

Område II
HK/AJLSmithbrev.doc
17. desember 1999

Til Finansdepartementet

**Norges Banks arbeid med å forebygge finansielle kriser.
Oppfølging av Stortingets behandling av Smith-kommisjonens rapport.**

Bakgrunn

Stortinget nedsatte i 1997 en granskningskommisjon til å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. Kommisjonen la fram sin rapport sommeren 1998. Kommisjonen gir en bred drøfting av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de berørte myndigheter - Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank - i arbeidet med å forebygge bankkriser.

Stortinget behandlet rapporten våren 1999. I Innst. S. nr. 141. uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen om offentlig tilsyn og systemansvar:

Komiteen viser til at særlig viktig når det gjelder systemansvaret er hvem som har ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen og i den nasjonale økonomi som denne næringen er en viktig del av, varsle om uheldige virkninger av den økonomiske politikken eller andre forhold og iverksette preventive eller opprettende tiltak. Komiteen viser til at i praksis har mange organer - bl.a regjeringen og Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet - vært involvert i disse oppgavene, slik at en viktig side av systemansvaret knytter seg til koordineringen av disse organenes virksomhet. Komiteen vil i denne sammenheng vise til sine merknader i innstillingens del 5.

Komiteen viser til at virksomheten til de nevnte etater er underlagt en rekke sentrale lover, særlig sentralbankloven som regulerer ansvaret og myndighet mellom Norges Bank og de politisk ansvarlige myndigheter. Komiteen viser til at ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet og Norges Bank fremtrer som nokså klart, men registrerer at debatten om Norges Banks rolle viser at regelverket er mindre klart enn hensynet til klare ansvarsforhold tilsier.

Komiteen vil understreke at Finansdepartementet har en nøkkelrolle også når det gjelder ansvaret for å overvåke og varsle om følgene av den økonomiske politikken. Komiteen viser til at under arbeidet med disse oppgavene må departementet bl.a trekke optimal nytte av informasjonen og råd fra Kredittilsynet og Norges Bank.

Om fremtidig kriseforebyggelse og krisehåndtering uttaler komiteen:

Komiteen er enig med kommisjonen i at det er viktig å skape og bevare klarhet om det rettslige og politiske ansvaret for å følge med og om nødvendig varsle om eventuelle faresignaler. Dette ansvaret er i dag fordelt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, og slik

bør det etter komiteens mening også forbli i fremtiden. Komiteen vil i denne sammenheng understreke viktigheten av at systemansvaret blir fordelt på en slik måte at råd og advarsler kan fremkomme i tide, uavhengig av utenforliggende forhold.

Stortingets behandling av kommisjonens innstilling gir således ingen nye og mer presise anvisninger for Norges Banks forebyggende arbeid i forhold til finansiell stabilitet generelt.

I Kredittmeldingen 1998 omtales bl.a. organiseringen av tilsynsvirksomheten for finansmarkedet der hovedvekten er lagt på forholdet mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet. Norges Banks oppgaver og ansvar i denne sammenheng er i liten grad omtalt.

I lys av dette ønsker Norges Bank å redegjøre for sitt syn på oppgave- og ansvarsfordelingen i forhold til andre myndigheter på dette felt og for Norges Banks arbeid med å overvåke og sikre stabiliteten i det finansielle systemet.

Nærmere om oppgave- og ansvarsfordelingen i det forebyggende arbeidet

Norges Banks oppgaver og ansvar på området finansiell stabilitet er forankret i sentralbankslovens § 1 der det heter at banken skal:

”... fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene”

og i sentralbanklovens § 3:

”...Banken skal underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken. Banken skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene.”

Sentralbanker har tradisjonelt hatt et systemansvar. Det skyldes at kriser i bank- og finanssystemene er monetære fenomen, nært knyttet til endringer i verdiene av finansielle aktiva, renter og valutakurs. Det skyldes dessuten sentralbankens rolle som "lender of last resort". Sentralbankens utøvelse av pengepolitikken gir banken et eget utgangspunkt for å vurdere og varsle om faktorer som kan true den finansielle stabiliteten.

Norges Bank har et ansvar for å bidra til robuste og effektive finansmarkeder og betalingssystemer, dvs bidra til finansiell stabilitet. Skulle det oppstå en situasjon der selve det finansielle systemet er truet, vil Norges Bank, i samråd med andre myndigheter, vurdere behovet for, og om nødvendig iverksette, tiltak som kan bidra til å befeste tilliten til det finansielle systemet.

Både i det løpende overvåkingsarbeidet og i forståelsen av ansvarsforholdene er det i dag en viss overlapping i forhold til Kredittilsynet både på mikro og makro plan. Kredittilsynet bruker for eksempel også noe ressurser på å vurdere systemrisikoen. Norges Bank har et nært og godt samarbeid med Kredittilsynet med bl.a. hyppig utveksling av informasjon. Det foreligger en egen avtale som i noen grad regulerer informasjonsutvekslingen. I motsetning til enkelte andre land legger ikke lovgivningen som regulerer tilsynsvirksomheten i Norge noen begrensninger på adgangen til å dele informasjon med sentralbanken.

