

Håndtering av finansielle kriser i grensekryssende banker

Henrik Borchgrevink, konsulent i Avdeling for finansinstitusjoner og Thorvald Grung Moe, spesialrådgiver i Området for finansiell stabilitet¹

Den finansielle integrasjonen i Europa er økende. Fremveksten av store grensekryssende banker representerer nye utfordringer for myndighetene. Håndtering av finansielle kriser i slike banker vil berøre flere myndigheter i mange land. Interessekonflikter mellom myndighetene i ulike land kan hindre effektive kriseløsninger. Avtaler om krisehåndtering mellom tilsynsmyndigheter og sentralbanker tar sikte på å klargjøre ansvarsforhold og legge forholdene til rette for utveksling av relevant informasjon. De nordiske sentralbanksjefene undertegnet en avtale i 2003. Denne artikkelen gir en oversikt over utviklingen og drøfter utfordringer for myndighetene.

1 Innledning

Banker er gjenstand for særlig tilsyn og regulering fra myndighetene fordi finansielle kriser i banksektoren kan ha store negative realøkonomiske ringvirkninger. Likevel kan kriser oppstå. Ansvar for å løse en finansiell krise i en bank ligger primært hos banken selv. Eiere og ledelsen har ansvaret for at banken ikke havner i en presset situasjon, samt hovedansvaret for å håndtere en eventuell krise. Erfaringene fra tidligere bankkriser viser imidlertid at myndighetene også må ha beredskap for å håndtere kriser.

Fremveksten av store grensekryssende banker representerer nye utfordringer. Ved en alvorlig finansiell krise i en stor grensekryssende bank vil sentralbanker, tilsynsmyndigheter, innskuddssikringsfond og politiske myndigheter i flere land være involverte. I dag er imidlertid ikke fordelingen av roller og ansvar mellom myndighetene tilpasset grensekryssende banker som har betydelig virksomhet i et vertsland, enten det er gjennom datterbank eller filial.² Interessekonflikter kan derfor oppstå mellom myndighetene i ulike land.

I denne artikkelen gir vi først en kort oversikt over utviklingen i banksektoren i Europa. I kapittel 3 fokuserer vi på utfordringer myndighetene står overfor ved håndtering av finansielle kriser i grensekryssende banker, herunder interessekonflikter. I kapittel 4 omtaler vi det internasjonale arbeidet som har vært gjort med å avklare fordeling av ansvar og roller i tilsyn og krisehåndtering av grensekryssende banker. Før vi oppsummerer, beskriver vi i kapittel 5 noen forslag til løsninger som har vært lansert på de interessekonflikter som kan oppstå i en krisesituasjon. Et sentralt spørsmål er omfang og innhold av hjemlandets ansvar for krisehåndteringen. I en grensekryssende bank organisert i filialstruktur ligger ansvaret i hjemlandet. Ved datterbankstruktur ligger det formelle ansvaret hos vertslandets myndigheter. Det er imidlertid flere forhold som tilsier at også ved en slik struktur bør ansvaret for krise-

håndteringen ligge i morbankens hjemland. Uansett hvordan ansvaret fordeles, bør myndighetene legge stor vekt på å unngå kriser, styrke markedsdisiplinen og påse at bankene selv tar ansvar for å løse finansielle kriser.

2 Utviklingen mot grensekryssende banker i Europa³

Regelverket for finansmarkeder og finansinstitusjoner i EU er utformet med sikte på å fremme et felles marked. Innføringen av en felles valuta har utvidet grunnlaget for et felles finansielt marked i Europa. Integrasjonen er kommet lengst i valuta-, kapital- og pengemarkedene, jf. ECB (2004). Integrasjonen er ikke kommet fullt så langt på banksiden, særlig gjelder dette for produkter rettet mot husholdninger, se EU (2004). Det har vært en kraftig konsolidering innenfor banksektoren, i første rekke ved etablering av store nasjonale enheter.

Tendensen til etableringer av grensekryssende bankkonsern i Europa er imidlertid økende. Flere studier har vist at det er betydelige effektivitetsfordeler knyttet til etableringen av utenlandske banker, se Clarke, Cull, Peria og Sánchez (2001). I EU er det sterkt politisk press for å legge forholdene til rette for flere grensekryssende etableringer også innen finansiell sektor. Blant annet vil nye regler for etablering av europeiske selskaper (Societas Europaea) gjøre det enklere å fusjonere og å flytte hovedkontor over landegrenser i EØS-området. I Norden, Baltikum og Benelux-landene er store grensekryssende banker allerede etablert.

I reguleringen av grensekryssende banker er det et viktig skille mellom datterbanker og filialer. Dette skillet legger viktige føringer for hvordan man kan forebygge og håndtere problemer i grensekryssende banker. *Datterbanker* er egne selvstendige juridiske enheter og er under tilsyn i de land de er etablert i – på lik linje med andre nasjonale banker. Morbanken er tilsvarende under tilsyn i sitt hjemland, som også har ansvar for konsoli-

¹ Takk til Arild Lund og Charlotte Østergaard for nyttige kommentarer.

² Utenlandske banker kan tilby banktjenester til norske kunder enten via filial eller datterbank etablert i Norge, eller som grensekryssende tjenester fra utlandet, for eksempel via internett eller via salgs- eller representasjonskontor i Norge. I denne artikkelen benytter vi grensekryssende banker om banker som tilbyr tjenester i andre land via etablering av datterbank eller filial.

³ For en bred drøfting av strukturutviklingen i europeisk banknæring, se Øverli (2003).

