



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY



HVA HAR VI LÆRT AV FINANSKRISEN? Myndighetenes erfaringer og veien videre

Finanstilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo

FNO - Finansnæringens dag
24. mars 2010

Hovedpunkter

- Internasjonale erfaringer
- Norske erfaringer
- G20 – den globale agenda
- Overvåking og tilsyn i Europa
- Basel-pakken av 17. desember (Basel III?)
- Hva bør vi gjøre i Norge?
- Finanstilsynets forslag av 19. mars
- Konsekvenser – hvordan skal byrdene fordeles?

Internasjonale erfaringer - Krise også for regulering og tilsyn

Sammenbruddet i boligmarkedet i USA utløste ubalanser bygd opp ved hemningsløs kredittvekst og mangelfulle vurderinger av kreditt- og markedsrisiko. Lehman Brothers fall avslørte svært sårbar likviditet og manglende tillit mellom bankene. *Det var krise også for regulering og tilsyn:*

- Store deler av det finansielle systemet utenfor regulering og tilsyn
 - Vesentlig risiko ikke tilstrekkelig dekket av kapitalkrav
 - Undervurdering av likviditetsrisiko i institusjoner og markeder
 - For mye vekt lagt på rating og modeller
 - Ingen begrensninger i belønningssystemer som øket risikoen
 - Usikker verdisetting av komplekse instrumenter og i illikvide markeder
 - Tapsnedskrivninger ikke tilstrekkelig fremadskuende og for lave til å dekke forventede utlånstap
- **Dårlig overvåkning og koordinering av beslutninger om finansiell stabilitet.**

Norske erfaringer (1)

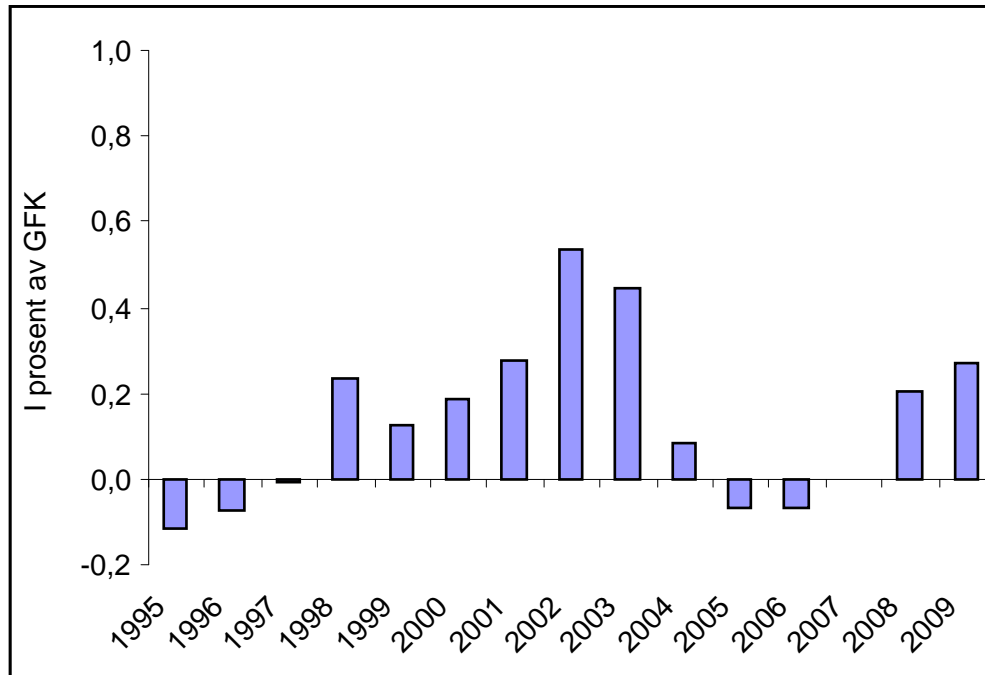
- Krisen viste sårbarhet på likviditets-området. To-tredeler av utlån dekket med innskudd, men 60 pst. av resten fra utlandet.
- Da internasjonal banklikviditet tørket opp etter Lehmans fall, fikk heller ikke norske banker ny likviditet i markedet.
- Likviditetsstyringen bedret fra 2001/02, men uroen stor nok til å skape usikkerhet om den videre utlånsvirksomhet høsten 2008.
- Forbedring og øking av Norges banks lånetilbud og rask etablering av bytteordningen med tilhørende kredittforetak, bidro til at likviditetstilgangen ble rimelig bra etter noen uker.
- Tilfredsstillende innskudds-garantiordning, - en av meget få som ikke trengte forbedring for å sikre tilliten da krisen kom.
- Godt samarbeid Sikringsfond/myndigheter og god håndtering av Glitnir/Kaupthing-krisene sikret tilliten til innskuddsgarantien.

