Organisering av og virkemidler for makrooovervåking av det finansielle systemet

Rapport fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet.

Januar 2012

Innhold

1 Bakgrunn 5

2 Nærmere om makroovervåking 7

2.1 Hva er makroovervåking? 7

2.1.1 Hvordan overvåke og identifisere systemrisiko? 8

2.1.2 Hvordan redusere systemrisiko? 8

2.2 Arbeid med finansiell stabilitet og virkemidler i Norge i dag 9

2.2.1 Institusjonelle rammer 9

2.2.2 Overvåking av systemrisiko i Norge 10

2.2.3 Oversikt over gjeldende finansmarkedsregulering og kapitalkrav 12

2.3 Kredittreguleringer og lavrentepolitikk 14

2.4 Nye internasjonale anbefalinger/regler i Basel III og CRD IV 15

2.4.1 Nye kapitalkrav mv. 15

2.4.2 Nærmere om forslag til bufferkrav i Basel III og CRD IV 18

2.4.3 Tilsynsmyndighetenes sanksjoner dersom bufferkravene ikke oppfylles 20

2.4.4 Pilar II i CRD IV 21

2.4.5 Rammeverk for systemviktige finansinstitusjoner 22

2.5 Utviklingen i utvalgte andre land 22

2.5.1 Sverige 22

2.5.2 Danmark 24

2.5.3 UK 24

2.5.4 USA 25

2.5.5 Australia 25

2.6 Internasjonalt samarbeid 27

2.6.1 Organisering av makrotilsyn i EU 27

2.6.2 Nordisk samarbeid om CRD IV 29

3 Vurdering av behov for nye makrovirkemidler 31

3.1 Innledning 31

3.2 Oversikt over mulige makrovirkemidler 31

3.3 Valg av virkemidler 32

3.3.1 Motsyklisk kapitalbuffer 34

3.3.2 Andre virkemidler 34
4 Nærmere om motsyklisk kapitalkrav 37
4.1 Effekter av motsyklisk krav til kapitalbuffer 37
4.2 Grunnlag for å bestemme nivået på et motsyklisk kapitalkrav 42
4.2.1 Innledning 42
4.2.2 Føringer fra Basel III-reglene og EU-kommisjonens utkast til CRD IV 43
4.2.3 Baselkomiteens forslag til indikator 45
4.2.4 Alternative/supplerende indikatorer 49
4.2.5 Bruk av modeller 51
4.2.6 Særlig om kriterier for å frigi bufferen 52
4.2.7 Oppsummering 53
5 Forholdet mellom motsyklisk kapitalbuffer og andre politikkområder 55
5.1 Forholdet til utøvelsen av pengepolitikken 55
5.1.1 Pengepolitikkens virkemåte 55
5.1.2 Forholdet til bruk av en motsyklisk kapitalbuffer 56
5.2 Forholdet til tilsynsmyndighetenes Pilar II-vurderinger 58
5.2.1 Beskrivelse av tilsynsmyndighetenes Pilar II-vurderinger 58
5.2.2 Forholdet til bruk av en motsyklisk kapitalbuffer 60
6 Nærmere om institusjonelle rammer/organisering for makrooovervåking 62
6.1 Innledning 62
6.2 Mulige modeller for institusjonell organisering av makrooovervåking 62
6.2.1 Oversikt fra IMF 62
6.2.2 ESRB 64
6.3 Råd om innretning i Norge 64
6.3.1 Finanskriseutvalgets tilråding 64
6.3.2 Norges Banks høringssvar 65
6.3.3 Finanstilsynets høringssvar 65
6.3.4 FNOs høringssvar 66
6.3.5 Tilrådning fra IMF 66
6.4 Mulige modeller for beslutningsstruktur for makrooovervåking i Norge 67
6.5 Gruppens vurderinger av rammer/organisering 70

6.5.1 Innledning 70
6.5.2 Nærmere om organisering av arbeidet med å fastsette motsyklisk buffer 70
7 Nærmere om andre virkemidler 74
7.1 Virkemidler rettet mot bankenes utlånspraksis 74
7.1.1 Begrensninger på belåningsgrad 74
7.1.2 Begrensninger på gjeldsgrad 75
7.1.3 Hjemmel for å fastsette nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet 76
7.2 Kapitalkrav for bankers boliglån 77
7.2.1 Risikovekter 78
7.3 Kapitalkrav for systemviktige banker 78
7.4 Tiltak rettet mot bankenes finansiering 79
7.4.1 Kvantitative likviditetskrav 80
7.4.2 Stabilitetsavgift (avgift på markedsfinansiering) 80
7.4.3 Bankenes tilgang til likvide midler i sentralbanken 81
Oversikt over vedlegg 82

1 Bakgrunn

Arbeidsgruppen for makroovervåking legger med dette frem sin utredning. Utredningen inneholder en beskrivelse av utviklingen av makroovervåking og makrovirkemidler. Gruppen har utredet hvordan arbeidet med en motsyklisk kapitalbuffer bør innrettes i Norge og blant annet beskrevet forholdet mellom motsyklisk kapitalbuffer og utøvelse av pengepolitikken og forholdet mellom motsyklisk kapitalbuffer og tilsynsmyndighetens pilar II-vurdering. Et flertall av gruppens medlemmer foreslår at Norges Bank får ansvaret for både å utarbeide beslutningsgrunnlag og å treffe beslutning om motsyklisk kapitalbuffer. Et mindretall foreslår at både Finanstilsynet og Norges Bank utarbeider vurderinger av behovet for å innføre og fjerne et krav om motsyklisk buffer, og at beslutning tas av Finansdepartementet, alternativt av Finanstilsynet.

Arbeidsgruppen har også drøftet andre mulige diskresjonære konjunkturelle virkemidler, men foreslår ikke innføring av andre slike virkemidler nå. Dersom det senere blir aktuelt å innføre flere makrovirkemidler, mener gruppen at det bør vurderes særskilt hvor kompetansen til å treffe beslutning om slike virkemidler skal ligge. Arbeidsgruppen ble oppnevnt 15. september 2011 med følgende mandat:

«Arbeidsgruppen skal utrede hvordan arbeidet med bufferkrav og makroovervåking bør innrettes i Norge, herunder blant annet spørsmål om utforming av motsyklisk kapitalbuffer. Gruppen skal foreslå regler som gjennomfører våre forventede EØS-forpliktelser forutsatt at EUs CRD IV regelverk tas inn i EØS-avtalen. Arbeidsgruppen skal videre vurdere og eventuelt foreslå andre diskresjonære virkemidler som kan være aktuelle i forbindelse med organiseringen av et system for makroovervåking i Norge.

I utredningen om en motsyklisk kapitalbuffer skal arbeidsgruppen bl.a. vurdere:

- *hvilke kriterier som bør ligge til grunn for beslutning om å øke eller redusere det motsykliske bufferkravet og utforming av dette*
- *forholdet mellom bruk av en motsyklisk kapitalbuffer og utøvelsen av pengepolitikken, og forholdet til tilsynsmyndighetenes pilar II-vurdering*
- *tilsynsmyndighetenes sanksjoner*
- *andre tilknyttede problemstillinger*

Arbeidsgruppen skal legge fram en rapport til Finansdepartementet med utkast til regler som blant annet gjennomfører Basel-komiteens og EU-kommisjonens forslag til krav om bufferkapital og makroovervåking innen 15. januar 2012. I arbeidet med utkast til regler skal gruppen se hen til Banklovkommisjonens utkast til ny finanslovgivning i NOU 2011: 8.

Finansdepartementet kan endre mandatet, tidsfristen mv.»

Finansdepartementet ga 30. september gruppen i oppdrag å vurdere *«Finanstilsynets forslag om en lovhjemmel til å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis som en integrert del av arbeidsgruppens utredning.»*

Finansdepartementet utsatte 12. desember tidsfristen for levering av rapporten til 15. januar 2012. Arbeidsgruppen ble tidlig i januar kjent med at det europeiske systemrisikorådet

(ESRB) mandag 16. januar planla å sende anbefalinger til ECOFIN om «macroprudential mandate of national authorities». På bakgrunn av dette har gruppen avtalt at levering av rapporten utsettes noe slik at gruppen kan ta hensyn til disse nye opplysningene.

Gruppens medlemmer har vært direktør Birger Vikøren og direktør Ingvild Svendsen fra Norges Bank, direktør Erik Lind Iversen og tilsynsrådgiver Harald Johansen fra Finanstilsynet og avdelingsdirektør Erling G. Rikheim (leder), avdelingsdirektør Mirella E. Wassiluk og avdelingsdirektør Yngvar Tveit fra Finansdepartementet. Seniorrådgiver Kari Anne Haugen og rådgiver Remy Edseth har vært sekretærer for arbeidsgruppen.

Gruppen har som ledd i arbeidet hatt møter med FNOs administrasjon og representanter for banknæringen, samt med professor Steinar Holden. Gruppen har til sammen hatt 11 møter.

2 Nærmere om makroovervåking

2.1 Hva er makroovervåking?

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet formidler finansiering, utfører betalinger og omfordeler risiko på en tilfredsstillende måte. Selv om finansinstitusjonene hver for seg kan framstå som solide, kan ubalanser bidra til økt systemrisiko i finansmarkedene, og øke faren for finansiell ustabilitet. Den internasjonale finanskrisen avdekket også at det er vanskelig å opprettholde finansiell stabilitet gjennom den tradisjonelle kombinasjonen av makroøkonomiske virkemidler og tilsyn med de enkelte finansinstitusjonene hver for seg.

Det er derfor bred internasjonal enighet om at det, i tillegg til styrking av mikroreguleringen, er behov for å styrke overvåkingen av finanssystemet som helhet, for å identifisere og redusere systemrisiko.

BIS definerer makroovervåking av finansnæringen («macroprudential supervision») som

«*the use of prudential tools with the explicit objective of promoting the stability of the financial system as a whole, not necessarily of the individual institutions within it. The objective of macroprudential policy is to reduce systemic risk by explicitly addressing the interlinkages between, and the common exposures of, all financial institutions, and the procyclicality of the financial system*».[1]

IMF forklarer målet med makroovervåking slik:

«*Macroprudential policy uses primarily prudential tools to limit systemic or system-wide financial risk, thereby minimizing the incidence of disruptions in the provision of key financial services that can have serious consequences for the real economy, by (i) dampening the build-up of financial imbalances; (ii) building defenses that contain the speed and sharpness of subsequent downswings and their effects on the economy; and (iii) identifying and addressing common exposures, risk concentrations, linkages, and interdependencies that are sources of contagion and spillover risks that may jeopardize the functioning of the system as a whole*.»[2]

Målsettingen for makroovervåking kan formuleres som å overvåke, identifisere og redusere systemrisiko i det finansielle systemet, for å gjøre systemet mer robust mot finansiell ustabilitet. Systemrisiko har både en tidsdimensjon og en tverrsnittsdimensjon. Systemrisiko bygges typisk opp ved at det over tid skapes ubalanser på systemnivå; ofte knyttet til vekst i formuespriser og gjeld i økonomien. Risikoen som følger av ubalansene kan forsterkes ved at finansinstitusjonene bygger opp like eksponeringer og ved at fordringene mellom finans-institusjonene øker i volum. Da blir de mulige smittevirkningene mellom finansinstitusjonene mer omfattende, og risikoen for alvorlige kriser øker.

Makroovervåking skal særlig adressere risiko knyttet til konjunkturelle svingninger i finansinstitusjonene og finansmarkedene (prosyklikalitet), og risiko knyttet til sammenhengen

[1] Tale av Jaime Caruana 23. april 2010.: «Macroprudential policy: working towards a new consensus».
[2] IMF. Notat 14. mars 2011: «Macroprudential Policy: An Organizing Framework»

mellom finansinstitusjoner og markeder (tverrsnittsrisiko). Det arbeides med å utvikle både overvåking av, og virkemidler som skal bidra til å redusere, disse formene for risiko.

Det kan være et samspill mellom risikoen i tids- og tverrsnittsdimensjonene, ettersom potensialet for smittevirkninger i hovedsak bestemmes av strukturelle forhold. Det er derfor viktig med rammebetingelser som begrenser dette potensialet. Makroovervåking har også en bred grenseflate mot mikroregulering. Makroovervåking forutsetter, og kan ikke erstatte, robust mikroregulering. For å oppnå en hensiktsmessig regulering av finansinstitusjonene bør det være god koordinering mellom makroovervåking og mikroregulering.

2.1.1 Hvordan overvåke og identifisere systemrisiko?

Makroovervåking forutsetter at man kan identifisere oppbygging av systemrisiko tidlig nok til at man har mulighet til å sette inn nødvendige tiltak for å opprettholde, eller forebygge svekkelse av, finansiell stabilitet. Overvåkingen må først og fremst bygge på indikatorer som erfaringsmessig sier noe om økonomiske sykler, oppbygging av ubalanser og sannsynlighet for finanskriser, inkludert data fra finansinstitusjonene.

Det er viktig å forstå sammenhengene mellom risikoeksponeringen i viktige finans-institusjoner. Analyser av potensielle smittevirkninger bør ikke bare omfatte eksponeringer mellom institusjonene, men også felles eksponeringer på passiva- og aktivasiden. Mye av smitten mellom finansinstitusjonene i første fase av den internasjonale finanskrisen kom gjennom prisdannelsen i markeder der de fleste finansinstitusjonene hadde like posisjoner (samme type aktiva).

I perioder med høy kredittvekst og vekst i prisen på formuesgoder vil risikoen i økonomien øke. Ubalanser i gjelds- og formuesmarkedene kan bygges raskere opp i oppgangstider, og da kan finanssystemet bli mer sårbart for sjokk jo lenger oppgangstidene varer. Analyse av ubalanser i gjeldsmarkedene og i markedene for boliger og andre formuesobjekter er sentralt for makroovervåking av finansnæringen. Analysene bør omfatte ikke bare spørsmålet om hvor store ubalanser det er på systemnivå i nåsituasjonen, men også hvor stor faren er for at slike ubalanser kan bygges opp framover. Det er viktig å identifisere de sammenhengene som ligger bak ubalansene.

Analysene må gi grunnlag for valg av virkemidler. Analysene må ha et makroperspektiv, i den forstand at det er den totale eksponeringen og effekten av tiltak i hele systemet som skal analyseres. Samtidig er kunnskap om bankenes balanser og inntjening og om situasjonen i bankenes utlåns- og innlånsmarkeder et nødvendig grunnlag for alle typer makroovervåking.

2.1.2 Hvordan redusere systemrisiko?

Prosyklikalitet refererer seg til at banker og andre finansinstitusjoner kan opptre slik at de forsterker en konjunkturoppgang gjennom lempeligere kredittpraksis og økt risikovillighet i oppgangstider. Dette kan igjen føre til økt etterspørsel og stigende aktivapriser, slik at oppgang forsterkes og aktivaene verdsettes for høyt (bobler). Motsatt vil finansinstitusjonene kunne forsterke en nedgangskonjunktur ved å stramme inn kredittpraksis. Kapital- og

likviditetsreglene, regnskapsreglene og regelverket for premier til sikringsfondet kan, avhengig av utformingen, bidra til å forsterke finansinstitusjonenes prosykliske adferd og dermed forsterke svingningene i økonomien.

Finansmarkedsregulering bør ideelt sett dempe prosyklikalitet i finansinstitusjonenes atferd. Det vil si at reguleringene bør bli «strengere» når faren for oppbygging av ubalanser er størst. Hensikten vil dels være å dempe faren for at det bygges opp ubalanser, og dels å sette finansinstitusjonene bedre i stand til å fungere normalt i en situasjon der ubalansene blir reversert.

Det er også viktig å redusere eller motvirke oppbygging av strukturell ustabilitet og risiko for regelverksarbitrasje.

2.2 Arbeid med finansiell stabilitet og virkemidler i Norge i dag

2.2.1 Institusjonelle rammer

Arbeidet med å sikre finansiell stabilitet er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for å overvåke finansiell stabilitet og å sette rammevilkår for finansnæringen. Norges Bank og Finanstilsynet skal medvirke til at det finansielle systemet er robust og effektivt, og overvåker finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true den finansielle stabiliteten. Finanstilsynet fører tilsyn med den enkelte institusjon og har fullmakt til å gripe inn ved kriser, eller fare for kriser, gjennom krav og pålegg til den enkelte institusjon. Norges Bank har ansvaret for å overvåke det finansielle systemet som helhet, og er långiver i siste instans.

Norske myndigheter har over mange år lagt vekt på å ha et robust regelverk som omfatter alle finansinstitusjoner og hele finansmarkedet, og som bidrar til god soliditet i finansnæringen. Norge har også ett felles tilsynsorgan som dekker hele finansmarkedet. Dette bidrar til felles standarder og et konsistent regelverk og tilsyn med ulike typer finansinstitusjoner, basert på prinsippet om «samme risiko, samme regulering».

For å redusere sannsynligheten for og omfanget av likviditets- eller soliditetssvikt i finansinstitusjoner er det etablert omfattende krav om blant annet soliditet, likviditet og tilsyn for finansinstitusjoner. Erfaringer viser at sviktende likviditet og soliditet kan true den finansielle stabiliteten også i land med omfattende soliditetsregulering og tilsyn, og at situasjonen kan forverres om den håndteres utilstrekkelig eller om nødvendige tiltak settes inn for sent. Det er derfor viktig med en god beredskap for også å kunne håndtere en situasjon hvor finansiell stabilitet er truet. I lys av den aktuelle situasjon vil også oppmerksomheten være rettet mot markedets funksjonsdyktighet.

Det er etablert faste trepartsmøter mellom Finansdepartement, Finanstilsynet og Norges Bank for å utveksle informasjon, diskutere utsiktene for finansiell stabilitet og koordinere kriseberedskap. Det første trepartsmøtet ble holdt 30. oktober 2006. Normalt holdes det to møter i året, men oftere ved behov. Som følge av usikkerhet i finansmarkedene har det vært holdt hyppigere trepartsmøter de siste to årene. Det gjennomføres toppledermøter mellom

Finanstilsynet og Norges Bank to ganger i året, og kontaktmøter mellom Finans- og forsikringsavdelingen i Finanstilsynet og Norges Bank Finansiell stabilitet omtrent hver sjette uke. En betydelig del av informasjonsutvekslingen gjøres gjennom utveksling av rapporter og analyser. Norges Bank har hatt en fast observatør i Finanstilsynets styre siden 1. januar 1994.

Det er i første rekke Finanstilsynet og Norges Bank, med sine virkemidler innenfor gitte rammer, som skal håndtere institusjoner og markeder. Norges Bank skal etter sentralbankloven underrette departementet når det etter Norges Banks oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken. Banken overvåker det finansielle systemet som helhet, og to ganger i året sender banken brev til Finansdepartementet med vurderinger av utsiktene for finansiell stabilitet og råd om tiltak som kan motvirke oppbygging av systemrisiko. Banken har også ansvar for utøvelsen av pengepolitikken. Norges Bank styrer banksystemets likviditet og gir bankene lån. Det gir Norges Bank en spesiell rolle som overvåker av likviditetsrisikoen i banksystemet. Som långiver i siste instans har Norges Bank en sentral rolle i håndtering av kriser. Finanstilsynet skal i henhold til finanstilsynsloven forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tillagt Kongen eller et departement. Finansdepartementet treffer beslutninger, inkludert beslutninger som gjelder finansiell stabilitet, blant annet på grunnlag av råd og innspill fra Norges Bank og Finanstilsynet.

2.2.2 Overvåking av systemrisiko i Norge

Nærmere om Finansdepartements overvåking av systemrisiko

Finansdepartementet analyserer løpende den økonomiske utviklingen internasjonalt og i Norge. Anslag for utviklingen i produksjon, sysselsetting og nominelle størrelser framover er viktige premisser for utformingen av den økonomiske politikken. En god forståelse av økonomiens virkemåte, herunder sammenhengene mellom realøkonomien og finansmarkedene er sentralt i dette arbeidet. Den internasjonale finanskrisen har synliggjort hvor raskt problemer i finansmarkedene kan spre seg mellom markeder og land, og hvor viktig velfungerende finansmarkeder er for utviklingen i resten av økonomien. Utviklingen de senere årene har også illustrert hva oppbygging av ubalanser i gjelds- og formuespriser kan lede til.

Departementet følger på denne bakgrunn utviklingen i både realøkonomi og finansmarkeder tett. Departementets analyser bygger på et stort omfang av statistikk og informasjon, innhentet fra mange forskjellige hold både internasjonalt og i Norge. Norges Bank og Finanstilsynet bidrar med informasjon og vurderinger av relevante utviklingstrekk i finansmarkeder, banker og finansinstitusjoner, jf. under. Finansdepartementets vurderinger publiseres bl.a. i nasjonalbudsjettdokumenter hvert halvår og i den årlige Finansmarknadsmeldinga.

Nærmere om Norges Banks overvåking av systemrisiko

Norges Bank publiserer hvert halvår en rapport om finansiell stabilitet. I rapporten vurderes utsiktene for finansiell stabilitet, og hvorvidt det er i ferd med å bygges opp systemrisiko. På grunnlag av analysene gis det råd om tiltak som bør gjennomføres for å unngå at det bygger

seg opp systemrisiko. Til grunn for vurderingene ligger analyser av sårbarheter i det finansielle systemet og risikofaktorer utenfor det finansielle systemet, basert på sammenstilling av statistikk og data om bl.a. bankenes balanser, foretakenes og husholdningenes finansielle stilling og av indikatorer for utviklingen i realøkonomien og finansmarkeder i Norge og utlandet. Banken publiserer kvartalsvise Utlånsundersøkelser som gir viktig informasjon om utviklingen i bankenes utlånspraksis. I tillegg henter banken jevnlig inn informasjon om bankenes finansieringssituasjon i en egen likviditetsundersøkelse. Ved behov kan bankens regionale nettverk brukes til å undersøke foretakenes finansieringssituasjon.

Utsiktene for finansiell stabilitet oppsummeres i et diagram som omfatter syv ulike aspekter ved det finansielle systemets sårbarhet og risikofaktorer. Diagrammet er basert på mer enn 40 underindikatorer. Dokumentasjon av vurderingssystemet finnes på bankens hjemmesider. Rapporten finansiell stabilitet inneholder i tillegg en rekke utdypninger av aktuelle problemstillinger som for eksempel ulike sider ved nytt internasjonalt regelverk for finansinstitusjoner. Utrednings- og forskningsarbeider publiseres jevnlig i egne publikasjonsserier på bankens hjemmesider.

Norges Bank benytter et bredt sett av modeller i analysene av norsk og internasjonal økonomi. Modellporteføljen omfatter flere ulike modelltyper. I arbeidet med finansiell stabilitet har Norges Bank utviklet et særskilt modellapparat for å analysere samspillet mellom den finansielle sektoren, realøkonomien og banksystemets motstandsdyktighet mot sjokk. Modellapparatet består av en makroøkonometrisk modell hvor blant annet samspillet mellom formuespriser, husholdningenes gjeldsutvikling og realøkonomien er modellert. Makromodellen er sentral i fremskrivninger av boligpriser og husholdningenes gjelds- og rentebelastning. Modellen inneholder også bankenes kapitaldekning. I tillegg består modellapparatet av mikrobaserte modeller for banksektoren, husholdningssektoren og foretakssektoren.

Modellapparatet benyttes til å gjennomføre makrostresstester av banksystemet. I disse stresstestene er stressalternativet ment å skulle teste banksektorens tåleevne i et scenario som er lite sannsynlig, men ikke helt utelukket. Hovedresultatene av stresstestene publiseres i rapportene om finansiell stabilitet. I tillegg offentliggjøres en utdyping av stresstestene i publikasjonen Penger og kreditt.

Nærmere om Finanstilsynets overvåking av systemrisiko

Finanstilsynet har i lang tid supplert tilsynet med de enkelte finansinstitusjonene med et makrobasert tilsyn.

Makroarbeidet i Finanstilsynet har vært konsentrert til kartlegging av økonomiske sjokk som vil kunne lede til problemer i finansnæringen. Risikoen for oppbygging av bobler, spesielt i kreditt- og eiendomsmarkedene, vies stor oppmerksomhet. Overvåkingen er hovedsakelig bygget opp rundt et indikator- og analysesett som grovt regnet dekker seks hovedkategorier, og som fanger opp både makro- og mikroforhold:

1. Konjunkturutviklingen i norsk og internasjonal økonomi.
2. Utviklingen i markedene; herunder markedene for bolig- og forretningseiendommer, råvare-, valuta- og verdipapirmarkedene.
3. Utviklingen i husholdnings- og foretakssektorene.
4. Finansiell sektor (bank og livsforsikring) med analyser av lønnsomhet, likviditet og soliditet for enkeltinstitusjoner, grupper av institusjoner og næringen som helhet.
5. Strukturelle og konkurransemessige forhold i finansnæringen og finansmarkedene.
6. Ad hoc undersøkelser, stresstester mv.

Den makroøkonomiske overvåkingen drar nytte av den tette kontakten med (den stedlige) tilsynsvirksomheten, blant annet fordi en kan oppdage kilder til risiko gjennom inspeksjons-virksomheten. Samtidig er vurderinger fra den makroøkonomiske overvåkingen viktig grunnlag for vurdering av spesialanalyser og som bakgrunnsinformasjon ved stedlige tilsyn.

Makroanalyser nyttes i SREP (supervisory review and evaluation process) og i gjennomgangen av bankenes ICAAP (internal capital adequcy assessment process). I vurderingene av kapitalbehovet legges til grunn risikoen i den enkelte bank og risikoen i økonomien som helhet. Det vurderes om bankenes kapitaldekning og fremtidige kapitalplaner sikrer tilstrekkelig soliditet til å opprettholde utlånsvirksomheten også gjennom en nedgangskonjunktur som varer over flere år. Den fremtidige makroøkonomiske utviklingen og usikkerheten knyttet til denne er derfor svært viktig.

Finanstilsynet har hvert halvår siden 1995 utarbeidet rapporter over bankenes risiko, som også omfatter makroøkonomiske forhold og vurderinger av utsiktene for finansiell stabilitet. Fra 2002 har tilsynet offentliggjort rapporter om utviklingen i økonomien, markedene og institusjonene.

2.2.3 Oversikt over gjeldende finansmarkedsregulering og kapitalkrav

Finansmarkedsregulering

Norske myndigheter stiller minstekrav til kapital for å fremme soliditeten, og minstekrav til likviditet for å fremme likviditeten i finansinstitusjonene. Det er også omfattende adferds-regler for finansinstitusjoner og aktører i finansmarkedene. Finanstilsynet påser at reglene følges. Norske myndigheter har lagt vekt på en enhetlig finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren, og som regulerer ulike deler av finansmarkedet på en konsistent og helhetlig måte. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som har risikoen. Dette bidrar til mer solide institusjoner, og motvirker at risiko hoper seg opp i institusjoner med lave krav. Konsernregler skal sikre at både konsernene samlet sett og de enkelte foretakene som inngår i konsernet skal være solide og likvide. Myndighetene har videre lagt vekt på at reglene skal være konsistente over tid, for å unngå at reglene gjøres mer lempelige i gode tider og må strammes inn i dårlige tider. Vi har også ett tilsyn for hele finansnæringen. Dette bidrar til konsistens i tilsynet på tvers av bransjer, god samlet oversikt over utviklingen i finansnæringen, og et godt grunnlag for å vurdere risikoen i finansnæringen samlet sett.

I perioden etter andre verdenskrig kan utviklingen i reguleringen på finansmarkedsområdet deles inn i fire hovedfaser:

- Fram til midten av 1980-tallet var reguleringsregimet i Norge, og for så vidt også i mange andre land, preget av strenge, kvantitative regler for tilbudet av kreditt.
- På 1980-tallet var finansmarkedene gjenstand for omfattende deregulering av kredittstyringen, der politisk detaljstyring i stor grad ble erstattet av markedsmekanismer, samtidig som reguleringen av finansinstitusjonene var gjenstand for store endringer.
- De siste 20 årene har implementering av stadig flere EU/EØS-regler i norsk lovgivning preget regelverksutviklingen i Norge, men på viktige områder skiller den norske reguleringen seg fra EUs minstekrav, og Norge har videreutviklet en selvstendig norsk reguleringstradisjon.
- Den internasjonale finanskrisen i 2007-2009 avdekket svakheter i reguleringen i mange land, og det ble umiddelbart satt i gang et omfattende internasjonalt arbeid for å styrke finansmarkedsreguleringen.

Kapitalkrav

Det nåværende kapitaldekningsregelverket i Norge trådte i kraft 1. januar 2007 og gjennomfører EØS-reglene som svarer til EUs direktiv 2006/48/EF (CRD) og 2006/49/EF (CAD), som igjen bygger på de såkalte Basel II-reglene. Lovreglene, som inneholder generelle og overordnede bestemmelser om kapitaldekning og hjemler for nærmere forskriftsfastsetting, ble vedtatt av Stortinget 16. juni[3] og sanksjonert 30. juni 2006. Finansdepartementet har fastsatt detaljerte regler for beregningsgrunnlaget knyttet til kapitalkravet i forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond mv. (kapitalkravsforskriften). Det er også fastsatt regler om store engasjementer i forskrift 22. desember 2006 nr. 1615 om kredittinstitusjoners og verdipapirforetaks store engasjementer. Formålet med forskrift om store engasjementer er å begrense størrelsen på det tap en institusjon kan påføres dersom motparten ikke kan innfri sine forpliktelser.

Kapitaldekningsreglene bygger på tre såkalte pilarer. Pilarene skal understøtte hverandre gjensidig og skal til sammen bidra til å fremme finansiell stabilitet. Pilar I inneholder de tekniske beregningene av kapitalkravene og definerer minimumskravet til ansvarlig kapital. Disse kravene skal dekke det minimum institusjonen tar av kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. Bankene kan beregne minstekrav for kredittrisiko etter to alternative metoder: standardmetoden eller internratingmetoden (IRB-metoden).

Pilar II omhandler tilsynets egen/supplerende vurdering av en enkeltinstitusjons samlede risiko. Institusjonene skal vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering. Tilsynsmyndighetene skal vurdere disse prosessene, og det er åpnet for at tilsynet kan stille kapitalkrav på institusjonsnivå utover det som kreves etter pilar I.

[3] Besl. O. nr. 81 (2005-2006) 13. juni 2006, bifalt av Lagtinget 16. juni 2006

Pilar III inneholder regler om informasjon som institusjonen skal gjøre offentlig tilgjengelig. Krav til informasjonen institusjonen skal offentliggjøre, skal bidra til å styrke markedsdisiplinen.

Banker som beregner kapitalkrav etter risikobaserte, interne modeller i henhold til de nye Basel II-reglene (IRB-banker), skal som en overgangsordning ha en nevner i beregningen av sin kapitaldekning som minst tilsvarer 80 prosent av nevneren for beregning av minstekravet til kapital under de mer sjablongmessige Basel I-reglene. Denne overgangsregelen gjaldt opprinnelig frem til 31. desember 2011, men ble i desember 2011 forlenget inntil videre. Denne overgangsregelen omtales vanligvis som «Basel I-gulvet».

Eventuelle utilsiktede effekter av dagens kapitalkrav beregnet etter pilar I kan også motvirkes av pilar II (og i noen grad også av pilar III) i regelverket. Finanstilsynet kan som nevnt stille kapitalkrav på institusjonsnivå, og stiller allerede under pilar II krav til IRB-bankene om å sette av kapital til en konjunkturbuffer i oppgangstider, slik at det ligger en buffer mellom minstekravet og faktisk kapitaldekning.

Institusjonell rollefordeling i arbeidet med makrotilsyn i Norge og systemhensyn i dagens regelverk er blant annet omtalt i boks 19.1 i NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser.

2.3 Kredittreguleringer og lavrentepolitikk

Ønsket om å styre kredittgivingen over tid er ikke nytt. I store deler av etterkrigstiden har norsk kredittpolitikk vært lagt opp med sikte på å styre både kredittvolum og kreditt-sammensetning. Kredittloven, lov av 25. juni 1965 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene, var en fullmaktslov som ga myndighetene adgang til å ta i bruk en rekke forskjellige virkemidler i penge- og kredittpolitikken. Kongen kunne utferdige bestemmelser om likviditetsreserver, valutadekningsreserver, tilleggsreserver på utlånsøkningen, plasseringsplikt i obligasjoner, direkte utlånsregulering for visse kredittinstitusjoner, regulering av garantier i låneforhold, høyeste rentesats for utlån og emisjonskontroll på obligasjonsmarkedet. Videre kunne Finansdepartementet innføre bestemmelser om oppgaveplikt for visse kredittinstitusjoner og om plikt til å gi oppgaver over rentesatser.

Kredittloven var et viktig grunnlag for penge- og kredittpolitikken i Norge fra 1965 da det for første gang ble publisert et samlet kredittbudsjett som en del av stats- og nasjonalbudsjettet for det etterfølgende året. Kredittbudsjettene anga tallfestede rammer for samlet kredittilførsel til private og kommuner, og en fordeling av denne rammen på ulike grupper av kreditt-institusjoner. Bankkriseutvalget (jf. NOU 1992: 30) oppsummerte målene for penge- og kredittpolitikken under reguleringsperioden i tre punkter:

1. Opprettholde en kontrollert renteutvikling.
2. Sørge for en balansert kredittilgang, altså hindre at kredittinstitusjonenes utlån vokste for sterkt.
3. Kanalisere kreditten til de ønskede realøkonomiske sektorer.

Den detaljerte utformingen av reguleringene endret seg over tid. En sentral oppgave for myndighetene i store deler av reguleringsperioden var å holde igjen på utlånsøkningen fra

bankene og finansieringsselskapene. Dette må blant annet ses i sammenheng med den lavrentepolitikken som ble ført. Kredittmarkedet var således gjenstand for et detaljert opplegg med både rente- og mengderegulerting.

Bankenes utlån ble blant annet styrt ved å påvirke likviditeten i banksystemet, først og fremst gjennom krav til primære og sekundære likviditetsreserver i forhold til forvaltningskapitalen i bankene (§ 4-6). Dersom det skulle bli behov for det, ga loven i tillegg åpning for å pålegge banken å holde tilleggsreserver (§ 8). Krav om tilleggsreserver var en prosentvis binding i forhold til utlånsøkningen, hvis den kom over et visst nivå. En tredje hovedbestemmelse i loven var § 9 om bankenes plasseringsplikt, der bankene kunne pålegges å plassere en viss andel av økningen i forvaltningskapitalen i ihendehaverobligasjoner. Formålet var dels å binde likviditet, men også å sikre finansieringen av statsbankene.

