

AKTUELL KOMMENTAR

Endringer i bankreguleringen etter finanskrisen i 2008

NR. 5 | 2017

ARILD JONAS LUND
OG KJELL BJØRN
NORDAL

Synspunktene i denne
kommentaren representerer
forfatterens syn og kan
ikke nødvendigvis tillegges
Norges Bank



NORGES BANK

Endringer i bankreguleringen etter finanskrisen i 2008

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Av Arild Jonas Lund og Kjell Bjørn Nordal*

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

Den globale finanskrisen i 2008 utløste omfattende endringer i reguleringen av finansiell sektor. I denne aktuelle kommentaren gjennomgår vi de viktigste endringene i reguleringen av bankene. Bankene har blitt mer solide og likvide. Regelverksendringer har gjort at myndighetene nå er i bedre stand til å håndtere fremtidige bankkriser. Finanskrisen førte også til endringer i regnskapsreglene. Vi kommenterer også kort pågående arbeid med bankregulering.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| 1. Innledning..... | 1 |
| 2. Tiltak for å gjøre bankene mer solide..... | 5 |
| 3. Tiltak for å gjøre bankene mer likvide..... | 11 |
| 4. Tiltak for å håndtere bankkriser bedre..... | 13 |
| 5. Endring av regnskapsregler | 14 |
| 7. Avsluttende kommentarer | 16 |

* Forfatterne er begge spesialrådgivere i avdeling for Finansiell Stabilitet. Takk til Sindre Weme, Per Atle Aronsen, Bent Vale, Monique Erard og Torbjørn Hægeland for nyttige innspill og kommentarer. Forfatterne er ansvarlige for eventuelle gjenværende feil og mangler.

1. Innledning

Da finanskrisen brøt ut i 2007, viste problemene seg først i USA i markedet for komplekse finansielle verdipapirer, som obligasjoner utstedt av spesialforetak med sikkerhet i porteføljer av boliglån.¹ Boligprisene i USA begynte å falle i 2007 og det oppstod stor usikkerhet både om verdien av disse verdipapirene og om hvilke banker og andre finansinstitusjoner som eide dem. Usikkerheten spredte seg til andre markeder og de internasjonale børsene falt kraftig. Flere banker fikk problemer med å finansiere seg og den amerikanske storbanken Lehman Brothers gikk konkurs i september 2008. Stor usikkerhet og en ikke-fungerende finansiell sektor bidro til et markert fall i BNP (figur 1).

Nasjonale myndigheter samarbeidet i stor grad om ulike tiltak for å håndtere krisen. Dette gjaldt i første rekke den makroøkonomiske politikken og tiltak for å styrke de internasjonale finansinstitusjonenes (IMF, Verdensbanken, BIS m.fl.) evne til å bidra til løsninger. Men det var også samarbeid om tiltak direkte rettet mot finansiell sektor. Blant annet inngikk Federal Reserve i USA avtale med andre sentralbanker om å tilføre dollarlikviditet som det ble akutt mangel på under krisen. Samarbeid om løsning av kriser i individuelle grensekryssende banker var mindre vellykket.²

Samtidig som landene samarbeidet om krisehåndteringen, begynte arbeidet med å lage et sikrere finansielt system globalt for å redusere faren for gjentakelser. G20-landene avholdt sitt første møte på statsledernivå i Washington i november 2008. Sluttklæringen³ fra møtet beskriver hva landene anså som de underliggende problemene og hvilke reformer som måtte gjennomføres for å avhjelpe den pågående krisen og for å hindre lignende kriser i fremtiden. Årsaker som ble trukket fram var bl.a. dårlig risikostyring blant markedsaktørene, fremveksten av komplekse verdipapirer og en for sterk gjeldsvekst de forutgående årene. Manglende overvåking og forståelse av systemrisikoen i finansiell sektor fra myndighetene ble i enkelte land også trukket fram.

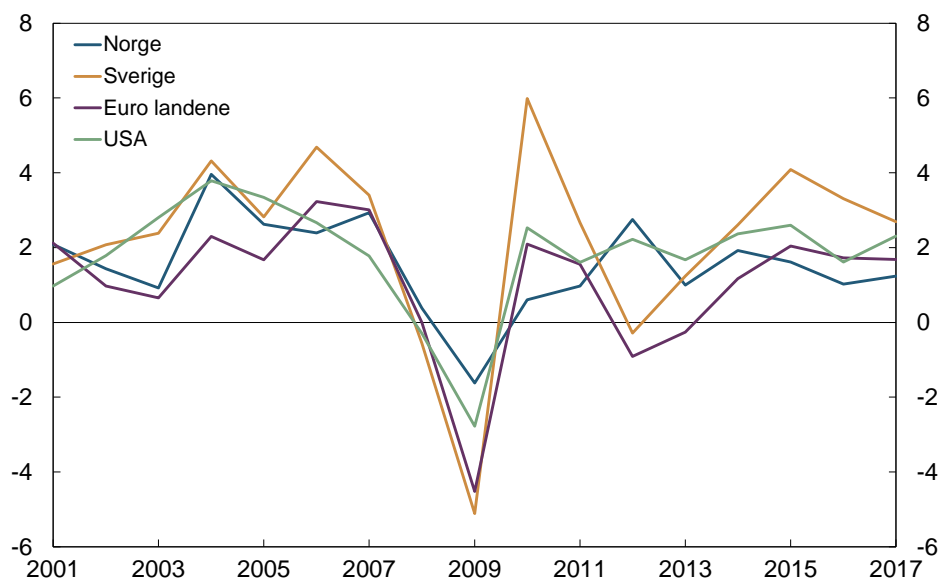
G20 etablerte ambisiøse prinsipper for reformarbeidet som skulle komme. Det omfattet styrket regulering av institusjoner og markeder og tiltak for å styrke både investor- og konsumentbeskyttelsen generelt i finansiell sektor. Det kom spesielle tiltak mot prosykikalitet i det finansielle systemet, krav om mer åpenhet fra institusjoner og markedsdeltakere, tiltak med sikte på bedre vurderinger fra kredittvurderingsbyråer og tiltak for å redusere risikoen i derivatmarkedene og i den såkalte skyggebanks sektoren. Tilsynet med finansiell sektor ble styrket og det ble lagt større vekt på makrotilsynstiltak (se boks 1).

¹ «Toxic securities» var en betegnelse som ble benyttet på slike verdipapirer. Disse papirene kunne på kort tid falle mye eller bli verdiløse.

² Et sitat fra sentralbanksjefen i UK, Mervyn King, blir ofte benyttet for å illustrere at en bank i alvorlige problemer er nasjonalstatens ansvar: «...most large complex financial institutions are global – at least in life if not in death», se [King, M., 2010, "Banking: From Bagehot to Basel, and back again", the second Bagehot lecture, Buttonwood Gathering, New York City.](#)

³ Se [G20, 2008, "Declaration. Summit on financial markets and the world economy", Washington, 15. november.](#)

Figur 1 BNP vekst i utvalgte land. Prosent. 2001 - 2017



Kilde: IMF, prognoser for 2017 fra World Economic Outlook Database

I denne aktuelle kommentaren ser vi på hva som har vært gjort så langt i reformarbeidet og hva det fortsatt jobbes med. Selv om reformarbeidet omfatter flere deler av finansiell sektor, som regulering av aktiviteten i derivatmarkedene og regulering av kredittgivning utenfor bankvesenet, vil vi hovedsakelig konsentrere oss om endringer i bankreguleringen. I Norge utgjør bankene den viktigste delen av det finansielle systemet og de var allerede før krisen omfattet av et detaljert regelverk.⁴ Gjennom Norges medlemskap i EØS følger norsk bankregulering regelverket i EU inklusive de muligheter for nasjonal tilpasning som ligger i dette. EU har på sin side forpliktet seg til å følge felles internasjonale råd som vedtas i Baselkomiteen for banktilsyn (se boks 2). Endringene i norsk bankregulering er derfor i stor grad påvirket av internasjonale vedtak fattet for å redusere sannsynligheten for finanskriser.

