

Nº 2007/2

Oslo 15. oktober 2007

Staff Memo

Finansiell stabilitet

Innskuddsikring i Norge - i et internasjonalt perspektiv

av

Thorvald Grung Moe

Publications from Norges Bank can be ordered by e-mail:

tjenestetorget@norges-bank.no

or from: Norges Bank, Subscription service,

P.O.Box. 1179 Sentrum

N-0107 Oslo, Norway.

Tel. +47 22 31 63 83, Fax. +47 22 41 31 05

*Publications in the series Staff Memo are available as pdf-files on the bank's web site:
www.norges-bank.no, under "Publications".*

Staff Memos present reports on key issues written by staff members of Norges Bank, the central bank of Norway - and are intended to encourage comments from colleagues and other interested parties. Views and conclusions expressed in Staff Memos can not be taken to represent the views of Norges Bank.

© 2007 Norges Bank

The text may be quoted or referred to, provided that due acknowledgement is given to source.

Publikasjoner fra Norges Bank kan bestilles over e-post:

tjenestetorget@norges-bank.no

eller ved henvendelse til:

Norges Bank, Abonnementservice

Postboks 1179 Sentrum

0107 Oslo

Telefon 22 31 63 83, Telefaks 22 41 31 05

Utgivelser i serien Staff Memo er tilgjengelige som pdf-filer på www.norges-bank.no, under «Publikasjoner».

Staff Memo inneholder utredninger som inngår i bankens arbeid med sentrale problemstillinger. Hensikten er å motta kommentarer fra kolleger og andre interesserte. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene representerer ikke nødvendigvis Norges Banks synspunkter.

© 2007 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online only)

ISBN 978-82-7553-392-8 (online only)

Innskuddsikring i Norge – i et internasjonalt perspektiv

Thorvald Grung Moe, spesialrådgiver i Området for finansiell stabilitet¹

Innskuddsikringen er en viktig del av bankenes rammebetingelser. Den skal både beskytte forbrukerne og sikre finansiell stabilitet. Utformingen av innskuddsikringen drøftes for tiden i mange land. EU-kommisjonen har nylig vurdert behovet for endringer i innskuddsdirektivet. Krisen i den engelske banken Northern Rock illustrerer godt problemene som kan oppstå ved en innskuddsikring som ikke er optimalt utformet. Fremveksten av grensekryssende banker har dessuten økt oppmerksomheten om hvem som har ansvaret for innskuddsikringen. Her gjennomgås først hovedtrekkene i den norske innskuddsikringen, som så sammenlignes med tilsvarende systemer i andre land og med internasjonale anbefalinger om hvordan slike systemer bør utformes. Det norske systemet følger langt på vei internasjonale anbefalinger, men på enkelte områder er det behov for endringer, som å klargjøre sikringsfondets mandat, å vurdere størrelsen på fondet i forhold til de garanterte innskuddene, samt å etablere bedre rutiner for rask utbetaling av garanterte innskudd etter en krise.

Innskuddsikringen utgjør en viktig del av det samlede sikkerhetsnett for banksektoren. Andre viktige elementer er kapitaldekningsregelverket (som stiller krav til bankenes ansvarlige kapital), tilsynet med bankene, bankenes låneadgang i sentralbanken, samt en mulig tilgang til ekstraordinær likviditet i sentralbanken ved akutte likviditetskriser. Den nære sammenhengen mellom de ulike elementene i bankens sikkerhetsnett er reflektert i Lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon mv. av finansinstitusjoner fra 1996. Den inneholder, foruten regler for innskuddsikringen, også regler for håndtering av banker som får betalings- og soliditetsvansker, og banker som må settes under offentlig administrasjon.

Alle land i EØS-området er pålagt å ha en eller annen form for innskuddsikring. Dette er hjemlet i EUs direktiv om innskuddsgarantiordninger fra 1994. Allikevel varierer innskuddsikringssystemene i Europa svært mye. Dagens EU-regulering er en såkalt minimumsharmonisering, dvs. alle lands systemer må oppfylle visse minimumskrav, men utover dette er det opp til hvert enkelt land å bestemme utformingen av innskuddsikringen.

Fremveksten av grensekryssende banker og økt handel på tvers av landegrensene har økt bevisstheten om disse forskjellene og vist at en ytterligere harmonisering innen EU kan være nødvendig. EU-kommisjonen besluttet derfor i 2004 å se nærmere på dagens innskuddsikringssystemer.² Også IMF har påpekt behovet for bedre innskuddsikringssystemer; Garcia (1999) gir en god oversikt. I sin gjennomgang av norsk finansiell sektor i 2005 etterlyste IMF (2005) en systematisk gjennomgang av det norske systemet, herunder en vurdering av det garanterte beløpet. De pekte dessuten på uheldige virkninger for grensekryssende banker av ulike nasjonale systemer, og mente at man i Norge burde få en mer konkurransemessig nøytral utforming av innskuddsikringen.

I det følgende gis først en oversikt over hovedtrekkene i det norske innskuddsikringssystemet. Deretter sammenlignes det norske systemet med tilsvarende systemer i andre nordiske land. Så følger en oversikt over internasjonale anbefalinger på området, samt en gjennomgang av EU-kommisjonens siste vurdering av innskuddsdirektivet. Til slutt vurderes det norske systemet opp mot ulike internasjonale anbefalinger for hvordan innskuddsikringen bør utformes.

¹ Takk til Gunnvald Grønvik, Arild Lund og Bent Vale for nyttige kommentarer.

² Se http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm for flere rapporter om de europeiske innskuddsikringssystemene.

Innskuddsikringen i Norge

Bankenes sikringsfond skal sikre innskuddsforpliktelsene til medlemmene - som er norske forretnings- og sparebanker.³ Fondet dekker tap på inntil 2 millioner kroner som innskyterne får på innskudd i en medlemsinstitusjon.⁴ Sikringsfondet er en privat institusjon med et eget styre valgt av banknæringen. Norges Bank og Kredittilsynet har hver ett medlem i styret. Sikringsfondet skal dekke tap på innskudd så snart som mulig og som hovedregel innen tre måneder. Alle innskuddsformer der innskyteren er navngitt er dekket. Privatpersoner og næringsdrivende er dekket på like vilkår, men innskudd fra andre finansinstitusjoner dekkes ikke. Innskudd i valuta i norske banker er også dekket.

Formålet med innskuddsikringen er å beskytte vanlige innskyteres interesser, sikre tilliten til kontopenger som betalingsmiddel og å ivareta finansiell stabilitet. Diamond og Dybvig (1983) viste at et banksystem uten innskuddsikring kan være ustabil, og at ryktebaserte uttak kan føre til at solide banker må stenge. Innskuddsikring kan hindre slike omfattende uttak og derved sikre finansiell stabilitet i en krisesituasjon. Dewatripont og Tirol (1993) begrunner dessuten innskuddsikringen med at vanlige innskytere ikke har forutsetninger for å vurdere soliditeten til en bank, og at det derfor er viktig å etablere systemer som kan representere deres interesser. Sikringsfondet skal derfor både hindre ryktebaserte uttak, men også sikre en rask utbetaling av de garanterte innskuddene hvis en bank må settes under offentlig administrasjon.

Innskyternes interesser kan også ivaretas ved å unngå at en bank må stenge. Bankenes sikringsfond kan for eksempel tilføre ulike former for kapital eller stille garanti for en medlemsbank. Det norske sikringsfondet har et slikt "bredt" mandat, i motsetning til innskuddsordninger i enkelte andre land som bare kan utbetale det garanterte beløpet etter en konkurs (såkalte "paybox" systemer). Ved vurdering av om støtte skal gis, vil sikringsfondet legge særlig vekt på hensynet til den alminnelige tillit til banksystemet samt hensynet til fondets økonomi. Det innebærer at fondet må vurdere kostnadene ved støttetiltak opp mot kostnadene ved å stenge banken og utbetale innskuddsgarantien. Sikringsfondet kan ikke gi mer støtte enn at det kan innfri sine øvrige forpliktelser overfor innskyterne, jf. sikringsloven § 2-12-3.

BANKENES SIKRINGSFOND UTGJØR "ANDRELINJEFORSVARET" I EN KRISE

(utdrag fra NOU 1995:25 Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner)

Erfaringene fra den forrige bankkrisen var medvirkende til at den norske sikringsordningen beholdt et "bredt" mandat da loven ble vedtatt i 1996. Sikringsfondet bidro da med egenkapital i krisebankene for staten måtte tre inn (via Statens banksikringsfond). Banklovkommissjonen fremhevet således i sin innstilling om den nye loven (NOU 1995:25; s. 23) at "... erfaringer fra den siste bankkrisen viser at den norske sikringsfondsordning i hovedsak har vært formålstjenlig". Gjennom de lovbestemte sikringsfond har man etablert et regelverk og et apparat til å behandle krisen. ..."**Førstelinjeforsvaret**" utgjøres primært av den enkelte banks ansvarlige kapital." ... Den skal, i tillegg til å fungere som en generell kreditorbeskyttelse, ta høyde for strukturelle kriser i finansvesenet, som f.eks. tapsbølger. Bankenes sikringsfond utgjør «**andrelinjeforsvaret**» og skal sikre innskudd, innlån og andre forpliktelser delvis eller fullt ut ved at fondene også har anledning til å skyte inn egenkapital i en krisebank. Kommisjonen viste til at ... «**sistelinjeforsvaret**» ved en eventuell systemkrise hvor bankenes sikringsfond ikke lenger er i stand til fylle sin funksjon, må ivaretas av staten" og at "... heller ikke i fremtiden vil de private sikringsfondene kunne ha kapasitet til å håndtere mer enn begrensede problemer innenfor næringen, særlig knyttet til kriser i mindre eller mellomstore banker. Trusler mot selve stabiliteten i det finansielle system må møtes på andre måter."

³ Innskuddsikringen gjelder også for OBOS, som har konsesjon som kredittinstitusjon og kan ta imot innskudd, men ikke for utenlandske filialer (med mindre de søker særskilt om å bli dekket).

⁴ Denne grensen gjelder selv om kunden har flere konti i samme bank. Har kunden innskudd i flere banker, gjelder to millionersgrensen for hver av bankene.

For å dekke sine forpliktelser overfor innskyterne har sikringsfondet bygget opp et fond. Fondet skal til enhver tid utgjøre minst summen av 1,5 prosent av samlede garanterte innskudd hos medlemmene og 0,5 prosent av summen av beregningsgrunnlagene for kapitaldekningskravene. Innbetalinger til fondet (premien) er basert på hvor mye innskudd en bank har og hvor risikoutsatt den er (avgiften beregnes som en vektet sum av innskudd fra de fire foregående kvartaler og beregningsgrunnlaget; det gis rabatt for høy kjernekapital). Premien opphører når fondets kapital overstiger minimumskravet. Fondets kapital var ved utgangen av 2006 16,6 milliarder kroner, noe som tilsvarte om lag 2,9 prosent av de garanterte innskuddene.

