

Valutaseminaret 2014

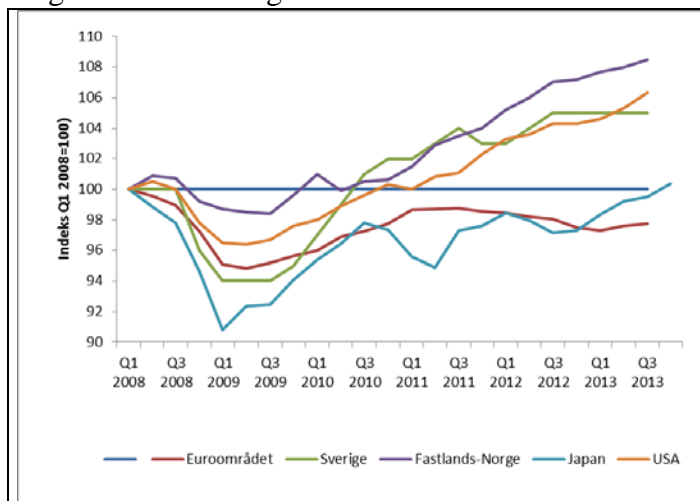
NYE KRAV TIL BANKENE

Foredrag av Finanstilsynsdirektør Morten Baltzersen

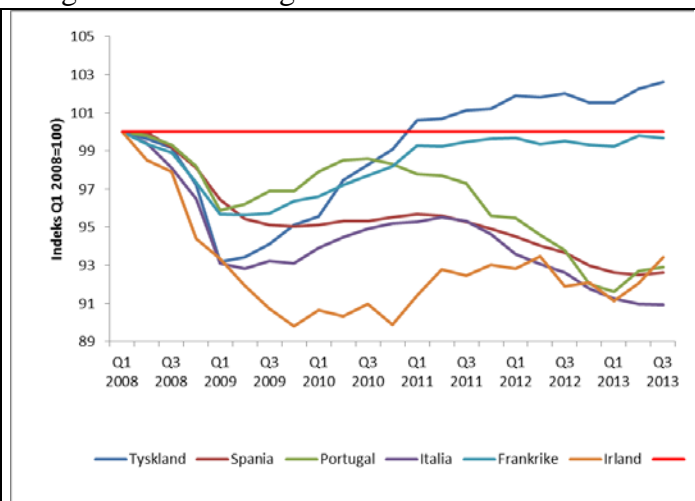
Innledning

Etter den internasjonale finanskrisen har vi fått strengere, mer omfattende og mer kompliserte reguleringer av finanssektoren. Den internasjonale finanskrisen har påført en rekke land svært store kostnader. I mange land er verdiskapingen fortsatt lavere enn i 2008. Arbeidsledigheten har bitt seg fast på et høyt nivå. Reguleringer kan isolert sett innebære effektivitetstap, og skal derfor alltid være velbegrunnede og forholdsmessige. I lys av erfaringene med finanskrisen er det likevel grunn til å understreke at fravær av adekvat regulering har store samfunnsøkonomiske kostnader, se figur 1 og 2.

Figur 1: BNP utvalgte land



Figur 2: BNP utvalgte land



Kilde: Datastream, Finanstilsynet

I dette foredraget vil jeg først gi en kort oversikt over det nye regelverket. Deretter dekker jeg inntjening og soliditet og kapitalbehovet til norske banker som følge av de nye kapitalkravene. Her drøfter jeg også sammenhengen mellom bankenes finansieringskostnader, kapitalkrav og utbyttepolitikk. Deretter vil jeg si noen ord om kapitalkravenes betydning for økonomisk og finansiell stabilitet, og behovet for robuste regler.

Ny internasjonal regulering

Målene for den nye reguleringen i EU er finansiell robusthet og integrasjon. Reguleringen er basert på prinsippene om fullharmonisering og felles tilsynspraksis. Den er blitt omfattende og komplisert. Viktige områder som underlegges ny regulering er kapital- og likviditetskrav, krisehåndtering, innskytergarantiordninger, bankunion, derivathandel og bankstruktur.

Det nye kapitaldekningsregelverket i EU (CRD IV) som ble vedtatt i juli 2013, gjelder fra 1. januar 2014. CRD IV er i hovedsak basert på Baselkomitéens kapital- og likviditetsstandarder. CRD IV består av en forordning med minstekrav til ulike former for kapital, kvantitative likviditetskrav, bestemmelser om store engasjementer og offentliggjøring av finansiell informasjon, og et direktiv

med konsesjonsbestemmelser, bestemmelser om tilsynsmyndighetenes virksomhet, om virksomhets- og risikostyring i institusjonene og krav om kapitalbuffere over minstekravene.

CRD IV inneholder regler som skal sikre robust finansiering og god likviditet. Det er innført krav om likviditetsbuffer og vil bli innført krav til den langsiktige finansieringen i finansinstitusjonene. Likviditetsreservene i en bank skal være større enn forventede netto utbetalinger gitt sterk uro i penge- og kapitalmarkedene. Videre er det et krav at bankene skal finansiere lite likvide eiendeler langsiktig.

Selv om CRD IV er basert på prinsippet om fullharmonisering, er det likevel et betydelig nasjonalt handlingsrom i regelverket både ved fastsetting av systemrisikobuffer, buffer for systemviktige institusjoner og motsyklisk kapitalbuffer. I tillegg er det nasjonalt handlingsrom knyttet til fastsetting av risikovekter for boliglån og lån med pant i næringseiendom. Nasjonale myndigheter kan treffe særlige tiltak for å dempe økt makro- eller systemrisiko, som høyere kapital-/bufferkrav, skjerpede likviditetskrav og høyere risikovekter for å motvirke bobler i eiendomsmarkedene. Videre kan nasjonale myndigheter pålegge enkeltinstitusjoner eller grupper av institusjoner ekstra kapitalkrav ut fra institusjonsspesifikke eller systemiske forhold.

Men er de nye kapital- og likviditetskravene tilstrekkelige? Nei, mener tilsynsmyndigheter verden over. De må suppleres med annen regulering.

