

Innskyterpreferanse

Bent Vale, spesialrådgiver i Enhet for regelverksanalyse, Avdeling for finansiell stabilitet, Norges Bank¹

Innskyterpreferanse innebærer at dersom kreditorene i en bank må ta tap, gis innskyterne fortrinnsrett, slik at innskuddene først blir nedskrevet etter at all øvrig gjeld er fullstendig nedskrevet. Artikkelen drøfter fordeler og problemer ved eventuelt å innføre innskyterpreferanse i Norge. Innskyterpreferanse vil redusere den subsidieringen av bankene som skyldes manglende risikoprising av innskuddsgarantien og den implisitte statsgarantien. Det vil også kunne gi større sikkerhet for ikke-finansielle foretak med tidvis store bankinnskudd. Innskyterpreferanse kan imidlertid gjøre eventuell markedsfinansiering vesentlig dyrere for banker som i liten grad benytter slik finansiering. Det vil i hovedsak gjelde mindre banker. Det kan også bidra til at flere små banker vil velge å foreta betalingsoppgjørene i Norges Bank fremfor hos de private oppgjørsbankene. Artikkelen drøfter videre problemer knyttet til gjeld som er utestående ved innføringstidspunktet for innskyterpreferanse. I en simulering illustreres hvordan et gitt tapsnivå kan slå ut for norske banker med og uten innskyterpreferanse.

1. Hva forstås med innskyterpreferanse?

Med innskyterpreferanse forstås følgende: Dersom kreditorene i en bank må ta tap, gis innskyterne fortrinnsrett slik at innskuddene først blir nedskrevet etter at all øvrig gjeld er fullstendig nedskrevet. For norske banker er reglene grovt sett slik at alle innskudd og annen gjeld, med unntak av ansvarlige lån og fondsobligasjoner, har samme prioritet. Det er med andre ord ikke innskyterpreferanse i Norge.²

Noen land har innført innskyterpreferanse, deriblant USA og Australia.³ Det blir også foreslått av den såkalte Vickers-kommisjonen (Independent Commission on Banking, ICB) for Storbritannia, og den britiske regjeringen har gitt forslaget prinsipiell støtte. I EU-Kommisjonens nylig fremlagte forslag til krisehåndteringsdirektiv (Se EU Commission 2012) blir det ikke foreslått å innføre innskyterpreferanse. Det er for tiden heller ingen EU-land som har innskyterpreferanse.

Innskyterpreferanse kan gjelde alle innskudd eller bare noen kategorier innskudd, for eksempel bare innskudd holdt av andre enn finansinstitusjoner, eller bare innskudd dekket av innskuddssikring. I USA gjelder innskyter-

preferansen alle innskudd,⁴ både sikrede og usikrede. Også i Australia omfatter den alle innskudd. Vickers-kommisjonen foreslår at innskyterpreferanse bare skal gjelde innskudd garantert av innskuddssikringsordningen i Storbritannia. I denne artikkelen skal vi også se på en modell hvor innskyterpreferanse gjelder alle innskudd fra ikke-finansiell sektor, både dem som er garantert gjennom innskuddssikringsordningen og dem som ikke er garantert. Vi ser altså på tre typer av innskyterpreferanse:

- 1) Generell innskyterpreferanse (gjelder alle innskudd)
- 2) Innskyterpreferanse bare for ikke-finansielle innskytere
- 3) Innskyterpreferanse bare for garanterte innskudd.

I avsnitt 2 skal vi først illustrere hvordan innskyterpreferanse kan fungere ved å se på et par stiliserte tall-eksempler. I avsnitt 3 drøftes hensikten eller fordelene med innskyterpreferanse. Deretter gis i avsnitt 4 en oversikt over gjeldende prioritetsrekkefølge for norske bankers passiva. I avsnitt 5 drøfter vi enkelte problemer og utfordringer med innskyterpreferanse, herunder hvordan banker og øvrige kreditorer kan ønske å tilpasse seg. Her drøftes både generelle problemer og problemer som er spesielle for Norge. I avsnitt 6 vises hvordan innskyterpreferanse vil slå ut gitt dagens passivastruktur i norske banker. Avsnitt 7 oppsummerer.

