

AKTUELL KOMMENTAR

IMF vurderer medlemslandenes finansielle systemer – Norge står for tur

NR. 1 | 2015

Arild J. Lund og
Thorvald Grung Moe

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



NORGES BANK

IMF vurderer medlemslandenes finansielle systemer – Norge står for tur

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 1 | 2015

IMF VURDERER
MEDLEMSLANDENES
FINANSIELLE SYSTEMER –
NORGE STÅR FOR TUR

Det internasjonale valutafondet - IMF - gjennomfører regelmessig grundige gjennomganger av medlemslandenes finansielle systemer. I år gjør IMF en slik vurdering av det finansielle systemet i Norge. Formålet med Financial Sector Assessment Program (FSAP) er å vurdere svakheter og styrker i medlemslandenes finansielle system og foreslå tiltak som kan bidra til et mer robust finansielt system nasjonalt og internasjonalt.

1. Hovedtrekk ved og bakgrunn for FSAP

Finanskrisen i Asia på slutten av 1990-tallet hadde alvorlige konsekvenser for landene som var direkte berørt, og krisen hadde smittevirkninger i det globale finanssystemet. IMF og Verdensbanken erkjente at den internasjonale overvåkingen av nasjonale finanssystemer måtte styrkes. Et eget spesielt overvåkingsprogram, *The Financial Sector Assessment Program* (FSAP), ble derfor etablert i 1999.

Formålet med FSAP er å vurdere svakheter og styrker i medlemslandenes finansielle system og å vurdere de utfordringene det finansielle systemet står overfor. IMF's fokus er i første rekke på det samlede finansielle systemet og ikke på enkeltinstitusjoner. Alle deler av det finansielle systemet blir vurdert, både finansmarkeder, finansinstitusjoner og finansiell infrastruktur (herunder oppgjørs- og betalingssystemer). Viktige strukturelle og institusjonelle forhold i det finansielle systemet blir også belyst.

FSAP er blitt en viktig del av IMF's generelle overvåking og er over tid knyttet sterkere til de regulære gjennomgangene av medlemslandenes økonomier (Artikkel IV konsultasjonene¹). Per august 2014 hadde 144 medlemsland gjennomgått FSAP siden programmet startet i 1999, de fleste av dem mer enn én gang. I de siste årene har IMF gjennomført FSAP-vurderinger av 14-16 land hvert år.

En FSAP-vurdering er todelt:

1. Analyse av robustheten i det finansielle systemet og utsiktene for finansiell stabilitet. Denne analysen er igjen tredelt:

¹ Artikkel IV konsultasjonene er regelmessige gjennomganger av den makroøkonomiske situasjonen og den økonomiske politikken i medlemslandene.

- Analyse av sårbarheter og risikoer som kan true finansiell stabilitet, herunder en vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av ulike hendelser. De viktigste kildene til risiko knyttet til den makroøkonomiske situasjonen og til den finansielle stillingen i husholdninger og foretak vurderes. Finansinstitusjonenes evne til å takle makroøkonomiske sjokk er av sentral betydning for finansiell stabilitet, og bruk av stresstester står sentralt i vurderingene.
- Vurdering av myndighetenes arbeid med finansiell stabilitet herunder ansvarsforhold, samarbeid og rammeverk for overvåking av finansiell stabilitet, regulering og tilsyn med finanssektoren.
- Vurdering av myndighetenes planer og forberedelser til håndtering og løsning av finansielle kriser.

2. En gjennomgang av landenes etterlevelse av ulike internasjonale anbefalinger og standarder om overvåking, tilsyn og regulering av finansiell sektor (*Reports on Observance of Standards and Codes (ROSC)*). Dette omfatter blant annet standarder for åpenhet om myndighetenes arbeid med ulike finansielle spørsmål, hvordan myndighetene bør drive tilsyn med ulike deler av finansiell sektor, prinsipper for regnskap og revisjon m.m.² Standardgjennomgangen er en frivillig del av en FSAP, og de fleste land velger et lite antall standarder. Den mest vanlige er standarden for banktilsyn (*Basel Committee's Core Principles for Effective Banking Supervision (BCP)*). IMF kan også gjennomgå et medlemslands etterlevelse av standarder utenom FSAP.

I fremvoksende økonomier blir FSAP vanligvis utført i fellesskap av IMF og Verdensbanken. Den inkluderer da to komponenter: en vurdering av finansiell stabilitet (hovedansvar IMF) og en vurdering av finansiell sektors bidrag til økonomisk utvikling (hovedansvar Verdensbanken).

