perioder, men det er spesielt viktig å unngå finansiell ustabilitet og systemsammenbrudd med bank runs og kredittkontraksjon. Finanskriser er svært kostbare og har store negative langsiktige virkninger på økonomien. Regulering og tilsyn

reduserer sannsynligheten for finanskriser og kan også bidra til å dempe svingningene i økonomien, at innskytere og låntakere beskyttes og at tilliten til det økonomiske systemet opprettholdes.

Banksystemets vitale plass i samfunnsøkonomien kan redusere bankkreditorenes insentiver til å ta tilstrekkelig betalt for å gi lån til bankene. Dette bidrar til at lånefinansiering blir gunstigere for bankene enn egenkapitalfinansiering og er med på å øke bankenes gjeldsgrad utover det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Det er også andre sider ved bankvirksomhet som øker viktigheten av regulering og tilsyn. Banker har svært høy gjeldsgrad. Dette kan gi ledelsen og andre bankansatte insentiver til å ta høyere risiko enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Bankaksjonærer og kreditorer har ikke tilfredsstillende mekanismer eller gode nok insentiver til å utøve tilstrekkelig overvåking og styring av bankene. Dette kan bli forsterket av innskuddsgarantiordninger, av at det er mange og små aksjonærer og innskytere, av kompleksitet og begrenset gjennomsiktighet i bankvirksomhet.

Norske banker har sin kjernevirksomhet innen tradisjonell bankvirksomhet. Det vil si utlånsvirksomhet med innskudd fra kunder som viktigste finansieringskilde. I bankenes resultatregnskap utgjør inntekter fra denne virksomheten, uansett størrelse på banken, den klart største andelen. De største norske bankene har i tillegg betydelige inntekter fra investeringsbankvirksomhet, som hovedsakelig omfatter meglervirksomhet, egenhandel i finansielle instrumenter og emisjons- og tilretteleggervirksomhet. Samlet for norsk banksektor utgjør likevel denne delen av inntektene en liten andel av totale inntekter over tid.

Utvikling i bankenes egenkapital i forhold til forvaltningskapitalen viser at egenkapitalandelen til bankene var lav i årene før bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, da egenkapitalen gikk tapt for de største forretningsbankene. I årene etter bankkrisen ble bankene igjen kapitalisert opp. Kjernekapitaldekningen har i hoveddelen av perioden etter innføringen av Basel I i 1991 ligget over 8 prosent for bankene samlet. Ved innføringen av Basel II innebar bruk av interne modeller (IRB) redusert beregningsgrunnlag for kredittrisiko, som medførte høyere rapportert kapitaldekning.

For å møte en periode med lavere aktivitet i økonomien og økte markedskrav til både nivå og kvalitet på kjernekapitalen, satte bankene i gang tiltak for å bedre soliditeten i perioden under og etter finanskrisen. Innhenting av kapital i markedene samt tilbakeholdt overskudd har ført til at kjernekapitaldekningen har økt siden 2008. Norske myndigheter har satt klare krav til at bankene skal ha solide buffere utover minstekravene.

Det har vært flere finans- og bankkriser i Norge, og for mange av disse har makroøkonomiske faktorer vært sentrale. Forut for krisene har ofte økonomien vokst sterkt, kredittveksten har vært høy, gjeldsgraden har økt og prisene i eiendoms- og aksjemarkedene har steget kraftig. I 1880-90 førte en sterk internasjonal nedgang til dårlige tider i shipping-næringen. I årene 1899-1905 falt prisene i eiendoms- og aksjemarkedene kraftig etter en periode med sterk vekst internasjonalt og i Norge. Før krisen på 1920-tallet var det sterk kredittvekst. Da det snudde, gikk økonomiene inn i en periode med deflasjon som spredde seg til Norge. Bedriftenes inntekter falt dramatisk, og utlånstapene i bankene steg. En rekke banker ble satt under administrasjon. Bankinspeksjonen ble etablert i 1924. Den skandinaviske bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet kom etter en periode med deregulering og sterk kredittvekst.

Den internasjonale finanskrisen høsten 2008 førte til at verdensøkonomien ble rammet av den største nedgangen siden 1930-tallet. Det er flere årsaker til at det oppsto en global finansiell krise og hvorfor de realøkonomiske virkningene som fulgte ble så alvorlige. Det er avdekket betydelige mangler ved regulering og tilsyn, og svakheter i mange finansinstitusjoners risikostyring, forretningsmodeller og virksomhetsutøvelse. I tillegg var det i en periode med høy global vekst dannet store makroøkonomiske ubalanser. Det var store underskudd på handelsbalansen i særlig USA, men også i Storbritannia og noen euroland. Kapitalstrømmen fra land med spareoverskudd til land med spareunderskudd førte til sterk vekst i likviditeten i markedene og lave risikopremier i USA og andre vestlige land. Dette skjedde i en periode med svært lave renter. Et viktig trekk ved krisen var at kvaliteten på finansinstitusjonenes kredittvurderinger ble svekket. Sterk kredittvekst gikk sammen med økte boligpriser, som igjen ga grunnlag for ytterligere kredittvekst. Det utviklet seg en kredittrevet boligboble. Husholdninger med svak betjeningsevne fikk fullfinansiert kjøp av boliger.

Et grunnleggende fellestrekk for internasjonale og nasjonale kriser er nettopp sterk kredittvekst og økte priser på boliger, næringseiendommer og aksjer. Ofte reduseres risikopremiene i kreditt- og obligasjonsmarkedene og investorer retter oppmerksomheten mot mer risikable aktiva for å opprettholde avkastningen. Forgjeldingen i samfunnet stiger. Husholdningenes gjeldsgrad øker kraftig, ikke-finansielle foretak blir mindre solide og kapitaldekningen i bankene svekkes reelt sett.

Norge ble mildt rammet av den internasjonale finanskrisen. Etter bankkrisen på tidlig 1990-tall har det skjedd en bedring i bankenes kredittpraksis og risikostyring. Også tilsynsmyndighetene lærte av bankkrisen i Norge og bygde opp et moderne risikobasert mikro- og makrotilsyn. For Norge var det også viktig at oljeprisen holdt seg høy. Et markert, varig fall i oljeprisen ville antakelig ha gitt en betydelig dårligere utvikling. Den internasjonale finanskrisen viste sårbarheten i de norske bankenes markedsfinansiering. Uten statlige støttetiltak ville sannsynligvis kreditttilførselen i de norske bankene stoppet helt. De realøkonomiske virkningene ville vært betydelige. Det er viktige lærdommer å trekke av dette.

