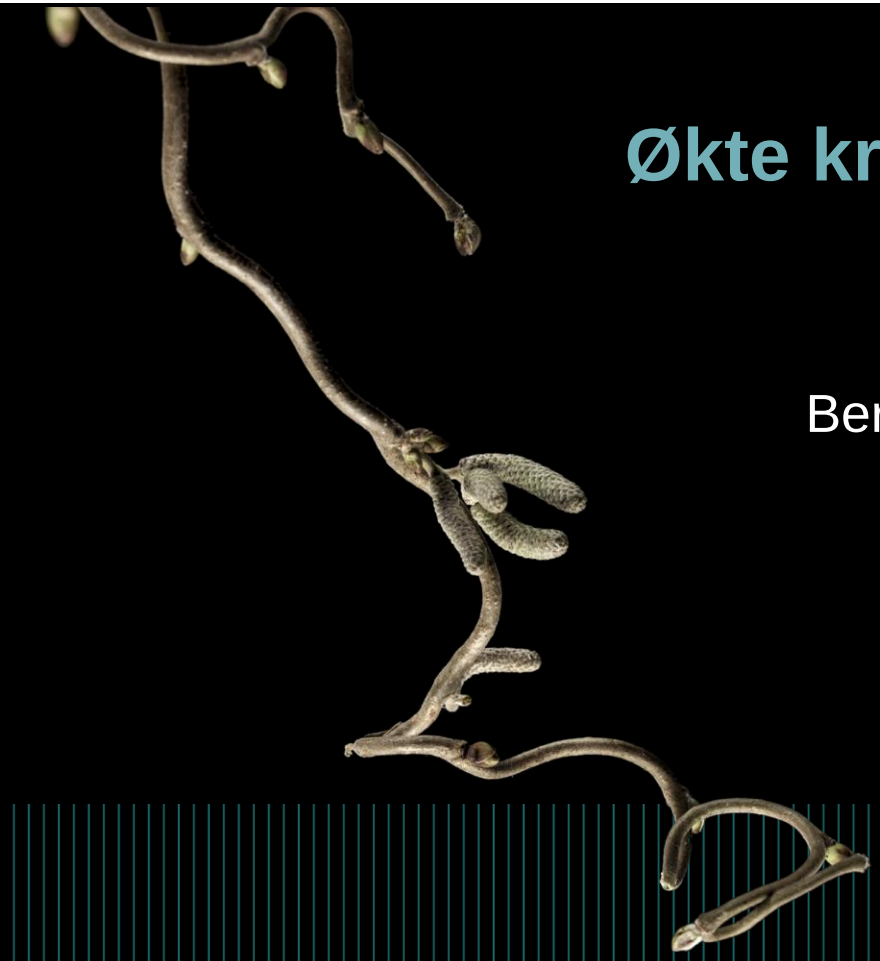
FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY
AUTHORITY OF NORWAY



Økte krav til bankene etter finanskrisen

Bergen Center for Competition Law and Economics

23. april 2014

Emil R. Steffensen
Direktør, Bank- og forsikringstilsyn
Finanstilsynet

Agenda

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Internasjonal finanskrise
- Reguleringer – Basel og EU
- Nasjonal tilpasning til kapitalkrav
- Situasjonen i norsk finanssektor
- Nye reguleringer og mulige konsekvenser

Internasjonal finanskrise

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Makroøkonomiske ubalanser

Svake kredittvurderinger og økte renter i USA

Spredning gjennom internasjonale kapitalmarkeder

Tillitssvikt, likviditets- og soliditetsproblemer i europeiske banker

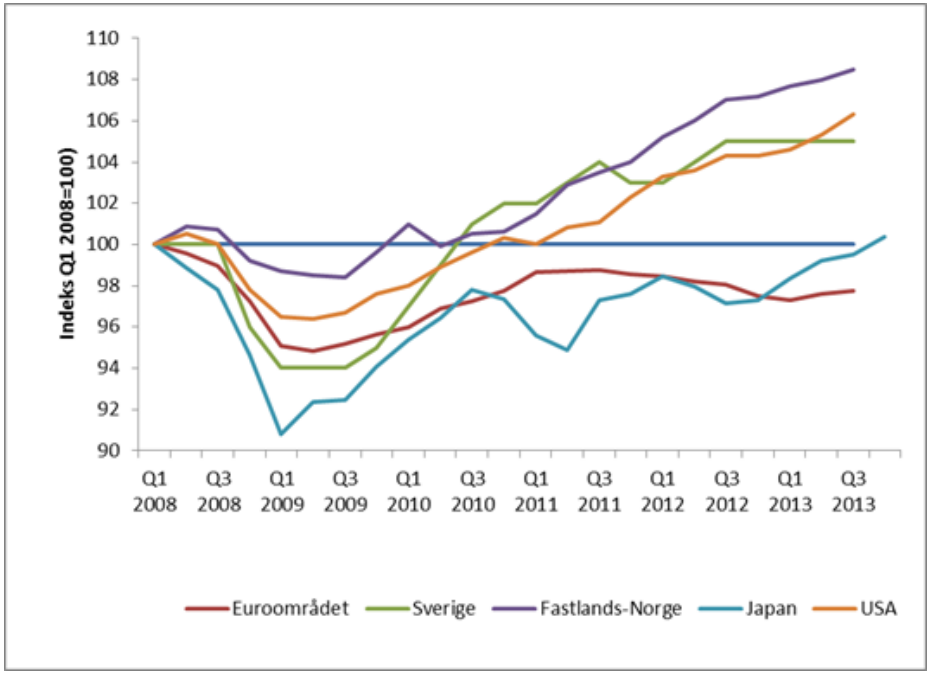
Redningsaksjoner og statsgjeldsproblemer

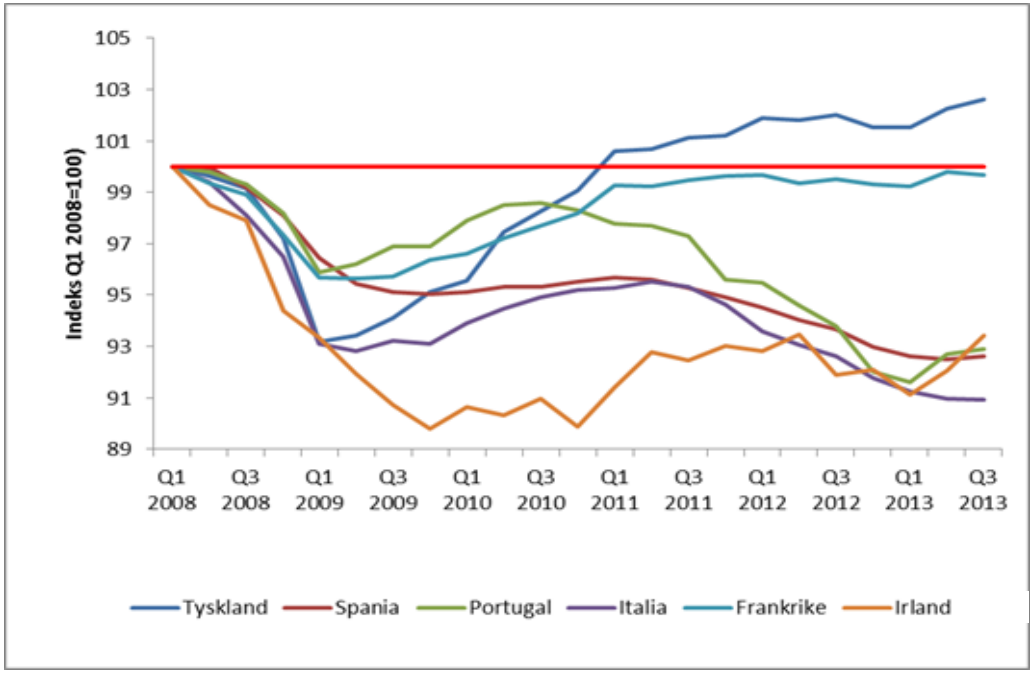
"It is easy to see now that banks, markets and regulators allowed banks to take on too much risk: risk was underestimated and as a result risk limits were set too high."
(W. Byres, Baselkomiteen, oktober 2012)

Internasjonal krise – kostnader

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

BNP-utvikling fra 2008





Kilde: Finanstilsynet

Internasjonale reguleringsreformer

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Krisen førte til store realøkonomiske kostnader

Finanskrisen internasjonal – reformene internasjonale (G20, Basel, FSB, IMF, EU)

Nasjonale ulikheter i forløp og virkninger av krisen

Krevende balanse – styrking av banksektoren og fornyet realøkonomisk vekst

Reformene innføres gradvis

Med gode makroøkonomiske forhold kan nødvendig styrking skje raskere

Hovedtyper av reguleringsreformer

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Basel III / CRD IV
  - Mer robuste institusjoner – økt kapital, mer robust finansiering, bedre likviditet
  - Virksomhets-/risikostyring, incitamentsstrukturer/bonus
  - Større vekt på systemrisiko, makrotilsyn

- Nye krav til krisehåndtering og innskytergarantiordninger

- Strukturtiltak (Volcker, Vickers, Liikanen) og beskyttelse av kjernebankvirksomhet

- Institusjonelle endringer i tilsyn og overvåkning, nasjonalt og internasjonalt (ESRB, SMM/Bankunion, europeiske tilsynsmyndigheter)

CRD IV

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Viderefører tidligere kapitaldekningsdirektiver for finansinstitusjoner og verdipapirforetak, og gjennomfører Basel III-kravene.