I desember 2013 ble det oppnådd enighet om krisehåndteringsdirektivet i trilog-forhandlingene, der EU-kommisjonen, EU-parlamentet og ECOFIN-rådet (som består av økonomi- og finansministrene i EU-landene) møter. Direktivet legger til rette for at banker kan avvikles uten å true den finansielle stabiliteten ved at kritiske funksjoner kan opprettholdes i kriser, og for at tap bæres av eiere og kreditorer selv om en bank er i drift. Rammeverket består av tre deler; forebygging, tidlig inngripen og avvikling. Hvert land skal etter direktivforslaget utpeke en krisehåndteringsmyndighet, og bankene skal utarbeide beredskapsplaner, som skal godkjennes av myndighetene. Dersom det er sannsynlig at kapitalkravene brytes, skal bankene iverksette tiltak fra beredskapsplanene, og tilsynsmyndighetene kan utpeke en administrator. Krisehåndteringsmyndighetene skal utarbeide planer som sikrer at avvikling kan skje på en ryddig måte. Direktivet krever at det opprettes nasjonale krisefond, som etter 10 år minst skal utgjøre 1 prosent av garanterte innskudd. Direktivet trer i kraft 1. januar 2015. De viktigste verktøyene er:

- Salg av hele eller deler av banken til en annen bank.
- Etablering av "brobank" ved at "friske" engasjementer eller essensielle funksjoner i banken identifiseres og overføres til brobanken, som så selges til en annen institusjon. Den resterende delen av banken likvideres etter standard prosedyrer.
- Oppretting av en "bad bank" som tar over problemengasjementene, og fortsatt drift av gjenværende bank som nå består av "friske" engasjementer. "Bad bank" må kombineres med brobank, salg eller nedskrivning.
- Bail-in er rekapitalisering av banken ved at aksjer nulles eller nedskrives og ved at kreditorer får sine krav nedskrevet eller konvertert til aksjer slik at banken kan drive videre. Det er et krav at bankene har en viss andel gjeld som kan nedskrives etter en forhåndsdefinert rekkefølge. Innskudd under 100 000 euro er beskyttet. Også enkelte andre typer krav er unntatt. Bail-in av aksjonærer og kreditorer skal gjennomføres helt til minst 8 prosent av bankens forvaltningskapital er nedskrevet (inkludert konvertering av lån til egenkapital). Etter dette kan kriseløsningsmyndigheten åpne opp for bruk av krisefondet,

men ikke for mer enn 5 prosent av bankens eiendeler. Regelverket tillater bruk av offentlige midler til finansiering av banken dersom det er fare for at det kan utvikles en systemkrise.

Rett før jul 2013 ble det også oppnådd enighet om innskuddsgarantidirektivet. Formålet med direktivet er å hindre innskyterdrevne bank-runs. Etter direktivet garanteres innskudd opp til 100 000 euro per innskyter per bank. Det legges opp til en overgangsperiode på 5 år for land som i dag har høyere dekning enn 100 000 euro. Reglene sikrer raskere utbetaling av innskutte midler. Fristen vil bli gradvis redusert fra 20 til 7 virkedager. Ordningen blir forhåndsfinansiert ved at det bygges opp et fond over en tiårsperiode til det minst utgjør 0,8 prosent av garanterte innskudd. Minst 70 prosent av fondet skal være innbetalt, dvs. at maksimalt 30 prosent kan være betalingstilsagn. Dersom fondet i en krisesituasjon viser seg å være utilstrekkelig, kan banksektoren pålegges ytterligere bidrag, og i siste instans vil det offentlige eller private tredjeparter kunne yte lån til ordningen. Etter direktivet skal innskytere informeres om de sentrale aspektene knyttet til garantiordningen. Både krisehåndterings- og innskytergarantidirektivet ventes formelt vedtatt i vår.

EU vedtok i 2012 en forordning om derivater som ikke er børsnoterte, sentrale motparter og transaksjonsregistre (European Market Infrastructure Regulation, EMIR). Her stilles det krav om clearing av standardiserte OTC-derivatkontrakter og iverksetting av risikoreduserende tiltak når clearing ikke er aktuelt. Standardiserte OTC-derivatkontrakter underlegges clearingplikt i sentrale motparter. Det er krav om rapportering til transaksjonsregistre, som ESMA (European Securities Markets Authority) skal føre tilsyn med. Direktivet medfører at derivatkontrakter som i dag gjøres opp bilateralt, underlegges clearingplikt. For OTC-derivater som ikke underlegges en slik plikt, kreves at partene stiller sikkerhet og at det etableres et system for bekreftelse av gjennomførte handler. Transaksjonsregisteret skal offentliggjøre aggregert informasjon, og sentrale motparter blir underlagt en autorisasjonsordning og tilsyn.

Høsten 2011 besluttet EU-parlamentet å nedsette en ekspertgruppe for å vurdere strukturelle reformer av banksektoren i EU. EU-kommisjonen fremmet i januar 2014 et forslag til regulering, som antas å få betydning for om lag 30 store banker. Etter forslaget kan disse ikke drive egenhandel i finansielle instrumenter og råvarer eller investere i hedge fond, verken i banken eller i andre konsernselskaper. I tillegg åpner forslaget for å skille ut marked making-aktiviteter, investeringer i komplekse verdipapirprodukter og handel i OTC-derivater, i egne juridiske enheter separert fra innskuddsbanken. I USA og Storbritannia er det gjennomført egne strukturutredninger og ny lovgivning er på plass. Tyskland og Frankrike har basert sin regulering i stor grad på ekspertgruppens rapport.

Høsten 2012 foreslo EU-kommisjonen å etablere en europeisk bankunion. Bankunionen skal bryte "skjebnefellesskapet" mellom nasjonalstater og bankene i euroområdet. Bankunionen vil bestå av et felles banktilsyn (Single Supervisory Mechanism, SSM) under den europeiske sentralbanken, som er vedtatt og under innføring. Videre skal en felles mekanisme for håndtering av krisebanker (Single Resolution Mechanism, SRM) og en felles innskuddsgarantiordning, inngå som del av bankunionen. Dette regelverket er ennå ikke vedtatt. Det er åpnet for at også EU-land utenfor valutaunionen kan delta i bankunionen.

Nye norske kapitalkrav

Det nye regelverket i EU er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, men kapital- og bufferkravene ble likevel gjort gjeldende for norske institusjoner fra 1. juli 2013. Finanstilsynet utarbeider, på oppdrag fra Finansdepartementet, nærmere regler i kapitalkravforskriften, som så langt det passer, skal svare til CRD IV-regelverket utover det som ble fastsatt i lovbestemmelsene fra 1. juli 2013.