## **2. Utviklingen i den norske banknæringen og norske bankreguleringer**

### *Norsk bankregulering og -tilsyn på 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet*

De første norske sparebankene ble etablert på 1820-tallet, mens de første forretningsbankene ble etablert rundt 1850. Sparebankene var underlagt offentlig tilsyn nesten helt fra starten. Stortinget vedtok i 1824 en egen lov om sparebanker. Formålet med loven var primært å sikre innskytternes midler ved å regulere og kontrollere sparebankenes driftsprinsipper og soliditet. Loven ga imidlertid ikke myndighetene rett til å foreta stedlige inspeksjoner av bankene. Den første norske sparebankinspektøren ble ikke ansatt før i 1900. Det ble ikke innført noen form for offentlig tilsyn eller regulering med forretningsbankene før aksjeloven av 1910 og den midlertidige forretningsbankloven av 1918 ble implementert. I 1924 ble *Lov om aktiebanker* vedtatt, og tilsyn med forretningsbankene startet i 1925 da Bankinspeksjonen ble etablert. Hovedårsaken til at forretningsbankene ikke var underlagt tilsyn og regulering de første tiårene, var at myndighetene antok at kundene til disse bankene hovedsakelig var næringsdrivende og derfor hadde mer økonomisk kunnskap og ressurser enn privatkunder.

Et viktig mål ved offentlig tilsyn og regulering var å motvirke spekulasjonsartet virksomhet og dermed sikre folks sparemidler og stabiliteten i bankvesenet. Tilsynsmyndighetenes innsats for å

begrense slik virksomhet bidro trolig til at sparebankene ikke ble hardere rammet under bankkrisen på 1920-tallet. Den sterkeste ekspansjonen i finansmarkedene under første verdenskrig kom i de sektorene som ikke var omfattet av tilsyn eller regulering, herunder forretningsbankene, og det var også disse som fikk størst problemer da konjunktorene snudde. Til tross for offentlig tilsyn og regulering fikk også mange sparebanker problemer på slutten av 1920-tallet og begynnelsen av 1930-tallet. Hovedårsaken var imidlertid gjeldskrisen i norske kommuner og ikke tradisjonell spekulasjonsartet virksomhet fra sparebankenes side.

#### *Banktilsyn og -regulering i etterkrigstiden*

Etter andre verdenskrig hadde myndighetene et klart mål om å styre den økonomiske utviklingen i Norge. Ved å påvirke kredittvolumet og -sammensetningen kunne myndighetene sikre et høyt investeringsnivå og finansiering av prioriterte sektorer. Bankenes rentebetingelser, utlån og kapitalplasseringer ble regulert gjennom ulike lover og retningslinjer.

#### *Fra direkte utlånsreguleringer og stor stabilitet til deregulering og bankkrise*

Utover på 1970-tallet ble kredittreguleringssystemet av ulike årsaker satt under stadig økende press. Det vokste fram et uregulert kredittmarked og kapitalmobiliteten internasjonalt økte. Samtidig bidro reduserte lånekostnader til å øke kredittterspørselen. Dette innebar at kreditt i stadig større grad ble kanalisert utenom bankene og de kvantitative utlånsreguleringene. Kredittreguleringen mistet etter hvert mye av sin påvirkningskraft. Samtidig skjedde det en betydelig deregulering av finansmarkedene og bankene på slutten av 1970-tallet og utover på 1980-tallet.

Kapitaldekningskravene for bankene ble gradvis liberalisert fra begynnelsen av 1960-tallet og fram mot slutten av 1980-tallet. I 1972 ble minimumskravet til kapitaldekning redusert til 6,5 prosent. Dette minimumskravet ble opprettholdt helt til innføringen av Basel-reglene i 1992. Videre økte bruken av ansvarlig lånekapital – dvs. kapital med lavere "kvalitet" – på 1970- og 1980-tallet. Aksjebankloven fra 1924 åpnet for å likestille aksjekapital og ansvarlig lånekapital, men adgangen ble relativt lite brukt av bankene frem til 1970-tallet. I 1984 begrenset Finansdepartementet bruken av ansvarlig lånekapital til å utgjøre maksimalt 50 prosent av bankens egenkapital. Men i 1987 ble dette kravet lempet på, og bankene kunne ha like store deler ansvarlig lånekapital og egenkapital. Det betydde i praksis at en bank kunne ha en kjernekapitaldekning på bare 3,25 prosent og likevel tilfredsstillende minimumskravet. Lave kapitalkrav bidro til en kraftig økning i gjeldsveksten og boligprisene, som endte i bankkrise og et kraftig økonomisk tilbakeslag noen år senere.

#### *Fra nasjonal til internasjonal regulering*

Erfaringene fra bankkrisen har spilt en betydelig rolle for regelverksutviklingen i Norge siden begynnelsen av 1990-tallet. Krisen viste bl.a. at bankenes tapsabsorberende evne er svært viktig for stabiliteten i finanssystemet. Videre viste den at en vedvarende sterk utlånsvekst kombinert med liten kontroll med kredittrisikoen kan føre til store problemer i både enkeltbanker og til systemrisiko med betydelige realøkonomiske konsekvenser. Samtidig er vi underlagt økende grad av internasjonal regelverksharmonisering. Norge har gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til å gjennomføre det meste av EU-retten i sin nasjonale lovgiving. Norsk bankregulering og -tilsyn har derfor siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 i betydelig grad blitt styrt av EU/EØS-regelverket.

### **3. Internasjonal utvikling i bankregulering**

#### *Fra Basel I til Basel III*

I USA ble standarder for risikobasert kapitaldekning utviklet av Federal Reserve allerede på 1950-tallet (ABC- Form for Analyzing Bank Capital). Dette var ikke bindende krav, men ble benyttet i analyser av bankene. Regulatoriske kapitalkrav ble først innført i 1982, men da som krav til egenkapitalandelen uavhengig av risikoen i bankenes porteføljer. Etter at sparebankkrisen i USA utviklet seg på midten av 1980-tallet, ble ABC-formen trukket frem igjen og benyttet som grunnlag for utformingen av Basel-reglene (Basel I).

Baselkomitéen ble opprettet i 1974 og organisert under den internasjonale oppgjørsbanken (BIS). Komiteen ble etablert i etterkant av Bankhaus Herstatt-konkursen for å bidra til koordinering og informasjonsdeling mellom G-10 landene. Mangel på koordinering mellom landene medførte problemer i oppgjør av valutatransaksjoner. Det spredte seg en uro som følge av konkursen.

Etter resesjonen i 1973-74 var bankenes kapitaldekning gjennomgående lav. Tilfeller der store internasjonale banker med lav kapitalisering ble påført betydelige tap på utlån til utviklingsland på slutten av 1970-tallet, sparebankkrisen i USA og japanske bankers internasjonale ekspansjon bidro til at komitéen etter hvert begynte å utarbeide anbefalinger for internasjonalt harmoniserte reguleringsstandarder. En var særlig bekymret for spredning av uro som følge av problemer i store internasjonale banker.

Da komitéen i 1988 lanserte anbefalingene for Basel I, var hovedformålet å bidra til stabilitet i det internasjonale banksystemet gjennom harmoniserte og strengere standarder for kapitaldekning. Videre var det et mål å gjøre kravene risikosensitive, men dette var sekundært. Basel I ble utformet enkelt for å kunne implementeres raskt.

