



FINANSTILSYNET

THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY



Rammer og regelverk for finans- næringen i årene som kommer

Finanstilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamo

Finansforbundet
Felix konferansesenter 11. mars 2010

Hovedpunkter

- Krise også for regulering og tilsyn
- G20 – den globale agenda
- Overvåking og tilsyn i Europa
- Basel-pakken av 17. desember (Basel III?)
- Nærmere om de nye kapitalkravene
- Nærmere om nye krav til likviditet
- Finanstilsynets vurderinger og timeplan
- Konsekvenser – hvordan skal byrdene fordeles?

Krise også for regulering og tilsyn

Sammenbruddet i boligmarkedet i USA utløste ubalanser bygd opp ved hemningsløs kredittvekst og mangelfulle vurderinger av kreditt- og markedsrisiko. Lehman Brothers' fall avslørte svært sårbar likviditet og manglende tillit mellom bankene. *Det var krise også for regulering og tilsyn:*

- Store deler av det finansielle systemet utenfor regulering og tilsyn
 - Vesentlig risiko ikke tilstrekkelig dekket av kapitalkrav
 - Undervurdering av likviditetsrisiko i institusjoner og markeder
 - For mye vekt lagt på rating og modeller
 - Ingen begrensninger i belønningssystemer som øket risikoen
 - Usikker verdisetting av komplekse instrumenter og i illikvide markeder
 - Tapsnedskrivninger ikke tilstrekkelig fremadskuende og for lave til å dekke forventede utlånstap
- **Dårlig overvåkning og koordinering av beslutninger om finansiell stabilitet.**

G20: Bedre internasjonal regulering

- Hvem ville – for 5 eller 2 år siden – trodd statslederne fra verdens 20 ledende land tre ganger på mindre enn et år skulle diskutere tilsyn og finansreguleringer? Det gjorde G20-lederne i Washington 20. nov. 2008, i London 2.april og Pittsburgh 24.-25. september 2009.
- Årsaken var at den største krise i finans- og økonomi siden 1930-årene i stor grad skyldes svikt i regulering og tilsyn.
- Internasjonale tilsynsorganer, Baselkomiteen (bank), IAIS (forsikring) og IOSCO (verdipapirer) har manglet en politisk overbygning for internasjonale reguleringer.
- Verken FN eller IMF har gitt politisk tyngde til reguleringstiltak.
- G20-møtene gir håp, men det er usikkerhet om framdriften og tendenser til at nasjonale agendaer prioriteres framfor internasjonal harmonisering. Foreløpig er framdriften i USA dårligere enn i Europa.

