

Regulering av systemviktige banker – og de store nordiske bankene

Henrik Borchgrevink, rådgiver i Avdeling for regelverksanalyse i Norges Bank¹

Internasjonalt ble flere store banker støttet av myndighetene under finanskrisen. Det bidrar til økt forventning om støtte i fremtiden. Når det forventes at en bank vil bli støttet av myndighetene, får banken både insentiver til å ta for høy risiko og billigere finansiering til å vokse seg enda større. Derfor er det behov for bedre regulering av de største bankene. Artikkelen går igjennom ulike tiltak som er foreslått, og ser på hvordan noen av disse tiltakene kunne slått ut for de seks største nordiske bankene.² Samtlige av disse bankene vil kunne bli berørt av tiltak som er foreslått, men i ulik grad, fordi de seks bankene er ulike. Avslutningsvis gis en kort oversikt over status i G20-landenes arbeid med regulering av systemviktige banker.

1. Hva er systemviktige banker?

En bank kan kalles systemviktig dersom det er sannsynlig at store finansielle eller operasjonelle problemer i banken vil føre til *finansiell ustabilitet* – eller med andre ord, alvorlige forstyrrelser i det finansielle systemet. Forstyrrelser i det finansielle systemet fører til problemer i realøkonomien, for eksempel fordi betalinger stopper opp eller bankene ikke lenger vil yte lån. Et eksempel er konkursen i den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers høsten 2008. Konkursen skapte problemer som spredte seg over hele verden, først i finansiell sektor, dernest til realøkonomien.

Myndighetene vil med stor sannsynlighet gripe inn og sikre at en systemviktig bank viderefører samfunnsviktige funksjoner. Myndighetene griper inn fordi kostnadene ved avbrudd vurderes som uakseptable.

Forventninger om støtte fra myndighetene kan øke risikoen bankene påfører det finansielle systemet. Bankens eiere og ledelse får insentiver til å ta høyere risiko, fordi myndighetene forventes å dekke deler av regningen hvis det går ordentlig dårlig, mens eiere og ledelse innkasserer når det går bra. Forventningene om støtte gjør også at bankens kreditorer får svake insentiver til å følge med på bankens drift og til å la avkastningen de krever, reflektere bankens risikotaking. Kreditorerne vil kreve svært lav rente på lån til banken, fordi risikoen for tap er så liten. Slik kan de systemviktige bankene vokse seg enda større.

Tabell 1 gir et eksempel på markedets forventning om støtte for de største nordiske bankene og de nest største norske bankene.³ Tabellen viser et mål for sannsynligheten for støtte, fastsatt av kredittvurderingsbyrået Fitch. Karakter 1 er høyeste sannsynlighet for støtte og 5 er laveste. Tabellen viser også bankenes størrelse målt ved forvaltningskapital.

Tabell 1 viser at en systemviktig bank gjerne kjenne-tegnes av at den er stor. Men også en mindre bank kan være systemviktig hvis den leverer tjenester som ikke andre banker kan overta fullverdig på kort varsel. Et eksempel kan være en bank som er en viktig kredittyster til næringer eller i regioner der andre banker ikke står klare til å overta.

En svært viktig årsak til at en bank vurderes som systemviktig, er risikoen for alvorlige smittevirkninger på andre finansinstitusjoner. Smittevirkningene kan gå gjennom andre finansinstitusjoners tap på utlån de har til banken i problemer. Omfanget av slik direkte smitte vil ha klar sammenheng med bankens størrelse. Men også problemer i en mindre bank kan gi omfattende *indirekte* smitte gjennom reduserte priser på visse aktiva problembanken selger, og gjennom redusert tillit i markedene mer generelt. Slik indirekte smitte kan ramme alle andre banker og er gjerne sterkere dess likere eksponeringer bankene har.⁴

¹ Takk til følgende kollegaer for bidrag under skrivingen: Sigbjørn Atle Berg, Casper Christophersen, Gunnvald Grønvik, Arild Lund, Kenneth Paulsen, Johannes Skjeltorp og Ylva Søvik. Ansvar for eventuelle gjenstående feil er forfatterens.

² Hvis ikke annet er oppgitt, gjøres analysene på konsernnivå (*Group-nivå* på engelsk). De nordiske bank-finanskonsernene er derfor en mer presis betegnelse, men betegnelsen bank benyttes i artikkelen.

³ Støtte fra myndigheter eller andre institusjoner, som for eksempel andre institusjoner i samme konsern. De største bankene er så store i sine respektive konsern at det i de fleste tilfeller bare vil være støtte fra myndighetene som kan redusere alvorlige problemer.

⁴ G20-organet Financial Stability Board, som for tiden arbeider med forslag til regulering av systemviktige banker, trekker frem nettopp disse tre kjennetegnene på en systemviktig bank: Størrelse (*size*); om andre banker kan tilby samme tjenester på kort varsel (*substitutability*); og risikoen for smittevirkninger (*interconnectedness*) (Financial Stability Board (2009)). Mål på systemviktighet vil ikke bli nærmere drøftet i denne artikkelen, men er drøftet i Berg (2010a).

