

Nr. 13 | 2012

Aktuell kommentar

Finansiell stabilitet, Regelverksanalyse

Initiativer internasjonalt for å håndtere systemrisikoen ved store banker

*Thorvald Grung Moe og Bent Vale**

Initiativer internasjonalt for å håndtere systemrisikoen ved store banker

Thorvald Grung Moe og Bent Vale

Innledning

Den siste finanskrisen har vist hvor sårbare moderne økonomier kan være som følge av at bankene har vokst seg store. I denne Aktuelle kommentaren gir vi først en kort beskrivelse av noen av disse problemene. Deretter gir vi en oversikt over noen av de viktigste tiltakene som er blitt foreslått eller satt i verk for å redusere denne sårbarheten internasjonalt.

Kriser i store systemviktige banker skjer som regel når økonomien allerede er inne i eller på vei inn i en nedgangskonjunktur. Stenging av så store banker vil forsterke nedgangskonjunktoren ytterligere, og er noe myndighetene i hvert fall i nyere tid – med noen få unntak som Lehman Brothers i september 2008 – har søkt å unngå. I mange slike bankkriser, inkludert vår egen og den svenske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, ble krisen løst ved at staten skrev ned den opprinnelige aksjekapitalen og bidro med ny egenkapital. I tillegg dekket staten det som eventuelt var av underdekning i balansen slik at ingen kreditorer ble påført tap¹. Store banker har på den måten fått en implisitt statsgaranti for *all* gjeld.² På engelsk blir slike banker referert til som ”*Too big to fail*” (TBTF). Når kreditorene oppfatter en bank som TBTF, svekkes den disiplinen kreditorer vanligvis utøver overfor banken. De vil være villige til å gi banken lån til en lavere rente enn de ellers hadde gjort. Dermed vil banken kunne tjene på å ta høy risiko uten å måtte betale en premie for det, staten dekker jo eventuelle tap for kreditorene. For de største internasjonale bankene er de subsidiene en slik garanti innebærer, anslått til så mye som halvparten av overskuddet etter skatt i perioden 2002 til 2007.³ En løser altså ikke TBTF-problemet dersom en nøyer seg med å bare nedskrive aksjene i en fallert stor bank.

Problemet med TBTF-banker begrenser seg ikke til den reduserte markedsdisiplinen i bankenes innlånsmarked. Erfaringene særlig fra finanskrisen i 2008 til 2009 viser at utleggene staten kan få på å redde disse bankene, er betydelige. I perioden 2007 - 2011 ble det utbetalt 1700 mrd. euro i direkte statshjelp til banker i EU, tilsvarende 13,4 % av BNP i hele EU. Videre ble det stilt statsgarantier for 4900 mrd. euro, tilsvarende 38,8 % av BNP.⁴ Disse store utleggene er en av grunnene til de fiskale problemer en i dag har i mange EU-land.

Myndighetene har etter krisen søkt å redusere TBTF-problemet ved:

1. *Økte minstekrav til kapitalbufferne i systemviktige banker.* En økonomi hvor finanssektoren er dominert av én eller noen få store foretak, blir langt mer avhengig av de beslutningene som treffes i én enkelt av disse institusjonene, enn i en økonomi hvor finansinstitusjonene hver for seg er mindre. Er institusjonen stor nok, kan også eventuelle tap dens kreditorer blir påført, gi

¹ I tilfeller hvor all opprinnelig aksjekapital var tapt, ble følgelig aksjeverdiene skrevet ned til null, som for eksempel i de tre store norske bankene i 1991-1992 og i den svenske Göta Bank.

² Under den svenske bankkrisen ga Riksdagen en generell eksplisitt garanti for all gjeld i svenske banker. Garantien varte fra 1992 til 1996.

³ Se tale holdt av Andrew G. Haldane ved Institute of Economic Affairs' 22nd Annual Series, The 2012 Beesley Lectures: “On being the right size” <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2012/100.aspx> .

⁴ Foredrag i London 24. oktober 2012 av Nathalie de Basaldua, EU-kommisjonen.

merkbar ringvirkninger til andre aktører i økonomien. Ekstra kapitalbuffere i så viktige institusjoner kan redusere sannsynligheten for at en slik situasjon oppstår, blant annet ved å gi bankens eiere mindre insentiver til å ta risiko.

