

Nye likviditets- og soliditetskrav for banknæringen

Foredrag av Kristin Gulbrandsen på Sparebankforeningen og Norske Finansanalytikeres Forenings bransjeseminar om egenkapitalbevis, 15. september 2010.

Innledning

Den internasjonale finanskrisen avdekket svakheter i regulering og tilsyn med finansnæringen. Det har utløst stor aktivitet for å forbedre regelverket. Dette kommer etter at vi har hatt en lang periode hvor tendensen internasjonalt har vært mot lempeligere reguleringer. Basel II gav bankene adgang til å bruke interne risikomodeller. Meningen var at en banks kapitalbehov skulle fastsettes ut fra den risiko banken tar. Samlet sett skulle kapitalen i bankene være like stor som før. I praksis har datagrunnlaget og modellapparatet som bankene bruker, ført til reduserte risikovekter og lavere kapital. Datagrunnlag og modellapparat skal godkjennes av de nasjonale tilsynene. Det store innslaget av skjønn i kravene til data og modellering har åpnet for at banknæringen har kunnet legge press på tilsynsmyndighetene. Samtidig er det nok ofte slik at tilsynsmyndighetene i mange land har vært opptatt av å gi sine banker konkurransevilkår som ikke er dårligere enn det banker i andre land har.

Et klart eksempel finner vi i risikovektene for boliglån, som en del banker offentliggjør i sine årsrapporter. Vi kan se at vektene varierer betydelig mellom IRB-banker (de banker som beregner risikovektene ved hjelp av egne modeller) fra ulike land i samme marked, men også at IRB-vektene er mye lavere enn standardvektene. Det er ikke noen fornuftig grunn til at det skal være så store forskjeller i kravene til kapital for såpass like utlån.

Tilsynspraksis har vært lempelig i mange land. Det tydeligste eksemplet finner vi trolig i Storbritannia. Styreformannen i det britiske finanstilsynet pekte på dette i en rapport som kom i mars 2009 [\[1\]](#). Filosofien for tilsynsarbeidet var at gode overordnede retningslinjer for risikostyring ville være nyttigere enn streng regulering. Det var en tro på at markedene i stor grad ville være selvregulerende. Markedsdisiplinen ville sørge for at risikotakingen i finansinstitusjonene ble holdt på et forsvarlig nivå. Også i andre land gikk utviklingen i samme retning. Etter krisen er troen på markedsdisiplin som reguleringsmekanisme svekket.

Et grunnleggende spørsmål som myndighetene må ta standpunkt til, er hvor strengt bankene bør reguleres. Dette er i prinsippet en avveining mellom to typer kostnader. På den ene siden har vi de kostnadene som strengere reguleringer vil påføre banker og låntakere. Reguleringene vil begrense tilgangen på kreditt og gjøre den litt dyrere. Det kan føre til at økonomien vokser noe langsommere. På den andre siden kommer de kostnadene en bankkrise fører med seg. Disse kostnadene rammer bredt og kan bli svært store. Dersom sannsynligheten for at en bankkrise skal inntreffe er liten innenfor en horisont på tjue år eller mer, vil vi legge størst vekt kostnadene ved reguleringer. Men i perioder med stor kriesannsynlighet, vil vi nok legge mer vekt på krikekostnadene.

Basel-komiteen har nylig publisert en analyse av hvordan strengere reguleringer vil virke på lang sikt [2]. Analysen anslår den gjennomsnittlige kostnaden ved en bankkrise og hvor hyppig bankkriser vil komme med dagens regulering. Analysen inneholder også anslag for hvordan økte krav til kapital og likviditet i bankene vil påvirke sannsynligheten for en krise. På grunnlag av disse anslagene finner Basel-komiteen at noe strengere kapitalkrav vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Lysbilde 2: Noe strengere regulering vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt

Dokumentet fra Basel-komiteen forteller også at verken sannsynligheten for en krise eller de kostnadene vi snakker om, kan måles særlig presist. I praksis vil det derfor ligge et stort innslag av skjønn i denne avveiningen. I en lang periode har sannsynligheten for kriser og kostnadene ved kriser blitt tillagt forholdsvis liten vekt. Etter finanskrisen oppleves nok sannsynligheten for kriser å være høyere. Det er dessuten blitt klart hvor store kostnader en finanskriser kan forårsake. Begge deler tilsier strengere regulering. Etter en periode med lettelsener i reguleringsregimet, er vi nå kommet over i en periode med tilstramninger.