Tabell 1 Eksempel på markedets forventning om støtte, og bankenes størrelse

	Fitchs karakter for sannsynlighet for støtte (1–5)	Forvaltningskapital i milliarder norske kroner. Konsernnivå ¹⁾ Per utgangen av 2010	Forvaltningskapitalen målt i prosent av hjemlandets BNP i 2010	Hjemland
Nordea	1	4170	147	Sverige
Danske Bank	1	3120	168	Danmark
Handelsbanken	1	1810	63	Sverige
SEB	1	1780	62	Sverige
DnB NOR	1	1620	64	Norge
Swedbank	1	1500	52	Sverige
SpareBank 1 SR-Bank	3	140	5	Norge
Sparebanken Vest	3	110	4	Norge
SpareBank 1 SMN	3	100	4	Norge
SpareBank 1 Nord-Norge	3	70	3	Norge

¹⁾ Eksklusive forsikringsselskapet for finanskonsernene som har dette. Forsikringsselskapets totale eiendeler er da trukket fra uten noen form for justering for konsolidering. Tallene er avrundet til nærmeste 10 milliarder.

Kilder: Bloomberg, bankenes årsrapporter 2010, Statistiska centralbyrå, Statistiskbanken.dk, Statistisk sentralbyrå.

2. Regulering av systemviktige banker

Regulering av systemviktige banker kan ha to ulike angrepsvinkler. Reguleringen kan søke å redusere sannsynligheten for at slike banker får alvorlige problemer. Eller reguleringen kan søke å redusere de negative virkningene av problemer i slike banker.⁵

2.1 Regulering som reduserer sannsynligheten for problemer i systemviktige banker

Økt tilsyn

Med mer og bedre tilsyn med systemviktige banker kan for høy risiko og sårbarhet i banken oppdages tidligere. Tilsynsmyndighetene kan pålegge tiltak som avverger problemer. Det er fornuftig å legge mest ressurser i tilsyn med de bankene som ved problemer kan føre til størst negative virkninger på finansiell stabilitet. Tilsyn med systemviktige banker kompliseres av at slike banker som regel opererer i en rekke forskjellige land. Økt tilsyn krever derfor samarbeid mellom de berørte lands tilsynsmyndigheter.

Økt motstandsdyktighet

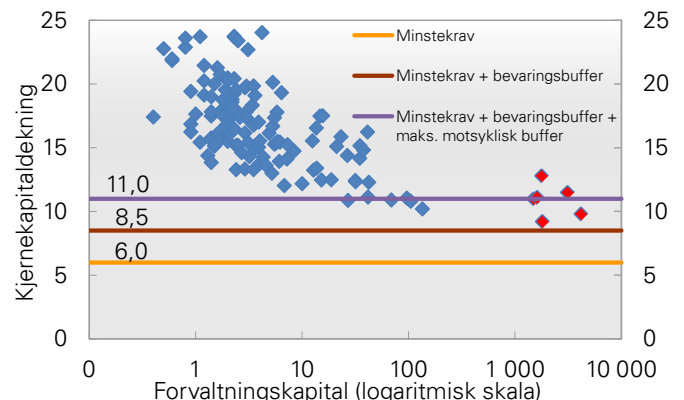
Mer kapital og større krav til likviditeten i en bank øker motstandsdyktigheten. Som for økt tilsyn, er det et fornuftig prinsipp at bankene som kan føre til størst negative virkninger, også har størst motstandsdyktighet mot sjokk.

Tvert imot har de største bankene erfaringsmessig tilpasset seg med mindre kapital enn mindre banker. Figur 1 viser kapitaldekningen i norske banker og de nordiske

storbankene i forhold til de nye kapitalkravene, Basel III, som er vedtatt av Baselkomiteen for banktilsyn. Baselkomiteens egen studie av virkningene av Basel III viste at også internasjonalt har de største bankene i gjennomsnitt vært dårligere kapitalisert enn mindre banker (Baselkomiteen 2010). De største bankene skåret i gjennomsnitt dårligere enn de mindre bankene også på Basel IIIs to kvantitative mål på likviditet. For likviditet har det foreløpig vært få forslag internasjonalt til ekstrakrav for systemviktige banker. For kapital er det presentert noen konkrete forslag.

En offentlig nedsatt komité i UK har nylig kommet med

Figur 1 Kjernekapitaldekning for nordiske storbanker (i rødt) og alle norske banker (i blått) samt minstekrav til kjernekapital og bufferkrav i Basel III.¹⁾ Prosent. Forvaltningskapital i milliarder kroner. Per 4. kvartal 2010



¹⁾ Bortsett fra Nordea Bank Norge (eid av Nordea) og Nordlandsbanken (eid av DnB NOR). Forsikringsselskaper er trukket ut av balansen for storbankene, som i tabell 1. Øvrige norske banker er på morbanknivå.

Kilde: Norges Bank og bankers årsrapporter

⁵ Skillet mellom de to ulike angrepsvinklene er ikke absolutt. Noen reguleringer kan virke gjennom begge.