- Fullharmonisering – begrenset nasjonalt handlingsrom

- Struktur
  - Forordning (regulation): kapitalkrav (pilar 1), konsolidering, kvantitative likviditetskrav, store engasjementer, pilar 3
    - gjelder direkte i EU
  - Direktiv: virksomhets- og risikostyring, tilsynsmyndighetenes virksomhet, pilar 2, bufferkrav
    - gjennomføres i nasjonalt regelverk
  - Utfyllende tekniske standarder kommer etter hvert i stort omfang – gjelder både direktiv og forordning

- CRD IV ble vedtatt i juni 2013 og gjort gjeldende fra 1. januar 2014

CRD IV – krav til kapital

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- **Nye minstekrav** til ren kjernekapital (4,5 %) og kjernekapital (6 %) i stedet for grenser for medregning av hybrid- og tilleggskapital. Krav til ansvarlig kapital uforandret (8 %)

- Strengere krav til hybrid- og tilleggskapital

- Innføring av **nye bufferkrav**:
  - bevaringsbuffer
  - motsyklisk buffer
  - systemrisikobuffer
  - bufferkrav for globalt og nasjonalt systemviktige institusjoner

- Krav til **uvektet kjernekapitalandel** (*leverage ratio*) – pilar 2-krav, pilar 1-krav fra 2018

- Krav til likviditet (**Liquidity Coverage Ratio**) – gradvis innføring fra 2016

- Krav til langsiktig finansiering (**Net Stable Funding Ratio**) – fra 2018

Nærmere om kapitalbuffere

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- *Bevaringsbuffer* – bygge kapital i gode tider som skal bidra til å hindre at kapitalen faller under minimumskravet i kraftige nedgangsperioder

- *Motsyklisk kapitalbuffer* – dempe effekten av sykliske variasjoner ved å bygge opp ekstra bufferkapital i perioder der kredittveksten er særlig sterk

- *Systemrisikobuffer* – dempe langsiktig ikke-syklisk system- eller makrorisiko

- *Buffer for systemviktige institusjoner* – redusere sannsynligheten for situasjoner hvor avvikling kan føre til finansiell ustabilitet og betydelige forstyrrelser i økonomien

Bufferkravene kombineres til et *samlet bufferkrav*

Minstekrav og bufferkrav

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Bufferkravene innført for å øke bankenes soliditet, men er ikke «minstekrav»
- Brudd på minstekrav – banksikringslovens bestemmelser trer i kraft og kan medføre offentlig administrasjon og avvikling
- Brudd på det samlede bufferkravet – restriksjoner på disponering av overskudd, bonus, tilbakekjøp av egne aksjer
- For Norge er brudd på bufferkrav regulert i finansvl. § 2-9e
  - «Hvis en finansinstitusjon ikke oppfyller de fire nevnte bufferkravene, skal institusjonen utarbeide en plan for økning av ren kjernekapitaldekning, og den kan ikke uten samtykke fra Finanstilsynet utbetale utbytte til aksjonærer og bonus til ansatte.».

CRD IV-kvantitative likviditetskrav

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

LCR – Liquidity Coverage Rato

LCR = $\frac{\text{Likvide eiendeler}}{\text{Netto likviditetsutgang i løpet av 30 dager (stress scenario)}} > 100\%$

Fases inn gradvis fra 2015

- (60%-70%-80% og 100% fra 2018)
- Kalibrering er ikke endelig

NSFR – Net stable Funding ratio

NSFR= $\frac{\text{Tilgjengelig stabil finansiering}}{\text{Nødvendig stabil finansiering}} > 100\%$

Fra 2018

Definisjoner ikke endelige

CRD IV – nasjonalt handlingsrom

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- EU: De tre målene – finansiell stabilitet i EU, finansiell integrasjon (single market) og nasjonale løsninger for tilsyn / kriseløsning – kan ikke nås samtidig
  - Bankunionen er én løsning på dette

- Nasjonalt handlingsrom i CRD IV – hvor stort er det?
  - engasjementer med pantesikkerhet i eiendom
  - kapitalbufferne
  - pilar 2
  - raskere innføring

- Makro- eller systemrisiko identifisert på nasjonalt nivå
  - Kan benyttes hvis andre virkemidler ikke er effektive
  - Økte kapitalkrav, høyere bevaringsbuffer, strengere likviditetskrav, strengere regler om store engasjementer, strengere pilar 3-krav, økte risikovekter for lån med pant i eiendom og finansinstitusjoner.
  - EUs organer skal varsles og tiltak begrunnes. Rådet kan avvise tiltakene.

Nasjonalt handlingsrom - Norge

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Risiko i norsk finanssektor
  - Fortsatt god utvikling i norsk økonomi, men betydelig internasjonal usikkerhet – vekst, oljepris, finansielle ubalanser, finansmarkeder
  - Høye nivåer på husholdningsgjeld og boligpriser
  - Langvarig lav rente krever særlig oppmerksomhet på systemrisiko, og langsiktighet i risikovurderinger i banker og hos myndigheter
    - *Se Finanstilsynets årlige **Finansielt Utsyn**, publisert 9. april 2014, for en nærmere drøfting av risiko og situasjonen i finansmarkedene, inkl. stresstester*

- God norsk økonomi gir bankene gode resultater, som brukes til å øke egenkapitalen. Økt egenkapital nødvendig for å stå godt rustet til å møte dårlige tider

- Norge vil utnytte handlingsrommet i CRD IV for å møte økt risiko
  - God makroøkonomisk situasjon har gjort det mulig med raskere innføring enn i de fleste EU-land av økte kapitalkrav
  - Svakheter i måling av kapitaldekning ved interne modeller (IRB) gjør det nødvendig med effektive «backstops» for å begrense for store fall i kapitalkrav

Vertslandsregulering – resiprositet

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Resiprositet innebærer at nasjonale bestemmelser og tiltak gjøres gjeldende for utenlandske bankers virksomhet i landet (automatisk resiprositet)
  - gir enkeltland mulighet til å utnytte handlefrihet og sikre like konkurransevilkår
  - CRD IV foreskriver resiprositet for motsyklisk buffer og risikovekting av engasjementer sikret i eiendom

- Tilsynsmyndighetene kan gjøre andre lands bestemmelser og tiltak gjeldende for «sine» bankers virksomhet i landet (valgfri resiprositet)
  - motsyklisk buffersats > 2,5 %
  - systemrisikobuffer og nasjonale tiltak mot makro- eller systemrisiko

