

Finanstilsynets innskuddsundersøkelse under finanskrisen – en kort oppsummering

Aud Ebba Lie, seniorrådgiver i Finanstilsynet^{1,2}

Finanstilsynets oppfølging av de norske bankene under finanskrisen på slutten av det forrige tiåret omfattet en undersøkelse av innskuddsutviklingen i et utvalg bestående av 25 norske banker. Undersøkelsen startet 7. oktober 2008 og ble basert på data fra perioden 30. september 2008 til 19. juni 2009. Kundeinnskudd totalt og kundeinnskudd over 2 millioner kroner, dvs. over grensen for dekning under innskuddsgarantiordningen, ble rapportert ukentlig fra bankene til og med januar 2009 og deretter hver fjortende dag ut halvåret.

Ingen av bankene i utvalget erfarte noen virkelig dramatisk nedgang i innskuddsmassen i perioden. Kundeinnskuddene samlet for de 25 bankene økte faktisk noe i løpet av oktober 2008, men falt tilbake gjennom resten av året og tidlig i 2009. Innskuddsmassen var ved avslutningen av undersøkelsen på samme nivå som ved oppstart. Ikke overraskende var det større ukentlige svingninger i innskuddene over 2 millioner kroner enn i kundeinnskudd totalt. Ifølge kommentarer fra bankene fordelte innskytere med innskudd over 2 millioner kroner sine midler på flere banker, eventuelt på flere familiemedlemmer, for å sikre innskuddene innenfor garantiordningen.

1. Bakgrunn

I begynnelsen av «finanskrise måneden» oktober 2008 var det stor usikkerhet knyttet til bankenes finansieringssituasjon; kredittpåslagene hadde økt kraftig i kjølvannet av Lehman-kollapsen 15. september, og konkursene i islandske og danske banker genererte et generelt fokus på situasjonen for nordiske banker. Det ble videre stilt spørsmål om nyemisjoner fra finansinstitusjoner faktisk ville være gjennomførbare, og fra flere EU-land, herunder Danmark, kom det melding om betydelig utvidede innskuddsgarantier for bankene. Det var derfor grunn til å frykte at innskytere i norske banker ville trekke tilbake sine midler, spesielt innskudd over garantibeløpet på 2 millioner kroner.³

Norske myndigheter iverksatte som kjent en rekke tiltak for å dempe konsekvensene av den internasjonale finanskrisen for finansinstitusjoner i Norge. Finanstilsynets likviditetsoppfølging av bankene ble betydelig intensivert, og det ble besluttet å følge innskuddsutviklingen hos et utvalg av bankene. I denne artikkelen gis en kortfattet redegjørelse for denne innskuddsoppfølgingen.

¹ Takk til kollegaer i Finanstilsynet samt Rebekka Reisvaag, Kjell Bjørn Nordal og Jens Olav Sporastøyl i Norges Bank for gjennomgang og kommentarer under arbeidet med artikkelen. Forfatteren står ansvarlig for eventuelle gjenstående feil. Synspunkter representerer artikkelforfatternes oppfatning og kan ikke tas som uttrykk for Finanstilsynets/Norges Banks standpunkt i forskjellige spørsmål.

² Finanstilsynet het til desember 2009 Kredittilsynet, men nåværende navn benyttes i denne artikkelen.

³ Det siktes her til innskuddsgarantiordningen til Bankenes Sikringsfond, som dekker inntil 2 millioner kroner per innskyter per bank.

2. Gjennomføring av undersøkelsen

Tirsdag 7. oktober 2008 iverksatte Finanstilsynet en ringe-/emailrunde til ni av de største norske bankene. Disse ble med svarfrist allerede neste dag bedt om å oppgi sine kundeinnskudd totalt og kundeinnskudd over 2 millioner kroner ved dagsslutt 30. september og 7. oktober.⁴

Det ble deretter besluttet at rapporteringen fra de første ni bankene skulle videreføres og utvides til å gjelde alle de største bankene samt enkelte andre særskilt utvalgte banker. Utvalgsundersøkelsen omfattet dermed 25 forretnings- og sparebanker.

Bankene ble bedt om å rapportere sine totale kundeinnskudd og innskudd over 2 millioner kroner ved dagsslutt hver fredag. Rapporteringen fant sted ukentlig med frist påfølgende mandag fra fredag 10. oktober 2008 til fredag 30. januar 2009. Deretter ble bankene bedt om å sende inn sine tallrapporter hver annen fredag, med noen justeringer for påske og andre høytidsdager, fram til undersøkelsen ble avsluttet 19. juni 2009.

