

Likviditet og finansiering av banker under krisehåndtering

Foredrag av Torbjørn Hægeland, direktør for finansiell stabilitet i Norges Bank, på Finans Norges fagseminar om krisehåndteringsregelverk 12. september 2019.

Takk for invitasjonen til å snakke om et viktig tema under krisehåndtering av banker. Som vi har hørt av de tidligere foredragene i dag, fra våre kolleger i Finanstilsynet, i Bankenes sikringsfond og i Danmark, er det nye regelverket for krisehåndtering godt rigget for å sikre at en bank blir solvent igjen etter en eventuell krisehåndteringsprosess.

Men en bank, krisehåndtert eller ei, må ikke bare ha tilstrekkelig kapital, den må også ha tilstrekkelig likviditet. Å formidle betalinger er i kjernen av bankenes kjerneoppgaver. Det å være bank er å delta i betalingsoppgjøret. For å delta der, må banken være likvid. Hvor likvid er en bank som åpner en mandag morgen etter å ha vært krisehåndtert i løpet av helgen?

Selv om en bank nettopp er krisehåndtert, er det ikke sikkert at den er likvid. Det er flere grunner til det:

I forkant av krisehåndteringen, vil banken sannsynligvis nesten ha tømt sine likvide beholdninger, også de verdipapirene som godkjennes som sikkerhet for de stående likviditetsfasilitetene i Norges Bank.

Umiddelbart etter krisehåndteringen kan det også hende at andre aktører i pengemarkedet er usikre på banken – trass i oppkapitaliseringen som har skjedd gjennom krisehåndteringsmyndighetens vedtak. Dette kan særlig være tilfellet dersom det er lenge siden forrige gang en bank ble krisehåndtert. Markedet vil da ikke ha erfaring med hvordan krisehåndtering fungerer, og hvordan en krisehåndtert bank ser ut. Resultatet kan være at banken vil ha vanskeligheter med å få lån i pengemarkedet.

I en slik situasjon vil den trenge likviditetsstøtte. For banken selv vil sentralbanken fortone seg som en opplagt kilde for slik støtte. Likviditetsstøtte til krisehåndterte banker er en problemstilling som flere sentralbanker er opptatt av. Blant annet arbeider ECB med denne problemstillingen for tiden. Og det gjør vi også i Norges Bank.

Temaet for mitt innlegg her i dag er: Hvordan skal Norges Bank stille seg til at en bank som blir krisehåndtert, søker om ekstraordinær likviditetsstøtte eller lån på særlige vilkår, såkalte S-lån?

Før jeg svarer på dette spørsmålet, la meg bare kort si hva jeg *ikke* skal snakke om i dag. Jeg skal ikke snakke om F-lånene som vi bruker for å tilføre pengemarkedet generelt ekstra likviditet eller de stående fasilitetene, det vil si D-

lån eller intradaglån. Disse lånene gis bare mot full sikkerhet i bestemte verdipapirer og med et lånegrunnlag som oppdateres daglig. Bankene må ha stilt sikkerheten på forhånd. Lånegrunnlaget for den enkelte bank legges så automatisk inn i Norges Banks lånesystem.

Så tilbake til S-lån.

Mulighetene for S-lån er avgrenset. Norges Bank vil behandle S-lånssøknader bare fra banker som er hjemmehørende i Norge. Norges Bank vil ikke vurdere en S-lånssøknad fra en filial av en utenlandsk bank. Det er sentralbanken i den utenlandske bankens hjemland som må håndtere en eventuell søknad om S-lån fra den banken. Det fremgår tydelig i Memorandum of Understanding mellom de nordisk-baltiske sentralbankene, hvor det står i punkt 5.4 (a):

“A request for Emergency Liquidity Assistance from a Bank within a Cross-Border Banking Group would be dealt with by the Bank’s Home-Country Central Bank.”[\[1\]](#)

Videre kan Norges Bank bare gi S-lån i helt spesielle situasjoner. Det vil være en situasjon hvor finansiell stabilitet er truet dersom et slikt lån ikke gis. En bank som Finansdepartementet har bestemt skal krisehåndteres, vil høyst sannsynlig oppfylle det kriteriet, dersom den har likviditetsproblemer.