Generelt ble reguleringssystemet satt under økende press i 1970-årene. Den økte inflasjonen, kombinert med en økning av marginalskatten på lønnstakernes nettoinntekt, førte til et kraftig fall i lånekostnadene etter skatt, som bidro til å øke kredittetterspørselen. Som en følge av blant annet lavrentepolitikken vokste det parallelt med denne utviklingen fram et uregulert kredittmarked. Dette markedet vokste dels fram på siden av, men også i tilknytning til, de ordinære kredittinstitusjonene. Videre fant det sted økt kredittgiving over landegrensene og en fremvekst av et mer effektivt internasjonalt pengemarked. Endelig medførte utviklingen innen datateknologien at kostnadene ved betalingstransaksjoner ble redusert, og at de kunne skje i et stadig raskere tempo.

Dereguleringen av kredittmarkedet skjedde gradvis over en årrekke. I 1988 var omtrent alle gjenværende reguleringer tatt bort. Det vises til f.eks. NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid og St. meld. nr. 39 (1993-94) Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen, for en nærmere beskrivelse av bruken og avviklingen av kredittreguleringene.

2.4 Nye internasjonale anbefalinger/regler i Basel III og CRD IV

2.4.1 Nye kapitalkrav mv.

Baselkomiteen for banktilsyn vedtok nye anbefalinger for kapital- og likviditetskrav for banker, de såkalte Basel III-standardene, 16. desember 2010. Basel III-standardene innebærer blant annet strengere krav til omfang av og kvalitet på kjernekapital, hvor ren kjernekapital («common equity tier 1») skal utgjøre 4,5 prosent (i dag 2 prosent) og kjernekapitalen («tier 1») skal utgjøre 6 prosent (i dag 4 prosent) av beregningsgrunnlaget[4]. Kravet til ansvarlig kapital holdes etter standardene uendret på 8 prosent av beregningsgrunnlaget (risikovektet balanse). Videre foreslår Baselkomiteen å innføre et nytt krav til uvektet egenkapitalandel («leverage ratio»), krav til bevaringsbuffer, krav til motsyklisk kapitalbuffer, og kvantitative likviditetskrav. Kravet til bevaringsbuffer («capital conservation buffer») innebærer at bankene skal holde ren kjernekapital på 2,5 prosent av beregningsgrunnlaget i tillegg til

[4] Beregningsgrunnlaget utgjør eiendelene i balansen samt forpliktelser utenom balansen, redusert med fastsatt vekting ut i fra definert risiko knyttet til den enkelte type eiendel eller forpliktelse.

minstekravet. For å beskytte banksystemet mot følgene av sterk kredittvekst skal bankene i perioder med sterk kredittvekst i tillegg holde en motsyklisk kapitalbuffer («countercyclical buffer»). Størrelsen på den motsykliske bufferen kan variere over tid.

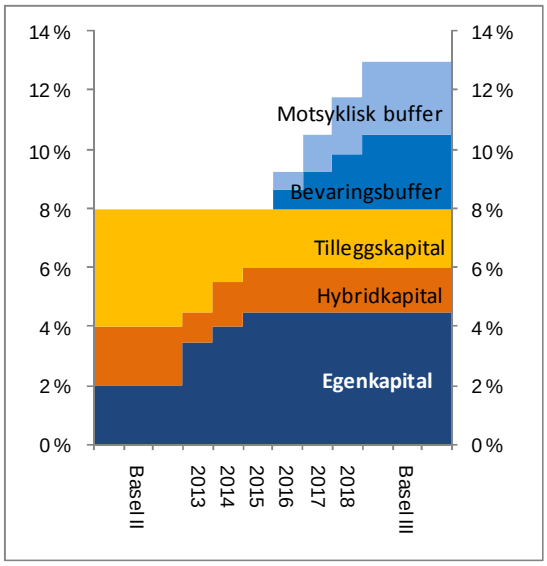
Reglene for hva som kan godkjennes som hhv. ren kjernekapital, kjernekapital og tilleggskapital foreslås strammet inn.

Basel III-standardene inneholder også to kvantitative likviditetskrav, et krav til likviditets-buffer («liquidity coverage ratio tier 1»), og et krav om stabil finansiering («net stable funding ratio»). Det første er et krav til hvor mye likvide eiendeler en bank må ha for å kunne klare perioder med svikt i markedene for finansiering. Det andre er et krav til sammensetningen av finansieringskilder eller hvor stabil finansieringen må være.

De nye kravene skal i henhold til Basel III fases inn over en lang periode, og vil først få full virkning fra 1. januar 2019. Kapital som ikke lenger kvalifiserer som kjernekapital eller tilleggskapital skal fases ut innen utgangen av 2023.

Figur 2.1 illustrerer den foreslåtte overgangen fra Basel II-standarder for kapitalkrav til Basel III-standardene.

Figur 2.1 Innfasingsplan for de nye kapitalkravene.



Kravet til ansvarlig kapital som andel av risikovektet beregnings-grunnlag skal etter EU-kommisjonens forslag fremdeles være 8 prosent, men må bestå av en høyere andel ren kjernekapital/ egenkapital (resten kan bestå av hybrid- og tilleggskapital). På toppen av dette kommer krav om bevaringsbuffer på minst 2,5 prosent og et konjunkturvarierende motsyklisk bufferkrav på mellom 0 og 2,5 prosent.

Kilde: Baselkomiteen, Finansmarknadsmeldinga 2010.

EU-kommisjonen la 20. juli 2011 frem sitt forslag til gjennomføring av Basel III-standardene for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak i EU-området. Dette er den tredje revisjonen av kapitalkravsdirektivene til EU, og kalles CRD IV. Forslaget innebærer at EUs gjeldende regelverk inkludert kapitalkrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak erstattes av:

(1) en forordning med krav til institusjonenes soliditet og likviditetsstyring mv.[5] og

[5] KOM (2011) 452: Forslag til Europa-parlamentets og Rådets forordning om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber, lagt frem 20. juli 2011.

(2) et nytt direktiv med krav til nasjonal regulering av adgangen til å drive virksomhet som kredittinstitusjon, kapitalkrav for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak mv.[6]

Disse to rettsaktene er nå til behandling i EUs parlament og EUs råd.[7] Etter forslaget skal direktivet gjennomføres i nasjonal rett senest 31. desember 2012, og de nasjonale reglene skal tre i kraft 1. januar 2013. Forordningen er også foreslått anvendt fra 1. januar 2013.

CRD IV anses EØS-relevant, og nye EØS-regler som svarer til CRD IV må forventes å kreve at vi i Norge innfører kapitalkrav for blant annet banker i tråd med de nye Basel-standardene og EUs nye CRD IV-regelverk.

På møtet 26. oktober 2011 i Det europeiske Råd ble det blant annet oppnådd enighet om at banker bør ha minst 9 prosent ren kjernekapital.[8] Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) ga 8. desember 2011 en anbefaling til EUs medlemsstater om oppkapitalisering som innebærer at de 71 største bankene i EØS-området skal ha en ren kjernekapital dekning på 9 prosent fra 1. juli 2012:

«The formal Recommendation adopted by the EBA's Board of Supervisors states that national supervisory authorities should require the banks included in the sample to strengthen their capital positions by building up an exceptional and temporary capital buffer against sovereign debt exposures to reflect market prices as at the end of September. In addition, banks will be required to establish an exceptional and temporary buffer such that the Core Tier 1 capital ratio reaches a level of 9% by the end of June 2012.»[9]

Etter anbefalingen har landene handlefrihet til å velge beregningsgrunnlag for et slikt krav.[10]

Det er ikke fullt ut avklart hvordan forholdet blir mellom EBAs anbefaling om et krav om minst 9 prosent ren kjernekapital for store banker og de nye kravene i forslaget til CRD IV-regelverk. Europa-kommisjonen (EU-kommisjonen) har i vedlegg til sin pressemelding om CRD IV-forslaget 20. juli 2011 lagt opp til at både eventuelle egne krav til systemviktige banker og ekstra krav ut fra tilsynsmyndighetenes pilar II-vurdering skal komme på toppen av minstekravene og bufferkravene, jf. figur 2.2.

---

[6] KOM (2011) 453: Forslag til Europa-parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat, lagt frem 20. juli 2011.

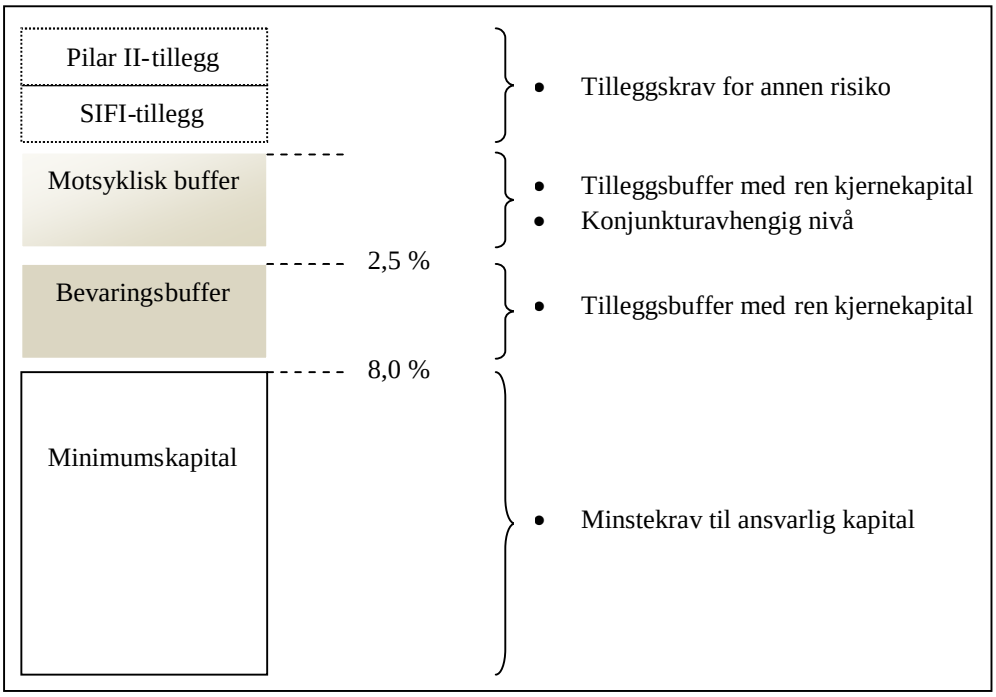
[7] I sitt program for formannskapet opplyser danske myndigheter at de vil arbeide for å oppnå enighet i Rådet om CRD IV i løpet av første halvår 2012.

[8] Euro Summit Statement, Brussel, 26. oktober 2011 Annex 2 pkt 4: «Capital target: There is broad agreement on requiring a significantly higher capital ratio of 9 % of the highest quality capital and after accounting for market valuation of sovereign debt exposures, both as of 30 September 2011, to create a temporary buffer, which is justified by the exceptional circumstances.».

[9] Pressemelding fra EBA 8. desember 2011.

[10] EBA Recommendation on the creation and supervisory oversight of temporary capital buffers to restore market confidence (EBA/REC/2011/1) (London,8. desember 2011) Annex II.

Figur 2.2 Oversikt over kapitalstruktur i Basel III og CRD IV



Med «SIFI» menes systemviktige finansinstitusjoner («systemically important financial institutions»). «SIFI-tillegg» er et eventuelt ekstra kapitalkrav til slike institusjoner.

Kilde: EU-kommisjonen (CRD IV – Frequently Asked Questions, MEMO/11/527, 20. juli 2011).

2.4.2 Nærmere om forslag til bufferkrav i Basel III og CRD IV

Etter Baselkomiteens anbefaling og EUs forslag til nytt regelverk (CRD IV) skal det som nevnt innføres bufferkrav til kapital utover minstekravene til kapital etter pilar I. Kapitalbufferen skal ha to komponenter – en fast buffer hvor nivået er konstant over tid (*conservation buffer, bevaringsbuffer*) og en tidsvarierende buffer hvor målnivået settes opp eller ned avhengig av konjunkturene (*countercyclical buffer, motsyklisk buffer*).

Baselkomiteen har blant annet uttalt følgende om den motsykliske bufferen:

«*A countercyclical buffer within a range of 0 %-2,5 % of common equity or other fully loss absorbing capital will be implemented according to national circumstances. The purpose of the countercyclical buffer is to achieve the broader macroprudential goal of protecting the banking sector from periods of excess aggregate credit growth. For any given country, this buffer will only be in effect when there is excess credit growth that is resulting in a system wide build up of risk. The countercyclical buffer, when in effect, would be introduced as an extension of the conservation buffer range.*»[11]

«The primary aim of the countercyclical capital buffer regime is to use a buffer of capital to achieve the broader macroprudential goal of protecting the banking sector from periods of

[11] Baselkomiteen. Pressemelding 12. september 2010: «Group of Governors and Heads of Supervision announces higher global minimum capital standards».

excess aggregate credit growth that have often been associated with the build up of system-wide risk. Protecting the banking sector in this context is not simply ensuring that individual banks remain solvent through a period of stress, as the minimum capital requirement and capital conservation buffer are together designed to fulfil this objective. Rather, the aim is to ensure that the banking sector in aggregate has the capital on hand to help maintain the flow of credit in the economy without its solvency being questioned, when the broader financial system experiences stress after a period of excess credit growth. This should help to reduce the risk of the supply of credit being constrained by regulatory capital requirements that could undermine the performance of the real economy and result in additional credit losses in the banking system.»[12]

I EU-kommisjonens forslag til nytt regelverk (CRD IV) er det, i tråd med Basel III-anbefalingene, krav om at det fastsettes en bevaringsbuffer (*conservation buffer*) som skal utgjøre 2,5 prosent av vektet balanse (utover minstekravet). Bevaringsbufferen skal bestå av ren kjernekapital. Det er også krav om nasjonal fastsetting av en motsyklisk bevaringsbuffer (c*ountercyclical buffer)* som innebærer at bankene skal pålegges et tilleggskrav til kapital når risikoen i det finansielle systemet øker, typisk ved høy kredittvekst som bygger opp ubalanser og øker faren for gjelds- og boligbobler. I dårlige tider kan kravet til motsyklisk buffer settes til null. Kravet skal som hovedregel ligge mellom 0 og 2,5 prosent av risikovektet balanse. Det kan endres i trinn på 0,25 prosentenheter. I særlige tilfeller kan kravet også settes høyere enn 2,5 prosent. Kravet til motsyklisk buffer skal også oppfylles med ren kjernekapital på toppen av de nevnte minstekravene og bevaringsbufferen.

EU-kommisjonen har definert formålet med motsyklisk kapitalbuffer slik:

«*The purpose of the countercyclical capital buffer is to achieve the broader macro-prudential goal of protecting the banking sector and the real economy from the system-wide risks stemming from the boom-bust evolution in aggregate credit growth and more generally from any other structural variables and from the exposure of the banking sector to any other risk factors related to risks to financial stability*»[13]

Hvis en bank ikke oppfyller kravet til bevaringsbuffer eller kravet til motsyklisk buffer, skal det settes begrensninger på adgangen til å betale utbytte til aksjonærer og bonus til ansatte. Bankene må også utarbeide en plan for oppkapitalisering.

Det motsykliske bufferkravet skal fastsettes av en myndighet utpekt til dette i det enkelte medlemsland. Den samme myndigheten skal også hvert kvartal beregne en «buffer guide» som skal være myndighetens egen referanse for å fastsette det motsykliske bufferkravet.

Både beregning av bufferguide og fastsettelse av bufferkrav skal som hovedregel være basert på forholdet mellom kreditt og BNP og dets avvik fra den langsiktige trenden (*«deviation of the ratio of credit-to-GDP from its long-term trend»*), men også andre relevante indikatorer kan brukes. Det er krav til offentliggjøring av grunnlaget for bufferguiden og bufferkravet.

---

[12] Baselkomiteen 16. desember 2010: «Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer»».

[13] EU-kommisjonen 20. juli 2011: «CRD IV – Frequently Asked Questions, MEMO/11/527)».

Økning av bufferkravet skal normalt fastsettes minst 12 måneder før økningen trer i kraft. En reduksjon av kravet skal imidlertid kunne tre i kraft umiddelbart. Ved en reduksjon av bufferkravet skal myndigheten også anslå en periode der kravet med stor sannsynlighet ikke vil økes.

I tråd med Basel III-standardene foreslår EU-kommisjonen i forslaget til CRD IV-regelverk at et motsyklisk bufferkrav som fastsettes i et land skal få virkning for alle institusjoner som driver virksomhet i det aktuelle landet (inkludert filialer og banker som driver annen grensekryssende virksomhet), ikke bare for institusjoner som er hjemmehørende i landet.

Dersom et lands myndigheter fastsetter en motsyklisk buffer høyere enn 2,5 prosent kan imidlertid hjemstatsmyndigheten for en institusjon med virksomhet i det aktuelle landet velge om institusjonen skal følge det høyere kravet eller om de vil holde kravet for sine egne institusjoner på 2,5 prosent.

Etter forslaget til CRD IV er det også krav om at informasjon om bufferkrav, bufferguide og grunnlaget for bufferguiden og bufferkravet gis til European Systemic Risk Board («ESRB»). ESRB skal etter forslaget også ha adgang til å gi anbefalinger om den kvartalsvise fastsettelsen av motsyklisk buffer i de enkelte EU-medlemsland.

Den relevante teksten om motsyklisk kapitalbuffer i EUs forslag til CRD IV (direktivet) *Article 126 Setting countercyclical buffer rates,* er tatt inn i vedlegg 1.

Som nevnt anses det foreslåtte nye CRD IV-regelverket EØS-relevant. Gruppen legger til grunn at en diskresjonær motsyklisk kapitalbuffer bør innføres i Norge senest samtidig med at den innføres i andre europeiske land. Før dette må man ha på plass et egnet institusjonelt rammeverk, og den nærmere utformingen av et slikt diskresjonært virkemiddel.

2.4.3 Tilsynsmyndighetenes sanksjoner dersom bufferkravene ikke oppfylles

Dersom kravene til bevaringsbuffer og motsyklisk buffer ikke oppfylles, skal det være automatiske begrensninger for blant annet utbetaling av utbytte, tilbakekjøp av egne aksjer og tildeling av variabel godtgjørelse.[14] Jo større avstand det er opp til pålagt buffer, desto større andel av overskudd skal tilbakeholdes. Det er fire tilbakeholdelsesgrader (100 prosent, 80 prosent, 60 prosent og 40 prosent av overskudd).

Det skal også være krav om plan for oppkapitalisering.[15] Institusjonen skal, dersom bufferkravene ikke oppfylles, i løpet av fem dager oversende en slik plan for godkjennelse av tilsynsmyndighetene. Planen skal anslå institusjonens resultat – og balanseutvikling, tiltak for å øke kapitaldekningen, samt angi når kravet ventes å være fullt dekket. Dersom tilsynsmyndighetene ikke vurderer planen som tilstrekkelig, kan det gis pålegg om å øke kapitalen innen en gitt tid. Det kan også kreves tilbakeholdelse av midler *ut over* det som følger av reglene om tilbakeholdelse nevnt ovenfor. jf. artikkel 99. Artikkel 99 sier kort gjengitt at myndighetene skal gripe inn tidlig dersom en institusjon bryter, eller sannsynligvis snart

[14] Ny artikkel 131 i Kommisjonens forslag til CRD IV (direktiv). Erstatter artikkel 123 i CRD I.
[15] Artikkel 132.

bryter, kravene i direktivet. Artikkelen viser igjen til artikkel 64 som omhandler de fullmakter til å gi retting og pålegg som tilsynsmyndighetene minst skal ha. I følge finansierings-virksomhetsloven § 2-9b fjerde ledd og i § 2-9d, som gjennomfører artikkel 64 i norsk rett, kan tilsynsmyndigheten pålegge institusjonene følgende:

- høyere ansvarlig kapital enn det lovbestemte minstekravet
- begrense virksomheten og redusere aktivitetsnivået,
- redusere risikoen knyttet til aktiviteter, produkter og systemer,
- begrense variabel avlønning,
- rapportere tilleggsinformasjon og øke frekvensen på rapporteringen,
- begrense løpetidsmismatch mellom aktiva og passiva.

2.4.4 Pilar II i CRD IV

CRD IV viderefører kravene fra CRD I om at institusjonene i tillegg til å oppfylle minimums-krav til kapitaldekning, også skal ha en prosess for å vurdere samlet kapitalbehov ut fra institusjonens risikoprofil og en strategi for å holde det kapitalnivået det er behov for.[16] Pilar II gir nasjonale tilsynsmyndigheter vide fullmakter til å sette blant annet tilleggskrav utover minstekravene til kapitaldekning for nasjonale banker. Filialer av utenlandske banker skal følge pilar II krav satt av hjemlandets myndigheter.

CRD IV stiller krav til tilsynsmyndighetenes vurderinger av institusjonens risiko – og kapital-vurderingsprosess.[17] Tilsynsmyndigheten skal overvåke og evaluere institusjonens vurdering av kapitalbehov og tilhørende strategi, samt treffe tiltak dersom de ikke anser denne prosessen for å være tilfredsstillende. Det er i forslaget til CRD IV foreslått at banken og tilsyns-myndighetene, i tillegg til å vurdere hvilken risiko banken står overfor, også skal vurdere hvilken risiko institusjonen utgjør for hele det finansielle systemet.

Forslaget åpner også for at det i Pilar II-sammenheng kan stilles særlige tilsynsmessige krav, herunder kapitalkrav, til en gruppe av institusjoner som er eksponert for eller representerer samme type risiko.[18] For eksempel vil dette kunne gi nasjonale tilsynsmyndigheter mulighet til å sette særskilte krav til grupper av banker som har lav risikovekt for boliglån.

EU-kommisjonen har forklart dette slik:

«What is "Pillar 2"? What do you propose to change?

Pillar 2 refers to the possibility for national supervisors to impose a wide range of measures - including additional capital requirements – on individual institutions or groups of institutions in order to address higher-than-normal risk. They do so on the basis of a supervisory review and evaluation process, during which they assess how institutions are complying with EU banking law, the risks they face and the risks they pose to the financial system. Following this review, supervisors decide whether e.g. the institution's risk management arrangements and

[16] Artikkel 72

[17] Artikkel 92. Erstatter artikkel 124 i CRD I.

[18] Ny artikkel 95.

level of own funds ensure a sound management and coverage of the risks they face and pose. If the supervisor finds that the institution faces higher risk, it can then require the institution to hold more capital. In taking this decision, supervisors should notably take into account the potential impact of their decisions on the stability of the financial system in all other Member States concerned. The proposal clarifies that supervisors can extend their conclusions to types of institutions that, belonging to the same region or sector, face and/or pose similar risks.» [19]

2.4.5 Rammeverk for systemviktige finansinstitusjoner

Baselkomiteen la i juli 2011 fram et høringsdokument om metodologi for å vurdere graden av global systemviktighet hos finansinstitusjoner, samt utkast til særskilte kapitalkrav for globalt systemviktige finansinstitusjoner.

Baselkomiteen har foreløpig kommet til at 29 banker kan anses som globalt systemviktige. Disse institusjonene bør ifølge komiteen ilegges internasjonalt harmoniserte tilleggskrav utover de ordinære kravene til tapsabsorberende evne (dvs. kapitaldekning). Komiteen mener at de globalt systemviktige bankene bør grupperes etter hvor systemviktige de er, og ilegges et progressivt tilleggskrav til ren kjernekapitaldekning på mellom 1 og 2,5 prosentpoeng. Ifølge Baselkomiteen bør slike tilleggskrav innføres parallelt med de nye bufferkravene i Basel III-standardene, dvs. fra 2016 med full virkning fra 1. januar 2019.

Et endelig sett med tilrådninger fra Financial Stability Board (FSB) ble lagt fram på G20-toppmøtet i november 2011. Tilrådningene omfattet, i tillegg til kapitalkrav utover Basel III-kravene for globalt systemviktige banker, også en internasjonal standard for avviklings-regimer som skal hindre at skattebetalere må ta kostnaden for finansinstitusjoner i krise, og anbefalinger om samarbeid om håndtering av grensekryssende virksomhet i systemviktige finansinstitusjoner. G-20 landene sluttet seg til gjennomføring av FSBs tilrådninger (*«…we endorse the FSB comprehensive policy framework, comprising a new international standard for resolution regimes, more intensive and effective supervision, and requirements for cross-border cooperation and recovery and resolution planning as well as, from 2016, additional loss absorbency for those banks determined as global systemically important financial institutions (G-SIFIs)»*).[20]

Baselkomiteen skal på oppdrag fra FSB bidra til at det utarbeides videre kriterier og forslag til tilleggskrav for banker som er systemviktige på regionalt eller nasjonalt nivå.

2.5 Utviklingen i utvalgte andre land

2.5.1 Sverige

Arbeidet med å fremme finansiell stabilitet er i Sverige fordelt mellom Finansdepartementet (FD), Riksbanken (RB) og Finansinspektionen (FI). Selv om det ikke per i dag eksisterer et

[19] EU-kommisjonen 20. juli 2011: «CRD IV – Frequently Asked Questions, MEMO/11/527)»
[20] Slutterklæring fra G-20-toppmøte i Cannes 4. november 2011.

konkret mandat for makroøkonomisk overvåking eller makrotilsyn, arbeider i praksis alle institusjonene med dette.

Regjeringen satte i februar 2011 ned en komité som skal se på «Översyn av regelverket för handtering av finansielle kriser». Komiteen skal vurdere fordelingen av oppgaver og virkemidler mellom FI og RB i lys av Baselkomiteens forslag om motsyklisk kapitalbuffer og opprettelsen av et organ for makrotilsyn på EU-nivå (ESRB). Komiteens arbeid er planlagt ferdigstilt i august 2012.

Det har vært flere rapporter og uttalelser i Sverige angående organiseringen av makrotilsyn.

I rapporten for 2011 fra det svenske finanspolitiske rådet er en av konklusjonene at

«[d]et behövs ett starkare ramverk för finansiell stabilitet. Idag är ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter diffus. Antingen bör Riksbanken få ett tydligare ansvar eller också bör ett finansielt stabilitetsråd inrättas.»[21]

Den svenske Finansinspektionen utgir i november hvert år en rapport om «Risker i det finansielle systemet». Rapporten inneholder også en omtale om makroøkonomien og det finansielle systemet ut fra et internasjonalt perspektiv. Ekspertpanelet som vurderte makroøkonomien og det finansielle systemet ut fra et internasjonalt perspektiv i november 2011 har sagt blant annet følgende om makroovervåking under et spørsmål om ønskede og forventede lovendringer og myndighetsoppgaver:

«Huvuddelen av panelen ansåg att verktygen för makrotillsyn som kontracykliska buffertar borde hanteras av en oberoende myndighet snarare än att vara under politisk kontroll.[22] *Huvudskälet till detta är att införandet av verktygen för makrotillsyn måste koordineras med penningpolitiken. Men panelen nämnde även att distinktionen mellan mikro- och makrotillsyn kan leda till operativa problem.»*

På oppdrag fra Riksdagen har professorene Charles Goodhart og Jean-Charles Rochet levert en rapport (2010/11:RFSR) om «the Riksbank's monetary policy and work with financial stability 2005-2010». I Avsnitt 3.2 i rapporten drøftes makrotilsynet med finansnæringen. Blant annet drøftes fire ulike modeller for hvor ansvaret skal plasseres. Rapporten anbefaler en modell som gir ansvaret for makrotilsynet til Riksbanken. Etter forslaget i rapporten skal Riksbanken opprette en egen komité for finansiell stabilitet ledet av Riksbankchefen og med en representant fra hver av de fire institusjonene Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälds-kontoret og Finansdepartementet. Det foreslås i tillegg to uavhengige representanter. Endelige beslutninger om bruk av virkemidler tas av Riksbankens styre. Beslutningsprosessen vil i denne modellen være klart atskilt fra pengepolitikken, og eventuell koordinering skjer i styret for Riksbanken. Finansinspektionens ansvar avgrenses til tilsyn med enkeltinstitusjoner.

---

[21] Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011, Stockholm 10. mai 2011

[22] Finansinspektionene; Risker i det finansiella systemet, Stockholm 15. november 2011. Ekspertpanelet besto av Markus K. Brunnermeier (Princeton University), Douglas W. Diamond (University of Chicago), Albert S. Kyle (University of Maryland), Marco Pagano (University of Naples Federico II) och Raghuram G. Rajan (University of Chicago).

Rapporten foreslår at Riksbankloven endres slik at den gir et mest mulig presist mandat til arbeidet med finansiell stabilitet, herunder hvilke virkemidler som kan brukes og hvilken rolle andre institusjoner skal ha i beslutningsprosessen.

Riksbanken og Finansinspektionen opplyste i likelydende pressemeldinger 18. januar 2012 at de, for å styrke arbeidet med å forebygge systemrisiko, oppretter et eget samarbeidsråd. Samarbeidsrådet skal bestå av sentralbanksjefen, sjefen for Finansinspektionen, en visesentralbanksjef, lederen av sentralbankenes avdeling for finansiell stabilitet, samt Finansinspektionens sjefsøkonom og sjefsjurist. Rådet skal møtes to ganger i året og ha sitt første møte 24. februar 2012. Finansinspektionen og Riksbanken skal fortsatt ha selvstendig beslutningsmyndighet på sine respektive områder. Dersom organiseringen av makrotilsyn på annen måte blir lovregulert vil avtalen om samarbeidsrådet ikke lenger gjelde.

2.5.2 Danmark

Også i Danmark er arbeidet med å fremme finansiell stabilitet et samarbeid mellom flere offentlige institusjoner. Sentrale aktører er Nationalbanken (NB), Finanstilsynet (FT), Økonomi- og Erhvervsministeriet (ØEM), Finansministeriet (FM) og Finansiel Stabilitet AS (FS). Disse institusjonene arbeider etter egne mandat, men de skal også samarbeide slik det er formalisert i «Koordineringsgruppen for finansiel stabilitet». Makroøkonomisk overvåking og makrotilsyn inngår i flere av institusjonenes arbeid, men er per i dag ikke definert i de enkeltes mandater.

I Danmark ble det høsten 2010 nedsatt et utvalg som skal se på den videre organiseringen av finansielt tilsyn i Danmark. Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til samspillet mellom tilsynet av det finansielle systemet som helhet (makrotilsyn) og tilsynet med de enkelte finansielle virksomheter (mikrotilsyn). Utvalget består av medlemmer fra NB, FT, ØEM, FM og utvalgte uavhengige medlemmer. Utvalgets rapport skulle vært ferdigstilt i oktober 2011, men har bedt om forlenget frist til februar.

2.5.3 UK

Arbeidet med finansiell stabilitet er hittil basert på et trepartssamarbeid mellom Finansdepartementet, sentralbanken (Bank of England) og tilsynsmyndighetene (Financial Services Authority, FSA). «The Standing Committee», som består av finansministeren, sentralbanksjefen og tilsynsdirektøren, koordinerer de tre institusjonenes arbeid på dette området. Relevante publikasjoner er Bank of Englands «Financial Stability Report» som utgis to ganger i året og FSAs årlige «Financial Risk Outlook». Institusjonene deltar også i internasjonale fora som arbeider med finansiell stabilitet, blant annet i Financial Stability Board (FSB).

Det er nå besluttet å opprette et eget selvstendig organ i sentralbanken, kalt *Financial Policy Commitee* (FPC), som skal ha ansvar for å identifisere, overvåke og treffe tiltak for å redusere systemrisiko i det finansielle systemet. Inntil det formelle rammeverket for den nye strukturen er endelig på plass, er det opprettet en midlertidig FPC som skal ivareta de samme funksjonene. FPC skal virke uavhengig av sentralbankens utøvelse av pengepolitikken.

Dagens FSA skal erstattes av to nye tilsynsorgan: *Prudential Regulatory Authority* (PRA) og *Financial Conduct Authority* (FCA). Førstnevnte er organisert som et datterselskap under sentralbanken og skal ha ansvar for makrooverv˚aking og tilsynet med systemviktige banker, forsikringsselskap og enkelte verdipapirforetak. FCA skal ha ansvaret for reguleringen av markedsatferd og forbrukerbeskyttelse, samt ha tilsynsansvaret for de finansinstitusjoner som ikke ligger under PRA. Virksomheten i de to organene skal koordineres slik at det ikke oppstår interessekonflikter i finansreguleringen.

FPC kan overfor PRA og FCA både *anbefale og instruere* om at det skal treffes tiltak for å redusere systemrisiko. Dersom anbefalinger ikke følges opp, må dette begrunnes av den som har mottatt anbefalingen.

2.5.4 USA

Tilsynsstrukturen i USA er reformert etter at «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act» ble vedtatt. Federal Reserve får nå formelt ansvar for å identifisere, måle, overvåke og redusere risikoen i det amerikanske finansielle systemet. Nestlederen i styret i Federal Reserve får ansvar for tilsyn og regulering av de store bankene, og skal rapportere til Kongressen to ganger i året. Comptroller General (lederen av General Accounting Office, som tilsvarer den norske Riksrevisjonen) skal lage en rapport der en rekke forhold rundt styringsstrukturen i Federal Reserve blir vurdert. Det nye tilsynsorganet for forbruker-beskyttelse, Consumer Financial Protection Bureau, er formelt lagt under Federal Reserve, men har en svært uavhengig stilling.

Det er også opprettet et nytt risikoråd, *Financial Stability Oversight Council*, som skal overvåke systemrisikoen i det amerikanske finansielle systemet. Rådet kan blant annet foreslå strengere regulering (både kapital og likviditet) av systemviktige institusjoner, godkjenne forslag fra Federal Reserve om å splitte opp store banker og kreve at ikke-bank finansinstitusjoner blir lagt under tilsyn av Federal Reserve dersom de er viktige for det finansielle systemet. Rådet ledes av Finansdepartementet og består for øvrig av medlemmer fra the Federal Reserve Board, the Securities and Exchange Commission, Commodity Futures Trading Commission, the Office of the Comptroller of the Currency, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Housing Finance Agency og det nyopprettede Consumer Financial Protection Bureau, samt et uavhengig medlem utnevnt av Presidenten.

2.5.5 Australia

The *Australian Treasury* og the *Reserve Bank of Australia* (RBA) utgjør sammen med *Australian Prudential Regulation Authority* (APRA) og *Australian Securities and Investments Commission* (ASIC) de fire viktigste myndighetsorganer med ansvar for regulering og tilsyn av den finansielle sektoren i Australia.

Treasury har ansvar for å gi råd til Regjeringen om finansiell stabilitet og for lover og reguleringer for finanssektoren. APRA har ansvar for tilsynet med bank- og forsikrings-sektoren samt pensjonsordninger. Ansvaret for markedstilsynet og forbrukerbeskyttelse ligger hos ASIC.

I tillegg til å legge til rette for finansiell stabilitet gjennom sitt pengepolitiske mandat, overvåker og vurderer RBA utsikter for finansiell stabilitet, og offentliggjør halvårlig *Financial Stability Review*. RBA har også ansvar for at betalingssystemet er sikkert og robust.