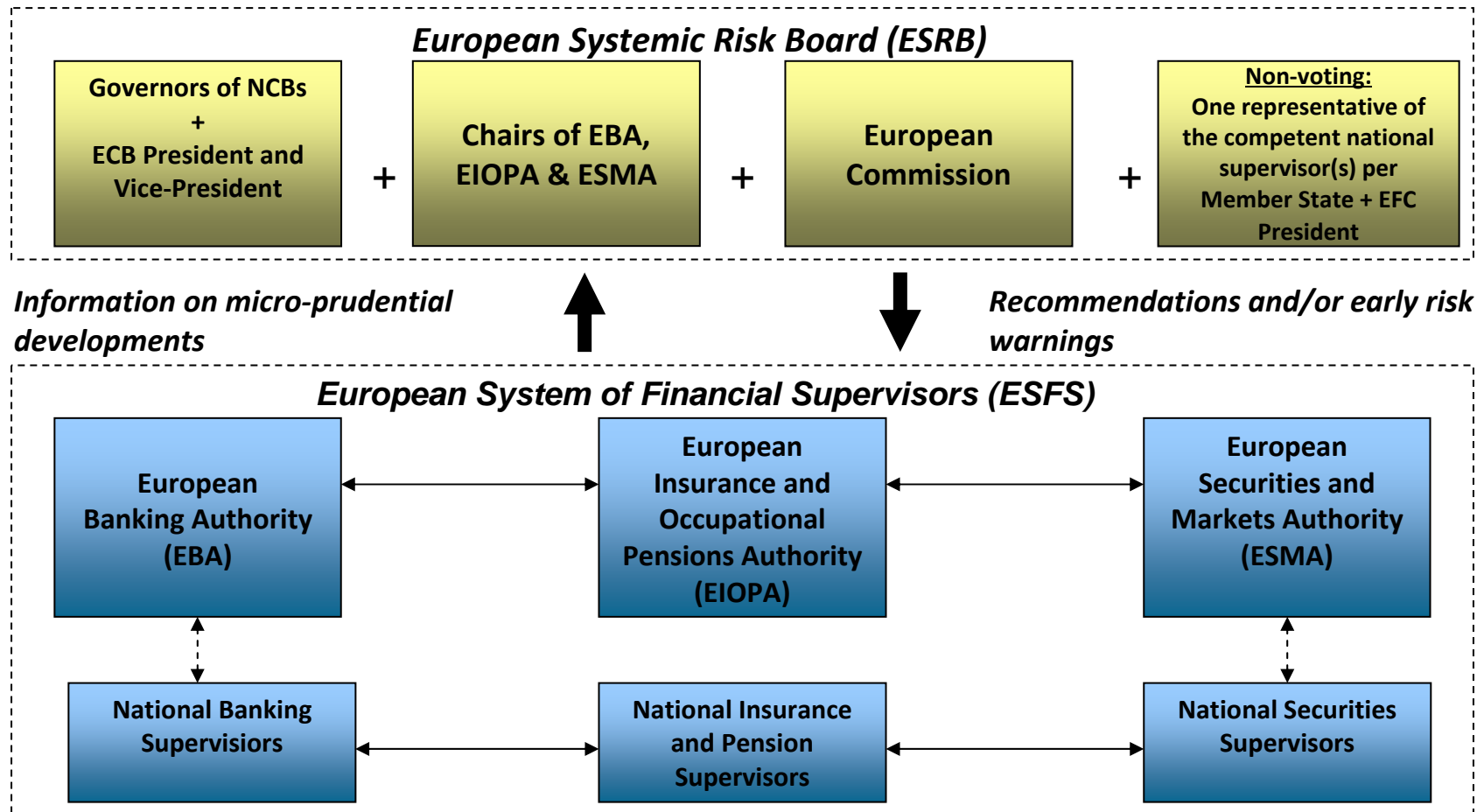
Den globale agenda

- London-erklæringen uttrykker betydelig vilje til regulering og tilsyn med alle viktige deler av finansmarkedene:
 - *” We have agreed that all systemically important financial institutions, markets and instruments should be subject to an appropriate degree of regulation and oversight.”*
 - *”If an activity looks like a bank and sounds like a bank, we will regulate it like a bank” – Adair Turner, Chairman of FSA, UK.*
- ”Huller skal tettes” og bankliknende virksomhet reguleres som banker.
- Rating-selskaper og hedgefond vil nå bli regulert internasjonalt.
- Regnskapsreglene skal samordnes bedre.
- For bedre global samordning av tiltak innenfor finanssektoren ble Financial Stability Board (FSB) opprettet med sekretariat i Basel. FSB samarbeider med IMF og følger opp G20-anbefalingene.
- Tiltak for å hindre at finansinstitusjonenes belønningspolitikk (remuneration policies) stimulerer overdreven risikotaking.

Den europeiske agenda

- Krisen ble i Europa møtt med nasjonale redningstiltak. Det er foreslått nye europeiske tilsynsorganer (*men uenighet om innhold*):
- European Systemic Risk Board (**ESRB**):
 - Forbedret tilsyn med makro-risiko, i finansielle markeder og økonomien for øvrig. ECB-tilknytning.
 - Ledelse og sekretariat i ECB. Sentralbanksjefer fra 27 medlemsland – ledere for EU tilsynsorganer og deltakere fra nasjonale tilsyn. Ad hoc-plass for EFTA-EØS land som Norge.
- European System of Financial Supervisors (**ESFS**):
 - Forbedret mikrotilsyn bl.a. for grensekryssende virksomhet gjennom tre nye EU "Authorities".
 - European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA). EFTA-EØS land observatører.