¹ Takk til Bjørn Bakke, Sigbjørn Atle Berg, May Helle Lund, Arild J. Lund, Ketil Rakkestad, Helge Syrstad og Ylva Søvik for kommentarer og diskusjoner under arbeidet med denne artikkelen. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og kan ikke tillegges Norges Bank eller personene nevnt foran.

² Dekningsloven (lov av 8. juni 1984) gir enkelte spesielle fordringsranger, det kommer vi tilbake til i avsnitt 4.

³ Øvrige land er: Argentina, Kina, Malaysia, Russland, Chile, Hong Kong og Sveits. I de tre sistnevnte gjelder innskyterpreferansen bare sikrede innskudd.

⁴ Så sant de kan betales ut i den delen av banken som er i USA. Den nåværende ordningen med innskyterpreferanse ble innført i 1993. Det eksisterte også en innskyterpreferanse mellom 1933 og 1935, men bare for innskudd garantert av Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

2. Innskyterpreferanse, noen enkle talleksempel

Innskyterpreferanse betyr at når en bank har tapt all egenkapital og ansvarlig lånekapital, vil innskyterne ha fortrinn i boet fremfor bankens øvrige kreditorer (normalt med unntak av det banken skylder sine ansatte i lønn o.l. og bankens skatte- og avgiftsgjeld).

Et enkelt talleksempel kan illustrere hvordan innskyterpreferanse i en bank kan fungere. Betrakt en bank med følgende balanse

Aktiva		Passiva	
Utlån	1000	730	Innskudd
			580 sikrede
			150 usikrede
		200	Øvrige innlån
		70	Egenkapital
	1000	1000	

Anta at banken får et tap på utlånsporteføljen på 110. Det betyr at all egenkapital går tapt og at bankens gjeld må nedskrives med 40 (110-70). La oss først se på tilfellet uten innskyterpreferanse. Da må gjeldsnedskrivningen på 40 fordeles forholdsmessig på innskuddene (sikrede og usikrede) og de øvrige innlånene. Innskuddene må da skrives ned med $40 \cdot (730/930) = 31,398$ og de øvrige innlånene med 8,602. Av nedskrivningen på innskuddene på 31,398 vil de usikrede innskyterne måtte ta tap på $31,398 \cdot (150/730) = 6,452$, mens de sikrede innskuddene skrives ned med 24,946 (31,398-6,452). Dette siste tapet dekkes av sikringsfondet, og de sikrede innskyterne holdes skadesløse. Tapsfordelingen etter dette blir dermed:

Aktør	Tap i verdi	Tap i pst. ⁵
Eiere	70	100
Øvrige kreditorer	8,602	4,3
Usikrede innskytere	6,452	4,3
Sikringsfondet	24,946	4,3
Samlet tap	110	11

Uten innskyterpreferanse vil altså alle kreditorerne få samme prosentvise tap. Anta nå i stedet at det er generell innskyterpreferanse, dvs. at både sikrede og usikrede innskudd har samme forrang fremfor øvrig gjeld. Med et samlet tap på 110 vil, som tidligere, eierne tape all egenkapital. Det resterende tapet på 40 (110-70) blir det nå de øvrige kreditorerne som må ta fullt ut. Dermed blir tapsfordelingen:

⁵ Med tap i pst. menes verditapet på en fordring i prosent av den opprinnelige fordringsverdien. For sikringsfondet er den opprinnelige fordringsverdien satt lik sikret beløp i den aktuelle banken.

Tapsfordeling med generell innskyterpreferanse

Aktør	Tap i verdi	Tap i pst.
Eiere	70	100
Øvrige kreditorer	40	20
Usikrede innskytere	0	0
Sikringsfondet	0	0
Samlet tap	110	11

Som det fremgår, taper verken usikrede innskytere eller sikringsfondet noe i dette tilfellet. Derimot ser vi at tapet for øvrige kreditorer har økt fra 4,3 pst. til hele 20 pst. som følge av generell innskyterpreferanse.