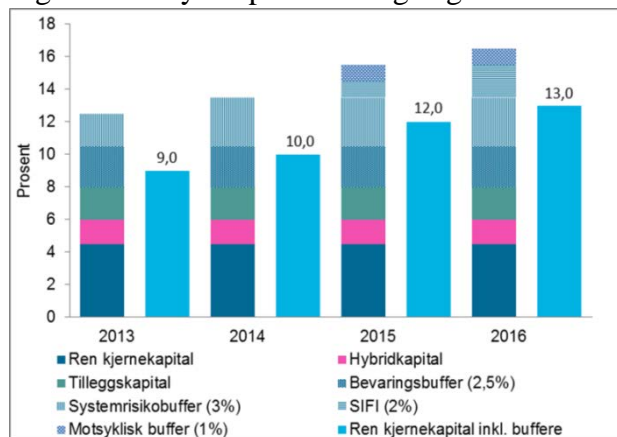
I de nye lovbestemmelsene er det krav om minst 4,5 prosent ren kjernekapitaldekning, 6 prosent kjernekapitaldekning og 8 prosent kapitaldekning, se figur 3. I tillegg må institusjonene fra 1. juli 2013 ha en bevaringsbuffer på 2,5 prosent. Systemrisikobufferen innføres gradvis, og er satt til 2 prosent fra 1. juli 2013 og øker til 3 prosent fra 1. juli 2014. Formålet med den generelle systemrisikobufferen er å forhindre og dempe "langsiktig ikke-syklisk system eller makrorisiko", som kan få alvorlige konsekvenser for økonomien. Bufferkravene må oppfylles av ren kjernekapital. Fra juli 2014 er dermed det samlede kravet til ren kjernekapital 10 prosent. Fram til dette tidspunktet er kravet 9 prosent ren kjernekapital.

Finanstilsynet har utarbeidet forslag til hvilke banker som er systemviktige, og som kan bli pålagt et ekstra krav til ren kjernekapital på maksimalt 2 prosent. Finanstilsynet har anbefalt at DNB Bank, Nordea Bank Norge, SpareBank 1 Nord-Norge, SpareBank 1 SR-Bank, SpareBank 1 SMN, Sparebanken Vest og Sparebanken Sør defineres som systemviktige og pålegges et særskilt krav til kapitalbuffer på 1 prosent fra 1. juli 2015 og 2 prosent fra 1. juli 2016.

I det internasjonale regelverket skilles det mellom globalt og nasjonalt systemviktige banker. Ingen norske banker er definert som globalt systemviktige, og i Norden er det kun Nordea Bank-konsernet som faller inn under disse reglene.

Finansdepartementet fastsatte regler for motsyklisk kapitalbuffer i oktober 2013. Formålet er å gjøre institusjonene mer solide og robuste overfor utlånstap i en framtidig lavkonjunktur og dempe faren for at bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere kredittgivingen. Norges Bank rådet Finansdepartementet 5. desember 2014 til å innføre et bufferkrav på 1 prosent med virkning fra 1. januar 2015. Dette var et råd Finanstilsynet ga sin tilslutning til. Finansdepartementet besluttet at bufferkravet skulle settes til 1 prosent og senest være oppfylt innen 30. juni 2015.

Figur 3: De nye kapitaldekningsreglene



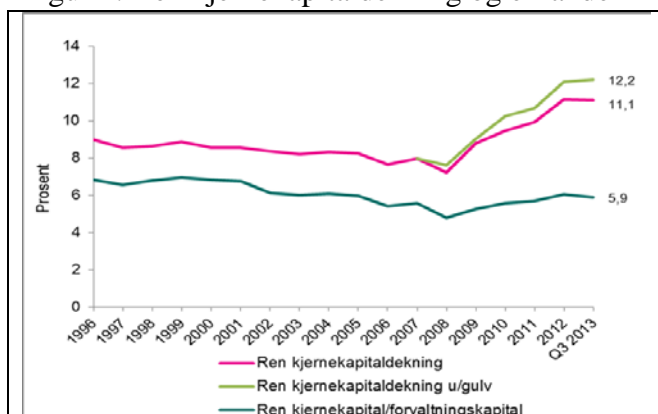
Kilde: CRD IV, Finanstilsynet

Inntjening og soliditet i norske banker

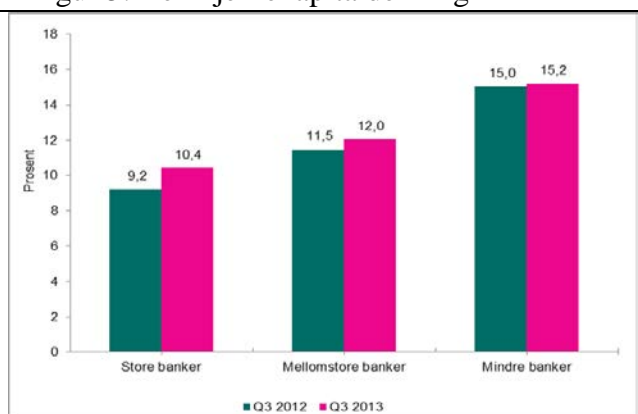
Lønnsomheten i norske banker har vært god i flere år, hovedsakelig som følge av lave utlånstap. Bankenes netto renteinntekter relativt til forvaltningskapitalen har falt over flere år fram til 2013, da rentenettoen økte noe. Fallet i rentenettoen er dekket inn gjennom effektivisering og lavere driftskostnader.

Ren kjernekapitaldekning viser hvor stor "egenkapitalen" (telleren i kapitaldekningsbrøken) er i forhold til risikovektet forvaltningskapital eller beregningsgrunnlaget, som er et mål på hvor risikabel bankenes aktiviteter er. De norske bankenes rene kjernekapitaldekning er styrket de siste årene, se figur 4. Ren kjernekapitaldekning var ved utgangen av tredje kvartal 2013 11,1 prosent, som er 1 prosentpoeng høyere enn på samme tidspunkt året før. Uten gulvet ville ren kjernekapitaldekning vært 1,1 prosentpoeng høyere.¹ Ren kjernekapital utgjorde 6 prosent av forvaltningskapitalen ved utgangen av 2012. Økningen har skjedd både som følge av økt egenkapital og lavere vekst i risikovektet beregningsgrunnlag enn i forvaltningskapitalen. Egenkapitalandelen er først og fremst økt gjennom tilbakeholdte overskudd, men noen banker har også utstedt aksjer og egenkapitalbevis. Alle norske banker oppfylder minstekravet til ren kjernekapital på 9 prosent.

Figur 4: Ren kjernekapitaldekning og ek-andel



Figur 5: Ren kjernekapitaldekning



Kilde: Finanstilsynet

Etter den internasjonale finanskrisen inntraff, er kjernekapitaldekningen styrket i både store, mellomstore og mindre banker, se figur 5. Forbedringen har vært størst i de store bankene, men det er naturlig siden kapitaldekningen i disse bankene er vesentlig lavere enn i de mindre bankene. Det er også de store bankene som benytter interne risikomodeller til å estimere viktige parametere i kapitaldekningsberegningene. Jeg kommer tilbake til interne risikomodeller og kapitaldekning.

Framtidig kapitalbehov

Norske banker er solide og lønnsomme. Resultatene i 2013 ble gode som følge av lave utlånstap og økte inntekter fra utlånsvirksomheten. Økte utlånsmarginer bidro til at netto renteinntekter som andel av forvaltningskapitalen økte noe i fjor, etter å ha falt i flere år. De gode resultatene gir et godt grunnlag for å øke egenkapitalen gjennom tilbakeholdte overskudd.