Innskuddsikring i Norden

Tabell 1 gir en oversikt over innskuddsikringssystemene i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Selv innenfor Norden er det store forskjeller i utformingen av systemene, særlig med hensyn til beløpet som er dekket og hvordan fondets forpliktelser skal dekkes.

Tabell 1. Innskuddsikringssystemene i Norden (per 31.12.2005)

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Beløpsgrenser⁵	DKK 300 000 (€ 40 000) Pensjonsinnskudd gir ubegrenset dekning	€ 25 000	NOK 2 000 000 (€ 250 000)	SEK 250 000 (€ 27 000)
Avgift	Ingen avgift hvis fondet er fullt Avgiften fastsettes årlig for de enkelte bankene	0,05 % av garanterte innskudd + 0,125 % av garanterte innskudd x F ⁶	0,1 % av garanterte innskudd + 0,05 % av beregningsgrunnlaget. Ingen avgift når fondet er fullt	0,1 % av garanterte innskudd
Fondets størrelse	DKK 1,08 mrd. (€ 0,145 mrd.)	€ 0,38 mrd.	NOK 15,37 mrd. (€ 1,924 mrd.)	SEK 15,70 mrd. (€ 1,681 mrd.)
Måltall for fondet	1 % av garanterte innskudd	10 % av garanterte innskudd	1,5 % av garanterte innskudd + 0,5 % av beregningsgrunnlaget	Ingen
Lånefullmakter	Med garanti fra staten	Fra andre banker	Store låneopptak må godkjennes av staten	Kan låne fra Riksgjeldskontoret
Eierstruktur	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig
Mandat	Også støttetiltak	Bare innskuddsdekning	Også støttetiltak	Bare innskuddsdekning

Kilde: Danmarks Nationalbank, Finlands Bank, Norges Bank, Riksbanken.

Hva er dekket? Det garanterte beløpet er vesentlig høyere i Norge enn i de øvrige nordiske landene. Dekningen i Finland og Sverige ligger nær minimumsnivået i EU (på €20,000). I Sverige dekkes dessuten bare innskudd på anfordring.⁷ I Danmark og Finland er det på den annen side fastsatt flere unntak fra beløpsgrensen, blant annet for innskudd knyttet til boligkjøp. Da kan den faktiske

⁵ I den finske og svenske innskuddssikringen vil innskyterne få tilbake hele det garanterte beløpet – uten fratrukk. I de danske og norske systemene vil derimot sikringsfondet *motregne* de forpliktelser som innskyterne har i banken, for eksempel avdrag på lån som er forfalt, før det garanterte beløpet utbetales. Dette er forskjellen på et system med nettodekning og bruttodekning. Et bruttosystem vil kunne sikre en raskere utbetaling av det garanterte beløpet.

⁶ F = (Konsoliderade egna medel som krävs för täckning av konsoliderade risker / konsoliderade egna medel)

⁷ I Sverige dekkes bare ”nominelt bestämda tilgodehavanden som är tillgängliga för insättaren med kort varsel”.

dekningen bli høyere enn det garantert beløpet skulle tilsi. I Norge er det garanterte beløpet høyt, men vi har få unntak fra beløpsgrensen (utover de unntakene som følger av EUs innskuddsdirektiv).

Tabell 2 viser at den faktiske dekningen i Danmark og Norge er ganske lik (i forhold til bruttonasjonalproduktet - BNP), og forskjellen til Sverige og Finland er langt mindre enn forskjellen i dekningsbeløpet skulle tilsi.

Tabell 2. Innskuddssikring i Norden - Nøkkeltall (per 31.12.2005)

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Hvor mye er dekket? ('000 €)	40	25	250	27
% av per capita BNP	105	84	487	85
Garanterte innskudd i % av brutto nasjonalprodukt	28	22	30	18
Garanterte innskudd i % av samlede innskudd	47	48	56	42
Hvor mye er fondert? (mrd. €)	0,145	0,380	1,924	1,681
% av garanterte innskudd	0,3	1,1	2,7	3,2

Kilde: Danmarks Nationalbank, Finlands Bank, Norges Bank, Riksbanken

Dette skyldes flere unntak fra beløpsgrensen i Danmark, og at en relativt større andel av innskuddsmassen er dekket i Finland og Sverige, på tross av de lavere beløpsgrensene.⁸ Tabell 3 viser fordelingen av innskudd fra sektorer som er dekket av sikringsfondet i Norge ved utgangen av 2006. Det fremgår at Norge har en relativt stor andel innskudd som ikke er dekket av sikringsfondet.

Tabell 3. Innskudd fra sektorer som er dekket av sikringsordningen i Norge (31.12.2006)

	Antall konti	Beløp	Antall konti	Beløp
Beløp (kroner)	('000)	(mrd.kr.)	%	%
< 500.000	6345	304	95,1	27,6
500.000 - 1 million	191	131	2,9	11,9
1 million - 2 millioner	84	114	1,3	10,3
> 2 millioner	50	554	0,7	50,2

Kilde: Norges Bank

Hvor store avgifter må bankene betale? Avgiften som bankene må betale varierer også mye mellom de nordiske landene, både fordi avgiftssatsene er ulike, men også fordi avgiften bortfaller helt i Danmark og Norge når fondet er fullt. Avgiftsnivået er relativt likt i Finland, Norge og Sverige (når fondet ikke er fullt) og vesentlig høyere enn i mange andre land i Europa.

Hvor store er sikringsfondene? Alle de nordiske sikringsfondene er fonderte, men størrelsen på fondene varierer meget. De svenske og norske fondene er relativt store og dekker begge om lag tre prosent av de garanterte innskuddene (se tabell 2). I Norge var fondet fullt allerede i 2005 og avgiften ble da redusert til null. I Sverige er det ikke fastsatt noe måltall for fondet og avgiften

⁸ Dvs. innskuddene er gjennomgående mindre enn i Norge.

oppretholdes derfor på 0,1 % (av garanterte innskudd).⁹ I Finland ønsker de å bygge opp et stort fond (10 % av garanterte innskudd), men det er langt frem til fondet er fullt. I Danmark har man derimot satt et meget lavt måltall for fondet (bare en prosent av de garanterte innskuddene). Den innbetalte delen av fondet utgjør en enda mindre del (0,3 %) av de garanterte innskuddene.

Kan fondene låne? Selv om sikringsfondene har store fond, er det ikke sikkert at de investerte midlene kan realiseres umiddelbart. Det kan også hende at fondets forpliktelser i en akutt krise blir større enn det som er avsatt. Da vil det være nyttig for sikringsfondene raskt å kunne supplere sine likvide midler, enten ved å låne hos andre banker eller fra staten. Alle de nordiske sikringsfondene kan supplere egenkapitalen ved låneopptak.

Hvem bestemmer? Sikringsfondene er organisert på ulike måter i Norden. I Norge er Bankenes sikringsfond et eget rettssubjekt, men ingen av medlemmene har eiendomsrett til fondets midler. Medlemsbankene oppnevner fem av styrets medlemmer, og Kredittilsynet og Norges Bank oppnevner to medlemmer. Styret kan vedta støtte til en medlemsbank uten samtykke fra Kredittilsynet eller Norges Bank. I Finland og Sverige er sikringsfondene offentlig institusjoner. Fondene har dessuten "smale mandater", dvs. de kan bare utbetale det garanterte beløpet etter at en bank er satt under offentlig administrasjon eller slått konkurs. Det danske fondet er en privat selveiende institusjon, men med et styre som oppnevnes av økonomidepartementet. I Danmark og Norge har sikringsfondene noe bredere mandater og kan bidra med støtte på et tidligere tidspunkt (enn ved konkurs) for å sikre verdier.

FORSLAG TIL ENDRINGER I INNSKUDDSIKRINGEN I SVERIGE

I Sverige har et offentlig utvalg lagt frem forslag til et nytt innskuddsikringssystem (SOU 2005:16 – *Reformerat system för insättningsgarantin*). Ettersom innskudd i banker (opp til 250 000 svenske kroner) er garanterte av det offentlige i Sverige, ønsket myndighetene en gjennomgang av prinsippene for systemet, herunder en vurdering av om systemet burde innrettes mer som en forsikringsordning. Utvalget anbefaler en slik omlegging basert på selvkostprinsipp, som for andre statlige garantiordninger. Det innebærer samtidig at dagens system med et fond opphører, ettersom staten ikke har behov for et fond for å ivareta sine garantiforpliktelser. Utvalget foreslår at midlene i dagens fond overføres til Staten. Premiene i det nye systemet vil i følge utvalget bli omtrent som i dag, selv om utvalget ikke legger frem noen modell for beregning av premiene i et nytt system.

Det er kommet flere innvendinger mot utvalgets forslag. Svenska Bankföreningen (2005) er bekymret for de konkurranseulempene svenske banker vil bli påført hvis det skal betale premier basert på selvkostprinsippet (dvs. at sikringsfondet på lang sikt skal dekke alle sine utgifter selv). De viser også til at de fleste innskuddsikringssystemer i EU bare tar sikte på å dekke utbetalinger av garanterte innskudd i en mindre eller mellomstor bank. De protesterer også sterkt på at dagens fond overføres i sin helhet til staten. Riksbanken (2005) støtter forslaget om å etablere et rent statlig fond basert på forsikringsprinsipper, men viser til at det kan bli vanskelig å fastsette riktige priser i et slikt system. Rating-informasjon er bare tilgjengelig for de største bankene og priser basert på opsjonsmodeller vil kunne undervurdere risikoen for bankkriser (siden markedspriser ofte bygger inn en antagelse om at staten vil bistå ved en krise). De anbefaler i stedet å vurdere modeller for prissettingen fra nye markeder for katastrofeforsikring. Alternativt kan man bygge mer på de risikovurderinger som fremkommer i det nye kapitaldekningsregelverket (Basel 2).

⁹ Regjeringen fremmet i juli 2007 et forslag om at avgiften i en tidsavgrenset periode skal kunne settes ned til null, som i Norge. Se <http://www.regeringen.se/sb/d/8612/a/85264>

Internasjonale anbefalinger

Det foreligger flere rapporter og anbefalinger som skisserer hvordan innskuddssikringssystemer bør utformes. Financial Stability Forum (FSF) publiserte i 2001 *Guidance for developing effective deposit insurance systems*.¹⁰ Den inneholder flere anbefalinger for utformingen av slike systemer, særlig for land som enten ikke har hatt innskuddsikring før, eller som ønsker å gå fra et system med full statlig garanti ("blanket guarantee") til et system med avgrenset garanti ("explicit guarantee"). Både Verdensbanken og IMF deltok i arbeidet med denne rapporten og har siden søkt å fremme sine anbefalinger om "best practice" innenfor rammen av sin regulære overvåking av medlemslandenes økonomi, herunder Financial Sector Assessment Programs (FSAP).