Norske erfaringer (2)

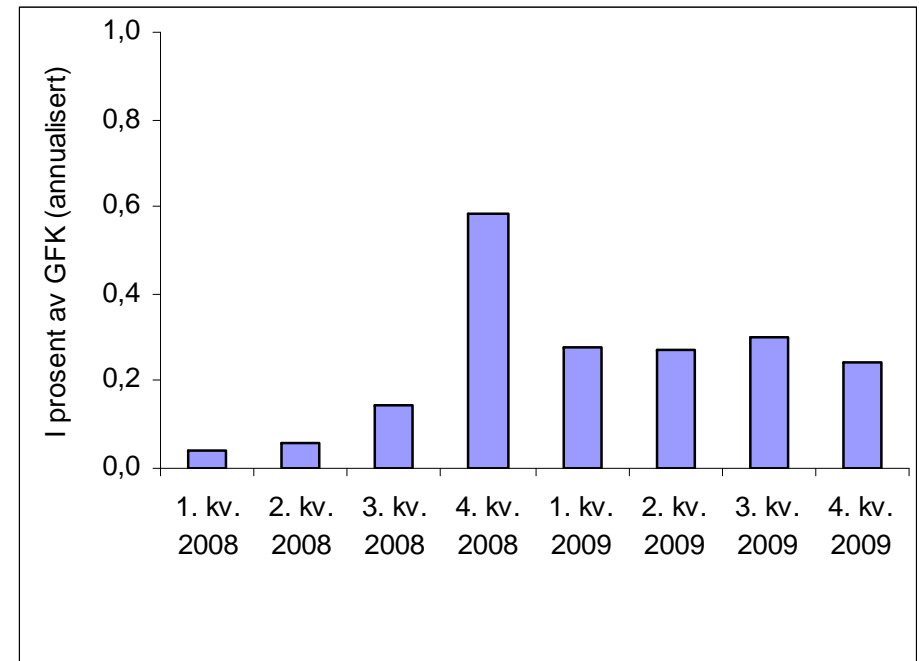
- Kvaliteten for norske bankers kapital var god. Etableringen av Statens finansfond skapte tillit og ga ro for emisjoner. Vi unngikk et generelt soliditetsproblem for norske banker.
- Vi må likevel huske at nivået for kjernekapital i norske banker i 2008 var lavere enn markedet krevde for å gi lån til bankene.
- ICAAP-prosessene (Pilar 2 i Basel II) var konstruktive. Tilsynet utøvet et reelt press, men dialogen var saklig og bankene kunne hele tiden selv styre informasjonen til markedet.
- Basel II kravene hadde styrket bankenes systemer for risiko-overvåking og styring.
- I hovedsak var bankenes kredittvurderinger av god kvalitet og tapene forble moderate. Våre banker unngikk fristelsene fra subprime-CDO-er, Lehmans, Madoff og (stort sett) islendinger.

Utlånstap i norske banker (morbank)

Årlige utlånstap



Kvartalsvis utvikling i utlånstap



Norske erfaringer (3)

- Finanstilsynet har advart banker og husholdninger mot å belåne hele boligverdien. Likevel mange lån til boligkjøp over 100 %.
- Høy gjeldsbelastning, høy belåningsgrad og flytende rente (95 %) skaper sårbarhet. Gjelden nådde i 2008/09 200 % av inntektene.
- Høsten 2008 kom boliglånsrentene opp i 7 - 7½ %. Sammen med inntrykk fra finanskrisen om mulig ledighet, ga det en kollektiv **bølge av frykt** i husholdningene (også i bankene?):
- *Boligkjøp stoppet. Kjøp av biler og varige forbruksgoder sank dramatisk. Den markerte endring i publikums forventninger og ringvirkningene ga tydelige tendenser til **finansiell ustabilitet**.*
- Svingningene i boligmarkedet var en sentral del av den internasjonale finanskrisen. Vi kunne også fått krise i Norge om ikke Norges Bank hadde senket sine renter dramatisk, slik at boligrenten raskt kom ned på 3 %.