Nordea

Nordea er en nordisk bank med datterbankstruktur grunnlagt på de fire tidligere selvstendige nordiske bankene Merita Bank, Nordbanken, Unibank og Christiania Bank og Kreditkasse, fra henholdsvis Finland, Sverige, Danmark og Norge. Bankkonsernet har markedsandeler på mellom 10 og 40 prosent i de fire landene. I dag drives banken i større grad etter en konsernmodell hvor forretningsområder og risikokontroll styres på tvers av juridisk struktur og landegrenser. Nordea planlegger å omdanne dagens datterbanker til filialer og ønsker samtidig å etablere seg som et europeisk selskap. Den fusjonerte banken vil ha hovedsete i Sverige.

dert tilsyn av konsernet.⁴ *Filialer* er ikke selvstendige juridiske enheter. Filial og morbank er en og samme juridiske enhet. Tilsynsmyndighetene i vertslandet har derfor et begrenset tilsynsansvar for utenlandske filialer. Ansvar for å løse en finansiell krise i banken vil ligge hos myndighetene i morbanklandet.

Selv om bankreguleringen i EU legger til rette for grensekryssende etableringer med filialer, er det fremdeles datterbankstrukturen som dominerer. Dermine (2003) peker på flere grunner til dette:

- Morbanken begrenser sin eksponering overfor datterbanken.
- Datterbanken kan lettere opprettholde en lokal tilknytning.
- Banken kan opprettholde medlemskap i den lokale innskuddssikringsordningen.
- Det kan være skattemessige grunner for å opprettholde en datterbankstruktur.

Samtidig skjer det en stadig økende grad av sentralisering i slike grensekryssende banker. Så til tross for at datterbanker formelt opprettholdes som selvstendige selskaper, blir styringen i slike banker ofte sentralisert, med globale forretningsområder og global risikostyring og -kontroll, se Basel-komiteen (1999).

3 Hvilke myndigheter har ansvar for grensekryssende banker?

En hovedutfordring for myndighetene er at arbeidsdelingen mellom myndighetene i ulike land for datterbanker og filialer av utenlandske banker ikke nødvendigvis er tilpasset utviklingen mot grensekryssende banker.⁵ Tabell 1 gir en oversikt over den «tradisjonelle» oppfatningen av arbeidsdelingen mellom myndighetene ved en finansiell krise i en grensekryssende bank.⁶

Den tradisjonelle oppfatningen er at myndighetene i

Tabell 1 Tradisjonell oppfatning av vertslandsansvaret for utenlandske filialer og datterbanker

Myndighetene i vertslandet har ansvar for:	Datterbanker	Filialer
Solvensvurdering (Tilsynsmyndighet)	x	
Likviditetsstøtte (Sentralbank)	x	x
Egenkapitalstøtte (Politiske myndigheter/Finansdepartement)	x	
Innskuddssikring (Sikringsfond)	x	(x) ¹

¹ I EØS-området har filialer av kredittinstitusjon fra annen EØS-stat rett til å kjøpe tilleggsdekning i vertslandets innskuddssikringsfond, dersom vertslandets innskuddsgarantiordning er bedre enn hjemlandets ordning som filialen er medlem av.

vertslandet har ansvaret for datterbanker, mens filialansvaret er delt mellom myndigheter i vertsland og hjemland. For et globalt konsern med datterbanker eller filialer i flere land er det imidlertid blitt pekt på at det vil være naturlig om hjemlandets myndigheter tar et bredere ansvar for konsernet, også på områder som tradisjonelt har vært vurdert å være vertslandets ansvar. Mange vil for eksempel mene at ekstraordinær likviditetsstøtte til en heleid utenlandskeid datterbank eller filial ikke bør være vertslandets sentralbanks ansvar. På den annen side vil vertslandets sentralbank ha et overordnet ansvar for finansiell stabilitet i eget land og vil av den grunn være opptatt av krisehåndteringen i en slik grensekryssende bank.

I dag er ingen myndigheter forpliktet til å ta hensyn til effektene i andre land hvis det oppstår en krise i en stor bank. Vertslandet vil ikke ha kontroll med krisehåndteringen av filialer av utenlandske banker, mens hjemlandet normalt vil fokusere på problemer i hjemmemarkedet uten å ta hensyn til skadevirkningene i vertslandene av en eventuell konkurs. Hvis banken derimot er organisert i en datterbankstruktur, vil vertslandene ha kontroll over krisehåndteringen av egne datterbanker, og de kan tenkes å søke å isolere datterbankene i sitt land fra resten av konsernet, såkalt «ring-fencing». Dette kan hindre en felles løsning som kunne vært bedre samlet sett.

Tabell 2 gir en enkel, skjematisk oversikt over hjemlands og vertslands syn på støtte ved en finansiell krise i en grensekryssende bank – avhengig av bankens størrelse i landene.

Tabell 2 Hjemlands og vertslands syn på støtte ved en finansiell krise i en grensekryssende bank

	Banken er stor i vertslandet	Banken er liten i vertslandet
Morbanken er stor i hjemlandet	1: Felles interesse i støtte	2: Ulike syn på støtte
Morbanken er liten i hjemlandet	3: Ulike syn på støtte	4: Ingen støtte

⁴ Hjemlandstilsyn utøves av myndighet i det land banken er etablert med hovedkontor. Vertslandstilsyn utøves av myndighet i det land banken er etablert ved filial. Begrepet benyttes også ofte om vertslandets tilsyn med datterbanker. Vi følger denne konvensjonen i det følgende.

⁵ Se for eksempel Lastra (2003) og Herring (2004).