En tidligere rapport fra IMF gir en god oversikt over de prinsipper som siden har dannet grunnlaget for internasjonal "best practice", se Garcia (1999). Tabell 4 gir en oversikt over de viktigste anbefalingene.¹¹

Tabell 4. "Best practice" for etablering av innskuddssikringssystemer

Nr	Styring og organisering
1	Etablere et eget, uavhengig fond
2	Etablere fondet når bankene er solide
3	Avgrense fondets ansvar i egen lov
4	Begrens insentivproblemer
5	Tvunget medlemskap i fondet
6	Ikke ha bankdirektører i fondets styre
7	God kontakt med tilsyn og sentralbank
8	Spre relevant informasjon om fondet
	Premie og fondering
9	Sikre tilstrekkelige midler for utbetaling
10	Ikke for høyt garantert beløp
11	Risikojusterte avgifter til fondet
	Krisehåndtering
12	Tilsynet må kunne gripe inn tidlig
13	Sørge for at banken stenges raskt
14	God tilgang til relevant informasjon
15	Utbetale det garanterte beløpet raskt

Styring og organisering

1. *Det er ønskelig å etablere en egen uavhengig institusjon for innskuddsikringen.* Det vil gi økt fokus på de oppgaver fondet skal utføre og samtidig gjøre det lettere å følge opp virksomheten. I noen land har man valgt å etablere flere fond, innrettet mot ulike finansinstitusjoner. I Norge hadde man for eksempel inntil 2004 to innskuddsgarantifond, ett for sparebanker og ett for forretningsbanker. I noen land er fondet en privat institusjon (som i Norge), mens det i andre land (Chile, Sverige, USA) er et offentlig fond. I Europa har man historisk hatt en overvekt av ikke-fonderte private sikringsfond. Deltakerne er da solidarisk ansvarlige for å dekke eventuelle utbetalinger etter en krise. De fleste slike fond har hatt smale mandater (dvs. vært såkalte "paybox" ordninger).

2. *Det er gunstig å etablere systemer for innskuddsikring når bankene er solide.* Dette gjelder

særlig ved etableringen av fonderte systemer. Premien som skal bidra til å bygge opp slike fond kan ellers bli tung å bære for banksektoren og kan også føre til tap av markedsandeler i forhold til banker som ikke er pålagt en tilsvarende avgift i sine hjemland.

3. *Det er viktig at innskuddssikringssystemets ansvar er presist avgrenset.* Enkle regler gjør kommunikasjonen med vanlige innskyttere lettere og bidrar til raskere utbetalingene etter en krise. I de fleste land er alle innskudd i en bank garanterte opp til et nærmere fastsatt beløp. Men i flere land er det mange unntak fra det garanterte beløpet, for eksempel for betalinger knyttet til kjøp og salg av bolig, og pensjonssparing. I noen få land (Australia, Sveits, USA) dekkes bare innenlandske innskyttere (såkalt "domestic depositor preference"). I enkelte land har også sikringsfondet prioritet foran andre kreditorer i konkursboet til en bank. Det innebærer at sikringsfondet normalt vil få dekket det meste av sine utbetalinger etter en krise, og det reduserer følgelig behovet for fondering.

¹⁰ FSF er en internasjonal organisasjon som samler sentrale beslutningsaktører innen finansiell sektor fra de største industrialiserte landene i verden, se <<http://www.fsforum.org/home/home.html>> for mer informasjon. Rapporten er publisert på deres hjemmeside: <http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf>

¹¹ Tilsvarende tabell 1 i Garcia (1999; side 9). Anbefalingene hans samsvarer i stor grad med anbefalingene i FSF rapporten. Jeg har endret rekkefølgen litt for å få en samlet tematisk drøfting av de ulike anbefalingene.

Storbritannia hadde inntil nylig et garantisystem basert på samforsikring ("co-insurance"). Der var bare £2000 dekket fullt ut; de øvrige £33000 var dekket med 90 %. Etter krisen i banken Northern Rock høsten 2007 besluttet regjeringen å fjerne samforsikringen. Samtidig varslet de omfattende endringer i systemet for innskuddsikring, herunder en mulig økning av det garanterte beløpet.¹²

4. *Det er viktig å begrense insentivproblemene ved etableringen av innskuddssikring.* Det er bred enighet om at innskuddsikring kan føre til betydelige insentivproblemer. For eksempel kan bankene bli mindre forsiktige og ta unødvendig stor risiko (såkalt moralsk hasard), som igjen kan føre til bankkriser og store offentlige utgifter. Det kan også føre til at bankene får billigere funding enn de normalt ville få i markedet, og at kredittveksten derved blir større enn den ville vært uten innskuddsikring. Dessuten kan det tenkes at private innskuddssikringsfond vil velge en for lav fondering og regne med offentlige støtte i en krise. Generelt fremhever Garcia (1999) og FSF (2001) at etableringen av innskuddsikringssystemer forutsetter et minimum av god ledelse og risikostyring i banksektoren, et solid juridisk system (særlig for konkursbehandling), et effektivt tilsyn og et visst omfang av markedsdisiplin. Utover dette må man generelt være bevisst på de valg som treffes når slike fond etableres, slik at insentivproblemene minimeres.

5. *Deltakelse i innskuddsikringssystemet må være påbudt.* Dette reduserer problemer med skjevt utvalg ("adverse selection"), dvs. at bare de svakeste bankene deltar i systemet. Dette var tidligere situasjonen i en del av de private fondene i Europa, men etter at innskuddssikringsdirektivet ble innført i EU i 1994 må nå alle kredittinstitusjoner som tar imot innskudd delta i et innskuddsikringssystem.

6. *Styret bør ikke være dominert av representanter fra banknæringen.* I følge Garcia (1999) bør leder og styreflertall i innskuddsikringssystemet være: ... "worthy, experienced but independent members of the public with no current ties to the banking industry that would present a conflict of interest". Det offentlige bør heller ikke være dominerende i styret. Næringsrepresentanter kan derimot være nyttige som rådgivere til styret. Sitter de i styret, vil de kunne komme i en vanskelig situasjon hvis sensitiv informasjon om en konkurrerende bank skal styrebehandles. Hvis fondet bare skal administrere utbetalingen av det garanterte beløpet etter en bankkonkurs ("paybox"), vil interessekonflikten naturlig nok være mindre.

7. *Det er viktig at innskuddsikringssystemet har god kontakt med tilsyn og sentralbank.* Dette er ikke selvsagt i mange land. Et godt samarbeid kan fastsettes ved egne avtaler om krisehåndtering, såkalte Memorandum of Understanding, eller det kan bygge på mer uformell kontakt.¹³ Det er særlig viktig at sikringsfondet får tidlig informasjon om banker som er i finansielle problemer, samt at det tidlig får all relevant informasjon om de garanterte innskuddene i slike banker. I mange land vil sentralbanken ha en viktig rolle i håndteringen av bankkriser, for eksempel ved å yte likviditetslån ("lender of last resort"). Eventuelle støttetiltak fra sikringsfondet må da koordineres med slike lån fra sentralbanken.

8. *Publikum må få tilstrekkelig informasjon om innskuddsgarantien.* Flere undersøkelser har vist at publikum er lite bevisste på hva som er dekket av innskuddsgarantien. Dette gjelder særlig i land med mange utenlandske banker. Det er derfor viktig å bidra til god og relevant informasjon slik at innskyterne kan foreta velbegrunnede valg. Innen EU kan man (i følge innskuddsdirektivet) bare informere om hvilke innskudd som er dekket og hvilke beløpsgrenser som gjelder.¹⁴ Dette skal begrense muligheten for aktiv markedsføring av innskudd fra banker i land med relativt høy

¹² Se <http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/bankingreform/consult_banking_reform.cfm>

¹³ I EU er det etablert en MoU mellom sentralbanker, tilsyn og finansdepartementer (men ennå ikke med innskuddssikringsfondene), se <http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050518_1.en.html>

¹⁴ Se artikkel 9, pkt. 3 <<http://www.efdi.net/scarica.asp?id=21&Types=DOCUMENTS>>

dekning (som Frankrike og Italia). Men EU kommisjonen har etter hvert kommet til at dette "eksportforbudet" kanskje har hemmet omfanget av relevant informasjon som forbrukerne har krav på og anbefaler nå en styrket innsats for å gi forbrukerne bedre informasjon.¹⁵

Premie og fondering

9. *Det er viktig å etablere innskuddsikringssystemer med tilstrekkelige midler for rask utbetaling.* Innskuddsgarantien bør helst være basert på innbetalinger til et fond for å sikre en rask utbetaling til innskyterne etter en bankkonkurs. I mange land har man fastsatt et måltall for hvor mye midler et slikt fond skal ha. Fondet bygges opp ved at bankene betaler en årlig premie, som oftest fastsatt i forhold til garanterte innskudd. Premien reduseres ofte når fondet er fullt (som i Norge).¹⁶

Behovet for kapital vil både avhenge av strukturen på bankenes balanse og prioritetsregler for konkurs. Normalt vil alle kreditorer få dekket store deler av sine fordringer etter en konkurs, slik at fondets behov for kapital på lang sikt vil være langt mindre enn det umiddelbare likviditetsbehovet som oppstår når innskuddsgarantien skal utbetales. Mange fond har derfor inngått låneavtaler for å sikre tilstrekkelig likviditet. I Norge kan sikringsfondet låne opptil to ganger fondets minstekapital. Garcia (1999) anbefaler at sikringsfondet låner direkte i markedet eller med statlig garanti i sentralbanken.

I praksis vil alle innskuddsikringssystemer (også det norske) være en kombinasjon av *ex ante* og *ex post* fond, ettersom de bare kan dekke en begrenset krise ved egne midler, og fondet må normalt "fylles opp" etter en krise. Jo mindre fondet er, jo større vil lånebehovet være, eller behovet for å kalle inn kapital fra medlemsbankene. Det sentrale spørsmålet er hvor store utbetalinger fondet skal kunne dekke på egen hånd. I mange land er det helt klart at myndighetene vil komme inn for å løse en systemkrise. I andre land er dette noe mer uklart, og da blir det tilsvarende uklart hvor stort fondet må være. Det vil uansett være vanskelig å gi en presis definisjon *ex ante* på hva som er en systemkrise. Uansett kan det bli tungt for banksektoren å bygge opp igjen et tomt fond, eller å tilbakebetale store låneopptak, etter en bankkrise. Det er en viktig grunn til å etablere fondet før problemene inntreffer.

10. *Det garanterte beløpet bør ikke være for høyt.* Da vil flere innskytere få insentiver til å overvåke bankene og dette kan redusere faren for fremtidige bankkriser. Garcia (1999) viser til at IMF har anbefalt et garantert beløp på en til to ganger brutto nasjonalinntekten per innbygger. Han fant at dekningsgraden i gjennomsnitt (for alle land med innskuddsikring) var tre ganger per capita inntekten, mens gjennomsnittet i Europa var 1.6. Dekningen i det norske sikringsfondet (på to millioner kroner) er mer enn fire ganger så høy som bruttonasjonalprodukt per innbygger (på 462 000 kroner i 2006). I uvalget til Garcia (1999) var det bare fem land i Afrika (og Peru) som hadde høyere dekning i forhold til per capita inntekten enn Norge.