G20: Den globale agenda

- London-erklæringen da statslederne møttes våren 2009 uttrykte betydelig vilje til regulering og tilsyn med alle viktige deler av finansmarkedene:
 - *"We have agreed that all systemically important financial institutions, markets and instruments should be subject to an appropriate degree of regulation and oversight."*
 - *"If an activity looks like a bank and sounds like a bank, we will regulate it like a bank"* – Adair Turner, Chairman of FSA, UK.
 - "Huller skal tettes" og bankliknende virksomhet reguleres som banker.
- Rating-selskaper og hedgefond vil nå bli regulert internasjonalt.
- Regnskapsreglene skal samordnes bedre.

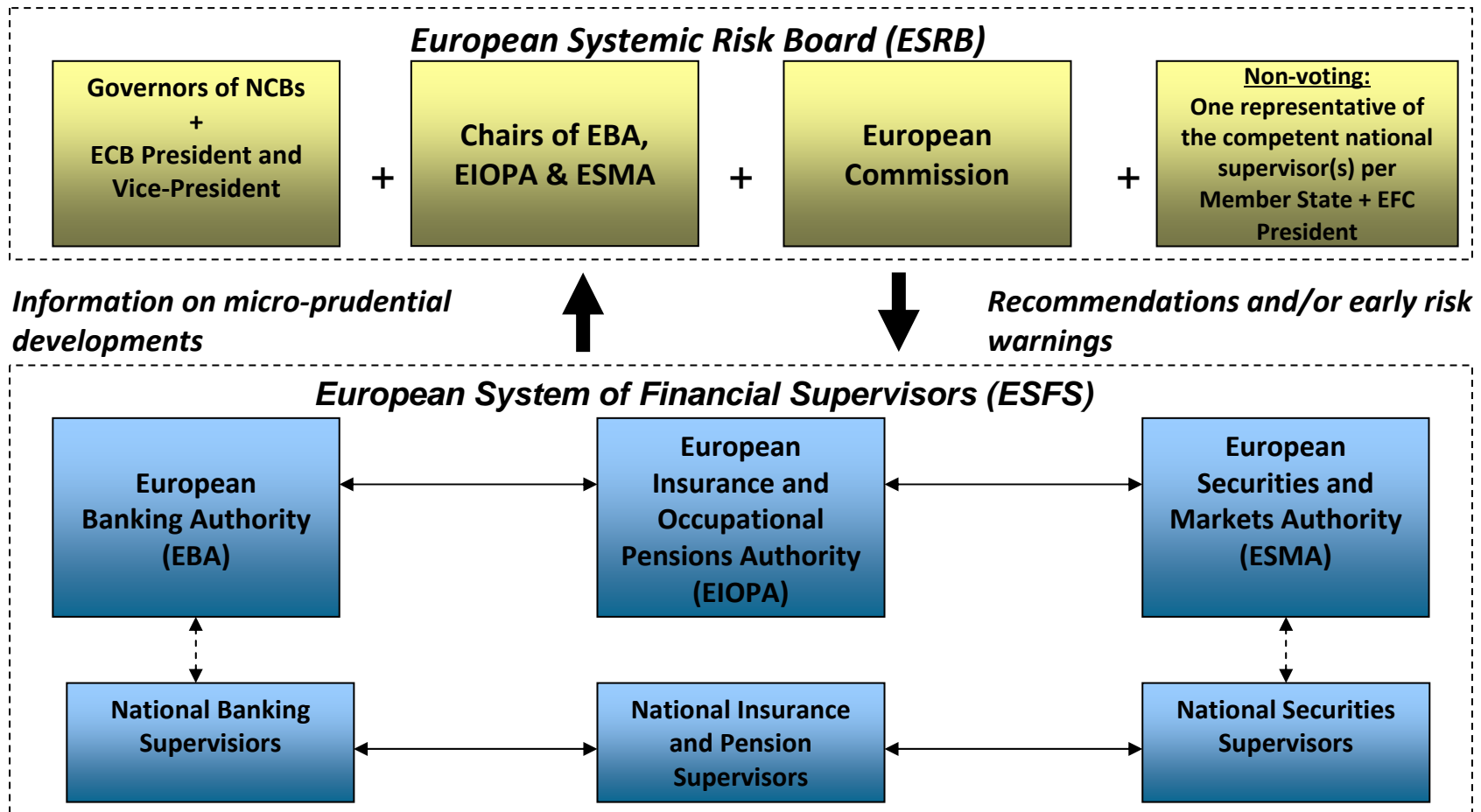
G20: Den globale agenda

- For å styrke den globale samordningen av tiltak innenfor finanssektoren ble Financial Stability Board (FSB) opprettet med sekretariat i Basel. FSB samarbeider med IMF og følger opp G20 anbefalingene.
- Baselkomiteen bedt om å lage nye, konkrete og strengere krav til kapitaldekning og kvantitative reguleringer for likviditet.
- Tiltak for å hindre at finansinstitusjonenes belønningspolitikk (remuneration policies) stimulerer overdreven risikotaking.
- G20-møtene ga håp, men det er usikkerhet om framdriften og tendenser til at klare tendenser til at nasjonale agendaer prioriteres framfor internasjonal harmonisering. Foreløpig er framdriften i USA dårligere enn i Europa.

Den europeiske agenda

- Krisen ble i Europa møtt med nasjonale redningstiltak. Det er foreslått nye europeiske tilsynsorganer (*men uenighet om innhold*):
- **European Systemic Risk Board (ESRB):**
 - Forbedret tilsyn med makro-risiko, i finansielle markeder og økonomien for øvrig. ECB-tilknytning.
 - Ledelse og sekretariat i ECB. Sentralbanksjefer fra 27 medlemsland – ledere for EU-tilsynsorganer og deltakere fra nasjonale tilsyn. Ad hoc-plass for EFTA-EØS-land som Norge.
