

Vedlegg 1

Betydningen av tilsyn og spesielt om årlige risiko- og kapitalvurderinger

Generelt

Utvalget skriver "at norske banker har klart seg bedre gjennom krisen enn banker i mange andre land. Det henger først og fremst sammen med en gunstigere makroøkonomisk utvikling i Norge enn i de fleste andre vestlige økonomier. Strukturelle og regulatoriske forhold har også hatt betydning. I tillegg har betydelige myndighetstiltak avhjulpet problemene." Finanstilsynet er enige i at regulatoriske forhold har hatt betydning (jf. foran), men vil samtidig få fremheve Finanstilsynets systematiske arbeid med risikobasert stedlig tilsyn over tid, og etter hvert innføringen av pilar 2 vurderinger knyttet til bankenes risikonivå og kapitalbehov, som en viktig årsak til at bankene ved inngangen til krisen hadde en robust soliditet sett i forhold til risikonivå. Dette arbeidet bidro til at norske banker styrket sin kapitalbuffer utover minstekravet i pilar 1.

Finanstilsynets praksis med risikobasert tilsyn og med utstrakt grad av stedlige inspeksjoner gjennom de siste tiårene har bidratt til at norske bankers forretningsprofil og risikotagning tilpasses usikkerheten i økonomien, bankenes soliditet og risikotoleranse og utviklingen i bankenes risikostyringssystemer og kompetanse.

Internasjonale utredninger, eksempelvis fra IMF og FSA UK (Turner rapporten), har etter krisen satt fokus på kvaliteten på tilsynet overfor finansinstitusjoner som et hovedtema i tillegg til bedre reguleringer. IMF skriver bl.a.: "The international response to the crises has focused on the need for more and better regulations (e.g., in areas such as bank capital, liquidity and provisioning) and on developing a framework to address systemic risks, but there has been less discussion of how supervision itself could be strengthened. The IMF's work in assessing compliance with financial sector standards over the past decade in member countries suggests that while progress is being made in putting regulations in place, work remains to be done in many countries to strengthen supervision." IMF drøfter i rapporten bl.a. såkalt "compliance basert tilsyn" og fremhever at enkelte tilsynsmyndigheter har konsentrert seg mest om regelbrudd og manglende forbrukerhensyn. I dette ligger det en fare for manglende fokus på å analysere og oppfatte endringer i bankers forretningsaktivitet og bakenforliggende risikodrivere, samt sviktende ledelsesk kontroll.

Stedlig tilsyn

En av grunnpilarene i norsk tilsyn er et aktivt stedlig tilsyn med skriftlige rapporter og jevnlig dialog med bankens ledelse og styre. Dialogen er basert på analyser og observasjoner fra gjennomgang av bankenes eksponeringer innenfor kreditt risiko, men også likviditets- og markedsrisiko. Foruten en granskning av porteføljedata fra bankene, gjennomføres modellkjøringer med estimering av misligholdsnivå i kredittporteføljer og enkeltengasjementer. Ved hver inspeksjon gjøres et uttrekk av enkeltengasjementer og enkeltposter i porteføljer for at tilsynet skal få en egenoppfatning av risikoklassifisering, verdsettelse og beregning av eventuelle nedskrivningsbehov.

Det gjennomføres samtidig evalueringer av bankenes forretningsstrategier, policyer, rutiner for å godkjenne bruk av nye produkter og aktiviteter, interne fullmaktstrukturer, samt systemer for identifisering, måling, overvåking og styring av ulike risikotyper.

Ovennevnte tilsynspraksis fokuserer på løpende oversikt over utvikling i bankenes forretningsaktiviteter og kartlegging av risikonivå på bl.a. kreditt-, markeds- og likviditetsrisiko. Oppbygging av eksponeringer og økt risikonivå på nye områder vil normalt bli identifisert og drøftet med bankens ledelse og styringsorganer. Om nødvendig blir bankene bedt om å foreta korrigeringer. Denne tilsynsmodellen adskiller seg fra det ovennevnte regelstyrte og compliance-baserte tilsyn som sammen med såkalt "light-touch supervision" har vært praktisert i flere land

gjennom de siste årene, og som kan ha vært en medfølgende årsak til den ubalanserte risikooppbyggingen i enkelte institusjoner.

Pilar 2-vurderinger

Norge var et av de land i Europa som var tidligst ute med praktisk implementering av pilar 2 i gjeldende kapitaldekningsregelverk, dvs. krav om at bankene gjennomfører og dokumenterer årlige risiko- og kapitalvurderinger (ICAAP), med tilhørende evaluering fra tilsynsmyndighetens side. 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.

Et hovedformål ved Finanstilsynets ICAAP – evalueringer har vært å se til at bankene har en faktisk soliditet uttrykt som kjernekapitaldekning, som er tilstrekkelig til å tåle en alvorlig nedgangskonjunktur. 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 (dvs. de største bankene) 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 pst. 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 Finanstilsynets "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 påleggshjemplene i finansieringsvirksomhetslovens § 2-9b. Resultatet av denne dialogen 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.