The new architecture



EU-parlamentet vil ha større overnasjonalitet

EU-rådet (dvs. de nasjonale regjeringer) hadde på noen punkter gått kortere enn de Larosière-rapporten og EU-kommisjonen. I en fersk innstilling (28. feb.) går EU-parlamentet vesenlig lengre, bl.a. med forslag om at:

- Grensekryssende finansinstitusjoner bør være underlagt EU-tilsynsorganet, ikke nasjonalt tilsyn.
- De tre sektortilsyn sammenslås og samlokaliseres.
- Risikostyret (ESRB) bør delta i tilsynet med store institusjoner.
- Det bør opprettes et felles europeisk garantifond.

Vi får måneder med forhandlinger og drakamp og tidspress for å komme i mål til 2011.

Baselkomiteen 17. desember: ”Strengthening the resilience of the banking sector”, høring til 16. april:

- Styrke kvalitet mv. på bankenes kapital gjennom strengere krav til tapsbærende evne i ”going concern”.
- Dekke flere risiko, i første rekke motpartsrisiko.
- Introdusere krav til uvektet egenkapitalandel (”leverage ratio”).
- Redusere prosykklikalitet og fremme bruk av motsykliske buffere.
- Introdusere globale minimumsstandarder for likviditet.
- Mulig ekstra kapitalkrav for systemviktige institusjoner.

Baselkomiteen

- Beregningsstudie første halvår av 2010 (både kapital og likviditet). På basis av denne vil komiteen "review the regulatory minimum level of capital and the reforms proposed in this document to arrive at an appropriately calibrated total level and quality of capital." (Fra pressemeldingen 17. desember)
- Baselkomiteens plan er å framsette et endelig regelverk mot slutten av 2010 for innføring mot slutten av 2012. (Kalles stadig oftere: Basel III)
- Det legges vekt på å unngå negative effekter på bankenes utlånsaktivitet slik at ikke stabilitet og økonomisk oppgang trues.
- "The Committee will put in place appropriate phase-in measures and grandfathering arrangements for a sufficiently long period to ensure a smooth transition to the new standards".

EU: Endringer i kapitaldekningsdirektivet

- CRD-direktivene ble gjennomført i norsk regelverk med virkning fra 1. januar 2007, med parallell i anbefalinger fra Baselkomiteen.
- En del forslag er nå vedtatt som endringer i EUs kapital-dekningsdirektiv (Capital Requirements Directive), CRD II og CRD III, herunder tiltak mot risikoskapende bonuser mv.
- EU-Kommisjonens arbeid med endringer i direktivet når det gjelder kvantitative likviditetskrav, leverage ratios, dynamiske tapsavsetninger og prosyklikalitet skjer parallelt med arbeidet i Baselkomiteen.
- Et høringsnotat (CRD IV) med omfattende spørsmål og svarfrist 16.april, ble offentliggjort 26. februar. Forslagene er mer konkrete enn Baselkomiteen når det gjelder dynamiske tapsavsetninger, og foreslår også spesielle krav til eiendomsutlån (loan-to-value etc.). Det gjennomføres en EU-QIS parallelt med Baselkomiteen.

Vedtatte endringer i EU-direktivene

- Basert på vedtak i Baselkomiteen og EU bestemte Finansdept, 21.12.2009 å videreføre "gulvene" slik at banker som beregner kapitalkrav med interne modeller må ha kapital på minst 80 % av kravet etter Basel I-regler.

EU-direktivene CRD II og CRD III i kraft fra utgangen av 2010:

- i) Reviderte krav til kvalitet på ansvarlig kapital ved hjelp av maksimalgrenser for hybridkapital og overordnede krav til egenskaper ved hybrid- og kjernekapital.
- ii) Tydeliggjøring av ansvarsdelingen mellom hjemland og vertsland.
- iii) Styrking av tilsynet med institusjoners likviditet.
- iv) Innstramming i reglene for store engasjementer.
- v) Styrking av bestemmelsene om verdipapirisering (ikke OMF).
- vi) Skjerpede krav ved bruk av VaR-metode ("value-at-risk") i handelsporteføljen.

Norske regler og praksis i hovedsak allerede i samsvar med CRD II og III.