- **European System of Financial Supervisors (ESFS):**
 - Forbedret mikrotilsyn bl.a. for grensekryssende virksomhet gjennom tre nye EU "Authorities".
 - European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA). EFTA-EØS land observatører.

The new architecture



EU-parlamentet vil ha større overnasjonalitet

EU-rådet (dvs. de nasjonale regjeringer) hadde på noen punkter gått kortere enn de Larosière-rapporten og EU-kommisjonen.

I en fersk innstilling (28. feb.) synes det som EU-parlamentet vil gå vesenlig lengre, bl.a. med forslag om at:

- Grensekryssende finansinstitusjoner bør være underlagt EU-tilsynsorganet, ikke nasjonalt tilsyn.
- De tre sektortilsyn sammenslås og samlokaliseres.
- Risikostyret (ESRB) bør delta i tilsynet med store institusjoner.
- Det bør opprettes et felles europeisk garantifond.

Vi får måneder med forhandlinger og drakamp og tidspress for å komme i mål til 2011.

Baselkomiteen 17. desember: "Strengthening the resilience of the banking sector", høring til 16. april:

- Styrke kvalitet mv. på bankenes kapital gjennom strengere krav til tapsbærende evne i "going concern".
- Dekke flere risiko, i første rekke motpartsrisiko.
- Introdusere krav til uvektet egenkapitalandel ("leverage ratio").
- Redusere prosykikalitet og fremme bruk av motsykliske buffere.
- Introdusere globale minimumsstandarder for likviditet, *liquidity coverage ratio* (30d, med strenge krav til eiendelene) *net stable funding ratio* 1 år.
- Mulig ekstra kapitalkrav for systemviktige institusjoner.

Beregningsstudie 1. halvår 2010 (både kapital og likviditet). Ut fra denne vil komiteen "review the regulatory minimum level of capital and the reforms proposed in this document to arrive at an appropriately calibrated total level and quality of capital."