2. *Nytt kriseløsningsverktøy* hvor viktige deler av en kriserammet systemviktig bank kan drives videre, samtidig med at usikrede kreditorer tar sin del av tapet. Det kaoset som ble skapt i finansmarkedene rett etter stengingen av Lehmann Brothers, kan tyde på at myndighetene også fremover vil velge å garantere for alle kreditorerne hvis en mangler slike verktøy.⁵
3. *Strukturelle endringer i bankene*. Selv om myndighetene har eller får verktøy for å håndtere fallerte finansinstitusjoner som beskrevet under pkt. 2, kan et stort finanskonsern vise seg å være så komplisert bygget opp, at det på kort tid er vanskelig å skille ut de systemviktige delene som skal drives videre. En slik komplisert selskapsstruktur kan også innebære at innskuddsgarantiordningen, i den utstrekning den bidrar finansielt under kriseløsingen, i praksis er med på dekke tap banken har fått ved risikabel egenhandel i verdipapirer.

I dette notatet vil vi legge hovedvekten på punktene 1 og 3.

1 Økte kapitalkrav overfor systemviktige banker

Globalt systemviktige banker

I november 2010 ga G20-lederne sin tilslutning til et rammeverk for ekstrakrav til globalt systemviktige banker (G-SIBs) utarbeidet av Financial Stability Board (FSB) med bidrag fra Baselkomiteén. Hvor globalt systemviktig en bank er, blir basert på fem ulike kvantitative indikatorer: hvor stor aktivitet banken har på tvers av ulike jurisdiksjoner, bankens størrelse, hvor store eksponeringer banken har overfor andre banker både på aktiva- og passivasiden, hvor lett bankens aktiviteter kan overtas av andre institusjoner, og hvor komplisert banken er. Disse indikatorene aggregeres til én indikator for bankens globale systemviktighet. Både dette indikatorsystemet og andre prinsipper for implementeringen er utviklet av Baselkomiteén.⁶ Listen over hvilke banker som regnes som globalt systemviktige skal oppdateres hvert år. I 2011 ble 29 banker, herunder Nordea, vurdert som globalt systemviktige. Listen ble nylig revidert, og nå er 28 banker, Nordea er fortsatt blant dem, vurdert som systemviktige.⁷

G-SIBs underlegges ekstra kapitalkrav som varierer mellom 1 og 2,5 prosent ren kjernekapital. Avhengig av graden av systemviktighet er bankene inndelt i 4 grupper som skal ha henholdsvis 1, 1,5, 2, og 2,5 prosent ekstra kapitalkrav. Nordea ligger i den laveste gruppen med bare 1 prosent ekstra krav. I tillegg er det etablert en tom gruppe med et ekstrakrav på 3,5 prosent. Eksistensen av en slik tom gruppe skal gi de store bankene mindre insentiv til å slå seg sammen. Det skal være åpenhet om hvorledes indikatoren beregnes og hvor grensen mellom de ulike gruppene går.

Kapitalkravene skal gjelde på konsolidert nivå. De skal implementeres av nasjonale tilsynsmyndigheter som en del av bevaringsbufferen i Basel III-reglementet. Dersom en bank ikke tilfredsstiller G-SIB-kravet, vil den altså bl.a. få begrensninger i hvor mye utbytte den kan dele ut

⁵ I USA har Federal Deposit Insurance Cooperation (FDIC) som er kriseløsningsmyndighet for ordinære banker, muligheten for å skrive ned kreditorers krav (midlertidig) selv om viktige deler av en fallert banks virksomhet drives videre. I 2008 var det imidlertid ikke noen tilsvarende mulighet for å håndtere en investeringsbank som Lehmann Brothers.

⁶ Se "Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Rules text" på <http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm>.

⁷ Se http://www.financialstabilityboard.org/list/fsb_publications/index.htm "Update of group of global systemically important banks".

inntil kravet igjen er tilfredsstilt. Kapitalkravene for G-SIBs skal fases gradvis inn fra januar 2016 til januar 2019.

De 29 bankene som ble vurdert som G-SIBs i 2011, ble også bedt om å utarbeide beredskapsplaner innen utgangen av 2012. Videre skal det være etablert en kriseløsningsgruppe for hver bank på tvers av kriseløsningsmyndighetene i landene banken opererer. Denne gruppen må utarbeide en kriseløsningsstrategi for banken. Deretter skal det utarbeides en operasjonell kriseløsningsplan. Til slutt, to år etter at en bank er blitt vurdert som G-SIB, skal kriseløsningsgruppen vurdere hvor håndterbar banken er i en krisesituasjon.