Men Norges Bank må stille flere krav:

En bank som mottar S-lån må være solvent, og den må stille betryggende sikkerhet.

Gir vi slipp på disse betingelsene, vil det bety at vi gir soliditetsstøtte, og det er ikke vår oppgave. Det er klargjort i de retningslinjene Norges Bank vedtok i 2004.[\[2\]](#) Disse retningslinjene vil fortsatt ligge til grunn også under den nye sentralbankloven[\[3\]](#). Norges Bank skal ikke bidra med støtte til banker som er insolvente.

I den nye sentralbanklovens paragraf 3-1 femte ledd slås det nå uttrykkelig fast at Norges Bank bare kan gi lån mot betryggende sikkerhet.

La meg si litt mer om kravet til solvens, før jeg snakker videre om sikkerhet for S-lån.

Et fundamentalt – og i denne sammenhengen nærmest eksistensielt – spørsmål er: Kan en bank under krisehåndtering regnes som solvent? I det banken går inn i krisehåndtering er det i beste fall sterk tvil om bankens solvens. Men i det øyeblikket det er fattet vedtak om oppkapitalisering av banken, må banken anses som solvent. Det innebærer at Finanstilsynet har vedtatt å skrive ned deler av bankens gjeld – og ikke minst konvertere en tilstrekkelig del av bankens gjenværende gjeld til egenkapital. Dessuten har kanskje krisetiltaksfondet eller staten vedtatt å skyte inn ekstra egenkapital i banken. Vedtakene må fattes raskt og ha et tilstrekkelig solid grunnlag. Det understreker hvor viktig det er at krisetiltaksplanene er så godt utarbeidet at det ikke kan herske tvil om

gyldigheten av de nedskrivningsvedtakene og konverteringsvedtakene
Finanstilsynet har fattet.

Uten at rekapitaliseringen er i orden, vil ikke Norges Bank kunne bidra med å sikre likviditeten.

Neste spørsmål er om Norges Bank kan gi lån til en bank uten at den nye egenkapitalen er på plass, det vil si at den faktisk er innbetalt? Ja, når det er vedtatt at egenkapitalen skal komme plass, kan vi gi banken lån.

Konklusjonen er altså at en krisehåndtert bank er solvent i det et gyldig vedtak om oppkapitalisering er fattet i henhold til det norske regelverket om krisehåndtering.

La meg så gå over til å snakke om sikkerhet.

Om en bank, enten den er under krisehåndtering eller ei, søker Norges Bank om S-lån, er det fordi den ikke har tilstrekkelig med likvide innskudd og vanlige sikkerheter til å kunne delta i betalingsoppgjøret. Det innebærer at i en S-lånsituasjon er det bare annen sikkerhet enn det som benyttes i Norges Banks likviditetsfasiliteter eller ved F-lån, som er aktuelt.

Verdipapirer som ikke oppfyller kravene for å kunne brukes som pant i de ordinære lånene, kan være aktuelle. Men det kan hende at banken heller ikke har tilstrekkelig med slike papirer. I så fall vil det bli aktuelt å ty til utradisjonell sikkerhet.

En type utradisjonell sikkerhet som kan være aktuell for S-lån, er deler av en banks utlånsportefølje. Det er mange praktiske utfordringer forbundet med å akseptere slik sikkerhet. Og i en S-lånsituasjon er det knapt med tid, spesielt dersom banken også er under krisehåndtering.

Men en endring i lov om finansiell sikkerhetsstillelse fra og med 2017 har gjort de praktiske utfordringene vesentlig mindre enn tidligere. Det er ikke lenger nødvendig å informere hver enkelt låntaker dersom Norges Bank skal ta pant i en portefølje med boliglån.