⁶ Se Huizinga (2003) for en mer utfyllende drøfting. Tabellen gir en forenklet oversikt. Vertslandet har i EØS-området for eksempel et begrenset likviditetstilsyn for utenlandske filialer, se § 8 i Forskrift om filial av banker o.a. kredittinstitusjoner med hovedsete i annen stat innen EØS m.m

Hvis banken er stor i både hjemland og vertsland (1), vil begge lands myndigheter være interessert i å begrense skadevirkningene av en eventuell krise. Det kan gjøre det enklere å finne en felles løsning på krisehåndtering.⁷ Hvis banken derimot er liten i det ene landet og stor i det andre landet (2 og 3), kan det være vanskeligere å bli enige om hvem som skal bidra med eventuell likviditetsstøtte eller egenkapital i en krise. Hvis morbanken er svært stor i forhold til hjemlandets bankmarked og økonomi, vil myndighetene i hjemlandet være spesielt interesserte i å finne frem til en samordnet løsning – fordi de alene ikke vil være i stand til å reise midler til fortsatt drift av banken.

3.1 Datterbanker

Som vist i tabell 1 er det vanlig å anta at myndighetene i vertslandet har «hjemlandsansvar» for alle banker etablert i landet, herunder datterbanker av utenlandske banker. Et bankkonsern med datterbanker i flere land må derfor forholde seg til mange ulike myndigheter. Dette kan gi opphav til overlappende myndighetsområder og potensielle konflikter ved krisehåndtering av en stor grensekryssende bank. Krisehåndtering av en bank med datterbanker i andre land kompliseres når datterbankene ikke er selvstendig drevet, men i stor grad styres av bankkonsernet sentralt.

Dette kan løses enten ved å påse at datterbanker i større grad drives på selvstendig basis, eller ved i større grad å betrakte og behandle slike datterbanker som filialer, dvs. holde morbanken ansvarlig for datterbankenes likviditet og solvens og samtidig gi morbankens hjemland økt ansvar for tilsyn og krisehåndtering.

Myndighetene i New Zealand har pålagt systemviktige datterbanker å drive mer selvstendig. De har blant annet innskjerpet kravene til uavhengighet for styret i utenlandske datterbanker og understreket at bankene forventes å ha tekniske og administrative systemer som kan fungere uavhengig av morbankens systemer, om denne skulle få problemer, se Reserve Bank of New Zealand (2004a og 2004b). Den nye reguleringen motiveres blant annet med at det er viktig å sikre at store, systemviktige banker har eiendeler i landet som kan være tilgjengelig ved en finansiell krise i banken, samt at det finnes et ansvarlig styre som myndighetene kan kommunisere direkte med. Egne kapitalkrav for datterbanken sikrer også at det er bufferkapital i landet. En slik struktur vil muliggjøre en rask stenging og gjenåpning av banken – om den skulle få alvorlige problemer – og vil derved redusere faren for finansiell ustabilitet i vertslandet som følge av en finansiell krise i en grensekryssende bank.

Alternativt kan myndighetene akseptere utviklingen mot mer globale, sentraliserte strukturer i grensekryssende bankkonsern, men samtidig kreve at morbanken tar et større ansvar for datterbankene (utover det begrensede ansvar som aksjekapitalen representerer). Morbanken må med andre ord forventes å bistå med finansiell støtte for datterbanken. I amerikansk bankregulering finnes det et lignende, grunnleggende prinsipp som stadfester at holdingselskaper som eier banker, skal være en finansiell og administrativ støtte for sine datterbanker, se FDIC (1987) og Ashcraft (2004).

Aksjeeieres ansvarsbegrensning gjør at det kan være svakt legalt grunnlag for å kreve støtte fra en utenlandsk morbank utover den egenkapitalen banken har i datterbanken.⁸ Bankregulering har generelt vært innrettet mot å skjerme bankselskap i et finanskonsern fra slike krav fra andre selskaper i konsernet. Hvis bankkonsernet derimot har vært drevet som om den var en filialstruktur, vil retten eventuelt kunne pålegge morbanken å støtte en datterbank.⁹ Dette spørsmålet vil man imidlertid først få prøvet etter en omfattende finanskrisen i et grensekryssende bankkonsern. Det er uvisst om man kan få større klarhet i spørsmålet uten en slik krise.

Morbanken må uansett, om den er juridisk forpliktet eller ikke, forventes å ha en egeninteresse i å stille opp for sine datterbanker hvis de får problemer. Renommé-tap som følge av manglende støtte vil raskt kunne svekke konsernets lånemuligheter i internasjonale kapitalmarkeder. Morbanken har dessuten ofte store utlån til datterbankene som langt overstiger aksjekapitalen. I praksis vil derfor morbanken som regel støtte opp om sine utenlandske datterbanker i krise.¹⁰

Med økt morbankansvar vil det være naturlig at myndighetene i morbankens hjemland får et større ansvar for bankkonsernet som helhet – inkludert økt ansvar for datterbankene. Det nye kapitaldekningsregelverket (Basel II) legger opp til en slik styrking av hjemlandstilsynet. Tilsynsmyndighetene i morbankens hjemland vil for eksempel få en ledende rolle («lead supervisor») i godkjenning av interne modeller for kredittrisiko. Banknæringen i Europa støtter en slik samling av tilsynsansvaret, se European Financial Services Roundtable (2004).

Ved å omdanne lite selvstendige datterbanker til filialer vil man få bedre samsvar mellom faktisk styringsstruktur og legal form for banken, samtidig som morbankens og hjemlandets myndigheters ledende rolle vil bli tydeligere – også i kriseløsninger. På den annen side reiser en slik omdanning til filialstruktur en rekke nye utfordringer for vertslandsmyndighetene, særlig hvis filialenes virksomhet er betydelig i vertslandet.