I de to neste kapitlene beskriver vi tiltakene for å gjøre bankene mer solide og likvide. I kapittel 4 gjennomgår vi arbeidet med å gjøre myndighetene i bedre stand til å håndtere bankkriser. De viktigste regnskapsendringene omtales i kapittel 5 før vi gir noen avsluttende kommentarer.

⁴ Banker er sentrale i betalingssystemet og de er viktige kredittformidlere i økonomien. Bankene er også viktige for verdipapirmarkedene gjennom egne investeringer og investeringer på vegne av sine kunder. Mange av de største forsikringsselskapene er eid av banker. På grunn av sin betydning reguleres bankene for å sikre at de er solide og har kundenes tillit. Eksempler på artikler som diskuterer grunner for å regulere banker er [Borchgrevink, H., Y. Sjøvik og B. Vale, 2013, "Why regulate banks?", Staff Memo 16/2013, Norges Bank](#) og [Llewellyn, D., 1999, "The economic rationale for financial regulation", Occasional Paper Series 1, FSA, London](#).

Boks 1. Organisering av tilsynet med det finansielle systemet

En lærdom fra krisen var at myndighetene i tilsynet med det finansielle systemet ikke i tilstrekkelig grad hadde sett de voksende risikoene. Allerede på G20 møtet i Washington lovet deltakerne å styrke regulering og overvåking slik at: “...*all financial markets, products and participants are regulated or subject to oversight, as appropriate to their circumstances.*”

Det tradisjonelle mikrobaserte finanstilsynet måtte styrkes. Makrotilsynet, som knapt eksisterte før finanskrisen, måtte utvikles. Samarbeidet mellom de to måtte bygges ut. Utarbeidelse av ulike standarder for godt tilsyn med internasjonalt aktive banker, i betydning mikrotilsyn, var et hovedmål for Baselkomiteens virksomhet helt fra den ble opprettet i 1974. Det kom ingen samlet anbefaling fra internasjonale standardsettere som [Baselkomiteen](#) og [FSB](#) (se boks 2) om utøvelsen og organiseringen av mikrotilsynet etter finanskrisen. Forslag om styrking og endring i tilsynenes oppgaver ble innarbeidet i de mange forslagene om endret regulering av ulike deler av det finansielle systemet.

Makrotilsyn innebærer tilsyn med systemrisiko utløst av at finansinstitusjonene er utsatt for samme risikoer og at det kan være sammenhenger mellom ulike risikoer. Det fantes ingen internasjonale standarder for hvordan dette skal utøves før finanskrisen og det er ikke utarbeidet noen senere. I et prinsippnotat om makrotilsyn fra 2014 drøfter IMF ulike modeller for å organisere makrotilsynsarbeidet.¹ For å sikre at det blir foretatt nødvendige beslutninger om makrotilsynstiltak pekes det på viktigheten av at en organisasjon eller komite har ansvaret for dette. Videre fremheves betydningen av at sentralbanken spiller en viktig rolle i arbeidet på grunn av: 1) deres erfaring med og ekspertise i å identifisere systemrisiko, 2) at de kan sikre koordinering mellom makrotilsyn og pengepolitikk og 3) at de kan bidra til å skjerme utøvelsen av makrotilsynspolitik fra politisk innblanding som kan forsinke bruken av virkemidler eller rette dem inn mot andre politikk mål.

Mange land har omorganisert tilsynet med finansiell sektor etter finanskrisen, styrket mikrotilsynet og spesifisert organisering av og definert mål og virkemidler for makrotilsynet.

EU styrket overvåkingen av finanssektoren ved å opprette et nytt system av finanstilsynsmyndigheter, European System of Financial Supervision (ESFS). Det ble opprettet egne myndigheter for mikrotilsyn av henholdsvis banker ([European Banking Authority, EBA](#)), forsikring og tjenestepensjon ([European Insurance and Occupational Pension Authority, EIOPA](#)) og verdipapirmarkeder ([European Securities Markets Authority, ESMA](#)), og en myndighet for makrotilsyn ([European Systemic Risk Board, ESRB](#)). Styrene i de ulike myndighetene består av representanter for medlemslandenes tilsyn på de ulike områdene. I EBA og i ESRB deltar både sentralbanker og finanstilsyn. Det eksisterte tidligere samarbeidsgrupper for de ulike tilsynsområdene, men med opprettelsen av ESFS fikk mikrotilsynsmyndigheten myndighet til å fatte vedtak som er rettslig bindende overfor nasjonale tilsynsmyndigheter og private aktører. ESRB har ikke en slik myndighet, men kan utstede anbefalinger der berørte myndigheter blir avkrevd forklaring dersom de ikke følger anbefalingen.

USA foretok en omfattende reform av sin finansregulering gjennom den såkalte Dodd-Frank loven som ble vedtatt i 2010. Man hadde i den forbindelse også ambisjoner om å slå sammen flere av de eksisterende mikrotilsynene, men endte opp med kun å slå sammen to av dem. Samtidig ble det opprettet et eget organ for å beskytte personkunder i finansmarkedene, [Consumer Financial Protection Bureau](#). Det ble i tillegg opprettet et rådgivende organ for makrotilsyn, [Financial Stability Oversight Council](#) (FSOC). FSOC blir ledet av finansministeren og består for øvrig av representanter fra de ulike tilsynsorganene og representanter for enkelte forskningsinstitusjoner.

1) Se [IMF, 2014, "Staff Guidance Note on Macroprudential Policy", desember](#).

Boks 2. Hvordan lages internasjonalt regelverk for finansiell sektor?

Det viktigste organet for utvikling av regelverket for banksektoren er Baselkomiteen (Basel Committee on Banking Supervision, (BCBS)). Den ble opprettet i 1974 av den såkalte 10-landsgruppen.¹ Bakgrunnen var oppløsningen av det såkalte Bretton Woods-systemet som innebar slutten for faste valutakurser mellom landene. Dette førte til uro på internasjonale finansmarkeder og en erkjennelse av at det var behov for internasjonalt samarbeid for å skape ordnede markedsforhold. I utgangspunktet dreide samarbeidet seg om å heve kvaliteten på tilsynet med bankene, herunder å få til utveksling av informasjon om situasjonen i internasjonale banker mellom myndigheter i ulike land. Etter hvert så man at det også var behov for et felles regelverk for hvor mye egenkapital banker skal ha. I 1988 kom det første forslaget til felles regelverk, det såkalte Basel I. Senere har Baselkomiteen kommet med forslag til regelverk for mange sider av bankenes virksomhet.