Ramme 1:

Forslag til ekstra kapitalkrav for UBS og Credit Suisse – anvendt på de nordiske storbankene

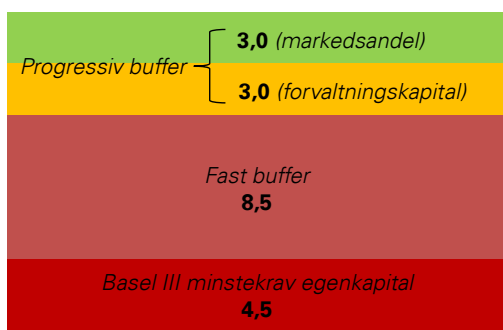
I Sveits har en ekspertgruppe foreslått ekstra krav for systemviktige banker (Commission of experts 2010). Forslaget er nå til politisk behandling. Ekspertgruppen har foreslått et ekstra kapitalkrav som består av to kapitalbuffer ut over det nye internasjonale minstekravet til bankers egenkapitaldekning som er vedtatt av Baselkomiteen (Basel III), se figur 1.1. Den ene kapitalbufferen i det sveitsiske forslaget (progressiv buffer) varierer med to enkle mål på en banks systemviktighet, bankens størrelse målt ved forvaltningskapital og bankens markedsandel i det nasjonale markedet. Med denne metoden får de to sveitsiske storbankene UBS og Credit Suisse begge et progressivt bufferkrav på 6 prosent av risikovektede eiendeler. Det gir et totalt kapitalkrav, inkludert buffere, på 19 prosent.¹

UBS og Credit Suisse er om lag seks ganger større enn DnB NOR målt i forvaltningskapital og har begge en forvaltningskapital som er om lag tre ganger større enn BNP i Sveits. Det er nesten dobbelt så høyt som det høyeste tilsvarende forholdstall i Norden, som er Danske Bank i forhold til BNP i Danmark, se tabell 1. Tabell 1 viser imidlertid at Nordea, SEB, Handelsbanken og Swedbank samlet har en forvaltningskapital i overkant av tre ganger BNP i Sverige.

I det sveitsiske forslaget om progressiv kapitalbuffer beregnes kapitalkravet basert på forvaltningskapital etter en lineær regel.² For å tilpasse kravet til nordiske forhold er beregningene som vises i figur 1.2 og 1.3, gjort etter at den lineære regelen er omregnet til å være basert på forvaltningskapital relativt til BNP.³ For kapitalkravet som beregnes

ut fra markedsandeler, er den sveitsiske lineære regelen benyttet uten justeringer.⁴ Markedsandeler innen markedet for lån til publikum er benyttet for de nordiske storbankene.

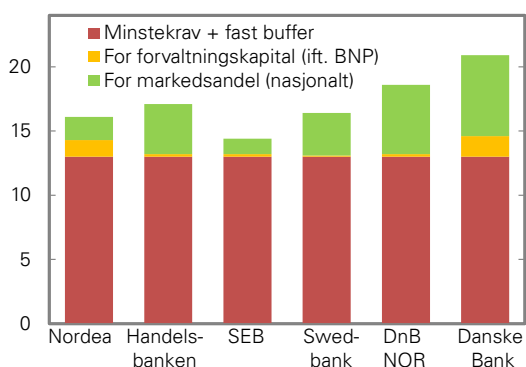
Figur 1.1 Sveitsisk forslag til kapitalkrav for de to største sveitsiske bankene, UBS og Credit Suisse. Prosent av risikoveide eiendeler



Kilde: Commission of Experts (2010)

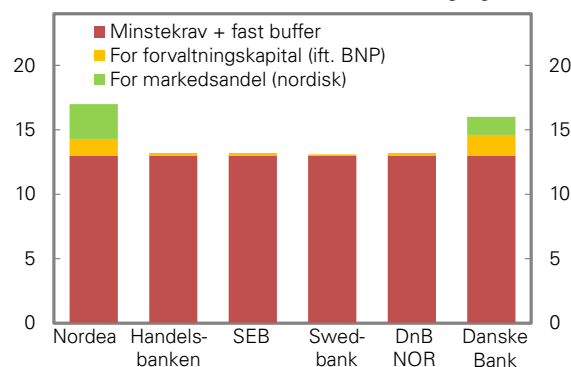
Figur 1.2 viser at de nordiske storbankene får kapitalkrav fra 14 til 21 prosent med det sveitsiske forslaget når markedsandeler i bankens hjemland benyttes. Markedsandelene bidrar mest til det progressive bufferkravet for de nordiske storbankene. DnB NOR og Danske Bank har de to høyeste nasjonale markedsandelene, om lag 30 prosent. Figur 1.3 viser at bare Nordea og Danske Bank får progressivt bufferkrav av betydning når markedsandelene beregnes for de fire nordiske landene sett under ett – som ett marked.

Figur 1.2 Sveitsisk forslag til kapitalkrav, utregnet for nordiske storbanker. Basert på markedsandeler i bankenes hjemland. Prosent av risikovektede eiendeler. Per utgangen av 2010.



Kilder: Commission of Experts (2010), Statistiska Centralbyrån, Danmarks Statistik, Statistics Finland, Statistisk sentralbyrå, bankenes årsrapporter og Norges Bank

Figur 1.3 Sveitsisk forslag til kapitalkrav, utregnet for nordiske storbanker. Basert på markedsandeler i de fire nordiske land sett under ett. Prosent av risikovektede eiendeler. Per utgangen av 2010.