⁷ Hvis morbanken er etablert med filial i vertslandet, vil ansvaret for støtte i utgangspunktet ligge hos myndighetene i hjemlandet. Hvis morbanken derimot er etablert med datterbank i vertslandet, er det mindre klart hvem som har hovedansvar for støtte. Selv i en situasjon hvor begge land er interesserte i å løse krisen sammen, er det således mulighet for konflikt.

⁸ For en interessant drøfting av dette spørsmålet, se Euromoney (2003), s. 90–91.

⁹ Se Goldberg (2003) og Hübkes (2003, s. 31).

¹⁰ Ved bankkrisen i Argentina i 2000 gikk imidlertid et par utenlandske datterbanker konkurs, uten at morbankene (Scotiabank og Credit Agricole) grep inn.

3.2 Filialer

Et sentralt spørsmål er om hjemlandsmyndighetene i en krisesituasjon vil legge vekt på virkningene i land hvor den kriserammede banken har filialer.¹¹ Vertslandsmyndighetene har i utgangspunktet liten innflytelse på krisehåndteringen i filialen eller morbanken og kan således med rette ønske seg mer innflytelse og ansvar for kriseløsninger i filialer som har betydelig virksomhet i vertslandet.¹²

I New Zealand har man tatt konsekvensene av dette og pålagt alle filialer i New Zealand med forvaltningskapital over 10 milliarder NZ dollar å etablere seg som datterbanker, se Reserve Bank of New Zealand (2004a). En tilsvarende løsning er neppe aktuell for Europa. Her er det lagt opp til fri etableringsadgang og hjemlandskontroll med banker. Spørsmålet blir da hvordan man skal få ivare tatt hensynet til finansiell stabilitet i en filialstruktur, særlig når filialen er stor i vertslandet.

Danmarks Nationalbank (2004) legger vekt på tilgangen til informasjon om bankkonsernet for å lette vertslandsmyndighetenes situasjon (s. 74): «... det er afgørende for værtslandenes centralbanker at have fuld og lige adgang til information om både filialens og bankens globale finansielle stilling og risici. Det kræver, at værtslandenes tilsynsmyndigheder indgår i et forpligtende samarbejde med hjemlandets tilsynsmyndighed. Hjemlandet bør ikke have en informationsfordel.»

Informasjonstilgang vil imidlertid neppe kunne endre interessemotsetningene som vil kunne foreligge mellom hjemlands og vertslands myndigheter, jf. tabell 2.

3.3 Innskuddssikring

Vanlige innskudd i banker dekkes i de fleste land av banksikringsfond hvis banken skulle få problemer. I EU er dette et hjemlandsansvar. Hvis en stor felleseuropeisk bank velger å legge hovedkontoret til et lite land, kan dette ansvaret bli tungt å bære for hjemlandets sikringsfond, og i ytterste konsekvens for hjemlandets skattebetalere, dersom staten må dekke garanterte innskudd utover det de private sikringsfondene er i stand til å dekke.¹³

Innsättningsgarantinämnden i Sverige (2003) har pekt på dette problemet og foreslått «att filialverksamhet i andra EES-länder garanteras/skyddas av värdlandets garanti-system. Därmed skulle garantin/skyddet fortsätta att gälla oförändrat i varje land, oberoende av att europa-bolaget bildas.» Men prinsippet om hjemlandsansvar står sentralt i EU-reguleringen av bankvirksomhet. Det er derfor på kort sikt lite trolig at innskuddssikringsan-

svaret vil bli overført til vertslandene. En slik omlegging ville også innebære at sammenhengen mellom tilsyn og sikringsfondsansvar ville bli brutt, ettersom vertslandet ikke vil ha tilsyn og kontroll med banken.

Hvis en datterbank omgjøres til filial, vil dagens regelverk innebære at sikringsfondsansvaret overføres fra vertslandet til hjemlandet. Dette kan ha utilsiktede virkninger ettersom de nasjonale sikringsfondssystemene er ulikt utformet. EU-direktivet for innskuddssikring er et minimumsdirektiv, og garantisystemene varierer mellom landene, både med hensyn til størrelse og type innskudd som er dekket. Innskudd i Sverige har for eksempel en mindre dekning enn i de øvrige nordiske landene.¹⁴ En filial kan imidlertid kjøpe tilleggsdekning («topping-up») i vertslandenes sikringsfond. Men tilleggsdekning er i dag lite benyttet.¹⁵

Omgjøring fra datterbank til filial kan også medføre midlertidige uheldige konkurransevridende effekter mellom banker. Fordi banken som filialiseres går ut av vertslandets og inn i hjemlandets sikringsfond, vil det umiddelbart føre til underdekning i hjemlandsfondet. Dermed vil også andre deltagende banker i fondet for en periode måtte øke sine innbetalinger. I vertslandene vil derimot de øvrige bankene komme bedre ut dersom den filialiserte banken ikke får med seg sitt allerede innbetalte beløp i fondet.

4 Internasjonalt samarbeid så langt

Internasjonale organer har lenge vært opptatt av og analysert utviklingen mot flere og større grensekryssende finansielle konglomerater.¹⁶ Basel-komiteen etablerte allerede i 1996 en egen komité – *Joint Forum on Financial Conglomerates* – for å følge utviklingen.¹⁷ I 1999 publiserte Joint Forum en rapport med prinsipper for tilsynssamarbeid for finansielle konglomerater, se Basel-komiteen (1999). G10 etablerte samtidig en egen arbeidsgruppe for å se på virkninger for pengepolitikk og finansiell stabilitet av den pågående konsolideringen i finansiell sektor. Gruppen kom med en omfattende rapport i 2001, se G10 (2001). Innen EU har en egen ekspertgruppe avgitt to rapporter om krisehåndtering (Brouwer-rapportene), se EFC (2000) og EFC (2001). De pekte særlig på behovet for klarere retningslinjer for krisehåndtering i grensekryssende banker, og betydningen av rask og åpen kommunikasjon mellom sentralbanker og tilsynsmyndigheter ved finansielle kriser.