The *Council of Financial Regulators* (CFR) er det koordinerende forum for de fire myndighetsorganene. I henhold til dets charter skal CFR bidra til effektiv finansiell regulering ved å være et samarbeidsforum med deltakelse på høyt nivå. CFR skal være et uformelt forum hvor deltakerne utveksler informasjon og synspunkter, diskuterer reguleringsreformer hvor det er overlappende ansvar og, når det er aktuelt, koordinere tiltak for å møte potensielle trusler mot den finansielle stabiliteten. CFR skal videre gi råd til Regjeringen om arkitekturen i det finansielle systemet er hensiktsmessig i lys av situasjonen i økonomi og markeder. De fire organene er representert ved sine toppledere og en senior medarbeider, og er ledet av sentralbanksjefen.

Innretning av samarbeid og koordinering overvåkes av CFR selv. I tillegg til møter i CFR, er det overlappende styrerepresentasjon ved at en representant for APRA er medlem i RBAs *Payment System Board*, og ved at Secretary to the Treasury sitter i RBAs styre. Det er utarbeidet bilaterale Memorandum of Understanding (MoUer: APRA/ASIC, APRA/Treasury, RBA/APRA, RBA/ASIC). I 2008 ble det også utarbeidet en MoU for krisehåndtering (*Council of Financial Regulators Understanding of Financial Distress Management*). APRA/RBA MoU omhandler også internasjonal deltakelse. Australia er medlem både i Basel-komiteen og i Financial Stability Board.

I sin «Financial Stability Review» fra September 2011 har Reserve Bank of Australia (RBA) drøftet organisering av makrotilsyn. Banken peker blant annet på at makrotilsyn («macroprudential policy») er en delmengde av arbeid med finansiell stabilitet, og at egne institusjonelle ordninger ikke er nødvendige:

«If the framework for financial stability is effective and there is strong inter-agency co-operation and co-ordination, separate governance arrangements for macroprudential policy are not necessary».

Videre uttaler RBA:

«Some of the advocacy of separate macroprudential policy is based on a lack of recognition as to how prudential supervisors do their work. Many are not solely microprudential in outlook, focusing only on individual institutions' adherence to regulation: they can and do take account of system-wide, or macroprudential considerations.»

RBA viser videre til den glidende overgangen som eksisterer mellom mikro- og makrotilsyn:

«ideally, both microprudential and macroprudential policies and responsibilities should be integrated. More generally, most macroprudential tools being discussed are essentially normal prudential tools used for macroprudential purposes, which also means a clear distinction between macro- and microprudential policy is impractical.»

RBA viser også til at nye organer er etablert for å overvåke finansiell stabilitet og gitt ansvar for makrotilsyn *«…typically…in countries where weakness in existing co-ordination arrangements became evident during the global financial crisis».*

RBA peker på at dette ikke var tilfelle i Australia, og henviser til det etablerte samarbeidet med basis i blant annet «Memorandums of Understanding» og «The Council of Financial Regulators» som er nevnt ovenfor.

2.6 Internasjonalt samarbeid

2.6.1 Organisering av makrotilsyn i EU

Fra 1. januar 2011 er det i EU etablert et nytt europeisk tilsynssystem der målet er å styrke tilsynet med hele den europeiske finanssektoren og bedre forutsetningene for finansiell stabilitet. En tar sikte på å sikre at regler for finanssektoren blir gjennomført og håndhevet på en konsistent måte i alle land, at systemrisiko blir identifisert på et tidlig stadium, at ulike europeiske myndigheter raskt kan samarbeide om tiltak i krisesituasjoner, og at uenighet mellom nasjonale tilsynsmyndigheter kan løses i et overordnet organ.

Det nye systemet er basert på en todeling mellom mikrotilsyn og makrotilsyn, jf. figur 2.3. Den ene delen av systemet er satt sammen av tre nye tilsynsorganer som skal drive tilsyn på mikronivå, det vil si tilsyn med enkeltinstitusjoner. De nye organene ble opprettet ved en omdanning av de tidligere såkalte «nivå tre-komiteene» for tilsyn (CEBS, CEIOPS og CESR), som bare var rådgivende organer. Det er opprettet et organ for bank (European Banking Authority, EBA), et organ for forsikring og pensjon (European Insurance and Occupational Authority, EIOPA) og et organ for verdipapirmarkedet (European Securities and Markets Authority, ESMA). De tre nye organene kommer til å videreføre virksomheten til de tre «nivå tre-komiteene», men har også fått utvidede fullmakter.

Den andre delen av det nye systemet består av et nytt systemrisikoråd (European Systemic Risk Board, ESRB) som skal ha ansvar for makrooverv åking, det vil si overvåking av systemrisiko i hele det europeiske finansmarkedet, med sikte på å forebygge eller redusere systemrisiko som oppstår som følge av utviklingen innad i det finansielle systemet eller fra den makroøkonomiske utviklingen. Målet er å unngå finansiell kriser slik at finansiell sektor på varig basis kan bidra til økonomisk vekst.

ESRB skal overvåke utviklingen, identifisere og advare om mulig systemrisiko og foreslå tiltak som EU-organer eller nasjonale myndigheter bør gjennomføre for å redusere risikoen. Tiltakene forutsettes å bli gjennomført, og ansvarlige myndigheter er pålagt å redegjøre for eventuell mangelfull gjennomføring.

Presidenten i den Europeiske Sentralbanken (ESB) leder styret i ESRB. Styret består for øvrig blant annet av sentralbanksjefene i EUs medlemsstater, formennene i de tre mikrotilsyns-komiteene og en representant for EU-kommisjonen. En representant fra det relevante tilsyns-organet i hvert av EU-landene deltar i styret uten stemmerett. ESB sikrer sekretariatsressurser til ESRB.

Det er lagt opp til at EFTA/EØS-statene, inkludert Norge, vil få en permanent observatørplass i de nye organene som skal drive tilsyn på mikronivå, men det er ikke åpnet for at de skal kunna ta del i diskusjoner om enkeltinstitusjoner, med mindre landene har en direkte interesse i saken.[23]

I forordningen som etablerer ESRB er det åpnet for at representanter fra EFTA/EØS-statene kan delta i arbeidet i ESRB på ad hoc basis og kun når saker av spesiell relevans for dem blir behandlet:

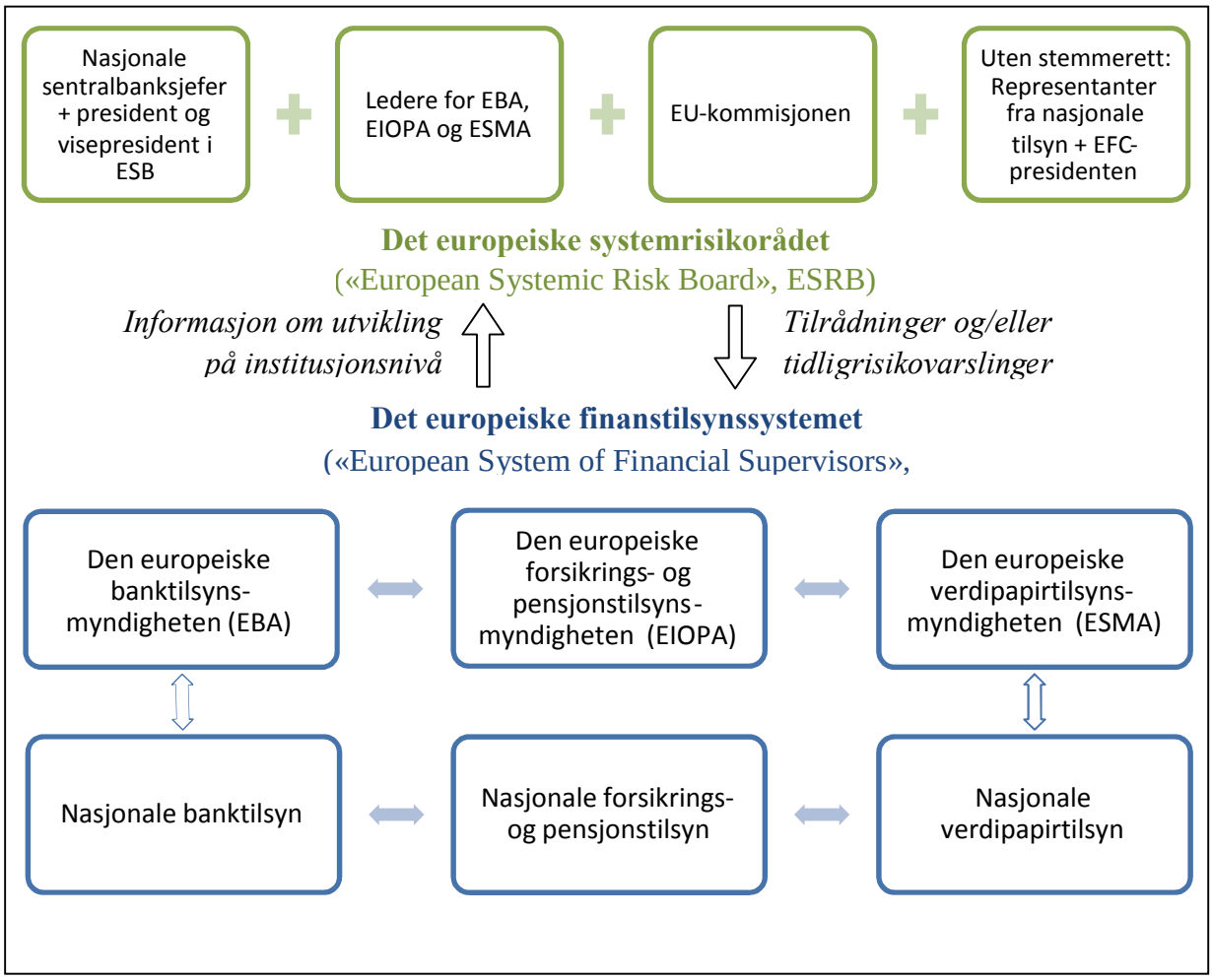
«Participation in the work of the ESRB may be open to high-level representatives of the relevant authorities from third countries, in particular from EEA countries, strictly limited to issues of particular relevance to those countries. Arrangements may be made by the ESRB specifying, in particular, the nature, scope and procedural aspects of the involvement of those third countries in the work of the ESRB. Such arrangements may provide for representation, on an ad-hoc basis, as an observer, on the General Board and should concern only items of relevance to those countries, excluding any case where the situation of individual financial institutions or Member States may be discussed.»[24]

Den praktiske gjennomføring av forholdet mellom EFTA/EØS-statene og hhv. de tre tilsynsbyråene og ESRB er ikke endelig avklart. Dette drøftes for tiden mellom EFTA og EU.

[23] Regulation (EU) No 1093/2010 of the European pariliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC (EBA-forordningen) Artikkel 75. Det er tilsvarende bestemmelser i forordningene som etablerer EIOPA og ESMA.

[24] Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board Artikkel 9 § 5

Figur 2.3 Den nye europeiske tilsynsstrukturen



«ESB» viser til Den europeiske sentralbanken.

Kilde: Finansmarknadsmeldinga 2010

2.6.2 Nordisk samarbeid om CRD IV

Den pågående regelverksutviklingen i internasjonale fora, blant annet i Baselkomiteen og EU-kommisjonen gir fortsatt et visst nasjonalt handlingsrom og muligheter for strengere finansmarkedsregulering på noen områder. Det er i den sammenheng reist spørsmål om det bør legges til rette for mer nordisk samarbeid om regulering, og særskilt samordning av kapitalkrav.

Finanskriseutvalget foreslår blant annet at norske myndigheter bør arbeide for et utvidet nordisk reguleringssamarbeid på finansmarkedsområdet, herunder samarbeid om strengere kapital- og likviditetskrav overfor banker og særskilte krav til systemviktige finansinstitusjoner.

Ved utforming av kapital- og likviditetsregler for norske finansinstitusjoner har det vært viktig å veie soliditet mot andre hensyn som konkurransen med andre finansinstitusjoner, både i og utenfor Norge. Norske finansinstitusjoner har bred konkurranse mot

finansinstitusjoner hjemmehørende i andre nordiske land. Det er derfor fordeler med forholdsvis lik praktisering av regelverk for kapitaldekning i de nordiske landene.

På det nordiske finansministermøtet 1. november 2011 i København ble det enighet om å nedsette en nordisk arbeidsgruppe som blant annet skal vurdere ulike forhold ved Basel III/CRD IV, herunder mulig samarbeid mellom de nordiske land om gjennomføring av det nye regelverket.

Det kan særlig være aktuelt å vurdere ulike forhold ved Basel III/CRD IV og forestående innføring av dette regelverket i nasjonal rett, herunder felles innføring av motsyklisk kapitalbuffer og mulig samarbeid mellom de nordiske landene om gjennomføring av det nye nasjonale regelverket.

3 Vurdering av behov for nye makrovirkemidler

3.1 Innledning

I prinsippet er det svært mange typer virkemidler som kan benyttes til å gjøre finansinstitusjoner mer robuste og til å påvirke utviklingen i økonomien og dermed det finansielle systemet. Dette omfatter i teorien alt fra soliditetskrav, likviditetskrav, reservekrav og pengepolitikk til finanspolitikk, skattepolitikk og strukturpolitikk mv.

Finansielle ubalanser bygges vanligvis opp over lang tid før de utløser en krise. De viktigste virkemidlene for å hindre finansiell ustabilitet vil fremdeles være rammebetingelser som sikrer at de enkelte finansinstitusjonene er solide hver for seg. Rammebetingelsene bør utformes slik at de bidrar til at hele systemet samlet sett er robust. Rammebetingelsene bør blant annet hindre adgang til regelverksarbitrasje. Lik risiko bør reguleres likt uavhengig av hvilken type institusjon som driver virksomheten. Regelverket bør også bidra til å bremse rask gjeldsoppbygging.

Makrooverv˚aking forutsetter at en utvikler et sett med makrovirkemidler. Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom mikro- og makrovirkemidler, blant annet fordi de samme virkemidlene kan ha forskjellige formål avhengig av hvordan de blir brukt. Generelle regler som gjelder for alle finansinstitusjoner uavhengig av konjunkturene regnes vanligvis ikke som makrovirkemidler.
Et krav til kapital som gjelder for alle banker og ikke endres over tid regnes vanligvis som et mikrovirkemiddel. Både et kapitalkrav for alle banker som varierer over tid, og et permanent høyere kapitalkrav til systemviktige banker, regnes vanligvis som makrovirkemidler.

3.2 Oversikt over mulige makrovirkemidler

Det er vanlig å dele makrovirkemidler i to kategorier, hhv. virkemidler som skal motvirke oppbygging av systemrisiko over tid (tidsdimensjon) og virkemidler som skal motvirke systemrisiko på tvers av og mellom institusjonene (tverrsnittsdimensjon). Førstnevnte type virkemidler vil vanligvis variere over tid, mens virkemidler ut fra tverrsnittsdimensjonen vanligvis ligger fast. IMF har utarbeidet en oversikt over virkemidler i hhv. tids- og tverrsnittsdimensjonen. Virkemidlene er også delt inn etter om virkemiddelet innebærer en justering av det gjeldende regelverket, eller er et eget virkemiddel spesielt utviklet for å motvirke systemrisiko.

Tabell 3.1 Makrovirkemidler

Virkemidler	**Risikodimensjoner**	
	Tidsdimensjonen	*Tverrsnittsdimensjonen*
Kategori 1: Instrumenter utviklet spesielt for å motvirke systemrisiko		
	▪ Motsyklisk kapitalbuffer ▪ Varierende verdivurdering av sikkerheter gjennom syklene eller nedskriving av verdien på gjenkjøpsavtaler ▪ Avgift på gjeld utover egenkapital og [sikrede] innskudd ▪ Motsyklisk regulering av risikovekter for eksponeringer mot utvalgte sektorer ▪ Tidsvarierende tilleggskrav til likviditet	▪ Tilleggskrav til kapital ▪ Tilleggskrav til likviditet ▪ Avgift på gjeld utover egenkapital og [sikrede] innskudd ▪ Høyere kapitalkrav for transaksjoner som ikke klareres gjennom sentrale motparter
Kategori 2: Endring av gjeldende regelverk etc.		
	▪ Tidsvarierende grenser for lån ift. verdi «LTV», gjeld ift. inntekt «DTI» og lån ift. inntekt «LTI» ▪ Tidsvarierende grenser for valutarisiko og eksponeringer ▪ Tidsvarierende krav til innskuddsdekning i banker ▪ Tidsvarierende grenser for kreditt eller kredittvekst ▪ Dynamiske tapsavsetninger ▪ Stresset VaR i oppgangstider for å bygge ekstra kapitalbuffer mot markedsrisiko ▪ Re-skalering av risikovekter ved å ta hensyn til potensielle nedgangstider i forutsetninger om misligholdssannsynligheter	▪ Myndighet til å avvikle/splitte opp finansinstitusjoner på bakgrunn av systemrisikobetraktninger ▪ «Capital charge» på gjeld i derivatkontrakter ▪ Avgift til innskuddsgarantiordning som varierer med systemrisikoen ▪ Restriksjoner på tillatte aktiviteter. F.eks. forbud mot handel for egen regning i systemviktige banker

Kilde: IMF. Notat 14. mars 2011: «Macroprudential Policy: An Organizing Framework».

3.3 Valg av virkemidler

Valg av virkemidler må vurderes ut fra hva en ønsker å oppnå, og ut fra hvilke andre effekter virkemiddelet kan ha. Hvis man mener låntakere tar opp for høye lån i forhold til inntekt, kan man søke å redusere kredittveksten gjennom begrensninger som gjør kreditt vanskeligere tilgjengelig. Dette kan for eksempel være krav til sikkerhet eller grense for belåningsgrad. Alternativt kan kreditt gjøres dyrere eller mindre attraktivt ved f.eks. å endre skattemessig behandling av gjeld og gjeldsbetjening eller beskatning av bolig og annen fast eiendom. Ønsker en å gjøre banksektoren mer robust i forkant av forventede stressperioder kan en

vurdere strengere kapital- og likviditetskrav. Strengere kapitalkrav kan oppnås ved å påvirke «teller» eller «nevner» i beregningen av kapitaldekningen. Risiko knyttet til høy eksponering, høy grad av kort markedsfinansiering og høy giring kan også adresseres med kapital- og likviditetskrav. Ønsker en å påvirke kredittgivning generelt, og redusere fremvekst av skyggebanksystemer, kan det være aktuelt å vurdere regulering av finanssektoren som helhet. Hvis målet er mer transparens, vil en kunne vurdere mer offentliggjøring av bankenes risikoposisjoner. Størrelse på og tilknytning mellom enkeltinstitusjoner kan også påvirkes gjennom regulering, enten direkte, eller ved å stille strengere krav til risikobærende evne når risikoen øker.

De viktigste internasjonale prosessene for å utvikle makrooverv åking og virkemidler skjer i regi av G20, som har gitt Financial Stability Board (FSB) og Baselkomiteen for banktilsyn sentrale roller.

Norges Bank har i sin rapport om finansiell stabilitet nr 2/10 (30. november 2010) beskrevet et motsyklisk kapitalkrav og opplyst at Norges Bank regelmessig vil

«vurdere om situasjonen i norsk økonomi tilsier diskresjonær bruk av motsykliske tiltak overfor finanssektoren. I forbindelse med de halvårlige rapportene om finansiell stabilitet vil Norges Bank sende brev med tilrådinger om aktuelle tiltak til Finansdepartementet og Finanstilsynet.»

Finanskriseutvalget har i sin utredning (NOU 2011:1) gitt enkelte anbefalinger om makrooverv åking og virkemidler. Utvalget har fremhevet at konjunkturvariende virkemidler kan være nyttig, og spesielt pekt på et motsyklisk kapitalkrav, en øvre grense på pantelån i forhold til pantets verdi, og plikt til å betale avdrag på boliglån som mulige virkemidler. Finanskriseutvalget har også foreslått høyere kapitalkrav for systemviktige banker, fortrinnsvis i samarbeid med andre lands myndigheter.

Finanstilsynet, NHO og Norges Bank har i sine høringsmerknader til NOU 2011:1 vist til at forhåndsdefinerte kriterier for virkemiddelbruken i makroreguleringen må suppleres med bruk av skjønn. Folketrygdfondet understreker at det er viktig med forutsigbarhet for de som berøres av reguleringen.

Finanstilsynet og Norges Bank var i høringen positive til å innføre et motsyklisk kapitalkrav, men mente også at dette bør suppleres med andre makrotiltak/virkemidler. Finanstilsynet skriver at en norsk eller nordisk førtidig innføring av motsykliske kapitalkrav tidligst kan skje fra 1. januar 2013, ut fra EU-kommisjonens tidsplan for endringer i EUs kapitalkravsdirektiv (i henhold til Basel III-enigheten er det lagt opp til innføring av nye bufferkrav først fra 2016).

Norges Bank uttalte at motsykliske kapitalkrav vil ha nokså moderat virkning på den samlede gjeldsveksten, og viser til at supplerende tiltak kan være begrensninger på lån i forhold til hhv. inntekt og panteverdi (LTI og LTV), begrensninger på adgang til å gi lån med avdragsfrihet, ekstra kapitalkrav for systemviktige banker og nedre grenser for risikovekter for beregning av kapitalkrav.

FNO uttalte at det vil være betydelige utfordringer knyttet til et motsyklisk kapitalkrav. FNO mente at en utredning av et slikt krav bør danne grunnlag for norske synspunkter i den

internasjonale diskusjonen om motsykliske kapitalkrav, og at det er viktig med internasjonal harmonisering av regelverket, også når det gjelder implementeringstidspunkt.

Finanstilsynet støttet utvalgets forslag om å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for Finanstilsynet til å gjennomføre tiltak i makroreguleringen.

Finanstilsynet ga i mars 2010 retningslinjer til banker og andre finansinstitusjoner om forsvarlig utlånspraksis for boliglån. Retningslinjene er en utdyping av hva som kan anses som god kredittpraksis. Retningslinjene inneholder en hovedregel om at det ikke skal gis lån med pant i bolig som overstiger 90 prosent av boligens verdi uten ekstra sikkerhet. Finanstilsynet strammet i desember 2011 inn disse retningslinjene. Innstrammingen innebærer at grensen for belåningsgrad settes ned til 85 prosent. Belåningsgraden skal omfatte alle lån med pant i boligen. Retningslinjene fastsetter også at lån som overstiger 70 prosent av boligens verdi ikke bør ha avdragsfrihet. Gruppen antar at disse retningslinjene som hovedregel skal ligge fast, og at Finanstilsynet ikke vil endre retningslinjene ut fra hvor man er i konjunktursykelen.

3.3.1 Motsyklisk kapitalbuffer

Gruppen viser til at nye EU-regler om et motsyklisk kapitalkrav basert på Basel III-anbefalingene sannsynligvis vil bli vedatt i EU og tatt inn i EØS-avtalen, jf. omtale i avsnitt 2.4 over. Det vil i tråd med dette være behov for norske regler om et motsyklisk kapitalkrav. Hvordan dette bør gjennomføres, drøftes nærmere i kapittel 4 nedenfor. Institusjonelle spørsmål drøftes i kapittel 6.

3.3.2 Andre virkemidler

I tillegg til den motsykliske kapitalbufferen, kan man tenke seg en rekke andre tiltak som kan motvirke oppbygging av systemrisiko. Mulige tidsvarierende virkemidler er en avgift på bankenes markedsfinansiering samt regulering av bankenes utlånspraksis. Basel III-regelverkets krav til stabil finansiering og beholdning av likvide aktiva, vil i prinsippet også kunne anvendes til å redusere systemrisiko. Sentralbanken kan påvirke bankens beholdning av likvide midler gjennom kriteriene som settes for låneadgangen i sentralbanken og renten på bankenes innskudd i sentralbanken.

De ulike motsykliske virkemidlene vil ha ulike formål. En mulig inndeling er:

- Øke robusthet (mer kapital for gitt portefølje når risikoen i porteføljen blir sterkt medsyklisk):
    - Motsyklisk kapitalbuffer
    - Økte risikovekter
    - Motsykliske likviditetskrav
- Dempe utlånsvekst/kredittsykel (dempe risikoen for at kredittvekst og boligprisvekst blir selvforsterkende):
    - Belåningsgrad – begrensninger på lånestørrelse i forhold til pantets verdi
    - Gjeldsgrad - begrensinger på lånestørrelse i forhold til inntekt

– Dempe rask utlånsvekst (for å dempe prosyklikaliteten i bankenes bruk av fremmedfinansiering):
    - Stabilitetsavgift (avgift på markedsfinansiering)

Noen av disse virkemidlene vil også kunne ligge fast over tid (tverrsnittsvirkemidler).

Reguleringene vil påvirke bankene på ulike måter avhengig av om reguleringen begrenser en aktivitet direkte (påvirker volumer direkte) eller om det virker gjennom økte kostnader for én eller flere aktiviteter. Videre vil virkningen avhenge av om reguleringer gjelder spesifikke deler av bankens balanse, eller om den er mer generell. En forenklet kategorisering av virkemidlene er vist i tabell 3.2.

Tabell 3.2 Typer av makroreguleringsvirkemidler

Effekter / **Virknings-område**	**Kostnader**	**Volum**
Generell	Kapitalbuffer Stabilitetsavgift	
Spesifikk	Risikovekter	Begrensninger på låne-størrelse i forhold til panteverdi eller inntekt

Hjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis
I brev 28. september 2011 til Finansdepartementet har Finanstilsynet foreslått en lovhjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis. Departementet har i brev 30. september til arbeidsgruppen bedt arbeidsgruppen vurdere forslaget om lovhjemmel som en del av arbeidsgruppens utredning. De nevnte brevene ligger ved som vedlegg 2 til rapporten. Dette spørsmålet drøftes nærmere i avsnitt 7.1 nedenfor.

Beregning av kapitalkrav for bankers boliglån
Basel II innebærer at bankene kan beregne kapitalkrav for boliglån etter egne interne modeller. Det har vist seg å være store forskjeller i beregningen av kapitalkravet knyttet til lån med pant i bolig avhengig av om en bank bruker den såkalte standardmetoden eller egne interne beregningsmodeller (IRB). Det har også vist seg å være forskjeller mellom banker som bruker egne interne beregningsmodeller, både i og utenfor Norge. Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det gode grunner til ikke å redusere kapitalkravet knyttet til lån med pant i bolig. For å redusere systemrisiko, bør bankene kunne pålegges å ha mer kapital bak sine boliglån. Dette spørsmålet drøftes nærmere i avsnitt 7.2 nedenfor.

Bankenes finansiering

Bankene finansierer sin virksomhet med kundeinnskudd og lån i markedet. Innskuddsdekningen i norske bankkonsern (bank og kredittforetak sett under ett) har falt fra om lag 100 prosent i 1993 til 40 prosent i 2011. Den kraftige nedgangen har sammenheng med at utlånene har vokst raskere enn innskuddene. For å finansiere utlånene har bankene hentet finansiering i markedet. Norskeide banker og OMF-kredittforetaks markedsfinansiering (finansiering utenom kundeinnskudd og egenkapital) utgjorde knapt 60 prosent ved utgangen av 3. kvartal 2011. Av dette utgjorde kortsiktig markedsfinansiering[25] om lag 45 prosent. Markedsfinansiering i valuta utgjorde om lag 45 prosent, herunder var om lag 55 prosent kortsiktig.[26]

Finansuroen i 2007 /2008 førte til en likviditetskrise i det internasjonale banksystemet. Denne krisen viste tydelig at bankene hadde tatt for stor likviditetsrisiko. Likviditetsrisiko oppstår som regel fordi det er forskjell i løpetid mellom eiendeler og forpliktelser. Et sentralt trekk ved virksomheten til en bank er at bankens innlån har mye kortere løpetid enn bankens utlån. Denne løpetidsdifferansen gjør bankene sårbare overfor utviklingen i penge- og kredittmarkedene og kan utløse krise om bankene ikke kan fornye sine innlån når de forfaller. Jo kortere innlånene er, desto mer sårbare er bankene for tilgang til og prisen på ny finansiering. Fordi bankene også låner store summer av hverandre, kan likviditetssvikt i en bank raskt føre til likviditetsproblemer i en annen bank, og spre seg til hele banksystemet. God likviditetsstyring og tilstrekkelig store likviditetsbuffere er derfor en forutsetning for den løpende driften til enhver bank. Norske banker ble rammet under finanskrisen fordi de til dels fikk problemer med å fornye den kortsiktige markedsfinansieringen de trenger for å finansiere langsiktige utlån, og dels fordi deres finansielle eiendeler ikke viste seg å være likvide under krisen.

I avsnitt 2.4 nevnes også Basel-anbefalingene om nye kvantitative likviditetskrav. Avhengig av hvordan krav til likviditetsregler i nasjonal rett endelig utformes og gjennomføres, vil det også kunne bli aktuelt å knytte makrotiltak til regelverket for finansinstitusjoners likviditet og likviditetsstyring. Spørsmålet om kvantitative regler for likviditet og andre tiltak rettet mot å påvirke bankenes markedsfinansiering drøftes nærmere i avsnitt 7.4 nedenfor.

Kapitalkrav for systemviktige banker

Internasjonalt foreslås det som nevnt i avsnitt 2.4 strengere soliditetskrav for systemviktige finansinstitusjoner. Finanskriseutvalget har tilrådd norske myndigheter å foreta en selvstendig vurdering av om det er hensiktsmessig med strengere krav til enkelte norske institusjoner fordi de er systemviktige. Sveits har innført nye strengere soliditetskrav for systemviktige banker. Svenske myndigheter har varslet nye krav til kapital for de fire største bankene i Sverige. I Danmark ble det i januar 2012 nedsatt et utvalg som skal vurdere kriteriene for og krav til systemviktige institusjoner.[27] Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.3 nedenfor.

---

[25] Gjenstående løpetid på mindre enn ett år.

[26] Norges Bank.

[27] Pressemelding 12. januar 2012 fra Erhvervs- og vækstministeriet.

4 Nærmere om motsyklisk kapitalkrav

4.1 Effekter av motsyklisk krav til kapitalbuffer

Formålet med en motsyklisk kapitalbuffer er å gjøre bankenes kredittgiving mindre medsyklisk. Når bankene pålegges å holde mer kapital i perioder med høy kredittvekst, vil det gjøre dem mer robuste overfor en mulig påfølgende periode med store utlånstap. Risikoen for at redusert kredittgivning fra bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangs-konjunktur, vil da reduseres. I tillegg vil et økt kapitalkrav kunne dempe kredittveksten. Hvor stor denne siste effekten er, vil avhenge av flere faktorer, blant annet av konkurransen i det relevante utlånsmarkedet. Effekten av kapitalkrav vil også i stor grad avhenge av hvilken nevner som brukes ved beregningen av kapitaldekningen.

Ved bruk av interne beregningsmodeller kan nevneren i kapitalbrøken (beregningsgrunnlaget) reduseres betraktelig. Effekten av en motsyklisk kapitalbuffer vil i stor grad avhenge av størrelsen på beregningsgrunnlaget, og bufferen vil derfor virke forskjellig avhengig av hvilke risikovekter banken bruker. I tillegg vil effekten av bufferen avhenge av hvordan bankene velger å tilpasse seg for å møte et krav om økt kapitaldekning.

I følge EU-kommisjonens forslag[28] om motsyklisk kapitalbuffer i EU og EØS-området skal bufferkravet fastsettes av nasjonale myndigheter, og være mellom 0 og 2,5 prosent av de risikoveide eiendelene. Bufferkravet vil ikke være absolutt, men banker som ikke oppfyller dette kravet vil få begrensinger på utbytte og andre utbetalinger som ikke er kontraktsfestede, og må utforme en oppkapitaliseringsplan som skal godkjennes av Finanstilsynet. Endringer i bufferkravet skal offentliggjøres minst tolv måneder før de implementeres.

I en spørreundersøkelse gjennomført våren 2011 svarer om lag ¾ av de 105 norske bankene som deltok i undersøkelsen, at de til enhver tid regner med å ha tilstrekkelig kapital til å kunne oppfylle et motsyklisk bufferkrav på 2,5 prosent.[29] Resten, i hovedsak de største bankene, svarer at de vil tilpasse kapitalen til det motsykliske bufferkravet som til enhver tid gjelder. Ingen av bankene svarer at de vil foretrekke begrensinger på utbyttebetalingene framfor å oppfylle hele eller deler av bufferkravet.[30]

Bankene kan øke kapitaldekningen på flere måter: Ved å holde tilbake en større del av overskuddet, ved å utstede ny egenkapital eller ved å redusere risikovektet balanse, se figur x.

Bufferkravet skal økes når utlånsveksten er høy. Da er normalt bankenes inntjening god. Det gjør det nærliggende å forvente at bankene i alle fall delvis vil velge å øke kapitaldekningen ved å holde tilbake en større del av overskuddet. Dersom bankene i 2010 hadde holdt tilbake hele sitt overskudd og lagt dette til egenkapitalen, ville kapitaldekningen økt med 1,5 prosent-

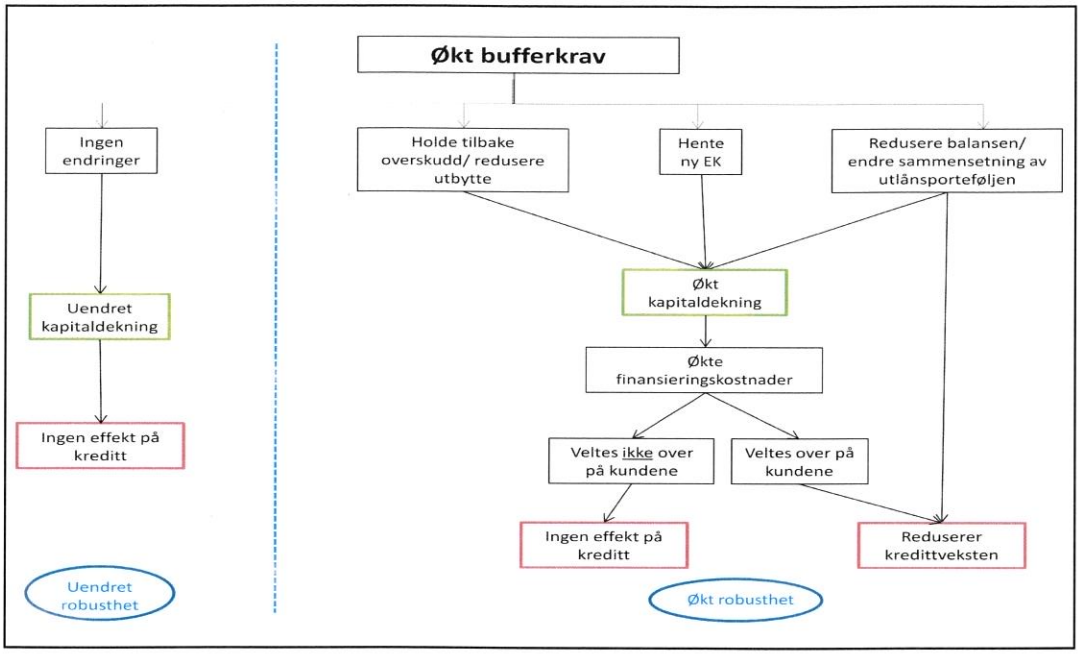
[28] Basert på Baselkomiteens anbefalinger (Basel III).