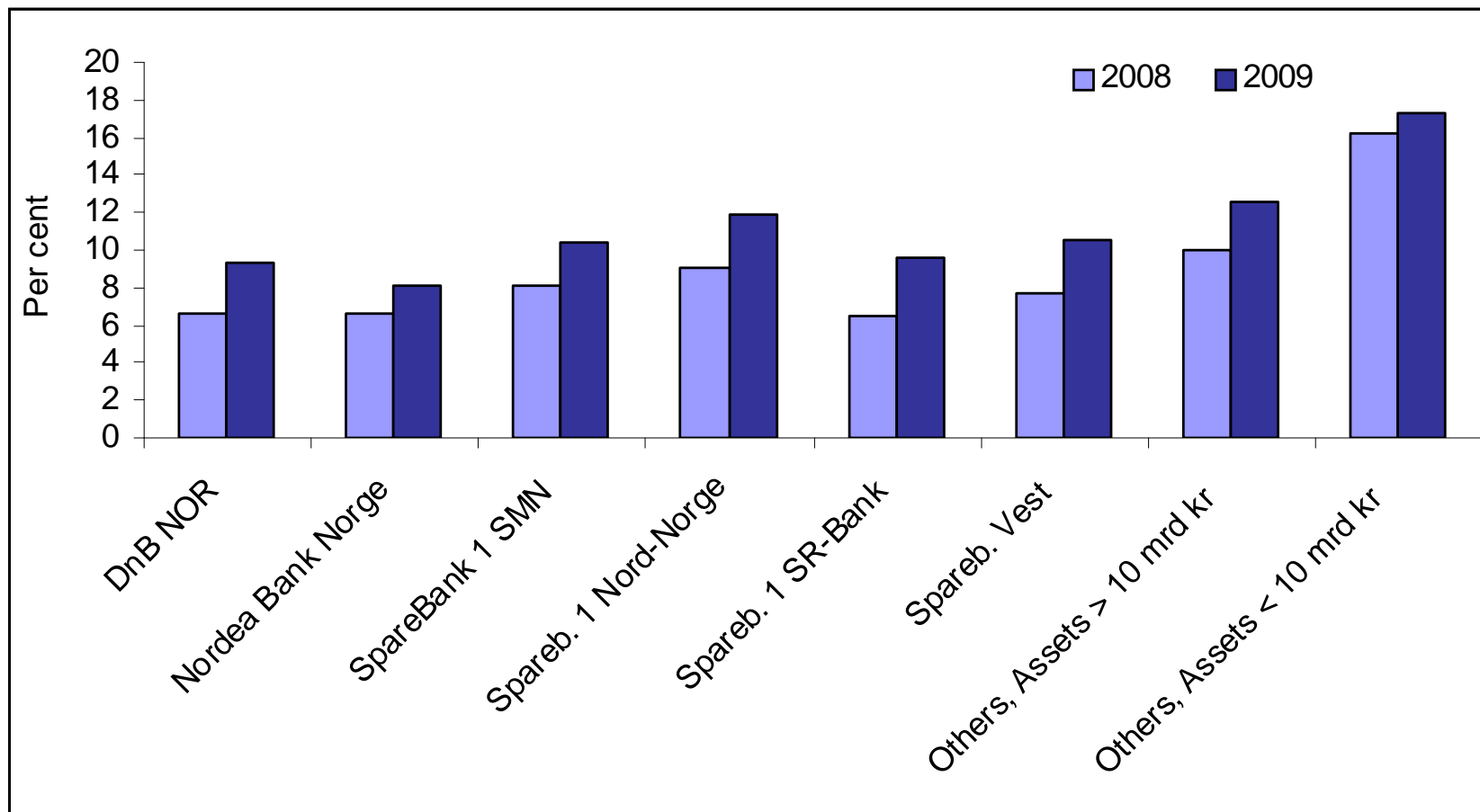
Baselkomiteen + EU-kommisjonen

- Baselkomiteens plan er å framsette et endelig regelverk mot slutten av 2010 for innføring mot slutten av 2012. (Kalles stadig oftere: Basel III)
- Det legges vekt på å unngå negative effekter på bankenes utlånsaktivitet slik at ikke stabilitet og økonomisk oppgang trues. (*"The Committee will put in place appropriate phase-in measures and grandfathering arrangements for a sufficiently long period to ensure a smooth transition to the new standards".*)
- EU-kommisjonen kom 26.02. med et høringsnotat (CRD IV) med omfattende spørsmål og svarfrist 16. april. Forslagene er mer konkrete enn Baselkomiteen når det gjelder dynamiske tapsavsetninger, og foreslår også retningslinjer for lån til boligeiendom (***loan-to-value 80% av verdi, 2-3 ganger inntekt mv.***). Det blir en EU-QIS parallelt med Baselkomiteen.