Nasjonalt systemviktige banker

Baselkomitéen la i oktober i år frem en anbefaling om hvordan de nasjonale tilsynsmyndighetene kan pålegge banker som er systemviktige nasjonalt men ikke globalt (D-SIBs), ekstra kapitalkrav tilsvarende det G-20 har sluttet seg til for G-SIB. Tatt i betraktning at nasjonale tilsynsmyndigheter er best i stand til å vurdere systemeffektene av de store bankene de har tilsyn med, bør det være en stor grad av nasjonal diskresjon i vurderingen av og anvendelsen av disse ekstra kapitalkravene. På den annen side har mange D-SIBs også grensekryssende aktiviteter. Det tilsier et minimum av felles prinsipper.

Det er virkningene på den nasjonale økonomi som skal være referansen for vurderingen av om en bank er D-SIB. I vurderingen skal en se på størrelse, i hvilken grad banken har fordringer på eller gjeld til andre banker, hvor stor del banken utgjør av den finansielle infrastrukturen, hvor lett det er for bankens kunder å finne alternative banker, og hvor kompleks banken er. I tillegg kan myndighetene også ta med andre relevante data. Hvilke kriterier som benyttes bør være offentlig. Vurderingen bør foretas regelmessig, og intervallet mellom vurderingene av D-SIBs bør ikke være vesentlig lengre enn tilsvarende intervall for G-SIBs, som er ett år.

Vurderingene skal gjøres på konsolidert nivå, og de skal gjøres av både hjemlands- og vertslandsmyndigheter. I det første tilfellet må bankens systemviktighet vurderes også ut fra de aktivitetene den har utenfor hjemlandet. Vertslandsmyndighetene for en datterbank skal vurdere datterbanken på et konsolidert nivå, fordi den kan ha døtre i tredje land.

De nasjonale myndighetene skal også fastsette størrelsen på de ekstra kapitalkravene. Det skal være samsvar mellom størrelsen på kapitalkravet og graden av systemviktighet. Hjemlandsmyndighetene skal kalibrere kapitalnivå på konsolidert nivå for hele banken, og vertslandsmyndighetene skal gjøre det tilsvarende for datterbanker i sitt land. I det tilfelle at en D-SIB også er klassifisert som G-SIB, skal de nasjonale myndighetene anvende det tilleggskravet av D-SIB og G-SIB som er høyest. Vertslandsmyndighetene for en datterbank skal samarbeide med bankens hjemlandsmyndigheter når en fastsetter størrelsen på datterbankens ekstra kapitalkrav.

Det ekstra kapitalkravet kan bare tilfredstilles med ren kjernekapital. Baselkomitéen anbefaler at kravene fases inn samtidig med G-SIB-kravene, dvs. fra januar 2016 til januar 2019.

Ekstra kapitalkrav i Sverige

I november 2011 kunngjorde svenske tilsynsmyndigheter sammen med Riksbanken og Finansdepartementet at de fire største bankene i Sverige; Nordea, Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken og Swedbank, skal underlegges ekstra kapitalkrav pga. systemviktighet. Fra 1. januar 2013 skulle bankene ha minimum 10 % ren kjernekapital, dvs. 3 prosentpoeng høyere enn minstkravet på 4,5 % ren kjernekapital pluss en bevaringsbuffer på 2,5 % ren kjernekapital, som vil gjelde når Basel III er fullt ut implementert. Fra og med 1. januar 2015 vil det svenske ekstrakravet ligge på 5

prosentpoeng, altså et totalt minstekrav om ren kjernekapital på 12 %. Det er imidlertid blitt klart at disse kravene neppe kan innføres som lov i Sverige før rundt midten av 2013. Det skyldes at EUs nye direktiv om kapitaldekning CRD IV ennå ikke er vedtatt. Inntil videre forventes det imidlertid at svenske tilsynsmyndigheter vil legge til grunn at de fire største bankene innfrir ekstrakravet på 3 % fra 1. januar 2013.⁸

Åpning for krav om kapitalbuffer for systemrisiko i CRD IV

Som nevnt er ikke det nye kapitaldekningsdirektivet vedtatt i EU ennå. I mai 2012 kom imidlertid EU-rådet med et forslag til direktivtekst overfor EU-parlamentet. I artikkel 124a og 124b i dette forslaget går Rådet inn for at de nasjonale myndighetene skal kunne stille ekstra kapitalkrav til banker for å dekke systemrisiko. Bufferen kan settes for alle banker eller for en bestemt undergruppe av banker. Bufferen kan settes av de nasjonale myndighetene helt opp til 5 prosent ren kjernekapital. Settes bufferen under 3 prosent, må EU-kommisjonen, EBA (European Bank Authority), ESRB (European Systemic Risk Board), relevante myndigheter i andre medlemsland og eventuelt myndigheter i tredje land informeres på forhånd, men ingen av disse myndighetene kan kreve at bufferen ikke pålegges banken.