Kilder: Commission of Experts (2010), Statistiska Centralbyrån, Danmarks Statistik, Statistics Finland, Statistisk sentralbyrå, bankenes årsrapporter og Norges Bank

¹ 10 prosentenheter må oppfylles med egenkapital (etter regulatoriske fradrag) og inntil 9 prosentenheter av bufferne kan dekkes av gjeldsinstrumenter som konverteres til aksjer når kapitaldekningen når et gitt nivå over minstekravet (hhv. 7 og 5 prosent egenkapitaldekning for konvertible instrumenter i fast buffer og i progressiv buffer.)

² Kapitalkrav = $(3/1250) \cdot \text{forvaltningskapital i mrd CHF} - 3/5$. Formelen er avledet fra en graf presentert i Commission of experts (2010).

³ Kapitalkrav = $(3/230) \cdot \text{forvaltningskapital i prosent av BNP} - 3/5$. Det er lagt til grunn at UBS og Credit Suisse begge har 1500 mrd CHF i samlede eiendeler og at Sveits' BNP er 550 mrd CHF. Formelen er justert for å oppnå penere parameterverdier.

⁴ Kapitalkrav = $(3/10) \cdot \text{markedsandel i prosent} - 3$. Formelen er avledet fra en graf presentert i Commission of experts (2010).

Tabell 2 Beregning av implisitt subsidium på markedsfinansieringen til de nordiske storbankene, basert på Moody's kredittvurderinger

	Moody's kredittvurderinger			Implisitt subsidium beregnet for 2010. ¹⁾ Mrd. NOK
	Alene	Med støtteforventning	Transjer imellom	
Nordea	C+	Aa2	3	4
Danske Bank	C	A2	1	3 ²⁾
Handelsbanken	C+	Aa2	3	3
SEB	C-	A1	3	2
DnB NOR	C	Aa3	3	2
Swedbank	D+	A2	3	2

¹⁾ Forskjellen i Moody's rating (3 transjer imellom) er antatt å tilsvare forskjellen mellom AA og A i ratingen hos S&P. Forskjellen mellom AA og A tilsvarer 30 basispunkter i perioden 1999–2007, se NOU 1:2011. Subsidien er videre beregnet som 30 basispunkter på bankens verdipapirgjeld.

²⁾ Beregningen er basert på kredittvurderinger som gjaldt for Danske Bank i 2010, dvs. 3 transjer imellom. Moody's har nedgradert Danske Banks støtteforventning i 2011, se omtale i avsnitt 2.2.

Kilder: Bloomberg, bankenes internettsider, NOU 1:2011 og Norges Bank.

et foreløpig forslag om et krav på 10 prosent egenkapital i forhold til risikoveide eiendeler for de systemviktige bankene (Independent Commission on Banking 2011). En tilsvarende komité i Sveits har foreslått et totalt kapitalkrav på 19 prosent for de to sveitsiske storbankene UBS og Credit Suisse, se ramme 1.

Et ekstra kapitalkrav for systemviktige banker bør ideelt sett reflektere hvor mye mer en systemviktig bank bidrar til risiko for finansiell ustabilitet. Det finnes ikke et omforent mål for dette, men flere akademikere har kommet med forslag. I ramme 2 anvendes ett av forslagene på de nordiske storbankene.

Korrigerende avgifter

Forventning om støtte gir økt risikotaking i systemviktige banker. Når bankens kreditorer anser investeringen sin som mer eller mindre garantert av myndighetene, tilbyr de mer og billigere finansiering til banken enn de ville ha gjort uten støtteforventning. Dermed øker gjeldsgraden i banken. Med høy gjeldsgrad kan egenkapitalavkastningen bli svært høy når det går bra. Og det er lite egenkapital som går tapt om det går skikkelig dårlig. Dette øker eiernes insentiver til å ta risiko.

I tillegg har myndigheter ofte tilført banker i krise kapital og likviditet på bedre betingelser enn hva som tilbys i markedet. Det skjedde også i Norge under finanskrisen. Dette er indirekte støtte til egenkapitaleierne, og gir dem forventning om en viss forsikring ved problemer i banken. Slik forsikring øker insentivene til å ta risiko, også for bankens ledelse som typisk beholder jobben så lenge egenkapitalkravene er oppfylt.

Fordi høy risiko for finansiell ustabilitet er nøkkelen til støtte fra myndighetene, kan eiere og ledelse ha insentiver til å gjøre valg som øker risikoen for finansiell ustabilitet. Bankene kan velge like investeringer, slik at det finansielle systemet blir lite diversifisert. Eller

bankene kan velge investeringer som øker smitterisikoen. De amerikanske bankenes felles eksponering mot boligmarkedet i USA, og den omfattende verdipapiriseringen og derivathandelen som foregikk opp mot finanskrisen, er eksempler på dette.