Nærmere om Baselkomiteens forslag (1)

- Prosyklikalitet - forsterking av økonomiske sykler som følge av adferd i finanssektoren - er et grunnleggende problem for finansnæringen.
- Baselkomiteen adresserer prosyklikalitet ved forslag om:
 - Unngå overdreven variasjon i minstekrav: Det fremheves at risikosensitiv kapitaldekning må gi sykliskalitet i minstekrav, og at eksisterende regelverk søker å motvirke overdreven variasjon. Det er igangsatt datainnhenting og analyse for å kartlegge omfanget av sykliskalitet nærmere. Forslag til tiltak vil legges frem dersom Basel II har vist seg mer syklisk enn ønskelig. Det er ikke bestemt om disse bør rettes mot pillar1 eller pillar2.
 - Fremoverskuende tapsavsetninger: BCBS støtter forslag fra IASB om overgang fra "incurred loss" til "expected loss" som mal for tapsavsetninger.
 - Motvirke nedbygging av buffere ved utbytte: Foreslår at adgang til å gi utbytte skal avhenge av avstand til minstekrav til kapitaldekning.
 - Begrense overdriven kredittvekst: BCBS utreder om sammenhengen mellom buffer og utbytteadgang kan avhenge av makrovariable som kredittvekst etc.

Nærmere om Baselkomiteens forslag (2)

- Leverage ratio - uvektet egenkapitalandel
 - Minstekrav til kjernekapital som andel av forvaltningskapital skal gi sikkerhetsnett mot risiko som ikke fanges opp av modeller. Kan også virke begrensende mot overdreven opplåning i banksektoren (kalibrering ikke fastsatt)
- Systemrisiko
 - Det jobbes med metoder for å fastsette systemviktigheten av enkeltbanker. Det vurderes om slike banker skal holde mer kapital.
 - Det er gitt konkret forslag om økte kapitalkrav for lån gitt til store internasjonalt aktive finansinstitusjoner.
 - Nye regler for motpartsrisiko skal gi klare incentiver for sentralt oppgjør
- Krav til kvalitet og sammensetning av kapital
 - Kjernekapital skal være fullt ut tapsabsorberende mens banken er i drift, og hovedsakelig bestå av ren kjernekapital.
 - Tier 2 forenkles, Tier 3 fjernes
 - Fradrag skal trekkes fra ren kjernekapital. Harmonisering av fradrag.
 - Krav om offentliggjøring av detaljer om kjernekapital og fradrag

Nærmere om likviditet

- Før krisen – internasjonale anbefalinger vedrørende styring og kontroll, lite harmonisert regelverk på likviditetsområdet.
- Direktivendringer høsten 2009 (CRD II):
 - Strengere krav til styring og kontroll med likviditetsrisiko (kvalitative krav)
 - Anbefalinger om styring og kontroll fra Basel og CEBS. CEBS' guidelines (desember 2009) vedrørende likviditetsbuffer og "overlevelsesperioder" (stresstester) er det ferskeste med anbefalinger om likviditetsbuffer for en uke og en måned frem i tid.
- Revisjon av likviditetsforskriften innen utgangen av oktober 2010. Hovedtrekkene som i tidligere forskrift. Nytt:
 - Tydeligere krav til likviditetsbuffer
 - God likviditetsstyring intradag
 - Prising av likviditetsrisiko slik at dette blir en del av insentivstrukturen
 - God oversikt over eiendeler som kan gi likviditet raskt
 - Tilstrekkelig diversifisert finansieringsstruktur