Settes imidlertid bufferen mellom 3 og 5 prosent, skal EU-kommisjonen ha anledning til å gå mot tiltaket. Hvis tilsynsmyndigheten likevel ønsker å innføre bufferen, har den anledning til det. Da må den i så fall forklare hvorfor den ikke følger Kommisjonens synspunkt. Er banken det gjelder, datterbank av en bank i et annet medlemsland, og tilsynsmyndigheten i hjemlandet, Kommisjonen eller ESRB er uenig i økningen i bufferen, kan EBA avgjøre saken.⁹

Det gjenstår imidlertid å se hvordan krav om kapitalbuffer for systemrisiko vil bli utformet når EU har vedtatt CRD IV.

2 Nytt kriseløsningsverktøy

FSB offentliggjorde i oktober 2011 anbefalinger om viktige prinsipper for kriseløsningsystemer, såkalte "Key Attributes".¹⁰ Hensikten med disse prinsippene er det skal være mulig for myndighetene å avvikle en bank på en ordnet måte, slik at en opprettholder bankens viktigste funksjoner i økonomien, uten at statens midler brukes til å støtte bankens solvens. Blant prinsippene som listes opp, er at bankens eiere og usikrede kreditorer skal bære tap i henhold til den prioritetsrekkefølgen de har. Dersom deler av en fallert bank skal drives videre, må myndighetene kunne selge den til en annen institusjon, eller benytte en midlertidig brobank og kunne kreve at den videreførte banken oppkapitaliseres av kreditorerne i den fallerte banken. Det siste refereres ofte til som bail-in. Å gjøre prinsippene troverdige også for store banker er et viktig bidrag til å redusere TBTF-problemet.

EU-kommisjonens forslag til kriseløsningsdirektiv

Den 6. juni i år la EU-kommisjonen frem sitt forslag til direktiv om håndtering av bankkriser i EØS-landene.¹¹ FSBs "Key Attributes" blir her fulgt opp. Formålet med direktivet er at det skal være mulig å drive videre de systemviktige delene av en fallert stor bank, samtidig med at både aksjonærer og

⁸ Se for eksempel <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-10/sweden-sees-delay-to-stricter-bank-capital-rules-implementation.html>.

⁹ Se <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10100.en12.pdf>

¹⁰ Se "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions" på http://www.financialstabilityboard.org/list/fsb_publications/page_3.htm.

¹¹ Se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012PC0280:EN:NOT>.

eventuelt kreditorer tar sine deler av bankens tap, sistnevnte ved bruk av bail-in. Det vil gi større markedsdisiplin i bankenes innlånsmarked og begrense statens utgifter i forbindelse med bankkriser.

Myndighetene skal unngå å benytte offentlige midler til kriseløsning av en bank. Tap skal først tas av aksjonærer, og deretter (usikrede) kreditorer etter gjeldende prioritetsregler i konkurs, med visse unntak (se omtalen av såkalt bail-in under). Først dersom det er ytterligere behov for finansiering av en kriseløsning, skal det dekkes av egne kriseløsningsfond eller myndigheter. Ingen kreditorer skal ta større tap enn de ville ha gjort ved en stengning og likvidering av banken, såkalt "no creditor-worse-off". Nedenfor gjennomgås kort noen av hovedelementene i direktivforslaget.

Planlegging og forberedelser

Alle land må utpeke en kriseløsningsmyndighet. Det må være en offentlig institusjon. Det skal utarbeides banktestamenter, såkalte recovery and resolution plans (RRP) for alle banker. Bankene vil selv ha ansvaret for å utarbeide beredskapsplaner (recovery plans), mens kriseløsningsmyndighetene vil ha ansvar for å utarbeide kriseløsningsplaner (resolution plans).

Kriseløsningsmyndighetene skal vurdere hvorvidt den enkelte bank kan håndteres i en krise på en ordnet måte uten bruk av offentlige midler. Hvis de finner at det eksisterer hindringer for ordnet kriseløsning, kan det i siste instans føre til krav om omstrukturering av banken.