Avgifter beregnet ut fra ulike mål for risikabel adferd i banker kan bidra til å utjevne disse skjevhetene mellom private og samfunnsmessige insentiver.⁶ Avgift på bankers markedsfinansiering kan virke korrigerende av flere grunner. Når banker finansierer rask gjeldsvekst i samfunnet, har erfaring vist at de øker sin grad av markedsfinansiering. Det skjer fordi innskuddsveksten ikke er stor nok til å dekke økningen i kredittterspørsel. Rask gjeldsvekst øker faren for finansielle kriser (se for eksempel Llewellyn 2002). En avgift på markedsfinansiering kan bidra til å redusere gjeldsveksten. Systemviktige banker har ofte høyere andel markedsfinansiering. Avgift på markedsfinansiering for alle banker vil derfor ramme systemviktige banker hardere – uten behov for et mål på en banks systemviktighet.

Systemviktige banker får billigere markedsfinansiering enn andre banker. Forventningen om støtte fra myndighetene gjør at markedsfinansieringen deres implisitt blir subsidiert. Med subsidiert finansiering kan systemviktige banker vokse ikke bare på bekostning av andre banker, men også bidra til at gjeldsoppbygging og finansiell sektor blir større enn hva som er samfunnsøkonomisk ønskelig. En avgift på markedsfinansiering vil redusere dette problemet.

Tabell 2 viser at kredittvurderingsbyrået Moody's hever kredittvurderingen på de nordiske storbankene med tre hakk som følge av høy forventning om støtte. Data fra obligasjonsmarkedene fra 1999 til 2007 tilsier at 30 basispunkter billigere finansiering er et brukbart anslag på fordelene denne støtteforventningen gir (NOU 1:2011).

⁶ Se Berg (2010b) for en mer omfattende diskusjon av temaet.

Ramme 2: Marginal Expected Shortfall – et mål på bankers systemviktighet

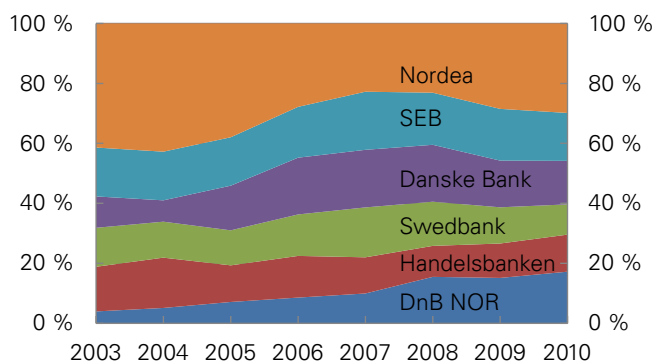
Flere akademikere har kommet med forslag til hvordan enkeltbankers bidrag til risiko for finansiell ustabilitet kan måles, se Berg (2010a). Acharya et al. (2009) foreslår å bruke det forventede tapet i en bank, gitt en situasjon der hele det finansielle systemet har store tap.¹ Målet kaller de bankens «*Marginal Expected Shortfall*» eller MES. MES er med andre ord et mål på en banks bidrag til situasjoner med stress i finansiell sektor over et visst nivå. Dette målet er egnet som grunnlag for utforming av forsikringspremier for forsikring mot slike situasjoner (Tarashev et al. 2010).²

Acharya og medforfatterne estimerer en banks MES ut fra gjennomsnittlig avkastning på aksjer i banken over de fem prosent verste dagene for avkastning for markedet som helhet. Vi har beregnet MES ut fra de fem prosent verste børsdagene i overlappende treårsperioder, målt med en aksjeindeks for nordiske finansselskaper, STOXX Nordic TMI Financials, som inneholder 44 nordiske finansselskaper.³ Om MES multipliseres med markedsværdien av egenkapitalen i banken, får vi et mål på bankens bidrag til samlet tap i finansiell sektor («MESxEgenkapital»). Det er et relevant mål på en banks systemviktighet.

Figur 2.1 viser MESxEgenkapital for de nordiske storbankene målt som prosentvis bidrag til samlet tap. Med dette målet er Nordea den mest systemviktige banken i Norden. Som forventet er det klar sammenheng mellom en banks systemviktighet etter dette målet og en banks størrelse (for bankenes størrelse, se tabell 1). Videre viser figur 2.1 at DnB NORs andel økte fra 2008. Det skyldes at DnB NOR hadde dager med store kursfall i 2008 og 2009, antagelig fordi det var stor usikkerhet om bankens likviditetssituasjon.

Et grunnleggende problem med beregningene i figur 2.1 er at de baserer seg på markedets oppfatninger. Markedet er opptatt av privat risiko og ikke samfunnsmessig risiko, som vi ønsker å måle. Aksjeprisene kan være påvirket av markedets forventninger om støtte fra myndighetene til bankene. Figuren må derfor tolkes med varsomhet.

Figur 2.1 MESxEgenkapital for nordiske storbanker. Prosentvis bidrag til samlet tap. 2001-2010, der hver observasjon er estimert basert på data for de tre siste årene.



Kilder: Acharya et al (2009) og (2010), EcoWin, Datastream og Norges Bank

¹ Analysen er utviklet videre i Acharya et al. (2010).

² Tarashev og medforfatterne viser at MES ikke er like godt egnet som mål på bidrag til risiko for finansiell ustabilitet og derfor ikke like godt egnet til utforming av for eksempel bankspesifikke kapitalkrav.

³ Vi har også beregnet MES basert på andre aksjeindekser, en smalere og en bredere indeks: SHB NORDIX Banks index og FTSE World index. Beregningene er følsomme overfor valg av indeks, men rangeringen av bankene endres ikke mye med de to andre indeksene.