For å illustrere forskjellen på generell innskyterpreferanse og innskyterpreferanse begrenset til for eksempel sikrede innskudd, må vi anta at bankens tap overstiger summen av egenkapitalen og den øvrige gjelden. La tapet nå være så høyt som 360, banken må altså nedskrive utlånene med 36 pst. Etter at egenkapitalen er skrevet ned til 0, er det fortsatt et tap på 290 (360-70) som må fordeles på kreditorerne. Med generell innskyterpreferanse betyr det at de øvrige kreditorenes fordring på 200 også skrives ned til 0. Det resterende tapet på 90 (360-70-200) vil nå fordeles forholdsmessig på usikrede innskytere og sikringsfondet. Dvs. at de usikrede innskyterne må ta et tap på $90 \cdot (150/730) = 18,493$, mens sikringsfondet taper 71,507. Tapsfordelingen blir da seende slik ut:

Tapsfordeling med generell innskyterpreferanse

Aktør	Tap i verdi	Tap i pst.
Eiere	70	100
Øvrige kreditorer	200	100
Usikrede innskytere	18,493	12,3
Sikringsfondet	71,507	12,3
Samlet tap	360	36

Hvis innskyterpreferansen i stedet er begrenset til sikrede innskudd, vil det si at usikrede innskytere og øvrige kreditorer må ta tap på like fot før sikringsfondet. Etter at egenkapitalen på 70 er skrevet ned til 0, må det gjenstående tapet på 290 fordeles forholdsmessig på usikrede innskytere og øvrige kreditorer. Til sammen har disse to en fordring på banken på 350, m.a.o. stor nok til å dekke hele det gjenstående tapet. De usikrede innskyterne må da ta et tap på $290 \cdot (150/350) = 124,286$, mens de øvrige kreditorerne får et tap på 165,714. Da blir tapsfordelingen som følger:

Tapsfordeling med innskyterpreferanse bare for sikrede innskudd

Aktør	Tap i verdi	Tap i pst.
Eiere	70	100
Øvrige kreditorer	165,714	82,9
Usikrede innskytere	124,286	82,9
Sikringsfondet	0	0
Samlet tap	360	36

Dette eksemplet illustrerer at med innskyterpreferanse begrenset til de sikrede innskuddene, vil sikringsfondet – selv om banken taper så mye som 36 pst. av sine eiendeler og de sikrede innskudd utgjør hele 58 pst. av bankens balanse – ikke tape noe.

På den annen side – dersom en går fra et system med generell innskyterpreferanse til et system med innskyterpreferanse begrenset til sikrede innskudd, øker tapsprosenten for de usikrede innskuddene fra 12,3 pst. til hele 82,9 pst. for det samme underliggende tapet i bankens utlånsportefølje.

Talleksemplet viser tydelig at innskyterpreferanse reduserer forventede tap for sikringsfondet, og at tapsreduksjonen for sikringsfondet blir større dersom innskyterpreferansen begrenses til sikrede innskudd. Forventet tap både på usikrede innskudd og på den øvrige gjelden øker. Merk at for den øvrige gjelden er det forventede tapet størst i tilfellet med generell innskyterpreferanse.

3. Fordelen med innskyterpreferanse

Som vist i avsnitt 2 vil innskyterpreferanse begrense sikringsfondets forventede tap ved fall i verdien av en banks aktiva. Samtidig øker forventet tap for de øvrige kreditorene, og eventuelt for usikrede innskytere.

Dersom usikrede innskudd fra ikke-finansielle aktører også omfattes av innskyterpreferanse, vil det forventede tapet for disse innskyterne bli lavere enn hva som er tilfellet uten noen slik preferanse. Det kan gjøre situasjonen enklere for ikke-finansielle foretak som tidvis trenger å ha store beløp stående som bankinnskudd. Men en slik innskyterpreferanse vil ikke løse det likviditetsproblemet som disse innskyterne kan få. Under gjeldende norsk kriseløsningsregime kan det ta lang tid fra en bank settes under administrasjon til ikke-garanterte innskudd blir tilgjengelige.

Motsatt vil situasjonen bli vanskeligere for øvrige kreditorer som ikke omfattes av innskyterpreferanse. Som vi så i forrige avsnitt, kan tapet for disse kreditorene, gitt at banken mister all egenkapital, bli vesentlig høyere enn når alle kreditorer er stilt likt.