Gjennomføring av økte kapitalkrav i Norge

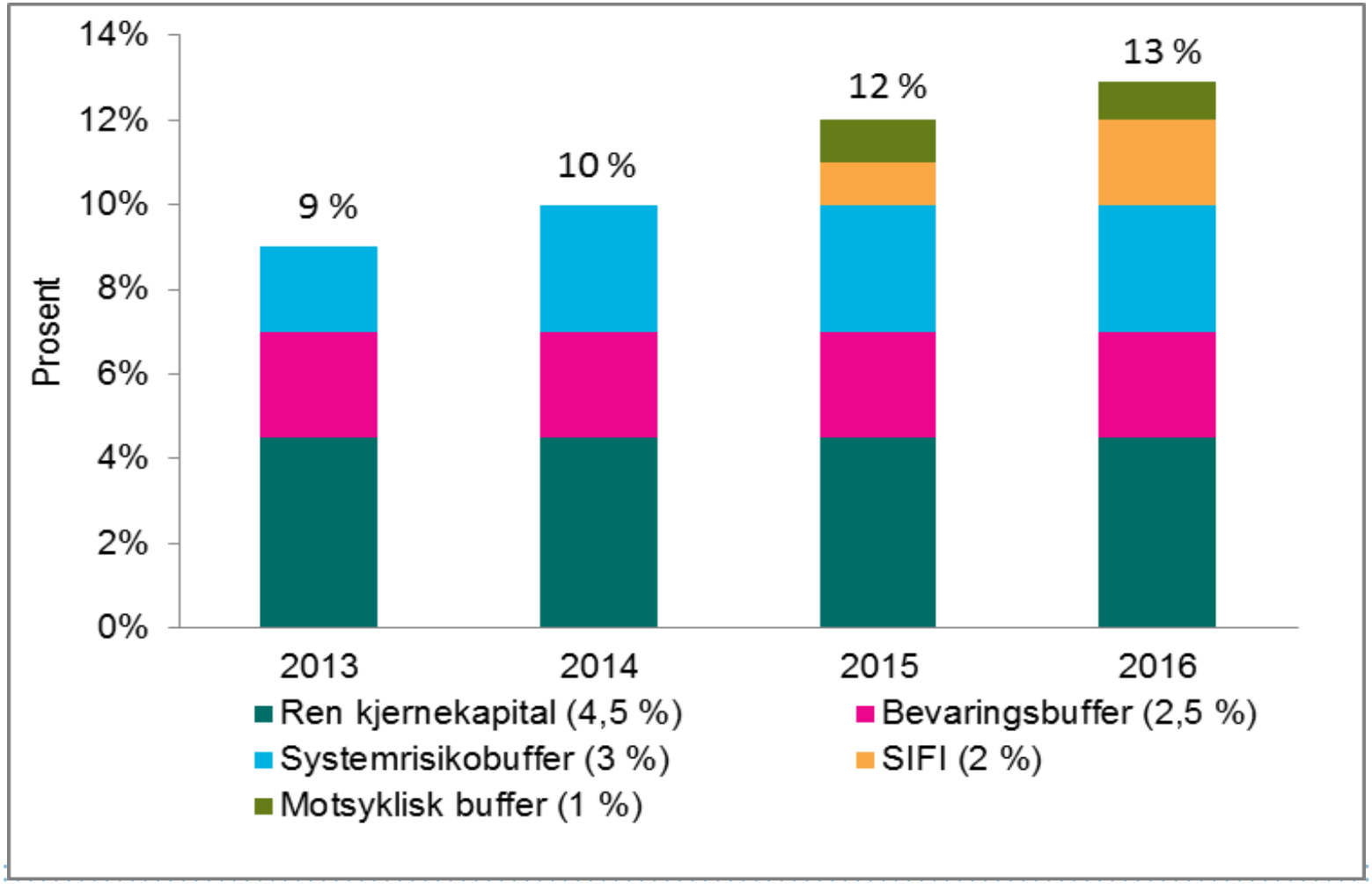
FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Lovkrav vedtatt 10. juni 2013. Kravene gjelder fra 1. juli 2013
- Forslag til bufferforskrift oversendt Finansdepartementet 27. september 2013
- Forskrift om motsyklisk buffer vedtatt 4. oktober 2013
- Forslag til forskrift om SIFI oversendt Finansdepartementet 4. november 2013
- Nivå på motsyklisk buffer fastsatt 12. desember 2013, med virkning fra juli 2015
- Forslag til samlede forskrifter oversendt Finansdepartementet 4. februar 2014 (høring til 15. mai)
- Pågående prosess med å ta inn ESA-forordningene (som regulerer de nye europeiske tilsynsbyråene) i EØS-avtalen

Krav til ren kjernekapitaldekning – pilar 1

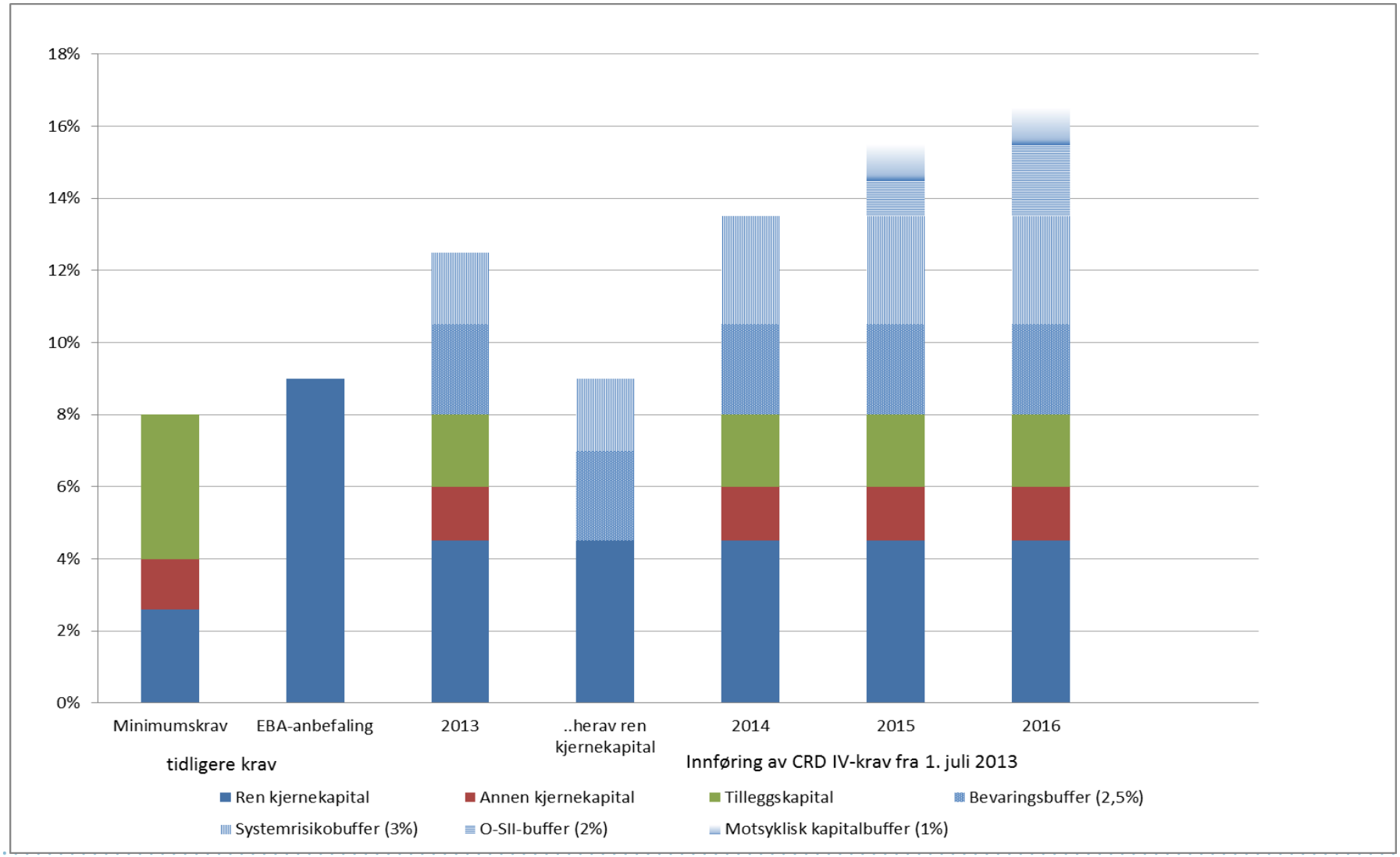
(per 1. juli hvert år)

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY



Samlede kapitalkrav i pilar 1

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY



CRD IV og pilar 2

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Pilar 1: Generelle kapitalkrav (minstekrav og bufferkrav)
- Pilar 2: Regler om samlet risiko- og kapitalvurdering
  - Institusjonene skal vurdere samlet kapitalbehov og kapitalstrategi (ICAAP)
  - Tilsynsmyndigheten skal overvåke og evaluere institusjonens vurderinger (SREP)
- Pilar 3: Krav til offentliggjøring av informasjon for å styrke markedsdisiplin

Hovedprinsippene for pilar 2 uendret i CRD IV. Pilar 2 viktig verktøy i soliditetstilsynet

- Pilar 2 skal dekke risikoer som ikke er dekket, eller bare delvis dekket, av pilar 1
  - Konsentrasjonsrisiko, renterisiko, finansierings-/likviditetsrisiko, risiko knyttet til pantsetting (asset encumbrance), risiko knyttet til sterk gjeldsoppbygging, systemrisiko, modellrisiko, mv.