Kriseløsningsverktøy

Når kriseløsningsmyndigheten etter nærmere spesifiserte kriterier finner at en bank er fallert eller i ferd med å fallere, skal kriseløsningstiltak settes i verk.

Alle land skal som et minimum innføre regler som tillater a) salg av hele eller deler av banken til en kommersiell aktør, b) overføring av hele eller deler av banken til en brobank, c) overføring av deler av bankens aktiva eller passiva til egne forvaltningsforetak¹², og d) bail-in.

Nærmere om bail-in

Bail-in er en samlebetegnelse for nedskrivning av en finansinstitusjons gjeld og konvertering av deler av gjelden til aksjer, som ledd i myndighetenes krisehåndtering av institusjonen. Ved at gjeld kan konverteres til egenkapital, bidrar det til at en fallert eller nesten fallert bank kan få ny egenkapital uten at staten må bidra. De viktigste prinsippene i forslaget om bail-in er:

- I prinsippet skal all seniorgjeld med løpetid over 1 måned kunne skrives ned eller konverteres til aksjer. En del typer gjeld er imidlertid unntatt: det gjelder garanterte innskudd, obligasjoner med særskilt sikkerhet, gjeld som følger av at banken holder klientmidler, forfalte men ikke betalte skatter, forfalt men ikke betalt lønn og pensjoner (med unntak av bonuser), og leverandørgjeld.
- En skal følge vanlige prioritetsregler, slik at egenkapitalen må skrives ned til null før gjelden skrives ned.
- Det skal ikke være adgang til innskyterpreferanse, dvs. prioritering av innskudd foran annen gjeld.

¹² Dette er såkalte bad bank-ordninger der de deler av banken som ikke selges under a) eller går til brobank under b), forvaltes.

- Innskuddsgarantiordningen skal således bidra på lik linje med annen seniorgjeld. Det vil skje ved at ordningen må betale inn et beløp til banken tilsvarende det den hadde tapt dersom banken var blitt stengt på vanlig måte.
- Alle banker må ha en minsteandel av sin gjeld som kan være gjenstand for bail-in. Kriseløsningsmyndigheten i hvert land skal bestemme prosentsatsen for hver enkelt institusjon. Prosentsatsen skal fastsettes bl.a. ut fra institusjonens risikoprofil og ut fra hensynet til at institusjonen skal kunne få tilstrekkelig ny ren kjernekapital til å kunne drives etter kriseløsningsplanen.
- Når det gjelder hensynet til eksisterende gjeldskontrakter, går ikke kommisjonen inn for ”grandfathering”, der ”grandfathering” betyr at de nye reglene kun gjelder for kontrakter inngått etter at direktivet trer i kraft. Det må bl.a. sees i lys av at bail-in-delen av direktivet ikke skal tre i kraft før 1. januar 2018, mens resten av direktivet skal tre i kraft 1. januar 2015.

Direktivforslaget er nå til behandling i EU-Rådet og Europaparlamentet. Det er i skrivende stund ikke sikkert når det vil foreligge vedtak, men det har vært ambisjoner om å komme i mål før utgangen av 2012.

3 Strukturelle tiltak for å redusere systemrisikoen

Andre strukturelle tiltak kan være nødvendig for å skjerme sentrale banktjenester og begrense sikringsordningenes eksponering for tap, særlig fra de delene av banken som driver med egenhandel i derivater og verdipapirer. Økt kompleksitet og svak markedsdisiplin før krisen førte til en kraftig vekst i bankenes egenhandel. Høyere kapitalkrav og tydeligere regler for krisehåndtering vil gi bedre insentiver for bankenes egenhandel. Men det kan også være behov for mer direkte virkemidler for å skjerme bankenes tradisjonelle kunderolle.

Det mener i hvert fall en ekspertgruppe i EU ledet av sentralbanksjefen i Finlands Bank Erkki Liikanen.¹³ De går inn for at store banker skal skille ut all egenhandel i derivater og verdipapirer i egne datterselskaper. Dette ligner på forslag som tidligere har vært fremmet i USA (Volcker-regelen) og i Storbritannia (Vickers-kommisjonen) hvor man også har søkt å skjerme bankenes tradisjonelle kundetjenester, slik at disse kan videreføres i en krise uten å bli påvirket av øvrige tap i banken. Slik kan man unngå at garantier og andre offentlige tiltak som skal understøtte viktige funksjoner i bankene, slik som innskuddene, blir benyttet til å subsidiere verdipapirhandel. Dersom man kan unngå dette ved å omstrukturere bankene, vil det bidra til at håndtering og prising av risiko i finanssektoren bedres, og risikoen for finansielle ubalanser reduseres.