Er det så noen samfunnsøkonomisk gevinst? Siden sikringsfondet i praksis ikke kan ta en premie fra den enkelte bank som er aktuarisk riktig,⁶ vil sikringsordningen føre til at bankene får gale insentiver. En bank kan ta økt risiko som den ikke må betale fullt ut for, fordi sikringsfondet (gjennom andre bankers bidrag), eller eventuelt staten, tar risikoen i hvert fall for de sikrede innskuddene. Innskyterpreferanse vil overføre mye av denne risikoen til bankens øvrige kreditorer og eventuelt

til usikrede innskytere. Disse kreditorene vil kreve kompensasjon for denne økte risikoen i form av høyere rente på sine innlån til banken. Dermed må banken selv betale for en større del av risikoen den tar. Dette er en samfunnsøkonomisk gevinst, og det viktigste argumentet for innskyterpreferanse. At noe av bankenes finansiering kan bli dyrere som følge av innskyterpreferanse, er altså ikke en ulempe ved ordningen, men tvert imot noe av det en ønsker å oppnå.

Dette resonnetet bygger på to forutsetninger. For det første at de øvrige kreditorer (og eventuelt usikrede innskytere) er bedre i stand enn sikringsfondet til å kreve en noenlunde riktig risikopremie. For det andre forutsetter det at vi har et system for å håndtere en insolvent bank slik at det er en viss sannsynlighet for at bankens kreditorer påføres tap når en bank går overende.

Angående første forutsetning er det liten tvil om at profesjonelle markedsaktører som gir lån til en bank, raskere kan endre sine lånevilkår (hvert fall på korte rentekontrakter) enn et sikringsfond kan endre avgiftsatsene. Sikringsfondet er avhengig av forskrifts- eller lovendringer dersom de vil endre måten avgiften beregnes på. Selv med et risikobasert system for fastsetting av sikringsfondsavgiften, må avgiften bygge på lett verifiserbar informasjon. Det vil i praksis ofte være informasjon som fanger opp bankrisikoer mye senere enn den informasjonen mange av markedsaktørene kan bygge på.

Hvor sannsynlig det er at en banks kreditorer kan påføres tap, avhenger av det systemet en har for håndtering av banker som kommer i krise, og hvor sannsynlig kreditorene tror det er at staten vil redde dem, slik det i det alt vesentlige ble gjort under bankkrisen i Norge for 20 år siden og internasjonalt ved den siste finanskrisen. Ved å endre banksikringsloven slik at en krisebanks kreditorer kan påføres tap uten at bankens systemviktige funksjoner (for eksempel betalingsoppgjør eller trekk på kassakreditter) stopper opp, vil myndighetenes behov for å redde kreditorene reduseres. Dette kan for eksempel skje ved at myndighetene får adgang til å dele opp en krisebank, og ved at hele banken eller deler av den kan overføres til en såkalt brobank.⁷

Som nevnt vil Sikringsfondets tap når en fallert bank avvikles, være mindre med innskyterpreferanse enn uten. Det betyr at under innskyterpreferanse vil Sikringsfondet ha sterkere insentiv til å la en slik bank gå til offentlig administrasjon og eventuell avvikling fremfor å yte støtte til bankens videre drift. Vissheten om det blant bankenes eiere og kreditorer kan gi bedre markedsdisiplin, dvs.

⁶ Det vil si en premie som dekker sikringsordningens forventede tap knyttet til denne banken.

⁷ En brobank er en bank som opprettes av krisehåndteringsmyndighetene for å drive essensielle deler av banken videre. En brobank får som regel unntak fra kravet om kapitaldekning. Brobanken er midlertidig. Etter at den er restrukturert, oppkapitaliseres den i markedet eller selges. FDIC i USA og krisehåndteringsmyndigheten i Storbritannia har adgang til opprette slike brobanker.

mindre risikotaking på Sikringsfondets eller eventuelt statens regning.

Innskyterpreferanse er imidlertid ikke uten problemer. I avsnitt 5 drøfter vi noen av disse problemene.

3.1 Alternativer til innskyterpreferanse

Det er også andre reformer enn innskyterpreferanse som kan bidra til økt markedsdisiplin i markedet for bankgjeld. Av disse skal vi her se på forslaget om «bail-in» og en finansiell stabilitetsavgift.