[29] Dette utelukker ikke at bankene likevel kan ønske å øke sin kapitaldekning ytterligere når bufferkravet skrus på.

[30] Andreassen og Gulestø (2011). Masteroppgave Norges Handelshøyskole. Undersøkelsen ble gjennomført før EUs forslag til kapitaldirektiv (CRD IV) ble lagt frem.

enheter. (Dersom kapitalen også skulle gi rom for en utlånsvekst på 10 prosent, ville overskuddet i 2010 være nok til å øke kapitaldekningen med nær 0,8 prosentenheter.)

Figur 4.1 Mulige effekter av økt motsyklisk kapitalbuffer.



Kilde: Jacobsen, D.H. et al. (2011): «Makroøkonomiske virkninger av høyere kapitalkrav for bankene», Staff memo 14/2011 Norges Bank.

Banker med aksjekapital eller egenkapitalbevis har i tillegg mulighet for å hente kapital i markedet. Dersom disse bankene, i alt 46 stykker, skulle økt sin kapitaldekning med 1 prosentenhet i løpet av 2010 ved å reise kapital i markedet, ville de måttet reise til sammen 15 milliarder kroner i egenkapital (beregnet med utgangspunkt i morbankenes beregningsgrunnlag). I 2010 var til sammenligning samlede aksjeemisjoner registrert hos VPS på om lag 110 milliarder kroner. Normalt vil mulighetene for å reise ny egenkapital i markedet være gode i perioder der bufferkravet økes. Dersom bankene skulle velge å øke kapitaldekningen ved å redusere risikovektet balanse, må de foreta store endringer i porteføljene. For eksempel ville det kreves en nedgang i eiendelene på nær 250 milliarder kroner for at kapitalbeholdningen bankene hadde ved utgangen av 2010 skulle gi 1 prosentenhets høyere kapitaldekning (når gjennomsnittlig risikovekt holdes uendret).

En høyere kapitaldekning i bankene som følge av den motsykliske kapitalbufferen vil mest sannsynlig øke bankenes finansieringskostnader, selv om det ikke opplagt. Modigliani og Miller (1958)[31] viste at et foretaks finansieringskostnader er uavhengig av finansieringsformen under idealiserte forutsetninger om fravær av konkurskostnader, skattemessig likebehandling mellom egen- og fremmedkapital og at alle aktører (eiere, administrasjon og långivere) har samme informasjon. Modigliani & Miller-teoremet (MM) impliserer at økt egenkapitalandel vil føre til redusert volatilitet på egenkapitalavkastningen

[31] Modigliani, F. og Miller, M. (1958): «The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment». American Economic Review 48 (3): 261–297.

og økt sikkerhet for gjelden. Dette vil redusere avkastningskravene på både egenkapital og gjeld, slik at gjennomsnittlig kapitalkostnad forblir den samme som før økningen i egenkapital.

Det er imidlertid ikke gitt at MM holder fullt ut for banknæringen. Hovedårsaken er eksistensen av implisitte og eksplisitte statsgarantier, innskuddsgaranti, regler om prioritet ved underskudd og avvikling, forskjellig skattemessig behandling av fremmed- og egenkapital, og utbredelsen av asymmetrisk informasjon. Eksistensen av garantier mv. reduserer risikoen for långiverne og gjør gjeldsfinansiering billigere enn den ellers ville vært. Statsgarantier kan generelt føre til at enkelte långivere vurderer plasseringer i bank som nær risikofrie, slik at økt egenkapitalandel ikke øker den opplevde sikkerheten for gjelden.[32] Dette kan illustreres av at kredittvurderingsbyråene tar eksplisitt hensyn til sannsynligheten for, og verdien av, statlige støttetiltak overfor finansinstitusjoner og finansmarkeder i fastsettelsen av kredittvurderinger. Finanskriseutvalget (NOU 2011:1) anslo verdien av den implisitte statsgarantien til mellom 1 og 4 milliarder kroner i året for DNB Bank. Selv om statsgarantier kan gjøre at bankenes risikopremie på gjeld ikke synker ved økt egenkapitalandel, vil aksjonærenes avkastningskrav reduseres.

Norske bankers egenkapitalavkastning etter skatt har vært høyere enn 8 prosent de siste syv årene (og høyere enn 12 prosent i fem av dem).[33] Det er til dels betydelig høyere enn kostnadene ved gjeldsfinansiering. Normalt vil gjeldsfinansieringskostnader kunne falle når egenkapitalandelen øker, men på grunn av skatteregler, garantier mv. og asymmetrisk informasjon vil ikke kostnadene falle tilstrekkelig til å kunne oppveie for kostnadene ved å holde mer egenkapital. De samlede finansieringskostnadene for bankene må derfor forventes å øke med høyere egenkapitalandel.

Internasjonalt er det gjennomført flere ulike analyser av effekten på bankenes utlånsmarginer og samlet kredittvekst av en økning i bankenes kjernekapitaldekning.[34] Resultatene avhenger blant annet av metodevalg, analyseperiode og hvor raskt kravet er forutsatt å bli innfridd. Felles for de empiriske analysene som BIS har gjennomført/referert er imidlertid at en økning i kapitaldekningen gir økte utlånsmarginer og redusert kredittvolum, se tabell 4.1.

[32] Vale, Bent (2011): «Effects of higher equity ratio on a bank's total funding costs and lending». Staff Memo 10/2011, Norges Bank, for en diskusjon av effektene på bankens private finansieringskostnad versus den samfunnsøkonomiske finansieringskostnaden (total private funding cost versus total social funding cost) når det finnes en garantist.

[33] DNB har et mål om en egenkapitalavkastning på mer enn 14 prosent på lang sikt.

[34] BIS/Macroeconomic Assessment Group (2010): «Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements» og Riksbanken (2011): «Penningpolitisk rapport».

Tabell 4.1 Beregnet endring i utlånsmargin og utlånsvolum ved en økning i kjernekapitaldekningen på 1 prosentenhet i løpet av 2 år. Effekt etter henholdsvis 18 og 32 kvartaler. Basispunkter og prosent.

	Utlånsmargin (basispunkter)		**Utlånsvolum (prosent)**	
	18 kvartaler	32 kvartaler	18 kvartaler	32 kvartaler
Median [1)]	17 (5 til 25)	15 (5 til 26)	-1,4 (-0,7 til -3,6)	-1,9 (-0,8 til -3,6)

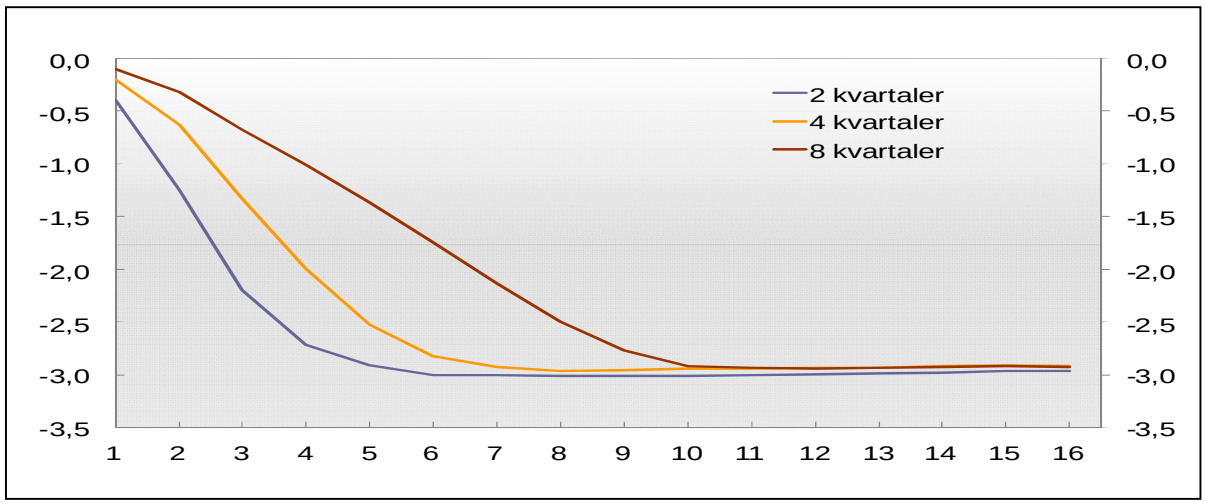
1) Basert på et bredt sett av analyser fra ulike land. Tallene i parentes angir utfallsrommet for resultatene fra enkeltanalysene.

Kilde: BIS/Macroeconomic Assessment Group: Interim Report: «Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements». Tabell 1.

Norges Bank har utført tilsvarende analyser av effektene av en økning i kjernekapital-dekningen. En av analysene ser på effekter på blant annet kredittveksten på kort sikt og tar eksplisitt hensyn til at effektene vil variere avhengig av hvor raskt kapitaldekningen økes. Analysen er basert på hvordan kjernekapitaldekningen har samvariert med flere sentrale størrelser i økonomien i perioden 1993-2010. [35] Det er lagt til grunn at bankene vil tilpasse seg en økning i tilleggskravet relativt raskt, og analysen ser på situasjoner hvor økningen i kjernekapitaldekningen skjer over henholdsvis to, fire og åtte kvartaler. Beregningene viser at en økning i kjernekapitaldekningen på én prosentenhet over to kvartaler kan føre til at kredittvolumet etter ett år vil være 2,7 prosent lavere enn i en referansebane uten en slik økning i kjernekapitaldekningen, se figur 4.2. Effektene på kredittgivingen blir de første årene mindre jo lengre tid bankene tillates å bruke på å øke kapitaldekningen.

[35] En VAR-analyse med konsumpriser (kpi-jae), kjernekapitaldekning, BNP, kredittvolum, realvalutakurs og innenlands rente som endogene variable. I tillegg inngår handelsvektet rente for Norges fire viktigste handelspartnere som en eksogen størrelse. Se Jacobsen, Kloster, Kvinlog og Larsen (2011): «Makroøkonomiske virkninger av høyere kapitalkrav», Norges Bank Staff Memo 14/2011.

Figur 4.2 Endring i samlet kreditt av en økning i kjernekapitaldekningen med 1 prosentenhet ved forskjellige implementeringsperioder. Prosent avvik fra referansebane.



Kilde: Norge Bank.

Medlemmene Lind Iversen og Johansen har følgende særmerknad om formålet med en motsyklisk buffer:

«Bankenes tilgang til egenkapital er god i oppgangstider, men svært vanskelig i nedgangstider, når bankene rammes av store tap. Det primære formålet med innføring av en motsyklisk buffer er derfor å styrke bankenes soliditet i perioder med uvanlig sterk kredittvekst slik at de er bedre rustet til å tåle en påfølgende nedgangsperiode med økte utlånstap uten å måtte redusere utlånene.

Det kan ikke utelukkes at økte kapitalkrav vil kunne bidra til å dempe kredittveksten i en oppgangskonjunktur, men det er vanskelig å finne empirisk belegg for en slik sammenheng. Videre må det legges til grunn at økte kapitalkrav vil ha begrenset effekt på bankenes utlånsrenter. Dersom en antar at den motsykliske bufferen innføres fullt ut, at bankaksjonærene har et avkastningskrav på 10 prosent, bankens kreditorer krever 5 prosent og en ser bort fra risikovekting av eiendelene, øker bankenes gjennomsnittlige finansieringskostnad med 12,5 basispunkter (0,125 prosentpoeng). Dersom en i beregningene tar hensyn til at beregningsgrunnlaget er risikovektet, kan økningen i gjennomsnittlig finansieringskostnad anslås til om lag 6 basispunkter (0,06 prosentenheter). Dette gir i utgangspunktet kun behov for svært små økninger i utlånsrentene. I begge disse beregningene forutsettes at verken aksjonærenes eller kreditorenes avkastningskrav reduseres når bankenes soliditet øker og risikoen for investorene reduseres. Tas det hensyn til disse forholdene, vil utslagene i bankenes utlånsrenter bli enda mindre enn det som er skissert over. Endringer i et motsyklisk kapitalkrav er følgelig ikke et godt instrument for å holde igjen kredittveksten. Når formålet med en motsyklisk buffer er å styrke soliditeten i bankene, er det liten grunn til å etablere et institusjonelt skille mellom forvaltningen av ordinære og motsykliske kapitalkrav. At det internasjonale regelverket legger opp til en tett kopling mellom bufferkravet og forholdet mellom kreditt og BNP relativt til trend, gir heller ingen god grunn til å etablere et slikt skille.»

4.2 Grunnlag for å bestemme nivået på et motsyklisk kapitalkrav

4.2.1 Innledning

Grunnlaget for å fastsette størrelsen på den motsykliske kapitalbufferen må bygge på analyser av utviklingen i risikoen i det finansielle systemet. Rapportene om finansiell stabilitet fra Norges Bank og rapportene om finansielt utsyn fra Finanstilsynet presenterer slike analyser. Vurderingene i disse rapportene er i all hovedsak basert på tre hovedpilarer:

1. Indikatorer basert på data fra utviklingen i sentrale markeder, bankenes tilpasning, og makroøkonomien gir grunnlag for å vurdere sentrale utviklingstrekk i det finansielle systemet, og er startpunktet for å vurdere om utviklingen for systemet sett under ett gir grunnlag for bekymring.
2. Modeller, både makroøkonomiske modeller og mikrobaserte modeller som brukes i stresstesting av bankene, gir grunnlag for å vurdere hvor sårbart systemet er for ytre sjokk.
3. Informasjon om tilstanden i de enkelte institusjonene kan avdekke forhold med betydning for finansiell stabilitet og som ikke kommer fram i mer aggregerte tall.

En samlet vurdering av alle disse forholdene gir et bredt grunnlag for å vurdere utviklingen i og utsiktene for finansiell stabilitet. De tre pilarene sikrer at det både tas hensyn til de aggregerte utviklingstrekkene, samspillet mellom de ulike delene av økonomien og finansiell sektor samt forholdene i de enkelte institusjonene. Analysen legger grunnlaget for iverksettelse av eventuelle tiltak.

I dette avsnittet ser vi spesielt på hva som bør inngå i beslutningsgrunnlaget for å fastsette nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Mye av det samme beregningsgrunnlaget vil også kunne være aktuelt for å vurdere andre tiltak. Avsnittet starter med en gjennomgang av hvilke føringer Basel III-reglene og EU-kommisjonens forslag til nytt kapitalkravsdirektiv (CRD IV) legger for fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen. Deretter gjøres en vurdering av hvilke verktøy og vurderinger det kan være hensiktsmessig å bruke, og det presenteres et rammeverk for fastsettelse av den motsykliske kapitalbufferen.

Nivået på kapitalbufferen vil slå ut i bankenes kapitalkrav med et tidsetterslep. I tillegg bygges ubalanser gradvis opp over tid, og de kan være tunge å reversere. Et rammeverk må derfor ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen, men også legge stor vekt på utsiktene fremover. Følgende prosess for å fastsette den motsykliske kapitalbufferen foreslås:

1. Et indikatorsett brukes for å vurdere ubalanser i det finansielle systemet i dag. I denne vurderingen må det også tas hensyn til informasjon om tilstanden i institusjonene.

2. En makromodell benyttes til å framskrive relevante størrelser for eksempel tre år fram i tid for å vurdere utviklingen i ubalansene uten endringer i den motsykliske kapitalbufferen.

3. Et modellapparat som blant annet inkluderer en makromodell, brukes til å analysere to stresscenarier: Ett der ubalansene reverseres umiddelbart og ett der reverseringen først skjer etter tre år.

4. Basert på indikatorverdiene, fremskrivningene og resultatene fra stresstestene vurderes behovet for endringer i den motsykliske kapitalbufferen. Modellapparatet under punkt 3 kan også brukes for å vurdere virkningen av endringen i bufferen.

Rammeverket vil måtte utvikles over tid, blant annet ved at nye indikatorer eller modeller tas i bruk. Det foregår et betydelig arbeid i akademia, i sentralbanker og i regi av Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) for å utvikle gode indikatorer og modeller for å varsle oppbygging av systemrisiko, og til bruk i vurderingen av motsyklisk buffer eller andre virkemidler innen makrotilsyn. Disse forsknings- og utviklingsprosjektene vil etter hvert gi oss et enda bedre grunnlag for å fastsette nivået på den motsykliske kapitalbufferen i Norge.

4.2.2 Føringer fra Basel III-reglene og EU-kommisjonens utkast til CRD IV

Både Basel III-regelverket og EU-kommisjonens forslag til implementering av regelverket gjennom CRD IV, legger føringer for hva som kan benyttes som grunnlag for å bestemme nivået på den motsykliske kapitalbufferen.

Ifølge Basel III-reglene skal den motsykliske kapitalbufferen skrus på i situasjoner der relevante myndigheter vurderer at kredittveksten er så høy at det vil lede til oppbygging av risiko i det finansielle systemet. En slik vurdering skal gjennomføres og publiseres fire ganger i året. En økning av bufferen skal varsles 12 måneder i forveien. En reduksjon i nivået, eller en full frigiving, kan skje med umiddelbar virkning.

Baselkomiteen har utgitt retningslinjer som beskriver nærmere kriterier for å bestemme nivået på den motsykliske kapitalbufferen.[36] Utgangspunktet skal være en gapindikator som angir hvor mye forholdet mellom kreditt i privat sektor og BNP avviker fra en trend. Baselkomiteen oppgir også en konkret beregningsmetode for dette gapet, se nærmere omtale i avsnitt 4.2.4. Retningslinjene legger opp til at denne indikatoren suppleres med andre indikatorer og godt faglig skjønn, blant annet skriver komiteen:

«Rather than rely mechanistically on the credit/GDP guide, authorities are expected to apply judgement in the setting of the buffer in their jurisdiction after using the best information available to gauge the build-up of system wide risk.»[37]

I retningslinjene understrekes videre at utøvelsen av skjønn må være forankret i et klart sett prinsipper[38]:

- *Formål*. Beslutningene må styres av formålet med bufferen – å beskytte banksystemet mot fremtidige tap når høy kredittvekst anses å føre til en oppbygging av systemrisiko
- *Felles utgangspunkt.* Kreditt/BNP-gapet bør være et utgangspunkt for analysen, selv om det ikke behøver å ha en dominerende rolle i analysen. Myndighetene må informere om hvilken informasjon de benytter seg av og hvordan den er benyttet i fastsettelsen av bufferen.

[36] Basel Committee on Banking Supervision, BIS (2010): «Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer».

[37] BIS (2010) s. 3.

[38] BIS (2010) s.3-5.

- *Risiko for villedende signaler.* I vurderingen av kreditt/BNP-gapet og andre indikatorer må myndighetene være oppmerksomme på forhold som kan bidra til at indikatorene gir villedende signaler.
- *Rask frigiving.* I situasjoner med stress i det finansielle systemet kan rask frigiving av bufferen redusere faren for at tilbudet av kreditt begrenses utilbørlig av kapitalkravene. Ved frigiving av bufferen skal myndighetene angi hvor lang tid de regner med at bufferen skal være frigitt.
- *Sammenheng med andre makrotiltak.* Nivået på bufferen må ses i sammenheng med øvrige makrotiltak som er i bruk eller til disposisjon.

Samlet sett legger Basel III få konkrete føringer på beslutningsgrunnlaget for fastsettelsen av nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Kreditt/BNP-gapet skal riktignok danne et startpunkt for analysen, men denne indikatoren behøver ikke tillegges noen dominerende rolle. Hovedprinsippet som fremkommer av Baselkomiteens retningslinjer er at en vurdering av om kredittveksten vil føre til at risikoen i det finansielle systemet øker til uønskede nivåer må bygge på en bred analyse. Dette trekker med andre ord ikke i retning av en mekanisk regel, men heller et system der klare prinsipper sikrer en forutsigbarhet i skjønnsutøvelsen.

EU-kommisjonens utkast til kapitalkravsdirektiv inneholder noe større begrensninger mht. hvilket beslutningsgrunnlag som kan benyttes ved fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen enn Baselkomiteens forslag.

I henhold til Kommisjonens utkast til direktiv kan følgende informasjon benyttes ved fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen:

a) Avviket mellom kreditt/BNP og dens langsiktige trend (herunder også andre indikatorer for veksten i kreditt)
b) Indikatorer for systemrisiko foreslått av ESRB[39]
c) Andre størrelser som den ansvarlige myndigheten for fastsettelse av den motsykliske kapitalbufferen anser relevant.

I den grad fastsettelsen av indikatorer under punkt c) påvirker størrelsen på bufferen skal dette meddeles EBA og ESRB[40], som kan avgjøre om en slik vurdering er forenlig med prinsippene for et indre marked for finansielle tjenester. Vurderinger under punkt c) kan kun gjennomføres en gang i året, og den delen av bufferen som stammer fra disse vurderingene vil ikke gjelde for banker med annen hjemstat.

Selv om kommisjonens forslag til direktiv inneholder noe mindre diskresjon enn Baselkomiteens forslag, innebærer heller ikke det noen mekanisk regel for fastsettelse av den motsykliske kapitalbufferen.

---

[39] Det er etablert ulike arbeidsgrupper under ESRB. En av disse har som oppgave å foreslå mulige indikatorer.

[40] Norges forhold til ESRB er foreløpig ikke avklart på dette området. ESRB er et uavhengig EU-organ. EFTA-landene skal kunne delta på ad hoc basis, men ikke under diskusjon om enkeltland eller -institusjoner. I utgangspunktet har ikke ESRB myndighet til å pålegge norske myndigheter eller institusjoner krav.

4.2.3 Baselkomiteens forslag til indikator

Baselkomiteen har foreslått at et kreditt/BNP-gap skal danne et startpunkt for vurderingen av nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Kredittbegrepet som inngår i indikatoren er den samlede kreditten til privat sektor i økonomien, dvs. at også kreditt i form av obligasjonslån og lån fra andre sektorer enn finansinstitusjonene skal inngå i kredittbegrepet. Gapet fremkommer ved å trekke den observerte verdien av kreditt/BNP målt i prosent fra en beregnet trend. Trenden er beregnet ved et ensidig Hoderick-Prescott filter der glatteparameteren, lambda, er satt lik 400 000[41].

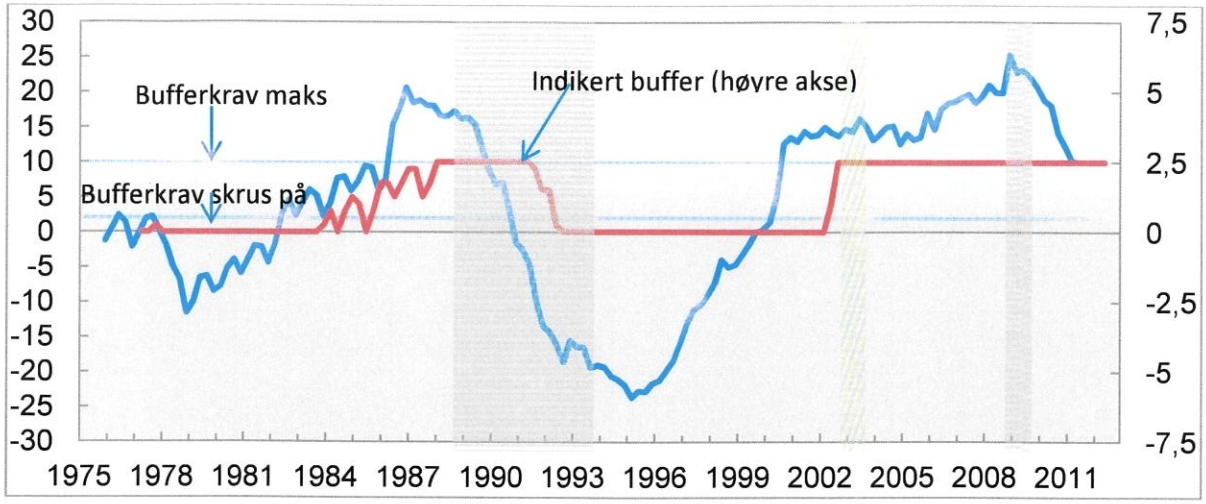
I retningslinjene har Baselkomiteen angitt terskelverdier for å fastsette størrelsen på bufferkravet gitt verdien på indikatoren. Er gapet mindre enn 2, settes bufferen til null. Er gapet 10 eller større, settes bufferen til 2,5 prosent. Mellom disse punktene økes bufferkravet lineært med gapet.

Figuren under viser et kredittgap i tråd med Baselkomiteens forslag for Norge og tilhørende nivå på den motsykliske kapitalbufferen basert på data fra 1975 og fram til i dag. Bankkrisen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet og finanskrisen fra 2008 er skravert i grått. Perioden med forhøyede tap i banksektoren i 2002-2003 er skravert i grønt.

[41] Et Hoderick-Prescott filter forsøker å dekomponere en tidsserie (Y_t)i en trendkomponent (τ_t) og en sykel (C_t) slik at for hvert tidspunkt t er $Y_t = \tau_t + C_t$. Trenden fremkommer ved å minimere uttrykket $\sum_{t=1}^{T}(y_t-\tau_t)^2+\lambda\sum_{t=2}^{T-1}[(\tau_{t+1}-\tau_t)-(\tau_t-\tau_{t-1})]^2$. Glatteparameteren λ bestemmer hvor glatt trenden skal være. Dersom $\lambda=0$ blir trendserien lik tidsserien, dersom $\lambda=\infty$ blir trendserien en rett linje.

I et ensidig trendfilter blir kun informasjonen fram til hvert tidspunkt t benyttet i beregningen av trendverdien på det tidspunktet. Det innebærer at trendverdien for hver observasjon er siste verdi i et vanlig Hoderick-Prescott filter basert på dataene fram til den aktuelle observasjonen.

Figur 4.3 Kredittgap[1] (blå, venstre akse) og indikert motsyklisk kapitalbuffer[2] (rød, høyre akse). Prosentenheter og prosent av risikovektede eiendeler. Kvartalstall 4. kvartal 1975-2. kvartal 2011.



1) Kreditt til publikum i prosent av BNP. Kreditt Fastlands-Norge i prosent av BNP for Fastlands-Norge f.o.m. 4. kvartal 1995.

2) Bufferen er lagget med fem kvartaler i forhold til indikatorverdien. Dette er for å ta hensyn til at indikatoren skal varsles 12 måneder før den trer i kraft og at statistikken som skal til for å produsere indikatoren publiseres med et tidsetterslep på om lag tre måneder.

Kilde: Norges Bank.

Indikatoren fra Baselkomiteen ser ut til å være et godt utgangspunkt for å bestemme nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Særlig ser det ut til at indikatoren er god til å fange opp begynnelsen av et oppsving i kredittsykelen. Også analyser av lange historiske tidsserier for Norge viser at indikatoren gir signaler om finansiell utsatthet, se Riiser (2005, 2008, 2010).

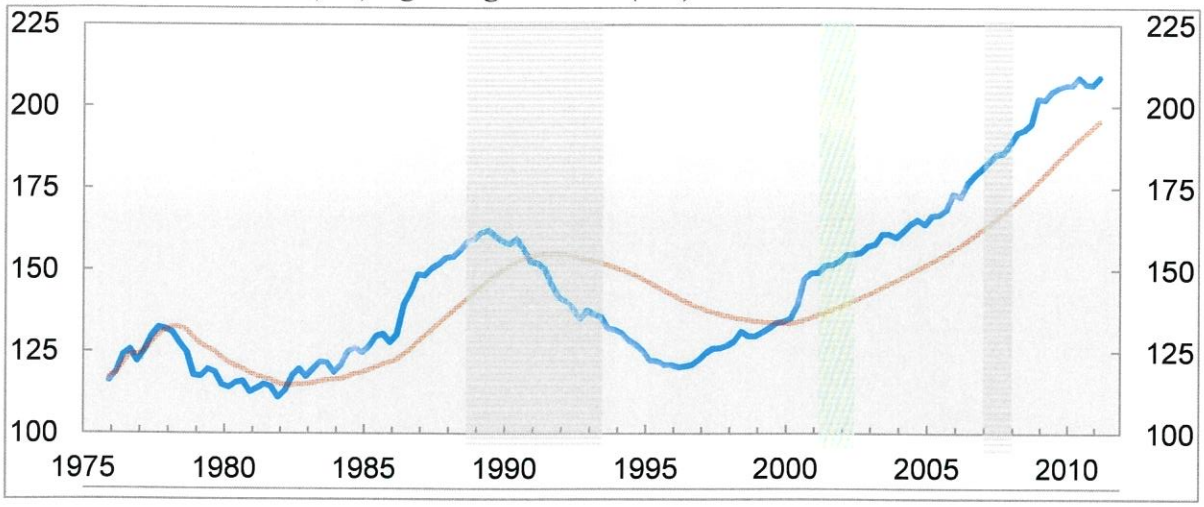
Noen utfordringer og svakheter med indikatoren

I likhet med alle mekanisk beregnede gap har imidlertid kreditt/BNP-indikatoren en del svakheter. Også andre forhold gjør at en analyse utelukkende basert på én enkelt indikator kan gi et feilaktig eller mangelfullt bilde av utviklingen i risikoen i det finansielle systemet:

1. Trenden som inngår i indikatoren er beregnet mekanisk. Den inneholder dermed ingen vurdering av om den observerte trenden representerer et bærekraftig eller ønsket forhold mellom gjeld og BNP. Dette har konsekvenser når avviket fra trenden skal vurderes.
   a. Strukturelle endringer, for eksempel endringer i skattesystemet, næringsstruktur og reguleringer, kan føre til at forholdet mellom kreditt og BNP avviker fra den tidligere observerte trenden. Dette kan være forsvarlig hvis de strukturelle endringene har ført til et nytt bærekraftig forhold mellom kreditt og BNP. Det vil imidlertid ta lang tid før dette fanges opp i trendberegningen, og i mellomtiden kan bevegelsen mot en ny «likevekt» slå ut som endringer i gapet.

b. I et ensidig Hoderick-Prescott filter vil veksten fra de siste periodene raskt slå ut i den anslåtte trendveksten.[42] Opprettholdes veksten på om lag samme nivå, vil gapet etter hvert lukkes. I Norge har kreditten i flere år vokst langt raskere enn nominelt BNP, se figur 2. Trendserien øker nå med om lag 8 prosentpoeng årlig. For tiden innebærer dette at gapet er i ferd med å lukkes raskt, til tross for at kredittveksten fortsatt er sterkere enn veksten i nominelt BNP. Hvorvidt lukkingen av gapet innebærer lavere systemrisiko, avhenger blant annet av (i) om en fortsatt vekst på 8 prosent, eller (ii) nivået kredittvolumet i forhold til BNP, er bærekraftig på sikt.

Figur 4.4 Kreditt/BNP (blå) og beregnet trend (rød). Prosent.



Kilde: Norges Bank.

2. Størrelsen på gapet kan ha vidt forskjellige implikasjoner for utsiktene for finansiell stabilitet avhengig av hvilke underliggende forhold som driver utviklingen:
   a. Er det kreditt eller BNP som bidrar til endringen? En økning i kreditt/BNP som følge av uendret kreditt og fall i BNP har ikke de samme implikasjonene for oppbygging av risiko som en økning i kreditt/BNP som skyldes sterk vekst i gjeld og uendret BNP.

---

[42] Begrunnelsen for at dette er et særlig problem knyttet til ensidig Hoderick-Prescott filtre er knyttet til hvordan metoden forsøker å løse det såkalte endepunktsproblemet. Endepunktsproblemet med Hoderic-Prescottfiltre er knyttet til at de siste observasjonene i datasettet tillegges uforholdsmessig mye vekt i beregningen. Dermed vil trenden nærme seg kunstig mye det faktiske nivået på slutten av en trendserie.

I trendberegninger til for eksempel BNP-gap og indikatorene som inngår i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet løser en dette problemet ved å bruke et tosidig Hoderick-Prescottfilter med lange fremskrivninger av indikatorene i trendberegningen. Man unngår da at de siste faktiske observasjonene tillegges for mye vekt i beregningen, men man må til gjengjeld anslå den videre utviklingen og dermed også hva man mener er et rimelig langsiktig nivå.

I et ensidig filter løser man problemet på en annen måte. Man lar observasjonene i trendserien bestå av sluttpunktene i et Hoderick-Prescott filter beregnet fram til tidspunktet for observasjonen. Endepunkts-problemet blir dermed det samme for alle observasjonene i serien. Fordelen ved dette er at en ikke legger føringer på beregningene ved å anslå et langsiktig nivå. Dermed kan en enkelt se hva gapet ville vært historisk basert på foreliggende informasjon på det aktuelle tidspunktet, og hvorvidt gapet ville gitt utslag forut for tidligere perioder med finansiell utsatthet. En ulempe er at trendserien vil følge utviklingen i den faktiske serien nærmere, og at en kun i svært begrenset grad kan løse dette ved å justere glatteparameteren i beregningen, λ.

b. Hvordan er sammensetningen av kredittveksten? En uproblematisk utvikling i den samlede indikatoren kan skjule at gjeldsutviklingen i en eller flere sektorer er av en slik art at det kan innebære oppbygging av risiko i det finansielle systemet som helhet.

3. Ikke alle forhold som innebærer oppbygging av systemrisiko fanges opp av indikatoren.
   a. Historisk har langvarig sterk vekst i formuespriser som boligpriser vært et treffsikkert signal på at det bygges opp risiko i det finansielle systemet.[43] Dette vil først fanges opp i Baselkomiteens forslag til indikator når veksten i formuespriser gir et markert utslag i gjeldsveksten. Beregninger i Norges Bank viser at det kan ta relativt lang tid.
   b. Forhold på bankenes finansieringsside kan gi gode indikasjoner på at risikoen i det finansielle systemet er i ferd med å bygge seg opp. Høy grad av markedsfinansiering kan indikere at man er sent i den finansielle sykelen, og at det er stor risiko for en periode med høye tap i banksektoren.

4. Kreditt og BNP påvirkes med et tidsetterslep av en rekke økonomiske forhold, blant annet rentenivå og vekst i boligpriser. Ved kun å benytte seg av foreliggende statistikk over kreditt og BNP nyttiggjør en seg dermed ikke av tilgjengelig informasjon med stor betydning for utviklingen i kreditt/BNP framover. Realiserte verdier på blant annet rente og boligpriser kan brukes til å fremskrive den videre utviklingen i forholdet mellom kreditt og BNP.

Samlet sett trekker disse forholdene i retning av at en bør bruke et bredere informasjonsgrunnlag enn bare den sist observerte verdien på et mekanisk beregnet kreditt/BNP-gap. Det vil gi et mer robust rammeverk. Argumenter for en slik tilnærming er:

– For det første bør det til en hver tid vurderes om utviklingen i kredittgapet reflekterer risikoutviklingen knyttet til utlån, jf. punkt 1 og 2a over. Dette krever blant annet at en vurderer om det er strukturelle endringer som påvirker gapet, og om den underliggende

---

[43] Se for eksempel:

Borio, Claudio and Mathias Drehmann (2009): «Assessing the risk of banking crises – revisited», BIS Quarterly Review.