Finanskrisen

Finanskriser er alltid gjeldskriser i en eller annen form: En eller flere grupper av aktører har tatt opp så mye gjeld at nivået ikke kan opprettholdes over tid. Det kan være fordi långiverne føler det utrygt. Eller det kan være fordi låntakerne ikke greier forpliktelsene som følger med gjelden. Da må gjelden bygges ned. Som regel har lånene vært brukt til å kjøpe formuesobjekter. Det mest typiske eksemplet er eiendom. Når gjelden må bygges ned, forsvinner mye av etterspørselen etter eiendom, og prisene faller. Dette er det vanligste krisemønsteret.

Lysbilde 3: Sterk vekst i bankenes balanser

Forut for den seneste finanskrisen så vi kraftig gjeldsvekst i flere sektorer av økonomien, men kanskje tydeligst i bankenes balanser. Noe av bakgrunnen for denne veksten ligger i det lave rentenivået helt siden tusenårsskiftet. Men vi ser at gjeldsveksten skjøt særlig fart fra 2004. 2004 var også året da hovedinnholdet i Basel II-reglene ble kjent for bankene. Vi kan lure på om det bare var et tilfeldig sammenreff. Noen økonomer mener at bankene allerede da så muligheten for lavere kapitalkrav og begynte å tilpasse seg det [3].

Lysbilde 4: Markedsfinansiering er blitt viktigere

Sterk kredittvekst er et tydelig tegn på at kritesannsynligheten øker. Kraftig utlånsvekst i banknæringen som helhet kan ikke finansieres ved økte kundeinnskudd. Bankene må i stedet hente finansieringen fra penge- og kapitalmarkedene. Figuren viser at norske banker i økende grad har basert seg på markedsfinansiering de siste ti årene. Jeg har tatt med boligkredittforetakene i tallene for å få bedre sammenlignbarhet over tid. Som dere vet har bankene siden 2007 overført mye av sin boliglånsporfølje til kredittforetak; vanligvis innenfor samme konsern.

Sammenhengen mellom rask kredittvekst og økende avhengighet av markedsfinansiering er klar. Sterkt økende innslag av markedsfinansiering er derfor et faresignal på samme måte

som rask kredittvekst er det. Dette er dokumentert i forskningsarbeider som er kommet etter finanskrisen [\[4\]](#).

Lysbilde 5: Egenkapital og kjernekapital

En annen side av det samme bildet vises i neste figur. Bankenes egenkapital har ikke holdt tritt med kredittveksten. Det betyr at bankenes støtpute mot tap er blitt relativt mindre. Kjernekapitaldekningen har holdt seg oppe, men det skyldes i stor grad overgangen til Basel II der bankenes egen modellering har gitt lavere risikovekter i porteføljene. Figuren viser norske tall. Internasjonalt har utviklingen ofte vært verre, med enda sterkere nedgang i egenkapitalandelen.

Lysbilde 6: Store kostnader ved finanskriser

Basel-komiteen har regnet med at en gjennomsnittlig finanskriser med ettervirkninger koster samfunnet minst 20 prosent av ett års nasjonalprodukt. De akkumulerte kostnadene ved denne siste krisen kan vi ikke beregne ennå. Men figuren gir et inntrykk av kostnadene de første årene. Som dere ser var nasjonalproduktet i de viktigste industrilandene i 2009 opp til 10 prosent lavere enn det ville vært i en normal vekstbane. Noe av dette er kanskje hentet ut på forhånd ved raskere vekst enn normalt opp til 2008, men nettotapet blir likevel betydelig.

Basel III

Forslagene til nye reguleringer for banknæringen blir nå kalt Basel III. Det er en prosess som startet i 2009 og som vil pågå i mange år framover. Prosessen skiller seg fra Basel II ved at oppmerksomheten nå er mer konsentrert om systemrisikoen, og mindre om risikoen i enkeltbanker. Finanskrisen har lært oss at det hjelper lite med banker som ser solide ut hver for seg dersom det i bakgrunnen finnes store ubalanser på makronivå. Det nye regelverket som foreslås, gjelder hver enkelt bank, men utformingen er styrt av hensynet til systemrisikoen.