For å bedre samarbeidet mellom relevante myndigheter er det etablert flere avtaler mellom sentralbanker og

¹¹ Freixas (2003) viser at hjemlandsmyndighetene ikke har insentiver til å bidra til en optimal kriseløsning i situasjoner hvor bare vertslandene er rammet.

¹² Se Mayes og Vesala (1998) for en tidlig og meget instruktiv drøfting av disse spørsmålene, særlig kapittel 6: *Handling of banking problems and crisis management*.

¹³ Strengt tatt skal ikke garanterte innskudd kunne bli for store for innskuddsgarantifondet hvis deltageravgiften er riktig (aktuarisk) fastsatt.

¹⁴ Fondet dekker bare 250 000 svenske kroner, og heller ikke tidsinnskudd. I Norge dekker sikringsfondet innskudd opp til to millioner kroner.

¹⁵ I Norge har ingen filialer tilleggsdekning. Finansdepartementet sendte i juli 2004 ut på høring et forslag til forskrift som regulerer medlemskap i det norske banksikringsfondet for utenlandske filialer i Norge.

¹⁶ Et finansielt konglomerat er et konsern der minst én av enhetene er forsikringsforetak og minst én er bank eller verdipapirforetak.

¹⁷ Joint Forum ble etablert i 1996 av Basel Committee on Banking Supervision, International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) og International Association of Insurance Supervisors (IAIS). Gruppen består av tilsynsmyndigheter fra tretten land, samt en observatør fra EU. Basel-komiteen for banktilsyn består av deltagere fra de største industrilandene (G10-gruppen).

Brouwer II – Report on financial crisis management: Anbefalinger

- Myndighetene må påse at IT-systemene til de største bankene raskt kan gi relevant og oppdatert informasjon om den finansielle situasjonen i en krise.
- De største finanskonsernene bør regelmessig gjennomføre kriseøvelser og stresstester for å teste relevante risikofaktorer.
- Koordineringsansvaret overfor store finansgrupper og bankkonsern må være klart, særlig i en krisesituasjon.
- Det bør etableres avtaler mellom tilsynsmyndighetene for krisehåndtering, herunder prosedyrer for utveksling av relevant informasjon.
- Tilsvarende avtaler bør også etableres mellom sentralbanker og tilsynsmyndigheter der det er aktuelt.
- Konkurransemyndighetene bør også trekkes inn i arbeidet med krisehåndtering, ettersom de kan komme til å måtte vurdere konsekvensene av en eventuell krisestøtte.

tilsynsmyndigheter, såkalte *Memoranda of Understanding* (MoU-er) (se tekstboks). De nordiske sentralbanksjefene undertegnet en slik avtale i 2003. Tilsynsmyndighetene i Norden har utarbeidet en tilsvarende samarbeidsavtale.

Slike MoU-er kan avklare enkelte viktige forhold, for eksempel håndtering av informasjon og kommunikasjon i en krisesituasjon. Men de er ikke juridisk bindende og innholdet er ofte ganske generelt.

I tillegg til problemstillingene drøftet i kapittel 3 er det andre forhold som gjør det vanskelig å komme frem til klarere retningslinjer og avtaler for krisehåndtering i grensekryssende banker:

- Kriser er forskjellige.
- Myndighetene kan ønske å skape klarhet om hvem som vil få støtte i en krise, for å unngå forventninger om støtte.
- Myndighetene i ulike land har også ulike holdninger til bruk av egenkapitalstøtte til banker i krise.
- Sentralbanker har dessuten ulike syn på hvilke virkemidler som er best egnet i en krise, for eksempel generell likviditetsstøtte til markedet eller likviditetsstøtte til (store) enkeltbanker.
- Tilsynet med banker utøves forskjellig i ulike land. Det er ulike syn på omfang og innhold i hjemlands-tilsynet.
- Reglene for avvikling av banker er forskjellige i ulike land. Ikke alle land har egne regler for offentlig administrasjon av banker.

Avtaler om krisehåndtering (Memoranda of Understanding)

Nordisk avtale

De nordiske sentralbanksjefene undertegnet i juni 2003 en avtale om håndtering av finansielle kriser i en nordisk bank med virksomhet i to eller flere nordiske land. Avtalen inneholder rutiner for samordnet krisehåndtering mellom sentralbankene. Men avtalen understreker like fullt at den aktuelle banken eller konsernet selv har hovedansvaret for å håndtere en krise. Sentrale punkter i avtalen er:

- Ved en potensiell finansiell krise oppretter sentralbankene en krisegruppe som besørger felles og hurtig informasjonstilgang og -håndtering. Avtalen spesifiserer hvilken informasjon som må fremskaffes.
- Krisegruppen kontakter relevante myndigheter i de forskjellige land, herunder de berørte tilsynsmyndigheter. Dersom det er tvil om bankens solvens, må landenes finansdepartementer bringes inn.
- Dersom det etableres en MoU for en spesifikk bank, får en av sentralbankene ansvar for å holde en oppdatert faktabok med relevant offentlig informasjon om denne banken.

Avtaler innen EU

Avtalen mellom de nordiske sentralbankene bygger på en MoU som allerede er etablert innen EU, se ECB (2003). Avtalen i EU omfatter både sentralbanker og tilsynsmyndigheter og inneholder prinsipper for identifisering av de rette ansvarlige myndigheter ved en krise, nødvendige informasjonsstrømmer mellom de berørte parter, og praktiske hensyn ved utlevering av informasjonen. ECBs *MoU om betalingssystemer (2001)* legger grunnlaget for samarbeid og informasjonsdeling ikke bare i krisesituasjoner. Målet med avtalen er å begrense systemrisikoen knyttet til sentrale betalingssystemer ved å sørge for et effektivt samarbeid mellom dem som overvåker systemene og dem som har tilsyn med institusjonene som deltar i betalingssystemene.