Basert på dette anslaget, viser tabellen en beregning av hvor mye de nordiske storbankene sparer hvert år på markedsfinansieringen som følge av støtteforventningen. Dersom data fra finanskrisen inkluderes i dataene fra obligasjonsmarkedene, øker anslaget til om lag det dobbelte (60 basispunkter). Utenlandske studier viser tilsvarende og i noen tilfeller langt høyere resultater (se for eksempel Independent Commission on Banking 2011 og Haldane 2010).

2.2 Regulering som reduserer de negative virkningene av problemer i systemviktige banker

Bedre rammeverk for krisehåndtering

Et godt rammeverk for krisehåndtering gjør det mulig for myndighetene å håndtere problemer i en stor og kompleks bank uten bruk av skattebetalernes penger, samtidig som bankens viktigste tjenester opprettholdes. Eiere og kreditorer skal ta tap omtrent som om banken gikk til

ordinær konkursbehandling. Når eiere og kreditorer på forhånd vet at de vil tape dersom banken får alvorlige finansielle problemer, reduseres både insentivene til økt risikotaking og den implisitte subsidieringen av finansieringen.

Danske myndigheter lot nylig usikrede kreditorer i Amagerbanken ta en betydelig del av tapene i den konkursrammede banken. Kredittvurderingsbyrået Moody's valgte derfor å nedjustere forventningene til at den danske stat vil støtte kreditorer i andre danske banker. Danske Bank har fått nedjustert kredittvurderingen som inkluderer støtteforventning, med to transjer.⁷

Krisehåndtering av store, komplekse banker er komplisert. For å redusere usikkerhet må det være klarhet om hvordan problemene vil bli håndtert. I tillegg kan hurtig håndtering være nødvendig for å begrense skadevirkningene. Usikkerheten om bankens solvens kan være svært høy. Krisehåndteringen vil som regel involvere datterbanker og filialer og myndigheter i flere land.⁸ Internasjonalt arbeides det nå med to nye krav som kan avhjelpe utfordringene: Usikret gjeld skal kunne skrives ned eller konverteres til aksjer, og det vil bli stilt krav om at det foreligger godkjente planer for oppkapitalisering og for avvikling av den enkelte bank i tilfelle krise.

Å konvertere gjeld til aksjer eller skrive ned gjelden vil umiddelbart bedre bankens solvens. Ved konvertering til aksjer vil også eierne tape, fordi aksjene deres vannes ut. Baselkomiteen for banktilsyn har anbefalt at myndighetene skal ha mulighet til å skrive ned eller konvertere ansvarlige lån som utgjør tilleggskapitalen i kapitalkravet (såkalt tier 2-kapital). Gjeldende regler sier at tilleggskapitalen må ta tap først når banken går konkurs. Fordi myndighetene som regel ikke vil tillate at systemviktige banker går konkurs på vanlig måte, har tilleggskapitalen vært svært lite tapsutsatt i systemviktige banker. Baselkomiteens anbefaling øker derfor den tapsbærende evnen i systemviktige banker.⁹

Et annet, lignende forslag sier at banker må ha en viss mengde gjeldsinstrumenter som automatisk, uten myndighetenes inngripen, blir konvertert til aksjer når kapitaldekningen kommer under et visst nivå (såkalte Contingent Convertibles – CoCos). Det sveitsiske forslaget til kapitalkrav for UBS og Credit Suisse, omtalt i ramme 1, inneholder slike instrumenter.

Krav om godkjente planer for oppkapitalisering og for

avvikling, ofte kalt testamente, kan gjøre krisehåndtering av store, komplekse banker enklere og mer troverdig. Bankens testamente må ifølge forslaget godkjennes av myndighetene. Om nødvendig kan myndighetene kreve endringer i bankens drift eller organisasjon før de godkjenner testamentet. Det er foreløpig uklart hvilke krav som vil bli stilt til bankenes testamenter. Også myndighetene må planlegge hvordan de kan håndtere problemer i banken, for eksempel hvilke deler av banken som skal føres videre i en såkalt brobank.¹⁰

Redusere bankers størrelse og kompleksitet

Bankenes testamenter kan brukes til å sette grenser for hvor store og komplekse banker kan være. Slike krav kan også gjennomføres som egne lovregler som gjelder for alle banker. Å sette grenser for størrelse og kompleksitet er en likefrem måte å redusere problemet med systemviktige banker på. Men det krever en vanskelig avveining av fordeler mot ulemper med store og komplekse banker. De internasjonale organene har så langt gitt lite veiledning på dette området.

En stor bank har en bedre mulighet til å redusere risiko ved å holde en diversifisert portefølje enn mindre banker. Det skyldes simpelthen at større banker har en større portefølje. Men store banker som opererer i samme marked, vil stå overfor de samme mulighetene for diversifisering og derfor gjerne ha nokså lik portefølje. Da kan hver enkelt av de store bankene fremstå som veldiversifisert, mens de samlet, som finansielt system, er lite diversifisert. Uansett hjelper det ikke om en stor bank kan oppnå lavere risiko gjennom diversifisering enn en liten bank, så lenge eiere og ledelse i den store banken likevel velger høyere risiko fordi det forventes at myndighetene vil støtte banken om den skulle få problemer.