- Nye bufferkrav dekker (system)risiko hittil hensyntatt i pilar 2, og pilar 2 må tilpasses bufferkravene i CRD IV. Uventede tap og kapitalbehov som kan oppstå fremover, jfr. bruk av stresstester, vil vurderes mot bufferkravene og kan gi opphav til pilar 2-krav

Kapitalmål og kapitalnivå

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Tilsynsmyndighetene skal fastsette et pilar 2-påslag, som kommer i tillegg til pilar 1-krav

- Pilar 2-krav kan stilles til grupper av institusjoner eksponert for samme type risiko, og for den risiko institusjonen representerer for systemrisiko

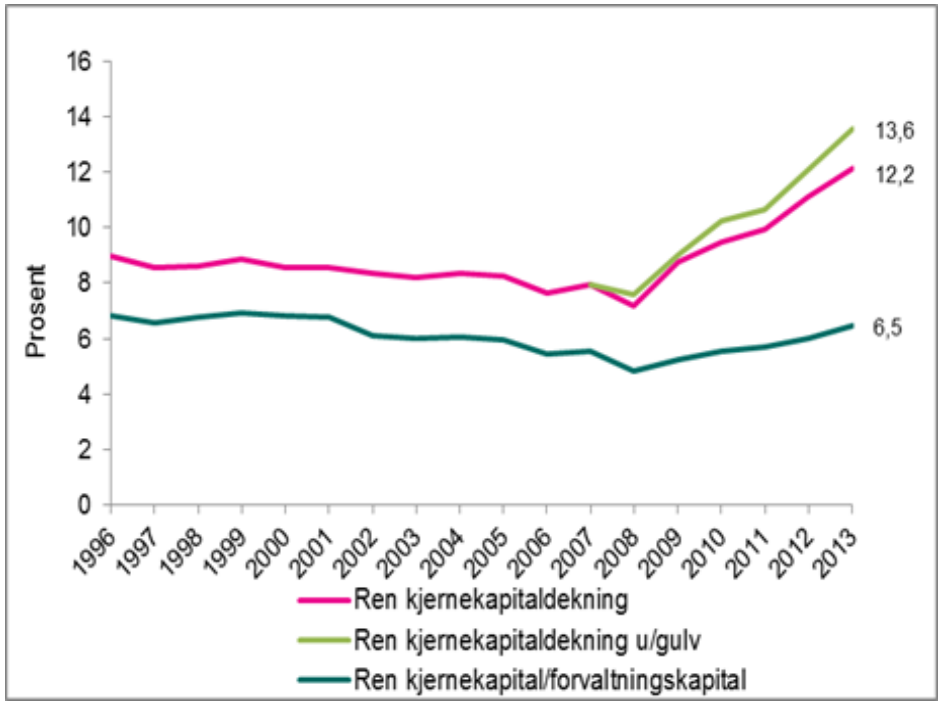
- Finanstilsynet vurderer om kapitalnivå, kapitalmål og kapitalplaner er forsvarlige på bakgrunn av risikoeksponering og styring og kontroll, og vil iverksette tiltak ved manglende etterlevelse.

- Når faktisk kapital og kapitalmål er høyere enn samlet kapitalkrav har det ikke vært nødvendig å benytte påleggshjemmel for økt kapital

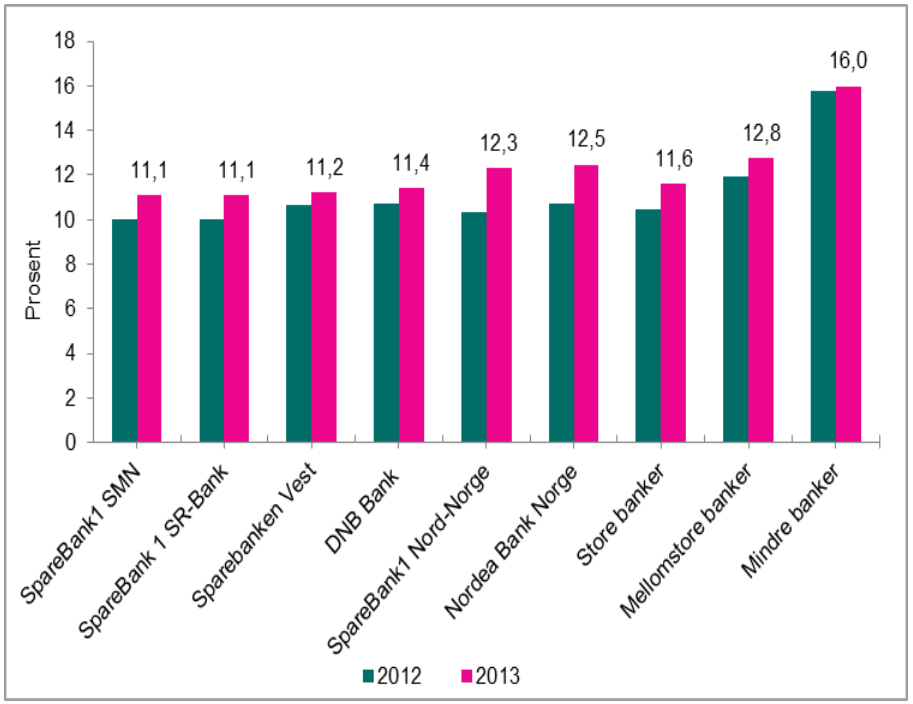
- Finanstilsynet legger til grunn at institusjonene i en normalsituasjon tilpasser seg med god margin over minstekrav og bufferkrav

Soliditet – norske banker

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY



Kilde: Finanstilsynet



Kilde: Finanstilsynet

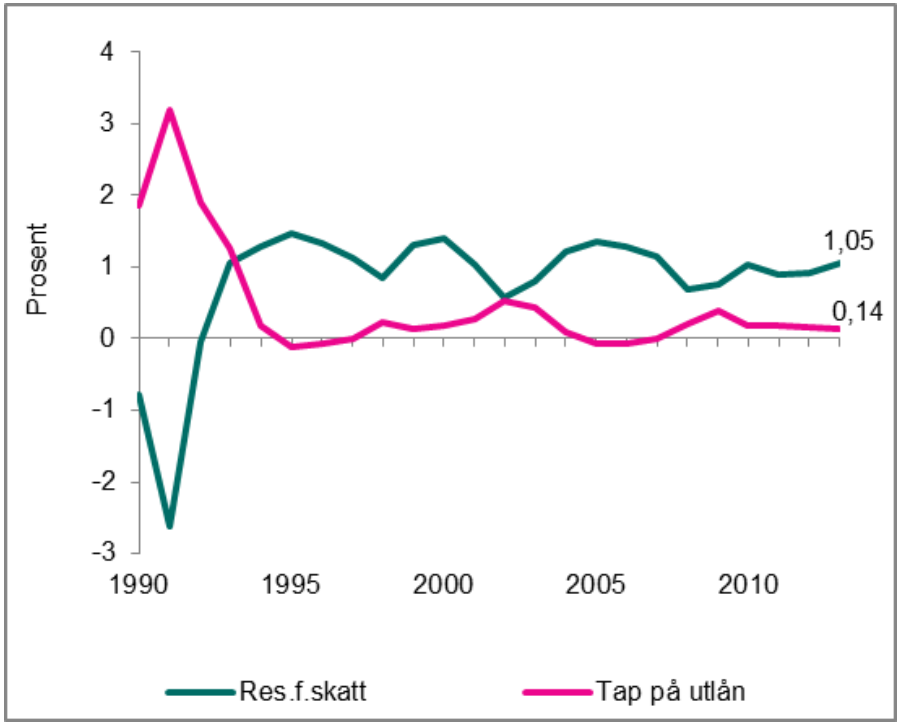
- Ren kjernekapitaldekning har økt vesentlig mer enn den uvektede egenkapitalandelen
- Egenkapitalandel og en bloc-avsetninger til sammen om lag 6 prosent i 1986

- Ren kjernekapitaldekning i de største bankkonsernene i 2013 hovedsaklig økt som følge av tilbakeholdte overskudd

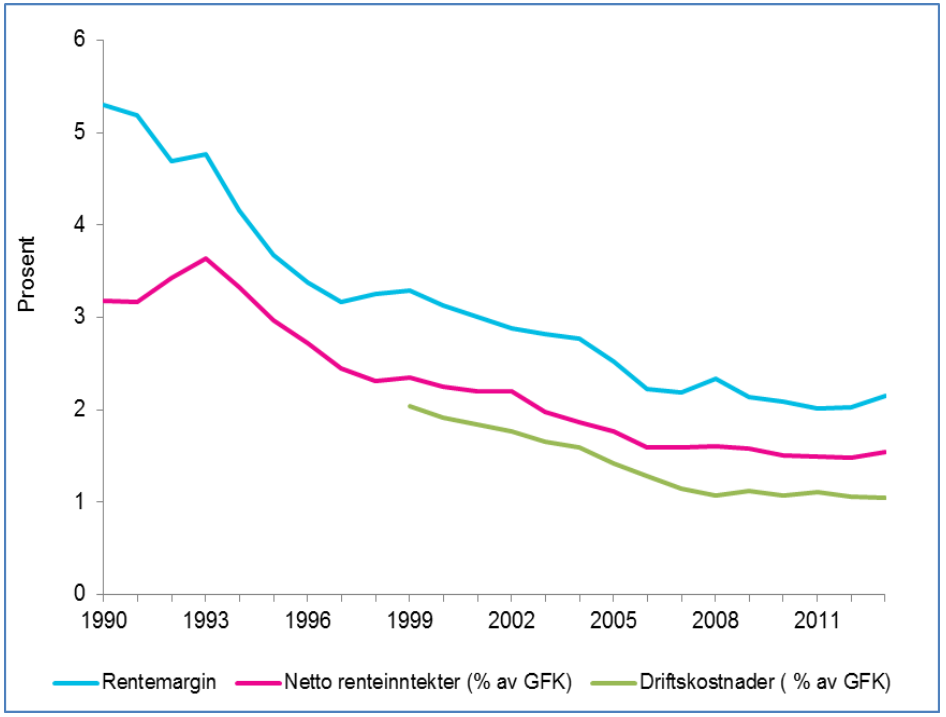
Resultatene i norske banker

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Resultat og tap
(i prosent av GFK)