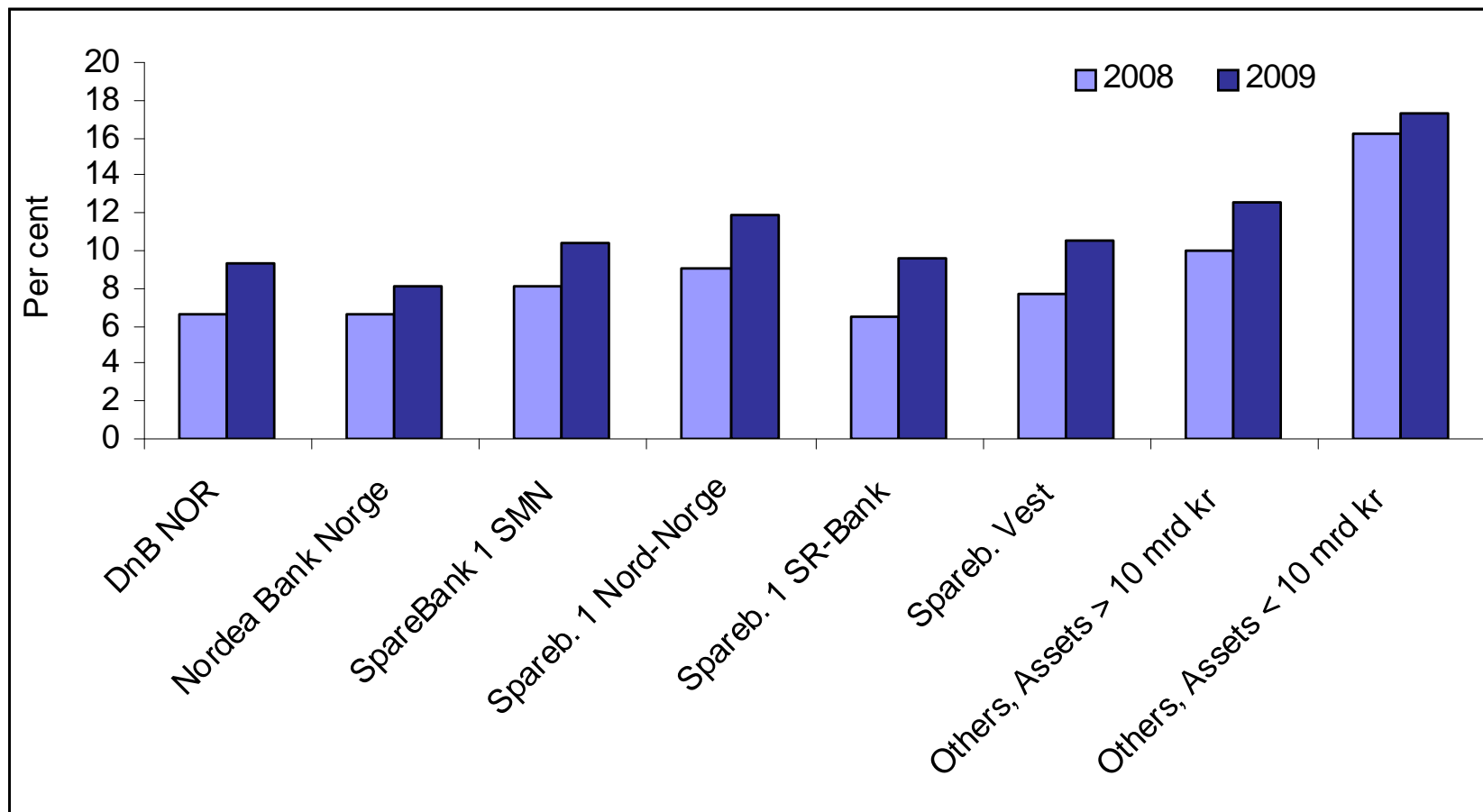
Forslag om kvantitative krav til likviditet

- **Baselkomiteen (desember 2009) foreslår kvantitative krav til:**
 1. størrelse på likviditetsbuffer for å dekke effekt av stresshendelser (*liquidity coverage ratio*) – 30 dager
 - Strenge definisjoner av likvide eiendeler (likvide statspapirer og innskudd i sentralbanker). Vurderes å inkludere foretaksobligasjoner og ÖMF, men strenge krav til likviditet
 - Strenge krav til stressfaktorer for å beregne netto kontantstrømmer 30 dager frem (kundeinnskudd dekket av sikringsondning 7,5 %, øvrige kundeinnskudd 15 %, innskudd fra bedrifter 25 %, kortsiktig kapitalmarkedsfunding 100 %)
 2. langsiktig finansiering som andel av illikvide eiendeler (*net stable funding ratio*) – 1 år
- **Beregningsstudie første halvår 2010, høring frem til april 2010, antydnet ikrafttredelse ved utgangen av 2012**