Det er nå etablert tilsvarende samarbeidsorganer for forsikring, International Association of Insurance Supervisors ([IAIS](#)), verdipapirmarkeder, The International Organization of Securities Commissions ([IOSCO](#)) og for betalingssystemet og annen finansiell infrastruktur, Committee on Payments and Market Infrastructures ([CPMI](#)). Alle disse organene lager forslag til internasjonalt regelverk på sine respektive områder.

Under den såkalt Asiakrisen i 1998-1999 erkjente man behovet for enda sterkere internasjonalt samarbeid for å fremme finansiell stabilitet. The Financial Stability Forum (FSF) ble opprettet av myndigheter fra de største landene og internasjonale institusjoner som var engasjert i arbeidet med finansiell stabilitet. Under den internasjonale finanskrisen i 2008 ble lederne for G20-landene enige om at det var nødvendig med omfattende endringer i den internasjonale reguleringen av finansiell sektor. Systemet måtte bli mer robust. For å oppnå dette ble FSF utvidet med en rekke nye medlemmer og gjort om til en selvstendig organisasjon, Financial Stability Board ([FSB](#)). FSB består av de 20 største landene og de viktigste organisasjoner og komiteer som er engasjert i slikt arbeid, herunder de nevnt over.

Institusjonene nevnt over blir også kalt internasjonale standardsettere. De utarbeider forslag til minstestandarder for internasjonalt regelverk på sitt felt. Dette regelverket må innføres i nasjonal lovgivning for å bli gjeldende. En viktig oppgave for standardsetterne er å følge med på og rapportere om deltakerlandenes gjennomføring av standardene. I denne sammenheng gjør også IMF, gjennom det såkalte Financial Sector Assessment Program ([FSAP](#)), regelmessige gjennomganger av i hvilken grad landene følger standardene for finansiell sektor. Norge ble sist vurdert i 2015.²

Gjennom EØS avtalen er Norge en del av EU's indre marked for finansielle tjenester. Det betyr at vi i all hovedsak må ha den samme finanslovgivning som EU-landene. EU må for ny lovgivning, basert på anbefalinger fra Baselkomiteen eller andre standardsettere, vurdere om den skal utformes som et minimums-, eller fullharmoniseringslovverk. EU-kommisjonen legger fram forslag til direktiv eller forordning, i mange sammenhenger basert på forslag fra EU's tilsynskomiteer EBA EIOPA og ESMA (se boks 1). Direktiver og forordninger vedtas av EU-rådet og EU-parlamentet. Deretter må de innføres i nasjonal lovgivning.

1) Belgia, Canada, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og USA. Baselkomiteen består nå av representanter fra 28 land, se [Baselkomiteens nettsider](#).

2) Se side 15 i [Norges Bank, 2015, Finansiell Stabilitet](#).

2. Tiltak for å gjøre bankene mer solide

Baselkomiteen for banktilsyn kom i 2004 med nye anbefalinger for kapital i bankene, de såkalte Basel II-reformene.⁵ Basel II ga bankene adgang til å bruke egne modeller til å beregne de risikovektede eiendelene som kapitalkravet skulle baseres på. Effektene av dette ble undervurdert, noe som førte til en større nedgang i risikovektede eiendeler enn forutsatt.

Erfaringene fra den globale krisen i 2008 tilsa at regelverket måtte endres. Bankene måtte ha mer kapital for å kunne dekke tap, og kapitalen måtte kunne brukes til å dekke tap mens banken fortsatt er i virksomhet. Det vil redusere faren for at banken må stenges noe som igjen reduserer faren for smitte og for en utvikling som kan true hele systemets funksjonsmåte. Med andre ord må mye av kapitalen være egenkapital. Det hadde i tiårene før finanskrisen vært en oppmyking i kravet til hva slags instrumenter som kunne regnes som regulatorisk kapital. Man aksepterte i økende grad at kapitalkravet kunne dekkes av instrumenter som hadde prioritet foran egenkapital og derfor først kunne skrives ned ved konkurs.

Baselkomiteen startet arbeidet med nye anbefalinger med sikte på å styrke bankenes tapsbærende evne umiddelbart etter finanskrisen. Allerede i juli 2009 kom den første nye anbefalingen, omtalt som Basel II.5.⁶ Basel II.5 innebar strengere krav til kapital for bankenes finansielle eiendeler, dvs. deres handelsporteføljer. Finanskrisen viste at risikoen knyttet til slike posisjoner hadde vært undervurdert. Senere foretok Baselkomiteen en omfattende gjennomgang av reguleringer knyttet til handelsporteføljen. Dette økte de tilhørende kapitalkravene ytterligere.⁷ De er enda ikke innført fullt ut.

Baselkomiteen la frem et omfattende forslag til et nytt kapital- og likviditetsregelverk, det såkalte Basel III, i desember 2010.⁸ Forslaget som ble vedtatt i juni 2011 innebar krav om mer og bedre kapital i bankene og innføring av nye kvantitative krav til likviditet.⁹ De nye og strengere kravene skulle fases inn over en lang periode for ikke å hemme oppbyggingen av økonomiene etter finanskrisen. De strengere reglene har bidratt til økt kapitaldekning i bankene i de fleste land (figur 2).

⁵ Se [BCBS, 2004, "Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework", juni.](#)

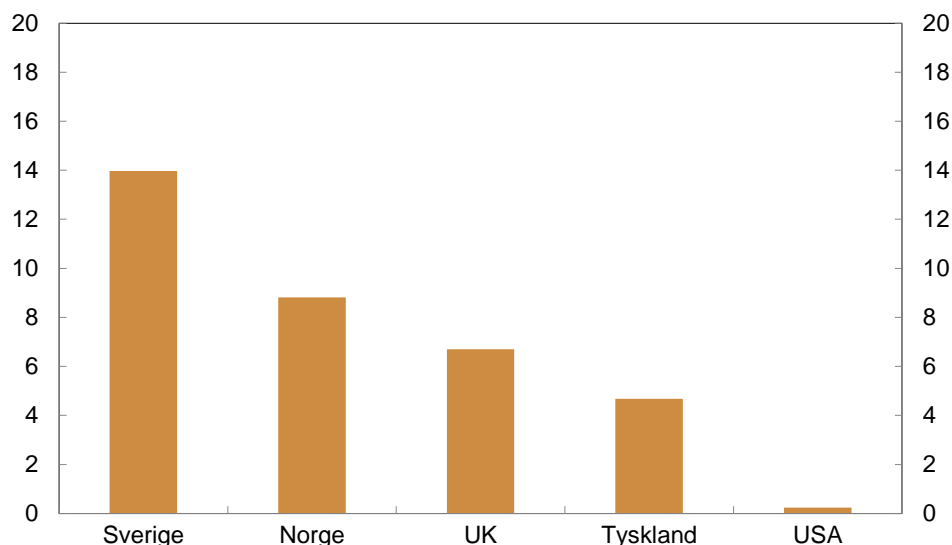
⁶ Se [BCBS, 2009, "Revisions to the Basel II market risk framework, final version, juli.](#)

⁷ Se [BCBS, 2016, "Minimum capital requirement for market risk", januar.](#)

⁸ Se [BSCB, 2010, "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", desember \(revidert juni 2011\).](#)

⁹ Noen av forslagene behøvde ytterligere avklaring, se omtale på side 9.