Kravet til kapitaldekning ble satt til minimum 8 prosent av et risikovektet beregningsgrunnlag, der foretakslån var vektet 100 prosent og godt sikrede boliglån 50 prosent. Det ble også satt krav til sammensetningen av kapitalen. Minst 4 prosent av grunnlaget skulle bestå av ren egenkapital (aksjekapital og tilbakeholdt overskudd). Beregningsgrunnlaget omfattet først kun kredittrisiko, men ble utvidet til å omfatte markedsrisiko i 1993.

I etterkant ble det reist kritikk om at beregningsgrunnlaget var for enkelt og bidro til uheldige tilpasninger fordi det var for liten sammenheng mellom kapitalkrav og risiko. Banker med høy risikovillighet kunne vri porteføljen mot låntakere med høyere risiko og øke inntektene på kort sikt uten at dette medførte skjerpede krav. Kapitalkravet kunne også reduseres dersom virksomheten ble organisert slik at eksponeringer kunne tas av balansen. Et annet element i kritikken var at reguleringen ga bankene for svak motivasjon til å investere i gode systemer for måling og styring av risiko, og at både tilsynsmyndigheter og banker hadde for liten innsikt i risikoen knyttet til utlånsporteføljene.

I årene etter Basel I ble introdusert fikk japanske banker problemer, en nordisk bankkrise oppsto og senere utviklet det seg kriser i Asia og Latin-Amerika. Mellom 1980 og 1996 opplevde 133 av 181 medlemsland i IMF store problemer i banksektoren. Selv om det vanskelig kunne hevdes at Basel-reglene var årsaken til problemene, var vurderingen at reglene burde endres.

De nye Basel-reglene, Basel II, ble foreslått i 2001, vedtatt i 2004, og trådte i kraft i EØS i 2007. Reglene skulle gjelde både på konsolidert og sub-konsolidert nivå for å fange opp risikoen i finanskonsern. Basel II bygget videre på prinsippene for Basel I, men økte også risikofølsomheten ved å introdusere flere risikokategorier, og ved å gi adgang til at beregningsgrunnlaget kunne fastsettes ved hjelp av internt utviklede risikomodeller. Det ble også innført kapitalkrav for operasjonell risiko. I tillegg til minstekravene til kapitaldekning (pilar 1), ble det fastsatt bestemmelser for bankenes egne vurderinger av sine kapitalbehov og tilsynsmessig oppfølging av bankenes kapitalnivå (pilar 2), samt regler for offentliggjøring av informasjon om risiko og risikostyringssystemer (pilar 3).

Også de nye Basel-reglene ble tidlig gjenstand for kritikk. I forkant av innføringen var det særlig en bekymring for at risikofølsomheten kunne virke prosyklisk, ved at kravene ble lettere i gode tider når risikoen ble målt lav og slik kunne bidra til å øke en allerede høy kredittvekst, og motsatt bidra til økt kredittkontraksjon i krisetider.

Beregningsstudier viste at Basel II kunne medføre en betydelig svekkelse i beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen. Mange stilte seg tvilende til at den tilsynsmessige oppfølgingen (pilar 2) og bedre grunnlag for markedsdisiplin (pilar 3) ville klare å demme opp for dette, og at kapitaldekningen i banksystemet derfor ville bli redusert. Det ble påpekt at kompleksiteten i regelverket ville gi ressursmessige utfordringer for både banker og tilsynsmyndigheter, og trekke oppmerksomhet bort fra en helhetlig vurdering av risikoen i det finansielle systemet. Finanstilsynet har delt disse bekymringene, og særlig vært kritisk til svekkelsen i beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen.

Kort etter innføringen av Basel II fulgte den internasjonale finanskrisen. Regelverksendringene var for nye til å kunne ha bidratt til krisen, men samtidig var det klart at regelverket i for liten grad håndterte svakhetene som krisen avdekket. Krisen hadde vist at kapitaldekningen var for lav, at finansieringen i mange banker var for kort, og at både likviditets- og motpartsrisiko var for dårlig dekket i regelverket. I tillegg viste finanskrisen viktigheten av å overvåke sårbarheten i det finansielle systemet som helhet. Sårbarheten i systemet hadde bygget seg opp over tid uten at tilstrekkelige tiltak var truffet. I mange land hadde tilsynsmyndigheten hatt for liten oppmerksomhet om bærekraften i institusjonenes forretningsmodeller, og hvilke systemeffekter aktivitetene kunne ha.

Basel III-anbefalingene kom i 2010-2011 og både reviderer og supplerer Basel II-regelverket. Blant de viktigste endringene er innstramming av kravene til nivå og kvaliteten på kjernekapitalen, introduksjon av kvantitative likviditetskrav og et ikke-vektet egenkapitalkrav, særkrav for systemviktige institusjoner og regelverksendringer for å dekke derivat- og oppgjørs-, og motpartsrisiko. Det introduseres også en kapitalbevaringsbuffer og en motsyklisk buffer. De nye kravene i EU benevnt CRD IV som fortsatt er til behandling i EU-organene, forventes å foreligge om kort tid, og er basert på Basel III. CRD IV vil bygge på prinsippet om såkalt fullharmonisering, som innebærer at minstekrav til nasjonal lovgivning i dagens reguleringer erstattes av like nasjonale regler med noen tilpasningsmuligheter.

En svakhet knyttet til risikomodellering er at den empiriske basisen kan være mangelfull. Flere av tidsseriene som nyttes til beregning av ulike parametere er korte, og flere av tidsseriene er ikke stabile over tid. Begge forhold gjør det vanskelig å modellere risiko.

Mange risikofaktorer påvirkes av finansinstitusjonenes atferd og av markedsutviklingen. Både adferden og utviklingen i markedene, og sammenhengene mellom atferd og markeder, endrer seg over tid. Disse endringene kan ikke observeres og derfor heller ikke anslås. I kriser kan institusjonene måtte selge eiendeler for å opprettholde kapitaldekningen. Dette kan sette i gang en selvforsterkende nedadgående spiral, der utviklingen i de ulike institusjonene styres av de samme (og få) risikofaktorene. Det kan være frykten alene som driver utviklingen og som fører til stadig fallende priser og reduserte verdier. Slike forhold gjør det vanskelig å anslå risiko ut fra historiske data.

Det eksisterende kapitaldekningsregimet er ikke enkelt, og kompleksiteten har økt. Robuste reguleringer krever at det tas høyde for at sammenhengene i systemet er ukjente eller usikre og ikke lar seg estimere i risikomodeller. Det er vanskelig å vurdere hvor stor modellusikkerheten knyttet til den beregnende kapitaldekningen er. Komplekse systemer preges i perioder av diskontinuiteter og vendepunkter, som kommer brått og overraskende. Skal en forebygge finanskriser, må reguleringen åpne opp for inngripen i god tid før krisen er et faktum. Det er viktig at risikomodellene skiller godt nok mellom risikable og mindre risikable banker.