11. *Premien i fondet bør risikojusteres.* Det er bred enighet om at premiene i sikringsfond bør risikojusteres for å begrense farene for moralsk hasard. Det er imidlertid ulike syn på hvordan dette best bør gjøres. Avgiften i det norske sikringsfondet ble tidlig risikojustert: For banker med god kjernekapitaldekning (over 8 prosent) blir avgiften redusert, mens den blir økt for banker med lavere kjernekapitaldekning. I noen land benytter man i tillegg (til kapitaldekningen) tilsynsinformasjon for å oppnå en ytterligere risikojustering.

¹⁵ Se pkt. 2.8 i EU kommisjonen (2006b).

¹⁶ I USA har man nylig bestemt at banker med kraftig kredittvekst bør betale full avgift - selv om fondet er fullt. Det reduserer muligheten for at nye banker kan være "gratispassasjerer" i et fond som er fullt.

INNSKUDDSIKRING I USA

I USA er alle bankinnskudd per innskyter opptil 100 000 dollar garantert av FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation). Beløpsgrensen har vært uendret siden 1980. Bankene betaler en risikostjert premie på 23 basis punkter (dvs. 23 cent per \$ 100) inntil fondet utgjør 1,25 % av de garanterte innskuddene; da settes premien ned til null. Fondet har lenge vært fullt, og derfor har solide banker i USA ikke betalt premie på flere år.¹⁷ FDIC (2001) har påpekt at dette er uheldig, fordi nye banker som vokser raskt ikke betaler premie. De har dessuten påpekt at dagens system resulterer i at bankene må betale høye premier når de minst er i stand til det, for eksempel etter en bankkrise. Det kan øke det politiske presset for offentlig støtte til løsning av en bankkrise.

Etter en lengre politisk prosess vedtok kongressen i 2006 flere endringer i innskuddsikringssystemet i USA. For det første ble de to tidligere fondene for "savings and loans" banker og forretningsbanker (som begge administreres av FDIC) slått sammen. For det andre økte man beløpsgrensen for visse pensjonsinnskudd til 250 000 dollar (ca. 1,5 millioner kroner). Dessuten ble det åpnet for indeksering av beløpsgrensen (på \$ 100 000) fra 2010. For det tredje innførte man et mer risikosensitivt premiesystem, hvor alle banker må betale en viss premie ("base rate"), som igjen avhenger av deres soliditet.¹⁸ Dette vil medvirke til en mer rettferdig finansiering av innskuddsikringsfondet og en bedre fordeling av innbetalingene over tid.

Avgiften i de nordiske sikringsfondene er relativt høye sammenlignet med mange andre land.¹⁹ Laeven (2002) fant at premien i gjennomsnitt var 35 basispunkter (bp) blant sikringsfond i et utvalg på fjorten land, men med en langt lavere premie for sikringsfondene i de industrialiserte landene i utvalget.²⁰ Davis (2004) fant at premien i nye innskuddsikringssystemer varierte mellom 10 til 50 bp, med et snitt på 30 bp. Pennachi (2006) kom til at aktuarisk korrekte premier for et utvalg av amerikanske banker ville være om lag 4 bp. Men som Garcia og Prast (2004, s. 58) påpeker: "We are not aware of any method (to estimate "fair premiums") that is ideal from both theoretical and practical perspectives".

Kriseshåndtering

12. Tilsynet må kunne gripe inn tidlig. Det er åpenbart bra for innskuddsgarantisystemet om myndighetene kan avverge en bankkrise ved å gripe inn tidlig. I USA har man klare regler for når tilsynet skal gripe inn overfor banker som viser tegn på svekket kapitaldekning (såkalt "prompt corrective action"). I Norge gir sikringsloven Kredittilsynet vide fullmakter til å gripe inn tidlig overfor banker som viser tegn på betalingsproblemer eller svekket soliditet, men det er ikke, som i USA, fastsatt klare regler for når man må gripe inn. Det kan også tenkes at bankens situasjon endres veldig raskt som følge av eksterne sjokk; da vil slike faste regler naturlig nok ikke være særlig relevante.

13. Tilsynet må kunne stenge en bank raskt. Tilsynet må både ha de nødvendige hjemler for å kunne stenge en bank og den nødvendige praksis for å kunne gjøre dette raskt. Under den norske bankkrisen kom myndighetene raskt frem til hensiktsmessige kriseløsninger for de bankene som fikk problemer. For en bank (Oslobanken) kom man frem til en løsning (avvikling) i løpet av natten. Bare en liten bank (Norion) ble satt under offentlig administrasjon. I de største bankene ble

¹⁷ Fondet er nå på nær 50 milliarder dollar; i tillegg har FDIC en låneramme på maksimalt 30 milliarder dollar. Ved større utbetalinger vil trolig føderale myndigheter bidra med støtte, jf. den såkalt "systemic risk exception clause".

¹⁸ For små banker vil premien være et vektet gjennomsnitt av bankens tilsynsstatus (basert på CAMEL rating) og noen enkle finansielle indikatorer. For større banker vil rating informasjon erstatte tilsynsinformasjonen. FDIC fastsetter minimum- eller maksimumspremier (varierende fra 2 bp til 12 bp) i forhold til størrelsen på fondet og risikoen i banksektoren.

¹⁹ Fra 50 til litt over 100 basispunkter i Finland, Norge og Sverige. Danmark har et lite fond og neste ingen premie.

²⁰ Ett basispunkt er lik 0,01 prosentenheter, dvs. 35 basispunkter = 0,35 prosentenheter.

driften videreført med en ny eier (Staten). Kredittilsynet har derfor relativt liten erfaring med å stenge banker. Sikringsfondet (2007) har nylig vurdert hvordan man raskt skal stenge en bank og konkluderer at dette vil være en krevende prosess – særlig for større banker. I Sverige erfarte man nylig hvor vanskelig det kan være å stenge selv en liten finansinstitusjon (Custodia). Finansinspektionens vedtak ble klaget inn for domstolen, og det tok hele ni måneder fra vedtaket om stenging til man kunne starte utbetalingen av de garanterte innskuddene.

CUSTODIA

Et eksempel på hvor lang tid det kan ta å stenge en (liten) finansinstitusjon

1997	Custodia får lisens som kredittforetak. Per 31.12.05 har banken 1300 kunder med 250 millioner svenske kroner i innskudd.
27.1.06	Tilsynet trekker tilbake lisensen etter omfattende uregelmessigheter Custodia anker vedtaket inn for domstolen; tilsynets vedtak tilsesettes inntil videre
27.4.06	Länsrätten avviser Custodia's klage; tilsynets vedtak iverksettes Custodia klager vedtaket inn for Kammerrätten
28.8.06	Custodia settes i konkurs; det foreligger ennå ikke noe vedtak fra Kammerrätten
30.10.06	Utbetalingen av det garanterte beløpet (på 250,000 svenske kroner) påbegynnes

14. *Sikringsfondet må ha god tilgang til relevant innskuddsinformasjon.* Dette er viktig, både for å kunne beregne korrekte avgifter og ikke minst for å kunne utbetale korrekte garanterte beløp. I praksis har det vist seg at mange land beregner avgifter basert på estimerte innskudd. Særlig i systemer med detaljerte regler har det vist seg vanskelig å skille mellom garanterte innskudd og ikke-garanterte innskudd i hver enkelt bank. I USA beregner man således en aggregert avgift basert på et estimert innskuddsbeløp, som så fordeles på de enkelte bankene. Stern og Feldman (2006) påpeker at bankene ikke er særlig interessert i å bruke penger på datasystemer som bare skal benyttes når det blir bankkriser. I Norge beregnes avgiften basert på statistisk informasjon fra bankene. Grunnlaget for fastsetting av avgiften var tidligere bankenes samlede innskudd og beregningsgrunnlaget for bankens kapitaldekning. Ved sammenslåingen av fondene i 2004 endret man grunnlaget for beregning av avgiften fra samlede innskudd til bare de garanterte innskuddene.

15. *Sikringsfondet må kunne utbetale det garanterte beløpet raskt.* Financial Stability Forum (2001, s. 33) påpekte hvor viktig det er å ha systemer og rutiner som kan sikre en rask utbetaling. Dette vil motvirke ryktebaserte uttak fra banker, siden vanlige innskytere da vil vite at de kan disponere innskuddene sine selv om banken får problemer. En rask utbetaling av det garanterte beløpet vil dessuten redusere de realøkonomiske (negative) virkningene som følger av en bankkrise.

Detaljert innskuddsinformasjon er nødvendig for å sikre en rask utbetaling av det garanterte beløpet. I praksis vil det ofte være mange justeringer som må gjøres før sikringsfondet kan utbetale det garanterte beløpet. Innskytere med flere konti i samme bank må identifiseres, og eventuelle motregninger må avklares. I enkelte land må innskyterne selv godtgjøre at det er deres innskudd før utbetalingen kan foretas. I noen land vil innskyterne få utbetalt det garanterte beløpet med sjekk, mens praksis i andre land er å overføre det garanterte beløpet til en konto i en annen bank. De fleste sikringsfond har som målsetting å utbetale det garanterte beløpet "så raskt som mulig". I praksis kan det ta flere måneder før det garanterte beløpet utbetales. I Norge har sikringsfondet satt som mål å kunne utbetale et mindre beløp - tilsvarende det garanterte beløpet i EU på omlag 160,000 kroner – innen 14 dager etter en offentlig administrasjon og det resterende beløpet i løpet av 3 måneder, se Sikringsfondet (2007).

NEW ZEALAND HAR IKKE INNSKUDDSIKRING – HVORFOR?²¹

- Innskuddsikring kan øke faren for bankkriser. Innskyterne legger mindre vekt på hvordan banken drives, og bankens styre ville heller ikke være like påpasselige.
- Innskuddsikring vil normalt innebære en viss grad av kryssubsidiering av de svakeste bankene. Dette er vanlig i de fleste sikringssystemer. Bruk av risikojusterte priser kan redusere slike uheldige insentiveffekter. Men slike justeringer vil raskt bli kompliserte og dyre å administrere i praksis.
- Det er således ikke klart om nytten ved innskuddsikringen, herunder det å motvirke ubegrunnede uttak og sikre innskyterne rask tilgang til midler etter en bankkrise, er større enn kostnadene ved å etablere et slikt system.
- Faren for at store uttak kan binge en bank overende kommer uansett fra store kreditorer og investorer som uansett ikke vil være dekket av innskuddsikringen.
- Det legges stor vekt på markedsdisiplin, hvor alle innskytere må ta ansvar for å overvåke den banken de plasserer innskuddene sine i. Det stilles derfor strenge krav til bankene om regelmessig publisering av relevant informasjon, og ledelse og styret i en bank vil bli straffet hardt ved feilaktig informasjon.
- Hvis en bank allikevel må innstille, ønsker myndighetene å benytte raske kriseløsninger uten bruk av offentlige midler, som samtidig gir innskyterne rask tilgang til (i hvert fall deler av) innskuddene. Ved en umiddelbar nedskrivning av alle fordringer, skal banken raskt kunne settes i ny drift.