Lysbilde 7: Prosess

Basel-komiteen er den sentrale premissgiver for prosessen. Den politiske avklaringen skjer i G20-møtene. Disse møtene har opprettet Financial Stability Board som sitt sekretariat. Også dette sekretariatet er i Basel, og det samarbeider nært med Basel-komiteen og dens sekretariat. I tillegg arbeider hver jurisdiksjon med konkret utforming av det nye regelverket. For Norge er det prosessen i EU som betyr mest. EØS-avtalen forplikter oss jo til å følge de regler EU-landene vedtar. Reglene kan være minstekrav med et visst spillerom for tilpasning. Men i noen tilfeller vil det trolig også komme krav om full harmonisering.

Vi har vært gjennom noen høringsrunder der både banknæringen og de enkelte lands finanstillsyn og sentralbanker har uttalt seg om forslagene. I Norge har Finanstillsynet og Norges Bank avgitt felles uttalelser. Det er ingen overraskelse at banknæringen verden over har vært skeptisk til mange av forslagene og har argumentert for mer lempelige regler. Til en viss grad er næringen blitt hørt i det kompromisset som Basel-komiteen offentliggjorde 26. juli, og som styringsgruppen for Basel-komiteen sluttet seg til og konkretiserte sist søndag.

Men det er selvsagt ikke slik at næringen kan regne med å bestemme sine egne rammevilkår.

Lysbilde 8: Forslag til mer kapital og likviditet i bankene

Etter de første høringsrundene begynner hovedkonturene av de nye reglene å bli klare. Figuren viser de viktigste punktene som jeg skal se nærmere på. Tre av punktene gjelder bankenes kapitaldekning. Men nye krav til bankenes likviditet kan også bli viktige elementer i forsvarsverket mot nye kriser. For begge typer krav er det særlig oppmerksomhet rundt systemviktige banker; det vil si banker som enten er så store eller på annen måte er så viktige at ringvirkningene av en krise blir store. Spørsmålet er om slike banker skal ha strengere regler enn andre.

Lysbilde 9: Innfasing

Innfasingen av de nye reglene skal begynne 1. januar 2013. Men etter kompromisset som nå er offentliggjort, starter innfasingen av noen av de vanskeligste reglene senere og med full gjennomføring først fra 2018 eller 2019. Begrunnelsen er at banknæringen i mange land på kort sikt ikke vil kunne oppfylle kravene uten samtidig å redusere utlånsvirksomheten så mye at det får virkninger på den økonomiske aktiviteten. Det vil likevel være opp til nasjonale myndigheter å avgjøre om reglene skal iverksettes tidligere. Det bør vi overveie å gjøre i Norge. Norsk økonomi og norske banker er i en mye gunstigere posisjon enn i andre land. De fleste norske banker er allerede i stand til å oppfylle strengere krav, i alle fall når det gjelder kapitaldekning. Samtidig kan konkurransepresset fra nye utenlandske banker bli mindre en tid framover, fordi mange av disse bankene er blitt betydelig svekket gjennom krisen. Et tilleggsmoment er at lysten til å etablere seg i nye markeder er størst i oppgangstider.

Noen andre land har allerede varslet strengere krav enn de som nå følger av det internasjonale regelverket. Det gjelder for eksempel Sveits, som fra 2013 vil kreve minst åtte prosent kjernekapital i sine to store og internasjonalt aktive banker (UBS og Credit Suisse). I tillegg vil det komme et krav som begrenser forholdet mellom den uvektede eksponeringen mot utlandet og den egenkapitalen som står bak. Det er en form for "leverage ratio", men med unntak for innenlandsk kredittgivning. De store sveitsiske bankene er allerede pålagt strengere likviditetskrav i tråd med det som ventelig kommer internasjonalt.

I Storbritannia ble nye likviditetskrav varslet allerede i fjor høst. De trer i kraft i løpet av inneværende år. Kravene ligner på det som kommer i det internasjonale regelverket, men er ikke helt identiske. På samme måte har New Zealand allerede innført nye likviditetskrav som er konsistente med de vedtak Basel-komiteen har gjort.

Likviditetskrav

Basel II inneholder ikke kvantitative likviditetskrav. Etter erfaringene fra finanskrisen vil det komme to typer tallfestede krav til bankenes likviditet som en del av Basel III.