Nettorente, rentemarginer og
kostnader (i prosent av GFK)



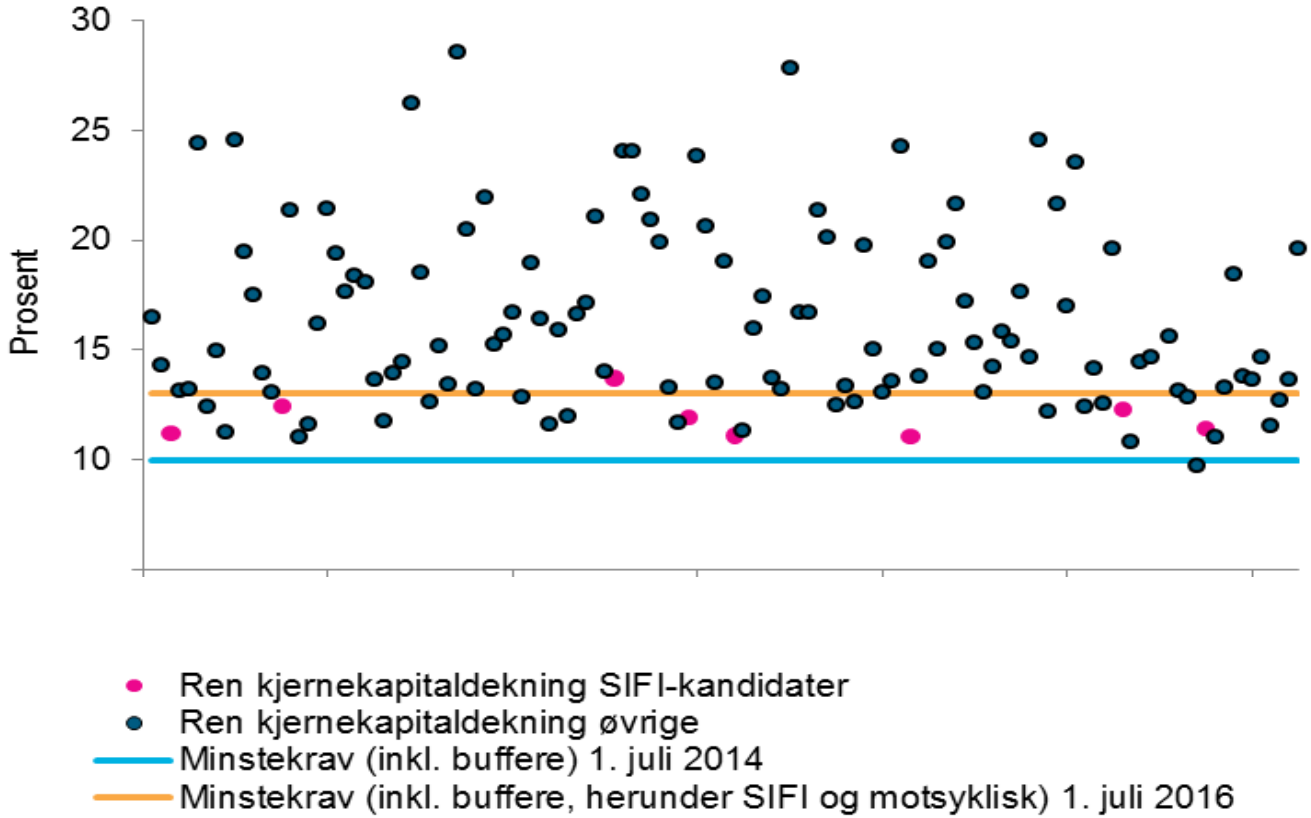
Fra 2012 til 2013:

- Renteinntekter -1 prosent
- Rentekostnad - 9 prosent
- Netto renteinntekter +11 prosent

Ren kjernekapital og krav – enkeltbanker

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Ren kjernekapitaldekning i norske banker
per 31.12.2013



Anslag kapitalbehov innen 1. juli 2016
(mrd. kroner, per 31.12.2013)

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

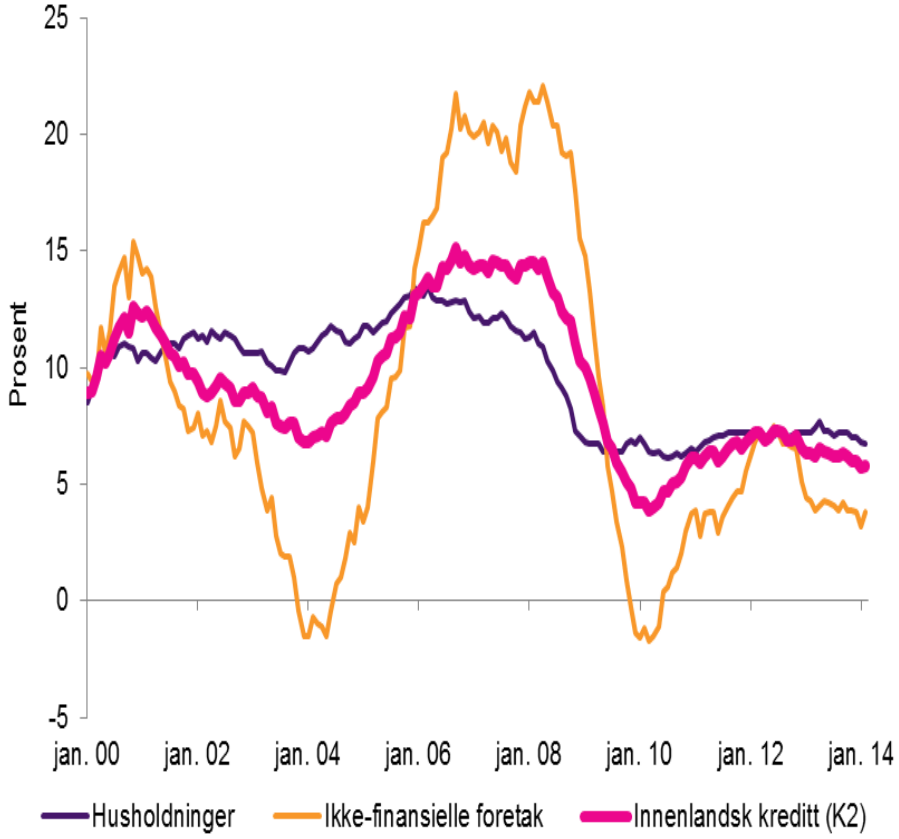
	Pilar 1 - estimert kapitalbehov (inkl. motsyklisk buffer)		
	0 % årlig vekst i beregningsgrunnlaget	2,5 % årlig vekst i beregningsgrunnlaget	5 % årlig vekst i beregningsgrunnlaget
Sum norske banker/bankkonsern	42	65	90
- Ren kjernekapital	24	39	55
- Hybridkapital eller høyere kvalitet	12	16	21
- Tilleggskapital eller høyere kvalitet	7	10	14