I det etterfølgende redegjøres det nærmere for hvordan Norges Bank har innrettet sitt

overvåkingsarbeid med sikte på å kunne si fra om eventuelle systemproblemer og for øvrig arbeid med sikte på å forebygge kriser i det finansielle system. Uansett hvor mye man trapper opp overvåkingen og det forebyggende arbeidet er det likevel sannsynlig at finansielle kriser vil gjenta seg. I løpet av de siste 20 årene har 3/4 av IMF's medlemsland vært gjennom en bankkrise. Det er derfor nødvendig at vi også har rutiner og beredskapsopplegg for å håndtere krisesituasjoner på en måte som begrenser skadevirkningene og reduserer faren for gjentak.

Dagens forebyggende arbeid i Norges Bank

Det løpende forebyggende arbeidet som utføres i Norges Bank kan deles i tre:

1. Løpende *overvåking* av faktorer som har betydning for den finansielle stabilitet. Dette arbeidet dokumenteres i halvårsrapportene om finansiell stabilitet som meddeles og drøftes med Kredittilsynet og Finansdepartementet.
2. Arbeidet for å redusere *risikoen i betalingssystemene* og gjøre systemene mer robuste.
3. Vurdere *virkingen av pengepolitikken* og den øvrige økonomiske politikk på den finansielle stabilitet.

Overvåking

Norges Bank har trappet opp den løpende overvåking av finansiell sektor betydelig siden bankkrisen. Overvåkingen består i å følge situasjonen i finansinstitusjonene og -markedene og analysere sammenhengen mellom den makroøkonomiske utviklingen og situasjonen i finansinstitusjonene.

Den viktigste avrapportering skjer i de halvårlige rapportene om finansiell stabilitet (Finansielt Utsyn). Erfaringene har vist at det ikke er tilstrekkelig å følge banker og andre finansinstitusjoners inntjening og kapitaldekning. Også utviklingen i andre markeder bør følges, og analyser av samspillet mellom realsiden og finanssiden i økonomien har fått høy prioritet i vårt arbeid. På denne måten får vi et bedre grunnlag for å vurdere fremtidig utvikling innen finanssektoren. Formålet med Finansielt Utsyn er å benytte de makroøkonomiske prognoser som utarbeides i banken i andre sammenhenger i vurderingen av den fremtidige utviklingen i finansinstitusjonene. I Finansielt Utsyn presenteres en samlet vurdering av hvordan blant annet konjunkturrelle forhold, forhold i kredittmarkedene, eiendomsmarkedene og verdipapirmarkedene, gjeldsbelastningen og den finansielle stillingen til husholdninger og foretak, samt konkurranse situasjonen i finansiell sektor virker inn på robustheten til sektoren.

Overvåkingen av internasjonale forhold er trappet opp de siste årene. De nasjonale finansmarkedene er blitt mer integrert med hverandre og vi får stadig nye eksempler på hvor raskt uro sprer seg mellom land. Verdipapirmarkedene er en viktig kanal for spredning av uro. I den internasjonale analysen legger vi derfor stor vekt på utviklingen i verdipapirmarkedene. I forlengelsen av dette har vi også trappet opp analysen av de norske verdipapirmarkedene og deres betydning for finansiell stabilitet.

De viktigste kildene for informasjon om og analyser av internasjonal spredning av finansuro er i første rekke IMF, men også BIS og OECD gjør nyttig arbeid på dette området. De senere års finansuro har ført til en omfattende debatt internasjonalt om hvordan man skal redusere faren for finansielle kriser i fremtiden og, dersom de likevel oppstår, hvordan man skal håndtere dem på

en bedre måte. Denne diskusjonen om ny internasjonal finansiell arkitektur skjer i stor grad i regi av IMF. Norges Bank deltar i denne diskusjonen gjennom vår sekretariatsfunksjon for det norske IMF-arbeidet. I den løpende overvåkingen av internasjonale forhold har vi stor nytte av vår gode kontakt med og den gode tilgang på informasjon fra alle de tre institusjonene.

Av innenlandske risikofaktorer legger vi spesiell vekt på å analysere kredittrisikoen i bankene, da denne form for risiko utgjør en vesentlig del av samlet risiko i bankene. Med kredittrisiko mener vi risikoen for at en låntager ikke har vilje eller evne til å betale fremtidige renter og avdrag på sine lån. Selv om viljen til å dekke forpliktelsene nok varierer, har vi konsentrert vår analyse om evnen til betjene gjelden. For å analysere kredittrisikoen forbundet med lån til foretakssektoren bruker vi dels mikrodata og dels aggregerte data fra nasjonalregnskapet. Uavhengig av kilde, er våre analyser konsentrert om foretakets inntjening. Den finansielle utsattheten i husholdningene er imidlertid også viktig å følge. For det første er husholdningenes andel av samlede utlån større enn foretakenes. Det er dessuten vekselvirkninger mellom den finansielle stilling i husholdningene og i foretakene.