- Informasjonsflyten mellom relevante myndigheter, særlig over landegrensar, kan tidvis hemmes av formelle regler, svake samarbeidsrelasjoner eller interessekonflikter.

Selv om en MoU ikke er en garanti for god informasjonsflyt og effektiv krisehåndtering, er slike avtaler like fullt et stort fremskritt i forhold til det å improvisere løsninger midt i en pågående krise.

5 Videre samarbeid og løsnings-tiltak fremover

I Norden fortsetter myndighetene sitt samarbeid om tilsyn og krisehåndtering av grensekryssende banker. De nordiske sentralbankene vil arbeide med å utvide samarbeidet med utgangspunkt i den undertegnede MoU-en. Internasjonalt arbeides det videre med problemstillingene i ulike fora, blant annet har ECB en egen *Task force on crisis management*. I det følgende diskuteres noen forslag til løsninger som har vært lansert.

5.1 Nasjonal eller overnasjonal kriseløsning?

En mulig vei å gå kan være å overføre noe av ansvaret for kriseløsninger til overnasjonale institusjoner. Disse institusjonene må i så fall ha tilgang på informasjon for å kunne vurdere kredittrisikoen ved et eventuelt likviditetsslån. Hittil har det imidlertid vært sterk motstand mot å etablere en overnasjonal europeisk tilsynsmyndighet eller å gi ECB slikt tilsynsansvar. Og hvis omfanget av en krise er stort og det er behov for egenkapitaltilførsel, må de politiske myndigheter uansett bringes inn. Innen EU finnes det organer hvor de politiske myndigheter kan drøfte slike kriser, men eventuell støtte må fremdeles bevilges av nasjonale myndigheter.

Uten formelle overnasjonale løsninger er det ekstra viktig å sikre et godt samarbeid mellom de berørte sentralbanker og tilsynsmyndigheter. Innen EU er det nylig etablert nye tilsynskomiteer som kan fremme et tettere samarbeid innen EØS-området.¹⁸ I tillegg har ECB allerede engasjert seg i arbeidet med å etablere bedre rutiner for krisehåndtering, blant annet innen BSC (Banking Supervision Committee).¹⁹ Ifølge Goodhart (2004) bør ECB uansett «... oppfordres til å innta en rolle som dommer i grensekryssende krisehåndtering når nasjonale myndigheter ikke kan bli enige».²⁰ Schoenmaker (2003, s. 57) påpeker dessuten at man innen EU tidligere har funnet frem til effektive beslutningsmekanismer ved akutte kriser, for eksempel ved de hemmelige forhandlingene (mellom sentralbanker, finansdepartementer og Kommisjonen) som ledet frem til nye pariteter innen EMS (European Monetary System). Han mener at dette viser at det vil være mulig å finne frem til hensiktsmessige beslutningsmekanismer også for kriseløsninger i banksektoren innen EU.

Dersom en finansiell krise i en bank kan løses uten omfattende bruk av offentlige midler, vil man kunne unngå store deler av problemet med å fordele støttebidrag til banken mellom de ulike lands myndigheter. Mayes (2004) peker i denne forbindelse på betydningen

av et effektivt regelverk for offentlig administrasjon, slik at store banker faktisk kan stenges uten betydelige skadevirkninger. En internasjonal samordning av slikt regelverk er derfor også et viktig tiltak for å kunne håndtere finansielle kriser i store grensekryssende banker, jf. Verdensbankens arbeid i *Global Forum on Insolvency*.²¹

5.2 Markedsdisiplin og private løsninger

En naturlig vei å gå for å minimere bruk av offentlige midler og tilhørende interessekonflikter mellom myndigheter ved kriseløsning er å styrke markedsdisiplinen og påse at bankene selv tar et større ansvar for å løse finansielle kriser i store banker. Gros (2003) viser til at det første myndighetene bør drøfte ved kriser i banker, er hvordan man kan finne frem til gode private løsninger.²²

Myndighetene kan for eksempel legge til rette for og bidra til å forhandle frem at private aktører kjøper hele eller deler av en kriserammet bank. Eller myndighetene kan pålegge bankene selv å etablere et eget krisefond (se tekstboks). Sikringsfondet i Norge kan for eksempel yte egenkapitalstøtte til en kriserammet bank.

Som ledd i styrking av markedsdisiplinen er det viktig å fjerne inntrykket av at noen banker er så store og viktige at de uansett vil bli støttet hvis de kommer i finansielle vanskeligheter («too big to fail»). Forventninger om støtte kan gjøre at banker tar uønsket stor risiko og at bankenes kreditorer ikke følger opp deres disposisjoner – såkalte moralsk hasard-problemer. Kane (2000)

Bankene i England etablerer et krisefond

Sentralbanken i England (Bank of England) har bedt de 14 største bankene, inkludert HBOS, Barclays, Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB, HSBC og Abbey National, om å etablere et felles fond på to milliarder pund (om lag 25 milliarder kroner) som kan fungere som et sikkerhetsnett i tilfelle alvorlige problemer i betalingssystemet. Hver bank vil skyte inn beløp varierende fra førti til fire hundre millioner pund. Sentralbanken understreker at selv om sannsynligheten for en alvorlig krise er svært liten, etableres dette fondet for å unngå at sentralbanken må bidra med støtte til en systemviktig bank i krise. En slik krise vil være svært alvorlig for betalingssystemet og vil i verste fall kunne stoppe alle kundebetaling og derved true Londons plass som et finansielt sentrum, jf. Bank of England (2003, s. 98–99) for nærmere omtale.