Basel I-systemet hadde klare svakheter, men var samtidig enkelt og gjennomskiktig. Minimumskravene understøttet det tilsynsmessige skjønnet og markedsdisiplin. Basel II introduserte flere risikokategorier og åpnet opp for bruk av interne risikomodeller. Basel III representerer en forlengelse av dette. Reguleringsystemet er blitt mer komplekst og mindre transparent.

At bankene nytter forskjellige risikomodeller bidrar til å gjøre det vanskelig å sammenligne den reelle soliditeten mellom banker. Dette gjelder både nasjonalt, men i enda sterkere grad internasjonalt, og gjelder både for aksjonærer, kreditorer og tilsynsmyndigheter. I mange tilfeller påvirker risikomodelleringen prising av utlån. Utlån som krever høy egenkapitaldekning kan bli dyrere for kundene enn utlån som krever lav kapitaldekning. Dette er rimelig dersom høy egenkapitaldekning reflekterer høyere kredittrisiko. Det er denne risikoforskjellen som ofte ligger bak bankenes fastsetting av utlånsrenter.

Det er usikkerhet knyttet til hvor presis risikomodelleringen i bankene er, og om den fanger opp all relevant risiko. Dette understreker viktigheten av løpende makrotilsyn, stedlig tilsyn, modellgodkjenningprosesser og Pilar 2-vurderinger i Finanstilsynet. Disse fire aktivitetene og samspillet mellom dem representerer en særlig viktig overbygning i myndighetenes arbeid for å sikre finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

### *Makrotilsyn*

Makrotilsyn har fått en mer framstående rolle i den internasjonale debatten i kjølvannet av finanskrisen. En av erfaringene fra krisen var at myndighetene i mange land i for liten grad rettet oppmerksomheten på utvikling av systemrisiko og tiltak for å redusere denne risikoen. Formålet med makrotilsyn og -regulering er å begrense systemrisikoen i finansmarkedene/-institusjonene og bidra til finansiell stabilitet. Et sterkt makrotilsyn og god makroregulering bidrar til å redusere sannsynligheten for finanskriser, og vil også bidra til å dempe virkningen av slike kriser når de inntreffer.

Det er særlig to dimensjoner ved systemrisiko som er relevant i makrotilsynet. Den ene er tidsdimensjonen, som utvikling over tid av sterk kredittvekst, høye bolig- og aksjepriser, økte oljepriser, sterkere kronkurs og reduserte risikopremier. På et eller annet tidspunkt kan hendelser inntreffe som fører til tillitssvikt med påfølgende kredittkontraksjon, reduserte bolig- og aksjepriser og sterk økning i risikopremiene. Den andre dimensjonen dekker risikofordelingen i det finansielle systemet på et gitt tidspunkt (tverrsnittdimensjonen). Denne dekker blant annet kompleksitet og ugjennomsiktighet i konsernstrukturer, gjensidige bindinger, eksponering mot de samme risikofaktorene og sårbarhet mot samme type sjokk.

Makrotilsyn og -regulering har grenseflater mot flere andre politikkområder, inkludert penge- og finanspolitikk. Den viktigste er imidlertid mot "microprudential"-overvåking og regulering, som i korthet kan sies å dekke tilsynet med enkeltinstitusjoner. Det er vanskelig å trekke et skarpt skille mellom makroovervåking og mikroregulering. Dette ble allerede klart etter den norske bankkrisen på 1990-tallet. Det er bare mulig å vurdere situasjonen i en enkelt finansinstitusjon på bakgrunn av situasjonen i samfunnsøkonomien og markedene. Finansiell stabilitet og systemrisikoaspektet har derfor vært en integrert del av Finanstilsynets virksomhet de siste to tiårene.

Det var erfaringene fra bankkrisen på 1990-tallet som ledet til etablering av makroøkonomisk overvåking i Finanstilsynet. Det var i første rekke bankene som ble rammet, og de tre største forretningsbankene ble overtatt av staten. Dette bidro til at bankene, og særlig de store og systemviktige, har fått mest oppmerksomhet i tilsynets arbeid for å sikre finansiell stabilitet. Flere av de største norske bankene inngår i blandede finanskonsern der livsforsikring utgjør et viktig forretningsområde. Samtidig er norske livsforsikringsselskaper betydelige investorer i verdipapir- og eiendomsmarkedene. Livsforsikringsselskapene har derfor vært inkludert i overvåkingen siden oppstarten i 1994. Mikro- og makrotilsyn griper inn i hverandre og er komplementerende. Finanstilsynet har gjennom virkemidlene tilsyn og overvåking, forvaltning, regelverksutvikling og informasjon og kommunikasjon dekket både makro- og mikrotilsyn.

Den makroøkonomiske overvåkingen drar nytte av den tette kontakten med det stedlige og dokumentbaserte tilsynet, blant annet ved at en kan oppdage kilder til risiko gjennom tilsynsvirksomheten. Samtidig er vurderinger fra den makroøkonomiske overvåkingen et viktig grunnlag for å vurdere spesialanalyser og som bakgrunnsinformasjon ved stedlige tilsyn. Makroanalyser benyttes i SREP (Supervisory Review and Evaluation Process), som er Finanstilsynets gjennomgang av bankenes ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process). I vurderingene av kapitalbehovet i bankene blir risikoen i den enkelte bank og risikoen i økonomien som helhet lagt til grunn. Det vurderes om bankenes kapitaldekning og framtidige kapitalplaner sikrer tilstrekkelig soliditet til å opprettholde utlånsvirksomheten også gjennom en nedgangskonjunktur som varer over flere år. Den framtidige makroøkonomiske utviklingen og usikkerheten knyttet til denne er derfor svært viktig i disse vurderingene. Samtidig er informasjon fra det stedlige og dokumentbaserte institusjonstilsynet svært viktig for vurderinger av systemrisiko og finansiell stabilitet.

Makrotilsynsarbeidet i Finanstilsynet og grensdragningen mot mikrotilsynet er konsentrert til kartlegging av mulige kilder til økonomiske sjokk som kan lede til stabilitetsproblemer i finansnæringen. Risikoen for oppbygging av bobler, spesielt i kreditt- og eiendomsmarkedene, har fått og vies fortsatt stor oppmerksomhet. Overvåkingen er nå hovedsakelig bygget opp rundt et indikator- og analysesett som grovt regnet dekker seks hovedkategorier og som fanger opp både



makro- og mikroforhold. Finanstilsynets analyser blir offentliggjort i rapporten *Finansielt utsyn* på våren og i *Finansielle utviklingstrekk* på høsten.