Vi overvåker også likviditetsrisikoen til bankene og markedsrisikoen knyttet til deres verdipapirporteføljer. Likviditetsrisikoen knyttet til bankenes finansieringsstruktur, herunder finansiering fra utenlandske kilder, er svært viktig. Markedsrisiko benyttes ofte som en samlebetegnelse for flere risikotyper, og omfatter risikoen for tap på poster på og utenom balansen som følge av endringer i markedspriser – herunder renter, valutakurser og egenkapitalverdier.

I analysen av finansinstitusjonene, er det først og fremst situasjonen i banksektoren og sentrale grupper av institusjoner som vurderes. Dette følger av at vårt ansvar for finansiell stabilitet er et ansvar for systemet og ikke et ansvar for enkeltinstitusjoner. Det er Kredittilsynet som har ansvaret for å følge den løpende utviklingen i den enkelte finansinstitusjon. Egne analyser av de største enkeltinstitusjonene er likevel nødvendig fordi Norges Bank har et stort økonomisk mellomværende med bankene. Analysen kan dessuten styrke vår forståelse av makrobildet. Eventuelle problemer i en eller flere av disse institusjonene vil i tillegg kunne få alvorlige systemvirkninger.

Norges Bank avholder faste møter med ledelsen i de største bankene med sikte på å få førstehåndsinformasjon om utviklingen i bankene og deres planer for fremtiden.

Betalings- og oppgjørssystemer

Finansiell uro sprer seg gjennom betalings- og oppgjørssystemene. Systemene kan også være opphav til risiko ved at banker godskrifter kunder før de har fått oppgjør fra betalende bank. Et viktig ledd i arbeidet med å forebygge finansiell ustabilitet er derfor å gjøre disse systemene mer robuste. Samtidig skal de være mest mulig effektive. Både økt robusthet og effektivitet skal skje til lavest mulig kostnader.

Det er gjort betydelige fremskritt når det gjelder å redusere faren for at problemer i en institusjon eller et delmarked skal spre seg til de øvrige banker og finansmarkeder gjennom betalingssystemene. Etter etableringen av Norges Banks oppgjørssystem (NBO) skjer oppgjør av bankers mellomværende nå for en stor del kontinuerlig gjennom dagen. De største interbankbetalinger blir gjennomført enkeltvis og fortløpende (bruttooppgjør), mens oppgjør på basis av avregning mellom bankene (nettoppgjør) til dels blir gjennomført oftere enn tidligere. Før oppgjøret utføres blir det foretatt kontroll av om bankene har tilstrekkelig dekning på konto i

Norges Bank. Ved manglende dekning vil oppgjør bli utsatt og etterfølgende betalinger vil bli lagt i kø. Innføring av sikkerheter for bankenes lån i Norges Bank har redusert vår egen eksponering og samtidig økt aktørenes insentiver til å overvåke hverandre.

Samtidig har omfanget av betalingstransaksjoner økt betraktelig slik at muligheten for spredning av problemer mellom institusjoner og mellom markeder gjennom betalingssystemet fortsatt er tilstede. Det er viktig å sørge for at banken har sikre og effektive oppgjørssystemer og å bidra til at også bankenes avregnings- og oppgjørssystemer er sikre og effektive. Internasjonalisering og globalisering vil medføre mer omfattende krav til sikkerhet / robusthet, fleksibilitet og effektivitet i oppgjørssystemene. Det blir stadig viktigere at våre oppgjørssystemer får internasjonal tilknytning.

Forholdet til pengepolitikken

Målet om finansiell stabilitet står i et gjensidig avhengighetsforhold til målet om stabilitet i priser og valutakurs. Erfaringene har vist hvordan monetær ustabilitet kan bidra til å forstyrre den finansielle stabiliteten, mens ustabilitet i det finansielle system gjør utformingen og gjennomføringen av penge- og valutapolitikken vanskelig. Banken vil unngå brå kast i rentesettingen. Det vil også redusere muligheten for en gjeldsoppbygging som svekker robustheten i det finansielle systemet. Finansielle indikatorer er et fast tema i den månedlige virkemiddelvurderingen.

Konklusjon

En sentral oppgave for Norges Bank er å bidra til et robust og effektivt finansielt system. Som fremholdt utøves dette systemansvaret særlig ved å overvåke og varsle om forhold som kan true den finansielle stabiliteten og om nødvendig og i samråd med andre myndigheter gjennomføre eller foreslå tiltak som kan redusere faren for systemproblemer.

Med hilsen

Svein Gjedrem

Jon A. Solheim

Kopi: Kredittilsynet