Hver FSAP-vurdering konkluderer med en rapport, *Financial System Stability Assessment (FSSA)*. Rapporten kommer med anbefalinger om politikktiltak som etter IMF's mening vil bidra til å styrke det finansielle systemet. Den behandles i IMF's styre, normalt sammen med landets Artikkel IV rapport. Offentliggjøring av FSAP-rapporter er frivillig for landene, men de fleste velger å gjøre det.

2. IMF's vurdering av FSAP i 2009

Etter den internasjonale finanskrisen i 2007-2009 ble det vedtatt å gjøre FSAP-vurderinger obligatorisk for alle land med systemviktige finansielle sektorer

² En samlet oversikt over aktuelle standarder og anbefalinger finnes på IMF's hjemmesider: <http://www.imf.org/external/standards/scnew.htm>

(25 land i 2010). Utvalget omfattet land som til sammen hadde opp mot nitti prosent av verdens finansielle sektor.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 1 | 2015

IMF VURDERER
MEDLEMSLANDENES
FINANSIELLE SYSTEMER –
NORGE STÅR FOR TUR

Utvalget av land med systemviktige finansielle sektorer var basert på en kombinasjon av størrelse og eksponeringer, inspirert av tidligere definisjoner av systemviktige institusjoner utført av *Financial Stability Board (FSB)*. Det ble lagt vekt på å utvikle en enkel og oversiktlig metode som kunne etterprøves og hvor utvalget av land kunne endres over tid. Det ble samtidig besluttet at FSAP skulle gjennomføres minst hvert femte år for land med systemviktige finansielle sektorer.

FSAP-vurderingene ble dessuten knyttet tettere opp mot de regelmessige Artikkel IV konsultasjonene. Man vedtok samtidig at gjennomgangen av standarder for finansiell sektor kunne gjøres enkeltvis og spres over tid, slik at bare noen få, sentrale standarder blir dekket av FSAP.

Innholdet i programmet ble samtidig mer fokusert, med mer vekt på gjennomgang av nasjonale systemer for makrotilsyn, stresstester og krisehåndtering. Analysemetodene ble oppdatert og vurderingene av finansiell stabilitet standardisert (i en *Risk Assessment Matrix*). Det ble også vedtatt å legge større vekt på analyser av grensekryssende banker og eksponeringer via internasjonale kapitalmarkeder. Utviklingen av finansiell sektor i lavinntektsland ble trukket frem som et særlig område for samarbeid mellom Verdensbanken og IMF.

3. Ny metode for å bestemme systemviktige nasjonale finansielle systemer

I 2013 ble det gjort endringer i metoden for å fastsette hvilke land som har systemviktige finansielle systemer. Den nye metoden identifiserer 29 jurisdiksjoner som den nye "systemviktige kjernen" av det globale finansielle systemet. I tillegg til de 25 landene som allerede var definert som systemviktige, førte omleggingen til at tre nordiske land i tillegg til Sverige kom med på listen over land med systemviktige finansielle systemer: Danmark, Norge og Finland. Årsaken til at de nordiske landene ble omfattet var i første rekke den tett integrerte banksektoren i Norden, hvor særlig den svenske banken Nordea har et utstrakt nettverk med datterbanker og filialer i Norden og Baltikum. Polen kom også med på listen over land med en systemviktig finansiell sektor. Som en følge av denne beslutningen vil disse landene fremover også få årlige Artikkel IV konsultasjoner mot tidligere annet hvert år.

4. IMF's vurdering av FSAP i 2014³

Styret i IMF foretok en ny gjennomgang av FSAP høsten 2014. Tilgang på relevante data ble fremhevet som viktig, samt godt samarbeid med alle berørte nasjonale myndigheter. Analyser av smitte mellom ulike finansielle systemer er særlig avhengig av tilgang på god statistikk. Styret etterlyste også en bedre balanse mellom risikofokuserte analyser og ønsket om at vurderingene skulle omfatte hele det finansielle systemet. Tilknytningen mellom FSAP og Artikkel IV konsultasjonene vil bli ytterligere styrket, og det vil bli lagt mer vekt på finansielle tema i de årlige Artikkel IV drøftingene. Det vil bli økt fokus på systemrisiko og forholdet mellom finanssektoren og realøkonomien. FSAP-programmene vil dessuten gå mer i dybden på aktuelle problemstillinger og være mer innrettet mot å avdekke strukturelle ubalanser. Artikkel IV konsultasjonene vil i større grad følge opp tilrådingene fra tidligere FSAP-rapporter og sikre at vurderingene bidrar til å sikre finansiell stabilitet på kort og lang sikt. Samtidig vil IMF søke å styrke kunnskapsoverføringen på tvers av land og regioner, særlig innen utviklingen av nye makrotilsynstiltak.