Figur 2 Økning i regulatorisk kapital¹ i forhold til risikovektede eiendeler² fra 2008 til 2015. Prosentpoeng



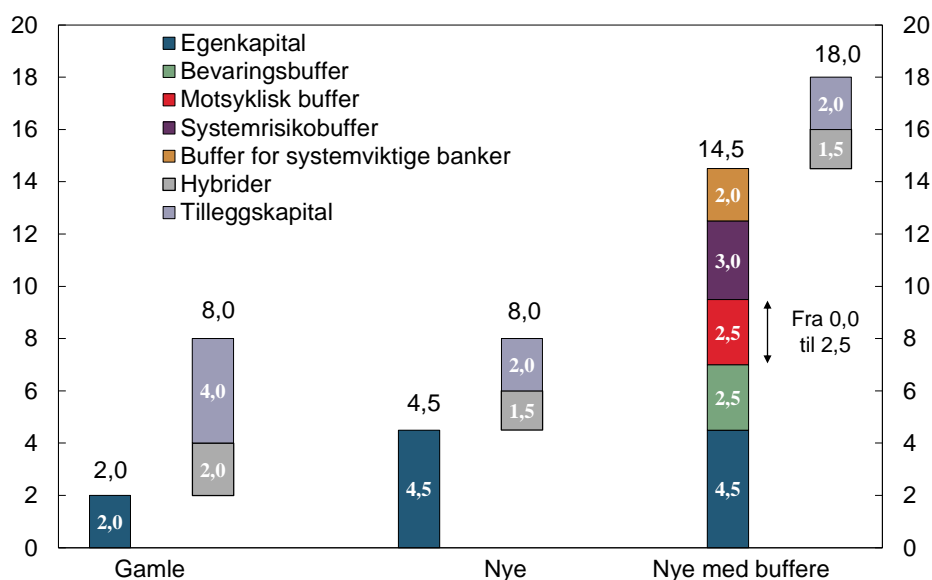
1) Egenkapital + hybridkapital + tilleggskapital.

2) Mye av økningen skyldes økt bruk av interne modeller til beregning av risikovektede eiendeler

Kilde: IMF, Financial Soundness Indicators (FSI)

Figur 3 viser de nye kapitalkravene i Norge sammenlignet med de gamle. Det samlede kapitalkravet forble på 8 prosent, men det ble foreslått en vesentlig økning i tapsbærende evne ved at mer av kapitalen skulle bestå av egenkapital og mindre av tilleggskapital og hybridkapital. Det ble også foreslått å stramme inn definisjonen av egenkapital. Blant annet ble adgangen til å regne med skattekreditter fjernet.

Figur 3 Gamle og nye minimumskrav til kapitaldekning, og nye krav til kapitalbuffere. Prosent av risikovektede eiendeler



Kilder: Finansdepartementet og Norges Bank

Krav om mer kapital ble dekket gjennom krav om såkalt bufferkapital. Denne kapitalen skulle også bestå av egenkapital, men kravet var ikke absolutt.

Manglende oppfyllelse medførte begrensninger på bankens virksomhet med sikte på å øke kapitalen igjen.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

Den motsykliske bufferen skulle variere mellom 0 og 2,5 prosent av risikovektede eiendeler. Som de andre bufferne skal den sikre at bankene har mer kapital å tære på i tilfelle en kraftig økning i tapene. Ved å øke bufferen i oppgangsperioder kan den også ha en viss forebyggende funksjon ved å dempe utlånsveksten.¹⁰ I tillegg skal bufferen kunne settes ned ved en kraftig konjunkturedgang for å redusere faren for at krav til kapital skal begrense bankenes utlån.

Ved omtale av bankenes soliditet er ren kjernekapitaldekning blitt det mest vanlige begrepet. Ren kjernekapital er i hovedsak egenkapital. Skal alle bufferkravene være oppfylt (når motsyklisk buffer er 2,5 prosent) må ren kjernekapital nå utgjøre 14,5 prosent av beregningsgrunnlaget. Under det gamle kravet skulle den utgjøre 2 prosent.

Det kom senere krav om ytterligere buffere både for systemviktige banker og for systemrisiko. Systemrisikobufferen var et EU krav som ikke var foreslått av Baselkomiteen. I Basel III ble det også varslet et egenkapitalkrav, dvs. et krav til størrelsen på kapitalen i forhold til bankens samlede balanse. Baselkomiteen har ennå ikke fastsatt alle detaljene vedrørende dette kravet.¹¹

Norsk økonomi slapp lettere fra den internasjonale finanskrisen enn andre land. Det var derfor ingen grunn til å benytte hele den lange overgangsperioden Basel III la opp til. De nye kapitalkravene ble innført i norsk lov allerede i 2013, og med kortere overgangsperioder enn foreslått i Basel III.¹² Norge var også et av de første landene som benyttet seg av adgangen til å sette en positiv verdi på den motsykliske kapitalbufferen. Den ble satt til 1 prosent fra 30. juni 2015. Den er senere økt ytterligere, og er besluttet økt til 2 prosent fra 31. desember 2017.

Finanstilsynet har bidratt til økt kapitaldekning ved å stramme inn det såkalte pilar 2 kravet. Fram til 2016 ble dette praktisert som en tilbakemelding fra Finanstilsynet til en bank om vurdert kapitalbehov. Fra 2016 blir tilbakemeldingen gitt i form av et formelt vedtak som fortløpende blir offentliggjort. Pilar 2 vedtakene har medført at flere banker har måttet øke den rene kjernekapitalen.

Makrotilsynstiltak er tiltak som sikter mot å redusere risiko som kan true selve funksjonsmåten til det finansielle systemet. Både krav til kapital og likviditet i banker kan slik sett sies å være makrotilsynstiltak. Andre krav til banker kan også falle innunder denne rubrikken. Et typisk eksempel i Norge er kravene til

¹⁰ Fordi det påløper kostnader ved å hente ny egenkapital kan det være lønnsomt for bankene å redusere utlånsveksten i en periode for å styrke kapitaldekningen (for å begrense veksten i risikovektede eiendeler). Disse avveiningene er diskutert i [Nordal, K. B., P. A. Aronsen og L-T Turtveit, 2016, "Bankenes tilpasning til reguleringer: en modellbasert analyse", Staff Memo 11/2016, Norges Bank](#) og [Aronsen, P. A., M. Erard, K. B. Nordal og L-T Turtveit, 2014, "Norwegian banks' adjustment to stricter capital and liquidity regulation", Staff Memo 18/2014, Norges Bank](#)

¹¹ For mer informasjon om Basel III kravene, se [Norges Bank, 2017, Det norske finansielle systemet.](#)

¹² Se [Finansdepartementet, 2013, "Nye lovregler om kapitalkrav for banker", pressemelding 22. mars.](#)

bankenes utlån til boligformål gjennom den såkalte boliglånsforskriften.¹³ Den ble sist endret av Finansdepartementet i 2016 og setter begrensninger på lånets størrelse både i forhold til låntakers inntekt og boligens verdi. Den inneholder også krav om nedbetaling av lånet.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

Bankenes tilpasning til høyere kapitalkrav

Norske banker har tilpasset seg de nye og høyere kapitalkravene. En bank kan øke sin kapitaldekningsbrøk ved å øke telleren eller krympe nevneren. Telleren kan økes ved å øke overskuddet og/eller holde tilbake mer av overskuddet i banken eller ved å utstede ny kapital. Nevneren kan krympes ved å redusere utlån eller andre balanseposter eller ved å endre sammensetningen av balansen mot eiendeler med lavere risikovekter.