Kilde: Finanstilsynet

Kredittmarkedet

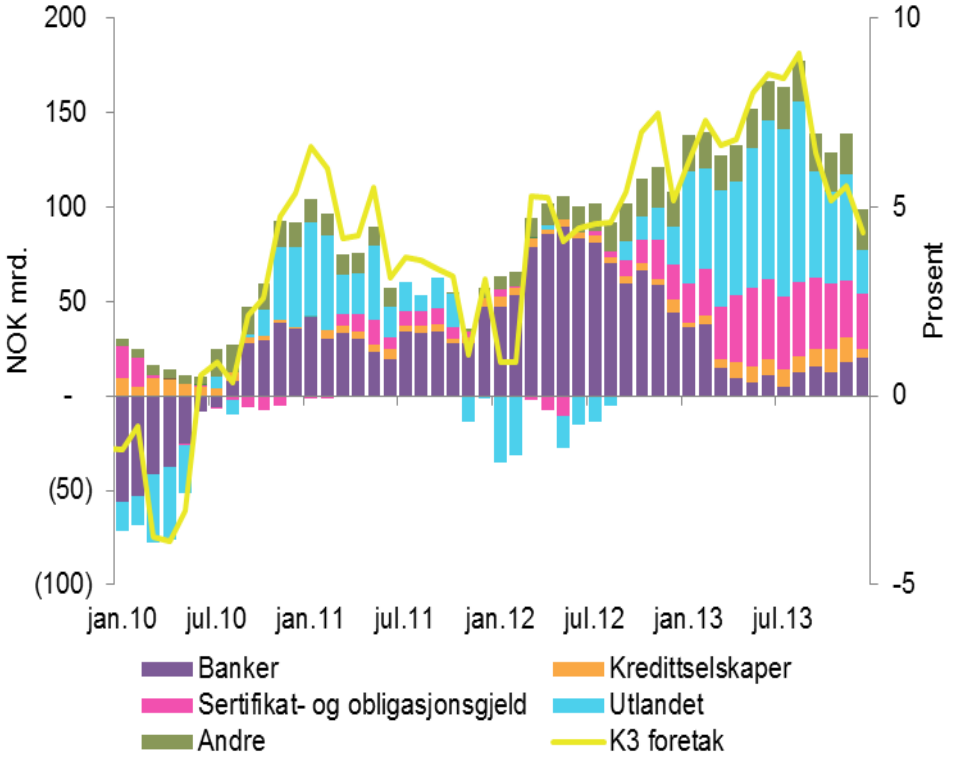
FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Innenlandsk kredittvekst



Kilde: Statistisk sentralbyrå

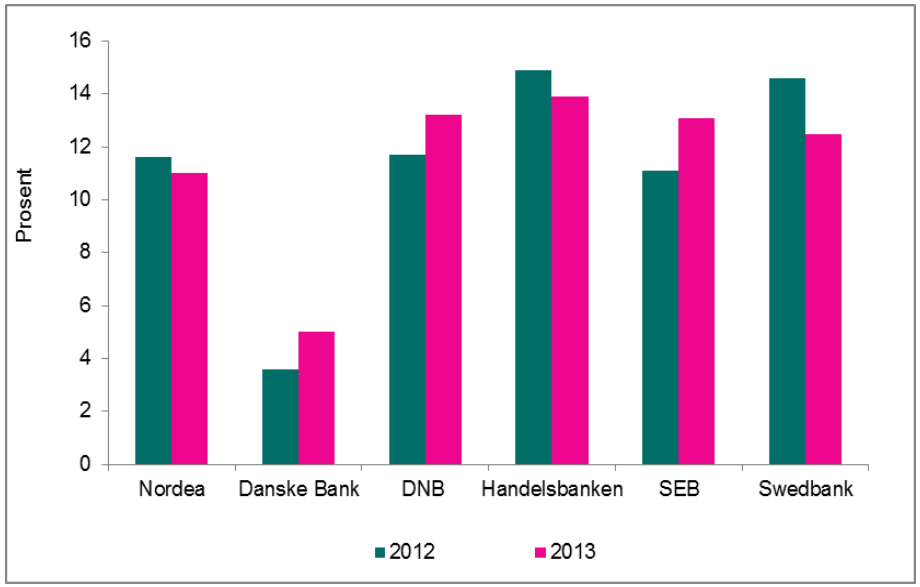
Ikke-finansielle foretak (årsvekst samlet kreditt (h.a.), vekstbidrag ulike kilder (v.a.))



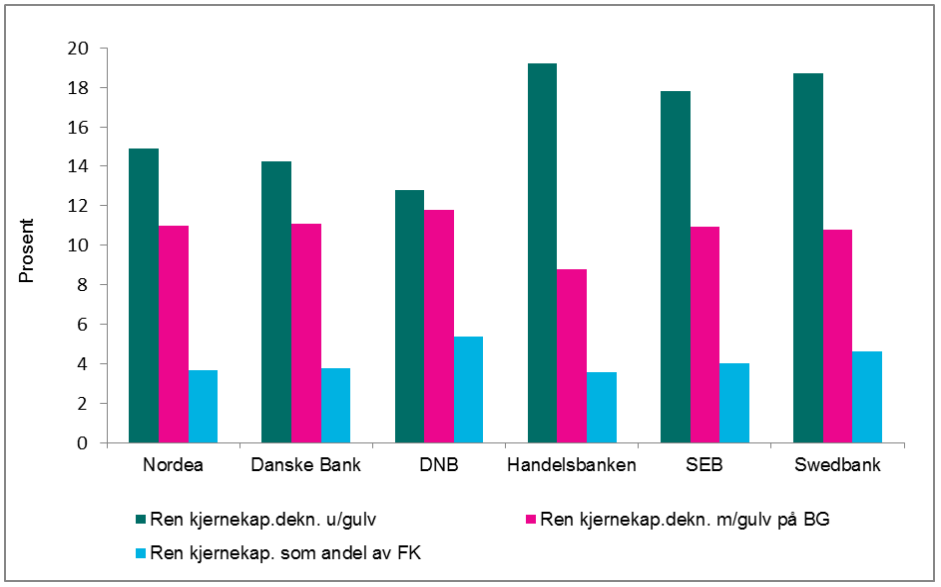
Nordiske konsern

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Egenkapitalavkastning



Ren kjernekapitaldekning / egenkapitalandel



Utbyttegrad

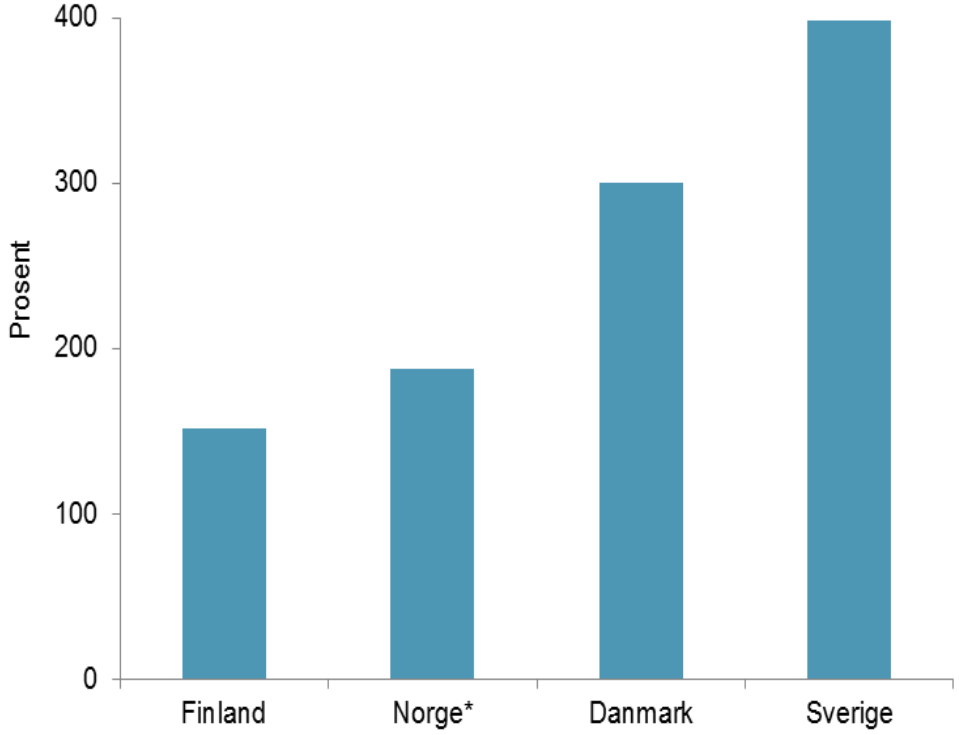
	DNB	Danske Bank	Nordea	SEB	Handelsbanken	Swedbank
2013	25%	28%	56%	59%	73%	75%