«Bail-in» innebærer at dersom en bank mister hele eller store deler av egenkapitalen, kan deler av bankens gjeld konverteres til egenkapital ved at kreditorene får sine fordringer gjort om til aksjer i banken, etter at gjelden eventuelt er nedskrevet i henhold til kreditorenes andel av bankens tap. Kreditorene kan sies å bli påført tap ved at gjeldsfordringene blir gjort om til aksjer som har større risiko enn gjeld. «Bail-in» vil på den måten kunne bidra til markedsdisiplin i tillegg til at det virker som en form for automatisk oppkapitalisering av en krisebank uten at staten trenger å skyte inn midler. «Bail-in» er anbefalt av Financial Stability Board. EU-kommisjonen går inn for det i sitt nylig fremlagte kriseløsningsdirektiv. Independent Commission on Banking (ICB) har foreslått at «bail-in» innføres i Storbritannia, og den britiske regjeringen har i utgangspunktet stilt seg positiv. Norges Bank tok i november 2010 til orde for at «bail-in» utredes nærmere, se Norges Bank (2010). Finanskriseutvalget gikk også inn for raskt å utrede innføring av «bail-in» i Norge.⁸

Bl.a. for at bankene skal betale mer for den risikoen de påfører det finansielle systemet, er det i flere land foreslått og i noen land innført en *finansiell stabilitetsavgift*. Det er en ekstra avgift på bankenes markedsfinansiering. Finanskriseutvalget (NOU 2011:1) gikk inn for en slik avgift i Norge, og Norges Bank støttet i sin høringsuttalelse å utrede forslaget. En slik avgift må utformes ganske sjablongmessig. Den vil i like liten grad som sikringsfondsavgiften kunne utformes slik at den fanger opp risikoer ved enkeltbanker like effektivt som aktører i penge- og obligasjonsmarkedet kan gjøre gjennom prisingen av innlånene. Innføring av innskyterpreferanse vil derfor kunne være et mer effektivt virkemiddel for å få bankene til å betale for risiko, enn hva en stabilitetsavgift vil være. Som nevnt ovenfor, forutsetter dette selvsagt et system hvor kreditorene forventer å bli påført tap dersom en bank taper mer enn egenkapitalen.

Både finansiell stabilitetsavgift og «bail-in» er i prinsippet forenlig med innføring av innskyterpreferanse. Alle

tre virkemidlene, særlig «bail-in» og innskyterpreferanse, vil forsterke markedsdisiplinen, men de vil hver for seg også ivareta andre formål.

Som nevnt foreslår EU-kommisjonen i sitt nylig fremlagte krisedirektiv å innføre «bail-in». Her foreslås det at innskuddsikringsfondet (men selvsagt ikke de garanterte innskuddene) skal bidra på lik linje med vanlig seniorgjeld til å redusere bankens gjeld. Det betyr at når en løser en bankkrise ved hjelp av «bail-in», vil direktivforslaget ikke tillate at en har innskyterpreferanse.

4. Prioritetsrekkefølge for norske bankers passiva

Først kan det være nyttig å presentere prioritetsrekkefølgen som gjelder på passivasiden i norske banker i dag. Generelle bestemmelser finnes i dekningsloven⁹, mens mer spesielle bestemmelser følger av finansieringsvirksomhetsloven¹⁰.

For en forretningsbank gjelder følgende prioritetsrekkefølge ved tap (høyest opp får dekket sine krav først):

- 1) Skyldig, men ikke utbetalt lønn og annet arbeidsvederlag til bankens ansatte
- 2) Skyldige, men ikke betalte skatter og avgifter
- 3) Innskudd, obligasjoner (unntatt ansvarlige lån og fondsobligasjoner), leverandørgjeld og annen gjeld
- 4) Ansvarlige lån
- 5) Fondsobligasjoner
- 6) Aksjekapital
- 7) Fond og annet tilbakeholdt overskudd.

For en sparebank med egenkapitalbevis har man følgende prioritetsrekkefølge:

- 1) Skyldig, men ikke utbetalt lønn og annet arbeidsvederlag til bankens ansatte
- 2) Skyldige, men ikke betalte skatter og avgifter
- 3) Innskudd, obligasjoner (unntatt ansvarlige lån og fondsobligasjoner), leverandørgjeld og annen gjeld
- 4) Ansvarlige lån
- 5) Fondsobligasjoner
- 6) Vedtektsfestet eierandelskapital (egenkapitalbevisenes eierandel)
- 7) Overkursfond og kompensasjonsfond
- 8) Grunnfondskapital, gavefond, utjevningsfond og eventuelt annen eierandelskapital utover den vedtektsfestede.

⁸ En oversikt over en del spørsmål knyttet til «bail-in» finnes hos Pazarbasioglu, Zhou, Le Leslé, and Moore (2011).