Hva bør vi gjøre i Norge? (1)

- Finansdepartementet stilte 17. desember spørsmål, bl.a. i lys av brev fra Norges Bank 27. november, om behovet for at Norge gjennomfører særlige nasjonale reguleringstiltak **før** nye internasjonale regler trer i kraft.
- Finanstilsynet svarte 1. februar: På kapitalområdet bør i hovedsak den internasjonale timeplan følges. Gode resultater, tilbakeholdte overskudd, emisjoner i markedet og bruk av Finansfondet har gitt bankene vesentlig styrket kapitaldekning gjennom 2009.
- Det utelukkes ikke at enkelte tiltak bør tas i forkant, i lys av konjunkturutviklingen og særlig dersom en kan få til nordisk samordning av tiltakene.

Kjernekapitaldekning



Hva bør vi gjøre i Norge? (2)

- For likviditet bør en søke å gjennomføre reguleringer tidligere enn 2012. Selv om reguleringer og praksis har vist seg relativt robuste, er det behov for å bedre standarden ytterligere.
- Svingningene i boligmarkedet var en helt sentral del av den internasjonale finanskrisen. Høy gjeldsbelastning, høy belåningsgrad og flytende rente (95 %) skaper sårbarhet.
- Finanstilsynet har derfor utgitt rundskriv med **retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for boligformål** som skal gjelde både norske banker og filialer av utenlandske banker, av hensyn til finansiell stabilitet og forbrukerbeskyttelse.
- 10 "kjøreregler": Grundig prosess, vurdering av betalingsevne og at lån normalt ikke skal overstige 90 % av boligverdien.
- Oppfølging gjennom rapportering, tilsyn og kapitalkrav.

Vedtatte endringer i EU-direktivene

- Basert på vedtak i Baselkomiteen og EU bestemte Finansdept. 21.12.2009 å videreføre "gulvene" slik at banker som beregner kapitalkrav med interne modeller må ha kapital på minst 80 % av kravet etter Basel I-regler.

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

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

Finanstilsynet oversendte Finansdepartementet 2. mars forslag til bestemmelser om godtgjøring. Forslag til øvrige endringer som følge av CRD II og CRD III ble oversendt 19. mars.

Finanstilsynets forslag av 2. mars om godtgjøring (1)

Selv om Norge har moderate tradisjoner når det gjelder godtgjøring og bonus i bank, vil også vi være tjent med rammer og reguleringer som sikrer at dette videreføres og som sikrer gode prosesser. Finanstilsynet mener EU-direktivet er et godt utgangspunkt, og foreslår:

- Generelle bestemmelser i kapitalkravsforskriften vil omfatte banker, finansieringsforetak, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond og stiller krav om offentliggjøring (gruppevis) av godtgjøring til ledere og nøkkelpersonell som påvirker institusjonenes risikoprofil.
- De generelle krav til informasjon vil gjelde beslutningsprosessen og prinsippene for godtgjøring, sammenhenger mellom godtgjøring og prestasjon og kriterier for tildeling.
- For bankene vil forskriften stille særlig krav om at godtgjøringsordningene skal fremme god risikostyring og ikke oppmuntre til høyere risiko enn det banken kan tåle.
- For større banker (> 30 mrd.) skal styret oppnevne et eget kompensasjonsutvalg som forbereder alle avgjørelser om kompensasjon.

Finanstilsynets forslag av 2. mars om godtgjøring (2)

- Finanstilsynet vil gjennom rundskriv anbefale at disse banker tar i bruk de retningslinjer som er inntatt i EU-direktivet, og som bl.a. legger opp til større langsiktighet ved tildeling av variabel godtgjørelse av betydning. Tilsynet anbefaler at også andre institusjoner vurderer å følge disse retningslinjene så langt de passer.
- Det foreslås at forskriften fastsettes av Finansdepartementet etter høring med hjemmel i gjeldende lov, med sikte på at forskriften trer i kraft 1. januar 2011. Den vil derfor først få virkning for godtgjørelse som besluttes i 2011 og griper ikke inn i gjeldende avtaler.
- Når forskriften er fastsatt, vil Finanstilsynet gi ut rundskriv med supplerende veiledninger og anbefaling om at retningslinjene tas i bruk så langt de passer også før 2011.
- Finanstilsynet fant at gjeldende lovbestemmelser gir tilstrekkelig hjemmel for forskriften, men antar at det er naturlig både å vurdere en egen lovhjemmel og en tilpasning av forskriften i lys av de erfaringer som høstes internasjonalt og i Norge. Det er mulig departementet vurderer lovhjemmelen allerede i vår.