Kilde: Selskapsrapporter

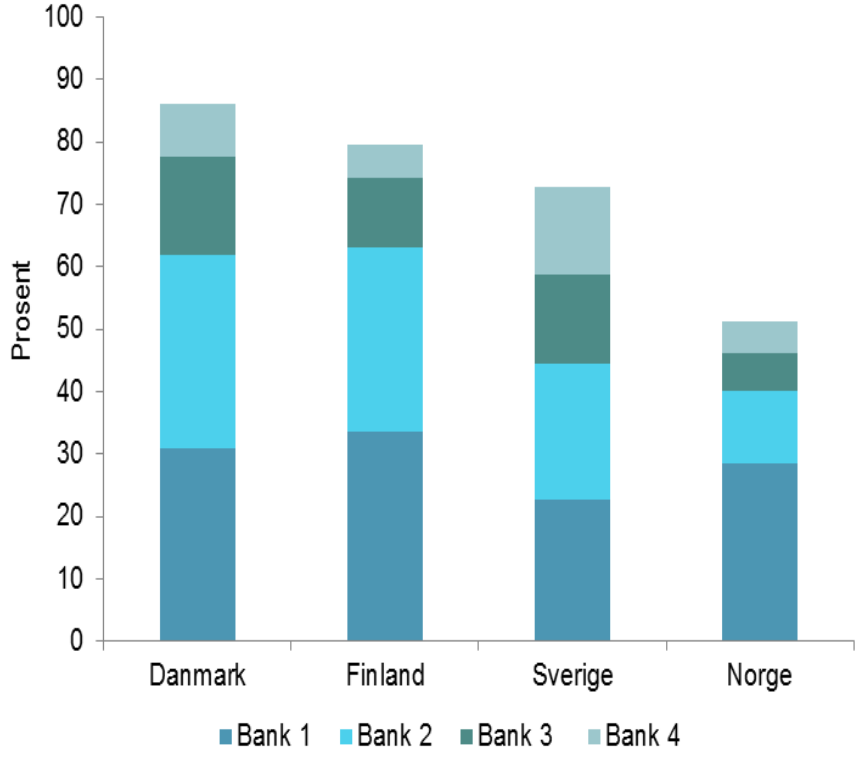
Nordiske land – struktur

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

Banksektorens størrelse i forhold til BNP 2012



Markedsandel fire største bankkonsern (andel utlån til kunder)



* Fastlands-Norge

Kilder: Nordiske bankforeninger, tilsynsmyndigheter og sentralbanker

IRB-modeller

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Ved innføringen av Basel II ble det åpnet for bruk av interne modeller for å beregne minstekrav til kapital
- For å unngå store utilsiktede reduksjoner i kapitalkravet, ble det innført en overgangsordning - beregningsgrunnlaget i Basel II skulle ikke være lavere enn 80% av beregningsgrunnlaget i Basel I («gulvet»)
- For banker som benytter IRB er kapitalkravet fra Basel I til Basel II uten gulv redusert med 20 - 40%
- Det er observert store forskjeller i risikovekter mellom land og mellom banker, bl.a. av Baselkomiteen, EBA og på nordisk plan
- En del av variasjonen lar seg forklare med ulik risiko og ulike porteføljer, men en betydelig del lar seg ikke forklare

Nærmere om IRB-modeller

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Interne modeller har bedret risikostyringen i bankene, men har samtidig ført til vesentlig reduserte risikovekter og kapitalkrav i pilar 1, særlig på boliglån.

- Modellsvakheter, dataproblemer («godværsdata») og mulige insentivproblemer gjør det nødvendig med effektive backstops for å hindre uforsvarlige fall i kapitalkravene.

- Internasjonalt vurderes:
  - Leverage-krav
  - Gulv på kapitalkrav (slik som Basel I-gulvet)
  - Gulv på parametre (PD, LGD)
- De ulike typer backstops har ulike egenskaper, må sees i sammenheng med svakheter som søkes adressert, og er ikke gjensidig utelukkende

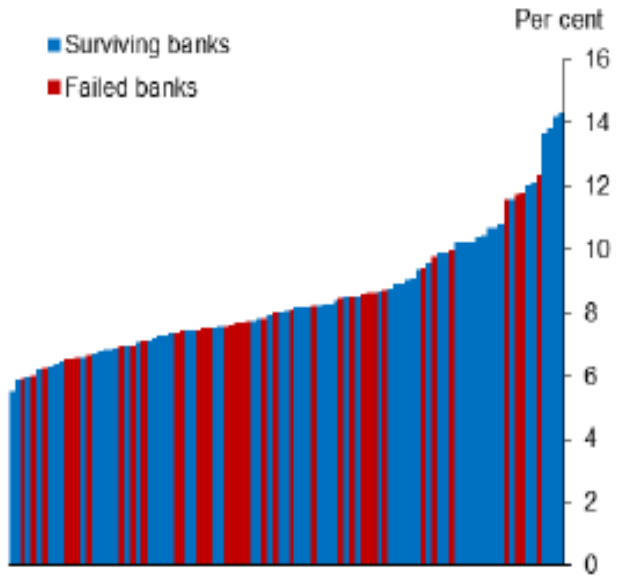
- Det må iverksettes tiltak for å redusere utilsiktede forskjeller i kapitalkrav ved bruk av IRB

- Norge benytter Basel I-gulv på beregningsgrunnlag, samt gulv på modellparametre

Kapitalkrav og risikosensitivitet

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

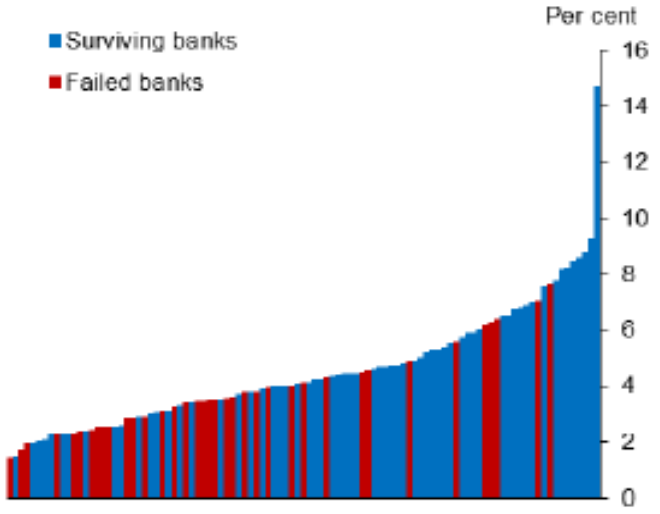
Chart 3: Risk-based capital ratios of major global banks, end-2006[a]



Source: Capital IQ, SNL, published accounts, Laeven and Valencia (2010).

(a) The classification of bank failure is based on Laeven and Valencia (2010), updated to reflect failure or government intervention since August 2009.

Chart 5: Leverage ratios of major global banks, end-2006[a][b]



Source: Capital IQ, SNL, published accounts, Laeven and Valencia (2010) and Bank calculations.

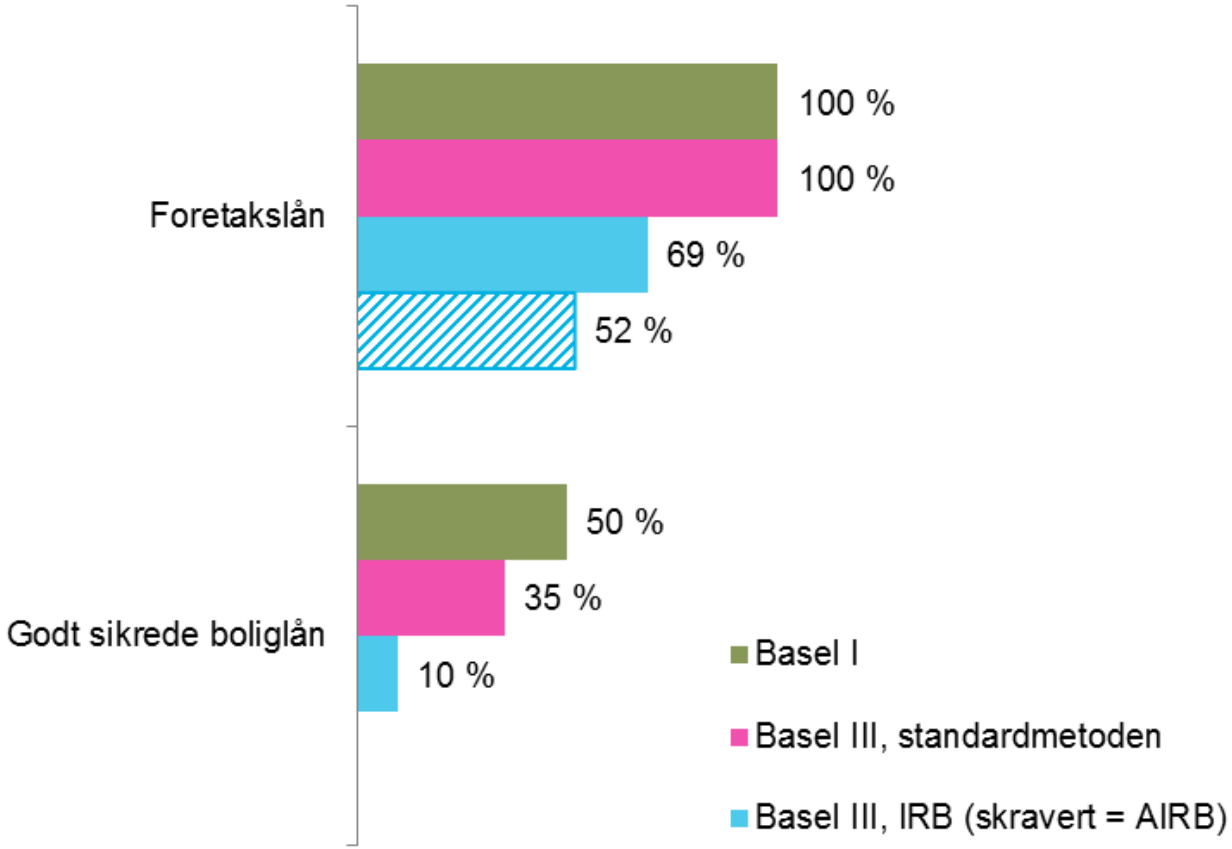
(a) The classification of bank distress is based on Laeven and Valencia (2010), updated to reflect failure or government intervention since August 2009.