Liikanen-rapporten i EU

Liikanen-gruppen leverte nylig sin rapport til EU-kommisjonen med anbefalinger om å begrense omfanget av spekulativ egenhandel og skjerme sentrale banktjenester. Gruppen går inn for å skille ut bankenes egenhandel i egne datterselskaper (dersom den utgjør en relativt stor andel av bankens samlede balanse). Disse datterselskapene kan organiseres som enten bank- eller verdipapirforetak. Dette gjøres for å beskytte øvrige samfunnsviktige funksjoner i den opprinnelige banken, særlig innskuddsvirksomhet, utlån og andre finansielle tjenester til husholdninger og ikke-finansielle foretak. Kravet om å skille ut egenhandel m.v. i egne datterselskaper vil bare være aktuelt for store banker med mye egenhandel. Derfor foreslår gruppen en totrinns vurdering, hvor man først ser på omfanget av

¹³ High-level Expert Group on reforming the structures of the EU banking sector, October 2012 på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1048_en.htm?locale=en.

bankenes egenhandel. Er denne større enn 15 – 20 % av samlet balanse, eller over 100 milliarder euro, må man gjøre en nærmere vurdering av behovet for å skille ut egenhandelen basert på ulike andre indikatorer.¹⁴ Overskrider banken nærmere angitte terskelverdier, skal all egenhandel flyttes over i et eget datterselskap.

Den gjenværende innskuddsbanken skal kunne drive med alle andre aktiviteter enn dem som er overført til datterbanken, inkludert bruk av verdipapirer og derivater for egne dekningsforretninger, samt tilsvarende for å håndtere egen likviditetsportefølje. Innskuddsbanken skal også kunne tilby kurssikring for kunder innenfor nærmere angitte risikogrenser, samt en begrenset grad av verdipapirhandel på vegne av kunder.

Når virksomheten skilles i to selskaper, må begge kapitaliseres hver for seg, og alle transaksjoner mellom dem må skje på armlengdes avstand. I en krise skal man kunne tillate verdipapirforetaket å støtte innskuddsbanken, men ikke omvendt. For å sikre synergier vil man tillate felles salgsvdelinger som kan tilby kundene produktpakker levert av begge selskaper.

Oppsummert skiller gruppen mellom påbudte og forbudte virksomheter:

- Bare innskuddsbanken skal kunne ta imot innskudd og tilby ("retail") betalingstjenester.
- Bare verdipapirforetaket kan drive med egenhandel og nærliggende aktiviteter.
- Verdipapirforetaket kan utføre alle banktjenester utenom det å ta imot innskudd og tilby betalingstjenester.
- Innskuddsbanken kan utføre alle banktjenester utenom dem som bare investeringsbanken kan tilby.

Gruppen viser til at forholdet til sentralbanken (konto og låneadgang) for de to delene av banken vil kunne variere ettersom reglene i ulike land ikke er helt like på dette området. Innskuddsbanken må nødvendigvis ha både konto og låneadgang i sentralbanken for å delta i betalingssystemet. Hvorvidt den enheten som blir skilt ut for å drive egenhandel skal opprettholde tilsvarende adgang må vurderes nærmere, jf. situasjonen for investeringsbankene i USA som før krisen ikke hadde låneadgang i sentralbanken.¹⁵

En sammenligning av Liikanen, Volcker og Vickers

Liikanen rapporten har mange likhetstrekk med tidligere forslag i USA og Storbritannia om å beskytte den tradisjonelle kundedelen av banken. I USA vil *Volcker-forslaget* sikre dette ved å skille ut all egenhandel fra bankene (se tekstboks).

Section 619: Volcker-regelen

Volcker regelen er en del av Dodd-Frank-loven i USA. Den forbyr i utgangspunktet all egenhandel i banker, og gir heller ikke adgang til å videreføre egenhandelen i et eget datterselskap i konsernet. Forslaget om et slikt forbud ble fremmet av tidligere sentralbanksjef Volcker like etter finanskrisen. Forslaget er imidlertid ganske komplisert, særlig fordi man baserer seg på *intensjonen* med en verdipapir- eller derivathandel for å avgjøre om den skal klassifiseres som en forbudt egenhandel eller tillatt kurssikring. Forslaget er nå vedtatt av kongressen, men bankene er gitt en frist på to år med å innføre vedtaket i påvente av endelige forskrifter. Loven inneholder et generelt forbud mot egenhandel, men med flere unntak. Det er ennå ikke klart hvor omfattende unntakene fra hovedregelen vil bli. Særlig diskuteres det hvordan man skal skille forbudt egenhandel fra tillatt markedspleie og

¹⁴ EU kommisjonen vil komme tilbake med detaljer om dette på et senere tidspunkt.