Lysbilde 10: Forslag til tallfestede likviditetskrav

De norske bankenes problemer høsten 2008 skyldtes at tilgangen på markedsfinansiering tørket inn, samtidig som bankene ikke hadde nok likvide eiendeler til å klare seg særlig lenge. Norges Bank måtte trå til med stor tilførsel av likviditet. Med den erfaringen kan det være lett å tenke at likviditet egentlig ikke er noe stort problem for banknæringen som helhet: Problemet kan enkelt løses ved at sentralbanken forsyner markedet med lån. Men dette er en situasjon som bør forekomme ytterst sjelden. Når sentralbanken blir den viktigste kilden til likviditet, settes vanlige markedsmekanismer ut av kraft. Selv om sentralbanken stiller krav om sikkerhet for lånene, vil den ikke kunne skille mellom gode og dårligere låntakere på samme måte som markedet bør gjøre.

Lysbilde 11: Liquidity Coverage Ratio

Det første forslaget er et krav om at hver bank må ha nok likvide midler til å komme gjennom en tørkeperiode på 30 dager. I tørkeperioden er det forutsatt betydelig flukt av kundeinnskudd og ingen ny tilførsel av likviditet. Et viktig forhold er hva som kan regnes med som likvide eiendeler. I høringsuttalelsen fra norske myndigheter minnet vi om at det norske markedet for statspapirer er for lite til at likviditetskravet kan oppfylles med bare slike papirer. Etter det reviderte forslaget fra juli vil OMF og foretaksobligasjoner, samt kommuneobligasjoner også kunne medregnes som likvide eiendeler dersom markedene er tilstrekkelig dype og likvide og papirene har høy rating. Det er tvilsomt om norske verdipapirer utenom statspapirer kan oppfylle dette kravet.

Lysbilde 12: Mange norske banker har lite likviditet

Figuren viser en forenklet stresstest for norske banker. Her har vi forutsatt at bare statspapirer og innskudd i sentralbanker regnes som likvide eiendeler. Da oppfyller omtrent halvparten av de norske bankene de reviderte kravene. Samtidig er det et betydelig antall banker som er langt unna. Basel-komiteen har imidlertid varslet at de vurderer spesialregler for land med små markeder for statspapirer. Det er likevel viktig at reglene ikke blir styrt for mye av hva bankene lett kan oppfylle. Bankene må regne med å gjøre tilpasninger som sikrer dem mer likvide eiendeler i sine balanser.

Lysbilde 13: Små sparebanker har lite likviditet

Neste figur viser tall fordelt på grupper av banker. Vi ser at de største sparebankene i gjennomsnitt oppfylte likviditetskravet ved utgangen av 2009, mens de mindre sparebankene ikke gjorde det. Det henger sammen med at mange av de mindre bankene hadde kjøpt lite statskasseveksler gjennom bytteordningen.

Lysbilde 14: Net Stable Funding Ratio

Det andre forslaget om likviditetskrav går direkte på finansieringen av bankenes balanse. Kravet er at aktiva som ikke er likvide, skal finansieres langsiktig. Høsten 2008 hadde norske banker mye kortsiktig finansiering som måtte fornyes i en periode da markedene ikke fungerte. Slike vansker kan oppstå uten særlig forvarsel. Det er derfor viktig at bankene begrenser bruken av kortsiktig markedsfinansiering. Kravet om mer langsiktig finansiering vil også ha en annen gunstig virkning: I perioder med rask kredittvekst vil behovet for markedsfinansiering være særlig stort. Siden langsiktig finansiering er dyrere og mindre

tilgjengelig enn kortsiktig, vil et krav om langsiktig finansiering bidra til å dempe kredittveksten.

Lysbilde 15: De fleste klarer revidert forslag

Det opprinnelige forslaget var vanskelig for de fleste banker, også for de norske. Men i juli kom det lempninger i forutsetningene i stresstestene knyttet til flukt av kundeinnskudd og reduksjoner i kravet til langsiktig finansiering av boliglån. Ikrafttreden er dessuten utsatt til 2018. Etter dette ser det ut til å være små problemer for norske banker. Vår stresstest i figuren viser at nesten alle allerede oppfyller kravet til langsiktig finansiering. Kravet kan nå ha blitt satt så lavt at vi ikke får den atferdsendringen som krisen viste var nødvendig.

Lysbilde 16: Sparebankene ligger godt an

Igjen viser jeg tall fordelt på grupper av banker. Vi ser at både små og store sparebanker i gjennomsnitt greier kravet med god margin. Det er de andre bankene som har problemer med for lite langsiktig finansiering. Men jeg understreker at dette er et øyeblikksbilde, som bare viser hvordan bankene har tilpasset seg før likviditetskravene er trådt i kraft.