Internasjonalt er det foreslått flere virkemidler for å begrense systemrisikoen. Mange av disse er velkjente fra det institusjonsspesifikke tilsynet som krav til soliditet og likviditet. Finanstilsynet har i lang tid gjennom pilar 2-prosessene lagt til grunn et krav om at bankene opererer med en kapitaldekning som overstiger minimumskravene i eksisterende lovgivning med god margin. Tilsynet har også lagt vekt på å videreføre det såkalte "gulvet" på risikovektede eiendeler i beregningsgrunnlaget for kapitalkravene, som innebærer at risikovektet beregningsgrunnlag ikke kan settes lavere enn 80 prosent av hva det ville ha vært med de standardiserte risikovektene i Basel I. I godkjenningen av bankenes interne risikomodeller har tilsynet lagt vekt på et bredt datagrunnlag og robuste estimater av modellparametere.

Tilsynet har videre understreket viktigheten av at bankene tidlig tilpasser virksomheten til kapital- og likviditetskravene i CRD IV. Tilsynets retningslinjer for utlån til boligformål, som ble innstrammet i 2011, ble innført i 2010 for blant annet å verne om den finansielle stabiliteten. Disse retningslinjene forutsetter helhetlige og grundige kredittvurderinger og bl.a. at utlån til boligformål ikke skal gis med mindre låntakeren har likviditetsoverskudd selv etter en renteøkning på fem prosentpoeng, og at utlånet normalt ikke skal overstige 85 prosent av boligens verdi. Det er innført krav om rapportering av likviditetsindikatorer for alle banker (LCR og NSFR). I forbindelse med stedlige tilsyn, risikovurderinger av bankene og tilsynets rapportering understrekes regelmessig behovet for økte likviditetsbuffer og langsiktig, stabil finansiering. Finanstilsynet vil komme tilbake med en konkret og nøyaktig opptrappingsplan når viktige prosesser i EU-systemet er avklart.

#### *Det strukturelle rammeverket for banknæringen*

En viktig årsak til at den internasjonale finanskrisen fikk et så stort omfang, var økende kompleksitet og redusert transparens i selskapsstrukturer og instrumentbruk. I Norge har ikke dette vært framtrepende. En viktig grunn er det norske regelverket som regulerer konsernforhold og institusjonenes virksomhet. I Norge skal for eksempel finanskonsern organiseres etter holdingmodellen. Dette forebygger at problemer i bank- og finansdelen av et konsern smitter over på forsikringsdelen i det samme konsernet. Transaksjoner mellom konsernselskaper er regulert. I Norge sikrer lovverket også at virksomheten i finanskonsern avgrenses til finans- og forsikringsvirksomhet. Et skyggebanksystem vokste aldri fram, blant annet fordi utlånsvirksomhet er underlagt konsesjonsplikt. I tillegg har myndighetene fulgt en restriktiv holdning til verdipapirisering.

Finanstilsynet bidrar til utviklingen av det norske regelverket. I forvaltningen av regelverket legger tilsynet vekt på hensynet til systemrisiko. Samlet sett har lovverket og forvaltningen av dette bidratt til begrenset kompleksitet og stor grad av transparens i det finansielle systemet.

Innenfor EU-systemet arbeides det for innføring av en bankunion, som blant annet vil bygge på felles regelverk og tilsyn og de samme innskuddsgaranti- og krisehåndteringssystemene. Innskuddsgarantisystemer beskytter kjernevirksomhetene til bankene; innskudd, utlån og betalingsformidling. Effektiviteten i krisehåndtering avhenger av flere faktorer, herunder organisering og struktur av tradisjonell bankvirksomhet og investeringsbankvirksomhet.

I november 2011 ble EU-parlamentets beslutning om å nedsette en ekspertgruppe på høyt nivå for å vurdere strukturelle reformer av banksektoren i EU offentliggjort. Gruppen ble ledet av Finlands sentralbanksjef Erkki Liikanen. Liikanen-gruppen konkluderer med at det er nødvendig juridisk å separere visse risikable aktiviteter fra den delen av bankgruppen som mottar innskudd fra kunder (innskuddsbanken), i tillegg til å innføre ny og forbedret lovgivning for kapital og likviditet mv. Separasjon skal omfatte egenhandel i finansielle instrumenter og andre aktiviteter som har nær sammenheng med verdipapir- og derivatmarkedene. Gruppen anbefaler at lån, kredittlinjer og usikret kredittkspnering mot spesialfond (hedge-fond), strukturerte investeringsenheter mv. og investeringer i ikke-børsnoterte aksjer, skal inngå i investeringsbankenheten (handelsenheten). Obligatorisk separasjon anbefales for aktiviteter som utgjør en betydelig andel av virksomheten, eller dersom det er slik at aktivitetene vurderes som vesentlige for den finansielle stabiliteten. I tillegg anbefaler gruppen at bare innskuddsbanken skal kunne tilby betalingsformidling for personkundemarkedet og finansielle aktiviteter med sikrede innskudd.

Liikanen-gruppen oppgir at det viktigste målet med forslagene er å gjøre de samfunnsmessig viktigste bankfunksjonene tryggere, mindre sammenbundet med bankenes handelsaktiviteter, og å begrense skattebetalernes implisitte og eksplisitte eksponering mot investeringsbankdelen av bankgruppene. Separasjon i ulike juridiske enheter er ment å gjøre strukturen i bankgruppene enklere og mer gjennomsynlig, og dermed også legge et bedre grunnlag for markedsdisiplin og overvåking, gjenvinning og løsning/oppløsning (recovery and resolution). Ifølge gruppen vil tvungen separasjon i tillegg begrense insentivene til og muligheten for å ta overdreven risiko med sikrede innskudd, isolere tap i handelsenheten fra innskuddsbanken og begrense skattebetalernes og innskuddsgarantiordningenes betingede forpliktelser. Videre kan separasjon dempe overdreven kredittgivning fra innskuddsbanken til andre finansielle aktiviteter, begrense bindingene mellom tradisjonell bankvirksomhet og skyggebankvirksomhet og sikre like konkurransevilkår for investeringsbankaktiviteter, uavhengig av om de inngår i en større bankgruppe eller utføres i en uavhengig investeringsbank.

I USA vil ny lovgivning (Dodd Frank Act) basert på den såkalte Volcker-regelen (etter en tidligere sentralbanksjef) medføre at banker som opererer i USA ikke kan drive egenhandel og kun ha begrenset aktivitet eller eksponering mot private equity- og hedge-fond. I Storbritannia foreslår Vickers-rapporten å gjerde inn "retail banking".

Fellesmotivasjonen for de tre forslagene er å skille mellom tradisjonell bankvirksomhet og investeringsbankvirksomhet med mål om å unngå kryss-subsidiering og spredning av problemer fra investeringsbankvirksomheten til den tradisjonelle bankvirksomheten. En begrunnelse for denne typen strukturelle reguleringer er at de bidrar til å redusere usikkerheten i systemet gjennom "enkel" regulering av systemet som helhet. I debatten om slik regulering er det reist spørsmål om stordriftsfordeler knyttet til bankvirksomhet kan bli mindre, mens andre har reist spørsmål om hvor store stordriftsfordelene er.