¹⁸ Ifølge *Lamfalussy-prosessen* er det etablert tilsynskomiteer for hhv. forsikring, verdipapirmarkedet og banker; her deltar representanter for sentralbanker og tilsynsmyndigheter. Norges Bank er, sammen med Kredittilsynet, observatør i bankkomiteen CEBS (Committee of European Banking Supervisors), se <http://www.c-eps.org/>.

¹⁹ BSC har også deltakere fra tilsynsmyndigheter og sentralbanker. Det er nylig vedtatt at BSC og CEBS skal samarbeide tett når det gjelder det fremtidige arbeidet med kriseløsninger innen EU/EØS.

²⁰ Egen oversettelse fra engelsk.

²¹ Se også *Report of the Contact group on the legal and institutional underpinnings of the international financial system*, G10 (2002).

²² Bini-Smaghi and Gros (2000) viser til det tyske Liquidity Consortium som en modell for økt privat ansvar. Private, godt fonderte innskuddssikringsfond vil kunne ha en tilsvarende rolle.

Tabell 3 Et utvalg store europeiske banker rangert etter kapitaldekning. Prosent

Deutsche Bank	13,9
UBS	13,3
Fortis	12,4
Credit Suisse	11,8
ING Bank	11,3
Banco Santander	10,6
DnB NOR	9,8
HVB	9,7
Nordea Bank	9,3

Kilde: Bankscope

hevder at bankene konsoliderer for å bli så store at de «må» støttes hvis de kommer i en alvorlig finansiell krise. Å nekte etablering av store banker er ikke et alternativ i EØS-området, da det vil være i strid med EUs prinsipper om etableringsfrihet. Imidlertid kan forventninger om automatisk støtte reduseres dersom myndighetene troverdig kan signalisere at en finansiell krise i en stor grensekryssende bank vil bli løst uten offentlige støttemidler. Det bør derfor legges særlig vekt på å utforme regler og rammeverk som sikrer en effektiv krisehåndtering uten bidrag fra det offentlige.

I Sveits har man søkt å redusere risikoen for at offentlige midler må benyttes i en kriseløsning ved å endre bankreguleringen, slik at staten ikke så lett kan yte støtte til selskaper i økonomiske vanskeligheter. I tillegg krever sveitsiske tilsynsmyndigheter at de store internasjonale bankene i landet har en kapitaldekning som langt overstiger de minimumskrav som Basel-regelverket pålegger (se tabell 3). Ifølge tilsynsmyndighetene i Sveits er ikke bankene der overkapitalisert, selv med en kapitaldekning som ligger 20–50 prosent over Basel-kravene, se Zuberbühler (2004).

6 Oppsummering

Etableringen av Nordea har aktualisert spørsmålet for nordiske myndigheter om håndtering av finansielle kriser i grensekryssende banker, særlig i situasjoner hvor banker har store datterbanker eller filialer i vertslandene.

Ansvar for å løse en finansiell krise i en bank ligger selvsagt først og fremst hos eierne og ledelsen i banken selv. Men erfaringene fra tidligere bankkriser viser at myndighetene også må ha en beredskap i å håndtere slike kriser. For å sikre effektiv krisehåndtering er det viktig at roller og ansvar er klarlagt på forhånd.

Ved finansiell krise i en grensekryssende bank som er etablert i en filialstruktur, ligger hovedansvaret for å løse den finansielle krisen hos myndighetene i morbankens hjemland. Også ved datterbankstruktur er det argumenter for at myndighetene i hjemlandet bør ha et hovedansvar. Dette vil redusere antall myndigheter som bankene må forholde seg til, også i en krise, og samsvare bedre med utviklingen på banksiden der grense-

kryssende banker organisert i datterbankstruktur i økende grad styres sentralt.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til vertslandenes interesser. Dette forutsetter et tett samarbeid på myndighetssiden, for eksempel ved egne avtaler (MoU-er). Disse kan imidlertid ikke forventes å løse de grunnleggende interessekonflikter som kan forekomme i en krise, og fordelingen av eventuell likviditets- eller soliditetsstøtte må derfor løses på andre måter.

Først og fremst bør man søke å unngå kriser ved gode «early warning»-systemer og hensiktsmessig rammeverk for finansinstitusjoner. Et mulig tiltak kan være å sette kravet til egenkapitaldekning for store grensekryssende banker godt over minimumskravet.

Innenfor EU/EØS-området kan konsultasjonsprosessen styrkes innenfor eksisterende organer, særlig i den nye tilsynsstrukturen for banksektoren, hvor også sentralbankene deltar. ECB vil uansett ha en aktiv rolle ved en eventuell krise i en stor grensekryssende bank. På lengre sikt kan det tenkes at man innen EU vil se fremvekst av mer sentraliserte strukturer for banktilsyn og kriseløsninger.