Trenger vi endringer i norske reguleringer nå? (1)

- Finansdepartementet stilte 17. desember spørsmål, bl.a. i lys av brev fra Norges Bank 27. november, om behovet for at Norge gjennomfører særlige nasjonale reguleringstiltak **før** nye internasjonale regler trer i kraft.
- Finanstilsynet svarte 1. februar: På kapitalområdet bør i hovedsak den internasjonale timeplan følges. Gode resultater, tilbakeholdte overskudd, emisjoner i markedet og bruk av Finansfondet har gitt bankene vesentlig styrket kapitaldekning gjennom 2009.
- Det utelukkes ikke at enkelte tiltak bør tas i forkant, i lys av konjunkturutviklingen og særlig dersom en kan få til nordisk samordning av tiltakene.

Kjernekapitaldekning



Trenger vi endringer i norske reguleringer nå? (2)

- For likviditet bør en søke å gjennomføre reguleringer tidligere enn 2012. Selv om reguleringer og praksis har vist seg relativt robuste, er det behov for å bedre standarden ytterligere.
- Svingningene i boligmarkedet var en helt sentral del av den internasjonale finanskrisen. Høy gjeldsbelastning, høy belåningsgrad og flytende rente (95 %) skaper sårbarhet.
- Finanstilsynet har derfor utgitt rundskriv med **retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for boligformål** som skal gjelde både norske banker og filialer av utenlandske banker, av hensyn til finansiell stabilitet og forbrukerbeskyttelse.
- 10 "kjøreregler": Grundig prosess, vurdering av betalingsevne og på at lån normalt ikke skal overstige 90 % av boligverdien.
- Oppfølging gjennom rapportering, tilsyn og kapitalkrav.

Forskriftsbestemmelser om godtgjøring (1)

Selv om Norge har moderate tradisjoner når det gjelder godtgjøring og bonus i bank, vil også vi være tjent med rammer og reguleringer som sikrer at dette videreføres og som sikrer gode prosesser. Finanstilsynet mener EU-direktivet er et godt utgangspunkt, og foreslår:

- Generelle bestemmelser i kapitalkravsforskriften vil omfatte banker, finansieringsforetak, verdipapirforetak og forvaltningsselskap for verdipapirfond og stiller krav om offentliggjøring (gruppevis) av godtgjøring til ledere og nøkkelpersonell som påvirker institusjonenes risikoprofil.
- De generelle krav til informasjon vil gjelde beslutningsprosessen og prinsippene for godtgjøring, sammenhenger mellom godtgjøring og prestasjon og kriterier for tildeling.
- For bankene vil forskriften stille særlig krav om at godtgjøringsordningene skal fremme god risikostyring og ikke oppmuntre til høyere risiko enn det banken kan tåle.
- For større banker (> 30 mrd) skal styret oppnevne et eget kompensasjonsutvalg som forbereder alle avgjørelser om kompensasjon.

Forskriftsbestemmelser om godtgjøring (2)

- Finanstilsynet vil gjennom rundskriv anbefale at disse banker tar i bruk de retningslinjer som er inntatt i EU-Direktivet, og som bl.a legger opp til større langsiktighet ved tildeling av variabel godtgjørelse av betydning. Tilsynet anbefaler at også andre institusjoner vurderer å følge disse retningslinjene så langt de passer.
- Det foreslås at forskriften fastsettes av Finansdepartementet etter høring med hjemmel i gjeldende lov, med sikte på at forskriften trer i kraft 1. januar 2011. Den vil derfor først få virkning for godtgjørelse som besluttes i 2011 og griper ikke inn i gjeldende avtaler.
- Når forskriften er fastsatt, vil Finanstilsynet gi ut rundskriv med supplerende veiledninger og anbefaling om at retningslinjene tas i bruk så langt de passer også før 2011.
- Finanstilsynet legger til grunn at gjeldende lovbestemmelser gir tilstrekkelig hjemmel for forskriften, men antar at det vil være naturlig både å vurdere en egen lovhjemmel og en tilpasning av forskriften i lys av de erfaringer som høstes internasjonalt og i Norge.