Alternative systemer

Noen få land, som New Zealand, har valgt ikke å etablere eksplisitte innskuddsikringssystemer. De får støtte fra enkelte akademikere, som har stilt spørsmål ved IMF's anbefalinger, se bl.a.

Demirgüç-Kunt og Kane (2002) som er skeptiske til systemer med eksplisitt innskuddsikring.

Basert på en rekke økonometriske studier har de påvist at land med slike innskuddsikringssystemer ofte har bankkriser. Hvis det skal etableres innskuddsikringssystemer, foretrekker de dessuten ikke-

	Garcia (1999)	Demirgüç-Kunt & Kane (2002)
Eksplisitt innskuddsikring	Ja	Betinget støtte
Fondering	Ja	Nei
Risikobaserte priser	Ja	Vanskelig i praksis
Offentlig back-up	Ja	Nei
Beløpsgrense	1-2 x per capita GDP	Lav
Innskudd som dekkes	Bred dekning	Snever
Valutainnskudd	Kan godt inkluderes	Nei
Interbankinnskudd	Ja (hvis beløpsgrensen er lav)	Nei
Co-insurance	Pro & con	Ja
Privat fond	Insentiv problemer	Ja

fonderte systemer, som de mener fremmer bedre markedsovervåking bankene imellom. De påpeker også at risikobaserte priser i praksis har vært vanskelig å administrere (særlig i land med lite avanserte finanssektorer). De anbefaler dessuten en lavere garantert beløp (enn 1-2 ganger per capita inntekten) og fraråder det offentlige å bidra med finansiering av sikringsfondet, selv ved systemkriser. Sikringsfondet bør etter deres skjønn ha et smalt mandat (dsv. ren "paybox") og

helst være organisert av banknæringen selv. For å bedre markedsdisiplinen anbefaler de også bruk av samforsikring, dvs. en form for avkortning (10-20 prosent) før det garanterte beløpet utbetales (som en egenandel i vanlig forsikring).

Deres synspunkter har ikke hatt så stort gjennomslag i praktisk politikk. Enkelte andre forskere har også stilt spørsmål ved deres metoder. Klüh (2006) påpeker at mange land har innført eksplisitt

²¹ Bearbeidet fra Orr (2004).

innskuddsikring etter at de har vært igjennom en alvorlig bankkrise, og at man følgelig ikke kan slutte at denne type innskuddsikringssystem er årsaken til at krisen oppstår. Goodhart (2003) har pekt på flere svakheter ved en del av den økonometriske forskningen som studerer sammenfall av ulike faktorer i forbindelse med bankkriser, uten å ha en kontrollgruppe med land som ikke fikk bankkriser. En del av kritikken mot de internasjonale anbefalingene har således blitt svekket, men fortsatt er det viktig å være bevisst på insentivproblemene som kan oppstå i forbindelse med innføringen av innskuddsikring. Martin (2006) viser således at i visse situasjoner kan tilgang til sentralbanklikviditet i en krise (dvs. LLR lån) gi færre insentivproblemer i banksektoren enn innskuddsikring. Det er derfor viktig å vurdere utformingen av innskuddsikringen, ikke bare i forhold til "best practice", men også i forhold til de problemer som innskuddsikringen kan medføre (særlig moralsk hasard).

Innskuddsikringen i EU – status og forslag til endringer

EU har fastsatt et relativt lavt minimumsbeløp – €20,000 – i innskuddsdirektivet. De fleste land i EU har en dekning på eller omkring dette beløpet, men noen få land har en høyere dekning. Tre baltiske land har overgangsordninger med meget lav dekning, mens fire andre land har en vesentlig høyere dekning. Ulike definisjoner av hva som er innskudd, gjør imidlertid at omfanget av dekning varierer meget mer enn dekningsbeløpet skulle tilsi innen EU. Andelen innskudd som er dekket varierer fra mindre enn 30 % (av alle innskudd) til godt over 50 %. Tabell 5 viser deknningen i alle de 25 EU landene (land med relativt høyt dekningsbeløp er uthevet).

Andel innskudd som er dekket (i % av totale innskudd)	Land	Andel av innskudd i EU
> 50	CZ, FR, MT, UK	30
40 – 50	ES, FI, HU, LT, NL, PL, SI, SK	15
30 – 40	AT, DE, DK, GR, IE, PT, SE	29
< 30	BE, CY, EE, LU, LV, IT	26

Kilde: EU kommisjonen (2006a)

entydig sammenheng mellom høye beløpsgrenser og høy dekningsandel. Forskjellene er i stor grad avhenging av hvordan systemene er utformet og fordelingen av nasjonal sparing; for eksempel har mange land med lave beløpsgrenser unntak for særskilte innskudd (som bolig- og pensjonssparing, jf. Danmark).

De langt fleste innskuddssikringssystemene i EU er ikke fonderte, tilsvarende om lag 80 prosent av alle innskudd i EU. I disse landene betaler bankene enten ingen eller bare en svært lav avgift, og det er

først etter en bankkrise at de må bidra. Av de øvrige landene med fondering, er det bare svært få land som har fond på størrelse med det norske (dvs. 1,5 % eller mer av garanterte innskudd).

EU kommisjonen har vurdert om innskuddsdirektivet bør endres for å sikre et mer ensartet system i Europa. Etableringen av flere store grensekryssende banker har vist at dagens store forskjeller kan være problematiske. Etter en omfattende konsultasjonsprosess konkluderte EU kommisjonen (2006b) at det ikke var grunnlag for å endre direktivet. Det ble særlig vist til at en bred overgang til fonderte systemer ville bli meget kostbar (om lag 3-4 milliarder euro over en ti års periode). Man ønsket heller ikke å vurdere etableringen av et felles paneuropeisk innskuddssikringssystem. Kommisjonen ønsket derimot å vurdere en rekke tiltak som kan bidra til økt harmonisering innenfor dagens regelverk, herunder:

- En nærmere kartlegging av hvilke innskudd som faktisk er dekket i ulike land.
- En gradvis innføring av risikobaserte avgifter i flere land.
- Bedre rutiner for rask utbetaling av det garanterte beløpet etter en krise.²²

Når det gjelder forholdene til grensekryssende banker, mener kommisjonen at dagens ”topping up” system (se tekstboks) foreløpig bør kunne ivareta deres behov. Spørsmålet om banker som flytter hovedkontor skal ”få tilbake sine innbetalte avgifter”, er i følge kommisjonen ikke regulert i direktivet, og landene står derfor fritt til å løse dette på en smidig måte – så lenge sikringsfondene ikke svekkes. Man viser dessuten til at dagens direktiv ikke er til hinder for at grupper av land kan etablere regionale systemer for innskuddsikring som kan dekke bankene i et slikt avgrenset område, for eksempel i Norden og Baltikum:

The Commission sees no legal obstacles for Member States to enter into such agreements (regional DGS) under the existing Directive, and this could indeed represent a solution for banks that seek to move their headquarters to another Member State or adopt the European Company statute (SE).

Før det er aktuelt med mer omfattende endringer i direktivet, mener Kommisjonen at det er viktig å få bedre oversikt over hvilken rolle de ulike innskuddsikringssystemene vil ha i en krise, særlig i forhold til det å bidra med likviditet for å unngå en krise. Hvem tar beslutningen om å yte støtte? Hvor mye støtte kan det være aktuelt å bidra med, og hvordan skal man fordele støtten mellom ulike land – hvis det oppstår en krise i en grensekryssende bank? I følge Kommisjonen er det først etter at disse spørsmålene er klarlagt at det kan bli aktuelt å vurdere endringer i dagens innskuddsdirektiv. Spørsmålet om hvordan en bankkrise skal håndteres og hvem som eventuelt skal bidra med støtte til en grensekryssende bank står for øvrig høyt på dagsorden internasjonalt, se bl.a. Goodhart og Schoenmaker (2006) for en drøfting av ulike måter å løse en finansiell krise i en grensekryssende bank.

INNSKUDDSIKRING FOR GRENSEKRYSSENDE BANKER²³

I dag er ansvaret for sikringsfondet lagt til bankenes hjemland. Hvis en bank etablerer filialer i utlandet, vil innskyterne i utlandet være dekket av den samme innskuddsikringen. Dersom denne dekningen er lavere enn dekningen i vertslandet (hvor filialen er lokalisert), kan banken søke om tilleggsdekning der (såkalt ”topping-up”). Da kan innskyteren i filialen få like god dekning som i andre lokale banker. Ordningen med ”topping-up” har vært lite brukt til nå. Den kan også være problematisk for vertslandsmyndighetene, som kan bli bedt om å betale ut deler av det garanterte beløpet etter en bankkonkurs, uten at man har innvirkning på prosessen som ledet opp til at banken ble stengt. EU kommisjonen har vurdert alternative måter å fordele ansvaret for innskuddsikringen på, herunder en overføring av hele ansvaret til vertslandet. Dette vil imidlertid stride mot det grunnleggende tilsynsprinsippet om hjemlandskontroll i EU.

En vurdering av det norske systemet

Den norske innskuddsikringen følger langt på vei de internasjonale anbefalingene som er skissert over. Men, på enkelte områder avviker den norske innskuddsikringen:

- Fondets mandat er ikke helt klart, og styret kan følgelig komme i interessekonflikter.
- Det garanterte beløpet (på to millioner kroner) er internasjonalt svært høyt og det er uklart om fondets kapital er tilstrekkelig stor, gitt den høye beløpsgrensen og det brede mandatet.

²² I følge dagens direktiv må det garanterte beløpet utbetales innen tre måneder. I tillegg kan myndighetene først benytte tre uker på å konstatere om banken faktisk ikke er i stand til å betale ut innskuddene, jf. Artikkel 10.

²³ Se også ramme om ”Cross-Border Issues” på s. 29 i FSF (2001).

- Kriteriene for når Kredittilsynet kan iverksette tiltak overfor en svak bank er uklare, og
- det er heller ikke klart om sikringsfondet vil kunne utbetale det garanterte beløpet raskt nok etter en offentlig administrasjon.

IMF (2005) har tidligere påpekt disse avvikene fra ”best practice” i sin vurdering av norsk finansiell sektor. Man fremhevet da at *en snarlig, systematisk gjennomgang av det norske systemet vil være ønskelig* (se tekstboks). Norges Bank (2003) har tidligere fremhevet behovet for en slik bred gjennomgang av den norske sikringsloven, herunder en vurdering av ”størrelsen på innskuddsgarantien, mandatet for fondene og avgiftens størrelse og utforming”.

UTDRAG FRA IMF (2005): FINANCIAL SYSTEM STABILITY ASSESSMENT (s. 23)

Norway’s deposit insurance arrangement is very generous by regional and European standards. The government feels that the current scheme, recently amended to combine the previous savings and commercial bank schemes, is well designed. However, in an increasingly competitive and internationalized banking industry, *a systematic review of the scheme in the fairly near future would be desirable* to ensure that it continues to make the best contribution to financial system stability and efficiency in the evolving financial sector environment. Such a review should be coordinated with any regional or EU-level review that might eventuate. The coverage differential is highlighted by the current proposal from the largest Nordic area bank (Nordea) to convert its regional subsidiary banks into branches of the parent. But the issues for such a review are broader than this and inter-related. In addition to the coverage levels, a systematic review should include other key parameters of the arrangement such as issues of risk sharing, pricing, and competitive neutrality as between different types of locally incorporated banks, foreign branches and even direct cross-border banking relationships. Harmonizing coverage levels more closely with other countries, if that was found to be desirable, would need to be done carefully, and in a phased manner.