Barrell, Ray, E. Philip Davis, Dilruba Karim og Iana Liadze (2010): «Bank regulation, property prices and early warning systems for banking crises in OECD countries», Journal of Banking and Finance 34, s. 2255-2264.

Mendoza, Enrique G. og Marco E. Terrones (2008): «An Anatomy of Credit booms: Evidence From Macro Aggregates and Micro Data». IMF Working Paper 08/226.

Reinhart, Carmen og Kenneth S. Rogoff (2009): «Reflections on early warnings, graduation, policy response, and the foible of human nature», This Time is Different, s. 277-292.

Tidligere studier har vist at det samme gjelder for Norge, se for eksempel:

Riiser, Magdalena D. (2005): «Boligpriser, aksjekurser, investeringer og kreditt – hva sier de om bankkriser?», Penger og kreditt 2/2005, Norges Bank, s. 98-106.

Riiser, Magdalena D. (2008): «Formuespriser, investeringer og kreditt – hva sier de om finansiell utsatthet?», Aktuell kommentar 6/2008, Norges Bank.

Riiser, Magdalena D. (2010): «Formuespriser, investeringer, kreditt og finansiell utsatthet», Aktuell kommentar 4/2010, Norges Bank.

trendveksten i beregningen er forenlig med en balansert utvikling på sikt. Her må det benyttes godt faglig skjønn.

- Videre bør det undersøkes om den aggregerte kredittutviklingen skjuler risikooppbygging i deler av økonomien, jf. punkt 2b over. Indikatorer for den samlede kredittutviklingen bør derfor suppleres med indikatorer for kredittutviklingen for husholdningene og ikke-finansielle foretak, ev. også for undersektorer som kan være av særlig betydning for bankenes tap.
- Kreditt/BNP-gapet bør suppleres med andre indikatorer som kan belyse oppbyggingen av risiko i det finansielle systemet, jf. punkt 3 over. Noen aktuelle indikatorer er nevnt under avsnitt 4.2.4 under. Videre bør en benytte seg av den informasjon Finanstilsynet har om tilstanden i finansinstitusjonene for å danne seg et mer helhetlig bilde av risikooppbyggingen i det finansielle systemet.
- Utviklingen i indikatorene bør vurderes opp mot den generelle makroøkonomiske situasjonen og utsiktene. Videre bør det vurderes hvordan nåsituasjonen i økonomien vil påvirke utviklingen i kreditten og i risikoen i det finansielle systemet framover, jf. punkt 4 over. I denne sammenheng vil fremskrivninger med makroøkonomiske modeller være nyttige. Når myndigheten reduserer eller setter den motsykliske kapitalbufferen til null, vil fremskrivninger også være nødvendige for å angi en periode der bufferen ventelig ikke vil økes igjen.

4.2.4 Alternative/supplerende indikatorer

Indikatorer som skal brukes som startpunkt i vurderingen av den motsykliske kapitalbufferen, skal varsle når systemrisikoen er i ferd med å bli så høy at bankene bør pålegges å holde mer kapital enn normalt. En ideell indikator skal også varsle når det er behov for å redusere bufferkravet. Det er imidlertid ikke gitt at det er de samme indikatorene som bør brukes til å sette bufferkravet opp, som til å frigi bufferen. Noen mulige kriterier for å velge indikatorer til å bestemme nivået på den motsykliske kapitalbufferen kan være:

- *Indikatorene bør gi gode signal om at systemrisikoen er på vei mot uønskede nivåer.* Empirisk sett bør det være mulig å finne terskelverdier der en indikatorverdi utover terskelverdien som regel etterfølges av en periode der det finansielle systemet fremstår som sårbart.
- *Indikatorene bør være tilstrekkelig fremoverskuende.* Økninger i den motsykliske kapitalbufferen skal varsles 12 måneder før den skal være oppfylt, og flere aktuelle datakilder er tilgjengelige med flere måneders tidsetterslep. I tillegg bygges systemrisiko gradvis opp over flere år. Indikatorene bør derfor fange opp oppbygging av systemrisiko tidlig. Indikatorene bør slå ut i god tid før risikoen blir for høy og det er for sent å pålegge bankene å øke sin kapitalbeholdning. Indikatorene bør også kunne fremskrives. Dette er særlig viktig ettersom myndighetene, når de reduserer bufferkravet, skal angi hvor lang tid det trolig vil ta før det er aktuelt å øke bufferkravet igjen.
- *Indikatorene bør være godt teoretisk forankret.* En teoretisk forankring reduserer faren for at vi benytter indikatorer som tidligere har utvist gode statistiske egenskaper, men der for eksempel endringer i reguleringer eller strukturelle endringer i økonomien tilsier at disse

sammenhengene er vesentlig endret. Videre vil teoretiske sammenhenger være viktige når en endring i bufferen skal begrunnes og kommuniseres.

– *Indikatorene bør være etterprøvbare for andre aktører.* Dokumentasjon av hvordan indikatorene er beregnet må være offentlig tilgjengelig, og indikatorene bør fortrinnsvis være reproduserbare for andre. Der det er mulig, bør det benyttes offentlig tilgjengelig statistikk i indikatorene.

Under presenteres noen mulige supplerende indikatorer som oppfyller disse kriteriene. Det endelige valget av tilleggsindikatorer som benyttes, bør være begrenset og utvalget bør ligge relativt fast over tid. Et stort og skiftende utvalg vil kunne redusere forutsigbarheten og skade troverdigheten til politikkutøvelsen.

Kreditt i den samlede økonomien

Generelt bør de underliggende seriene og trendseriene som danner utgangspunkt for kreditt/BNP-gapet vurderes for seg, jf. Figur 4.4 over, for å vurdere om gapet som fremkommer virker rimelig. Dette kan suppleres med en indikator for den årlige veksten i kreditt/BNP, som foreslått i kapittel 3 i IMF (2011).[44] Ifølge IMFs datamateriale, er det svært sjelden at en økning i kreditt/BNP på mer enn fem prosentpoeng årlig ikke etterfølges av en periode med finansiell utsatthet. En slik indikator for Fastlands-Norge er vist i vedlegg 2. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at denne indikatoren ikke tar hensyn til nivået på kreditt i forhold til BNP. Utgangsnivået er av stor betydning for hvor bekymret man bør være for en gitt vekst.

Kredittutviklingen i ulike sektorer i økonomien

I perioder kan gjeldsutviklingen i enkeltsektorer, for eksempel i husholdningene og ikke-finansielle foretak, gi grunn til bekymring. Etter perioder med kraftig gjeldsvekst kan evnen til å bære gjelden bli svært sårbar overfor større endringer i aktørenes økonomiske rammebetingelser. Det kan gi opphav til finansiell ustabilitet. Rask oppbygging av gjeld i enkeltsektorer, kan også være en indikasjon på oppbygging av prisbobler for enkelte formuesobjekter.

Gjeldsgraden for husholdninger er en aktuell indikator. Denne kan både vurderes på nivå, og eventuelt som et gap. De aggregerte tallene bør i tillegg tolkes i lys av foreliggende mikrotall om husholdningenes gjeld. Fordelingen av gjelden har stor betydning for om et gitt gjeldsnivå for husholdningssektoren gir grunn til bekymring eller ei.

Tilsvarende kan en vurdere utviklingen i kreditt/BNP for ikke-finansielle foretak. Figurer for dette er vist i vedlegg 3.

Formuespriser

[44] IMF (2011): «Global Financial Stability Report». September 2011.

En rekke studier, både internasjonalt og fra Norge, har vist at perioder med finansiell ustabilitet gjerne følger etter lange perioder med rask boligprisvekst. Dette taler for at slike indikatorer også benyttes i vurderingen av den motsykliske kapitalbufferen. Mulige indikatorer kan være boligpriser deflatert med konsumprisindeksen eller boligpriser deflatert med disponibel inntekt. Både veksten i disse og nivåene kan være av interesse. Figurer er vist i vedlegg 3.

Indikatorer for markedsfinansiering

I perioder med høy kredittvekst vil ofte veksten i innskudd ikke være tilstrekkelig til å dekke utlånsveksten. Andelen markedsfinansiering vil da øke. Shin og Shin (2011)[45] fremhever at høy grad av markedsfinansiering indikerer at man er sent i den finansielle sykelen, og at risikoen for en etterfølgende periode med finansiell utsatthet derfor er høy. En indikator for graden av markedsfinansiering vil derfor kunne bidra til å belyse om risikoen i det finansielle systemet er i ferd med å bygge seg opp.

Informasjon fra Finanstilsynet

Finanstilsynet har blant annet gjennom innrapporterte opplysninger, stedlige tilsyn og gjennomgang av bankenes kapital og risikovurderinger et betydelig informasjonsgrunnlag om tilstanden i finansinstitusjonene. Informasjon om kapitalforhold, fundingsituasjonen, marginer og inntjening kan være av stor betydning for vurderingen av oppbyggingen av systemrisiko. Det er derfor sentralt at denne informasjonen tillegges tilbørlig vekt i fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen.

4.2.5 Bruk av modeller

Bruk av makroøkonomiske fremskrivninger vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for å fastsette den motsykliske kapitalbufferen. Blant annet får man da tatt hensyn til samspillet mellom gjeld, formuespriser og økonomisk aktivitet som er sentralt for oppbyggingen av risiko i det finansielle systemet. Bruk av modeller vil også bidra til konsistens i vurderingene og analysene over tid.

Når et indikatorsett er utarbeidet, vil dette gi grunnlag for å vurdere størrelsen på de finansielle ubalansene. Men denne øvelsen vil ikke alene gi noe fullgodt svar på ønsket størrelse på den motsykliske kapitalbufferen. Det skyldes blant annet at de aktuelle makrotiltakene må ventes å virke med et visst tidsetterslep.

Den videre utviklingen i de finansielle ubalansene avhenger i stor grad av den øvrige økonomiske politikken og de makroøkonomiske rammebetingelsene. Ved å fremskrive sentrale indikatorer som gjeldsbelastning og boligpriser ved hjelp av en makromodell kan en få et bilde av hvordan ubalansene vil utvikle seg uten endringer i den motsykliske

[45] Shin, Hyun S. og Kwanho Shin (2011): «Procyclicality and monetary aggregate». NBER Working Paper nr. 16836.

kapitalbufferen. Slike modellfremskrivninger vil alltid være beheftet med usikkerhet, og vektleggingen av fremskrivningene må vurderes opp mot modellapparatets historiske treffsikkerhet. Den endelige vurderingen av det videre forløpet må også baseres på annen relevant informasjon, blant annet om forhold som ikke dekkes av modellen.

Settet med aktuelle og fremskrevne indikatorverdier kan gi et bilde av størrelsen på de aktuelle finansielle ubalansene. Som vist i avsnitt 4.2.3 og 4.2.4 er det betydelige utfordringer knyttet til å bruke mekaniske trendberegninger som mål på langsiktig bærekraftige nivåer på for eksempel gjeldsbelastning og formuespriser. En makromodell kan her være et nyttig redskap for å vurdere hvorvidt utviklingen i sentrale indikatorer er forenlig med en bærekraftig utvikling. En slik modell bør inneholde relasjoner som forklarer størrelser som gjeld og boligpriser. Selv om det alltid vil være usikkerhet knyttet til hvor godt modellen fanger opp den faktiske adferden, vil modeller være til hjelp for å vurdere om utviklingen i de aktuelle størrelsene avviker fra sine langsiktige sammenhenger. Slike avvik er ofte tegn på oppbygging av ubalanser.

Modellberegninger kan brukes til å vurdere alvorligheten av de faktiske og fremskrevne ubalansene. Modellfremskrivningene kan hjelpe oss til å kalibrere stresscenarioer, som kan illustrere en rask reversering av ubalansene. I denne sammenheng kan det lages to stresscenarier, ett der sjokket kommer umiddelbart og ett der ubalansene bygges ytterligere opp i for eksempel tre år før sjokket kommer (størrelsen på sjokket etter tre år bør tilpasses utviklingen i ubalansene i referansebanen). Disse scenarioene kan deretter benyttes i et stresstestapparat for å fremskrive tap og kapitaldekning i bankene.

Resultatet av disse modellberegningene og stresstestene kan være en del av grunnlaget for vurderingen av behov for tiltak. Det samme verktøyet kan benyttes til å vurdere virkningen av foreslåtte nivåer på den motsykliske kapitalbufferen. I perioder der det er aktuelt å redusere kapitalbufferen kan også modellverktøyet gi grunnlag for å indikere en periode der det ikke ligger an til at den motsykliske kapitalbufferen vil økes igjen.

4.2.6 Særlig om kriterier for å frigi bufferen

Bruken av indikatorer og modeller som skissert over vil være velegnet i situasjoner der det er aktuelt å øke den motsykliske kapitalbufferen. Også i de tilfeller der det er aktuelt gradvis å redusere den motsykliske kapitalbufferen fordi risikoen i det finansielle systemet gradvis har avtatt, vil dette rammeverket kunne fungere godt.

Det kan imidlertid også oppstå tilfeller der risikoen blir realisert i form av finansiell uro. I slike tilfeller vil det kunne være en fordel at bufferen raskt frigis. Som det fremgår av figurene i vedlegget i dette notatet, vil bruk av de vanlige indikatorene gi et for tregt varsel om frigivelse. I slike tilfeller vil indikatorer basert på mer høyfrekvente data, være bedre egnet som grunnlag for å frigi eller redusere kapitalbufferen raskt. I siste utgave av Global Financial Stability Report vurderer IMF flere mulige slike indikatorer på amerikanske data. De fremhever særlig en indikator basert på risikopåslag i pengemarkedet og helningen på avkastningskurven blant de best egnede.

Også markedsindikatorer, som risikopåslag i penge- og obligasjonsmarkedet og CDS-priser, resultater fra stemningsbarometre for husholdninger og bedrifter og undersøkelser blant bankene, som Norges Banks utlånsundersøkelse og likviditetsundersøkelse, samt likviditetsrapporteringen til Finanstilsynet, kan potensielt gi nyttig informasjon om behov for å frigi bufferen.

Det foregår et betydelig arbeid både internasjonalt og i Norge for å utvikle slike indikatorer. Dette arbeidet vil kunne gi grunnlag for å velge ut hvilke indikatorer som er best egnet til dette formålet i Norge.

4.2.7 Oppsummering

Det foreslås å bruke følgende modell for å fastsette den motsykliske kapitalbufferen:

1. Et indikatorsett brukes for å vurdere ubalanser i dag. Til dette foreslås det å bruke et bredt sett med indikatorer over gjeldsutvikling og gjeldsbelastning, samt indikatorer for utvikling i formuespriser og ev. en indikator for bankenes markedsfinansiering. I denne vurderingen må også relevant informasjon fra Finanstilsynet om tilstanden i finansinstitusjonene inngå.
   Det foregår et betydelig arbeid internasjonalt, blant annet i akademia, i sentralbanker og i ESRB, for å utvikle gode indikatorer for å varsle oppbygging av systemrisiko i makroovervåkingen, og til bruk i vurderingen av motsyklisk buffer. Det gir grunn til å vente at det framover vil foreligge flere mulige indikatorer som det også bør vurderes om skal brukes i fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen i Norge.

2. En makromodell benyttes til å framskrive relevante størrelser for eksempel tre år fram i tid for å vurdere utviklingen i ubalansene uten endringer i den motsykliske kapitalbufferen.

3. 1 og 2 benyttes til å lage stresscenarier: ett der ubalansene reverseres umiddelbart og ett der reverseringen først skjer etter tre år. Et stresstestapparat kan benyttes til å beregne effektene av disse stresscenariene.

4. Basert på indikatorverdiene, fremskrivningene og resultatene fra stresstestene vurderes behovet for endringer i den motsykliske kapitalbufferen. I denne sammenheng kan det også være nyttig å bruke modellverktøy for å vurdere virkningen av endringen i bufferen.

Denne modellen vil gi et godt grunnlag for en grundig faglig vurdering ved fastsettelsen av den motsykliske kapitalbufferen. Gjennom en systematisert modellbruk vil en også i større grad sikre at en over tid er konsistent i den faglige skjønnsutøvelsen.

EU-kommisjonens forslag til nytt kapitalkravsdirektiv stiller noen krav til informasjon ved den kvartalsvise fastsettelsen av bufferen, blant annet om hvilke forhold myndighetene har basert sin beslutning på. Utover dette kan det være naturlig at det jevnlig utarbeides en rapport med en grundigere begrunnelse. En slik rapport behøver ikke utarbeides ved hver vurdering av den motsykliske kapitalbufferen, men kan for eksempel utarbeides årlig eller halvårlig. En

slik åpenhet rundt indikatorer, modeller og modellbruk vil bidra til forutsigbarhet for de som omfattes av kravene.

Medlemmene Lind Iversen og Johansen har følgende særmerknad om beslutningsgrunnlaget og tidsvarierende makrotilsyn-/regulering:

«Grovt sett kan beslutningsgrunnlaget splittes i data, indikatorer og modeller. Finansinstitusjonene rapporterer store datamengder på regelmessig basis til Finanstilsynet, som analyseres fortløpende. Dette gir Finanstilsynet god innsikt i og nærhet til utviklingen i institusjonene, som igjen gir mulighet til både identifisering og rask oppfølging av kilder til oppbygging av systemrisiko og til vurdering av virkningen knyttet til ulike virkemidler. Finanskrisen førte til økt oppmerksomhet rundt realismen i modellering av økonomiske relasjoner og spesielt sammenhengene mellom realøkonomien, finansiell sektor og aktørenes atferd. Det er argumentert for at både makromodeller generelt og makrostresstesmodeller ikke gir et tilfredsstillende bilde av fremtidig makroøkonomisk utvikling og usikkerheten i økonomien. Når kriser inntreffer viser det seg at institusjonene er eksponert mot de samme (få) underliggende risikofaktorene, som bidrar til å trekke økonomien inn i en selvforsterkende nedadgående spiral. Det er for tiden ingen modeller som på en god måte kan fange denne formen for dynamikk og gjensidig påvirkning. Det er særlig modellering av forholdet mellom finanssektor og realøkonomien, og vendepunkt spesielt, som er vanskelig. Det kreves vesentlig mer forskning og modellutvikling før modeller blir av stor praktisk nytte i forbindelse med arbeidet med finansiell stabilitet. Vurderinger av utviklingen i forholdet mellom kreditt og BNP relativt til trend krever ikke tilgang til et omfattende modellapparat og kan baseres på standard indikatorsett.

Størrelsen på motsyklisk buffer er ment å variere med utviklingen i forholdet mellom kreditt og BNP relativt til trendforholdstallet og vurderes på kvartalsvis basis. Det kan stilles spørsmål ved om denne typen virkemidler er egnet for høyfrekvent rekalibrering. Oppbygging av systemrisiko foregår normalt over lengre tidsperioder. Det synes mer hensiktsmessig å etablere tilsynssystemer som sikrer høy kapitaldekning og sterk likviditet uavhengig av konjunktursituasjonen. De internasjonale reglene for fastsetting av den motsykliske bufferen er fortsatt til vurdering. Vurderingen så langt kan tyde på at ambisjoner for kalibreringshyppighet vil bli redusert, og rommet for skjønn økt i de endelige reglene.»

5 Forholdet mellom motsyklisk kapitalbuffer og andre politikkområder

5.1 Forholdet til utøvelsen av pengepolitikken

5.1.1 Pengepolitikkens virkemåte

Det operative målet for pengepolitikken i Norge er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 prosent. Styringsrenten er det viktigste virkemidlet i pengepolitikken. Styringsrenten er renten på bankenes innskudd (opp til en viss kvote) i Norges Bank. Den påvirker de korte pengemarkedsrentene og, sammen med forventningene om den framtidige utviklingen i styringsrenten, innskudds- og utlånsrentene i bankene og renten i obligasjonsmarkedet.

Pengepolitikken virker på inflasjonen gjennom flere kanaler. En lavere rente øker etterspørselen ved at det blir billigere å betjene og ta opp gjeld og ved at investeringer kan bli mer lønnsomme. Det øker forbruket og investeringene, noe som fører til høyere vekst i lønninger og marginer slik at inflasjonen øker. En lavere rente vil også normalt bidra til at valutakursen svekker seg fordi færre investorer vil ønske å investere i norske kroner. Det fører til økt eksport og bedret lønnsomhet i norsk næringsliv, som igjen kan øke lønnsveksten og bidra til høyere inflasjon. En svakere krone vil også bidra til dyrere import som også vil gi høyere inflasjon. I den grad pengepolitikken er troverdig og forutsigbar vil den også ha effekter gjennom en såkalt forventningskanal der lavere renter gir forventninger om høyere inflasjon fremover. Høyere inflasjonsforventninger vil både kunne svekke valutakursen og bidra til å gi høyere lønnsvekst og marginer. Begge deler vil bidra til å øke inflasjonen.

Renten vil med andre ord påvirke både etterspørselen etter kreditt, husholdningenes inntektsvekst og lønnsomheten i foretakene – alle størrelser som er viktige for stabiliteten i bankene. En lavere rente vil i tilegg kunne øke publikums tilgang til kreditt ved å øke veksten i panteverdier (for eksempel boligpriser). Den vil også kunne påvirke bankenes tilbud av kreditt gjennom den såkalte bankutlånskanalen eller bankbalansekanalen. Dersom en lavere rente bidrar til at låntakerne vurderes som mindre risikable (for eksempel som følge av at inntjeningsmulighetene bedres, konkursrisikoen blir lavere, flere investeringsprosjekter blir lønnsomme), kan bankens eiendeler fremstå som mindre risikable enn uten en renteendring. Risikopremien som bankenes investorer krever vil da kunne bli lavere, og bankene vil kunne ønske å øke sine utlån.[46] Videre kan renten påvirke bankenes risikotaking, for eksempel som følge av nominelle avkastningskrav som gjør at en lavere rente fører til en «search for yield», og delvis som følge av endrede risikovurderinger.[47]

[46] Analyser på norske data gir resultater som er forenelige med eksistensen av en bankutlånskanal, jf. Jacobsen, D.H. et al. (2011): «Makroøkonomiske virkninger av høyere kapitalkrav for bankene», Staff memo 14/2011 Norges Bank og Vale (2011).

[47] Karapetyan (2011) finner imidlertid ikke dekning for at det finnes en risikotakingskanal i Norge.

5.1.2 Forholdet til bruk av en motsyklisk kapitalbuffer

I kapittel 4 er virkemåten til den motsykliske bufferen diskutert. I avsnitt 5.1.1 ble det redegjort for styringsrentens virkemåte. Gjennomgangene viste at innretningen av henholdsvis pengepolitikken og den motsykliske kapitalbufferen både kan ha konsekvenser for det andre politikkområdets mulighet til å oppnå sine målsetninger, og for hvordan virkemidlene vil måtte doseres.

I visse situasjoner vil pengepolitikken og bruk av motsyklisk kapitalbuffer virke i samme retning. Det gjelder for eksempel i perioder med sterk realøkonomisk vekst som kan gi både kraftig kredittvekst, økt risikotaking, vekst i formuespriser og inflasjon over målet. I tillegg vil pengepolitikken, når den balanserer hensynet til stabil inflasjon opp mot hensynet til en stabil utvikling i realøkonomien, måtte ta hensyn til finansielle ubalanser i den grad de påvirker inflasjonen og produksjonsgapet på lang sikt. Men effekten av rentesettingen vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig til å hindre finansiell ustabilitet. I en tale 12. april 2011 (Finansnæringens dag) sa sentralbanksjef Øystein Olsen følgende:

«*Det kan reises spørsmål om renten i større grad bør benyttes mot oppbygging av systemrisiko. Høyere rente kan dempe veksten i både gjeld og boligpriser i en økonomisk oppgang. Men, systemrisiko vil både avhenge av sårbarhet som bygger seg opp internt i banksystemet og av kilder til risiko utenfor banksystemet. Renten vil kun virke dempende på oppbyggingen langs noen av disse dimensjonene. I Pengepolitisk rapport i mars i år skrev vi at hensynet til å gardere mot risikoen for fremtidige finansielle ubalanser som kan forstyrre aktiviteten og inflasjonen et stykke fram i tid, taler for at renten snart bør settes opp. Hensynet til finansielle ubalanser er dermed en del av grunnlaget for å sette renten.»*

Innrettes pengepolitikken mot å legge stor vekt på å dempe finansielle ubalanser, kan det i tillegg begrense mulighetene for å nå pengepolitikkens primære mål (sitat over fortsetter):

«Samtidig er det begrenset hvor mange oppgaver som kan legges på renten. Renten virker også på andre formuespriser, som kronekursen. En pengepolitikk som tar sikte på å bringe ned verdien av innenlandske formuer, kan lett føre til at verdien på kronen går i motsatt retning. I rentesettingen kan vi aldri miste av synet hovedmålet for pengepolitikken, som er lav og stabil inflasjon. I avveiningen mellom ulike hensyn må pengepolitikken holde fast ved det operative mandatet – lav og stabil inflasjon. Uten resultater som viser at inflasjonsmålet faktisk nås over tid, risikerer vi å undergrave tilliten til pengepolitikken.»

Videre kan det være behov for svært store endringer i styringsrenten hvis pengepolitikken alene skal kunne bremse en kraftig vekst i formuespriser. Visesentralbanksjef Charles Bean i Bank of England uttalte følgende i en tale ved Jackson Hole-konferansen i 2010:

«*Generally speaking, monetary policy seems too weak an instrument to moderate a credit/asset price boom without inflicting unacceptable collateral damage on activity*.»

Erfaringene de siste årene har vist at det er behov for et nytt virkemiddel innrettet mot ubalanser i økonomien som verken pengepolitikk eller mikroregulering kan håndtere på en hensiktsmessig måte.

Innføring av en motsyklisk kapitalbuffer vil medføre at sentralbanken må betinge sin rentesetting på fremskrivninger av nivået på bufferen. Den motsykliske kapitalbufferen vil normalt endres sjeldnere enn styringsrenten, og justeringer av den motsykliske bufferen skal varsles 12 måneder i forkant ifølge forslaget til CRD IV. Normalt vil derfor sentralbanken kunne ta innretningen av makroregulering for gitt når styringsrenten fastsettes. For fastsetting av den motsykliske kapitalbufferen vil fremskrivninger av pengepolitikken være en del av beslutningsgrunnlaget. Bruk av den motsykliske kapitalbufferen søker å påvirke kredittsykelen og har en relativt lang politikkhorisont. Innenfor denne horisonten vil både styringsrenten og sentralbankens rentebane kunne endres en rekke ganger. En god og effektiv politikkutøvelse for det ene virkemidlet, krever en god forståelse av politikkutøvelsen for og virkninger av det andre virkemidlet. I den grad begge politikkområdene styres etter på forhånd fastlagte målsetninger, et fastsatt sett virkemidler og åpenhet om beslutningsgrunnlaget, vil det bidra til god måloppnåelse på begge områdene.

Effekten av virkemidler som brukes i stabiliseringspolitikken, avhenger av hvordan de ulike aktørene i økonomien tilpasser seg. I enkelte tilfeller vil politikkmyndighetene tilsynelatende kunne oppnå større effekt av et virkemiddel ved å tilpasse bruken på nytt etter at andre aktører har dannet sine forventninger og truffet sine beslutninger. Ikke bare vil en myndighet kunne ønske å justere sin politikk etter at private aktører har reagert, den vil også kunne ønske å tilpasse politikken på nytt etter at andre myndigheter har truffet sine politikkbeslutninger. Dersom andre aktører – private så vel som andre politikkmyndigheter - ser at dette vil kunne skje, vil troverdigheten til den opprinnelige politikken kunne bli liten og resultatet av politikken dårligere. Faren for at en slik situasjon skal oppstå, kan reduseres ved at de ulike politikkmyndighetene søker å binde seg til et på forhånd fastlagt handlingsmønster. Rutiner for en offentlig etterprøving av politikkutføringen, vil kunne bidra til å styrke troverdigheten.

Måten de to politikkområdene er organisert på, vil ha betydning for i hvilken grad det er mulig å koordinere beslutningene slik at det samlede resultatet blir så godt som mulig. En organisering med to atskilte styringsmyndigheter vil ha den fordelen at institusjonene kan bli gitt tydelige mandat og ansvar. Det vil legge til rette for uavhengighet og troverdighet i politikkutøvelsen. Har de helt adskilte målsetninger – for eksempel inflasjons- og aktivitetsmål for pengepolitikken og et mål om å glatte ut kredittsykelen for makroreguleringen – reduseres faren for at det oppstår et spill mellom de to institusjonene. God kunnskap om hva som bestemmer den andres beslutninger, vil øke sannsynligheten for et godt samlet utfall. Kan politikken på de to feltene i tillegg bindes troverdig til en plan, øker sannsynligheten for at den andre institusjonen faktisk handler ut ifra at planen følges. Etter at inflasjonsmålet ble innført i Norge, har nettopp en av målsetningene vært å gjøre pengepolitikken forutsigbar og troverdig.

Uavhengig av grad av forutsigbarhet og troverdighet vil det kunne oppstå et problem når ikke alle stabiliseringsmål kan nås perfekt (noe de sjelden kan). Ettersom virkemidler i både makroregulering og pengepolitikken påvirker effekten av hverandre, vil denne situasjonen kunne oppstå. Ideelt sett bør da et avvik fra inflasjonsmålet avveies mot at det bygges opp finansielle ubalanser. Begrenser den enkelte institusjons ansvar seg til separate målvariable, vil det kunne gjøre det vanskelig å foreta en avveining av hvor mye man skal renonsere på det

ene målet versus det andre. Både pengepolitikken og bruk av en motsyklisk kapitalbuffer krever en god forståelse av makroøkonomiske sammenhenger – særlig samspillet mellom realstørrelser og finansielle størrelser. Bruk av teoretiske og empiriske modeller vil være til hjelp i dette arbeidet. Sentralisering av politikkutøvelse muliggjør at relevant makroekspertise samles på ett sted.

5.2 Forholdet til tilsynsmyndighetenes Pilar II-vurderinger

5.2.1 Beskrivelse av tilsynsmyndighetenes Pilar II-vurderinger

Hovedprinsippene i Pilar II i dagens kapitaldekningsregelverk og som videreføres i CRD IV, er følgende:

- Institusjonene skal ha en prosess for å vurdere samlet kapitalbehov i forhold til risikoprofil og en strategi for å vedlikeholde sitt kapitalnivå.
- Tilsynsmyndigheten skal overvåke og evaluere institusjonens bedømming av kapitalbehov og tilhørende strategi. Tilsynsmyndigheten skal gjennomføre tiltak dersom de ikke anser denne prosessen for å være tilfredsstillende.
- Tilsynsmyndigheten skal forvente at institusjonen har en kapitaldekningsgrad som overstiger minstekravet til kapitaldekning.
- Tilsynsmyndigheten skal intervenere på et tidlig stadium for å hindre at kapitalen faller under det minimumsnivået som kreves for å ivareta institusjonens risikoeksponering. Tilsynsmyndigheten skal treffe tiltak dersom kapitalen ikke opprettholdes.

Krav til bankenes risiko- og kapitalvurderingsprosess - ICAAP[48]
Bankenes vurdering av kapitalbehov skal dekke:

- risikoer som det ikke er tatt hensyn til i beregning av minimumskravet etter Pilar I.
- risiko knyttet til modellusikkerhet (kvantifisering av risiko og kapitalbehov er basert på bankinterne metoder og data som inneholder usikkerhet)
- hensynet til at kapitalbehovet skal være framtidsrettet og ta hensyn til forretningsplaner, vekst og tilgang til kapitalmarkedene.
- hensynet til at kapitalbasen skal være tilstrekkelig til å gjennomleve et alvorlig økonomisk tilbakeslag med negative resultater og vansker med å innhente ny kapital.

Banken forventes å ha en kapitalplan med styrefastsatte mål for minimum kapitalnivå.

Tilsynsmyndighetenes oppfølging - SREP[49]
Tilsynsmyndighetene er pålagt å evaluere ICAAP-prosessen og resultatene av prosessen i den enkelte bank. Vurderingene skal omfatte foretakenes eksponering mot de viktigste risikoer,

[48] Internal capital adequacy assessment process.
[49] Supervisory review and evaluation process.

styring og kontroll av risikoene, samt kapitalbehov. Finanstilsynet har hjemmel til å fastsette individuelle kapitalkrav, kreve redusert risikonivå eller kreve forbedret styring og kontroll.

Norge var et av de land i Europa som var tidligst ute med praktisk implementering av Pilar 2 i gjeldende kapitaldekningsregelverk. Rundskriv 21/2006 – Pilar 2 i nytt kapitaldekningsregelverk – retningslinjer for vurdering av risikonivå og beregning av kapitalbehov i institusjonene, ble sendt til alle banker i desember 2006. Norske banker ble for første gang pålagt å sende inn en dokumentasjon av vurdering av risikoprofil og beregning av kapitalbehov i løpet av 2007.

Finanstilsynets praktisering

Det overordnede mål for Finanstilsynet er at norske finansinstitusjoner skal være robuste og ha en soliditet som er tilpasset deres risikoprofil og en *langsiktig fremadskuende vurdering* av risiko der det tas hensyn til en alvorlig økonomisk tilbakegang med store tap og underskudd. Det er avgjørende at bankene er kapitalisert slik at de gis tilgang til konkurransedyktig – og stabil funding også under slike forhold.

Finanstilsynet benytter en «Pilar I +»-tilnærming, dvs. at ved vurdering av institusjonenes kapitalbehov legges det til grunn at Pilar I-minimumskravet utgjør et absolutt minimum for hver av de risikokategoriene som omfattes, dvs. kredittrisiko, markedsrisiko og operasjonell risiko. I tillegg til de risikotyper som omfattes av Pilar I, forventes det at institusjonene setter av kapital til andre risikoformer blant annet konsentrasjonsrisiko (enkeltkunde, bransje, geografi), renterisiko i bankporteføljen, forretningsrisiko og strategisk risiko. For likviditetsrisiko vektlegger Finanstilsynet kvaliteten på styring og kontroll i banken, samt bankens faktiske kapitalnivå og mål, som en faktor for å opprettholde en tilfredsstillende finansiering. I tillegg til ICAAP dokumentasjon benytter Finanstilsynet informasjon fra stedlige tilsyn om forretnings- og styringsmodeller, fundingstrategi og likviditetssituasjon, nivå og kvalitet på kreditt- og verdipapirporteføljer, samt kvalitet på styring- og kontrollsystemer og etterlevelse av disse.

Finanstilsynets benytter i sine SREP-vurderinger egne sensitivitetstester og fremtidsscenarioer knyttet til alvorlige økonomiske tilbakeslag.