Lysbilde 17: Mulige tilpasninger til likviditetskravene

Dette lysbildet oppsummerer de viktigste mulighetene norske banker har for å tilpasse seg de nye likviditetskravene. Mulighetene er mange, og jeg er ikke i tvil om at bankene vil vurdere nøye og velge det som gir billigst tilpasning.

Lysbilde 18: Andre forhold

Det er imidlertid også en del forhold som kan gjøre det mer utfordrende å oppfylle de nye likviditetskravene framover. Norges Banks og Finansdepartementets ekstraordinære likviditetstiltak vil etter hvert bli faset ut. Det gjelder både bytteordningen og de lange F-lånene. Utfasingen av bytteordningen vil redusere tilbudet av statskasseveksler. Det vil dessuten komme tilstramninger i reglene for sikkerhet for lån i Norges Bank. Særlig vil adgangen til å bruke papirer utstedt av andre banker bli redusert.

Videre tar de nye reglene for pengemarkedsfond bort disse fondenes adgang til å investere i lange flytrentepapirer. Det vil ramme etterspørselen etter bankobligasjoner, men kan stimulere etterspørselen etter banksertifikater. De nye solvensreglene for forsikringsselskaper kan også trekke ned etterspørselen etter bankobligasjoner. På den annen side blir langsiktige papirer med høy rating mer attraktive for forsikringsselskapene. Det kan føre til økt etterspørsel etter OMF. Andre endringer vil sikkert også komme før likviditetskravene trer i kraft, og bankene vil ha tid til å tilpasse seg.

Lysbilde 19: Forfallsstruktur i bytteordningen

De lange F-lånene og lånene i bytteordningen begynner snart å forfalle, men hovedtyngden av forfall ligger et par år fram i tid. Bankene bør selvsagt søke ny finansiering i god tid før de må gjøre det. Jeg regner med at bankene utnytter de åpninger som byr seg når investorer ønsker å investere i langsiktige papirer. Det vil være lite lurt å vente til alle andre også må ut

i det samme markedet for å refinansiere seg. Det ville ikke være riktig å forlenge disse låneordningene for å hjelpe banker som eventuelt ikke har ordnet seg i tide.

Lysbilde 20: Bytteordningen har tilført likviditet

Når norske banker kommer såpass gunstig ut av våre stresstester for likviditet, henger det delvis sammen med bytteordningen. De statskassevekslene bankene har byttet til seg, utgjør en betydelig del av deres likvide midler. Når bytteordningen avvikles, vil volumet av statskasseveksler bli redusert til et mer normalt nivå. I prinsippet kan bankene da til en viss grad erstatte norske statspapirer med utenlandske, selv om de ikke har noe likviditetsbehov i valuta. Hvilke andre muligheter som kommer, får vi se når Basel-komiteen kommer med sine spesialregler for land med små statspapirmarkeder.

Soliditetskrav

Kravene til soliditet utgjør kjernen i Basel-kravene. Kravene skal både bremse kredittveksten når den er for rask og sørge for at bankene kan greie seg gjennom en periode med store tap. Rask kredittvekst kan være et faresignal for enkeltbanker, men faren for en krise er atskillig større når samlet kredittvekst for alle bankene er rask. Det må derfor legges inn bremsere som gjør rask vekst vanskeligere og dyrere for både banker og låntakere. Det beste ville være automatiske stabilisatorer som er uavhengige av løpende beslutninger fra tilsynsmyndighetene. Men myndighetene må i tillegg kunne legge inn flere bremseklosser når det trengs.

Lysbilde 21: Forslagene på soliditet

Forslagene fra Basel-komiteen favner vidt. Kapitalbegrepet blir strengere, risikovektene på noen typer eksponering blir høyere, og kjernekapitalkravet (som skal kunne ta tap i løpende drift) blir hevet fra fire prosent til seks prosent. Videre vurderes spesielle kapitalkrav til systemviktige institusjoner. Endelig kommer det et krav til egenkapital som andel av uvektet forvaltningskapital tillagt risikoeksponering utenom balansen, det som kalles "leverage ratio" eller gjeldsgrad.