Norges Bank kan nå få rettsvern for pant i en boliglånsportefølje og pant i de underliggende objektene, det vil si de aktuelle boligene. For at Norges Bank skal kunne ta pant i en portefølje med boliglån, krever loven at den aktuelle banken sender Norges Bank en liste over alle lånene i porteføljen.

Norges Bank har begynt å se på hvordan dette kan gjøres i praksis. Det har vi til dels gjort i samarbeid med representanter for Finans Norge og enkelte banker. Her ser vi ikke for oss et automatisert system for behandling av sikkerheter à la det som brukes i våre stående fasiliteter. Vi tar sikte på å etablere et system som vi kan være klare til å bruke i en krisesituasjon selv om det ikke skal brukes i normale tider.

Norges Bank vil kreve at en boliglånsportefølje som skal brukes som pant for S-lån, bare inneholder lån uten mislighold. Dermed kan vi benytte svært enkle

avkortingssatser for den pantsatte porteføljen. En slik grov verdsettingsmetode vil spare tid, til fordel for begge parter, i en sannsynligvis svært hektisk situasjon.

I tiden fremover vil Norges Bank teste ut, i samarbeid med flere banker, hvordan det kan la seg gjøre å overføre låneinformasjon om alle lånene i en portefølje på mange tusen lån. Vi vil utarbeide rutiner for hvordan denne informasjonen skal behandles i Norges Bank.

Vi vil ta kontakt med banker og Finans Norge om slik testing i ikke alt for fjern fremtid.

Erfaringene vi får fra denne testingen, vil danne grunnlag for oppdatering av Norges Banks S-lånsrutiner.

Det som skjer under en krisehåndtering er tidskrittisk. En krisehåndtert bank må ha likviditeten på plass når den åpner mandag morgen etter krisehåndteringshelgen. Det betyr at et eventuelt S-lån må være bevilget i løpet av helgen. En søknad om S-lån må derfor sendes og behandles som en del av det umiddelbare krisehåndteringsarbeidet. Men husk at innvilgning av et lån fra Norges Banks side ikke kan skje før etter at det er fattet gyldig vedtak om rekapitalisering av banken.

Tradisjonelt har en tenkt at for en bank er det å få S-lån forbundet med et stigma. Det er nok en riktig vurdering for en bank som er kommet i problemer, men som ikke er blitt gjenstand for krisehåndtering. Når en bank nettopp er blitt krisehåndtert, vil nyheten om at den også er innvilget et midlertidig S-lån fra landets sentralbank, derimot kunne ha en positiv virkning. Det signaliserer at sentralbanken har tillit til krisehåndteringen og oppkapitaliseringen som er gjort. Dessuten sikrer det markedets og publikums tillit til at banken er likvid. Det bør derfor være i alle parters interesse å offentliggjøre at den krisehåndterte banken får midlertidig likviditetsstøtte fra sentralbanken.

Til slutt: Likviditetsstøtte gitt som S-lån fra sentralbanken vil aldri kunne være noen langvarig løsning for en krisehåndtert bank. S-lån skal bare være en kortvarig bro over til normal drift. Et S-lån til en nylig krisehåndtert bank vil umiddelbart bedre bankens likviditet. Den bedre likviditeten vil styrke tilliten til at banken klarer seg. Slik skal krisehåndteringen – med oppkapitalisering – og S-lånet gjøre banken i stand til selv å finansiere seg i markedet og slippe å måtte ty til særskilt likviditetsstøtte.

Takk for oppmerksomheten.

Fotnoter

1. Se [Memorandum of Understanding on Cooperation regarding Banks with Cross-Border Establishments between the Central Banks of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden](#)
2. Se side 36 i [rapporten Finansiell stabilitet 2/2004](#).

3. Se s. 21 i [Norges Banks høringsuttalelse om NOU 2017:13 Ny sentralbanklov](#)