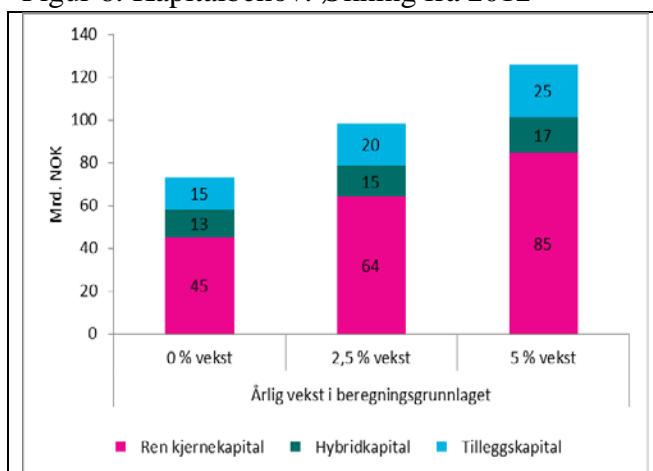
¹ Utflatingen i figur 4 kommer av en rekke banker ikke inkluderer delårsresultat i kjernekapitalberegningene.

Økonomisk usikkerhet gir ikke grunn til å lempe soliditetskravene som stilles til norske banker. Bufferne må snarere bygges opp i tider med god inntjening. Dersom utviklingen i norsk økonomi skulle bli vesentlig svakere enn antatt, er det viktig at vi har solide og lønnsomme banker som er i stand til å yte kreditt også i dårlige tider for å unngå at nedgang forsterkes av kredittørke.

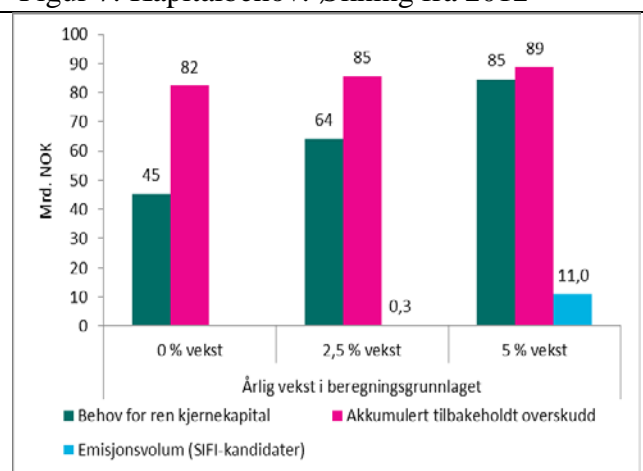
Etter den internasjonale finanskrisen har de norske bankene økt sin egenkapital og må fortsette med dette i årene framover. De nye kravene, som trappes gradvis opp fram til 1. juli 2016, er godt tilpasset en balansert utvikling i norsk økonomi. Med fortsatt god inntjening, nøkterne utbyttebetalinger og moderat utlånsvekst vil kravene i hovedsak kunne oppfylles ved tilbakeholdte overskudd.

Basert på gjeldende definisjon av ren kjernekapital og videreføring av det såkalte Basel I-gulvet har Finanstilsynet utarbeidet anslag for bankenes samlede kapitalbehov fra utgangen av 2012 fram mot 1. juli 2016, gitt vekst i beregningsgrunnlaget på henholdsvis 0, 2,5 og 5 prosent, se figur 6 og 7. I beregningene er det lagt til grunn at bankene vil opprettholde nåværende inntjening i perioden fram til sommeren 2016 og at utbytte utgjør 25 prosent av resultat etter tap. Det er lagt til grunn et SIFI-krav på 2 prosent for de bankene som tilsynet har foreslått å definere som systemviktige. Jeg kommer tilbake til omtale av beregningsgrunnlag og risikovekting senere i foredraget.

Figur 6: Kapitalbehov. Økning fra 2012



Figur 7: Kapitalbehov. Økning fra 2012



Kilde: Finanstilsynet

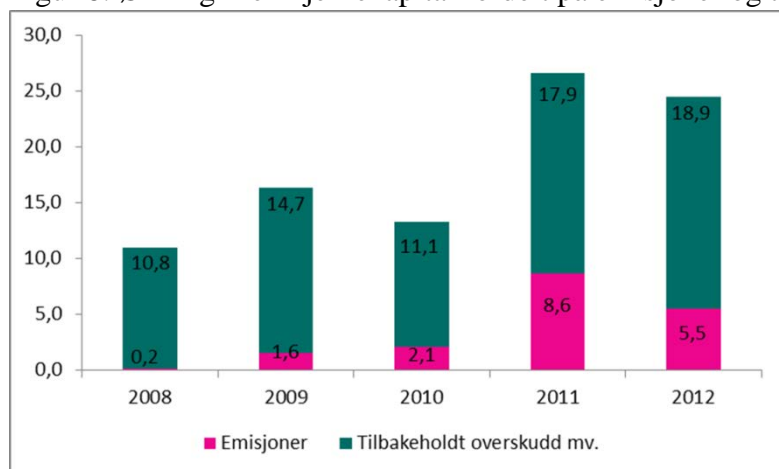
Beregningsgrunnlaget i kroner har endret seg lite de siste årene. Sett i lys av utviklingen i beregningsgrunnlaget og kredittveksten de siste årene, er det rimelig å anta at veksten neppe vil overstige 5 prosent ved en balansert utvikling i norsk økonomi. En vekst på 2,5 prosent gir bankene et behov for ren kjernekapital på om lag 64 milliarder kroner akkumulert over perioden fra utgangen av 2012 til utgangen av første halvår 2016. Motsyklisk kapitalbuffer gir et kapitalbehov på om lag 10 milliarder kroner per 0,5 prosentpoeng økning i bufferen. I tillegg kommer et behov for hybrid- og tilleggskapital på omtrent 35 milliarder kroner.

Det beregnede tilbakeholdte overskuddet til bankene summerer til 85 milliarder kroner i perioden fram til sommeren 2016. Gitt dette basisalternativet vil bankene omtrent ikke ha behov for å reise ny kapital i førstehåndsmarkedet.

Kapitalkravene som stilles fram til 1. juli 2016 innebærer grovt sett en videreføring av den kapitaloppbyggingen som har funnet sted de siste årene.