Det var forholdsvis uproblematisk å få inn datamaterialet fra bankene, og Finanstilsynets inntrykk var at bankene hadde stor forståelse for nytten av rapporteringen selv om den medførte en ekstra arbeidsbelastning for dem.

⁴ De samme bankene ble for øvrig samtidig bedt om en første kommentar til regjeringens tiltakspakke av søndag 6. oktober 2008.

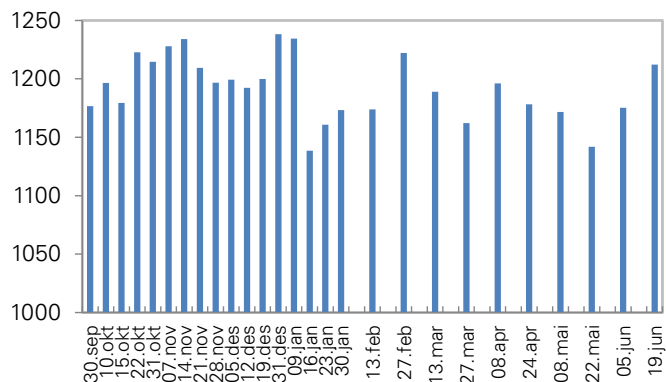
Gjennom finansdatabaserapporteringen⁵ har Finanstilsynet tilgang til den samme type opplysninger fra bankene som denne spesialundersøkelsen ga. I Finansdatabasen gis imidlertid spesifikasjon av innskudd over 2 millioner kroner kun ved kvartalsslutt, og rapportene fra bankene mottas inntil en måned etter kvartalsslutt. I den aktuelle utvalgsundersøkelsen fikk Finanstilsynet ukessluttdata, og informasjonen var, som nevnt over, klar allerede påfølgende mandag. Dette ga Finanstilsynet mulighet til å reagere svært raskt dersom det skulle være nødvendig.

3. Oppsummering

Konklusjonen etter den aller første tilbakemeldingen fra bankene, dvs. 8. oktober 2008, var at situasjonen med hensyn til beholdningen av kundeinnskudd i hovedsak var under kontroll. Rapporteringen viste at seks av de ni bankene faktisk hadde fått økte samlede kundeinnskudd fra 30. september til 7. oktober. To banker hadde en nedgang i samlede kundeinnskudd så vel som kundeinnskudd over 2 millioner kroner, mens den niende banken ikke kunne skaffe tallene på så kort varsel. Det finnes lite statistikk som viser hvorledes innskuddene i bankene normalt svinger i så korte perioder som fra fredag til fredag. Finanstilsynet hadde følgelig for svakt grunnlag til å kunne konkludere med at situasjonen var alarmende for de to bankene som erfarte netto innskuddsnedgang i perioden. Andre indikatorer talte imidlertid for at én av disse bankene burde følges opp nærmere.

Når det gjelder forløpet gjennom hele undersøkelsesperioden, vises det til figur 1. Totale kundeinnskudd for de 25 bankene økte faktisk noe i løpet av oktober 2008. Deretter gikk det samlede volumet for de 25 bankene noe tilbake gjennom november og det meste av desember. Den betydelige økningen ved årsslutt skyldes i stor grad at innskuddskontoene tillegges oppsparte renter på dette tidspunkt. Innskuddsmassen var så noe lavere tidlig i 2009 enn i fjerde kvartal 2008, og deretter svingte tallene en del på et relativt lavt nivå inntil de ved avslutningen av undersøkelsen var på samme nivå som ved oppstart 30. september 2008. Merk at tallene fra og med 30. januar er på to-ukers basis slik at de naturlig kan svinge mer enn endringstallene over kun én uke. Som nevnt er hovedkonklusjonen at det ikke var noe dramatisk over tallene, og at utslag som for eksempel observeres for 16. januar skyldes «naturlige» og ventede forhold, som blant annet moms- og andre skatterelaterte betalinger. Dette er imidlertid forhold som er kjent for bankene, og som de må

Figur 1 Kundeinnskudd totalt for alle utvalgsbankene. Tall i milliarder kroner



antas å ta høyde for i sin likviditetsstyring.⁶ Fram til utgangen av januar 2009 var det bare ved tre måletidspunkter at uketallene endret seg mer enn pluss/minus 2 prosent. Etter dette tidspunktet ble de prosentvise utslagene noe større, men da var også rapporterings-frekvensen endret til fjortendagersbasis.