Lysbilde 22: Kapitalbasen – krav til kjernekapitalen

I Norge har vi hatt forholdsvis strenge krav til hva som kan regnes som kjernekapital. Forslagene fra Basel-komiteen går i retning av at det også internasjonalt skal stilles strengere krav. I Norge lærte vi under bankkrisen på 1990-tallet at mye av hybridkapitalen ikke kunne brukes til å dekke tap så lenge banken ikke ble avviklet. Nå har andre land lært det samme; kvaliteten på kapitalbasen er viktig. Forslaget setter strammere grenser for hva som kan regnes som kjernekapital. Det foreslås at all hybridkapital skal være evigvarende og uten mekanismer som gir banken insentiver til innløsning.

I vår høringsuttalelse har vi støttet forslagene til innstramninger. Vi mente at kravene burde bli enda strengere: I prinsippet ønsker vi at bare ren egenkapital skal inngå i kjernekapitalen. Dersom hybridkapital godkjennes, bør den i det minste kunne skrives ned eller konverteres til egenkapital før kjernekapitalen faller under minstekravet.

Lysbilde 23: Minstekrav og bufferkrav til kapital

Styringsgruppen for Basel-komiteen tallfestet kapitalkravene sist søndag. Kravet til ren egenkapital skal trappes opp til 4,5 prosent av risikovektede aktiva fra 1. januar 2015, og kravet til kjernekapital til 6 prosent. Totalkravet til kapitaldekning skal fortsatt være 8 prosent, men kvaliteten på kapitalen skal bli betydelig bedre. Dette er i tråd med ønskene fra norske myndigheter. På toppen av disse minstekravene skal det fra 2016 fases inn krav om en kapitalbuffer.

Det er bred enighet om at kapitalkravet slik det nå er utformet, er lettere å oppfylle i oppgangstider enn i nedgangstider. Det betyr at kapitalkravet kan forsterke konjunktursyklusene, ved å bidra til for rask utlånsvekst i gode tider og tilsvarende lavere utlånsvekst i dårlige tider. Rask utlånsvekst fører dessuten ofte til økt risiko i utlånsporteføljene, med høyere tap noen år fram i tid. Det er grunnen til at Basel-komiteen vil gi bankene insentiver til å bygge opp en kapitalbuffer i gode tider. Insentivet består i at banker som ikke bygger opp en tilstrekkelig buffer pålegges grenser for utbytte og andre diskresjonære utbetalinger til eiere eller ansatte.

Lysbilde 24: Kapitalbufferer utover minstekravet

Restriksjonene knyttet til kapitalbufferen gjelder alle banker, uavhengig av om de bidrar til rask kredittvekst eller ikke. Formålet er å bremse oppbyggingen av store ubalanser på systemnivå, og å skape en støtpute mot følgene av de ubalanser som likevel oppstår. Kapitalbufferen skal ha to komponenter. På toppen av det vanlige minstekravet legges en fast buffer (bevaringsbuffer); det vil si at målnivået for denne komponenten er konstant over tid. I tillegg kommer en tidsvarierende komponent. Det vil si at målnivået skal settes høyere i gode tider. I dårlige tider kan denne komponenten settes til null.

Spørsmålet er nå hvordan vi skal skille mellom gode og dårlige tider: Når skal kapitalbufferen bygges opp og når kan den bygges ned? Basel-komiteen foreslår å bruke forholdstallet mellom kreditt til privat sektor og brutto nasjonalproduktet. Dette forholdstallet har lenge vært økende i de fleste land. Det foreslås å beregne en trendutvikling som det faktiske forholdstallet skal sammenlignes med. Når kredittvolumet i forhold til BNP ligger mye høyere enn den langsiktige trenden, skal måltallet for kapitalbufferen økes. Dette er foreslått som en grov retningslinje. I praksis vil de nasjonale myndighetene måtte vurdere målnivået for kjernekapital på grunnlag av et videre sett med indikatorer. Siden finanskriser ofte utløses av prisbobler i eiendomsmarkedet, kan veksten i eiendomspriser være en god supplerende indikator.

Forholdstallet mellom kreditt og BNP er imidlertid ingen god indikator for når den tidsvarierende kapitalkomponenten bør tas bort. Vi så jo at kredittvolumet i de fleste land fortsatte å vokse en god stund etter at BNP-veksten stagnerte. Tidspunktet for nedbygging av kapitalbufferen vil i enda større grad måtte overlates til myndighetenes skjønn. Vi må være klar over at en slik beslutning lett kan oppfattes som et negativt signal til markedsaktørene.