I perioden 2008-2012 økte bankene den rene kjernekapitalen med om lag 73 milliard kroner ved å holde tilbake overskudd, se figur 8. I tillegg hentet bankene i den samme perioden inn 18 milliard kroner ved å utstede nye aksjer og egenkapitalbevis. (Kapitalutvidelser er her regnet for banker/bankkonsern, dvs. at kapitalutvidelser i konsernspiss i blandede finanskonsern ikke er medregnet, men kapitalinnskudd fra konsernspiss til bank innenfor et finanskonsern er medregnet.) I 2011 og 2012 bidro tilbakeholdt overskudd med henholdsvis 17,9 og 18,9 milliard kroner i økt egenkapital.

Figur 8: Økning i ren kjernekapital fordelt på emisjoner og tilbakeholdt overskudd



Kilde: Finanstilsynet

Beregningene ovenfor tar utgangspunkt i nødvendig kapitaløkning for at bankene skal nå de framtidige minstekravene til kapital og buffere. Finanstilsynet legger imidlertid til grunn at alle banker skal oppfylle disse kravene med en betryggende margin, og det samlede kapitalbehovet vil bli vurdert i Pilar 2-prosessen. Dette bidrar til at kapitalbehovet kan bli noe høyere enn tallene her viser. Samtidig vil nye beregningsregler for kapitaldekningen som følger av de nye EU-reglene i CRD IV antakelig innebære en viss lettelse for norske banker, som isolert sett kan bidra til å redusere kapitalbehovet noe.

Har økt soliditet en kostnad?

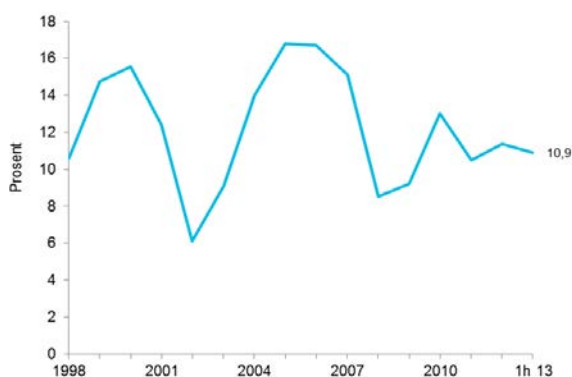
I debatten om bankregulering framheves at økte kapitalkrav påfører bankene økte kostnader, som bankene må dekke gjennom økte utlånsrenter. Dette vil igjen føre til svekket kreditt- og BNP-vekst, og slik være en kostnad for samfunnet. Slike beregninger har imidlertid begrenset relevans i en samfunnsøkonomisk vurdering. Økte kapitalkrav er bra for samfunnet. Det er store besparelser for fellesskapet ved å redusere sannsynligheten for framtidige finanskriser fordi kostnaden ved slike kriser er betydelige og varige. Høye kapitalkrav gjør bankene mer robuste, og motvirker også bankenes insentiv til å ta for mye risiko.

Banksektoren er systemviktig. Det er en forventning hos markedsaktørene at myndighetene vil yte nødvendig støtte til banksystemet i en krisesituasjon, og at bankenes kreditorer (og kanskje også aksjonærer) vil skjermes fra tap. Dette fører til at renten som bankene må betale for innlån blir lavere enn den ville vært i et system uten slike forventninger. Høy egenkapital reduserer denne

finansieringsfordelen og påfører bankenes aksjonærer en kostnad. Samfunnsøkonomisk omfordeles imidlertid bare verdier fra aksjonærene til fellesskapet når verdien av finansieringsfordelen minker. Om kredittveksten påvirkes negativt, betyr det bare at veksten nærmer seg det den ville vært dersom markedsaktørene ikke hadde forventninger om statlig støtte i en krisesituasjon.

Avkastningen på egenkapitalen i norske banker var om lag 11 prosent per tredje kvartal 2013 omregnet til årlig rate, se figur 9. Gitt dagens lave rentenivå er det en god avkastning. En konsekvens av høyere egenkapitalandel er at forventet egenkapitalavkastning går ned. Motstykket til nedgangen er at risikoen blir mindre. Når risikoen avtar, faller også avkastningskravet til egenkapitalen. En mer solid banknæring gir også lavere risiko for bankenes kreditorer.

Figur 9: Egenkapitalavkastning



Kilde: Finanstilsynet

I perioder hvor det er stor usikkerhet om framtidig økonomisk utvikling og bankenes soliditet og likviditet, kan det være vanskelig for bankene å øke egenkapitalen ved å utstede nye aksjer. Mange investorer vil trolig oppfatte risikoen som for høy, og eksisterende aksjonærer vil oppfatte at verdien på deres aksjer ikke reflekteres i emisjonskursen. Også i normale perioder kan eksisterende aksjonærer og ledelsen være lite villig til å utstede nye aksjer. Det skjer fordi emisjoner kan tolkes som et signal om at aksjene er overvurdert i utgangspunktet. Dette gjelder for alle typer foretak. Erfaringer fra 2009 indikerer imidlertid at banker kan hente ny egenkapital selv når markedene er svært urolige.

Egenkapitaldekningen kan også økes ved å redusere aktiviteten eller ved å holde tilbake en større del av overskuddet. I debatten om økte kapitalkrav framstilles ofte reduserte utbyttebetalinger som en kostnad for aksjonærene. Aksjonærenes formuer minker imidlertid ikke når bankene betaler mindre i utbytte. Det tilbakeholdte overskuddet kan reinvesteres i virksomheten, og aksjonærene kan selge aksjer om de har behov for likviditet.

Om måling av soliditeten

Økningen i ren kjernekapitaldekning i norske banker fra det lave nivået i 2008 må sees i sammenheng med innføringen av nye kapitaldekningsregler (Basel II), da bankene fikk anledning til å benytte interne risikomodeller (IRB) til å anslå risikovektet beregningsgrunnlag. Ren kjernekapitaldekning beregnes som forholdet mellom ren kjernekapital og risikovektet beregningsgrunnlag. For at interne modeller ikke skulle gi for store reduksjoner i kapitalkravet, ble det innført en nedre grense for kapitalkravet (gulvkravet), slik at beregningsgrunnlaget etter Basel II

ikke kan settes lavere enn 80 prosent av grunnlaget etter de gamle (Basel I) kapitaldekningsreglene. Uten gulvkravet ville soliditeten i de norske bankene sett enda bedre ut, men reelt sett den samme.