I USA er det vedtatt at bankfusjoner eller -oppkjøp som leder til at en bank får mer enn 10 prosent markedsandel, ikke skal tillates (Dodd-Frank Act 2010). I UK foretas det en utredning av behovet for endringer i strukturen i bankmarkedet. I utredningen vurderes det å pålegge Lloyd's å selge deler av virksomheten for å redusere markedsandelen og øke konkurransen i markedet (Independent Commission on Banking 2011). Ifølge lederen for finansiell stabilitet i Bank of England tilsier hverken forskning eller mer anekdotisk erfaring at det er skala- eller breddefordeler som forsvarer banker større enn 100 milliarder dollar (Haldane 2010). De seks nordiske storbankene har alle høyere forvaltningskapital enn 100 milliarder dollar.

En kompleks bank kan være en kilde til ustabilitet fordi problemer kan smitte innad i banken eller bankkonsernet.

⁷ Se tabell 2, samt nettstedene http://danskebank.com/da-dk/ir/Documents/Ratings/2011/201102_Moodys_Danske_Bank-update.pdf og http://danskebank.com/da-dk/ir/Documents/Ratings/2011/201105_Moodys_update.pdf

⁸ Problemstillinger særlig knyttet til systemviktige bankers aktiviteter i flere land drøftes ikke i denne artikkelen.

⁹ Tilleggskapitalen vil reduseres med det nye Basel III-regelverket, som legger mindre vekt på tilleggskapital enn gjeldende regelverk. Basel III-regelverket legger mer vekt på egenkapital som kan bære tap under løpende drift.

¹⁰ En brobank kan etableres av myndighetene for å midlertidig videreføre viktige funksjoner i banken som er i krise.

Og det kan være vanskeligere å kontrollere total risiko i en kompleks bank. På den annen side kan det være en fordel om en bank har flere inntektskilder. USA hadde fra 1933 til 1999 en regel som forbød sammenblanding av investeringsbanksvirksomhet og tradisjonell bankvirksomhet (vanlig inn- og utlånsvirksomhet overfor personer og ikke-finansielle foretak). Etter finanskrisen valgte amerikanske politikere å innføre en lignende regel igjen.¹¹ Andelen inntekter som ikke er renteinntekter, er et grovt mål på betydningen av ikke-tradisjonell virksomhet i en bank. Figur 2 viser denne andelen for de nordiske storbankene. SEB, som har høyest andel andre inntekter, har nesten dobbelt så høy andel som Handelsbanken, som har den minste andelen andre inntekter.

3. Konkluderende merknader

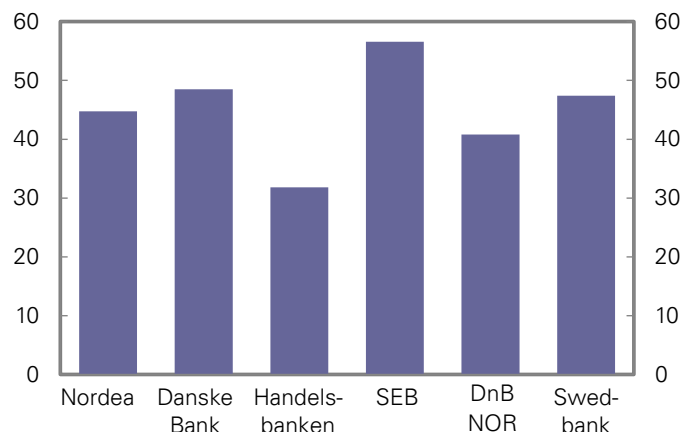
Systemviktige banker som ikke lenger kan gjøre opp for seg, kan føre til finansiell ustabilitet, for eksempel ved at betalinger stopper opp eller bankene ikke lenger vil yte lån. Slike forstyrrelser i det finansielle systemet fører til problemer i realøkonomien. Derfor har myndighetene ofte støttet slike banker i problemer. Forventningen om støtte fører til at systemviktige banker tar høyere risiko og får billigere finansiering enn andre banker.

Etter finanskrisen er det foreslått omfattende endringer i reguleringer av banker, blant annet gjennom de nye internasjonale standardene som kalles Basel III. Imidlertid synes det å være enighet blant myndigheter om at regulering som skal rette opp problemer knyttet til systemviktige banker, ikke har kommet langt nok. Artikkelen har gått igjennom ulike foreslåtte tiltak og sett nærmere på de seks største nordiske bankene.

G20-landene, med hjelp fra sitt Financial Stability Board og Baselkomiteen for banktilsyn, arbeider med forslag til regulering av systemviktige banker. G20 har varslet at de kommer med detaljerte forslag høsten 2011, men rammeverket for reguleringen ble lagt frem høsten 2010: Systemviktige banker skal underlegges mer og bedre tilsyn. Og de skal ha større evne til å absorbere tap. Det må utarbeides planer for oppkapitalisering og avvikling av systemviktige banker, såkalte testamenter. I tillegg må rammeverk for krisehåndtering og finansiell infrastruktur forbedres slik at også systemviktige banker kan avvikles uten bruk av skattebetaleres penger, og uten at samfunnsmessig viktige funksjoner opphører.