Finanstilsynets forskriftsforslag av 19. mars. (1)

Hybridkapital

- Ikke tidligere regulert i CRD – store forskjeller mellom europeiske land når det gjelder godkjenning og omfang som medregnes i kjernekapitalen.
- Etter gjeldende rett i Norge tillates det inkludert fondsobligasjoner med inntil 15 % av kjernekapitalen (og for fondsobligasjoner fra Statens finansfond ytterligere 20 % av kjernekapitalen).
- Etter de nye reglene kan hybridkapital totalt utgjøre 50 % av kjernekapitalen, mens hybridkapital av dårligst kvalitet kan utgjøre 15 %.
- Selv om grensene utvides er kravene til hybridkapital samlet sett strengere enn etter dagens norske regelverk.
- Finanstilsynet foreslår at det som tapsmekanisme åpnes for både nedskrivning og konvertering til aksjekapital eller egenkapitalbevis.
- Finanstilsynet forslår at hybridkapitalen bør dekke tap dersom kjernekapitaldekningen faller under 5 % eller kapitaldekningen faller under 8 %.

Finanstilsynets forskriftsforslag av 19. mars. (2)

Likviditet

- Før krisen – internasjonale anbefalinger vedrørende styring og kontroll, lite harmonisert regelverk på likviditetsområdet.
- Direktivendringer høsten 2009 (CRD II):
 - Strengere krav til styring og kontroll med likviditetsrisiko (kvalitative krav).
 - Anbefalinger om styring og kontroll fra Basel og CEBS. CEBS' guidelines (desember 2009) vedrørende likviditetsbuffer og "overlevelsesperioder" (stresstester) er det ferskeste med anbefalinger om likviditetsbuffer for en uke og en måned fram i tid.

Finanstilsynets forskriftsforslag av 19. mars. (3)

- Revisjon av likviditetsforskriften innen utgangen av oktober 2010. Hovedtrekkene som i tidligere forskrift.
- Nytt:
 - Tydeligere krav til likviditetsbuffer
 - God likviditetsstyring intradag
 - Prising av likviditetsrisiko slik at dette blir en del av insentivstrukturen
 - God oversikt over eiendeler som kan gi likviditet raskt
 - Tilstrekkelig diversifisert finansieringsstruktur
- Ny likviditetsforskrift foreslås gjort gjeldende for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak og vil stå på egne ben. Det foreslås at forsikringsselskap og pensjonsforetak fortsatt underlegges bestemmelsene i gjeldende forskrift, men at disse inntas i kapitalforvaltningsforskriften.

Finanstilsynets forskriftsforslag av 19. mars. (4)

Store engasjementer

- Fordringer på andre finansinstitusjoner
 - Erfaringene fra finanskrisen viser tapene fra eksponering på en institusjon kan være like høye som ved eksponering mot andre motparter.
 - Det foreslås derfor at risikovekten økes fra 20 % til 100 %. Samtidig foreslås et fribeløp på 150 mill euro. Fribelet skal virke slik at institusjonen selv kan velge det som gir den høyeste grensen for interbankfordringer:
 - i) 25 % av ansvarlig kapital eller
 - ii) et fribeløp på 150 millioner euro, men slik at grensen ikke overstiger et beløp som tilsvarer 100 % av ansvarlig kapital
 - I Norge har det i praksis vært en 125 %-grense. De nye reglene vil derfor antagelig ha større betydning i andre land enn i Norge.
- Det foreslås at Finanstilsynet kan kreve fradrag i ansvarlig kapital ved brudd på 25 %-grensen.
- Finanstilsynet foreslår at enkelte verdipapirforetak fortsatt skal omfattes av store engasjementsforskriften, selv om disse etter direktivet vil kunne unntas.