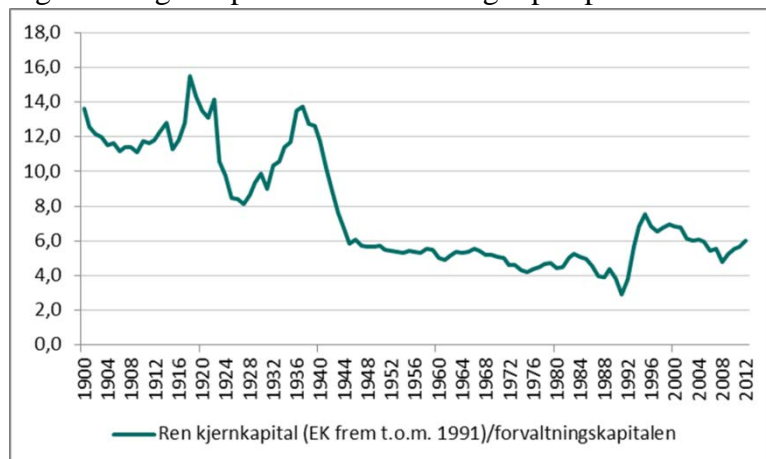
Systemet med interne risikomodeller ble innført fordi myndigheter og banker etter hvert kom til at Basel I-regelverket var for lite finmasket, og at kredittrisikomåling og -styring i finansinstitusjonene lå langt foran Basel I-standarden. Bruk av interne risikomodeller var allerede innført for markedsrisiko. Myndigheter så for seg at når bankene fikk tillatelse til å benytte internt utviklede modeller til å beregne sannsynligheter for mislighold, ville bankene få sterkere insentiver til å utvikle og forbedre styringen av risiko. Det ville bli bedre samsvar mellom kravet til ansvarlig kapital i bankene og risikoen i bankenes utlånsporteføljer, og mellom bankenes prising av utlån og kredittrisikoen knyttet til utlånet. Dette ville føre til bedre fordeling av kapitalen i samfunnet, tenkte man.

Den tradisjonelle egenkapitalandelen, som viser hvor stor egenkapitalen er relativt til forvaltningskapitalen, i norske banker er ikke høy vurdert i et lengre historisk perspektiv. Gjennomsnittlig egenkapitalandel i perioden 1900 – 1940 er beregnet til 11,6 prosent, og for perioden 1950 – 2012 til 5,3 prosent, se figur 10.

Den kraftige økningen i egenkapitalandelen etter bankkrisen tidlig på 1990-tallet kan naturlig nok tilskrives den statlige rekapitaliseringen av bankene. Etter dette falt egenkapitalandelen igjen. Nedgangen snudde etter den internasjonale finanskrisen da myndighetene krevde høyere egenkapitaldekning.

Tidligere hadde bankene anledning til å utgiftsføre en viss prosent av utlånene for å dekke eventuelle tap som ikke var konstatert, såkalte en bloc avsetninger. På midten av 1980-tallet utgjorde disse i gjennomsnitt mer enn 2 prosent av forvaltningskapitalen. Tar en hensyn til disse, er ikke "egenkapitalandelen" i bankene i dag vesentlig høyere enn i perioden før bankkrisen.

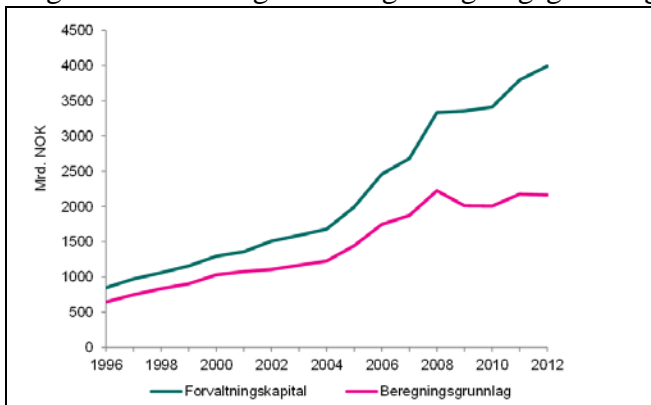
Figur 10: Egenkapitalandelen i et lengre perspektiv



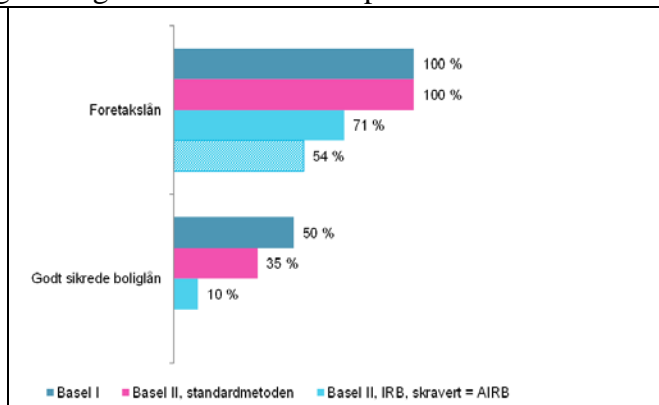
Kilde: Klovland (2007), Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finanstilsynet

Det meste av økningen i forskjellen mellom ren kjernekapitaldekning og egenkapitalandelen skyldes at forvaltningskapitalen har vokst vesentlig raskere enn det risikovektede beregningsgrunnlaget, se figur 11.

Figur 11: Utvikling i FVK og beregningsgrunnlag



Figur 12: Risikovekter på utlån



Kilde: Finanstilsynet

I perioden fra 2008 og fram til nå har beregningsgrunnlaget i norske banker nesten ikke endret seg. I samme periode har det vært en kraftig vekst i forvaltningskapitalen. Det er først den siste tiden det har vært en viss demping av kredittveksten i bankenes utlån til ikke-finansielle foretak, mens kredittveksten til husholdningene ikke er redusert.

Risikovektene, som brukes til å anslå beregningsgrunnlaget, er betydelig høyere for utlån til foretak enn for boliglån, se figur 12. De siste årene har boliglån økt sterkere enn utlån til bedrifter. Dette er én årsak til at beregningsgrunnlaget har endret seg lite. En annen årsak er at flere banker nå benytter interne modeller til å estimere beregningsgrunnlaget enn før. En tredje er at Basel I-gulvet i denne perioden ble endret fra 95 til 80 prosent. Ved innføringen av Basel II i 2007 ble gulvet satt til 95 prosent. Året etter ble det redusert til 90 prosent og i 2009 til 80 prosent, og er etter dette forlenget på samme nivå. I tillegg har økte likviditetsreserver etter finanskrisen bidratt til høyere vekst i forvaltningskapitalen enn i beregningsgrunnlaget. For myndighetene er det viktig å vurdere om bankenes balanser har samme risiko i dag som de hadde i 2008, til tross for sterk vekst i forvaltningskapitalen.