A. Sikringsfondets mandat

Både FSF rapporten (2001) og Garcia (1999) fremhever behovet for et klart mandat. Det norske sikringsfondet har i utgangspunktet et bredt mandat og kan etter lovens § 2-12 også yte støtte til medlemmene.²⁴ Under bankkrisen bidro sikringsfondene med støtte på flere ulike måter, herunder garantier, støtteinnskudd, egenkapitaltilførsel, samt dekning av tap. Først etter at sikringsfondets kapital var brukt opp kom staten inn med støtte. I følge banksikringsloven (av 1996) kan støttetiltak ikke være større enn at fondet kan sikre sine forpliktelser etter innskuddsgarantiordningen, jf. § 2-12-3. Men fondet kan samtidig (etter § 2-12-6) ta opp lån tilsvarende inntil to ganger minstekapitalen til fondet. Spørsmålet er om sikringsfondet i dag vil yte like mye eller mer støtte enn under den forrige bankkrisen, og eventuelt hvor store låneforpliktelser fondet vil påføre medlemmene for å støtte banker i krise.

Hvis sikringsfondet vurderer støttetiltak, skal styret (i følge vedtektene § 17-3) ”legge særlig vekt på hensynet til den alminnelige tillit til banksystemet samt hensynet til fondets økonomi. Herunder bør det vurderes hvilke kostnader som vil være forbundet med bruk av støttetiltak sammenlignet med de kostnader som vil kunne påløpe hvis saken skulle ende med offentlig administrasjon og

²⁴ I banklovkommisjonen (NOU 1995:25) var det uenighet om utformingen av mandatet; FNH’s representanter ønsket et mindre vidt mandat og et tilsvarende smalere avgiftsgrunnlag.

utbetaling etter innskuddsgarantien”. Spørsmålet er hvordan disse vedtektene vil bli tolket og praktisert i en fremtidig bankkrise.

I praksis gir ikke vedtektene særlig stramme føringer for støttevedtak. Den alminnelige tillit til banksystemet er vanskelig å bedømme og er kanskje mer en oppgave for myndighetene. Og som FDIC (2001) har påpekt, vil kriseløsninger som ”bare” skal være rimeligere enn utbetaling av innskuddsgarantien ofte føre til at man velger støttetiltak som også dekker usikrede kreditorer. Dette gir svært dårlige signaleffekter. Hvis sikringsfondets mandat derimot endres til å velge kriseløsninger som gir den laveste kostnaden blant alle aktuelle tiltak, dvs. en såkalt ”least-cost” løsning, ville man være pålagt å undersøke også andre – og kanskje rimeligere - alternativer.²⁵ Private løsninger uten bidrag fra det offentlige eller støtte fra sikringsfondet vil da kunne fremstå som mer attraktive enn andre kriseløsninger som isolert sett kan tilfredsstille kravene i § 17-3.

STØTTE ELLER OFFENTLIG ADMINISTRASJON?

Sikringsfondet kan bidra med støtte i form av egenkapitalstøtte eller – garanti. Slike støttetiltak kan isolert fremstå som fornuftige i en krise, men kostnadene i form av svekket markedsdisiplin kan være betydelige, særlig hvis det er vanskelig å foreta en rask nedskrivning av ikke-garanterte kreditorer. Det er derfor viktig at sikringsfondet også tar slike indirekte kostnader med i vurderingen. Private løsninger for tilførsel av ny egenkapital bør alltid vurderes før sikringsfondet bidrar med støtte. Fondet må dessuten vurdere utsiktene for tap på egenkapitalstøtten, hvis bankens tap blir større enn forutsett.

Hvis banken må stenge og settes under offentlig administrasjon, får sikringsfondet et umiddelbart likviditetsbehov når de garanterte beløpene skal utbetales. Sikringsfondets tap vil derimot være usikkert. Hvis banken settes under offentlig administrasjon før hele egenkapitalen er tapt, kan sikringsfondets tap begrenses. På den annen side kan det oppstå et samfunnsøkonomisk tap ved at andre aktører rammes av en offentlig administrasjon. Det påløper normalt betydelige administrasjonskostnader (5 – 10 % av forvaltningskapitalen) som følge av tap ved å stenge banken og avhende bankens aktiva. Men ofte vil dividenden ved en offentlig administrasjon være relativt høy (70 – 90 %).

Anta at en ”representativ” bank har en samlet forvaltningskapital på 100 (milliarder kroner), egenkapital på 8 % og utlån på 80. Anta videre at banken taper 10 % av samlede utlån. Hele egenkapitalen går dermed tapt, banken stenges og settes under offentlig administrasjon. Anta videre at administrasjonskostnadene er 5 %; da vil dividenden bli omlag 95 %. Hvis banken har en innskuddsdekning på 50 %, hvorav 70 % er garanterte innskudd, vil det umiddelbare likviditetsbehovet for sikringsfondet etter en offentlig administrasjon bli 28. Med en dividende på 95 %, vil imidlertid tapet for sikringsfondet ”bare” bli 1,4 (milliarder kroner).

Sikringsfondet må (i dette eksempelet) altså vurdere en mulig egenkapitalstøtte på 8 milliarder opp mot en offentlig administrasjon med et sannsynlig tap på 1,4 milliarder, men med et umiddelbart likviditetsbehov på 28 milliarder kroner. Samtidig vil de indirekte kostnadene ved en offentlig administrasjon kunne være betydelige, men svært usikre. Alle disse forholdene må sikringsfondet avveie når valget står mellom støtte eller offentlig administrasjon.

Historisk har Sparebankenes sikringsfond vært mer aktiv med støttetiltak enn Forretningsbankenes sikringsfond. Hvis fondet fremover er mer tilbakeholdne med å yte støtte, vil eventuelle interessekonflikter i styret reduseres. Som nevnt over anser Garcia (1999) det som problematisk at bankene er representert i styret – når sikringsfondet har et bredt mandat. Denne konflikten blir borte hvis sikringsfondet kun skal administrere utbetalingen av det garanterte beløpet i en konkurs. Hvis fondet opprettholder et bredt mandat vil interessekonfliktene bli mindre hvis fondet følger en tydelig ”least cost” policy og styret er næringsnøytralt.

²⁵ FDIC er pålagt ved lov å velge ”least cost” løsninger.

B. Beløpsgrensen

Det garanterte beløpet (på to millioner kroner) i Norge er internasjonalt svært høyt. Begrunnelsen for det høye beløpet var i sin tid todelt. For det første valgte både Sparebankenes sikringsfond og Forretningsbankenes sikringsfond under bankkrisen å dekke alle innskudd uavhengig av beløpsgrense. Og dessuten ønsket banklovkommisjonen å sette beløpsgrensen så høyt at de fleste innskudd fra ”vanlige” folk ble dekket. Det ble vist til at en beløpsgrense på 2 millioner kroner ville dekke nesten alle husholdningers innskudd og nær 70 prosent av alle bedrifters innskudd, se NOU 1995:25, s. 34. I følge kommisjonen ville en lavere beløpsgrense kunne ramme private innskytere og bedrifter som i kortere perioder har overlatt større beløp til sin bank.

Banklovkommisjonen pekte dessuten på at store banker ville kunne få et konkurransefortrinn (i forhold til de mindre sparebankene) hvis det ble fastsatt en lav beløpsgrense. De fremhevet at særlig ”store banker i små land vil kunne bli betraktet som ”too big to fail” og at myndighetenes støttetiltak under bankkrisen viste ”at det ble lagt vekt på den nasjonale betydningen av å sikre at de store bankene kunne fortsette virksomheten. *Innskytere og innlånere kan tenkes å se det slik at norske myndigheter sannsynligvis også vil opptre på en tilsvarende måte ved en bankkrise i fremtiden.* En (lav) beløpsgrense kan da skape et konkurransefortrinn i innskudds- og innlånsmarkedet for store banker i forhold til mindre banker” (se NOU 1995:25, s. 33; min utheving).²⁶

Beløpsgrensen i Norge er over fire ganger vår per capita inntekt. Det garanterte beløpet i Danmark, Finland og Sverige er til sammenligning omtrent lik deres per capita inntekt. IMF anbefaler en beløpsgrense på 1-2 ganger per capita inntekten. Det tilsier en dekning i Norge på mellom en halv og en million kroner. Til sammenlikning er den anbefalte dekningen i EU bare 160,000 kroner, mens dekningen i USA er om lag 650,000.

Den høye norske dekningen har til nå hatt bred politisk støtte. Men Banklovkommisjonens argumenter for å opprettholde et så høyt nivå har tapt seg med årene. For det første er det nå bred enighet om at innskuddsgarantien bør være begrenset, så argumentet om at man i overgang fra det gamle systemet (uten beløpsgrenser) til et nytt måtte ha en høy beløpsgrense holder ikke helt lenger. For det andre kan man ikke lenger vise til at innskudd i de store bankene ”de facto” er garanterte fordi disse bankene er ”too big to fail”. Norges Bank (2003) har sagt klart fra at ... ”en kan ikke på forhånd - og uavhengig av hva slags økonomiske forhold som gjelder generelt – slå fast at bestemte banker er så viktige eller så store at de ikke kan settes under offentlig administrasjon”. Dersom offentlig administrasjon ikke er et hensiktsmessig virkemiddel vil øvrige kreditorer uansett måtte påregne tap, ettersom myndighetene nå i større grad vil benytte kriseløsninger basert på tapsfordeling mellom private kreditorer. En lavere beløpsgrense bør derfor ikke i dag ha en uheldig konkurransevridende effekt. Og dessuten har sparemønsteret endret seg vesentlig siden 1996 og det generelle inntektsnivået er nå meget høyere. For banklovkommisjonen var det i 1996 et poeng å finne en beløpsgrense som var høy nok til å dekke omtrent alle innskudd, særlig fra husholdningene. Den gang var over 80 prosent av alle innskudd (i kroner) dekket ved en beløpsgrense på to millioner kroner. I dag vil bare litt over halvparten være dekket av den samme grensen, blant annet fordi vi har fått så mange store bedriftsinnskudd. Men ser vi på antall konti (se tabell 3, side 4), vil en beløpsgrense på en million kroner dekke omtrent alle innskuddskonti som er dekket av ordningen (98 prosent), mens en økning til to millioner bare vil dekke marginalt mer

²⁶ Det bør legges til at flertallet i kommisjonen i 1995 gikk inn for at den (høye) norske dekningen også skulle gjelde for utenlandske filialer i Norge, ved at disse ble pålagt å delta i den norske ordningen. Denne tilrådingen var, som Norges Bank den gang påpekte, ikke forenelig med EUs hjemlandsprinsipp og ble da heller ikke gjennomført i loven. Siden den gang har andelen av utenlandskeide banker og filialer i Norge økt til over tretti prosent. Den høye norske dekningen fremstår derfor i dag som mer spesiell enn den gjorde da den ble vedtatt i 1996.