(b) Total assets have been adjusted on a best-efforts basis to achieve comparability between institutions reporting under US GAAP and IFRS.

Kilde: Andrew Haldane, 31. august, 2012

Risikovekter i Norge

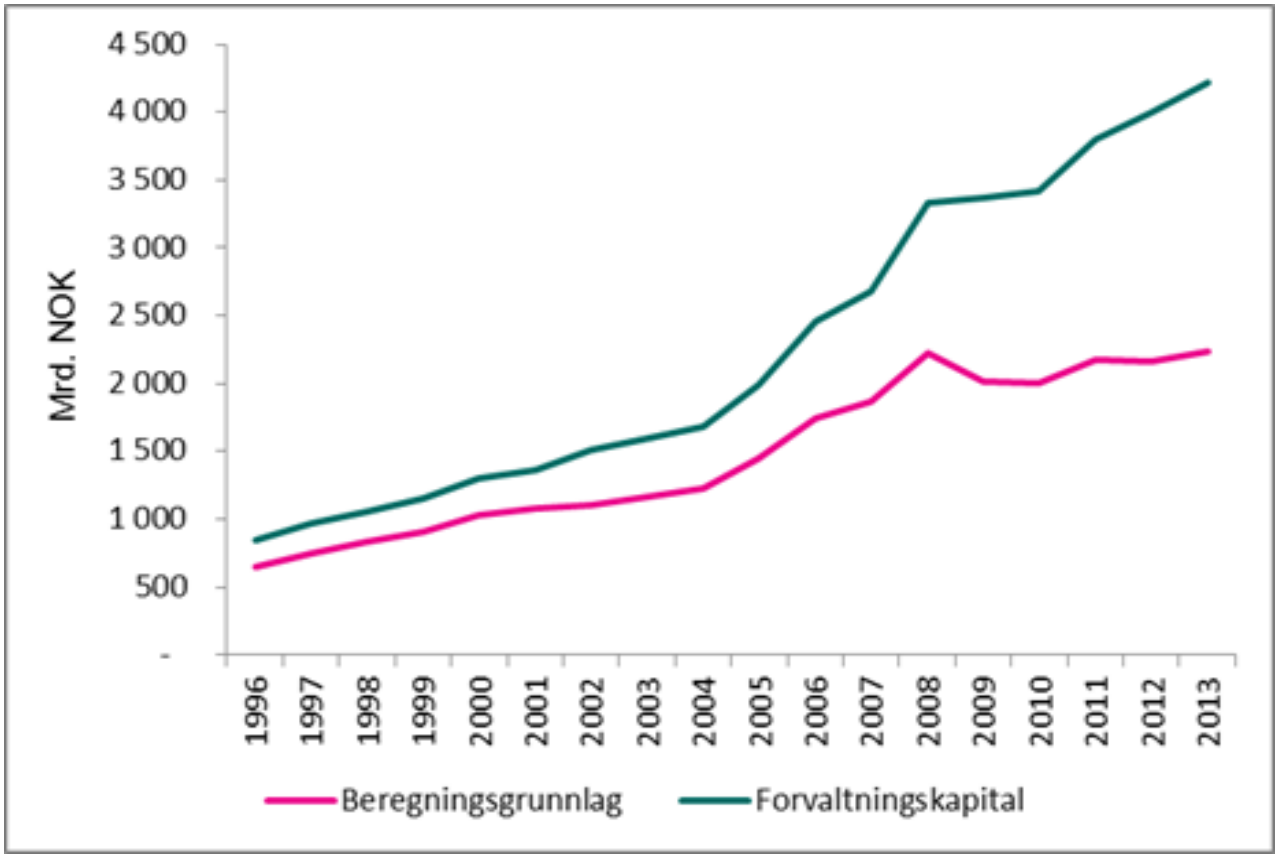
FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY



Kilde: Finanstilsynet

Beregningsgrunnlag og forvaltningskapital

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY



Finanskonsern med beregningsgrunnlag under 40 prosent av forvaltningskapitalen
For de seks største bankene økte forvaltningskapitalen i 2013 med 3,5 prosent, mens beregningsgrunnlaget økte med 2,4 prosent

Tiltak for å øke risikovektene for boliglån

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Finansdepartementet har vedtatt å øke LGD-gulvet fra 10 til 20 prosent. Resiprositet gjelder innenfor CRD IV. Basel I-gulvet på BG videreføres

- Finanstilsynet har varslet innstramminger i modellene og vurderer:
  - Å heve estimatet for langsiktig PD
  - PD-gulv
  - Mer konservativ nedgangsestimering av LGD
  - Disse tiltakene vil kunne øke risikovektene til 20-25 prosent

- FNO ble i brev av 21. februar 2014 bedt om å koordinere innspill fra bankene

- Finanstilsynet oversendte forslag til tiltak til nordiske tilsynsmyndigheter med siktemål å gjøre tiltakene gjeldende for all utlånsvirksomhet i Norge. Danske og svenske tilsynsmyndigheter har i brev til Finanstilsynet varslet frivillig resiprositet

Finanskrisen og reguleringer

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

De samfunnsøkonomiske kostnader ved finanskriser er store. Tiltakene etter den internasjonale finanskrisen skal bidra til:

- Redusert risiko for finanskrise og store svingninger i økonomien
  - Økt egenkapital gjør finansinstitusjonene mer robuste for tilbakeslag og incitamenter til lavere risikotaking
  - Mer robust finansiering og økte likviditetsbuffere vil redusere faren for tillitssvikt
  - Økte krav til styring og kontroll i finanssektoren
  - Mer vekt på finansiell stabilitet og makrotilsyn

- Redusert samfunnsøkonomisk sårbarhet
  - Økte kapitalkrav for systemviktige institusjoner
  - Bedre tilsyn av store institusjoner
  - Bedre krisehåndtering, kriseplaner og mindre offentlig støtte ved kriser
  - Mulige EU-krav til organisering av komplekse finansinstitusjoner

Finanskrise og reguleringer

FINANSTILSYNET
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY OF NORWAY

- Risikofølsomme kapitalkrav og interne modeller må kombineres med tiltak for å hindre uforsvarlige fall i kapitalkrav. Sammenligningsgrunnlaget mellom banker i måling av risiko og soliditet må styrkes

- Regelverket er blitt mer omfattende og mer komplekst, med økt fare for regelverksarbitrasje og skyggebankvirksomhet

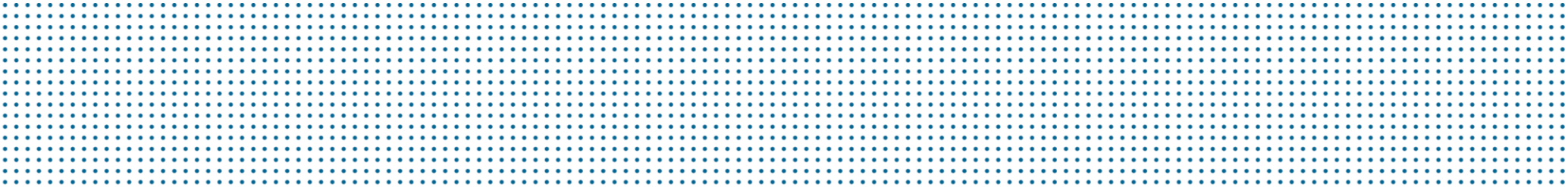
- Regulering må følges opp med effektivt tilsyn og nødvendig bruk nasjonal handlefrihet innenfor CRD IV

- Forebygging er bedre enn reparasjon, og den trolig viktigste lærdom fra krisen er at kapitalkravene har vært for lave. Norske banker må øke egenkapitalen ytterligere for å være godt rustet til møte dårlige tider, slik at bankene ikke forsterker en konjunkturnedgang

- Mer robuste finansinstitusjoner vil etterhvert bidra til reduserte krav til avkastning på egenkapital og fremmedkapital

FINANSTILSYNET

Revierstredet 3
Postboks 1187 Sentrum
0107 Oslo

www.finanstilsynet.no

ers@finanstilsynet.no