I Tyskland er det foreslått lovgivning som vil føre til at flere innskuddsbanker må skille ut egenhandel, utlån og garantier til hedge-fond og høy-frekvent handel. Etter planen skal ny lov vedtas i 2014, og bankene må innen juli 2015 ha tilpasset virksomheten til separasjonskravet. Det tyske forslaget følges av et tilsvarende fransk forslag.

Etter det britiske forslaget kan tradisjonell bankvirksomhet og investeringsbankvirksomhet eksistere innenfor den samme bankgruppen. Det samme gjelder for Liikanen-forslaget, som forutsetter juridisk separasjon. Volcker-regelen åpner ikke for en slik mulighet. I et avisintervju (The Telegraph) gikk Volcker i mot den britiske løsningen. Dette var før Liikanen-rapporten forelå. Volckers utgangspunkt er at inngjerding eller "ring-fencing" av tradisjonell bankvirksomhet ikke er tilstrekkelig til å beskytte kjernevirksomheten mot investeringsbankvirksomheten i en krisesituasjon.

#### *Regelverk for krisehåndtering*

EU-kommisjonen la fram forslag til direktiv for krisehåndtering i fjor sommer. Forslaget er i tråd med anbefalinger fra Financial Stability Board og Baselkomitéens forslag til verktøy for å løse kriser i grensekryssende banker. Etter direktivet skal hvert land utpeke en krisehåndteringsmyndighet. Bankene skal pålegges å utarbeide beredskapsplaner for å gjenoppbygge den finansielle stillingen når denne er alvorlig svekket. Det skal legges til grunn at bankene ikke mottar støtte i en slik krisesituasjon, og European Banking Authority (EBA) skal utarbeide tekniske standarder for planene. Krisehåndteringsmyndigheten vil bli pålagt å utarbeide avviklingsplaner.

Tilsynsmyndighetene vil bli gitt myndighet til å intervensere tidlig. Direktivforslaget inneholder fire forskjellige avviklingsverktøy. Disse er 1) salg av hele eller deler av banken, 2) overføring av hele eller deler av banken til en brobank, 3) overføring av deler av bankens aktiva eller passiva til egne forvaltningsforetak og 4) nedskrivning eller konvertering av gjeld (bail in).

Etter direktivforslaget skal det opprettes et krisehåndteringsfond, som skal bygges opp over en tiårsperiode. Med unntak for bail in skal direktivet etter planen tre i kraft 1. januar 2015.

#### *"Asset encumbrance"*

Norge opplevde ingen alvorlig kredittkontraksjon som følge av den internasjonale finanskrisen. Veksten i utlån til foretakssektoren var imidlertid svært lav og i en periode negativ, mens utlånsveksten til husholdningene holdt seg relativt høy gjennom hele perioden. Framveksten av det norske markedet for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) har bidratt til dette, ved at OMF sikret norske banker finansiering til relativt gunstige vilkår i en periode med stor uro i de internasjonale finansmarkedene. Samtidig kan bankenes tilgang til forholdsvis gunstig finansiering av boliglån ha medvirket til sterk vekst i boliglånene og forsterket prispresset i boligmarkedet.

Det er en trend i Europa at finansinstitusjoner i økende grad pantsetter eiendeler for å finansiere virksomheten. Det er naturlig under finansuro at investorer søker økt sikkerhet, men denne utviklingen kan også ha en uheldig side. Volumet av eiendeler som dekker usikret finansiering reduseres, og kvaliteten på gjenværende eiendeler vil være dårligere. Det innebærer at tilgangen på eiendeler som kan pantsettes er minst når slik tilgang er på sitt mest verdifulle. Det er også en fare for at finansinstitusjonene kan gå tom for pant på et gitt fremtidig tidspunkt. For bankenes investorer kan det oppstå usikkerhet om mengden av pantsatte eiendeler og hvilke eiendeler som er pantsatt. Sårbarheten som kan ligge i stor grad av pantsattelse av bankenes eiendeler gjennom utstedelse av "covered bonds" opptar myndigheter i mange land.

OMF har vært et viktig bidrag til å gi norske banker en mer stabil markedsfinansiering, og OMF-markedet vil bli viktig framover. Etter Finanstilsynets oppfatning bør det likevel vurderes å

begrense bruken av OMF for å forebygge finansiell sårbarhet. Finanstilsynet arbeider for tiden med denne problemstillingen. Tilsynet forventer at norske finansinstitusjoner vurderer forsvarlig overføringsgrad av boliglån til OMF-foretak. Dersom overføringsgraden etter tilsynets vurdering er for høy, kan det bli aktuelt å pålegge enkeltinstitusjoner økte kapitalkrav eller begrenset adgang til OMF-finansiering. Slike vurderinger vil bli basert på både institusjonsspesifikk risiko og systemrisiko.

#### *Utvikling av nye tapsregler i IFRS*

På regnskapsområdet er det særlig utviklingen av nye tapsregler i IFRS som kan ha stor betydning for bankene. Gjeldende regler (omtales som "incurred loss"-modell) blir kritisert for å gi for lave tap i gode tider. Etter initiativ fra blant annet G20 har IASB (International Accounting Standard Board) siden 2008 arbeidet med å utvikle en mer fremadskuende modell i form av en forventet tapsmodell (expected loss). Det har vist seg å være svært utfordrende. I det første forslaget fra 2009 ble det forsøkt å se forventet tap og renteinntekter i sammenheng, basert på tanken om at risikoen for tap er reflektert i prisingen av utlånene. Forslaget ble av mange ansett å ha en teoretisk forankring, men modellen ble kritisert for å være komplisert og krevende for bankene.

Det andre forslaget, fra 2011, var utarbeidet i samarbeid med de amerikanske standardsetterne (FASB). Også dette forslaget ble vurdert som for komplisert. Dessuten hevdet flere at forslaget manglet en konseptuell forankring. Et tredje forslag, som etter sigende skal være mer praktiserbart, ventes i inneværende kvartal. Trolig vil forslaget innebære større tapsnedskrivninger i bankene ved at det også skal foretas tapsnedskrivning på "friske" utlån. De amerikanske standardsetterne har valgt å fremme sitt eget forslag. Hva det betyr for fremdriften for IASB er uklart, men ytterligere forsinkelser med å ferdigstille regelverket kan ikke utelukkes. Uansett vil det ta noen år før et nytt tapsregelverk kan bli gjort gjeldende. Tilsynet følger arbeidet på området løpende, herunder gjennom deltakelse i europeiske myndighetsorganer.

I vurderingen av enkeltbanker og den finansielle stabiliteten må Finanstilsynet legge vekt på at gjeldende tapsregler innebærer at utlånstapene kan komme raskt og betydelig i en nedgangskonjunktur.