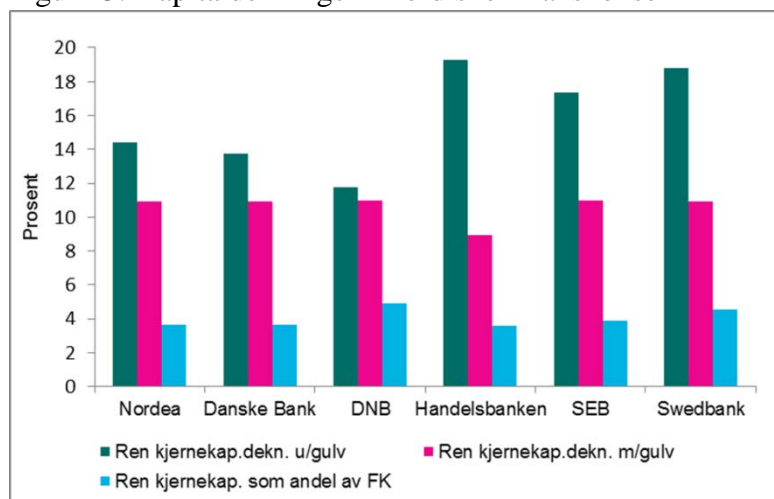
Bankenes risikomodeller har klare begrensninger. De kan virke prosyklisk ved at risikoen reduseres i gode tider, det er vanskelig å fange opp systemrisiko f.eks. i tilknytning til utviklingen i kreditt- og boligmarkedene, og bankene har incentiver til å redusere kapitalkrav gjennom modellbruk. Interne risikomodeller tar utgangspunkt i risiko under "normale" forhold i kredittmarkedet. Risikoen under kriser blir lett undervurdert. Det gjelder særlig når modellene kalibreres på data fra en lang periode med stabil økonomi. Systemrisiko som kan bygge seg opp i oppgangstider, reflekteres ikke i data for tap og mislighold.

Økt bruk av interne modeller gjør det vanskeligere å vurdere om risikoen i banksektoren har endret seg over tid, og på et gitt tidspunkt er det blitt mer komplisert å sammenligne kapitaldekningen i ulike banker nasjonalt og internasjonalt. Det er for eksempel relativt stor forskjell i ren kjernekapitaldekning mellom de nordiske bankkonsernene, se figur 13. Den varierer fra 11,8 prosent (DNB) til 19,3 prosent (Handelsbanken) dersom gulvkravet ikke hadde eksistert. Forskjellen mellom kapitaldekningen med og uten gulv på beregningsgrunnlaget er størst for

Handelsbanken og minst for DNB. Dette reflekterer at den gjennomsnittlige risikovekten (før gulv) er vesentlig lavere i Handelsbanken. Når gulvkravet legges på, minker forskjellene.

Variasjonen i egenkapitalandelen er enda mindre. Ren kjernekapital som andel av forvaltningskapitalen er høyest for DNB (4,8 prosent).² Så hvilken av disse bankene er mest solid? Sammenlignbarheten er antakelig best for egenkapitalandelen. Selv om balansestrukturen kan være noe ulik mellom bankene, er neppe forskjellen i underliggende risiko så stor som de grønne søylene viser.

Figur 13: Kapitaldekningen i nordiske finanskonsern



Kilde: Kvartalsrapporter

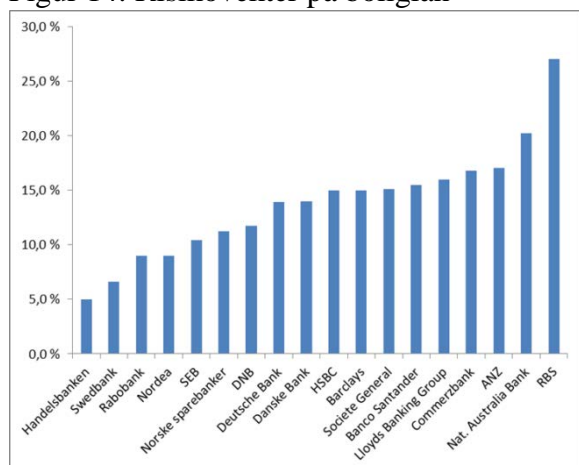
De viktigste parameterne i risikomodellene er sannsynlighet for mislighold (PD) og tap gitt mislighold (LGD). I grunnleggende IRB-metode estimerer bankene selv PD, mens myndighetene fastsetter LGD. I avansert IRB-metode estimerer bankene også LGD. Disse estimatene inngår i en regelfastsatt formel, som bestemmer risikovekten. Risikovekten er følsom for endringer i PD. Det innebærer at beregningsgrunnlaget faller forholdsvis mye ved lavere misligholds sannsynligheter. I den regelfastsatte formelen inngår også en regulatorisk bestemt korrelasjonsparameter, som skal fange opp sammenhengen mellom verdien på utlånet og utviklingen i økonomien. Det er vanskelig å gi et godt anslag på hvor utsatt et utlån vil være i en krise. Endringer i korrelasjonen gir store utslag i risikovektene.

Det er som nevnt betydelig usikkerhet knyttet til hvor godt bankenes modeller reflekterer relevant risiko. Dette gjelder særlig systemrisiko, og for Norge spesielt systemrisikoen knyttet til sterk kreditt- og boligprisvekst. For å gjøre systemet mer robust, er det nødvendig å bygge inn minimumskrav til modellparameterne. Derfor endret Finansdepartementet nylig kapitalkravforskriften, slik at nedre grense for LGD ble økt fra 10 til 20 prosent for lån med pant i bolig gjeldende fra 1. januar 2014. Finanstilsynet har for øvrig varslet at det vil kunne komme en innstramming i boligmodellene etter en vurdering av utviklingen i boligmarkedet og IRB-bankenes boliglånsvæker. Innstrammingene vil berøre både bankenes PD- og LGD-estimerer. Det kan bli aktuelt å stille strengere krav til både hvordan historiske misligholdrater reflekteres i PD-estimatene og til PD-nivåene i de beste risikoklassene.

² DNB ASA: 4,9 prosent per Q3 2013.

Boliglånsvektene i norske og svenske IRB-bank er lavere enn vektene i flere storbanker i land som for eksempel Tyskland og Storbritannia, se figur 14.

Figur 14: Risikovekter på boliglån



Kilde: Pilar 3-rapporter

Da Basel II-regelverket ble innført la myndighetene til grunn at det samlede kapitalnivået relativt til forvaltningskapitalen i bankene ikke skulle falle. Utviklingen tyder imidlertid på at det motsatte har skjedd. Bankene kan ha et insentiv til å bruke modeller for å redusere kapitalkravene.

I finansieringsvirksomhetsloven er det nå åpnet for at det i forskrift kan fastsettes bestemmelser om at kjernekapitalen minst skal utgjøre en bestemt prosent av verdien av foretakets eiendeler og ikke balanseførte poster, beregnet uten risikovekting. En slik bestemmelse vil også bli innført i EU-regelverket (leverage ratio). Regelen definerer en ramme for hvor mye kjernekapitalen kan reduseres, for gitt størrelse på forvaltningskapitalen, ved å redusere beregningsgrunnlaget.