Forslag til endringer i kapitaldekningsforskriften ca 20. mars

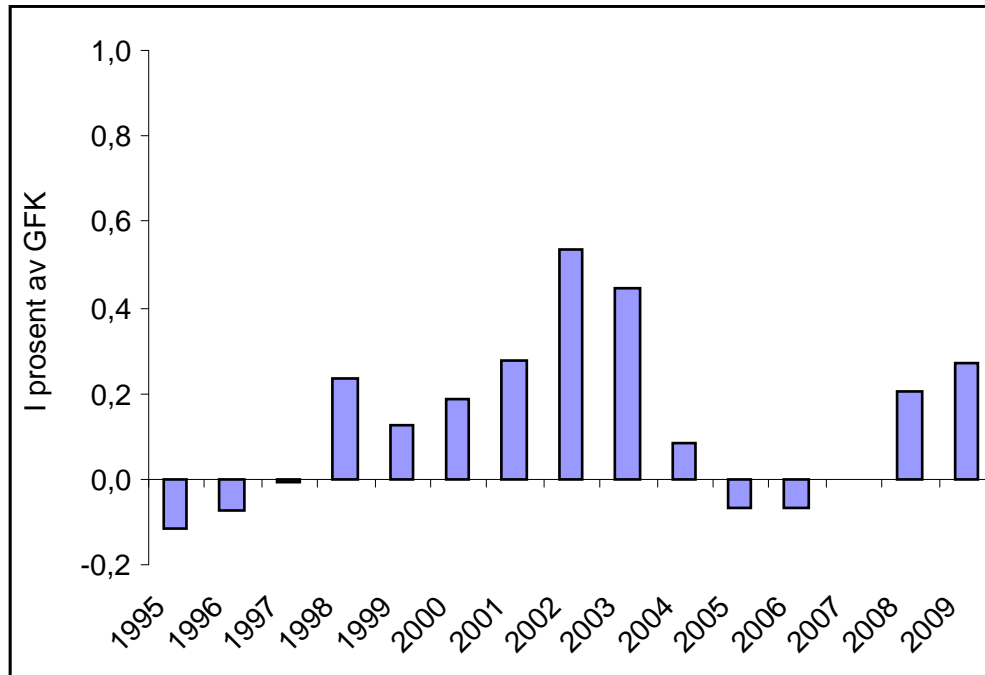
- Finanstilsynet arbeider nå med utkast til høringsnotat for oppfølging av de direktivendringer som allerede er vedtatt i EU, som skal inn i regelverket pr oktober og gjennomføres 31.12.2001, dvs. CRD II og III.
- Forslagene gir klarere og strammere kjøreregler for bruk av hybridkapital, som neppe vil være vanskelig for norske banker.
- Forslagene som gjelder likviditet vil ha en kvalitativ karakter med sette klarere krav til styringen.
- 100 % risikovekt for interbankfordringer og maksimum engasjement tilsvarende 25 % av ansvarlig kapital, men med et fribeløp på 150 millioner Euro.

Konsekvenser – hvordan skal byrdene fordeles?