Figur 4 viser at norske bankers kapitaldekning i første rekke har økt gjennom mer ren kjernekapital.¹⁴ Gode resultater er i stor grad holdt tilbake i bankene. Nyemisjoner har bidratt til mindre enn 2 prosentpoeng av den akkumulerte økningen i kjernekapitaldekningen siden 2009. Til tross for sterk vekst i bankenes balanse i perioden, har økt bruk av egne modeller til beregning av risikovektet beregningsgrunnlag gitt et fall i bankenes gjennomsnittlige risikovekter. Beregningsgrunnlaget har derfor falt noe og bidratt til økt kjernekapitaldekning.

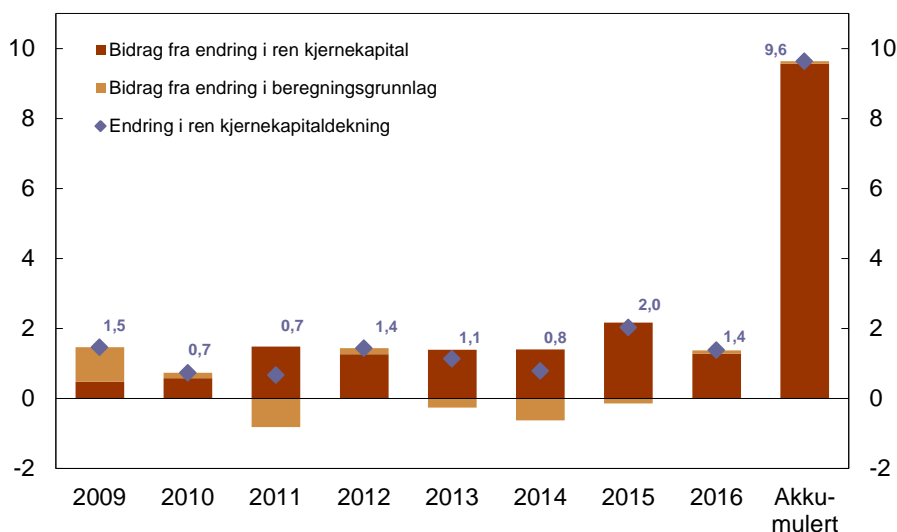
Norske banker har hatt gode resultater gjennom hele tilpasningsperioden. En lignende utvikling har man sett i Sverige. Dette er i klar kontrast til utviklingen i mange andre europeiske land der store tap og svak økonomisk utvikling har ført til svake resultater og lav egenkapitalavkastning. Også i disse landene har kapitaldekningen økt i samsvar med de nye kravene. I forhold til Norge er økningen i mye større grad skjedd ved reduksjon i beregningsgrunnlaget og i noen grad også ved utstedelse av ny kapital.¹⁵

¹³ Se [Finansdepartementet, 2016, "Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig \(boliglånsforskriften\)"](#).

¹⁴ Metoden for dekomponering av endringen i kapitaldekningsbrøken er nærmere beskrevet i [Winje, H. og L-T Turtveit, 2014, "Norske bankers tilpasning til økte kapitalkrav", Staff Memo 14/2014, Norges Bank](#).

¹⁵ Ytterligere informasjon er tilgjengelig i risikorapportene [fra European Banking Authority \(EBA\)](#).

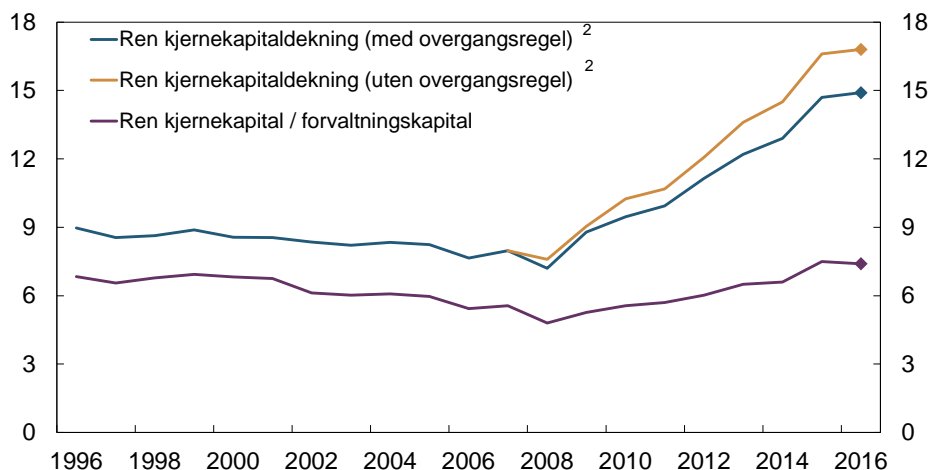
Figur 4 Dekomponert endring i ren kjernekapitaldekning for seks store norske bankkonsern. Prosentenheter



Kilder: Bankkonsernenes årsrapporter og Norges Bank

Ren kjernekapital i forhold til forvaltningskapital (uvektet) i de norske bankene ligger nå noe høyere enn det har vært de 20 siste årene (figur 5). Ren kjernekapital i forhold til risikovektet balanse ligger på et betydelig høyere nivå.

Figur 5 Ren kjernekapitaldekning og ren kjernekapitalandel i norske banker.¹ Prosent. 1996 – 2016



1) For banker som er finanskonsern, benyttes tall for bankkonsern, for øvrige banker benyttes morbanktall.

2) Overgangsregelen begrenser hvor lavt beregningsgrunnlaget kan være i forhold til Basel reglene

Kilde: Finanstilsynet

Gjenværende arbeid

Baselkomiteen arbeider fortsatt med å slutføre Basel III-regelverket samtidig som den søker å utbedre påviste svakheter i eksisterende regelverk. Arbeidet er

blitt så vidt omfattende at det av enkelte blir kalt Basel IV. Arbeidet faller i to hovedkategorier: ferdigstille standarden til egenkapitalandel ("leverage ratio") og å vurdere risikosensitiviteten til regelverket.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

Ferdigstille standarden til uvektet kjernekapitaldekning ("leverage ratio"). Dette kravet, som ikke tar hensyn til risikoen på bankens balanse, skal komplementere de risikoveide kapitalkravene. Det skal være et enkelt og oversiktlig krav som skal hindre at kapitalen i bankene blir for lav, for eksempel som følge av svakheter i modellene for beregning av risikovekter.

Forslaget om uvektet kjernekapitaldekning var med i det opprinnelige Basel III kravet. Tidlig i 2016 anbefalte Baselkomiteen 3 prosent som et minimumskrav.¹⁶ Samtidig åpnet de opp for et høyere krav for såkalte systemviktige banker. Finanstilsynet og Norges Bank avga en felles høringsuttalelse om det siste forslaget.¹⁷ Der ble det pekt på at et krav på 3 prosent ville være for lavt til å fungere som et troverdig komplement til de risikovektede kapitalkravene. Det ble vist til at norske banker hadde en egenkapitalandel på over 7 prosent ved utgangen av 2015. Man støttet forslaget om høyere uvektet kjernekapitaldekning for systemviktige banker. Baselkomiteen legger opp til at kravet skal gjelde fra 1. januar 2018. Selv om komiteen enda ikke har fastsatt den endelige utformingen av kravet fastsatte finansdepartementet i desember 2016 krav til uvektet kjernekapitaldekning som skal oppfylles fra 30. juni 2017. DNB, som blir regnet som systemviktig, skal oppfylle et krav på 6 prosent, mens kravet for de øvrige bankene er 5 prosent.¹⁸

Tiltak som skal redusere betydningen av modellberegnete risikovektede eiendeler.