I tillegg til å utarbeide egne regelmessige stresstester nevnt ovenfor, har Finanstilsynet deltatt i et samarbeid med Norges Bank om stresstester for norske banker og medvirket i EBA's stresstester av europeiske banker basert på at DNB var blant de 91 bankene som ble testet i 2011.

Dette arbeidet gir også nyttig informasjon til bruk i vurderingene av institusjonenes risiko- og kapitalbehov.

Finanstilsynet understreker i sine tilbakemeldinger til bankene at det er *kjernekapital* som er tapsabsorberende i en «fortsatt drift» betraktning. Styrene i bankene blir bedt om å ta hensyn til dette i vurderingene av nødvendig kapitalisering.

Finanstilsynet har i desember 2011 fulgt opp de nye anbefalingene fra EBA med et eget brev til alle norske banker. En norsk bank er eksplisitt nevnt i EBAs liste over banker som omfattes

av anbefalingen 8. desember 2011. De fleste norske banker er godt kapitalisert med god margin til gjeldende minimumskrav og til et krav om 9 prosent ren kjernekapitaldekning. I første omgang legger Finanstilsynet til grunn at alle norske banker og finansieringsforetak vil oppfylle målet om 9 % ren kjernekapital innen 30. juni 2012. I tillegg har Finanstilsynet bedt om at alle norske banker som en del av sitt ICAAP arbeid utarbeider en plan for hvilket kapitaliseringsnivå de skal nå under nytt regelverk.

5.2.2 Forholdet til bruk av en motsyklisk kapitalbuffer

I bankenes Pilar II-vurdering skal styrene i bankene fastsette kapitalmål og kapitalplanlegging ut fra en forsvarlighetsvurdering basert på at banken skal kunne tåle en situasjon med store, uventede inntekstsvingninger og uventede høye tap. Inntektssvingninger og tap kan komme enten som resultat av en bankspesifikk hendelse eller som følge av generell utvikling i økonomien. Bankene skal ved fastsettelse av egne kapitalmål hensynta økte fremtidige tap som følge av konjunktursituasjonen. Det vil derfor være en viss grad av overlapping mellom de hensyn som skal ivaretas gjennom bankenes Pilar II-vurderinger og de hensyn som ligger til grunn for et motsyklisk kapitalkrav. Et viktig skille er at et motsyklisk bufferkrav vil være likt og gjelde for alle banker, også filialer av utenlandske banker, i motsetning til Pilar II-kravet. Det stilles også større grad til forutsigbarhet og åpenhet om beslutningsgrunnlaget ved bruk av den motsykliske bufferen.

Finanstilsynet legger i sine Pilar II-vurderinger også stor vekt på et fremadskuende perspektiv med krav om evne til å tåle et alvorlig økonomisk tilbakeslag, og på at institusjonene skal kunne hente inn likviditet/finansiering også under vanskelige markedsforhold. Hensynet til makroøkonomiske forhold og eventuell systemrisiko er en del av dette perspektivet slik det har vært praktisert. Finanstilsynet har lenge lagt stor vekt på å avdekke eventuell systemrisiko gjennom sin makroøkonomiske overvåkning.

Både bankenes egne vurderinger av risikonivå og kapitalbehov og tilsynsmyndighetenes vurderinger vil variere med konjunktursituasjonen og fremtidsutsiktene. Kravene i CRD IV til større grad av systemvurderinger i Pilar II-regelverket innebærer at både tidsserie- og tversnittsdimensjonen i makroperspektivet vil inngå som integrert del av myndighetenes vurderinger under Pilar II.

Det samlede Pilar II-kravet er et resultat av en dialog mellom Finanstilsynet og den enkelte banks styre. Bankens vurdering av kapitalbehov skal i tillegg dekke en rekke ulike risikofaktorer. Verken det samlede kravet eller oppbyggingen av det offentliggjøres. Det motsykliske bufferkravet skal fastsettes ut i fra en vurdering av situasjonen i det finansielle systemet som helhet og skal være likt for alle banker. Fastsettingen skal følge egne prosedyrer. Beslutningen om det motsykliske bufferkravet må derfor skilles fra Pilar II-vurderingen.

Medlemmene Lind Iversen og Johansen har følgende særmerknad om bankenes kapitaltilpasning og Pilar II-regelverket:

«Tilpasninger i den norske banksektoren indikerer at de fleste bankene kommer til å operere med en kjernekapital som overstiger 10 prosent av risikovektede eiendeler. Etter Pilar II-

regelverket skal det også i fremtiden legges til grunn at styrene i bankene i fastsettelsen av kapitalmål og kapitalplanlegging ut fra en forsvarlighetsvurdering, skal ha som utgangspunkt at banken skal kunne tåle en situasjon med stor, uventet inntektsreduksjon og uventede høye tap. Dette kan komme både som resultat av en bankspesifikk hendelse eller som følge av generell utvikling i økonomien. Tilsynsmyndighetene skal etter kapitaldekningsregelverket, i tillegg til å vurdere risikoen for institusjonen isolert, også vurdere den potensielle risikoen som institusjonen representerer for hele det finansielle system. Dette gjelder også for grupper av institusjoner.

I Finanstilsynets praktisering av Pilar II-regelverket og tilsynets mål for soliditeten i bankene vil det bli lagt til grunn at bankene til enhver tid skal ha høy kapitaldekning, sterk likviditet og god risikostyring. Det normale vil være at Pilar II-kravet til kjernekapital overstiger summen av minimumskravet og bufferkravene. I en slik situasjon representerer et motsyklisk bufferkrav en ikke-bindende regulering, og har således begrenset relevans og virkning.»

6 Nærmere om institusjonelle rammer/organisering for makrooverv̊aking

6.1 Innledning

Etter den internasjonale finanskrisen i 2008/2009 er det blitt mer oppmerksomhet om overvåking av systemrisiko og behovet for særskilte virkemidler på dette området. Mens noen land bygger på eksisterende strukturer for arbeidet med makrooverv̊aking, har andre land etablert nye institusjonelle rammeverk. En viktig faktor i dette valget har vært hvor godt det daværende rammeverket håndterte finanskrisen.

IMF har oppsummert utviklingen slik:

«In a number of advanced economies, in particular in Europe, countries are integrating prudential functions into the central bank. Typically, these countries have adopted some form of "twin peaks" model, as in the Netherlands, leaving conduct-of-business and securities market supervision as a responsibility of a separate agency (Belgium, France, the United Kingdom, and the United States). Ireland has opted for a stronger form of integration where all supervision of markets and institutions is conducted by the central bank. Moreover, a number of countries, including the United Kingdom and the United States are creating dedicated policy-making committees, such as the Financial Policy Committee (FPC), chaired by the Governor of the Bank of England, and the Financial Stability Oversight Council (FSOC), chaired by the United States Treasury.»[50]

6.2 Mulige modeller for institusjonell organisering av makrooverv̊aking

6.2.1 Oversikt fra IMF

IMF[51] har utarbeidet en oversikt over forskjellige stiliserte modeller for organisering av makrooverv̊aking basert på grad av institusjonell integrasjon mellom sentralbank, finanstilsyn og finansdepartement. Modellene, som er presentert i figur 6.1 under, er inndelt etter fem ulike dimensjoner:

A Institusjonell integrasjon mellom sentralbank og tilsynsmyndighet
B Plassering av mandat for makrooverv̊aking
C Myndighetenes/(Finans)departementets rolle
D Separasjon av politikkbeslutninger og kontroll over virkemiddel
E Eget organ for koordinering av politikkområder

[50] IMF staff discussion note 1. november 2011: «Institutional Models for Macroprudential Policy».

[51] IMF 30. August 2011: «Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models».

Tabell 6.1 Stiliserte modeller for organisering av makroovervåking

Modell / Trekk	1	2	3	4	5	6	7	R1
A	Full (sentral-bank)	Delvis	Delvis	Delvis	Nei	Nei (delvis*)	Nei	Nei
B	Sentral-bank	Komité tilknyttet sentral-banken	Uav-hengig komité	Sentral-bank	Flere organer	Flere organer	Flere organer	Komité (multi-nasjonal)
C	Ingen (aktiv*)	Passiv	Aktiv	Ingen	Passiv	Aktiv	Ingen	Passiv (Eu-kom.)
D	Nei	På noen områder	Ja	På noen områder	Nei	Nei	Nei	Ja
E	Nei	Nei	Nei (Ja*)	Nei	Ja	Ja (de facto**)	Nei	Nei

Eksempler:
1 *Tsjekkia, Irland (ny), Singapore**
2 *Malaysia, Romania, Thailand, UK*
3 *Brasil*, Frankrike, USA*
4 *Australia*
5 *Belgia (ny), Nederland, Serbia*
6 *Canada, Chile, Hong Kong SAR*, Korea**, Libanon, Mexico*
7 *Island, Japan, Peru, Sveits*
R1 *EU (ESRB)*

Kilde: IMF. 30. August 2011: «Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models».

IMFs kriterier for valg av modell

IMF tilrår at man ved vurdering av institusjonell organisering legger vekt følgende kriterier:

1. Organiseringen bør legge til rette for at man på en effektiv måte skal kunne overvåke, analysere og identifisere systemrisiko. Det er viktig med tilgang til *relevant informasjon,* og man bør basere seg på *eksisterende ressurser og kompetanse*.
2. Det bør foreligge et *klart og entydig mandat og klare hjemler* for den institusjonen som skal treffe tiltak. Det vil både bidra til *ansvarliggjøring* av den utøvende institusjonen og gjøre det mulig å etterprøve bruken av virkemidlene.
3. Det institusjonelle rammeverket bør legge til rette for effektiv koordinering på tvers av myndighetsorganer på en måte som reduserer faren for overlapp eller mangelfull oppfølging, men må også sikre de ulike myndighetenes selvstendighet.

IMF og andre peker også på at følgende forhold bør tillegges vekt:

Forutsigbarhet om beslutningene og *åpenhet* om analysene som ligger til grunn. Ansvaret for makroovervåking bør delegeres til et organ som er uavhengig av politiske sykler. Dette skal dempe risikoen for at mer kortsiktige politiske hensyn kan få forrang og hindre at virkemidler for å dempe at systemrisiko bygges opp iverksettes i tide.

6.2.2 ESRB

ESRB anbefaler at medlemsstatene lovfester et nasjonalt organ som skal utøve makro-overvåking, og offentliggjorde mandag 16. januar et dokument med anbefalinger om mål, om institusjonell organisering, om oppgaver, myndighet og virkemidler, om transparens og ansvarsforhold, og om uavhengighet for et slikt organ.[52]

Oppgaven med makroovervåking bør i følge ESRB legges enten til en eksisterende institusjon eller til en ad-hoc komite som består av alle de institusjonene som treffer tiltak som kan påvirke finansiell stabilitet. Målsettingen for organet som får ansvar for makroovervåking bør være å sikre stabiliteten i det finansielle systemet.

Organet bør få myndighet både til å utøve makroovervåking på eget initiativ og å følge opp anbefalinger eller advarsler fra ESRB. Det nasjonale organet bør få full adgang til all nødvendig statistikk og instrumenter. ESRB ber også om at det nasjonale organet får den nødvendige uavhengigheten for å utføre sine oppgaver, om at ansvarsforhold blir klare, og om at organets virksomhet blir transparent. Det pekes særlig på at alle beslutninger om makrotiltak bør være offentlige og at de bør begrunnes.

Anbefalingene er rettet til EUs medlemsstater. ESRB ber om en rapport fra medlemsstatene innen 30. juni 2012 om hvordan de planlegger å organisere makroovervåking nasjonalt, og setter som frist 1. juli 2013 for å ha makroovervåking på plass nasjonalt og frist 30. juni 2013 for å rapportere endelig til ESRB om hvordan dette er innrettet. Det er lagt opp til at ESRB kan kommentere planene fra de enkelte medlemsstatene.

6.3 Råd om innretning i Norge

I Norge er arbeidet med finansielle stabilitet fordelt mellom Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet. Det vises til nærmere redegjørelse i avsnitt 2.2.

6.3.1 Finanskriseutvalgets tilråding

Finanskriseutvalget har i NOU 2011: 1 kapittel 19 (s 208) foreslått at det bygges videre på den eksisterende rollefordelingen mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet i arbeidet med makroovervåking (makroregulering og tilsyn). Utvalget viser videre til at Norges Bank har et særskilt ansvar som overvåker på systemnivå, og legger til grunn at denne praksisen bør videreføres. Utvalget fremmet et forslag om et formalisert opplegg for beslutninger om bruk av virkemidler i makroreguleringen:

«*Utvalget foreslår at Norges Bank gis et klarere formelt ansvar til jevnlig å gi presise råd om bruk av diskresjonære virkemidler i makroreguleringen av det finansielle systemet. Anbefalingene med begrunnelser bør gis i form av offentlig tilgjengelige brev til Finansdepartementet og Finanstilsynet. Finanstilsynet må i et offentlig tilgjengelig brev til Finansdepartementet redegjøre for hva tilsynet foretar seg for å følge opp tilrådningene fra*

[52] Recommendation of the European Systemic Risk Board of 22. December on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3).

Norges Bank eller eventuelt hvorfor Finanstilsynet velger ikke å følge opp tilrådingene. All kommunikasjon skal være åpen for offentlig innsyn.»

6.3.2 Norges Banks høringssvar

Norges Bank har opplyst at den to ganger i året vil *«sende brev med tilrådinger om aktuelle tiltak til Finansdepartementet og Finanstilsynet»*.[53]

Norges Bank har i sin høringsuttalelse 3. mai 2011 til Finanskriseutvalgets utredning sluttet seg til utvalgets forslag til institusjonelt system for fastsettelse av den motsykliske bufferen. I høringsuttalelsen har Norges Bank også tatt opp forholdet mellom regulering av systemrisiko og pengepolitikk. Banken viser til at det er begrenset hvor mange oppgaver som kan legges på renten, og at det derfor er behov for mer målrettede virkemidler som kan dekke opp for systemrisiko.

6.3.3 Finanstilsynets høringssvar

Finanstilsynet har i sin høringsuttalelse 3. mai 2011 til Finanskriseutvalgets utredning blant annet påpekt at Finanstilsynet siden 1994 har benyttet makroøkonomisk overvåking som et viktig supplement i tilsynsvirksomheten. Finanstilsynet har også påpekt at den motsykliske bufferen er et nytt makroreguleringsverktøy som vil bli tatt inn i det reviderte kapitaldekningsregelverket, og at de aller fleste andre aktuelle makroreguleringsverktøy er virkemidler som kan benyttes i regulering av og tilsyn med enkeltinstitusjoner og disponeres av Finanstilsynet. Finanstilsynet viser også til at det motsykliske kapitalkravet skal virke sammen med, og til dels overlappe, Finanstilsynets pilar II vurderinger, og mener det er viktig at Tilsynet fortsatt står for de helhetlige vurderingene ved praktiseringen av alle enkeltelementene i kapitaldekningsregelverket. I tråd med dette mener Tilsynet at innføring av motsyklisk kapitalkrav bør ses i sammenheng med innretningen av de øvrige kapitalkravene i Basel III.

«*Finanstilsynet støtter innføring av en slik buffer, men det er likevel grunn til å minne om at man ikke bør legge for store vekt på dette ene nye verktøyet. Konjunkturvarierende makrotiltak for finanssektoren, som kan bidra til å påvirke kredittilbudet, kan neppe alene demme tilstrekkelig opp dersom kredittetterspørselen påvirkes av ekspansiv finans- og pengepolitikk. Finanstilsynet er således av den oppfatning at dersom Norges Bank skal ha ansvar for å si fra om at kredittveksten er for høy som et ledd i makroreguleringen av bankene, kan ikke det pengepolitiske mandat se bort fra hensynet til en mulig uforsvarlig kredittvekst.»*

Når det gjelder hvilken institusjon som skal treffe vedtak om bufferkravet, foreslår Finanstilsynet at den formelle beslutningsmyndigheten i utgangspunktet ligger hos Finansdepartementet, med mulighet for delegering til Finanstilsynet. Som et mulig opplegg foreslår Finanstilsynet

[53] Norges Bank (2010): «Finansiell stabilitet 2/10», ramme 3.

«*Et mulig opplegg er at Norges Bank og Finanstilsynet kvartalsvis etter tur (dvs. to ganger hver i året) legger frem sin oversikt over finansiell stabilitet og begge to har ansvar for å gi vurderinger av/tilrådninger om behov for motsyklisk bufferkapital. Et slikt opplegg vil bidra til forutsigbarhet og transparens for markedet og offentligheten for øvrig. Det legges til grunn, i samsvar med den konstitusjonelle praksis i Norge, at den formelle beslutningsmyndighet for bruk av krav til bufferkapital i utgangspunktet ligger hos Finansdepartementet og med mulighet for delegering til Finanstilsynet.*»

6.3.4 FNOs høringssvar

Finansnæringens Fellesorganisasjon har i sin høringsuttalelse 3. mai 2011 til Finanskriseutvalgets utredning blant annet påpekt følgende om rolle- og ansvarsfordeling*:*

«Det er etter FNOs syn helt avgjørende for en forsvarlig gjennomføring av makro-reguleringen at ansvaret plasseres på en klar og entydig måte. FNO støtter et system hvor Finanstilsynet gis myndighet til å vurdere og iverksette relevante kapitaltillegg ut fra makroøkonomiske vurderinger, men basert på konsistente metoder og rammeverk fastsatt av EU-kommisjonen i direktiv, regulering eller sentrale myndighetsfastsatte veiledninger. I Norge er ansvaret for å overvåke kapitaldekningen i finansforetakene, herunder ansvaret for å gjennomføre tiltak som myndighetene måtte velge å iverksette, lagt til Finanstilsynet. FNO mener at det er viktig at Finanstilsynet fortsetter å ha ansvaret for kapital- og likviditets-reguleringen for å sikre et konsistent og helhetlig tilsyn. Dog vil det trolig være nyttig å gjøre makroøkonomiske analyser i samråd med Norges Bank. FNO er redd for at et eventuelt utvidet ansvarsområde for Norges Bank innenfor regulering av finansinstitusjonenes soliditet kan komme i konflikt med det ansvaret sentralbanken har for pengepolitikken og Statens Pensjonsfond – Utland.»

6.3.5 Tilrådning fra IMF

IMF ga følgende råd om rammeverk for makrooverv̊åking under gjennomgangen av norsk økonomi i november 2010:

«Looking beyond near-term measures, there may be a case for adopting a more formal framework for countercyclical macroprudential policy. The key objective is to mitigate the amplitude of the credit cycle by using targeted instruments, such as time-varying capital risk weights, loan-to-income caps, or collateral requirements. In designing a macroprudential framework, it would be important to set out clear institutional responsibilities based on relevant expertise and in a way that ensures accountability and appropriate operational independence. Furthermore, cooperation with and support from foreign regulators, notably in the Nordic region, would be critical to ensure the effectiveness of some measures.»[54]

IMF ga følgende råd om rammeverk for makrooverv̊åking under gjennomgangen av norsk økonomi i november 2011:

[54]IMF. Norway 2010 Staff Visit. Concluding Statement of the IMF Mission November 16, 2010.

«Financial stability may also benefit from establishing a more formal framework for countercyclical macroprudential policy. The key objective of such policy is to mitigate the build-up of systemic risk via the use of targeted instruments, such as time-varying adjustments in capital ratios, LTV limits, LTI limits, and risk weights on assets. In the wake of the global financial crisis, many countries – including Norway – are considering strengthening their institutional set-up for macroprudential policymaking. Good guiding principles for such reforms include to promote operational independence in order to shield macroprudential policy from political cycles, as with monetary policy; to establish clear lines of accountability; to facilitate information-sharing across policymaking institutions; and to bolster the role of the central bank in order to harness its macroeconomic expertise and promote coordination with liquidity management, payment systems oversight, and monetary policy. A number of institutional arrangements could achieve these objectives, including the one recently proposed by Norway's Financial Crisis Commission, especially if mechanisms are included to ensure robust collaboration between the FSA and the central bank in regard to risk identification and information sharing.»[55]

6.4 Mulige modeller for beslutningsstruktur for makrooovervåking i Norge

Gruppen har valgt å skissere fire mulige modeller for hvordan arbeidet med makroovervåking kan organiseres. Modellene er primært rettet inn mot beslutninger om motsyklisk kapitalbuffer og eventuelle andre diskresjonære konjunkturelle virkemidler. Alle modellene bygger på at Norges Bank får et ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag. En hovedforskjell mellom modellene er hvem som skal ta beslutningene om bruken av virkemiddelet. Nedenfor redegjøres det for modellene, og om fordeler og ulemper ved dem i lys av kriterier satt opp av blant annet IMF og ESRB.

Modell 1 (Eksisterende ansvarsfordeling)
Modellen er en videreføring av gjeldende ansvarsfordeling mellom de tre myndighetene. Modellen innebærer at Finanstilsynet og Norges Bank håndterer institusjoner og markeder med sine virkemidler. I en slik modell vil noen beslutninger bli truffet av Finanstilsynet, noen av sentralbanken og noen av departementet i tråd med eksisterende kompetansefordeling. Finansdepartementet treffer sine beslutninger på grunnlag av råd og innspill fra Norges Bank og Finanstilsynet. Nivået på kapitalkravene fastsettes i lov og i forskrift fastsatt av Finansdepartementet. På bakgrunn av Norges Banks plikt til å underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken, vil det i en slik modell være naturlig at Norges Bank skal gi råd til Finansdepartementet om fastsetting av den motsykliske bufferen. Selve beslutningen om størrelsen på den motsykliske bufferen blir tatt av departementet. Ut fra Finanstilsynets ansvar for å forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er

[55] IMF. Norway 2011 article IV consultation: Concluding statement of the IMF mission.

tillagt departementet, vil det også være naturlig at Finanstilsynet forbereder et vedtak i departementet om motsyklisk bufferkrav. Finanstilsynet skal også på vanlig måte følge opp finansinstitusjonenes etterlevelse av bufferkrav.

En fordel ved denne modellen er at den bygger på et eksisterende system som har vist seg å fungere godt. En ulempe vil være at en ansvarsdeling mellom flere instanser vil kunne fremstå som uklar. Det vil kunne vanskeliggjøre etterprøvbarhet og ansvarliggjøring. Det vil også være uheldig hvis to instanser (Finanstilsynet og Norges Bank i denne modellen) baserer sine råd på ulike vurderinger av den økonomiske utviklingen. Denne modellen oppfyller heller ikke kriteriet om at løpende beslutninger om motsyklisk buffer og andre konjunkturelle virkemidler bør tas i en viss avstand fra politiske myndigheter.

Modell 2 (Råd fra sentralbanken og beslutning i Finanstilsynet (comply or explain))
Finanskriseutvalget har foreslått en modell der Norges Bank får et klarere formelt ansvar for å gi råd til Finanstilsynet om bruk av diskresjonære makrovirkemidler. Finanstilsynet skal etter denne modellen enten følge rådet, eller forklare hvorfor de velger ikke å følge det. Både råd og forklaring skal være offentlig. Mandat for beslutning og beslutningsgrunnlag skal gis i lov eller av Finansdepartementet. Det er ikke lagt opp til at Finansdepartementet skal treffe beslutninger om bruk av diskresjonære makrovirkemidler, men Finansdepartementet skal redegjøre for tilrådninger, vurderinger og tiltak til Stortinget.

En styrke ved denne modellen kan være at beslutningsgrunnlag som utarbeides i ett organ for bruk i et annet organ kan bli mer omfattende enn et internt beslutningsgrunnlag. En annen fordel ved modell 2 er at den vil kunne sikre at Finanstilsynets kunnskap om enkelt-institusjoner blir tillagt tilstrekkelig vekt. På den annen side bør det forutsettes at all relevant mikroinformasjon gjøres tilgjengelig for Norges Bank i forkant, og dermed inngår i bankens beslutningsgrunnlag. I likhet med modell 1 kan en oppdeling av ansvaret for råd og beslutning redusere forutsigbarhet, skape uklarheter om ansvar og vanskeliggjøre etterprøving av beslutninger. Modellen åpner for at Finanstilsynet vil kunne avvise rådet fra Norges Bank. Dette vil nødvendiggjøre oppbygging av parallell kompetanse i Finanstilsynet, og kan skape en usikkerhet ex ante om analysegrunnlaget for den endelige beslutningen. Det kan også innvendes at Finanstilsynet er et organ underlagt Finansdepartementet, og at modellen derfor ikke vil tilfredsstille anbefalingene om delegering til en uavhengig institusjon.

Modell 3 (Samle beslutningsgrunnlag og beslutning i sentralbanken)
Modellen innebærer at banken både skal utarbeide et beslutningsgrunnlag og treffe beslutning om bruk av virkemidler. Det er særlig ansvaret for å treffe beslutninger om diskresjonære konjunkturelle virkemidler det er aktuelt å legge til sentralbanken i en slik modell.

Modellen innebærer at utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget ikke splittes fra selve beslutningen, og bidrar dermed til en klar plassering av ansvaret for virkemiddelbruken. Modellen åpner også for at samme organ avveier bruk av virkemidler innen finansiell stabilitet og pengepolitikk. Modellen reduserer også behovet for å bygge opp kompetanse og

kapasitet utenfor Norges Bank. Adgangen for politiske myndigheter til å instruere sentralbanken er strengt regulert, og innebærer en stor grad av uavhengighet på det pengepolitiske området. Dette kan gi økt troverdighet om bruken av virkemiddelet. På den andre siden vil eventuell kritikk av Norges Banks oppfølging av et mandat for makrooverv åking kunne få negative følger også for Norges Banks troverdighet innenfor pengepolitikken. En slik modell vil også kunne gjøre det mer krevende å dra full nytte av Finanstilsynets kompetanse om og innsikt i de enkelte finansinstitusjonene.

Modell 4 (Trepartskomité)
I enkelte land er det opprettet en egen komité med ansvar for å treffe beslutninger om ett eller flere makrotiltak. Komiteen er sammensatt av representanter for flere institusjoner, men vanligvis ledet av sentralbanksjefen. I Norge vil en slik komité kunne bestå av representanter fra Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet, eventuelt supplert med uavhengige medlemmer.

En beslutning fattet i en komité med medlemmer fra ulike institusjoner vil kunne gi en bredere drøfting i forkant av beslutningen. Denne modellen vil i likhet med modell 2 også bidra til å sikre at Finanstilsynets kunnskap om enkeltinstitusjoner blir tillagt tilstrekkelig vekt. På den andre siden skal beslutningen om motsyklisk buffer ta utgangspunkt i et begrenset sett med indikatorer, og informasjon fra Finanstilsynet bør allerede være inkludert i det opprinnelige beslutningsgrunnlaget. Beslutninger tatt av en egen komité vil kunne skape uklarhet om ansvarsforhold og forholdet mellom komiteen og de institusjonene som er representert. Det er videre ikke gitt at modellen sikrer en god avveining mellom målene for pengepolitikken og målene for den motsykliske bufferen.

Medlemmene Lind Iversen og Johansen har følgende særmerknad om kapitalkravsregelverk og flere myndigheter og institusjonelle modeller:

«Det kan virke uryddig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av forskjellige myndighetsorganer. Det synes også unødvendig siden formålet med den motsykliske bufferen primært er å styrke soliditeten i bankene. Gitt et slikt utgangspunkt er det begrenset behov for samordning med pengepolitikken, men et betydelig behov for koordinering av de ulike kapitalkravene. Når en bank ikke oppfyller det motsykliske bufferkravet vil banken bli underlagt restriksjoner på utbyttebetalinger, bonusbetalinger og tilbakekjøp av egne aksjer. Banken vil også bli bedt om utarbeide en oppkapitaliseringsplan. Begge disse forholdene vil bli håndtert av Finanstilsynet. Koordineringsbehovene gjelder både i forhold kapitalkravene i seg selv, men også i myndighetenes forvaltning av kravene overfor bankene.

Blant annet for å sikre at langsiktige hensyn ivaretas i pengepolitikken, har politiske myndigheter overlatt rentesettingen til sentralbanken. Beslutninger om innføring av en motsyklisk buffer er primært et soliditetsfremmende tiltak, og rammen for beslutninger bør derfor være den samme som for øvrige soliditetsregler.

Gitt forslaget om å basere krav om motsyklisk buffer på utviklingen i en såpass velkjent indikator som forholdet mellom kreditt og BNP, synes ikke spørsmålet om etterprøvbarhet å

være særlig problematisk. Andre relevante indikatorer er også godt kjent og lett å beregne. Mindretallet vurderer sannsynligheten for at det skal oppstå et spill mellom ulike myndigheter som svært lav. Historiske erfaringer og det norske institusjonelle oppsettet har vist at relevante myndighetsorganer har tradisjon for å opptre samordnet og konsistent.»

6.5 Gruppens vurderinger av rammer/organisering

6.5.1 Innledning

Gruppen legger som nevnt foran til grunn at det bør innføres et system for motsyklisk kapitalbuffer senest samtidig med at dette innføres i andre europeiske land. Det er dissens i gruppen om hvordan et slikt system bør organiseres institusjonelt. Det vises i denne sammenhengen også til særmerknader over.

En del andre mulige virkemidler enn motsyklisk kapitalbuffer er drøftet i kapittel 7 nedenfor. Gruppen foreslår ikke endringer i institusjonelt rammeverk for andre virkemidler enn den motsykliske kapitalbufferen. Når andre makrovirkemidler vurderes tatt i bruk mener gruppen at det også bør vurderes hvor kompetansen til å treffe beslutning om slike virkemidler skal ligge.

En videreføring av gjeldende institusjonelt rammeverk innebærer blant annet at Finanstilsynet, i kraft av sin høye kompetanse på tilsyn med enkeltinstitusjoner, fortsatt vil ha en sentral rolle i arbeidet med diskresjonære makrotiltak ut fra tverrsnittsdimensjonen, og at Norges Bank, i tråd med eksisterende oppgaver, også bør gi råd om bruk av eventuelle andre diskresjonære tidsvarierende makrovirkemidler.

6.5.2 Nærmere om organisering av arbeidet med å fastsette motsyklisk buffer

Eksisterende rollefordeling (modell 1) har vist seg å være en stabil modell for organisering av de virkemidler som hittil har vært brukt for å sikre finansiell stabilitet. Gruppen mener den institusjonelle organiseringen av makrooovervåkingen i utgangspunktet bør bygge på den kompetansen som allerede ligger i Norges Bank og Finanstilsynet på disse områdene. Norges Bank og Finanstilsynet bør fortsatt benytte makroøkonomisk innsikt i sin overvåking av finansinstitusjonene, finansmarkedene og systemrisiko. Finanstilsynet får gjennom kontakten med institusjonene og markedsaktørene og eget makrotilsyn god innsikt i systemrisiko. Sammenhengen mellom systemrisiko og institusjonsspesifikk risiko er viktig i tilsynets virksomhet. Arbeidet med forvaltningen av regelverket og med utforming av nytt regelverk gir også god kompetanse. Norges Bank har ut fra arbeidet med pengepolitikk og finansiell stabilitet sterk kompetanse på makroøkonomiske forhold og tilsyn med finansmarkedet under ett. Norges Bank baserer sine vurderinger av finansiell stabilitet og risikofaktorer for bankene på samme vurderinger om utviklingen i norsk og internasjonal økonomi som i de pengepolitiske rapportene. Norges Bank får, både gjennom markedsoperasjoner og gjennom rollen som långiver i siste instans, mye informasjon om situasjonen i banker og markeder.

Gruppen legger til grunn at *beslutningsgrunnlag* for den konjunkturelle siden av makro-overvåkingen må være basert på grundige analyser av systemrisiko, herunder samspillet

mellom realøkonomien og det finansielle systemet. Bruk av teoretiske og empiriske modeller vil være til hjelp i dette arbeidet. Det vil være nødvendig både å trekke på Finanstilsynets kunnskap om enkeltinstitusjoner, markeder og systemrisiko og å kunne koordinere de vurderinger og analyser som ligger til grunn for diskresjonære konjunkturelle makrotiltak med Norges Banks vurderinger av finansiell stabilitet for øvrig og med beslutningsgrunnlaget for pengepolitikken.

Flertallet i gruppen (medlemmene Vikøren, Svendsen, Rikheim, Wassiluk og Tveit) viser til at Norges Bank har en stor organisasjon med dyp og bred faglig innsikt i makroøkonomiske sammenhenger og i samspillet mellom realøkonomien og finanssektoren, og at sentralbanken gjennom oppgaven med å overvåke oppbygging av systemrisiko og å vurdere utsiktene for det finansielle systemet som en helhet har opparbeidet god og relevant kompetanse for analyser av systemrisiko og vurdering av virkemiddelbruk. Oppgaven med å utarbeide beslutnings-grunnlag vil være tung og ressurskrevende, og bør derfor legges til et organ som har tilstrekkelig med ressurser til å utføre oppgaven. Flertallet mener dette tilsier at Norges Bank bør få et særskilt formelt ansvar for utarbeidelsen av grunnlaget for beslutningene om motsyklisk buffer.

Formålet med en motsyklisk buffer er, som nevnt foran, å beskytte banksektoren og realøkonomien mot systemrisiko som oppstår ved sterke svingninger i gjeld og formuespriser og mer generelt fra andre risikofaktorer som truer finansiell stabilitet.[56] Flertallet viser til at mange av de kriterier som bør stilles til institusjonell organisering av beslutning om motsyklisk buffer vil bli oppfylt i en modell hvor også ansvaret for selve beslutningen legges til sentralbanken, jf. modell 3 omtalt foran. Dette er en modell som ser ut til å være i tråd med anbefalinger fra både IMF og ESRB. Flertallet viser også til at ordlyden i EU-kommisjonens forslag til kapitalkravsdirektiv kan tyde på at den samme myndigheten som skal utarbeide beslutningsgrunnlaget hvert kvartal, den såkalte «buffer guiden» som skal være myndighetens egen referanse for å fastsette det motsykliske kravet, også skal fastsette det motsykliske kravet, jf. artikkel 126 § 2 i direktivforslaget.

Dette tilsier etter flertallets vurdering at Norges Bank, i tillegg til ansvar for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag, også bør få ansvaret for å treffe de kvartalsvise beslutningene om størrelsen på motsyklisk kapitalbuffer. Norges Bank har gjennom lengre tid hatt som en av sine oppgaver å overvåke det finansielle systemet som helhet. Banken gir jevnlig råd om tiltak som kan motvirke oppbygging av systemrisiko. Flertallet har i denne vurderingen også lagt vekt på fordeler ved at beslutninger om motsyklisk buffer tas av samme organ som tar beslutninger om pengepolitikk.