Forslagene fra Basel-komiteen innebærer at den tidsvarierende kapitalbufferen i én jurisdiksjon også vil gjelde for filialer av utenlandske banker som opererer der. Det skal skje

ved at hjemlandets myndigheter gjennomfører den beslutningen vertslandet har tatt, med en vekt som svarer til den andelen av bankens totale utlån som gis til kunder i vedkommende vertsland. Jeg ser på dette som en viktig nyvinning, og et skritt i retning av bedre internasjonal samordning av kapitalkravene.

Kravet om kapitalbuffer skal sørge for at det bygges opp reserver i gode tider. Det samme kan oppnås ved at bankene gjør tapsavsetninger som svarer til forventede tap i lånenes løpetid. Det internasjonale organet for regnskapsregler IASB [\[5\]](#) har foreslått en slik ordning, trass i motstand fra aktuarbransjen. Motstanderne mener at nedskrivninger av lån som ikke er misligholdt, strider mot prinsippet om at aktiva skal regnskapsføres til faktisk verdi.

Nedskrivning med forventede tap vil føre til mer stabile tapsavsetninger over tid. Hvor stor forskjell det vil gjøre, avhenger av hvordan begrepet "forventet tap" blir oppfattet. Det kan hende at bankene ikke forventer særlige tap i oppgangstider, mens de vil ha mer pessimistiske prognoser i nedgangstider. I så fall vil det ikke bli bygget opp reserver av betydning. Men det gjenstår å se både hvordan ordlyden i regelverket blir og hvordan bankene vil tilpasse seg det.

Lysbilde 25: Uvektet egenkapitalandel

Det vil komme et krav til egenkapital i forhold til summen av balansen og risikoeksponeringer utenfor balansen. Dette kravet er ment som et supplement til de risikovektede kapitalkravene. De internasjonale erfaringene med Basel II har vært at mange banker har fått godkjent så lave risikovekter fra sine interne modeller at egenkapitalen er blitt svært liten i forhold til omfanget av virksomheten. Lave risikovekter har vært med på å gi rom for den sterke utlånsveksten vi så fram til 2008. Det nye kravet kan oppfattes som en sikkerhetsventil mot for kreative tilpasninger, og mot mangler i regelverket. USA og Canada har som kjent hatt denne type krav i mange år. Basel-komiteens forslag er at bankene skal ha minst tre prosent egenkapitalandel innen starten av 2018. Men det åpnes for å revurdere kravet ut fra de erfaringer som gjøres fram mot det tidspunktet.

Lysbilde 26: Konsekvenser

Norske banker har betydelig høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet i EU. Det skyldes at norske banker har hatt strengere krav til kvaliteten på ansvarlig kapital enn det som har vært vanlig i andre land. Finanstilsynet beregnet i 2009 hvordan et krav til egenkapitalandel ville slå ut. Figuren viser at svært få norske banker ville ha problemer med et krav på tre prosent. Derimot vil en del av kredittforetakene ha for lav egenkapital. Basel-komiteens krav gjelder på konsernnivå for banker, og da vil den lave egenkapitalandelen i kredittforetakene ikke være noe problem. Men både EU og vi i Norge har tradisjon for at krav til kapital også skal gjelde for den enkelte kredittinstitusjon. På dette punktet vet vi ennå ikke hvordan EU-reglene blir.

Lysbilde 27: Systemviktige finansinstitusjoner

Det har vært stor enighet om at systemviktige finansinstitusjoner må reguleres strengere enn andre, fordi de utgjør en større samfunnsøkonomisk risiko. Men forslagene om hvordan dette skal gjøres er lite konkrete. Høyere kapitalkrav er én mulighet. Men det forutsetter

enten at graden av systemviktighet kan måles eller at tilsynsmyndighetene løpende sorterer finansinstitusjonene i grupper etter systemviktighet. Foreløpig er høyere risikovekter for spesielle typer aktiviteter og mer intensivt tilsyn det mest konkrete som er foreslått. Problemet med systemviktige finansinstitusjoner skal diskuteres videre på G-20 møtet i Seoul i november.