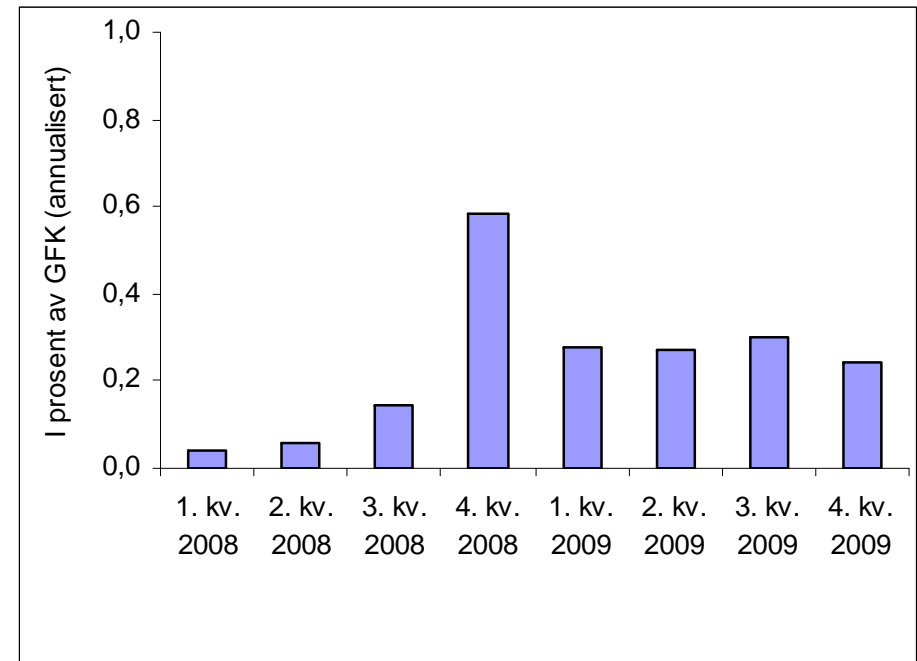
- Summen av de nye forslag vil medføre store økte kostnader både for kapital og likviditet – bl.a. fordi lang funding er dyrere en kort funding. Men en bank-business-modell med mye korte innlån og lange utlån er så risikofylt at den må modifiseres.
- Det er grunn til å regne med kompromisser, justeringer og overgangsordninger før vi ser endelige resultater.
- Kostnadene må i stor grad bæres av bankenes kunder og man bør ikke forvente fortsatt fall i marginene.
- Men også eiere, ledere, teknologi-leverandører og ansatte vil bli utsatt for et økt press. Ting må gjøres billigere og enklere og en kan ikke regne med å hente ut like god avkastning eller avlønning som i de meget gode årene vi nå har bak oss.
- Jeg slutter med to bilder fra bankåret 2009, som ble mye bedre en de fleste av oss kunne vente for bare ett år siden.

Utlånstap i norske banker (morbank)

Årlige utlånstap

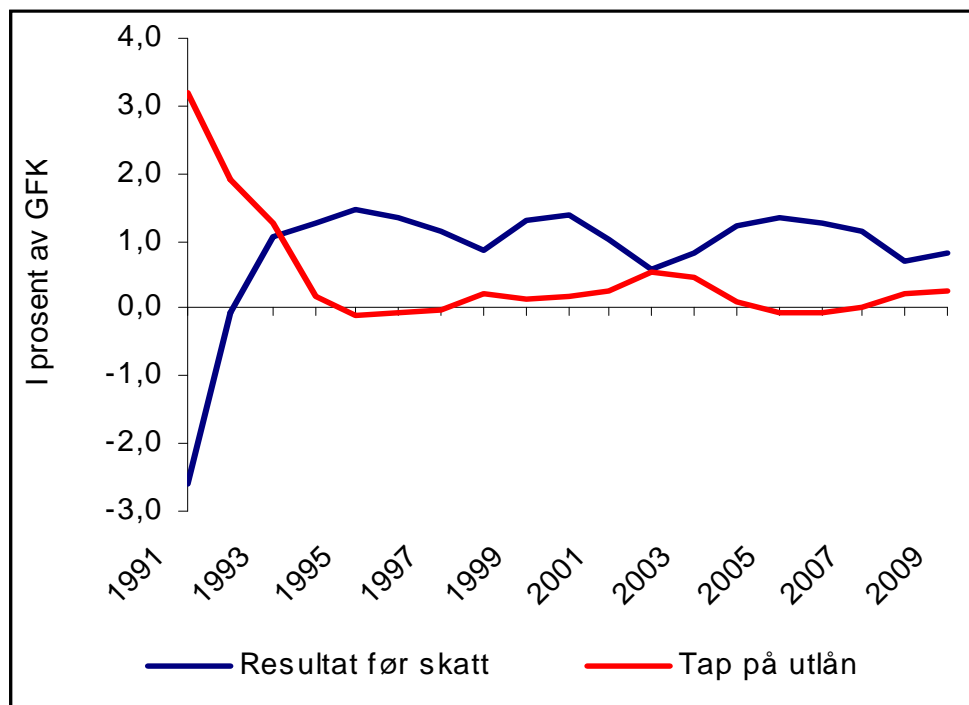


Kvartalsvis utvikling i utlånstap



Resultat i norske banker

Resultat før skatt



Egenkapitalavkastning