#### *Forbrukervern*

Finanstilsynet legger stor vekt på forbrukervern, noe som også er reflektert i strategien og en nylig vedtatt endring i tilsynsloven. Både bankene, verdipapirforetakene og forsikringselskapene må ta inn over seg at produktenes kompleksitet øker, og at dette krever mer av finansinstitusjonene i arbeidet mot kundene. Banker og andre tilbydere av finansielle produkter skal forsikre seg om at kundene forstår risikoen i produktene, og de skal gi råd som ivaretar den enkelte kundes interesser. I mange sammenhenger er det nå oppmerksomhet på sparing, spesielt i sammenheng med pensjon, og dette gjør at flere og andre grupper etterspør produktene.

Internasjonalt jobbes det i flere sammenhenger med nytt regelverk. IOSCO/FSB har utarbeidet generelle prinsipper for forbrukervern på det finansielle området. Videre arbeider EU nå med nye regler om salg av kompliserte produkter. Både MiFID II, regelverket for verdipapirmarkedet, og PRIIPS-regelverket (Packaged Retail Investment Products), som omfatter alle strukturerte produkter, er utarbeidet for å styrke forbrukervernet. PRIIPS-regelverket vil inneholde krav om utarbeidelse av nøkkelinformasjon – Key Information Document – som vil kreve at all vesentlig informasjon om et produkt skal kunne gjengis på et fåtall sider og på et språk som kunden forstår. Det vil bli innført

krav om et ensartet oppsett som skal gjøre det mulig å sammenligne både produkter fra ulike institusjoner og ulike produkter. Kravene vil tilsvare de man i dag har for verdipapirfond. Videre vil kravene til informasjons- og rådgivningsprosessen bli mer omfattende. Norge vil som EØS-medlem være omfattet av det nye regelverket. Finanstilsynet vil ha økende oppmerksomhet på disse problemstillingene og aktivt følge opp institusjonene under tilsyn. Det er viktig at foretakene lojalt følger opp det eksisterende og kommende regelverk for forbrukerbeskyttelse.

#### **4. Nye regler i EØS, harmonisering og nasjonalt handlingsrom**

I EU gjennomføres Basel III i det såkalte CRD IV-direktivet. En viktig forskjell mellom Basel III og CRD IV er at Basel III gir anbefalinger for minimumskrav, mens CRD IV i stor grad vil fullharmoniseres slik at likelydende regler vil gjelde i EU/EØS. Det forventes likevel at det i noen grad åpnes for at strengere krav kan pålegges for å ta hensyn til nasjonale særtrekk og konjunkturforhold av betydning for den finansielle stabiliteten.

Ettersom Norden i stor grad representerer et integrert bankmarked er harmonisering av regler og tilsynspraksis viktig. Det kan likevel være nasjonale hensyn som tilsier ulik tilnærming mellom de nordiske landene. I Norge har veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld vært svært høy i en lang periode, og husholdningenes gjeld i forhold til inntekt har nådd et svært høyt nivå.

Arbeidsledigheten og rentene er lave, og lønnsveksten høy. Samtidig er de økonomiske utsiktene usikre, også for Norge. Et markert fall i boligprisene, økte renter og høyere arbeidsledighet kan føre til at husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester reduseres, med betydelig negativ virkning for foretak og banker.

Risikovektene for boliglån er lave for banker som benytter interne modeller. Det har sammenheng med at dataene som modellene baseres på gjenspeiler den gode utviklingen i norsk økonomi. Finanstilsynet forutsetter at bankkrisen på tidlig 1990-tall skal reflekteres i modellene. Den gang var de direkte tapene på utlån til husholdninger betydelig lavere enn tapene på utlån til foretak. Det er ikke opplagt at dette vil være tilfellet i fremtidige kriser. Tapene kan bli høyere dersom framtidige kriser blir mer langvarige enn bankkrisen på 90-tallet. Da vil også de negative effektene på økonomien resultere i høyere arbeidsledighet og større inntektsfall for husholdningene. I de rammede landene i Europa ser problemene ut til å være av en langt mer vedvarende karakter enn det Norge opplevde under bankkrisen. Risikovektene basert på interne modeller kan vanskelig fange opp systemrisiko. Selv om estimeringsmetodene er gode og robuste, vil ikke modellene kunne ta høyde for strukturelle endringer eller framtidige hendelser som ikke er reflektert i historien. Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet utarbeide forslag som innebærer skjerping av risikovektene for boliglån. Arbeidet er til utredning, og vil bli sendt på høring av Finansdepartementet.

Praksis under pilar 2 er ikke underlagt harmonisering i CRD IV på samme måte som pilar 1 og gir derfor et handlingsrom for å ta hensyn til nasjonale særtrekk. Krav under pilar 2 kan for eksempel benyttes for å fange opp risikoforhold, også risiko knyttet til det finansielle systemet, som ikke i tilstrekkelig grad fanges opp under minstekravene i pilar 1.

#### *Motsyklisk kapitalbuffer*

Den internasjonale krisen har ført til enighet om nye og strengere krav til bankenes soliditet. Strengt norske regler og tilsynspraksis og Finanstilsynets kartlegging av risiko og kapitalbehov har

bidratt til at norske banker er godt rustet til å møte nye kapitalkrav. I vurderingene av kapitalbehovet bygger Finanstilsynet på risikoen i den enkelte bank og på risikoen i økonomien som helhet. Det legges vekt på både den risikoen som banken står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen, og den risikoen for det finansielle systemet og økonomien som bankene samlet kan generere. Tilsynet vurderer om bankenes kapitaldekning og fremtidige kapitalplaner sikrer tilstrekkelig soliditet til å opprettholde normal utlånsvirksomhet også gjennom en nedgangskonjunktur som varer over flere år. Forslaget om motsyklisk bufferkapital er en viktig del av det nye soliditetsregelverket. Dette virkemiddelet skal virke sammen med, og vil dels overlape, Pilar 2-vurderingene Finanstilsynet foretar av bankenes soliditet og risiko.

Bankenes tilgang til egenkapital er som oftest god i oppgangstider, men svært begrenset i nedgangstider, når bankene kan rammes av store tap. Det primære formålet med innføring av en motsyklisk buffer er derfor å styrke bankenes soliditet i perioder med uvanlig sterk kredittvekst, slik at de er bedre rustet til å tåle en påfølgende nedgangsperiode med økte utlånstap uten å måtte redusere utlånene. Bufferen skal bestå av ren kjernekapital, og den skal fastsettes nasjonalt og gjelde alle utlån i landet, også de som er gitt via filialer av utenlandske banker.