(99,3 prosent). I praksis vil en dekning på opp til en million kroner omfatte langt de fleste innskudd fra norske husholdinger (om lag 80 %, mot 88 % ved en beløpsgrense på 2 mill.kr.; per juni 2007).

C. Fondets størrelse

I følge FSF (2001, s. 24) er et solid finansielt fundament svært viktig for et effektivt sikringsfond. Det er få handlingsregler på dette området, og størrelsen på fondet har derfor ofte vært en politisk beslutning i mange land, jf. Garcia og Prast (2004, s. 60). FSF viser til at "a deposit insurance system can (only) deal with a limited number of simultaneous bank failures, and cannot be expected to deal with a systemic banking crisis by itself", se FST (2001, s. 8). Garcia (1999) hevder at private fond må være kapitaliserte slik at de kan møte "all demands in normal times and moderately adverse circumstances". I Sverige har man derimot lagt frem et forslag til nytt garantisystem som skal være selvfinansierende, dvs. premiene skal dekke både administrative kostnader og alle kostnader ved fremtidige bankkriser, se SOU 2005:16.²⁷

I Norge ble fondet størrelse i sin tid fastsatt med henvisning til praksis i de to tidligere sikringsfondene (dvs. avgift basert på en kombinasjon av forvaltningskapital og innskudd). Banklovkommisjonen (NOU 1995:25, s. 65) bemerket i 1995 at en "ikke har funnet grunn til å foreslå vesentlige endringer i den samlede størrelsen på dagens fond". Ved utgangen av 2005 var sikringsfondet fullt og det dekker nå nær tre prosent av de garanterte innskuddene. *Spørsmålet er om dette er stort nok i forhold til de relativt store forpliktelsene som det høye norske garantinivået innebærer?*

Tabell 7 viser anslag for de garanterte innskuddsbeløpene i de seks største norske bankene (A)²⁸, samt det potensielle tapet hvis en av disse bankene skulle gå i offentlig administrasjon med en dividende på 80 prosent (B). I tillegg viser tabellen (C) hvor omfattende et støttetiltak fra sikringsfondet kan bli, dersom fondet bidrar med 2 prosent av egenkapitalen i en av bankene.

Ser vi først på de garanterte innskuddene, er det åpenbart at sikringsfondets kapital ikke er tilstrekkelig til å dekke en rask ubetaling av det garanterte beløpet i de to største bankene. Hvis sikringsfondets tar opp et lån tilsvarende minstekapitalen, vil fondet derimot kunne dekke en samtidig utbetaling i to mellomstore sparebanker. Dette samsvarer for øvrig med de signaler som banklovkommisjonen kom med i sine forarbeider og som FSF (2001) har pekt på i sine anbefalinger.²⁹

Tabell 7. Sikringsfondets likviditets- og kapitalbehov ved en off. adm.

(alle tall i mrd.kr)	A	B	C
	Garanterte innskudd (50 % av innskudd)	Tap (ved 80 % dividende)	Egenkapitalstøtte (2 %)
DnB NOR	212	42,4	18,9
Nordea	75	15,0	6,7
Spb Rogaland	19	3,8	1,5
Spb Midt-Norge	14	2,8	1,2
Spb Vest	14	2,8	1,1
Spb Nord-Norge	14	2,8	1,0

²⁷ Men som Riksbanken påpeker i sin høringsuttalelse (2005) er det imidlertid "betydande svårigheter att beräkna sådana premier". Garcia og Prast (2004, s. 60) legger til at "no country is known to have set a target high enough to compensate depositors in one of its largest banks".

²⁸ Anslått til 50 % av totale innskudd; garanterte innskudd vil ofte være en større andel i de mellomstore sparebankene og noe mindre i de største bankene.

²⁹ Dvs. at fondet skal ikke ha ... "kapasitet til å håndtere mer enn begrensede problemer innenfor næringen, særlig knyttet til kriser i mindre eller mellomstore banker"; samt at det bør dimensjoneres til å kunne ... "deal with a limited number of simultaneous bank failures".

Ser vi derimot på det tapet som sikringsfondet kan bli påført som følge av en offentlig administrasjon og utbetaling av innskuddsikringen, er beløpene langt mindre. Fondet vil således ha kapital til å bære slike tap, men det vil selvsagt få et stort likviditetsbehov i perioden frem til dividenden utbetales fra boet. Dette er en grunn til at fondet har fullmakt til å låne opptil to ganger minstekapitalen. Men ved et slikt stort låneopptak vil det ta hele 30 år å tilbakebetale lånet og bygge opp minstekapitalen igjen.³⁰ Da vil egenkapitalstøtte – i en felles kriseløsning med andre kreditorer – kunne fremstå som et mer attraktivt alternativ for sikringsfondet. Men, som vi nevnte over, vil slike ”redningsaksjoner” ha betydelige ”kostnader” i form av svekket markedsdisiplinen, særlig hvis det ikke er mulig å foreta raske nedskrivninger av andre kreditorer (enn de garanterte innskytterne).

I USA har man forsøkt å beregne hvor stort sikringsfondet bør være ved hjelp av kredittrisikomodeller. Der er måltallet for fondet ”bare” 1,25 prosent av de garanterte innskuddene. Det var tilstrekkelig under den store ”Savings and Loans” krisen på 80-tallet, men flere anser det nå som for lite. Kuritzkes, Shuermann og Weiner (2005) viser at dagens fond knapt tilsvarende en BBB + rating (Standard & Poor), dvs. FDIC vil normalt ”bare” være i stand til å dekke 99,85 % av alle tapscenarier. Selv om dette kan virke bra, fremhever de at dekningen burde være bedre og at det er langt opp til det nivået man normalt har ønsket for fondet (AAA eller 0,01 % risiko for konkurs). En slik rating vil imidlertid kreve mer enn en dobling av kapitalen. Oshinsky (1999) viser på den annen side at risikoen for FDIC i økende grad kommer fra de ti største bankene. En konkurs i en av disse mega-bankene ville potensielt kunne tappe fondet for midler. Spørsmålet om hva som er ”riktig” størrelse på fondet er derfor i økende grad knyttet til fremveksten av slike store banker i konsentrerte banksystemer.

Hva er løsningen? Man kan selvsagt pålegge bankene høyere avgifter for derved å bygge opp et stort fond, men dette kan virke konkurransevridende med mindre alle land øker sine avgifter samtidig. Bankene har fremhevet at høyere avgifter til sikringsfondet vil føre til mindre utlån og lavere økonomiske vekst. På den annen side virker det urimelig at de største bankene ikke skal bidra etter evne til å dekke opp de potensielt svært store forpliktelsene som sikringsfondet vil stå overfor ved en alvorlig krise i en slik bank. Spørsmålet er komplekst og har ingen enkelt løsning. Hvis bankene i tillegg er store i flere land, såkalte grensekryssende banker, kompliseres bildet ytterligere. Hvis sikringsfondet ikke er dimensjonert for å håndtere en krise i en av de største (nasjonale) bankene, vil det neppe kunne håndtere en krise i en stor grensekryssende bank.

Jones og Nguyen (2005) peker på en rekke tiltak som kan være aktuelle for å redusere sikringsfondets eksponering overfor disse store bankene. Sikringsfondet kan avlaste en del av risikoen i markedet, for eksempel ved katastrofeobligasjoner (”CAT bonds”), eller myndighetene kan stille strengere kapitalkrav til de største bankene. Det er således et paradoks at de nye kapitaldekningsreglene (Basel 2) gjennomgående fører til lavere kapitalkrav for de største internasjonale bankene, samtidig som disse reglene i liten grad fanger opp de betydelige negative eksterne virkningene som en krise i en slik bank vil kunne få. Økte kapitalkrav for internasjonalt aktive banker ville kunne bremse noe på utviklingen mot stadig større banker, som til dels anses for å være ”too big too fail”.

Hvis kapitalkravene derimot ikke kan økes, argumenterer Jones og Nguyen for at de største bankene kanskje bør tas ut av det ordinære sikringsfondet. De hevder at dette i praksis ikke vil bety så mye, siden de fleste mega-bankene i liten grad tar innskudd fra grupper som trenger beskyttelse.³¹ Et annet forslag som kan begrense sikringsfondets eksponering noe vil være å kreve sikkerheter for utbetalinger fra sikringsfondet (noen som vil gi fondet prioritet i fordeling av midler fra boet). Men som Garcia og Prast (2004) bemerker, vil dette i realiteten være å innføre ”narrow

³⁰ Fordi avgiften i et enkelt år ikke kan overstige en tidel av minstekapitalen, jf. lovens § 2-8-3

³¹ I Norge har derimot de største bankene store innskudd fra ”vanlige” innskyttere.

banking” bakveien, siden man da stiller krav om at banken må ha tilstrekkelig gode aktiva på balansen (og tilsvarende mindre lån) for å kunne kvalifisere for støtte fra sikringsfondet. De er ikke kjent med at noen sikringsfond har innført slike krav til sikkerheter.³²

Det foreligger således ingen enkle svar på dette spørsmålet. Det norske fondet fremstår som rimelig stort, selv med den svært høye beløpsgrensen. Det er imidlertid ikke dimensjonert for å håndtere en utbetaling av det garanterte beløpet etter en offentlig administrasjon i de største bankene, selv om fondet har tilstrekkelig kapital til å bidra med egenkapital i en koordinert redningsaksjon (i en mellomstor bank). Spørsmålet er om de store grensekryssende bankene kanskje bør overføres til et eget (regionalt) fond – som antydnet i EU (2006b) - som i større grad tar hensyn til disse bankenes spesielle karakteristika og potensielle tapsprofil?

D. Tidlig intervensjon

Kredittilsynet har etter sikringsloven vide fullmakter til å gripe tidlig inn overfor banker i krise. Den norske banksikringsloven har vært et eksempel for flere andre land som har ønsket sterkere virkemidler i sin krisehåndtering. Samtidig fremstår lovens skille mellom situasjoner hvor en bank (bare) har betalingsvansker (Kapittel 3 i loven) og situasjoner hvor banken har soliditetssvikt (Kapittel 4) som unødig skarpt. I praksis vil grensen mellom likviditetssvikt og soliditetssvikt være vanskelig å trekke, særlig hvis krisen kommer brått på. Flere (ganske like) kriterier skaper dessuten uklarhet om når Kredittilsynet skal gripe inn. I praksis vil det nok også være vanskelig å skille så klart mellom situasjoner hvor banken kun har betalingsvansker og situasjoner hvor den har soliditetssvikt.³³

Utdrag fra *Lov Lov om sikringsordninger for banker, forsikringsselskaper og garantiordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner*:

§ 3-1: Melding om betalingsvansker hvis ...	§ 4-3: Melding ved soliditetssvikt hvis ...
a) Svikt i evne til å oppfylle forpliktelser etter hvert som de forfaller	a) Klarer ikke å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller
b) Vil ikke kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital	b) Er ikke i stand til å oppfylle gjeldene kapitaldekningskrav
c) Alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten	c) Eiendeler og inntekter er til sammen ikke tilstrekkelige til fullt ut å dekke forpliktelsene

I USA har de klare kriterier for når tilsynsmyndighetene skal gripe inn hvis en bank får alvorlige problemer (såkalt ”prompt corrective action”). I Europa har man vært mer tilbakeholden med å innføre tilsvarende skarpe ”trigger points”. Men det er en økende erkjennelse av at tidlige intervensjon vil kunne forhindre alvorlige kriser, samtidig som mange banker er blitt så store at det vil være vanskelig for myndighetene å finne gode kriseløsninger, se Nieto og Wall (2006).