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for finansiell stabilitet. Stortinget og Finansdepartementet fastsetter rolle- og ansvarsfordelingen mellom Finanstilsynet og Norges Bank. Det konstitusjonelle ansvaret for finansmarkedet ligger hos finansministeren. Ansvaret for utforming av kapitalkrav for finansinstitusjoner ligger også i Finansdepartementet. Dette

[56] Se for eksempel beskrivelsen av formålet med motsyklisk buffer fra EU-kommisjonen: EU-kommisjonen 20. juli 2011: «CRD IV – Frequently Asked Questions, MEMO/11/527)».

innebærer at departementet må delegere kompetanse til å treffe vedtak om motsyklisk buffer. Gruppen legger til grunn at det endelige EØS-regelverket om motsyklisk buffer vil stille relativt presise krav til nasjonale kriterier for beslutningene om motsyklisk kapitalbuffer, og at det vil være aktuelt å gjennomføre dette i forskrift. Banklovkommisjonens utkast til ny lov om finansforetak og finanskonsern inneholder en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om motsyklisk buffer.[57] Departementet kan i tilfelle fastsette forskrift med blant annet nærmere kriterier for dette virkemiddelet, og delegere selve beslutningskompetansen videre.

Flertallet legger til grunn at departementet, basert på hjemmelen i utkastet til ny lov om finansforetak og finanskonsern, bør utarbeide et mål for denne virkemiddelbruken, og delegere oppgaven til Norges Bank med et klart mandat. Mandatet bør bygge på at Norges Bank skal utøve et faglig skjønn på et avgrenset område. Norges Bank bør etablere en egen beslutningsprosess for det motsykliske kapitalbufferkravet. Det bør legges opp til et system hvor departementet får informasjon i forkant om beslutningsgrunnlaget og de kvartalsvise beslutningene om den motsykliske kapitalbufferen. Det bør i ettertid vurderes hvordan oppgaven med å treffe vedtak om motsyklisk buffer er utført basert på en gjennomgang av beslutningsgrunnlagene og det skjønnet som er utøvd. Det bør være åpenhet om beslutningsgrunnlaget og beslutningsprosessen. Gruppen legger til grunn at et vedtak om motsyklisk kapitalbuffer ikke vil være et enkeltvedtak, og at det derfor ikke vil være vanlig klageadgang.

I arbeidet med å utarbeide grunnlag for beslutningene om motsyklisk buffer er det viktig at Finanstilsynet og Norges Bank utveksler relevant informasjon, slik at Finanstilsynets tilgang til løpende informasjon om situasjonen i bankene blir utnyttet best mulig. Det er også viktig at Norges Bank og Finanstilsynet utveksler informasjon om likviditetssituasjonen for norske banker. Finanstilsynet og Norges Bank bør i samarbeid videreutvikle rutiner for slik informasjonsutveksling.

Bankenes rapportering til Finanstilsynet kommer til å øke som følge av nye rapporteringskrav fra EU. Gruppen anbefaler at det bør utredes hvordan rapporteringen på finansmarkedsområdet skal organiseres fremover.

Finanstilsynet skal som nevnt i avsnitt 5.2.1 jevnlig vurdere bankenes egen vurdering av sitt kapitalbehov gjennom pilar II-prosessen. Finanstilsynet tar i dette arbeidet også hensyn til faktorer som inngår i grunnlaget for beslutninger om makrotiltak. Det bør derfor også være koordinering mellom Finanstilsynets pilar II-vurderinger og arbeidet med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for motsyklisk buffer og andre konjunkturelle virkemidler. I utarbeidelsen av pilar II-vurderingene må Finanstilsynet etter flertallets vurdering legge beslutningene om størrelsen på den motsykliske bufferen til grunn.

Mens tidsfristen etter EU-kommisjonens forslag til CRD IV-direktiv er 1. januar 2013, legger ESRB som nevnt over opp til nasjonal gjennomføring av et system for nasjonal makro-overvåking fra 1. juli 2013. Banklovkommisjonens utkast til ny lov om finansforetak og

[57] NOU 2011:8 Ny finanslovgivning, lovutkastet § 14-8 tredje ledd bokstav b).

finanskonsern inneholder som nevnt blant annet forslag til hjemmel for å fastsette et motsyklisk kapitalkrav. Forutsatt at en slik hjemmel blir foreslått og vedtatt av Stortinget, legger gruppen til grunn at et system for motsyklisk kapitalbuffer basert på dette vil kunne etableres i første halvdel av 2013.

Et mindretall i gruppen (Lind Iversen og Johansen) mener som nevnt at når formålet med en motsyklisk buffer er å styrke soliditeten i bankene, er det liten grunn til å etablere et institusjonelt skille mellom forvaltningen av ordinære og motsykliske kapitalkrav. At det internasjonale regelverket legger opp til en tett kopling mellom bufferkravet og forholdet mellom kreditt og BNP relativt til trend, gir etter mindretallets mening heller ingen god grunn til å etablere et slikt skille. Regelforslaget innebærer stor grad av etterprøvbarhet. Andre relevante indikatorer er også godt kjent, og analysegrunnlaget for og vurderingene bak beslutningene kan enkelt kommuniseres til de relevante aktørene.

Etter mindretallets vurdering kan det være hensiktsmessig at både Finanstilsynet og Norges Bank utarbeider vurderinger av behovet for å innføre og fjerne et krav om motsyklisk buffer. Den helhetlige vurderingen av ulike hensyn knyttet til generelle kapital- og bufferkrav ligger til Finansdepartementet. Dersom Finansdepartementet ønsker å delegere myndighet til å fastsette bufferkravet, er det etter mindretallets vurdering mer naturlig at myndigheten delegeres til Finanstilsynet enn til Norges Bank. Dette fordi det er mindretallets vurdering at det er et større behov for koordinering av et motsyklisk bufferkrav med kapitaldekningsregelverket for øvrig, herunder Pilar II regelverket, enn for koordinering med pengepolitikken. Det vil være uhensiktsmessig og synes unødvendig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av forskjellige myndighetsorganer. Finanstilsynet har over lang tid opparbeidet stor troverdighet knyttet til sitt arbeid med å sikre god soliditet i bankene og et finansielt stabilt system.

7 Nærmere om andre virkemidler

7.1 Virkemidler rettet mot bankenes utlånspraksis

7.1.1 Begrensninger på belåningsgrad

Maksimal belåningsgrad[58] (LTV) omtales ofte som et av få makroreguleringsinstrument som har vært brukt i mange land over lang tid. Et krav om maksimal belåningsgrad på bolig er et krav om at et boliglån ikke skal overstige en viss prosentandel av boligens markedsverdi. Hovedformålet med et slikt krav er å bidra til å dempe veksten i gjeld og boligpriser. Beregninger fra IMF tyder på at begrensninger på lån i forhold til panteverdi bidrar til å redusere oppbygging av systemrisiko.[59]

I Norge inngår begrensninger på belåningsgrad i Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis til boligformål. Finanstilsynet har også foreslått at det opprettes lovhjemmel for at slike begrensninger kan fastsettes ved forskrift i situasjoner med stor risiko for finansiell ustabilitet og der retningslinjene ikke gir tilstrekkelig gjennomslag i bankenes adferd.

Finanstilsynets Boliglånsundersøkelse for 2011 viste at om lag en firedel av nye boliglån hadde belåningsgrad over 90 prosent høsten 2011.[60] Dersom en skiller ut lån hvor formål var kjøp av bolig, utgjorde slike lån nærmere 40 prosent av den rapporterte utlånsporteføljen.

Når belåningsgraden i utgangspunktet er høy (dvs. lavt krav til egenkapital), vil selv små justeringer i belåningsgraden få store konsekvenser for den enkelte husholdnings lånemuligheter og dermed kjøpekraft i boligmarkedet dersom kravet er bindende og husholdningene ikke kan legge frem mer egenkapital ved kjøp av bolig. Et enkelt eksempel illustrerer poenget:

Dersom en husholdning har 200 000 kroner i egenkapital og tillatt belåningsgrad er 90 prosent av boligverdien, vil husholdningen (gitt at den har tilstrekkelig inntekt til å betjene et slikt lån) kunne kjøpe en bolig til en verdi av 2 millioner kroner [=0,2 mill kr/(1-0,90)] ved å ta opp et lån på 1,8 mill kroner. Dersom maksimal belåningsgrad senkes til 85 prosent og belånings-graden er bindende, vil husholdningen med den samme egenkapitalen nå bare kunne kjøpe en bolig til en verdi av 1,3 millioner kroner (og låne 1,1 millioner kroner). Eksemplet illustrerer at innstramminger i krav til belåningsgrad vil kunne ha betydelige effekter både på kredittvekst og boligmarkedet dersom et slikt krav blir bindende.

Trolig vil både banker og husholdninger forsøke å dempe effektene av et slikt krav gjennom bruk av tilleggssikkerheter og bruk av andre typer kreditt enn lån med pant i bolig. Det er også en risiko for at strenge krav til belåningsgrad kan skape grobunn for et nytt gråmarked for lån utenfor den regulerte finanssektoren. Fordelen av å spare opp egenkapital vil samtidig være stor, slik at husholdningene vil ha sterke incentiver til å øke sparingen.

---

[58] Lånestørrelse i forhold til pantets verdi.

[59] IMF (2011): «Global Financial Stability Report September». September 2011. Kapittel 3.

[60] Finanstilsynet (2011): «Finansielle utviklingstrekk 2011».

Det er grunn til å tro at begrensninger på lånestørrelse i forhold til pantets verdi først og fremst egner seg som mer permanente reguleringer. Dersom myndighetene hyppig skulle justere kravene i tråd med vurderinger av risikoen i det finansielle systemet, ville det være å gå langt i retning av å gripe inn i bankenes kredittvurderinger. Det ville kunne ha uheldige virkninger både på kredittmarkedene funksjon og på bankenes ansvar for egne, forsvarlige kredittvurderinger. I situasjoner med stor risiko for finansiell ustabilitet med utspring i sterk utlånsvekst til enkelte låntakergrupper, kan likevel endringer i begrensninger på lånestørrelse i forhold til pantets verdi være et egnet virkemiddel.

7.1.2 Begrensninger på gjeldsgrad

Maksimal gjeldsgrad[61] (LTI) har også vært brukt i flere land i lang tid. Det omtales også som et mulig makroreguleringsinstrument som kan bidra til å dempe ubalanser i husholdningenes finansielle stilling og være et nyttig supplement til et krav om maksimal belåningsgrad. Et krav om maksimal gjeldsgrad begrenser en husholdnings mulighet for å ta opp lån til en viss andel av brutto inntekt. Beregninger av IMF tyder på at grenser for maksimal gjeldsgrad har en tilsvarende virkning på oppbygging av systemrisiko som begrensninger på belåningsgrad.[62]

Kravene til låntakers likviditetsoverskudd i Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis til boligformål innebærer begrensninger på lånestørrelse i forhold til inntekt.

Et absolutt krav til maksimal gjeldsgrad vil i noen grad kunne omgås gjennom et gråmarked eller lån mellom husholdninger (for eksempel foreldre med lav gjeldsgrad som øker sine lån for å hjelpe egne barn som begrenses av taket på maksimal gjeldsgrad). Videre vil fravær av et offentlig gjeldsregister kunne redusere kredittinstitusjonenes muligheter til å etterprøve gjeldsinformasjonen låntakerne presenterer. Omfanget av slik omgåelse vil neppe være like stort som bortfallet av kreditt, slik at samlet kreditt vil falle ved begrensninger på gjeldsgrad.

Et krav om maksimal gjeldsgrad vil redusere husholdningenes gjeldsopptak og øke deres finansielle robusthet, og derigjennom robustheten i banksystemet ved å redusere sannsynligheten for mislighold av lån. Et krav om maksimal gjeldsgrad vil dempe den finansielle akseleratoren i økonomien som virker gjennom husholdningene, fordi taket på gjeld vil være uavhengig av utviklingen i panteverdier og rente. Det vil kunne dempe veksten i gjeld og boligpriser og risikoen for selvforsterkende effekter mellom disse. Det vil også dempe effekten renten har på husholdningenes låneopptak: lavere rente vil ikke gi økt kredittvekst for de som allerede har maksimal LTI (utover effekten lavere rente har på inntekten).

Av samme årsaker som for begrensninger på lånestørrelse i forhold til panteverdi, er det grunn til å tro at begrensninger på lånestørrelse i forhold til inntekt først og fremst egner seg som permanent regulering. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der endringer i disse begrensningene kan være et egnet virkemiddel for å begrense oppbygging av systemrisiko.

[61] Lånestørrelse i forhold til inntekt.

[62] IMF (2011): «Global Financial Stability Report», september 2011. Kapittel 3.

7.1.3 Hjemmel for å fastsette nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet

Finanstilsynet har i brev til Finansdepartementet 28. september 2011 tatt opp spørsmål om lovhjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis. Finansdepartementet har bedt arbeidsgruppen om å vurdere spørsmålet. Finanstilsynet opplyser i brevet at

«ettersom reguleringen av utlån til boligformål ikke bare foretas ut fra soliditetshensyn og institusjonsspesifikke forhold, bør det etableres et hjemmelsgrunnlag som ikke reiser tvil om adgangen til å fastsette tiltak som er begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Videre kan det, avhengig av situasjonen i økonomien og lånemarkedene, være behov for å fastsette nærmere retningslinjer for lån til andre formål enn boligformål, som for eksempel forbrukslån. Den foreslåtte hjemmelen bør derfor ikke være begrenset til utlån til boligformål, men ha et mer generelt virkeområde».

Finanstilsynet foreslår «*i første rekke en beredskapshjemmel for det tilfelle at retningslinjene ikke får tilstrekkelig effekt på utlånspraksisen».* Finanstilsynet har på denne bakgrunn foreslått at følgende lovbestemmelse tas inn i tilsynsloven:

«*Finansdepartementet kan i forskrift stille krav til hvordan institusjoner under tilsyn skal innrette sin utlånspraksis for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder*.»

Forskriftskompetansen skal etter forslaget fra Finanstilsynet legges til Finansdepartementet.

Både Finanstilsynet og Finansdepartementet har etter gjeldende rett flere hjemler til å fastsette strengere krav til kapital og likviditet for finansinstitusjoner. Det vises blant annet til regler i finansieringsvirksomhetsloven og Finanstilsynsloven med forskrifter

Arbeidsgruppen legger til grunn at det særlig i oppgangstider vil kunne bli press på kredittvurderinger og spørsmål om banker og andre finansinstitusjoner følger det som må anses som forsvarlig kredittpraksis. I den grad finansinstitusjonene ikke følger Finanstilsynets kvantitative retningslinjer for forsvarlig kredittpraksis vil det dermed også kunne bli spørsmål om i hvilken grad disse retningslinjene er bindende for den enkelte finansinstitusjon. Dette kan tilsi at det innføres en lovhjemmel, slik at retningslinjer for kredittvurdering kan forankres mer direkte i forskrift. Arbeidsgruppen mener videre at det kan være behov for en mer generell hjemmel til å fastsette krav til finansinstitusjonene ut fra hensynet til finansiell stabilitet. En slik hjemmel bør i tilfelle kunne brukes til tiltak for å adressere både risiko knyttet til konjunkturelle svingninger i finansinstitusjonene og finansmarkedene (prosyklikalitet) og risiko knyttet til sammenhengen mellom finansinstitusjoner og mellom markeder (tverrsnittsdimensjonen).

Gruppen viser til at Banklovkommisjonen nylig har utarbeidet utkast til ny lov om finansforetak og finanskonsern[63]. Et grunnleggende formål med lovregler for finansforetak er å legge til rette for finansiell stabilitet. Gruppen mener derfor at en hjemmel som nevnt bør kunne plasseres i ny finansforetakslov sammen med en bestemmelse som angir klart at et

[63] NOU 2011:8 Ny finanslovgivning.

viktig formål med loven er å sikre finansiell stabilitet. Gruppen slutter seg til Finanstilsynets forslag om at kompetansen til å innføre tiltak som nevnt bør delegeres til Finansdepartementet, men Stortinget bør på vanlig måte inviteres til å legge kompetansen til «departementet».

Hjemmelen vil gi mulighet til å utvikle rettslig bindende makrotiltak ut fra hensynet til finansiell stabilitet. Gruppen vil foreslå følgende lovtekst, som for eksempel kan tas inn som nytt første ledd i § 1-1 om formål og virkeområde mv. i utkastet til ny finansforetakslov, jf lovutkastet i NOU 2011:8 Bind B s 946 flg:

«Formålet med loven er å sikre finansiell stabilitet og bidra til at finansforetak virker på en hensiktsmessig og betryggende måte. Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til finansforetak ut fra hensynet til å fremme finansiell stabilitet.»

7.2 Kapitalkrav for bankers boliglån

Kapitalkrav knyttet til bankenes utlån skal gjenspeile risiko. Pantesikrede boliglån har erfaringsmessig vært sikre utlån sett fra långivers side. Boligprisene og husholdningenes gjeld har imidlertid økt mye de senere årene. Det er blitt flere husholdninger med høy gjeld, og sammensetningen av gjeld er annerledes enn ved forrige norske bankkrise. I Norge vil i tillegg reglene for gjeldsordning gjøre det vanskelig for kreditorer å få dekket sine krav. Høye boligpriser og høy gjeld kan være en utfordring for det finansielle systemet i Norge.

Det er som regel store systemviktige institusjoner som benytter interne beregningsmodeller. Ved bruk av interne beregningsmodeller kan beregningsgrunnlag for kapitalkravet reduseres betraktelig. I de ulike modellene brukes tidsserier på 5-6 år for å estimere sannsynlighet for mislighold. Kravet til ansvarlig kapital knyttet til pantesikrede boliglån er blitt mye lavere enn tidligere, særlig for banker som bruker interne beregningsmetoder. Det er videre en sammenheng mellom høy gjeldsgrad i bankene og høy markedsfinansiering av disse bankenes utlån, som gjør bankene veldig sårbare for forstyrrelser i kapitalmarkedene. Gruppen har fått opplyst at det er store forskjeller på bankenes boliglånsvekter mellom de enkelte EU-land.

Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det gode grunner til å kunne pålegge styrking av kapitalkrav knyttet til pantesikrede boliglån når dette anses nødvendig ut fra makro-overvåkingshensyn. Dette kan for eksempel gjøre ved å sette minstekrav til parametrene som benyttes i IRB-modellene, eller ved å sette en multiplikator som skal brukes for å oppjustere den risikovekten banken selv har beregnet for sin boliglånportefølje. Det nasjonale handlings-rommet for et slikt virkemiddel vil avhenge av den endelige utformingen av CRD IV-regelverket.

På bakgrunn av at det ser ut til å være store forskjeller vil gruppen foreslå at det gjennomføres en test der alle banker som bruker IRB-modeller får en standard portefølje, og at bankenes beregnede kapitalkrav med egen modell på denne porteføljen sammenlignes.

7.2.1 Risikovekter

Det er også mulig å bruke tidsvarierende risikovekter som et makroreguleringsinstrument. Bankene må svare kapital i forhold til beregnet risiko i de ulike delene av virksomheten. Hvor mye kapital banken må svare for hver krone den gir i utlån til ulike formål, avhenger av de såkalte risikovektene. Høye risikovekter innebærer at banken må holde relativt mye kapital i forhold til utlånene, mens lave risikovekter innebærer at de må holde relativt lite.

Dersom systemrisiko bygger seg opp i deler av bankenes balanse, kan denne dempes gjennom å øke risikovektene på disse delene. Bankene må da svare mer kapital for disse delene av utlånsporteføljen. Det vil både øke bankenes robusthet gjennom større kapitalbuffere, og redusere omfanget av de risikable aktivitetene gjennom å gjøre dem relativt sett dyrere.

De største norske bankene med egne risikomodeller («IRB-bankene») hadde i 2010 gjennomsnittlige risikovekter på boliglån på mellom 10 og 16 prosent.[64] Små banker som bruker standardmetoden har 35 prosent. Enkle beregninger viser at en nær dobling av risikovektene fra 20 til 35 prosent vil kunne øke boliglånsrenten med opp mot 10 basispunkter.

Siden det er til dels sterk konkurranse i markedet for boliglån (samtidig som boliglån gir tilgang til salg av tjenester eller produkter som i større grad er «skjermet» mot konkurranse), kan det i prinsippet være at bankene velger å velte økte kostnader over på andre kunder enn boliglånskundene, eller over på andre (tilleggs)produkter enn selve boliglånet. I næringsmarkedet er produktene mer heterogene enn boliglån. Det skaper mer imperfekt konkurranse i markedet for næringslån. Effekten på utlånsmarginer av økte risikovekter kan derfor bli større på lån til næringsmarkedet.

Samlet sett er det grunn til å tro at endringer i risikovektene vil gi relativt begrensede utslag i utlånsrentene. De vil imidlertid kunne ha en betydelig virkning på hvor mye kapital bankene må holde, og dermed på bankenes tapsbærende evne i en nedgangsperiode. Det er imidlertid forhold som trekker i retning av at krav til risikovekter først og fremst bør være en del av den permanente reguleringen. Dersom risikovektene endres hyppig, i takt med endrede vurderinger av utsiktene for finansiell stabilitet, vil det kunne oppfattes som å redusere bankenes ansvar for å gjøre risikovurderinger over sykelen. Endringer i krav til risikovekter bør derfor trolig først og fremst brukes når man ser at risikovektene på sikt bidrar til at egenkapitalsituasjon i bankene ikke er forenlig med finansiell stabilitet.

7.3 Kapitalkrav for systemviktige banker

Finanskriseutvalget mente at systemviktige finansinstitusjoner bør ilegges høyere kapitalkrav enn andre finansinstitusjoner. Både for å redusere sannsynligheten for at slike institusjoner skal havne i økonomiske problemer til et minimum og for å korrigere for at systemviktige institusjoner i realiteten ofte opererer med en implisitt statsgaranti.

[64] Foreløpig begrenses bankenes muligheter til å utnytte dette gjennom det såkalte gulvet i overgangsregelen fra Basel I. Denne regelen innebærer at bankenes ansvarlige kapital skal være minst 80 prosent av kapitalen beregnet etter Basel I-kravene.

På bakgrunn av de største bankenes høye markedsandel i det norske markedet, og den største norske bankens sentrale rolle både gjennom størrelse og rolle i infrastrukturen, mente utvalget at det i Norge bør stilles særlige krav til banker, ut fra graden av systemviktighet, for eksempel gjennom differensiering av kapitalkrav. Fordi flere store banker på det norske markedet har hovedkontor i Sverige eller Danmark, tilrådde utvalget «at norske myndigheter tar initiativ til et nordisk samarbeid om regulering av systemviktige finansinstitusjoner, basert på eventuelle omforente anbefalinger eller prinsipper for slik regulering internasjonalt. Dersom de internasjonale prosessene ikke skulle føre til gode nok tiltak, bør det vurderes særskilte tiltak på nordisk nivå». Dersom et slikt nordisk samarbeid ikke lykkes ble det tilrådd at norske myndigheter foretar «en selvstendig vurdering av om det er hensiktsmessig med strengere krav til enkelte norske institusjoner».

Som nevnt i avsnitt 2.3.3 ble et endelig sett med tilrådninger fra FSB blant annet om regulering av globalt systemviktige institusjoner lagt fram på G20-toppmøtet i november 2011. Blant tilrådningene fra FSB er et tilleggskrav til kjernekapitaldekning for institusjoner som anses globalt systemviktige. Tilleggskravet er foreslått å variere fra 1 til 2,5 prosent av risikovektet balanse avhengig av graden av systemviktighet.

Svenske myndigheter har varslet nye krav til kapital for de fire største bankene i Sverige, som vil innebære full innfasing av, og noe strengere kapitalkrav enn Basel III. Kravet til kjernekapitaldekning blir etter det svenske opplegget 10 prosent for de fire bankene fra 1. januar 2013 og 12 prosent fra 1. januar 2015, det vil si henholdsvis 3 og 5 prosentenheter høyere enn det som følger av Basel III-standardene.

I Sveits har parlamentet vedtatt et forslag om høyere kapitalkrav til systemviktige institusjoner enn det som følger av Basel III-standardene. Slike institusjoner skal ha en kjernekapitaldekning på 10 prosent og en samlet kapitaldekning på 19 prosent. Dette er henholdsvis 3 og 8,5 prosentenheter høyere enn det som følger av Basel III-standardene. Den delen av kapitalkravet som ikke dekkes av kjernekapital kan dekkes av konvertible obligasjonslån som automatisk omgjøres til aksjekapital når kjernekapitaldekningen faller under et gitt nivå. Disse kravene skal gradvis fases inn etter samme implementeringsplan som følger av Basel III.

Gruppen legger til grunn at norske myndigheter bør forholde seg til et eventuelt kommende EU- og EØS-regelverk på dette området.

7.4 Tiltak rettet mot bankenes finansiering

Utviklingen i bankenes finansieringsstruktur kan gi opphav til oppbygging av systemrisiko. Ofte vil bankene i oppgangstider benytte økende grad av kortsiktig markedsfinansiering for å muliggjøre rask ekspansjon. Dette så vi blant annet i forkant av den internasjonale finanskrisen. Konsekvensen av en slik utvikling er at det finansielle systemet blir stadig mer sårbart for forstyrrelser i finansieringsmarkedene utover i oppgangen. Det er mange tiltak som kan tenkes å benyttes for å dempe oppbyggingen av slik risiko. I dette avsnittet omtales kvantitative regler for likviditet, en avgift på bankenes markedsfinansiering (stabilitetsavgift) og bankenes tilgang på likvide midler i sentralbanken.

7.4.1 Kvantitative likviditetskrav

Baselkomiteen har foreslått nye regler som skal styrke bankenes likviditetsstyring. De nye Basel III-standardene inneholder, i tillegg til strengere kapitalkrav, også to kvantitative likviditetskrav, et krav til likviditetsbuffer (Liquidity Coverage Ratio, «LCR»), og et krav om stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, «NSFR»). Det første er et krav til hvor mye likvide eiendeler en bank må ha for å kunne klare perioder med svikt i markedene for finansiering. Det andre er et krav til sammensetningen av finansieringskilder eller hvor stabil finansieringen må være. De nye reglene vil dempe bankenes mulighet til rask ekspansjon gjennom bruk av kortsiktig markedsfinansiering.

De nye kravene skal i henhold til Basel III-anbefalingene fases inn over en lang periode, og vil først få full virkning fra 1. januar 2019. Det er ikke fremmet konkrete forslag til slikt regelverk i EU-kommisjonens forslag til strengere kapital- og likviditetskrav (CRD IV), men kommisjonen har varslet at de vil komme tilbake til dette. Gruppen vil peke på at det vil være viktig å følge opp nytt EØS-regelverk om likviditet når dette er klart. Gruppen mener at et godt likviditetsregelverk primært er et mikrovirkemiddel, og svært viktig for finansiell stabilitet.

Avhengig av hvordan dette endelig utformes, vil det også kunne bli aktuelt å knytte tidsvarierende makrotiltak til regelverket for finansinstitusjoners likviditet og likviditetsstyring. Dette kan for eksempel være å øke kravene til LCR og NSFR i oppgangstider. Det vil gjøre rask ekspansjon enda dyrere i oppgangstider, og bankene vil ha en enda mer robust finansieringsstruktur ved uroligheter i finansmarkedene. Hvorvidt dette vil være en hensiktsmessig måte å regulere likviditetsrisikoen i systemet på vil blant annet avhenge av hvor effektive de permanente reguleringene blir, hvilken betydning til det vil få for bankenes adferd at slike krav gjøres tidsvarierende og hvorvidt det eventuelt innføres andre makrovirkemidler som påvirker bankenes likviditetsrisiko. Etter gruppens syn er det for tidlig å konkludere hvorvidt det vil være ønskelig å innføre tidsvarierende likviditetskrav som del av det nye rammeverket for finansmarkedsregulering.

7.4.2 Stabilitetsavgift (avgift på markedsfinansiering)

Finanskriseutvalget foreslo at norske finansinstitusjoner skulle ilegges en skatt på sin markedsfinansiering. Formålet var å korrigere for en implisitt statsgaranti som gjør at institusjonene betaler mindre for sin markedsfinansiering enn deres risiko skulle tilsi. Den implisitte statsgarantien oppstår fordi markedsaktørene forventer at banker vil bli reddet av myndighetene om det oppstår en krise, og fører til at bankene kan vokse raskere og drive med lavere egenkapitalandel enn de kunne uten en slik implisitt garanti.

En stabilitetsavgift vil også kunne gjøre rask ekspansjon dyrere og dermed virke som et generelt makrotiltak i oppgangstider.

En slik stabilitetsavgift er allerede innført i blant annet Storbritannia og Tyskland. Ifølge Nasjonalbudsjettet 2012 vurderer Finansdepartementet om det kan være hensiktsmessig å innføre en stabilitetsavgift også i Norge, og om en slik avgift er egnet til å ivareta det formålet som utvalget beskriver. Det vil være naturlig å avvente denne vurderingen innen det tas

stilling til om en stabilitetsavgift bør utgjøre en del av virkemidlene innen makroreguleringen av finansiell sektor.

7.4.3 Bankenes tilgang til likvide midler i sentralbanken

Tilgang på likviditet kan ha stor betydning for bankenes medsykliske adferd. Når likviditet er billig og rikelig tilgjengelig, kan det være fristende for bankene å ekspandere sin virksomhet basert på kortsiktig finansiering. Når tilgangen på finansiering så blir mer anstrengt, kan det utløse et nedbelåningsbehov hos bankene. Bankene vil da stramme inn utlånspraksisen, og de realøkonomiske konsekvensene kan bli store.

Kravene til beholdninger av likvide eiendeler og stabil finansiering som ligger i Basel III-regelverket, vil gjøre det dyrere for bankene å vokse raskt. Rask vekst basert på kortsiktig markedsfinansiering blir mindre attraktivt for bankene. Dersom situasjonen i finansieringsmarkedene blir anstrengt, vil det imidlertid kunne være aktuelt å lette bankenes tilgang til likviditet for å hindre en kraftig nedbelåning. Dermed kan sentralbanken dempe de realøkonomiske virkningene av uro i finansieringsmarkedene.

Den ultimate tilbyder av likviditet i en økonomi er sentralbanken. Sentralbanken skaper likviditet gjennom å gi lån til banker, både til enkeltbanker som får likviditetsproblemer og til markedet som helhet gjennom åpne markedsoperasjoner. En sentralbank vil i kraft av denne rollen ha flere variable den kan justere i sin daglige likviditetshåndtering og som vil påvirke bankenes tilgang til og kostnader ved likviditet. Eksempelvis tilførte Norges Bank store mengder likviditet til banksystemet under finanskrisen, både i kroner og valuta, og til lengre løpetider enn normalt. Videre ble det gjennomført endringer i hvilke verdipapirer som kunne pantsettes i sentralbanken slik at bankenes lånemuligheter ble utvidet.

Riktig prising av slike likviditetstiltak er svært viktig. Dersom låneordningene gjøres for billig, risikerer man at bankene på sikt påtar seg for stor likviditetsrisiko fordi de legger til grunn at sentralbanken vil komme med rimelig og rikelig likviditet dersom forholdene i finansieringsmarkedene skulle begynne å bli anstrengt. På den annen side kan de ikke være priset så høyt at bankene vil foretrekke å tilpasse seg gjennom nedbelåning framfor å benytte seg av låneordningene.

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1 Utdrag av EU-kommisjonens forslag 20. juli 2011:
«Proposal for a directive of the european parliament and of the council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of creditinstitutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate».

Vedlegg 2 Brev fra FIN 30. september 2011 og brev fra Finanstilsynet 28. september 2011 om lovhjemmel om forsvarlig utlånspraksis.

Vedlegg 3 Figurer til avsnitt 4.2.1.

Vedlegg 4 Oppsummering av Finanstilsynets arbeidet med ICAAP i banker og finansieringsforetak siden 2007.

Vedlegg 5 Utvikling i kjernekapitalmål i utvalgte banker 2007 – 2010.

Vedlegg 6 ESRBs anbefaling 16. januar.

Vedlegg 1. **Utdrag av EU-kommisjonens forslag 20. juli 2011:**

«Proposal for a directive of the european parliament and of the council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of creditinstitutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate».

Fra Kommisjonens begrunnelse for direktivforslaget:

«5.5. Capital buffers

On the basis of Basel III, this proposal introduces two capital buffers on top of the requirements: a Capital Conservation Buffer and a countercyclical capital buffer. The Capital Conservation Buffer amounts to 2,5% of risk weighted assets, applies at all times and has to be met with capital of highest quality.

It is aimed at ensuring institutions' capacity to absorb losses in stressed periods that may span a number of years. Institutions would be expected to build up such capital in good economic times. Those credit institutions that fall below the buffer target will face constraints on discretionary distributions of earnings until the target is reached.

The Countercyclical Capital buffer is intended to achieve the broader macro-prudential goal of protecting the banking sector and the real economy from the system-wide risks stemming from the boom-bust evolution in aggregate credit growth and more generally from any other structural variables and from the exposure of the banking sector to any other risk factors related to risks to financial stability. It will be applied by adjusting the size of the buffer range established by the conservation buffer by up to additional 2.5%. The Countercyclical Capital Buffer is set by national authorities for loans provided to natural and legal persons within their Member State. It can be set between 0% and 2.5% of risk weighted assets and has to be met by capital of highest quality likewise. If justified, authorities can even set a buffer beyond 2.5%. The Countercyclical Capital Buffer will be required during periods of excessive credit growth and released in a downturn. The ESRB could issue recommendations for the buffer settings by national authorities and its monitoring, including instances where the buffer exceeds 2.5%. So long as the Countercyclical Capital Buffer is set below 2.5%, Member States have to mutually recognise and apply the capital charge to banks in their Member State. For parts of the buffer exceeding 2.5%, authorities can choose if they accept the judgement of their peers and apply the higher rate or leave it at 2.5% for institutions authorised in their Member State.

Credit institutions and investment firms whose capital falls below the buffers will be subject to restrictions on the distribution of profits, payments on Additional Tier 1 instruments and the award of variable remuneration and discretionary pension benefits. In addition, these institutions will have to submit capital conservation plans to the supervisory authorities to ensure a swift replenishment of the buffers.»

Fra fortalen til utkastet til direktiv:

«(55) In the light of the financial crisis and the pro-cyclical mechanisms that contributed to its origin and aggravated its effect, the FSB, the BCBS, and the G20 made recommendations to mitigate the pro-cyclical effects of financial regulation. In December 2010, BCBS issued new global regulatory standards on bank capital adequacy, including rules requiring the maintenance of capital conservation and countercyclical capital buffers.

(56) It is therefore appropriate to require credit institutions and investment firms to hold, in addition to other own fund requirements, a Capital Conservation Buffer and a Countercyclical Capital Buffer to ensure that credit institutions and investment firms accumulate during periods of economic growth a sufficient capital base to absorb losses in stressed periods. The Countercyclical Capital Buffer would be built up when aggregate credit growth is judged to be associated with a build-up of system-wide risk, and drawn down during stressed periods.

(57) In order to ensure that countercyclical buffers properly reflect the risk to the banking sector of excessive credit growth, credit institutions and investment firms should calculate their institution specific buffers as a weighted average of the counter-cyclical buffer rates that apply for the countries where their credit exposures are located. Every Member State should therefore designate an authority responsible for quarterly setting the level of the Countercyclical Capital Buffer rate for exposures located in that Member State. That buffer rate should take into account the growth of credit levels and changes to the ratio of credit to GDP in that Member State, and any other variables relevant to the risks to financial stability.