Innføringen av Basel III og bankenes adgang til å bruke egne modeller til beregning av risikovektede eiendeler har både gitt et uønsket lavt nivå på de risikovektede eiendelene og uheldige og uforklarte forskjeller i beregningsgrunnlagene mellom tilsynelatende like banker. Baselkomiteen har arbeidet etter tre spor for å gjøre noe med dette:¹⁹

- Ny standardmetode for beregning av kapital. Målet har dels vært å gjøre standardmetoden mer risikosensitiv slik at den blir mer attraktiv for banker som i dag bruker interne modeller til beregning av kapitaldekningen. Dels har målet vært å redusere bruken av eksterne kredittvurderinger i regelverket. Komiteen har lagt fram forslag i to omganger. Det siste forslaget ble lagt fram i desember 2015.²⁰ I forslaget godtok man fortsatt noe bruk av eksterne kredittvurderinger, mens dette var helt utelukket i det opprinnelige forslaget. I en felles høringsuttalelse støttet Finanstilsynet og Norges

¹⁶ Se [Se BCBS, 2016, "Revisions to the Basel III leverage ratio framework - consultative document", april.](#)

¹⁷ Se [Norges Bank og Finanstilsynet, 2016, "Comments on the Basel Committee on Banking Supervision's consultative document: Revisions to the Basel III leverage ratio framework - Joint comments from Norges Bank and Finanstilsynet", brev, 24. juni, Norges Bank.](#)

¹⁸ Se [Finansdepartementet, 2016, "Uvektet kjernekapitaldekning", nyhetsmelding, 20. desember.](#)

¹⁹ Se [BCBS, 2016, "Reducing variation in credit risk-weighted assets - constraints on the use of internal model approaches - consultative document", mars.](#)

²⁰ Se [BCBS, 2015, "Revisions to the Standardised Approach for credit risk - second consultative document", desember.](#)

Bank i hovedsak forslagene.²¹ De pekte samtidig på at den nye metoden ikke måtte føre til lavere kapitalnivå i banker som bruker standardmetoden.

- Redusere bankenes frihet i bruken av egne modeller til beregning av risikovektet kapital. Det skal skje blant annet gjennom å stille krav til størrelsen på utvalgte parametere i modellene og ved å fjerne adgangen til fullt ut å modellberegne kapitalkrav for operasjonell risiko.
- Erstatte det nåværende Basel I-gulvet på hvor mye bruken av interne modeller kan redusere risikovektede eiendeler. Det nye gulvet vil ta utgangspunkt i den nye standardmetoden og er tenkt som et permanent gulv, mens Basel I-gulvet var ment som et midlertidig tiltak. I følge avismeldinger er det uenighet om størrelsen på gulvet hovedårsaken til at de endelige forslagene er blitt forsinket fra Baselkomiteen. Det kan skyldes at mange land praktiserer det nåværende Basel I-gulvet slik at det i praksis ikke er bindende.

3. Tiltak for å gjøre bankene mer likvide

Finanskrisen i 2008 viste at bankenes utlåns- og balansevekst i for stor grad var basert på kortsiktig opplåning fra kilder som tørket inn under krisen. Sentralbankene måtte gi bankene ekstraordinære lån og intervenere i markeder som tørket inn. Målet med likviditetskravene i Basel III var å gjøre bankene mer robuste overfor slike situasjoner.

De kvantitative likviditetskravene i Basel III innebar for det første krav om større likviditetsbuffer i tilfelle banken skulle oppleve uventet stor utgang av likvide midler og samtidig få problemer med å skaffe seg ny finansiering (Liquidity Coverage Ratio, LCR). Ifølge LCR-kravet skal forhåndsdefinerte særskilt sikre likvide midler utgjøre minst 100 prosent av sannsynlig netto utgang av midler i banken over en 30 dagers periode i en situasjon med likviditetsuro. Hva som er sannsynlig netto utgang er spesifisert i regelverket. I tillegg ble det foreslått å redusere misforholdet mellom løpetiden på bankens gjeld og eiendeler, med krav om at langsiktige, illikvide eiendeler skulle ha langsiktig, stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, NSFR). Som kapitalkravene skulle også LCR-kravet fases gradvis inn fram til 2018.

Statspapirer er normalt de mest likvide verdipapirene og er slik sett godt egnet som likviditetsbuffer. Baselkomiteens anbefaling innebar at land med små statspapirmarkeder skulle kunne bruke andre instrumenter enn statspapirer til å oppfylle LCR. Flere EØS-land, ikke minst Norge, var kandidater for en slik særbehandling. Behandlingen i EØS resulterte i at bare Norge ble pekt ut som et land med behov for særbehandling.²² Særbehandlingen bestod i at LCR-

²¹ Se [Finanstilsynet og Norges Bank, 2016, "BCBS second consultative document: revisions to the standardised approach for credit risk - joint comments from Finanstilsynet and Norges Bank", brev, 8. mars, Norges Bank.](#)

²² Se [EU, 2015, "Commission implementing regulation \(EU\) 2015/2344 of 15 December 2015", Official Journal.](#)

kravet kunne oppfylles ved bruk av likvide midler i annen valuta enn egen valuta eller ved at det ble opprettet en egen låneordning i sentralbanken.²³

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

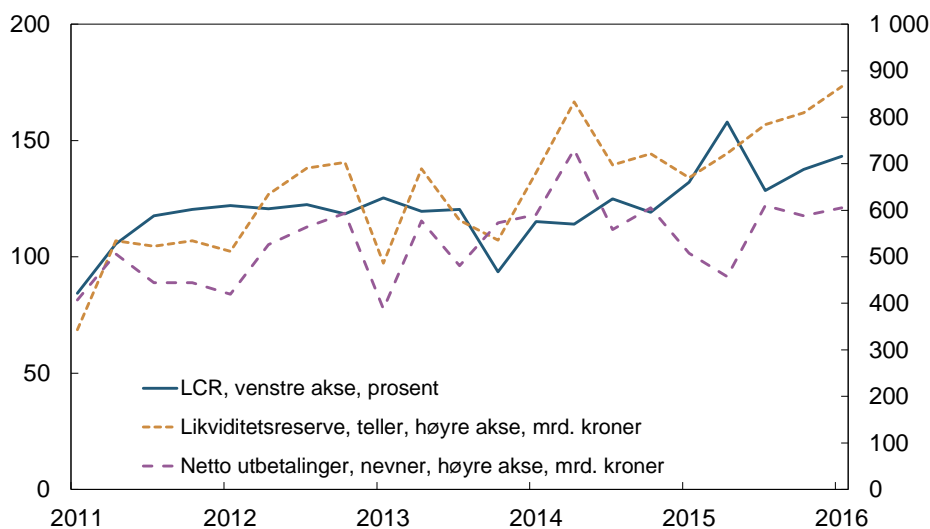
Samtidig med dette besluttet EU i 2014 at obligasjoner med fortrinnsrett skulle få bedre uttelling i likviditetsbufferen enn det Baselkomiteen anbefalte ved oppfyllelsen av LCR-kravet. Det ville gjøre det vesentlig enklere for norske banker å oppfylle LCR-kravet enn om man hadde lagt en strikt tolkning av Baselkomiteens krav om likvide eiendeler til grunn.