FSAP GJENNOMGANG 2014: VEIEN VIDERE

- Økt fokus på systemrisiko i utformingen av de enkelte FSAP-vurderingene
- Fortsette utviklingen av analyseverktøyet med økt vekt på:
 - o Stresstesting av større deler av finansiell sektor (dvs. ikke bare banker)
 - o Økt standardisering av stress-test modellene
 - o Bedre forståelse av spredningseffekter og smitte mellom markeder og institusjoner
 - o Økt vekt på grensekryssende spredning basert på bedre statistikk
- Være tydeligere på de begrensninger som data gir for analyser av finansiell stabilitet
- Tilstrebe en mer risikobasert tilnærming til vurderingen av standarder for finansiell sektor
- Foreta en mer omfattende vurdering av systemer for makrotilsyn i de enkelte programmer
- Knytte båndene enda tettere mellom FSAP-programmer og Artikkel IV landvurderingene

Analysen av finansielle markeder vil dessuten bli styrket, for å forstå samspillet mellom markeder og institusjoner bedre. Det forutsetter mer og bedre statistikk, noe som vil være et prioritert område internasjonalt fremover,

³ "Review of the Financial Sector Assessment Program: Further adaptation to the post crisis era", IMF September 2014.

jf. det pågående G-20 Data Gap programmet.⁴ Ved hjelp av nye analytiske metoder, bedre statistikk og mer fokus på system risiko, vil FSAP bidra til mer robuste finansielle systemer.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 1 | 2015

IMF VURDERER
MEDLEMSLANDENES
FINANSIELLE SYSTEMER –
NORGE STÅR FOR TUR

5. Tidligere vurderinger av Norge

Norge hadde en FSAP-gjennomgang høsten 2004 og våren 2005. Da ble standardene for tilsyn med banker, forsikring og betalingssystemer gjennomgått. I tillegg gjennomførte *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) i januar 2005 en vurdering av Norges etterlevelse av anbefalingene for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering.

Vurderingene av Norge var generelt positive. Sluttrapporten konkluderte med at «Norway's financial system appears sound, well managed, and competitive, and shorter-term vulnerabilities appear low overall».⁵ De viktigste anbefalingene fra den gang er gjengitt i egen boks. De fleste av anbefalingene er fulgt opp av norske myndigheter.⁶

Etter opprettelsen av Nordea i 2001 har Norden-Baltikum vært gjenstand for flere analyser fra IMF med sikte på å vurdere de nye grensekryssende utfordringene. I 2006 ble det nedsatt et «Nordic-Baltic Regional Financial Sector Project» for å vurdere hvilke utfordringer de grensekryssende virksomhetene innebar for tilsynet med finansiell sektor og for myndighetenes krisehåndtering.⁷ Rapporten inneholdt anbefalinger om mer samarbeid mellom tilsynene og mer planlegging av hvordan en krise i en grensekryssende bank skulle håndteres, inklusive hvordan byrdene ved eventuell bruk av offentlige midler i en løsning skulle fordeles.

I 2013 ble Danmark, Finland, Norge og Sverige («Nordic 4») vurdert i en såkalt «cluster» gjennomgang.⁸ Hensikten med gjennomgangen var å kartlegge felles utfordringer og risikoer og diskutere mulige strategier for utvidet regionalt samarbeid. Sluttrapporten dreide seg i første rekke om den sterke finansielle integrasjonen og om felles utfordringen i form av høye boligpriser og høy gjeld i husholdningene i de fire landene.

⁴ Se for eksempel: "Fifth Progress Report on the Implementation of the G-20 Data Gaps Initiative", IMF/Financial Stability Board, September 2014.

⁵ "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", IMF Country Report No. 05/200.

⁶ For en nærmere beskrivelse av stresstesten i 2005 FSAP gjennomgangen, se "IMFs stresstesting av norsk finansiell sektor", Jan Hagen, Arild Lund, Kjell Bjørn Nordal og Emil Steffensen, Norges Bank, Penger og Kreditt 3/2005.