¹⁵ Under krisen fikk de derimot slik adgang ved å omgjøres til bank-holdingselskaper.

kundeforretninger.¹⁶ Loven begrenser dessuten bankenes adgang til å ha eierposisjoner i selskaper som driver med egenhandel. Lovforslaget pålegger også bankene en omfattende rapportering som i en overgangsfase skal benyttes til å utforme de detaljerte forskriftene samt fastslå om lovens intensjoner blir fulgt opp i praksis.

Regjeringen i Storbritannia har i sitt lovforslag sluttet seg til forslagene fra *Vickers-kommisjonen* om å skille ut kundedelen av bankene i egne selvstendige datterselskap (se tekstboks under).¹⁷ Også der diskuterer man hvilke øvrige aktiviteter innskuddsbanken skal kunne drive med. Lovforslaget går ikke i detalj på dette utover å fastslå at bare innskuddsbanker skal ha adgang til å ta imot innskudd fra allmennheten (husholdninger og små foretak), og at de ikke kan drive investeringsbankvirksomhet.¹⁸

”Ringfencing” av kundebanken i Storbritannia

Regjeringen i Storbritannia har lagt frem et lovforslag med sikte på å implementere forslagene fra *Vickers-kommisjonen* i løpet av 2015. Forslaget vil føre til at bankene må legge kundeforretninger ut i egne datterbanker (såkalt ”ringfencing”); disse vil i en viss grad kunne drive med kunderelatert investeringsbankaktivitet. I praksis blir dermed denne løsningen kanskje ikke så ulik den amerikanske.

Forslagene fra *Vickers-kommisjonen* legger stor vekt på å begrense innskuddsbankers eksponering overfor andre finansinstitusjoner som kan påføre dem finansiell smitte. En innskuddsbank kan derfor ikke påta seg oppdrag hvor banken blir eksponert for institusjoner som driver med egenhandel, eller oppdrag som kan føre til direkte eksponering mot slik egenhandel.

Forslagene fra *Liikanen-gruppen* og *Vickers-kommisjonen* går begge inn for at bankene skal kunne videreføre egenhandelen i derivater og verdipapirer, men smitten mellom kundedelen og egenhandelen skal begrenses ved hhv. å legge innskuddsdelen av banken i egne datterselskap (*Vickers*) eller å skille ut egenhandelen i egne datterselskap (*Liikanen*). Her skiller begge disse forslagene seg fra den amerikanske *Volcker-regelen*, hvor slike datterselskaper for egenhandel ikke blir tillatt. Men i alle forslagene gjenstår det vanskelige spørsmål knyttet til skillet mellom egenhandel og annen derivat- og verdipapirhandel som bankene må kunne videreføre av hensyn til markeds- og kundepleie. Her er imidlertid tilnærmingen forskjellig mellom de tre forslagene. *Volcker-regelen* forsøker å definere egenhandel med henvisning til intensjonen med egenhandelen (spekulativ eller dekningsforretning), mens både *Liikanen* og *Vickers* antyder at innskuddsbanken må kunne drive med et begrenset omfang av egenhandel i verdipapirer og derivater knyttet til markedspleie, uten at dette blir presisert nærmere.

Alle forslagene søker å begrense omfanget av spekulativ egenhandel i bankene. Slik er de ektefødte barn av *Glass-Steagall loven*¹⁹ som ble vedtatt av kongressen i USA i 1933. Men alle forslagene har tatt inn over seg at finanssektoren har endret seg mye siden da. Derfor vil de tillate flere transaksjoner som var forbudte etter *Glass-Steagall loven*. Både forslagene fra *Liikanen* gruppen, *Volcker-regelen* og forslagene fra *Vickers-kommisjonen* gir bankene adgang til å utføre ”vanlige” verdipapirhandler

¹⁶ Hvis slike transaksjoner kan føre til interessekonflikter med kunder, høyere risikoeksponeringer eller være til skade for bankens soliditet, vil de uansett være forbudte.

¹⁷ ”Sound banking: delivering reform” på www.hm-treasury.gov.uk/d/icb_banking_reform_bill.pdf.