Referanser:

- Ashcraft, Adam B. (2004): «Are bank holding companies a source of strength to their banking subsidiaries?» *New York Federal Reserve Staff Reports* no. 189
- Bank of England (2003): «Strengthening financial infrastructure». *Financial Stability Review* no. 15 (December)
- Basel-komiteen (1999): «Supervision of Financial Conglomerates». *Basel Committee Publications* no. 47
- Bini-Smaghi, Lorenzo og Daniel Gros (2000): *Open issues in European central banking*. Centre for European policy studies. Houndmills, MacMillan
- Clarke, George; Robert Cull; Maria Soledad Martinez Peria og Susana Sánchez (2001): «Foreign bank entry: Experience and implications for developing countries». *World Bank Working Papers* no. 2698
- Danmarks Nationalbank (2004): «Filialer af udenlandske kreditinstitutter». *Finansiell Stabilitet* 2004, s. 65–74.
- Dermine, Jean (2003): «Banking in Europe: Past, present and future». I Gaspard, Hartmann og Sleijpen (red.): *The transformation of the European financial system*. ECB. <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/transformationeuropeanfinancialsystemen.pdf>>

- ECB (2001): «Memorandum of Understanding on co-operation between payment systems overseers and banking supervisors in stage three of economic and monetary union». Pressemelding fra ECB 2. april 2001. <www.ecb.int/press/pr/date/2001/html/pr010402.en.htm>
- ECB (2003): «Memorandum of Understanding on the high level principles of co-operation between bank supervisors and central banks of the EU in crisis management situations». Pressemelding fra ECB 10. mars 2003. <www.ecb.int/press/03/pr030310_3.htm>
- ECB (2004): «Measuring financial integration in the euro area». *ECB Occasional Paper* no. 14
- Economic and Financial Committee (2000): «Report on Financial Stability» («Brouwer I report»). EFC/ECFIN/240/00
- Economic and Financial Committee (2001): «Report on Financial Crisis Management» («Brouwer II report»). EFC/ECFIN/251/01
- EU Commission (2004): *Financial Integration Monitor 2004*
- Evans, Julian (2003): «A test of parental duty». *Euromoney*. November 2003, s. 90–91
- European Financial Services Roundtable (2004): «Towards a lead supervisor for cross border financial institutions in the European Union». <www.efr.be/members/upload/news/997322RepSV04.pdf>. (Nedlastet 22. juni 2004)
- FDIC (1987): «Policy statement on the responsibility of bank holding companies to act as sources of strength to their subsidiary bank». <<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6000-2500.html>>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Freixas, Xavier (2003): «Crisis Management in Europe». I Jeroen Kremers, Dirk Schoenmaker og Peter Wierts (red.): *Financial Supervision in Europe*. Edward Elgar
- G10 (2001): «Report on consolidation in the financial sector». Group of 10. <<http://www.bis.org/publ/gten05.pdf>>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- G10 (2002): «Insolvency arrangements and contract enforceability». Report of the Contact group on the legal and institutional underpinnings of the international financial system. Group of 10. <<http://www.bis.org/publ/gten06.pdf>>.
- Goldberg, Linda (2003): Kommentar til Adrian Tschoegl, «Financial crises and the presence of foreign banks», under World Bank Conference on Systemic Financial Distress October 8, 2003. <www1.worldbank.org/finance/assets/images/Goldberg_Foreign_banks-ppt.pdf>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Goodhart, Charles (2004): «Some new directions for financial stability?» Per Jacobsson lecture, BIS 2004. <www.bis.org/events/agm2004/sp040627.pdf>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Gros, Daniel (2003): «Comments». Kommentar til Andrea Enria og Jukka Vesala: «Externalities in supervision: the European case». I Jeroen Kremers, Dirk Schoenmaker og Peter Wierts (red.): *Financial Supervision in Europe*. Edward Elgar
- Herring, Richard (2004): «International financial conglomerates: Implications for bank insolvency regimes». Ikke-publisert arbeidsnotat presentert på London Financial Regulation Seminar series, London School of Economics, 2004
- Huizinga, Harry (2003): «Comment». Kommentar til Dermine (2003). I Gaspard, Hartmann og Sleijpen (red.): *The transformation of the European financial system*. ECB, s. 97–116. <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/transformationeuropeanfinancialsystemen.pdf>>
- Hüpkes, Eva (2003): «Insolvency – why a special regime for banks?» Forløpig utgave av artikkel til *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 3. IMF, 2003. <www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/hupkes.pdf>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Innsättningsgarantinämnden i Sverige (2003): Promemoriar Europabolag (Ds 2003:15). <www.ign.se/Remiss-svar/Europabolag.pdf>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Kane, Edward (2000): «Incentives for banking megamergers: What motives might regulators infer from event-study evidence?» *Journal of Money, Credit and Banking* bind 32, nr. 3 (august, del 2), s. 671–701

- Lastra, Rosa Maria (2003): «Cross-border bank insolvency: Legal implications in the case of banks operating in different jurisdictions in Latin America». *Journal of International Economic Law* bind 6, nr. 1 (mars), s. 79–110
- Mayes, David G. og Jukka Vesala (1998): «On the problem of home country control». *Bank of Finland Discussion Papers* nr. 20/98
- Mayes, David G. (2004): «Who pays for bank insolvency?» *Journal of International Money and Finance* nr. 3, s. 515–551
- Reserve Bank of New Zealand (2004a): «Statement of principles: Bank registration and supervision». <<http://www.rbnz.govt.nz/banking/regulation/bs1.pdf>>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Reserve Bank of New Zealand (2004b): «RBNZ gives go-ahead to ANZ National Bank merger». Pressemelding 25. juni 2004. <www.rbnz.govt.nz/news/2004/0153454.html>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Schoenmaker, Dirk (2003): «Financial supervision: From national to European?» *Financial and Monetary Studies* nr. 1
- Zuberbühler, Daniel (2004): «Implementation of Basel II in Switzerland». Swiss Federal Banking Commission. Pressekonferanse 29. april, 2004. <www.ebk.ch/e/aktuell/20040429/Referat_Z_E.pdf>. (Nedlastet 22. juli 2004)
- Øverli, Frode (2003): «Utviklingen i europeisk bankstruktur og implikasjoner for finansiell stabilitet». *Penger og Kreditt* nr. 3/2003, s. 163–172