Et annet spørsmål som var uavklart både fra Baselkomiteens og EUs side var i hvilken grad LCR måtte oppfylles i hver enkelt valuta eller bare skulle gjelde samlet.²⁴ Finansdepartementet bestemte i 2015 at LCR-kravet på 100 prosent bare skal gjelde for alle valutaer samlet. Finansdepartementet har senere foreslått at det bør innføres krav til likviditetsreserver i signifikante valutaer tilsvarende det nivået som gjelder for alle valutaer samlet, med unntak for norske kroner for banker og kredittforetak som har euro og/eller amerikanske dollar som signifikante valutaer. Der foreslår departementet et LCR-krav i norske kroner på 50 prosent. Man unngår dermed i stor grad utfordringen med et lite statspapirmarked i norske kroner som beskrevet i avsnittet over.

Bankenes tilpasning til likviditetskravene

Figur 6 viser at norske bankers samlet sett oppfylder et LCR-krav på 100 prosent. Bankene har hovedsakelig tilpasset seg ved å holde mer likvide eiendeler enn før.

Figur 6 Norske bankers samlede LCR rapportert til Finanstilsynet.¹
Prosent og mrd. kroner. 2011-2016



1) For banker som er finanskonsern, benyttes tall for bankkonsern, for øvrige banker benyttes morbanktall. Merk at definisjonen av LCR i rapporteringen er blitt mindre streng over tid.

Kilde: Finanstilsynet og Norges Bank

²³ Se [EU, 2013, "Regulation \(EU\) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council, Article 419\(2\)\(b\)", Official Journal](#) og [EU, 2015, "Commission Delegated Regulation \(EU\) 2015/61 of 10 October 2014", Official Journal](#).

²⁴ Se [EBA, 2016, "The EBA report on liquidity measures under article 509\(1\) and the review of the phase-in-of the liquidity coverage requirement under article 461\(1\) of the CRR", EBA/Op/2016/22, desember](#).

Det er ennå ikke innført noe NSFR-krav i norsk lov. I oppfølgingen av bankenes likviditetsrisiko har Finanstilsynet i mange år benyttet en likviditetsindikator for norske banker som er en forenklet utgave av NSFR. Baselkomiteens anbefalte NSFR-krav gjelder fra 2018. EUs lovforslag innebærer at NSFR skal gjelde fra 2019. Norske banker har i flere år rapportert NSFR til Finanstilsynet basert på Baselkomiteens definisjon. Disse tallene viser at NSFR stadig har økt. Ved utgangen av 2016 var NSFR for norske banker samlet sett 112 prosent, mens et fremtidig krav vil ligge på 100.

4. Tiltak for å håndtere bankkriser bedre

Under krisen i 2008 ble det i flere tilfeller avslørt alvorlige mangler i myndighetenes muligheter for å løse problemene i en krisebank. For å hindre alvorlig smitte ved håndtering av problemer i systemviktige banker valgte myndighetene å redde banker ved bruk av offentlige midler, såkalt «bail out», i stedet for å sette dem under offentlig administrasjon (konkurs). Det var bred enighet om at man trengte nye verktøy for å løse bankkriser.

Det var FSB og ikke Baselkomiteen som presenterte forslag om nye krisehåndteringsverktøy.²⁵ Målet med de nye kjerneprinsippene («Key Attributes») var å løse problemer i en systemviktig bank uten avbrudd i bankens viktigste tjenester og uten bruk av offentlige midler. Av frykt for konsekvensene av manglende tilgang til sentrale banktjenester har det vært vanlig at myndighetene har stilt med betydelige midler for å bidra til en løsning uten avbrudd i viktige banktjenester. Kreditorer og også til dels aksjonærer har derfor sluppet billig unna.

Det viktigste nye kjerneprinsippet er muligheten for tvungen nedskrivning og/eller konvertering av gjeld til egenkapital, såkalt «bail-in». Bankens gjeld skal kunne nedskrives og/eller gjøres om til egenkapital mens banken fortsatt er i drift. Dette ble etter hvert supplert med konkrete anbefalinger om øremerking av bestemte gjeldsinstrumenter på bankens balanse som kunne bli gjenstand for «bail-in», summen av postene som kan bailes inn kalles TLAC (Total Loss-absorbing Capacity).²⁶ Etter en viss innfasing skal TLAC fra 2022 utgjøre minst 18 prosent av en banks risikovektede eiendeler og minst 6,75 prosent av samlede eiendeler.²⁷ FSBs anbefaling gjelder banker som er systemviktige globalt.

Kjerneprinsippene inneholdt også forslag om ytterligere verktøy til bruk ved krisehåndtering, som å forenkle oppstyking av banken og bitvis salg, samt å sikre midlertidig finansiering av sentrale funksjoner før eventuelt videresalg (brobank). Bankene ble i tillegg pålagt å utarbeide beredskapsplaner, dvs. planer som banken selv skal sette i verk ved problemer før det er kommet til krise. Planene skal godkjennes av myndighetene. I tillegg skal det lages krisetiltaksplaner for bruk av myndighetenes virkemidler og hjemler i en krisehåndtering. Dette er ansvaret til en utpekt krisehåndteringsmyndighet.

²⁵ Se [FSB, 2014, "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", 15. oktober.](#)

²⁶ Se [FSB, 2015, "Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity \(TLAC\) term sheet", 9. november.](#)

²⁷ Samlede eiendeler er definert som nevneren i egenkapitalkavet i Basel III.

Kjerneprinsippene er innført i EU i form av det såkalte krisehåndteringsdirektivet.²⁸ Det er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen og dermed heller ikke i norsk lovgivning. Banklovkommisjonen la høsten 2016 fram forslag til norske lovtekster for krisehåndtering.²⁹

Alle medlemslandene i EU skulle ha innført krisehåndteringsdirektivet i 2016. 7. juni 2017 ble den spanske banken Banco Popular Espanol, som den første banken i EU, håndtert etter krisehåndteringsdirektivet. Egenkapitalen og hybridkapitalen i banken ble skrevet ned til null i samsvar med «bail-in» reglene, mens tilleggskapitalen ble konvertert til egenkapital. Banken ble kjøpt av den største spanske banken Banco Santander for én euro, slik at tilleggskapitalen i realiteten også ble skrevet ned.

Gjenværende arbeid

TLAC er innført i EUs krisehåndteringsdirektiv ved et krav om MREL (Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities). Bestemmelsene om MREL ble utarbeidet før TLAC var fastsatt og adskiller seg noe fra TLAC blant annet ved at det er et krav som skal fastsettes for den enkelte bank av krisehåndteringsmyndigheten (i samarbeid med tilsynsmyndigheten). Det inneholder både et krav om tapsabsorberende kapital og et rekapitaliseringselement, og omfatter også noen andre gjeldsinstrumenter enn TLAC.

For blant annet å bringe MREL i samsvar med TLAC foreslo EU-kommisjonen i 2016 endringer i ulike direktiver, herunder krisehåndteringsdirektivet. Forslaget innebærer at det blir ett felles MREL krav (Pilar I) for alle globalt systemviktige finansinstitusjoner i samsvar med TLAC. TLAC gjelder globalt systemviktige institusjoner. For mindre banker foreslår Kommisjonen å beholde de nåværende individuelt baserte MREL kravene.³⁰ Også de globalt systemviktige finansinstitusjonene i EU kan bli pålagt individuelt baserte (Pilar 2) MREL krav utover Pilar 1 kravet.