En enkel mulighet kan være å legge en avgift på markedsfinansiering til alle finansinstitusjoner. En viktig fordel ved å være systemviktig er at markedsfinansieringen blir billigere enn for mindre finansinstitusjoner. Det skyldes at kreditorene regner med offentlig bistand til systemviktige institusjoner i en eventuell krisesituasjon. Kredittvurderingsbyråene tar hensyn til denne forventningen ved å gi to ulike ratinger; én rating som tar med sannsynligheten for at institusjonen vil få støtte fra myndighetene i en krisesituasjon og en annen lavere rating som ser bort fra slik støtte.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt vil det være riktig å ta bort denne fordelene. Siden systemviktige institusjoner normalt har et større innslag av markedsfinansiering enn andre, vil en avgift på markedsfinansiering ramme disse institusjonene hardest. Et slikt forslag ligger ikke i pakken fra Basel-komiteen. Men den svenske stabilitetsavgiften er for eksempel bygget opp på den måten [\[6\]](#). Den tyske regjeringen har annonsert en lignende avgift [\[7\]](#).

En mer direkte mulighet for å fjerne fordelene til systemviktige banker er å sørge for at de ikke lenger er systemviktige. Den mest realistiske måten å gjøre det på er å sørge for gode kriseløsningsregimer og gode verktøy for å løse kriser. Myndighetene må ha fullmakter som gjør det mulig å opprettholde de systemviktige funksjonene, samtidig som aksjonærer og usikrede kreditorer må dekke de tapene som er oppstått. I praksis må det skje ved en oppsplitting av finansinstitusjoner i krise. Dette krever at mulighetene for oppsplitting er kartlagt på forhånd, gjennom det som nå gjerne omtales som et testamente (living will). En viktig forutsetning er at finansinstitusjonene har en ryddig struktur. Norske finansinstitusjoner har i stor grad allerede det, og utfordringene for effektiv kriseløsning er atskillig større i andre land. Men også her i Norge gjenstår det en del før vi har et tilstrekkelig godt kriseløsningsregime.

Avslutning

Ansvar for finansiell stabilitet er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Disse institusjonene hatt store og spennende utfordringer under finanskrisen.

Lysbilde 28: Avslutning

Framover er det reformene av reguleringsregimet som gir interessante arbeidsoppgaver. Norske myndigheter følger nøye med i det arbeidet som skjer internasjonalt, og prøver å tenke gjennom hvordan de nye reglene best kan tilpasses norske forhold. Målet er å redusere sannsynligheten for at finanskriser oppstår. Sannsynligheten skal ikke bli null, men den bør bli lavere enn den har vært. Norges Bank tar mål av seg til å bidra til makroovervåkingen av finansnæringen og til utforming av nytt regelverk ut fra de spesielle forutsetninger vi har som sentralbank.

Det nye regelverket vil gjøre det dyrere å drive bank, men ikke så mye dyrere som en skulle tro ut fra de enkleste former for analyse. Mer egenkapital og bedre likviditet vil gjøre bankene til tryggere plasseringsalternativer både for aksjeeiere og kreditorer. Da vil kravene til avkastning også bli redusert. Noen av dere vil kjenne Miller-Modigliani-teoremet: Det sier at avkastningskravene vil reduseres nøyaktig så mye at bankens finansieringskostnader blir upåvirket av endret finansieringsstruktur. Det gjelder kanskje ikke fullt ut, men det er utvilsomt en effekt i den retningen.

I prosessen med tilpasning til nye reguleringer har norske banker stort sett et godt utgangspunkt. De norske reguleringene har lenge vært strengere enn det som har vært vanlig i andre land. Den tilstramningen som skjer internasjonalt er derfor mildere for norske banker enn for banker i de fleste andre land. Dette gode utgangspunktet bør norske banker bruke til å være tidlig ute med de nødvendige tilpasninger.

Jeg ønsker bankene lykke til med det arbeidet.

Takk for oppmerksomheten

Fotnoter:

1. The Turner Review, FSA March 2009 (side 87).
2. An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements. August 2010.
3. Se f.eks. Adrian Blundell-Wignall and Paul Atkinson, "Origins of the financial crisis and requirements for reform". Journal of Asian Economics, September 2009.
4. Shin and Shin, Macroprudential Policy and Monetary Aggregates. Mimeo, May 13, 2010.
5. The International Accounting Standards Board
6. Pressmeddelande från Finansdepartementet 17 april 2009: Regeringen överlämnar förslag om stabilitetsavgift för banker till lagrådet.
7. Pressemitteilung nr. 32/2010: Systemische Risiken im Finanzsektor wirksam begrenzen – Bundesregierung beschließt Restrukturierungsgesetz. 25.08.2010.