I CRD IV legges det opp til at beslutninger om innføring av bufferen skal baseres på blant annet utviklingen i indikatoren kreditt/BNP. Det er ingen indikatorer som gir sikre svar på om verdsettingen eller risikopremiene i finansmarkedene er korrekt, eller om kredittveksten er for sterk sett i forhold til underliggende fundamentale forhold. Oppbygging av systemrisiko foregår normalt over lengre tidsperioder. Det må derfor utøves et betydelig skjønn ved fastsettelsen av den motsykliske bufferen, og det er viktig at denne bufferen inngår i en helhetlig vurdering av de samlede kapitalkrav under pilar 1 og pilar 2.

#### *Systemrisikobuffer*

Baselkomiteen har anbefalt at *globalt systemviktige* banker pålegges en systemrisikobuffer utover de ordinære kapitaldekningskravene. Bufferen skal være i form av ren kjernekapital og kan være på mellom 1 og 3 prosent. Bankene rangeres på bakgrunn av graden av systemviktighet i et globalt perspektiv. Bufferkravet skal innføres parallelt med de andre bufferkravene, dvs. fra 2016 med full virkning fra 1. januar 2019. Listen over globalt systemviktige banker skal oppdateres årlig. I følge den gjeldende listen er det identifisert 28 globalt systemviktige banker. Ingen norske banker er med på listen, men Nordea Bank-konsernet er med. Baselkomiteen har også utarbeidet et rammeverk for systemrisikobuffer for *nasjonalt systemviktige* banker. Her skal systemviktigheten måles i forhold til graden av systemviktighet i det enkelte land.

Regelverksutviklingen i EU bygger i stor grad på Baselkomiteens anbefalinger. Det er imidlertid ikke endelig bestemt hvordan systemrisikobufferen skal implementeres i CRD IV. I EU-parlamentets forslag fra mai 2012 står det at en systemrisikobuffer skal pålegges globale og nasjonale systemviktige enkeltinstitusjoner. I følge Parlamentet skal vurderingskriteriene for systemviktighet baseres på Basel-prinsippene. I EU-rådets forslag står det at en systemrisikobuffer kan pålegges alle, eller en eller flere undergrupper av, institusjoner avhengig av sektoreksponering eller risikoprofil. Rådet foreslår nasjonal beslutningsmyndighet for en systemrisikobuffer på inntil 3 prosent. For systemrisikobuffer over 3 prosent er det foreslått diverse godkjeningsprosedyrer. I rådets forslag er ikke vurderingskriteriene for systemrisikobufferen spesifisert. Når CRD IV er endelig fastsatt, må myndighetene i Norge bestemme hvordan den nasjonale systemrisikobufferen eventuelt skal implementeres i norsk regelverk.

## 5. Avslutning

Etter den norske bankkrisen og det økonomiske tilbakeslaget for to tiår siden har vi hatt en gunstig økonomisk utvikling i Norge. Det er mange faktorer som har bidratt til det, ikke minst de store oljeinntektene og en god håndtering av disse. Lærdom fra bankkrisen har også vært et viktig bidrag til en stabil og god økonomisk utvikling.

Bankene selv lærte betydningen av nøkterne kredittvurderinger og god risikostyring. Soliditet og robust finansiering har vært grunnlaget for helhetlig regulering og tilsyn. Låne- og eiendomsboblen på midten av 80-tallet og den påfølgende bankkrisen understreket hvor viktig et er å se banktilsyn og makroøkonomien i sammenheng. Vi lærte hvor viktig det er å bygge buffere i gode tider.

I de to tiårene siden bankkrisen har rammebetingelsene for bankene samtidig endret seg. Det har skjedd en økende internasjonal harmonisering av bankreguleringer. Våre reguleringer er underlagt forpliktelsene i EØS. Norske banker og markeder er også tettere integrert i internasjonale finansmarkeder. Grenseoverskridende bankvirksomhet har økt.

Den internasjonale finanskrisen rammet Norge i langt mindre grad enn landene rundt oss. Det skyldes i stor grad særtrekk ved vår økonomiske struktur og at vi hadde handlefrihet i den økonomiske politikken. En solid og lønnsom banknæring var også en viktig grunn til at vi kom gjennom krisen uten store økonomiske tap. Likevel var den internasjonale finanskrisen en påminnelse om vår sårbarhet. Da de internasjonale lånemarkedene brøt sammen høsten 2008 smittet det umiddelbart over på norske bankers markedsfinansiering, som viste seg sårbar. Det var også en lærdom til norske banker og myndigheter om viktigheten av å ha robust finansiering, i tillegg til soliditet.

Bankreguleringene er i stor grad harmonisert innenfor EØS. Harmoniseringen vil øke når de nye kapital- og likviditetskravene vedtas i EU. Selv om de er basert på prinsippet om full harmonisering, vil det likevel være behov og rom for nasjonale tilpasninger for å ivareta nasjonale særtrekk og konjunkturforskjell.

Banknæringen er opptatt av like konkurranseforhold i EØS, særlig innenfor Norden, og at det ikke må stilles strengere krav til soliditet i Norge enn i andre nordiske land. Relative konkurranseforhold er viktig ved vurderingen av reguleringer og tilsynspraksis. Det betyr likevel ikke at ethvert enkeltelement i rammebetingelsene skal være like. Behovene og forutsetningene kan variere mellom land. Dessuten vil ambisiøse krav til soliditet og likviditet i lengden være en konkurransefordel – ikke en ulempe.

Norsk økonomi er fortsatt i liten grad påvirket av den internasjonale finansuroen og den svake utviklingen i industrilanden økonomi. Kapasitetsutnyttelsen og veksten i fastlandsøkonomien er høy, blant annet drevet av stor etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og husholdningene.

Samtidig er det økonomisk tilbakegang i store deler av Europa og lav vekst i industrilandene. Ubalanser i offentlige finanser, med høy gjeld og store underskudd, preger fortsatt industrilanden økonomi og internasjonale finansmarkeder.

For å bidra til å holde den økonomiske aktiviteten oppe, har sentralbankene i berørte land videreført svært lave renter og tilført markedene ekstra likviditet. I finansmarkedene forventes et lavt rentenivå i lang tid. Et lavt internasjonalt rentenivå har også bidratt til fortsatt lav rente i Norge.

Etter den internasjonale finanskrisen har både myndigheter og bankenes långivere økt kravene til bankenes soliditet. Det er krevende for land som er i lavkonjunktur, da det kan føre til at bankene strammer inn sine kredittvurderinger for å redusere balansen og dermed forsterker den økonomiske nedgangen. I land med høykonjunktur og høy kredittvekst, som Norge, kan derimot økte kapitalkrav bidra til økonomisk stabilitet.

Norske banker er solide og lønnsomme. Høy aktivitet i norsk økonomi og lav rente bidrar til lave utlånstap. I en høykonjunktur med høy oljepris, internasjonal usikkerhet og lav rente er det særlig viktig at både myndigheter og banker har et langsiktig perspektiv i sine risikovurderinger. Kredittvurderingene må ta høyde for framtidig konjunkturomslag og renteoppgang.