Bruken av komplekse modeller for å måle risikoen i banker får stor oppmerksomhet blant myndigheter, markedsaktører og akademikere. Noen mener at modellene tilslører mer enn de avslører risiko, og tar til orde for at reguleringer må baseres på enkle risikomål, som for eksempel uvektet kapitalkrav. Andre mener at risikoen i bankvirksomhet er kompleks, og dette krever avanserte risikostyringsverktøy og risikosensitive kapitalkrav som baseres på avanserte modeller.

Selv om det internasjonalt kan være ulike syn blant myndigheter, synes det å være bred enighet om at kapitalkrav basert på komplekse modeller er sårbare og lite transparente. Det har vist seg vanskelig å sammenlikne banker. Ulikheter i risikovekter mellom bankers modeller kan skyldes ulikheter i kredittkvalitet, markeder og modellutforming, men kan også skyldes ulik godkjenningsspraksis blant tilsynsmyndigheter. Så langt synes det som om modellene vil forbli utgangspunkt for soliditetsmåling, men myndigheter vil ha økt oppmerksomhet på svakheter i modellene, slik at de ikke bidrar til å vanne ut kapitalkrav.

Finanstilsynet forholder seg til at adgangen til å bruke interne risikomodeller er en sentral del av kapitalregelverket i EØS, men legger stor vekt på å stille krav som bidrar til robusthet. Videreføring av Basel I – gulvet og skjerpede krav til kalibreringen av boliglånsvektene er eksempler på dette. Interne modeller inneholder mye informasjon som kan bidra til god risikostyring i bankene, men det er viktig at modellbruk ikke bidrar til å utvanne kapitalkrav.

EØS er basert på prinsippet om fullharmonisering, men åpner for nasjonale valg for blant annet å ta hensyn til systemrisiko, som for eksempel økte risikovekter på boliglån. Banknæringen er opptatt av at vi ikke må ha strengere kapitalkrav i Norge enn i andre EØS-land, særlig andre nordiske land.

Det er grunn til å legge stor vekt på at all virksomhet i Norge underlegges mest mulig like krav til kapitaldekning, enten lånene gis av norske banker eller utenlandske filialer, og norske myndigheter arbeider for å oppnå dette. Samtidig må vi legge vekt på at kapitalkravene er robuste og tar hensyn til særlige forhold i det norske markedet. Innenfor det handlingsrom EØS-reglene gir, kan det derfor være enkelte forskjeller i nasjonale regler. Myndighetenes utgangspunkt kan aldri være å søke det mest lempelige regelverk som kan forekomme innenfor EØS. Forøvrig bidrar kapitalkrav basert på bruk av modeller til at det er vanskelig å sammenligne kapitaldekning mellom banker og kapitalkrav mellom ulike land.

Nytt rammeverk for krisehåndtering

EUs nye regelverk for krisehåndtering av banker har svært gode formål. Forventninger om at staten vil redde banker fordi bankkonkurser vil ramme vitale samfunnsfunksjoner – såkalte implisitte statsgarantier – bidrar som nevnt til at banker tar for stor risiko. Et rettslig rammeverk for å kunne nedskrive ansvarlig kapital og skrive ned innlån eller konvertere lån til egenkapital (bail in), men samtidig kunne opprettholde sentrale funksjoner, kan forebygge slik uheldig adferd og beskytte fellesskapets midler.

Samtidig må vi erkjenne at å nedskrive eller konvertere ordinær bankgjeld og samtidig opprettholde normal drift, i praksis vil være krevende, særlig under en systemkrise. De nye reglene for krisehåndtering tilsier derfor ikke at myndighetene kan legge mindre vekt på kapitaldekningen. Tvert i mot, er det viktig at kapitaldekningen er så god at sannsynligheten for å måtte ty til dette virkemiddelet blir liten.

Regulering og tilsyn

Jeg har snakket mye om regulering, men regulering er ikke tilstrekkelig i seg selv. Et godt tilsyn er avgjørende for å bidra til at viktige krav faktisk følges og at det er god risikostyring i bankene. Stedlig og dokumentbasert tilsyn har høy prioritet i Finanstilsynet. Tilsynet er risikobasert, som innebærer at det er de store og systemviktige institusjonene som følges tettest, og som det gjennomføres flest stedlige tilsyn i. Overvåkingen av de mindre bankene er i større grad basert på early warning indikatorer og "regnskapsbaserte" analyser av utviklingen i inntjening, soliditet og likviditet.

For mange tilsyn og sentralbanker var finanskrisen en tankevekker. Betydningen av systemovervåking ble åpenbar. Vi har hatt slik overvåking siden midten av 1990-tallet, klok av skaden den norske bankkrisen påførte oss. Situasjonen i bankene kan ikke vurderes uavhengig av den økonomiske utviklingen og samspeillet mellom bankene og økonomien. Makrotilsyn har høy prioritet internasjonalt og naturlig nok også for oss. Tilsynet vil utvikle dette videre og løpende vurdere bruk av verktøy som kan dempe faren for at det bygges opp finansielle ubalanser.

Finanstilsynet skal vurdere alle risikoer som institusjonene er og kan bli eksponert for, og den risikoen som institusjonene representerer for det finansielle systemet. Tilsynet kan pålegge institusjoner som ikke oppfyller lovkravene, et høyere kapitalkrav enn summen av minstekrav og

bufferkrav. Videre kan tilsynet pålegge begrensninger i utbytte og bonuser, på tilbakekjøp av aksjer, samt endringer i virksomheten og dens organisering, styring og kontroll. I tilsynets praktisering av pilar 2 vil det bli tatt hensyn til både systemrisiko som utvikles over tid, og systemrisiko knyttet til bankenes eksponeringer mot samme typer risikofaktorer. Videre vil det bli tatt hensyn til gjensidige bindinger i banksystemet og avhengigheten av internasjonale finansmarkeder. Disse vurderingene vil bli knyttet opp mot både minstekrav og bufferkrav. Målet er å øke robustheten i det finansielle systemet ytterligere.

Avslutning

Norske banker møter et omfattende og komplisert regelverk. Dette er krevende både for myndigheter og banker. I all kompleksiteten er det viktig ikke å tape av syne de grunnleggende krav som må stilles til soliditet, finansiering og risikostyring.

Norsk økonomi går godt, og bankene har god inntjening og lave tap. Det gir dem et godt utgangspunkt for å møte økte kapitalkrav. De nye kravene innebærer at de må fortsette å bygge egenkapitalen gradvis, slik de har gjort de senere årene. Med god inntjening, moderate utbytter og balansert vekst vil bankene i hovedsak kunne dekke kapitalbehovet gjennom tilbakeholdte overskudd.