Ikke overraskende var det større ukentlige endringer i massen av innskudd over 2 millioner kroner enn i kundeinnskudd totalt. Den finansieringsmessige betydningen av disse svingningene var imidlertid forskjellig for bankene, fordi deres beholdning av slike innskudd varierte en god del. For de 25 bankene i utvalget utgjorde andelen av innskuddsmassen som ikke var dekket av innskuddsgarantiordningen, alt fra om lag 1 prosent til over 60 prosent. Innskuddene over 2 millioner kroner synes imidlertid ikke å ha vært mer volatile i oktober og november 2008 enn de var mot slutten av første halvår 2009, da bankenes finansieringssituasjon igjen kunne sies å ha blitt mer stabil.

Innskyttere med innskudd over 2 millioner kroner fordelte, ifølge kommentarer fra bankene, sine midler på flere banker, eventuelt flere familiemedlemmer, for dermed å sikre innskuddene innenfor garantiordningen. Dette kan forklare hvorfor samlede innskudd over 2 millioner kroner stort sett ligger på et lavere nivå gjennom første halvår 2009 målt mot fjerde kvartal 2008, se figur 2. Utviklingen kan indikere at innskytterne har lagt vekt på grensen for garanterte innskudd og har tilpasset seg denne i større grad enn tidligere. Det er grunn til å tro at

⁵ Det siktes her til den regnskapsdatabase som alle finansforetak rapporterer til, og som administreres av Statistisk sentralbyrå (SSB) på vegne av SSB, Norges Bank og Finanstilsynet. Databasen er også kjent under betegnelsen ORBOF: Offentlig regnskapsrapportering for banker og finansieringsforetak.

⁶ Det vises til det foran nevnte forhold at Finanstilsynet mangler datagrunnlag for å si noe om «normalendringene» i kundeinnskudd totalt og for innskudd over 2 millioner kroner mellom kvartalssluttdatoene.

tilpasningen har vært en konsekvens av finansuroen. Fordelingen mellom garanterte og ikke-garanterte innskudd av nyere dato er omtalt i faktaboksen på neste side.

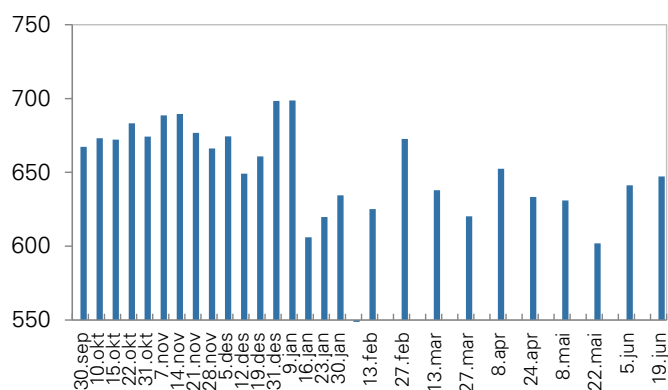
Tallmaterialet for utvalget viser at endringene fra uke til uke var prosentvis mindre dersom de største bankene utelates. Forskjellen kan skyldes valutakurssvingninger, som naturlig rammer de største bankene mer enn mindre banker med mindre valutaaktiviteter. I figur 3 illustreres prosentvise endringer i kundeinnskuddene for utvalgsbankene unntatt de største. Av denne fremgår at gjennom oktober 2008 reduserte innskyterne sine beholdninger av innskudd over 2 millioner kroner. I samme måned økte imidlertid innskuddene under sikringsgrensen, jmfør ovenfor nevnte utjevning mellom bankene og mellom kontoinnehavere. Deretter er ikke bildet så entydig, men utover våren 2009 viser innskyterne igjen tillit til bankene ved å øke sine beholdninger av innskudd over sikringsfondsgrensen gjennom flere av fjortendagersintervallene.

Ingen av de 25 bankene erfarte nedgang i innskuddsmassen som over tid kan beskrives som dramatisk, verken totalt eller på innskudd over 2 millioner kroner. Med «dramatisk» menes en såpass forverret innskuddsdekning at banken av den grunn kunne sies å ha kommet i en kritisk finansieringssituasjon.

Tallmaterialet synes å støtte den litt selvfølgelige hypotesen at det er den delen av bankens totale kundeinnskudd som ikke er dekket av sikringsfondsordningen, som må antas å være mest utsatt for uttak dersom det skulle komme dårlige nyheter om banken. Det er også grunn til å tro at markedsaktørens (her innskyternes) vurdering av bankenes «overlevelsessevne» lettere ses i bevegelser i ikke-garanterte innskudd enn i kundeinnskudd dekket av en innskuddsgarantiordning. I tilsynsøyemed kan det derfor være spesielt interessant å følge banker med høy andel ikke-garanterte innskudd når det gjelder faren for at innskyternes adferd kan ramme bankens finansiering.