I første omgang skal G20-tiltakene rettes mot banker som vurderes systemviktige globalt. I neste omgang skal G20-tiltakene også gjelde for nasjonalt systemviktige banker. De nordiske storbankene ventes ikke å bli definert som systemviktige globalt. Nordea og Danske Bank var

Figur 2 Andelen av totale inntekter som ikke er netto renteinntekter. Nordiske storbanker. Konsernnivå.¹⁾ Per utgangen av 2010.



¹⁾ Inklusive forsikring. Tas inntekter fra forsikring ut (både fra teller og nevner), reduseres andelen med 4 prosentenheter for SEB og med 1-3 prosentenheter de øvrige bankene.

Kilder: Bankenes årsrapporter

like fullt blant de 50 største bankene i verden i 2010 ifølge Global Finance Magazine.¹²

Myndigheter for systemviktige, men ikke globalt systemviktige banker, bør ikke vente med å anvende G20-anbefalingene for sine nasjonalt systemviktige banker. Det norske finanskriseutvalget tilrår nordisk samarbeid om regulering av systemviktige banker basert på internasjonale anbefalinger (NOU 1:2011). Det nordiske bankmarkedet er i stor grad ett, felles marked. Finanskriseutvalget signaliserer også at høyere kapitalkrav for systemviktige banker er tilrådelig. Det har også Norges Bank gjort, senest i høringssvaret til Finanskriseutvalget (Norges Bank 2011). Finansinspektionen i Sverige har varslet at de fire svenske storbankene må belage seg på høyere kapitalkrav enn kravene i Basel III.¹³ Nordisk samarbeid om krisehåndtering er allerede etablert, blant annet gjennom en avtale (memorandum of understanding) fra 2003.¹⁴ Samarbeidet bør videreutvikles til å omfatte harmonisert gjennomføring av nye internasjonale forslag til krisehåndtering, som krav om planer for oppkapitalisering og for avvikling av en bank (såkalt banktestamente). Nordisk samarbeid om strengere regulering av systemviktige banker er nødvendig og mulig.

¹² <http://www.gfmag.com/tools/best-banks/10619-worlds-50-biggest-banks.html#axzz1M7uWFuRt>

¹³ <http://finansinspektionen.se/Utredningar/Presentationer/Listan/Kreditutvecklingen-i-Sverige-och-myndigheternas-atgarder/Finansinspektionens-syn-pa-framtida-kapitalkrav-for-de-svenska-storbankerna/>

¹⁴ <http://www.norges-bank.no/Upload/Finansiell%20stabilitet/nordisk-mou.pdf>

Referanser

- Acharya Viral V, Lasse H. Pedersen, Thomas Philippon og Matthew Richardson (2010): «Measuring systemic risk». Working paper. <<http://vlab.stern.nyu.edu/welcome/risk/>>. (Nedlastet 3. mai 2011)
- Acharya Viral V, Lasse H. Pedersen, Thomas Philippon og Matthew Richardson (2009): «Regulating systemic risk». I Viral V Acharya og Matthew Richardson (red): *Restoring Financial Stability*, s. 283–303. New Jersey: Wiley
- Baselkomiteen (2010): «Results of the comprehensive quantitative impact study». Desember 2010. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements. <<http://bis.org/publ/bcbs186.pdf>>
- Berg, Sigbjørn Atle (2010a): «Systemic surcharges and measures of systemic importance». *Staff Memo*, nr. 12/2010. Norges Bank
- Berg, Sigbjørn Atle (2010b): «Særskatt på finansinstitusjoner og avgifter til sikringsfond». *Penger og Kreditt* nr 2/2010 (årg. 38), s. 4–10, Norges Bank
- Commission of Experts (2010): «Final report of the Commission of Experts for limiting the economic risks posed by large companies». 4. oktober 2010. <<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00522/00715/index.html?lang=en>>
- Dodd-Frank Act (2010): *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. H.R. 4173. USA
- Financial Stability Board (2009): «Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations». Rapport til G-20s finansministre og sentralbanksjefer. Oktober 2009. <http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107c.pdf>
- Haldane (2010): «100 billion dollar question». Tale ved Institute of regulation and risk, Hong Kong. 30. mars 2010. <<http://www.bis.org/review/r100406d.pdf>>
- Independent Commission on Banking (2011): «Independent Commission on Banking Interim Report». 11. april 2011. UK. <<http://bankingcommission.independent.gov.uk/>>
- Llewellyn, David T. (2002): «An analysis of the causes of recent banking crises». *The European Journal of Finance*, bind 8, nr. 2, s. 152–175
- Norges Bank (2011): «Høring – Finanskriseutvalgets utredning (NOU 2011:1). Norges Banks brev av 3. mai 2011 til Finansdepartementet». <<http://www.norgesbank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2011/78204/>>
- NOU 1:2011: *Bedre rustet mot finanskriser*. Finansdepartementet, Oslo
- Tarashev, Nikola, Claudio Borio og Kostas Tsatsaronis (2010): «Attributing systemic risk to individual institutions». Working paper 308, Bank for International Settlements. Mai 2010. <<http://bis.org/publ/work308.pdf>>. (Nedlastet 9. mai 2011)