E. Rask utbetaling av det garanterte beløpet

En rask utbetaling av det garanterte beløpet vil være viktig for å bevare publikums tiltro til kontopenger og for å hindre spredning av problemer til andre banker. Hvis innskyterne vet at det vil ta lang tid før det garanterte beløpet utbetales, vil ryktedrevne uttak i forkant av en offentlig administrasjon kunne bli store og bidra til å forser og forsterke problemene. Hvis innskyterne må vente lenge på å få tilgang til sine midler, vil presset for offentlig støtte til banken også raskt bli

³² Ved en ”narrow banking” vil innskuddene være sikret ved for eksempel statsobligasjoner, og ikke illikvide utlån.

³³ En bedrift er insolvent hvis den både er (a) illikvid (den kan ikke oppfylle sine betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller) og (c) innsuffisient (den har gjeld som er større enn formuen). Det første kriteriet kalles ofte ”cash-flow insolvency” og det tredje ”balance-sheet insolvency”. En bank kan således være solvent, men samtidig ikke oppfylle kapitalkravene (b).

stort, jf. erfaringene fra krisen i Northern Rock, hvor myndighetene til slutt måtte garantere for alle innskuddene i banken.

Kaufman (2004) understreker betydningen av at innskyterne får rask tilgang til sine garanterte innskudd etter en bankkrise. Helst bør det også være rutiner som sikrer ikke-garanterte innskytere tilgang til deler av innskuddsmidlene. I Australia vil tilsynet gi publikum umiddelbar tilgang til AUS\$ 20,000 (omlag 100,000 kroner) - basert på en kredittlinje fra sentralbanken - hvis en bank må stenge.³⁴ Tilsvarende ordninger for rask utbetaling av et mindre beløp etter en bankkrise er allerede etablert i enkelte land, bl.a. Canada og Sveits. I New Zealand ønsker myndighetene å gi alle innskyterne rask tilgang til en del av innskuddene (basert på en foreløpig dividende), se ANZSFRC (2006).

Det er uklart hvor store skadevirkningene vil bli ved å stenge en bank. I Argentina ble det omfattende steiker og betydelig uro da myndighetene stengte bankene der under bankkrisen i 2002. Det er imidlertid uklart om stengingen av bankene forsterket den allerede dype krisen i økonomien. Mayes (2006) viser til at det er få studier som har kartlagt skadevirkningene av at publikum ikke får tilgang til sine innskudd. Kaufman (1999) har hevdet at faren for systemrisiko er betydelig overdrevet og at de negative virkningene ved en bankkrise er mindre enn normalt antatt. Han er mest opptatt av at myndighetene ikke benytter faren for systemrisiko som et påskudd for å redde banker som bør stenges, og han fremhever derfor rask tilgang til innskuddene som en god måte å unngå dette på.

Hvis sikringsfondet raskt skal kunne utbetale det garanterte beløpet (eller deler av det) er det uansett viktig med god informasjon om de garanterte innskuddene og gode rutiner for utbetaling. Det er også viktig at definisjonen av garanterte innskudd er klar og entydig, slik at det ikke oppstår tolkningsspørsmål i forbindelse med utbetalinger fra sikringsfondet. Ideelt sett burde alle garanterte innskudd være "øremerket" på forhånd i bankenes datasystemer, se FDIC (2006) for et forslag om dette. Hvor langt en skal gå i å etablere systemer for rask utbetaling av de garanterte beløpene vil selvsagt være et kostnadsspørsmål, men en forbedring i forhold til dagens situasjon er klart nødvendig. Det er derfor viktig at myndighetene stiller krav til bankene om gode rutiner og pålegger sikringsfondet regelmessig å teste disse. I Norge innebærer dette at bankenes datasentraler må utvikle nye systemer, og at sikringsfond og myndigheter sammen må drøfte hvilke kriseløsninger som best kan sikre publikum en rask tilgang til garanterte innskuddsmidlene – i tilfelle en bank skulle få alvorlige finansielle problemer.

Oppsummering

Den norske innskuddsikringen er langt på vei utformet i samsvar med anbefalingene fra IMF og andre internasjonale organisasjoner. Men på enkelte områder er det behov for endringer, som å klargjøre sikringsfondets mandat, vurdere størrelsen på fondet i forhold til de garanterte beløpene, samt å etablere bedre rutiner for rask utbetaling av det garanterte beløpet etter en krise. Mye kan gjøres innenfor dagens lov, men på sikt vil det nok være behov for lovendringer som kan sikre en raskere og bedre kriseløsning.

³⁴ Tilsynet vil deretter tre inn som prioritert kreditor for et beløp tilsvarende det som er utbetalt til innskyterne.

Referanser:

- ANZSFRC (2006): Managing bank failure in Australia and New Zealand: Rapid access matters. <http://www.melbournecentre.com.au/ANZSFRC/ANZSFRC_Press_Release_SEP2007.pdf> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Davis Report (2004): Australian Government/Treasury Study of Financial System Guarantees. <<http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=&ContentID=841>>. (Nedlastet 15. oktober 2007).
- Demirgüç-Kunt, Asli og Edward J. Kane (2002): Deposit insurance around the globe: Where does it work? *Journal of Economic Perspectives* 16, 175 – 195.
- Demirgüç-Kunt, Asli og Edward J. Kane (2003): Deposit insurance: Handle with care, Central Bank of Chile Working Paper No. 227
- Dewatripont, Mathias og Jean Tirole (1993): *The prudential regulation of banks*. MIT Press.
- Diamond, D. og P. Dybvig (1983): Bank runs, deposit insurance, and liquidity. *Journal of Political Economy*, s. 401-19.
- EU kommisjonen (2006a): Scenario analysis: Estimating the effects of changing the funding mechanisms of EU deposit guarantee schemes. <http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- EU kommisjonen (2006b): Commission proposes self-regulatory improvements to deposit guarantee schemes, Communication. <http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/comm9419_en.pdf>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- FDIC (2001): Keeping the promise: Recommendations for deposit insurance reform, <<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/direcommendations.PDF>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- FDIC (2006): FDIC Solicits Comments on Improvements to Determining Insured Deposits at Large Banks. Press release. <<http://www.fdic.gov/news/news/press/2006/pr06111.html>> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Financial Stability Forum (2001): Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems. <http://www.fsforum.org/publications/publication_19_1.html> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Garcia, Gillian (1999): Deposit insurance: A survey of actual and best practices. *IMF Working Paper WP/99/54*
- Garcia, Gillian og Henriëtte Prast (2004): Depositor and investor protection in the Netherlands: past, present and future. De Nederlandsche Bank (DNB) Occasional Paper no 2.
- Goodhart, Charles (2003): Comment at closing session of World Bank Conference on “Systemic Financial Distress – Containment and Resolution”. <http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Goodhart_Panel_disc-doc.pdf> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Goodhart, C.A.E. og Dirk Schoenmaker (2006): Burden sharing in a banking crisis in Europe. LSE Financial Markets Group Special Paper Series No 164. <http://fmg.lse.ac.uk/upload_file/554_sp164new.pdf> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Jones, Kenneth D. og Chau Nguyen (2005): Increased concentration in banking: Megabanks and their implications for deposit insurance. *Financial markets, institutions and instruments*, Volume 14, No. 1.

- IMF (2005): Norway: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Regulation, and Payment Systems, s. 23. <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18324.0>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Kaufman, George (1999): How real is the risk of massive banking collapse? Working Paper. <<http://www.sba.luc.edu/research/wpapers/990501.pdf>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Kaufman, George (2004): Depositor liquidity and loss sharing in bank failure resolutions. *Contemporary Economic Policy*, Vol. 22, No. 2, April 2004.
- Klüh, Ulrich (2005): Safety net design and systemic risk: New empirical evidence. Discussion Paper 2005-12, University of Munich.
- Kuritzkes, Shuermann and Weiner (2005): Deposit insurance and risk management in the US banking system. What is the loss distribution faced by the FDIC? *Journal of Financial Services Research*, Volume 27, Number 3.
- Laeven, Luc (2002): Pricing of deposit insurance. World Bank Policy Research Working Paper 2871.
- Martin, Antoine (2006): Liquidity provision vs. deposit insurance: Preventing bank panics without moral hazard. *Economic Theory*, s. 197 – 211.
- María Nieto og Larry Wall (2006): Preconditions for a successful implementation of supervisors' prompt corrective action: Is there a case for a banking standard in the EU? Bank of Spain Working Paper No. 702. <<http://www.bde.es/informes/be/docs/dt0702e.pdf>> (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Mayes, David (2006): "The governance of deposit insurance". Comments prepared for the IADI annual conference, November 2006.
- Norges Bank (2003): "Søknad om fusjon mellom DnB Holding ASA og Gjensidige NOR ASA". Brev av 27. august til Kredittilsynet. <http://www.norges-bank.no/Pages/Article_15216.aspx>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- NOU 1995:25: *Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner*. Utredning nr. 2 fra Banklovkommissjonen.
- Orr, Adrian (2004): "Bank deposit insurance and why we don't have it in New Zealand", <<http://www.rbnz.govt.nz/finstab/banking/regulation/0154814.html>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Oshinsky, Robert (1999): Effects of bank consolidation on the bank insurance fund, *FDIC Working Paper 1999-3*
- Pennacchi, George (2006): Deposit insurance, bank regulation and financial system risks, *Journal of Monetary Economics*, s. 1-30.
- Riksbanken (2005): "Yttrande över betänkandet "Reformerat system för insättningsgarantin", SOU 2005:16", Brev av 20. juni 2006 til Finansdepartementet. <<http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=17020>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)
- Sikringsfondet (2007): *Administrasjon av banker i krise. En rapport fra en arbeidsgruppe*. Bankenes Sikringsfond.
- Stern, Gary H. og Ron J. Feldman (2006): Managing too big to fail by reducing systemic risk: Some recent developments. *The Region*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, June 2006.
- SOU 2005:16: *Reformerat system för innsättningsgarantin*.
- Svenska Bankföreningen (2005): "Reformerat system för innsättningsgarantin". Remissyttrande. <<http://www.bankforeningen.se/upload/f050623y.pdf>>. (Nedlastet 15. oktober 2007)