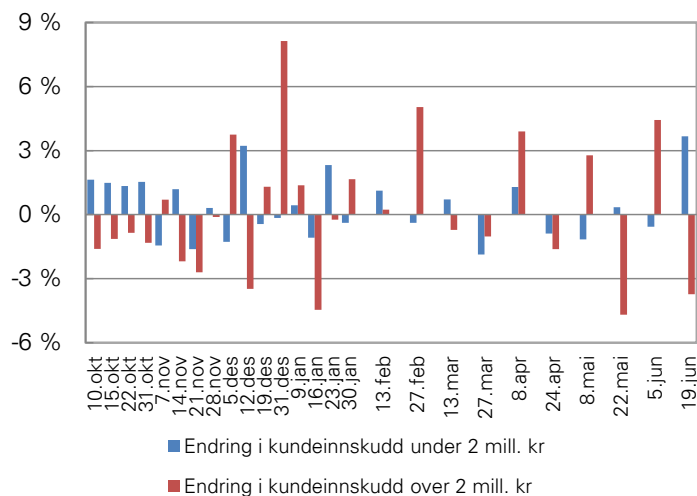
Videre vil innskyternes adferd kunne sies å være av størst betydning for banker som i liten grad har alternativ finansiering. Tallene fra de 25 bankene viser imidlertid ingen sterk korrelasjon mellom høy innskuddsdekning og høy andel innskudd over 2 millioner kroner, selv om dette kan observeres for enkelte banker. Det må en mer omfattende analyse til enn denne utvalgsundersøkelsen for å si noe mer om denne sammenhengen og om hvor sårbare norske banker er for bortfall av innskudd over garantigrensen når det gjelder deres finansieringssituasjon.

Figur 2 Kundeinnskudd over 2 millioner for alle utvalgsbankene.¹⁾ Tall i milliarder kroner



¹⁾ Merk at flere av utvalgsbankene hadde problemer med å levere disse dataene annet enn for månedsslutt. Figuren er derfor til dels basert på estimater.

Figur 3 Endringer i kundeinnskudd over og under 2 millioner kroner for utvalgsbankene unntatt de 3 største.¹⁾ Prosentvis endring ukentlig tom. 30. januar 2009, deretter hver 14. dag



¹⁾ Merk at flere av utvalgsbankene hadde problemer med å levere disse dataene annet enn for månedsslutt. Figuren er derfor til dels basert på estimater.

Innskuddsdekning i norske banker og nytt EU-regelverk

Tall fra Finansdatabasen viser at innskuddsdekningen (kundeinnskudd i andel av brutto utlån til kunder) varierer ganske mye mellom bankene. Ved årsslutt 2010 var det 13 banker som hadde en innskuddsdekning på under 60 prosent, 30 som lå mellom 60 og 70 prosent, 44 mellom 70 og 80 prosent, 22 mellom 80 og 90 prosent, og 28 banker hadde over 90 prosent innskuddsdekning. Merk at dette er tall på morbanknivå, jmfør omtalen til figuren under. Figuren viser kvartalsvis utvikling i innskuddsdekningen i uveid gjennomsnitt for alle norske banker fra årsslutt 1995.

Ved halvårsslutt 2011 var gjennomsnittlig uveiet innskuddsdekning på nær 80 prosent for morbanker. Medianverdien var på nesten samme nivå. Som den øvre kurven i figur A viser, har det vært en betydelig økt innskuddsdekning i morbankene de seneste årene. Små banker har tidligere hatt høyere innskuddsdekning enn store banker, men på morbanknivå er nå denne forskjellen redusert. Dette skyldes at det særlig er de større bankene som har overført store porteføljer av boliglån til foretak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett og dermed har redusert nevneren i innskuddsdekningsbrøken. Dersom man justerer for denne effekten, fortsetter trenden fra midten på 90-tallet med en fallende innskuddsdekning i norske «bank-konsern», jmfør den nedre kurven i figur A som viser utviklingen for banker inkludert boligkredittforetak.