På oppdrag fra Finansdepartementet ga Finanstilsynet 1. mars 2017 en redegjørelse for enkelte forhold knyttet til MREL. Bestemmelsene om MREL vil bli innført i Norge sammen med krisehåndteringsdirektivet.³¹

5. Endring av regnskapsregler

Flere av tiltakene i G20 erklæringen fra 2008 gjaldt regnskapsregler. Det var blant annet behov for bedre regler for å verdsette komplekse finansielle instrumenter i lite likvide markeder, bedre informasjon om enheter som ikke er balanseført (konsolideringsregler) og det var behov for å redusere ulikhetene i internasjonale regnskapsstandarder. I erklæringen ble også behovet for å dempe den medsykliske effekten (prosykklialitet) av reguleringer nevnt. Reglene for

²⁸ Se [EU Kommisjonen, 2014, "Bank recovery and resolution - Directive 2014/59/EU"](#).

²⁹ Se [Banklovkommisjonen, 2016, "Innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren", utredning nr. 30, NOU 2016:23](#).

³⁰ Se [EU Kommisjonen, 2016, "Fact Sheet: Frequently Asked Questions: Capital requirements \(CRR/CRD IV\) and resolution framework \(BRRD/SRM\) amendments", 23. november](#).

³¹ Se [Finansdepartementet, 2017, "Redegjørelse om minstekrav til ansvarlige forpliktelser i banker \(MREL\)", nyhet 8. mars](#).

tapsføring ble etter hvert sett på som spesielt viktige for å påvirke den sykliske effekten av bankenes utlånsvekst.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR

NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

En felles regnskapsstandard

Arbeidet med å få til en konvergering av de internasjonale regnskapsreglene IFRS (International Financial Reporting Standards) og de amerikanske regnskapsreglene US GAAP (GAAP – Generally Accepted Accounting Practices) var påbegynt før finanskrisen, og arbeidet ble intensivert som følge av initiativet fra G20. IFRS benyttes i EU, Norge og mange andre land. US GAAP utarbeides av FASB (Financial Accounting Standards Board) og IFRS utarbeides av IASB (International Accounting Standards Board).

Ifølge FSBs rapporteringer til G20 har de to regnskapsstandardene blitt likere. Det er fortsatt ulikheter knyttet til tapsføring på utlån (se nedenfor). Et annet område med ulikheter er aksept for motregning ved utarbeidelse av balansen. Mindre motregning under IFRS gjør balansen større. Dette kunne ha ført til ulike kapitalkrav for banker når en benytter uvektet balanse (uvektet kjernekapitaldekning), men ser ut til å bli løst ved å korrigere for ulikhetene ved å tillate motregning i regelverket for uvektet kjernekapitaldekning.

Konsolideringsregler

Under krisen viste det seg at mange banker valgte å inkludere spesialforetak de eide i egen balanse når disse fikk problemer. Disse foretakene var egne juridiske enheter og ble før krisen ikke konsolidert inn i bankenes balanser – bare verdien av eierandelene i disse foretakene ble inkludert i eierbankens balanse.

I 2011 offentliggjorde IASB regler som avklarte krav til aktiviteter utenfor balansen gjennom publisering av tre standarder, IFRS 10, 11 og 12. Reglene samsvarer med reglene i US GAAP. I 2011 ble også reglene om informasjon knyttet til overføring av finansielle eiendeler («derecognition») endret i IFRS 7. Endringene strammet inn konsolideringskravene for datterselskap og spesialforetak. Omfattende informasjonskrav skal sikre at investorer og långivere har et klart bilde av hvordan en bank er knyttet sammen med andre selskap.

Verdsetting i lite likvide markeder

Bankenes eiendeler kan vurderes til amortisert kost eller til virkelig verdi. Vurderingen av virkelig verdi kan baseres på observerte markedspriser. Når finanskrisen brøt ut tørket likviditeten opp i mange markeder og det var ingen representative markedspriser å basere regnskapsverdien på. Dette medførte økt usikkerhet om den reelle verdien av bankenes eiendeler. Mange vurderte salg av eiendeler som et virkemiddel for å bedre kapitaldekningen, og det ble hevdet at de omsetningene man observerte i markedet skjedde til «for lave» priser, bl.a. fordi selger var «tvunget» til å selge. Slike «fire sales» gjorde at andre, på bakgrunn av fallende markedspriser, reduserte regnskapsmessig verdi på egne aktiva, noe som igjen førte til økt behov for å selge for pressede banker. En slik «nedadgående spiral» kan forverre en krise og føre til ustabilitet i markedene.

IFRS 13 Fair Value Measurement trådte i kraft 1. januar 2013. Standarden omhandler verdsetting, verdsetting i markeder som ikke lenger er aktive og krav til informasjon. Reglene samsvarer med reglene om virkelig verdi under US GAAP og sikrer at investorer får informasjon om hvilke verdsettingsmodeller og data bankene benytter for å prise sine eiendeler og forpliktelser. Det skal også opplyses om usikkerheten i verdianslagene.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 5 | 2017

Endringer i bankreguleringen
etter finanskrisen i 2008

Tapsføring

Kapitaldekningsregler basert på verdivurderinger avledet fra markedspriser er et eksempel på at reglene virker prosyklisk. Prosykliske regler forsterker kredittvekst og veksten i aktivapriser i en oppgangsperiode og de forsterker nedgangen i en nedgangsperiode. Det er ønskelig at reguleringer ikke skal ha denne effekten, men heller virke motsyklisk.

Både IASB og FASB har utarbeidet en modell for forventet tap. IFRS 9 trer i kraft 1. januar 2018 og inneholder regler for føring av tap på utlån. For «friske lån» som balanseføres skal tap være lik forventet tap over en periode på ett år. Ved tilstrekkelig forverring i kredittrisikoen skal forventet tap beregnes for hele løpetiden til utlånet. Etter reglene i US GAAP, som trer i kraft i 2020, skal forventet tap beregnes for hele løpetiden til utlånet, uavhengig av om det har vært en forverring av kredittrisikoen.

7. Avsluttende kommentarer

Reformarbeidet har vært omfattende etter den internasjonale finanskrisen i 2008-2009. Det gjenstår fortsatt å fullføre enkelte deler av regelendringene som ble besluttet i kjølvannet av krisen. Reformene har ført til mer solide banker som er mindre utsatt for likviditetsrisiko, og mulighetene for å håndtere bankkriser uten bruk av offentlige midler har økt betydelig. Det har også vært omfattende endringer i reguleringene av andre deler av finansiell sektor enn bankene.

Den omfattende reguleringen av finansiell sektor tar sikte på å endre adferden til banker og andre aktører i sektoren. Adferdsendringene kan skape nye sårbarheter med påfølgende behov for reguleringsendringer. Forhold ved den generelle økonomiske utviklingen, ikke minst teknologiutviklingen, kan også skape behov for endrede reguleringer. Det er derfor grunn til å vente at reguleringsendringer vil være en kontinuerlig prosess selv om man nå har vært gjennom en periode med store forandringer i både reguleringer og myndighetenes tilsyn med finanssektoren.