Finanstilsynets forskriftsforslag av 19. mars. (5)

Konsekvenser for norske institusjoner

- Endringene i CRD II og III innebærer både harmonisering og, på de fleste områder, innstramming i forhold til eksisterende regler. Men siden norske regler og tilsynspraksis på noen av disse områdene har vært strengere, vurderer Finanstilsynet det slik at gjennomføringen av CRD II og CRD III ikke innebærer vesentlige utfordringer for norske institusjoner.

Større utfordringer venter med kommende regelverk

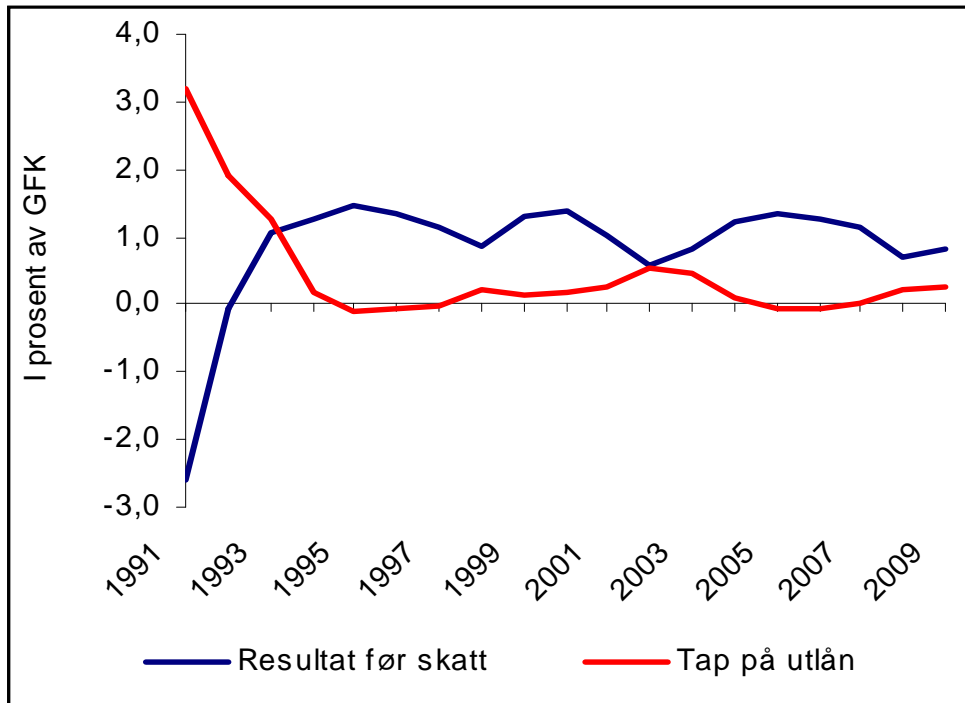
- Det vil fremover komme mange vanskelige vurderinger i den internasjonale regelutformingen, jf. [forslaget fra Baselkomiteen av 17. desember 2009](#) og [forslaget fra EU-kommisjonen av 26. februar 2010](#), herunder særlig regulering av systemviktige institusjoner, nivået på minstekravene til kapital, bindende krav til uvektet egenkapitalandel, kvantitative likviditetskrav, harmonisert høyere kvalitet på ansvarlig kapital, utforming av makrotilsyn mv.

Oppsummering. Konsekvenser – hvordan skal byrdene fordeles?

- Forskriftsforslagene som skal gjennomføres i år, har relativt små virkninger for norske finansinstitusjoner.
- Selv om det blir kompromisser, justeringer og overgangsordninger vil de nye forslag fra 2012 i sum medføre økte kostnader både for kapital og likviditet – særlig internasjonalt, men også i Norge.
- Vi må ta oss tid til god dialog mellom næring og myndigheter i gjennomføringen; - vi bør også søke nordisk samordning.
- Kostnadene må i stor grad bæres av bankenes kunder og man bør ikke forvente fortsatt fall i marginene.
- Men også eiere, ledere, teknologi-leverandører og ansatte vil bli utsatt for et økt press. Ting må gjøres billigere og enklere og en kan ikke regne med å hente ut like god avkastning eller avlønning som i de meget gode årene vi nå har bak oss.
- Jeg slutter med et bilde av bankåret 2009, som ble mye bedre en de fleste av oss kunne vente for bare ett år siden.

Resultat i norske banker

Resultat før skatt



Egenkapitalavkastning