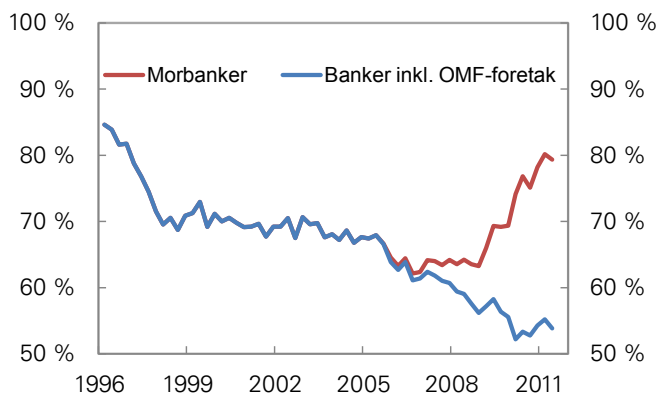
I figur B vises innskuddsdekningen for tre kategorier banker: norskeide banker med forvaltningskapital henholdsvis over og under 10 milliarder kroner samt utenlandsk eide banker. Innskuddsdekningen vises ved årsslutt og er fordelt på hvor mye som er garanterte innskudd og hvor mye som er ikke-garanterte innskudd i henhold til sikringsordningen.

For de norskeide bankene med forvaltningskapital over 10 milliarder kroner utgjorde garanterte innskudd en marginalt større andel av innskuddsdekningen ved årsslutt 2008, 56 prosent, enn ett år tidligere, da den var 55 prosent. Ved årsslutt 2010 hadde den relative andelen gått tilbake til 54 prosent. Innskuddsdekningen som sådan økte markert på morbank-nivå fra utgangen av 2006 til årsslutt 2010, men de garanterte innskuddene beholdt som nevnt sin andel på litt over en halvpart av totalen for alle fem årene.

For norskeide banker med forvaltningskapital under 10 milliarder kroner økte de garanterte innskuddenes andel av innskuddsdekningen totalt fra 80 prosent ved årsslutt 2007 til 83 prosent ved årsslutt 2008. Ved årsslutt 2010 var imidlertid tallet 79 prosent. Figuren illustrerer også at innskuddsdekningen på morbanknivå ikke har økt så mye over perioden for disse små og mellomstore bankene.

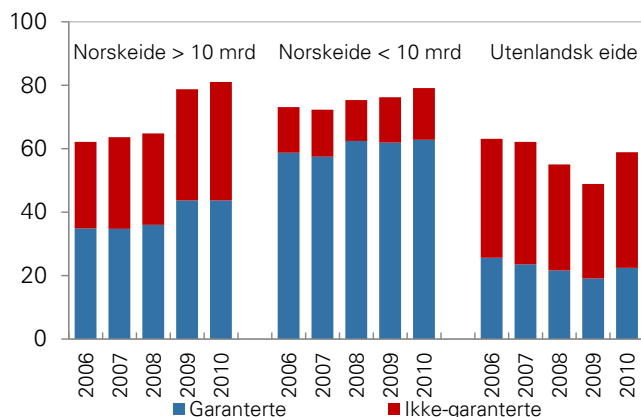
For de utenlandsk eide bankene gikk innskuddsdekningen ned fra 2006 til 2009, men økte så til utgangen av 2010. For disse bankene utgjorde de garanterte innskuddenes andel av innskuddsdekningen totalt kun 38 prosent ved årsslutt 2010.

Figur A Innskuddsdekning, banker med/uten OMF-foretak



Kilde: Finansdatabasen/Finanstilsynet

Figur B Innskuddsdekning



Kilde: Finansdatabasen/Finanstilsynet

For alle tre gruppene var garanterte innskudds andel av totalen større ved årsslutt 2008 enn de var både året før og året etter (og i 2010). Dette er ikke et overraskende bilde i lys av at 2008 var «finanskriseåret» i Norge.

Som kjent har EU-kommisjonen foreslått at 100.000 euro skal gjelde som innskuddsgaranti i alle EU-/EØS-land. Fra norsk hold arbeides det imidlertid med unntaksløsninger. I sitt brev av 11. mars i år til EU-kommisjonær Michel Barnier påpeker finansminister Sigbjørn Johnsen at en mindre andel av de totale kundeinnskuddene i Norge er dekket av innskuddsgarantiordningen enn i EU-landene i gjennomsnitt. Det vises til at med en innskuddsgarantiordning på 100.000 euro vil 72 prosent av alle kundeinnskudd i EU være dekket, mens tilsvarende beløpsgrense i Norge kun dekker 45 prosent av kundeinnskuddene. Selv med dagens grense på 2 millioner kroner, er kun 56 prosent dekket. Mer informasjon om historikken og utviklingen av denne saken finnes på Finansdepartementets hjemmeside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/finansmarkedene/den-norske-innskuddsgarantiordningen.html?id=634479>