¹⁸ ”Investment as principal; this would exclude most of the derivatives and trading activities currently undertaken by wholesale and investment banks” (s. 10, para. 2.24).

¹⁹ ”The Banking Act of 1933” ble fremmet av representantene *Glass* og *Steagall*, og det er derfor denne loven for ettertiden er blitt knyttet til deres navn. Loven forbød bankene å drive egenhandel (”purchasing securities for their own account”) eller delta i verdipapirhandel (”issuing, underwriting, selling or distributing, at wholesale or retail, stocks, bonds, debentures, notes or other securities”), med visse unntak for handel i statspapirer m.v. Dessuten ble det forbudt for banker å eie eller knytte kommersielle forbindelser med foretak som drev med egenhandel eller verdipapirhandel.

for kunder, inkludert visse typer derivatforretninger. Det gjenstår å se om unntakene blir så omfattende at de i praksis vil undergrave intensjonen med reguleringene.

Oppsummert kan vi si at Volcker-forslaget vil forby banker å drive egenhandel, også i datterselskaper, men det vil komme en rekke unntak som gjør at dette forbudet i praksis kanskje ikke blir så strengt som forslagene i Storbritannia og EU.²⁰ Ved Vickers-forslaget vil innskuddsbanken skilles ut som eget datterselskap, med innlån og utlån, men også med et visst omfang av markedspleie og kanskje noe verdipapir- og derivathandel for kunder. Men datterbanken kan fortsette i samme bankkonsern som innskuddsbanken. Under Liikanen-gruppens forslag vil all egenhandel og markedspleie flyttes over i et eget datterselskap og resten av bankens virksomhet videreføres i en egen innskuddsbank. Også her vil datterselskapet kunne inngå i et felles bankkonsern. Men også denne innskuddsbanken skal kunne drive med et begrenset omfang av verdipapir- og derivathandel for kunder. I praksis vil derfor forslagene fra Liikanen og Vickers være ganske like.

Utfordringer

Utfordringen fremover blir å klargjøre skillet mellom tillatte og ikke tillatte derivat- og verdipapirhandler. Dette kan være vanskelig når det er intensjonen bak en handel som er avgjørende for om den er tillatt eller ikke. Det blir også viktig å klargjøre datterselskapenes status og hvilke krav som skal stilles for å sikre at de får en uavhengig posisjon i finanskonsernet. I lovforslaget i Storbritannia fremheves det at innskuddsbanken må ha et eget uavhengig styre, og for øvrig være økonomisk, juridisk og operasjonelt uavhengig av resten av bankkonsernet.²¹ Her må det gis utfyllende regler slik at innskuddsbanken reelt sett blir skjermet fra den egenhandelen som utføres av andre foretak i samme bankkonsern.

I norsk finanslovgivning er det lagt stor vekt på å hindre at økonomiske problemer i et konsernselskap skal kunne spre seg til de andre selskapene i konsernet. Derfor har man de samme soliditetsregler (krav om kapitaldekning for kredittrisiko) for alle typer finansinstitusjoner, og alle finansforetak i et konsern skal oppfylle kapitaldekningskravene på selvstendig basis.²² For å unngå at problemer kan spres innad i et konsern er det dessuten strenge regler for konsernstøtte, og alle konserninterne transaksjoner skal skje på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Forslaget fra Liikanen-gruppen tar sikte på å etablere tilsvarende strenge regler mellom det nye datterselskapet som skal drive egenhandel og innskuddsbanken.

Forslagene til nye kapitalkrav for systemviktige banker og strukturelle tiltak for å skjerme sentrale banktjenester og begrense skattebetalernes eksponering for tap har naturlig nok blitt møtt med skepsis hos bankene. Men kanskje er det slik at bankene er blitt både for store og komplekse, og at mindre og mer oversiktlige banker vil være bedre for samfunnet.

²⁰ Volcker regelen er en del av Dodd Frank loven (Section 619) som ble vedtatt i Kongressen i juli 2010. Finansdepartementet (US Treasury) har ennå ikke utarbeidet detaljerte forskrifter. Sentralbanken (Federal Reserve) vedtok i april 2012 å utsette implementeringen av loven til juli 2014. Det er således ennå ikke klart hvordan Volcker-reglen vil bli utformet og praktisert i USA.

²¹ S. 11, para. 2.36.

²² I tillegg skal delkonsern i et finanskonsern og finanskonsernet som helhet oppfylle disse kravene.