(58) In order to promote international consistency in setting Countercyclical Capital Buffer rates, BCBS has developed a methodology on the basis of the ratio between credits and GDP. This should serve as a common starting point for decisions on buffer rates by the relevant national authorities, but should not give rise to an automatic buffer setting or bind the designated authority. In particular, designated authorities could also take into account structural variables and the exposure of the banking sector to any other risk factors related to risks to financial stability.

(59) In order to achieve coherent application and to assure macro-prudential oversight across the Union, it is appropriate that the European Systemic Risk Board (ESRB) develops principles tailored for the Union economy and is responsible for monitoring their application. This Directive should not prevent the ESRB from taking any actions it deems necessary under Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board.

(60) It is appropriate that decisions of Member States on countercyclical buffer rates are coordinated as far as possible. In this regard, the ESRB, if requested by national authorities, could facilitate discussions among them about their proposed buffer settings. In order to promote a consistent approach to the factors on which designated authorities base those decisions, and to ensure that the setting of countercyclical buffer rates is consistent with the fundamental principles of the internal market, designated authorities should also be required

to notify the ESRB and the EBA whenever they take into account variables other than the deviation of the ratio of credit-to-GDP from its long term trend and related guidance from the ESRB, and as a result set a buffer rate that is higher than it would have been if those variables had not been taken into account. The purpose of such notification should be for the ESRB and the EBA to assess the nature of those variables and the consistency of the setting of the buffer rate with the internal market principles.

(61) Where a credit institution or investment firm fails to meet in full the requirements for a Capital Conservation Buffer and any additional countercyclical buffer, it should be subject to measures designed to ensure that it restores its levels of own funds in a timely manner. In order to conserve capital, it is appropriate to impose proportionate restrictions on discretionary distributions of profits, including dividend payments and payments of variable remuneration. So as to ensure that such institutions or firms have a credible strategy to restore levels of own funds, they should be required to draw up and agree with the competent authorities a capital conservation plan that sets out howthe restrictions on distributions will be applied and other measures that the institution or firm intends to take to ensure compliance with the full buffer requirements.»

Kommisjonens forslag til Artikkel 126:

«Article 126
Setting countercyclical buffer rates

1. *Each Member State shall designate an authority (hereafter, a 'designated authority') that is responsible for setting the countercyclical buffer rate for that Member State.*
2. *Each designated authority shall calculate for every quarter a buffer guide as a reference to guide its exercise of judgement in setting the countercyclical buffer rate in accordance with paragraph 3. The buffer guide shall be based on the deviation of the ratio of credit-to-GDP from its long-term trend, taking into account:*
    (a) the growth of levels of credit within that jurisdiction and, in particular, changes in the ratio of credit granted in that Member State to GDP;
    (b) any current guidance maintained by the ESRB in accordance with Article 125(1)(b).
3. *Each designated authority shall assess and set the appropriate countercyclical buffer rate for its Member State on a quarterly basis, and in so doing shall take into account:*
    (a) the buffer guide calculated in accordance with paragraph 2;
    (b) any current guidance maintained by the ESRB in accordance with Article 125(1)(a), (c) and (d) and any recommendations issued by the ESRB under paragraph 9; and
    (c) any other variables that the designated authority considers relevant.
4. *The variables referred to in point (c) of paragraph 3 may include structural variables and the exposure of the banking sector to particular risk factors, or to any other factors related to risks to financial stability.*
    (a) Where, in setting the countercyclical buffer rate, a designated authority takes into account variables mentioned in point (c), and the setting of that buffer rate would

have been lower if variables mentioned in point (c) had not been taken into account, the designated authority shall notify EBA and the ESRB. EBA and the ESRB shall assess whether the variables on which the buffer rate is based relate to risks to financial stability and whether the setting of a buffer rate taking into account those variables is consistent with the fundamental principles of the internal market for financial services as reflected in Union legislation in the field of financial services.

(b) By way of derogation from paragraph 3, the designated authority shall review the part of the countercyclical buffer rate based on the other variables referred to in point (c) of paragraph 3 on an annual basis only. That part shall not be taken into account by institutions established in another Member State for the purposes of calculating their institution specific countercyclical capital buffer.

5. *The countercyclical buffer rate, expressed as a percentage of the total risk exposure amount referred to in Article 87(3) of Regulation [inserted by OP] of institutions that have credit exposures in that Member State, must be between 0% and 2.5%, calibrated in steps of 0.25 percentage points or multiples of 0.25 percentage points. Where justified in view of the considerations set out in paragraph 3, a designated authority may set a countercyclical buffer rate in excess of 2.5% of the total risk exposure amount referred to in Article 87(3) of Regulation [inserted by OP] for the purpose set out in Article 130(3).*

6. *When a designated authority sets the countercyclical buffer rate above zero for the first time, or when thereafter a designated authority increases the prevailing countercyclical buffer rate setting, it shall also decide the date from which the institutions must apply that increased buffer for the purposes of calculating their institution specific countercyclical capital buffer. That date may be no later than 12 months after the date when the increased buffer setting is announced in accordance with paragraph 8. If the date is less than 12 months after the increased buffer setting is announced, that shorter deadline for application shall be justified by exceptional circumstances.*

7. *If a designated authority reduces the existing countercyclical buffer rate, whether or not it is reduced to zero, it shall also decide an indicative period during which no increase in the buffer is expected. However, that indicative period shall not bind the designated authority.*

8. *Each designated authority shall announce the quarterly setting of the countercyclical buffer rate by publication on its website. The announcement shall include at least the following information:*

(a) the applicable countercyclical buffer rate;

(b) the relevant credit-to-GDP-ratio and its deviation from the long-tem trend;

(c) the buffer guide calculated in accordance with paragraph 2;

(d) a justification for that buffer rate, including by reference to any variables other than those covered by the buffer guide that the designated authority took into account in accordance with point (c) of paragraph 3 when setting the countercyclical buffer rate;

(e) where the buffer rate is increased, the date from which the institutions must apply that increased buffer rate for the purposes of calculating their institution specific countercyclical capital buffer;

(f) where the date mentioned in point (e) is less than 12 months after the date of the announcement under this paragraph, a reference to the exceptional circumstances that justify that shorter deadline for application;

(g) where the buffer rate is decreased, the indicative period during which no increase in the buffer rate is expected, together with a justification for that period;

(h) where the designated authority has taken into account variables mentioned in point (c) of paragraph 3, an indication of the amount of the buffer rate that relates to those variables.

(i) Designated authorities shall take all reasonable steps to coordinate the timing of that announcement.

(j) Designated authorities shall notify each quarterly setting of the countercyclical buffer rate and the information specified in points (a) to (g) to the ESRB. The ESRB shall publish on its website all such notified buffer rates and related information.

9. The ESRB may issue recommendations in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No. 1092/2010 concerning the quarterly setting of the countercyclical buffer rate in a specific Member State or, where appropriate, in more than one Member State.»

Vedlegg 2

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY

Finansdepartementet
Att.: Finansmarkedsavdelingen
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

28.09.2011

SAKSBEHANDLER:	VÅR REFERANSE:	DERES REFERANSE:
Anders Hole	11/9606	
DIR.TLF:	**ARKIVKODE:**	
22 93 97 72	501	

Lovhjemmel til å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis

1 Innledning

De siste årene har husholdningenes økonomi vært preget av økende gjeldsbelastning, høy belåningsgrad på boliglån og mer bruk av avdragsfrie lån. Husholdningenes gjeld og boligprisene har i stor grad vist en sammenfallende utvikling. Både gjeld og boligpriser er allerede kommet opp på et meget høyt nivå. Det er bekymringsfullt at gjelden har økt mest blant de gruppene som har høyest gjeld i forhold til inntekt. Det høye gjeldsnivået har økt husholdningssektorens sårbarhet ved renteoppgang, arbeidsledighet og redusert inntekt. Rentenivået i Norge har i lengre tid vært meget lavt, og i rentemarkedene forventes det at renten skal holde seg lav lenge. Et vedvarende lavt rentenivå øker faren for større ubalanser i husholdningenes finanser og i boligmarkedet. Erfaring har vist at dersom en boble utvikles, får det alvorlige konsekvenser når den sprekker. Brå og kraftig gjeldskonsolidering i husholdningene fører til lavere forbruk og boliginvesteringer, som gir negative ringvirkninger i resten av økonomien og vil bidra til redusert finansiell stabilitet.

Utvikling i boligpriser og husholdningenes gjeld er av sentral betydning for den finansielle stabiliteten. En nøktern utlånspraksis for boliglån kan bidra til å dempe oppbyggingen av risiko i husholdningssektoren. Finanstilsynet ga derfor retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål i mars 2010. Retningslinjene skal bidra til soliditet i institusjonene, finansiell stabilitet og ivareta forbrukerhensyn.

Med utgangspunkt i situasjonen i bolig- og lånemarkedene, tematilsynet av bankenes etterlevelse av retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål (boligretningslinjene) som Finanstilsynet gjennomførte våren 2011, og boliglånsundersøkelsen fra august 2011, vurderer Finanstilsynet innskjerpinger i retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål.

Finanstilsynet vil innhente synspunkter fra Norges Bank, FNO, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet på noen mulige endringer av retningslinjene. På grunnlag av innkomne synpunkter vil Finanstilsynet eventuelt utarbeide nye retningslinjer.

2 Lovhjemmel til å fastsette forskrift

Ved utarbeidelse av de gjeldende retningslinjene for boliglån, var det Finanstilsynets vurdering at eksisterende lovgivning ikke gir tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å fastsette regler om forsvarlig utlånspraksis i forskrift. Særlig tilsynsloven § 4 ble vurdert som mulig grunnlag. Retningslinjene er i utgangspunktet ikke rettslig bindende, men utlånspraksis som ikke er i tråd med retningslinjene vil inngå i Finanstilsynets vurdering av institusjonens samlede risiko og eventuelle pålegg om økt kapital.

Ettersom reguleringen av utlån til boligformål ikke bare foretas ut fra soliditetshensyn og institusjonsspesifikke forhold, bør det etableres et hjemmelsgrunnlag som ikke reiser tvil om adgangen til fastsette tiltak som er begrunnet i hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Videre kan det, avhengig av situasjonen i økonomien og lånemarkedene, være behov for fastsette nærmere retningslinjer for lån til andre formål enn boligformål, som for eksempel forbrukslån. Den foreslåtte hjemmelen bør derfor ikke være begrenset til utlån til boligformål, men ha et mer generelt virkeområde.

Dagens retningslinjer gir både institusjonene og Finanstilsynet rom for skjønn ved vurderingen av hva som kan anses som forsvarlig utlånspraksis. Hvis regler om forsvarlig utlånspraksis skulle fastsettes i forskrift, vil dette skjønnet måtte snevres inn. En lovhjemmel til forskrifter bør derfor i første rekke være en beredskapshjemmel for det tilfelle at retningslinjene ikke får tilstrekkelig effekt på utlånspraksisen.

Reguleringen av bankenes utlånspraksis i forskrift kan i stor grad gripe inn i kredittinstitusjonenes vurdering av kredittrisiko og andre forretningsmessige forhold. Vurderingen av kredittrisiko er en kjerneoppgave for kredittinstitusjonene. Prinsipielt kan regulering av kredittvurderinger ha uheldige virkninger på kredittmarkedenes funksjon. En slik regulering må derfor forbeholdes situasjoner med stor risiko for finansiell ustabilitet.

Finanstilsynet foreslår følgende lovbestemmelse:

> *"Finansdepartementet kan i forskrift stille krav til hvordan institusjoner under tilsyn skal innrette sin utlånspraksis for å ivareta hensynet til finansiell stabilitet og velfungerende markeder."*

Bestemmelsen kan tas inn i tilsynsloven. Da bruk av forskriftshjemmelen kan virke sterkt inngripende i institusjonenes forretningsmessige vurderinger, bør forskriftskompetansen legges til Finansdepartementet.

Det vises for øvrig til Finanskriseutvalgets anbefaling om å gi Finanstilsynet tilstrekkelige hjemler for å kunne iverksette makrotiltak for å bremse oppbyggingen av finansiell ustabilitet.

For Finanstilsynet

Morten Baltzersen
Finanstilsynsdirektør

Erik Lind Iversen
fung. Direktør for finans- og forsikringstilsyn

FINANSTILSYNET
REVIERSTREDET 3
POSTBOKS 1187 SENTRUM
0107 OSLO

TELEFON: 22 93 98 00
TELEFAKS: 22 63 02 26

post@finanstilsynet.no
www.finanstilsynet.no

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Arbeidsgruppe om makroovervåking og virkemidler

Deres ref	Vår ref	Dato
	~~11/4107~~ MAO 11/1229-4	30.09.2011

Lovhjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis

Finanstilsynet har i brev 28. september 2011 til Finansdepartementet foreslått en lovhjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis. Kopi av brevet er vedlagt.

Etter departementets vurdering er Finanstilsynets forslag dekket av mandatet til arbeidsgruppen om makroovervåking og virkemidler, gitt 15. september 2011, jf. at arbeidsgruppen bl.a. er bedt om å «vurdere og eventuelt foreslå andre diskresjonære virkemidler [i tillegg til et motsyklisk kapitalbufferkrav] som kan være aktuelle i forbindelse med organiseringen av et system for makroovervåking i Norge». I denne forbindelse vil det også være aktuelt å foreslå endringer i lov eller forskrift.

Vi ber arbeidsgruppen vurdere Finanstilsynets forslag om en lovhjemmel for å fastsette forskrift om forsvarlig utlånspraksis, som en integrert del av arbeidsgruppens utredning.

Med hilsen

Jan Bjørland e.f.
ekspedisjonssjef

Per Øystein Eikrem
avdelingsdirektør

Vedlegg: Kopi av brev 28. september 2011 fra Finanstilsynet til Finansdepartementet
Kopi: Finanstilsynet

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40
Org. nr. 972 417 807

Finansmarkedsavdelingen
Telefon 22 24 45 21/22 24 90 90*
Telefaks 22 24 27 16

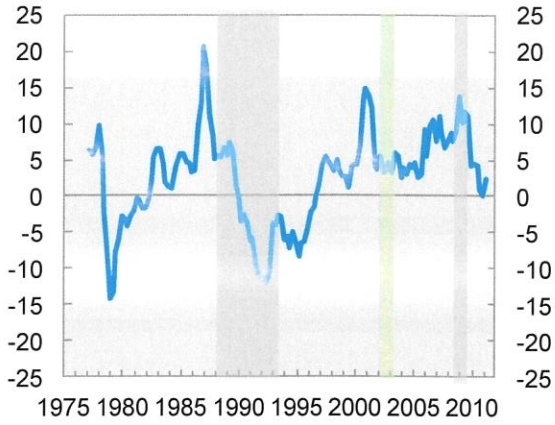
Saksbehandler
Marius B. Østli
Telefon 22 24 45 49

91

Vedlegg 3. Figurer til avsnitt 4.2.1

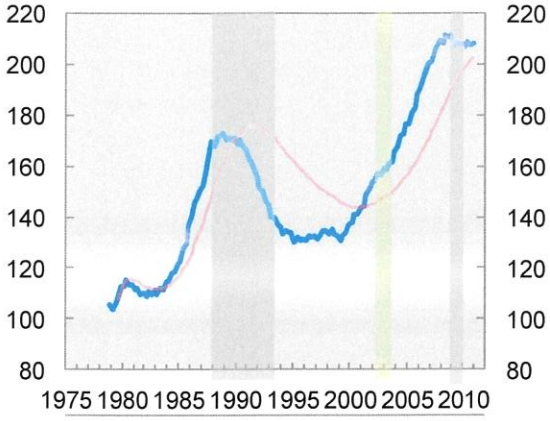
Generelt viser figurene de faktiske seriene i blått. Der det er beregnet en mekanisk trend, er denne vist i rødt. I figurene er perioder med finansiell utsatthet skravert.

Figur V2.1 Kreditt/BNP. Fastlands-Norge. Prosentpoeng endring fra året før.



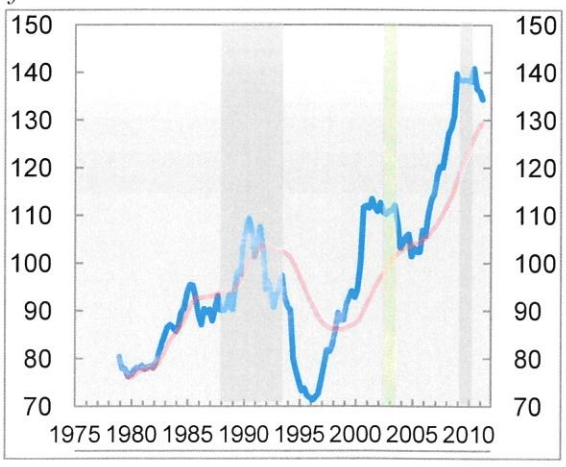
Kilde: IMF, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Figur V2.2 Gjeldsbelastning for husholdninger. Prosent av disponibel inntekt.



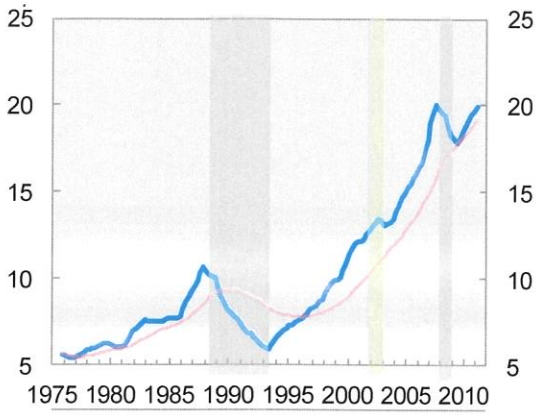
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norge Bank

Figur V2.3 Kreditt/bruttoprodukt for fastlands -foretak.



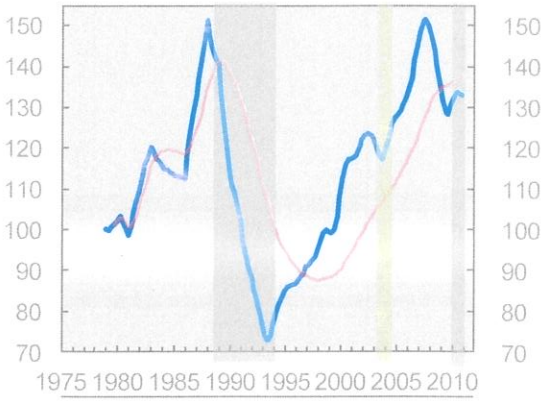
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Figur V2.4 Boligpriser deflatert med KPI. 1000 1998-kroner per kvadratmeter.



Kilde: NEF, Econ Pöyry, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Figur V2.5 Boligpriser deflatert med disponibel inntekt. Indeks. 4.kv. 1978=100.



Kilde: NEF, Econ Pöyry, Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

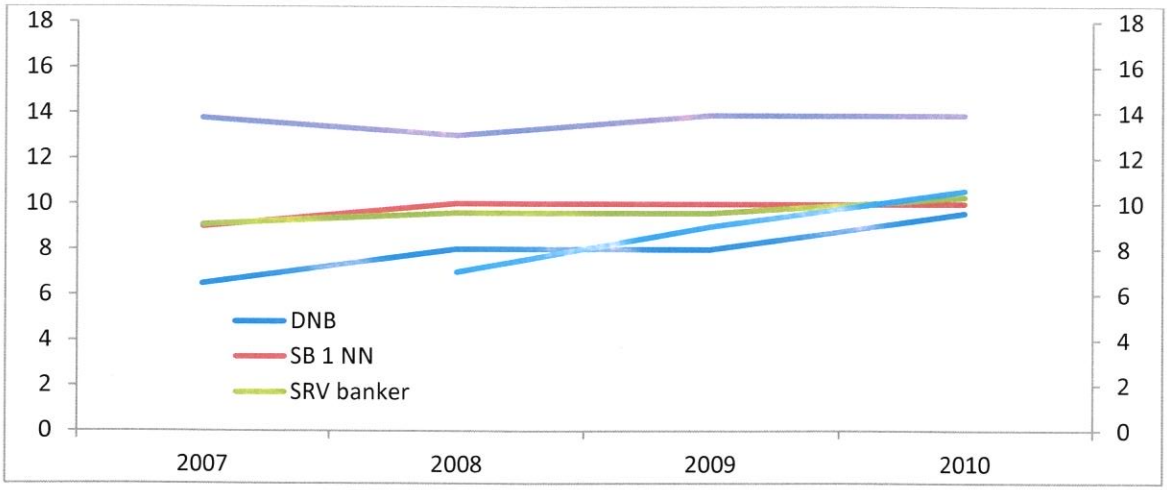
Vedlegg 4. Oppsummering av Finanstilsynets arbeidet med ICAAP i banker og finansieringsforetak siden 2007

Nedenfor gis en kort oppsummering av Finanstilsynets arbeidet med ICAAP i banker og finansieringsforetak og dialog med bankledelsen og styrende organer siden implementeringen av Pilar 2 i gjeldende kapitaldekningsregelverk:

- I 2007 ble det gjennomført ICAAP-evalueringer av 6 IRB-banker og 7 andre banker som valgte å benytte standardmetoden for rapportering av kredittrisiko. Finanstilsynet fokuserte spesielt på prosess og styreforankring, og betydningen av å ha gode marginer utover minstekravet i Pilar 1. Flere banker ble bedt om å styrefastsette nye soliditetsmål.
- I 2008 ga Finanstilsynet tilbakemelding på ICAAP-dokumentasjonen fra 137 banker og 17 finansieringsselskap/kredittforetak. Det ble fokusert på prosess og forankring i styret, faktisk kjernekapitaldekning og mål for kjernekapitaldekning. Det ble gitt påpekninger av forhold knyttet til bankenes egenvurdering av kapitalbehovet. Omlag 70 prosent av institusjonene ble bedt om å vurdere tiltak for å øke den faktiske kjernekapitaldekningen og/eller øke målet for kjernekapitaldekningen.
- I 2009 ble totalt 104 institusjoner pålagt å sende inn sin ICAAP-dokumentasjon for 2009. I tillegg til de 17 bankene/konsernene som ble gjenstand for Samlet risikovurdering, måtte banker som ble ansett å ha for lav faktisk kapitaldekning eller ikke hadde fastsatt et tilstrekkelig høyt internt kapitalmål, sende inn ICAAP. Det ble i 2009 prioritert å ha tett dialog med de institusjonene som i fjorårets ICAAP-tilbakemelding fikk beskjed om å vurdere å øke den faktiske kjernekapitaldekningen. I mars 2009 fikk 15 banker brev fra Finanstilsynet hvor det ble vist til lav kjernekapitaldekning og hvor en minnet om fjorårets ICAAP-tilbakemelding, samt til påleggshjemlene i finansieringsvirksomhetslovens § 2-9b. Resultatet av dette ble at bankene erkjente behovet for å styrke sitt kapitalgrunnlag og at tiltak ble gjennomført ved ordinære emisjoner i markedet eller gjennom tilførsel fra Statens Finansfond.
- I 2010 ble rundt 50 institusjoner bedt om å sende inn sin ICAAP for evaluering. Oppmerksomheten har vært rettet mot å påse at institusjonene ikke reduserer sine styrefastsatte minimumsnivåer for kjernekapitaldekningen og at den faktiske kjernekapitaldekningen ikke faller under de internt fastsatte minimumsnivåene.
- For fem banker har Finanstilsynet bedt styrene om å vurdere tiltak for å øke bankenes kjernekapitaldekning. I ytterligere 15 institusjoner er styret blitt bedt om å øke det styrefastsatte minimumsnivået for kjernekapitaldekning.
- I 2011 vil ca 50 institusjoner bli vurdert. Flere banker har fått tilbakemelding om å fortsette arbeidet med å styrke kjernekapitalen, både med virkning for 2011 og for kapitalutviklingen videre fremover. Finanstilsynet overvåker løpende utviklingen i kjernekapitalen for alle banker sett i forhold til institusjonenes innrapporterte minimumsmål utviklet i ICAAP sammenheng.

Vedlegg 5. Utvikling i kjernekapitalmål i utvalgte banker 2007 – 2010

Figur V5.1 Utvikling i kjernekapitalmål i utvalgte banker 2007 – 2010. Prosent.



Kilde: Finanstilsynet

Vedlegg 6

ESRB
European Systemic Risk Board
European System of Financial Supervision

RECOMMENDATION OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD

of 22 December 2011

on the macro-prudential mandate of national authorities

(ESRB/2011/3)

THE GENERAL BOARD OF THE EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Articles 2(2) and 4(2)(a) and Protocol (No 25) on the exercise of shared competence thereof,

Having regard to Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board[1], and in particular Article 3(2)(b), (d) and (f) and Articles 16 to 18 thereof,

Having regard to Decision ESRB/2011/1 of the European Systemic Risk Board of 20 January 2011 adopting the Rules of Procedure of the European Systemic Risk Board[2], and in particular Article 15(3)(e) and Articles 18 to 20 thereof,

Whereas:

(1) A well-defined policy framework is a necessary condition for effective macroprudential policy. With the establishment of the European Systemic Risk Board within the European System of Financial Supervision, a policy framework was put in place for macroprudential policy at the European Union level to be exercised through warnings and recommendations, which need to be implemented.

(2) The effectiveness of macroprudential policy in Europe also depends on the national macroprudential policy frameworks of the Member States, since the responsibility for the adoption of the measures necessary to maintain financial stability lies first within national frameworks.

---

1 OJ L 331, 15.12.2010, p. 1.

2 OJ C 58, 24.2.2011, p. 4.

96

(3) Legislative initiatives are currently being discussed in some Member States regarding macro-prudential frameworks.

(4) It is necessary to provide guiding principles on core elements of national macro-prudential mandates, balancing the need for consistency among national approaches with the flexibility to accommodate national specificities.

(5) Setting out explicitly a clear objective would help the national macro-prudential authorities to overcome the bias towards inaction. Macro-prudential policies can be pursued at national level upon the initiative of the national macroprudential authorities, or as a follow-up to recommendations or warnings from the ESRB.

(6) Generally, macroprudential policy can be pursued by either a single institution or a board composed of several institutions, depending on the national institutional frameworks. In any case, the entrusted authority should be identified in a clear and transparent way.

(7) Recital 24 of Regulation (EU) No 1092/2010 provides that: 'the national central banks should have a leading role in macro-prudential oversight because of their expertise and their existing responsibilities in the area of financial stability.' This conclusion is further strengthened when central banks are also in charge of microprudential supervision.

(8) Depending on the national institutional framework, co-operation among authorities with competences influencing financial stability may take different forms, ranging from coordination to exchange of data and information.

(9) The ESRB will discuss potential cross-border policy spill-overs of macro-prudential measures planned by the competent national authorities so as to ensure a minimum degree of coordination and limit possible negative spill over effects. To this end, the ESRB Secretariat should be informed in advance of significant macro-prudential actions proposed by national authorities, for discussion by the Steering Committee of the ESRB. If deemed appropriate by the Steering Committee, the proposed macro-prudential actions may be drawn to the attention of the General Board.

(10) The tasks and powers of the macro-prudential authority should be clearly defined. Taking into account the impact that the ongoing EU reform of the capital requirements framework for credit institutions[3] might have, the procedures to assign instruments to

---

3 Commission proposals for a directive of the European Parliament and of the Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council in the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate (COM(2011) 453 final) and for a regulation of the European Parliament and of the Council on prudential requirements for credit institutions and investment firms (COM(2011) 452 final).

the macroprudential authority should allow - within the principles of the relevant legislative framework - for timely adjustments of the policy toolkit in response to innovation and change within the financial system and to the changing nature of risks to financial stability. The macroprudential authority should justify ex-ante why it needs certain instruments, and have the right of initiative to request the assignment of those instruments. Instruments should include both those that can affect cyclical risks, such as unsustainable levels of leverage, maturity mismatch and credit growth, and those that can affect market structures. An institutional separation between non-binding and binding instruments could be provided for.

(11) Transparency improves the understanding of macroprudential policies by the financial sector and the public at large, and is a necessary requirement for accountability vis-à-vis the legislature, as the representative of the wider population. Given that the ultimate objective of macroprudential policy is difficult to quantify, accountability may be phrased in terms of achieving intermediate objectives, or explaining publicly the rationale of the use of macroprudential instruments.

(12) Pressures can be put on macroprudential policy makers not to tighten policies in a boom or to loosen them in a bust. In order to safeguard policy credibility, macro-prudential authorities should be shielded against outside pressures through independence. Central banks entrusted with macroprudential mandates should be independent in the sense of Article 130 of the Treaty.

(13) This Recommendation is without prejudice to the monetary policy mandates of the central banks in the Union, and to the tasks entrusted to the ESRB.

(14) ESRB recommendations are published after informing the Council of the European Union of the General Board's intention to do so and providing the Council with an opportunity to react,

HAS ADOPTED THIS RECOMMENDATION:

SECTION 1
RECOMMENDATIONS

Recommendation A – Objective

Member States are recommended to:

1. specify that the ultimate objective of macro-prudential policy is to contribute to the

safeguard of the stability of the financial system as a whole, including by strengthening the resilience of the financial system and decreasing the build up of systemic risks, thereby ensuring a sustainable contribution of the financial sector to economic growth;

2. ensure that macro-prudential policies can be pursued at national level upon the initiative of the national macroprudential authority, or as a follow-up to recommendations or warnings from the ESRB.

Recommendation B – Institutional arrangements

Member States are recommended to:

1. designate in the national legislation an authority entrusted with the conduct of macroprudential policy, generally either as a single institution or as a board composed of the authorities whose actions have a material impact on financial stability. The national legislation should specify the decision-making process of the governing body of the macro-prudential authority;

2. where a single institution is designated as the macro-prudential authority, establish mechanisms for cooperation among all authorities whose actions have a material impact on financial stability, without prejudice to their respective mandates;

3. ensure that the central bank plays a leading role in the macroprudential policy and that macroprudential policy does not undermine its independence in accordance with Article 130 of the Treaty;

4. mandate the macroprudential authority to cooperate and to exchange information also cross-border, in particular by informing the ESRB of the actions taken to address systemic risks at national level.

Recommendation C – Tasks, powers, instruments

Member States are recommended to:

1. entrust the macroprudential authority at a minimum with the tasks of identifying, monitoring and assessing risks to financial stability and of implementing policies to achieve its objective by preventing and mitigating those risks;

2. ensure that the macroprudential authority has the power to require and obtain in a timely fashion all national data and information relevant for the exercise of its tasks, including information from micro-prudential and securities market supervisors and information from outside the regulatory perimeter, as well as institution-specific information upon reasoned request and with adequate arrangements to ensure

confidentiality. Under the same principles the macroprudential authority should share with microprudential supervisory authorities the data and information relevant for the exercise of the tasks of those authorities;

3. entrust the macro-prudential authority with the power to designate and/or develop the surveillance approaches for identifying, in coordination or together with the micro-prudential and securities market supervisors, the financial institutions and structures that are systemically relevant for the respective Member State, and to determine or recommend on the perimeter of national regulation;

4. ensure that the macroprudential authority has control over appropriate instruments for achieving its objectives. Where necessary, clear and expeditious procedures should be established for assigning instruments to the macroprudential authority.

Recommendation D – Transparency and accountability

Member States are recommended to:

1. ensure that macroprudential policy decisions and their motivations are made public in a timely manner, unless there are risks to financial stability in doing so, and that the macroprudential policy strategies are set out and published by the macro-prudential authority;

2. entrust the macroprudential authority with the power to make public and private statements on systemic risk;

3. make the macro-prudential authority ultimately accountable to the national parliament;

4. ensure legal protection for the macroprudential authority and its staff when they act in good faith.

Recommendation E – Independence

Member States are recommended to ensure that:

1. in the pursuit of its objective, the macroprudential authority is as a minimum operationally independent, in particular from political bodies and from the financial industry;

2. organizational and financial arrangements do not jeopardize the conduct of macroprudential policy.

SECTION 2

IMPLEMENTATION

1. Interpretation

Terms used in this Recommendation have the following meanings:

'financial institutions' means financial institutions as defined in Regulation (EU) No 1092/2010;

'financial system' means financial system as defined in Regulation (EU) No 1092/2010.

2. Criteria for implementation

1. The following criteria apply to the implementation of this Recommendation:

(a) The recommended measures should be enacted in the national legislation;

(b) Regulatory arbitrage should be avoided;

(c) Due regard should be paid to the principle of proportionality in the implementation, with reference to the different systemic significance of the financial institutions, to the different institutional systems, and taking into account the objective and the content of each recommendation;

(d) For the purpose of recommendation A:

(i) intermediate policy objectives may be identified as operational specifications of the ultimate objective;

(ii) macro-prudential policy should allow action also on measures that have macro-prudential relevance.

2. Addressees are requested to communicate to the ESRB and to the Council the actions taken in response to this Recommendation, or adequately justify inaction. The reports should as a minimum contain:

(a) information on the substance and timeline of the actions taken;

(b) an assessment of the functioning of the actions taken, from the perspective of the objectives of this Recommendation;

(c) detailed justification of any inaction or departure from this Recommendation, including any delays.

3. Timeline for the follow-up

1. Addressees are requested to communicate to the ESRB and the Council the actions taken in response to this Recommendation, or adequately justify inaction, as specified

in the following paragraphs.

2. By 30 June 2012, addressees communicate to the ESRB an interim report covering at the minimum the following aspects: (a) a statement concerning whether a macroprudential mandate has been implemented or is planned to be implemented; (b) an examination of the legal basis for the implementation of this Recommendation; (c) the foreseen institutional shaping of the macroprudential authority and the devised institutional changes; (d) an assessment for each recommendation hereby provided of whether it is or will be covered by the national measures on the macro-prudential mandate and, if not, adequate explanations. The ESRB may inform the addressees about its views of its views on the interim report.

3. By 30 June 2013, addressees communicate the final report to the ESRB and the Council. Recommended measures should be in force not later than the 1 July 2013.

4. The General Board may extend the deadlines in paragraphs 2 and 3 where legislative initiatives are necessary to comply with one or more recommendations.

4. Monitoring and assessment

1. The ESRB Secretariat:

   (a) assists the addressees, including by facilitating coordinated reporting, providing relevant templates and detailing where necessary the modalities and the timeline for the follow-up;

   (b) verifies the follow-up by the addressees, including by assisting them upon their request, and reports on the follow-up to the General Board via the Steering Committee within two months from the expiry of the deadlines for the follow-up.

2. The General Board assesses the actions and the justifications reported by the addressees and, where appropriate, decides whether this Recommendation has not been followed and the addressees have failed to adequately justify their inaction.

Done at Frankfurt am Main, 22 December 2011

The Chair of the ESRB
Mario DRAGHI