⁷ For mer informasjon om dette se: "Financial Integration in the Nordic-Baltic Region: Challenges for Financial Policies", IMF 2007.

⁸ "Nordic Regional Report: Staff Report for the 2013 Cluster Consultation.", IMF Country Report No. 13/274

6. Ny FSAP for Norge i 2015

Tidlig i 2014 ble det avtalt at en FSAP-vurdering skulle gjennomføres for Norge høsten 2014 og våren 2015 med planlagt sluttrapport i forbindelse med den regulære Artikkel IV rapporten sommeren 2015. IMF vil vurdere Norges

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR
NR 1 | 2015

IMF VURDERER
MEDLEMSLANDENES
FINANSIELLE SYSTEMER –
NORGE STÅR FOR TUR

IMF/FSAP 2005 ANBEFALINGER

Kortsiktige tiltak:

- Fortsette overvåkingen av husholdningenes gjeld og prisutviklingen i boligmarkedet, og særlig følge med på gjeldsutviklingen for utsatte låntakere
- Vurdere om det bør kreves ekstra kapitaldekning for banker under «Pilar 2», gitt den reduserte risikovekten av boliglån under Basel II
- Fortsette overvåkingen av spredningsrisiko i betalingssystemet og undersøke muligheten for økt bruk av sikkerheter for interbankeksponeringer
- Redusere markeds- og likviditetsrisikoen knyttet til alvorlige oppgjørproblemer i verdipapiroppgjørssystemet og vurdere å overføre store betalinger fra massebetalingssystemet (NICS Masse) til Norges Banks oppgjørssystem (NBO), samt vurdere behovet for flere oppgjør i NICS Masse i løpet av dagen
- Fortsette samarbeidet med andre nordiske myndigheter om rammeverket for å håndtere grensekryssende kriser og om koordineringen av rollen som «långiver i siste instans» ved slike kriser, samt sørge for at det foreligger vel koordinerte beredskapsplaner i den største, delvis statlig eide, norske banken
- Formalisere høy-nivå møtene mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank vedrørende saker som gjelder finansiell stabilitet, samt vurdere behovet for en formell tre-partsavtale

Tiltak på litt lengre sikt:

- Vurdere utformingen av innskuddsgarantiordningen, særlig med sikte på større internasjonal harmonisering og større likhet i dekningsnivået
- Undersøke om avregningen av middels og små interbank-betalinger i NICS-SWIFT-nettingen kan fases ut
- Vurdere om det fortsatt er ønskelig med statlig eierskap i DnB NOR, samt styrke den forretningsmessige uavhengige stillingen for banken, for eksempel i form av lov, forskrift eller en offentlig erklæring

Anbefalinger vedrørende tilsynsordninger:

- Delegere mer myndighet til Kredittilsynet når det gjelder tildeling av konsesjoner og lignende autorisasjoner, samt utvide adgangen til å utstede forskrifter og tilsynsmessige vedtak. Styrke og gjøre enkelte forhold mer eksplisitte for eksempel reguleringene av lån til nærstående, behandling av innsidere og tvangstiltak, samt fullføre retningslinjene for styring av andre risikoer
- Formalisere og publisere tilsynskrav og standarder for betalings- og verdipapiroppgjørssystemene, samt formalisere Norges Banks interne overvåking av NBOs overholdelse av viktige standarder
- Videreutvikle Norges Banks risikostyring for verdipapirer som aksepteres som sikkerhet for lån til bankene

oppfyllelse av BCP standarden og deler av standarden for finansiell infrastruktur. Videre vil de se nærmere på husholdningenes gjeldssituasjon og hvordan rentedannelsen i det norske pengemarkedet avhenger av valutaswapmarkedet. Som for alle FSAP-gjennomganger vil IMF utarbeide spesielle rapporter om arbeidet i Norge med makrotilsyn og med krisehåndtering og kriseløsning. Sluttrapporten med IMFs konklusjoner og anbefalinger vil ventelig bli publisert på IMF sin hjemmeside i august/september sammen med sluttrapporten fra Artikkel IV konsultasjonen.

NORGES BANK

AKTUELL KOMMENTAR

NR 1 | 2015

IMF VURDERER
MEDLEMSLANDENES
FINANSIELLE SYSTEMER –
NORGE STÅR FOR TUR