⁹ Lov av 8. juni 1984 om fordringshavernes dekningsrett

¹⁰ Lov av 10. juni 1988 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven).

Her har vi ikke listet opp D-lån og F-lån fra Norges Bank, som er sikret med særskilt pant i bankenes verdipapirer. Bare andre oppgjørsbanker og sikringsfondet vil normalt kunne ha slik særskilt sikkerhet i en banks aktiva (se avsnitt 5.1). For derivatkontrakter vil typisk bare eventuell nettogjeld som følger av kontrakten, inngå under punkt 3.¹¹

I det videre antas det at om en innfører innskyterpreferanse, vil lønns- og skattegjeld fortsatt ha prioritet foran all annen gjeld. Dvs. at prefererte innskudd vil komme som nr. 3 på listene ovenfor, mens ikke-prefererte innskudd, obligasjoner (unntatt ansvarlige lån og fondsobligasjoner), leverandørgjeld og annen gjeld vil komme som ny nr. 4 foran ansvarlige lån.

5. Noen problemer og utfordringer med innskyterpreferanse

5.1 Omgåelse ved hjelp av særskilt sikkerhet for enkelte kreditorer

Etter at innskyterpreferanse var blitt innført i USA i 1993, ble ordningen kritisert av flere økonomer (se spesielt Kaufman 1997) for å være lett å omgå ved at en bank i stedet kunne tilby ikke-prioriterte kreditorer særskilt sikkerhet i deler av bankens eiendeler. Dermed ville den økte prioriteten til innskuddene bli ganske illusorisk. Marino og Bennett (1999) gir en oversikt over systemet i USA og den faglige debatten etter at loven ble vedtatt i 1993. I en empirisk studie av innskyterpreferanse-lover på delstatsnivå fra perioden før 1993 finner Osterberg og Thomson (1997) at det ikke var noen tendens til at ikke-prioriterte kreditorer fikk mer særskilt sikkerhet der det var innskyterpreferanse.

Dersom kreditorer som får særskilt sikkerhet, skal være villige til å kreve mindre betalt for sine lån, må de eiendelene som sikrer deres krav, være sikrere enn bankens øvrige aktiva. Men det betyr at sikkerheten for de gjenværende ikke-prioriterte kreditorene reduseres. De vil dermed kreve tilsvarende mer betalt for sin innlåning. Bankene kan derfor ikke forvente å få noen netto nedgang i finansieringskostnadene ved å bruke mer særskilt sikkerhet. I lys av dette er ikke resultatene til Osterberg og Thomson så overraskende.

I Norge har sparebankene etter Sparebankloven § 23 ikke adgang til å stille sine eiendeler som sikkerhet for kreditorer, unntatt for Norges Bank, Sikringsfondet eller for en oppgjørsbank.¹² En omgåelsesmulighet slik som i USA eksisterer altså ikke for sparebankene i Norge.

For forretningsbankene er imidlertid situasjonen litt mer uklar. Etter forretningsbankloven § 21 må en forretningsbank som stiller sine eiendeler som sikkerhet for enkelte kreditorer, unntatt Norges Bank eller Bankenes sikringsfond, sende melding om det til Finanstilsynet. Det er altså ikke et forbud mot at forretningsbankene stiller særskilt sikkerhet, slik det er for sparebankene. Hittil har imidlertid knapt noen forretningsbanker benyttet seg av denne adgangen.

Skulle norske banker tilby kreditorer særskilt sikkerhet, må de skille ut enda større deler av aktivaene sine i egne kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) til aktivaene.¹³ Det er i seg selv en del kostnader forbundet med å sette opp et slikt foretak for de bankene som ikke allerede har egnede kredittforetak. Men som nevnt ovenfor, selv de bankene som allerede har slike kredittforetak, kan ikke regne med å redusere sine totale finansieringskostnader på denne måten.

5.2 Økt fare for «bank run»

Alle tiltak som øker risikoen for at en gruppe kreditorer i en bank må ta tap, øker også sjansen for at disse kreditorene vil forsøke å hente ut sine fordringer på banken før insolvens, et såkalt «bank run». Det er imidlertid et spesielt forhold ved innskyterpreferanse: Dess mindre andel av bankens funding som utgjøres av innskudd eller innlån uten preferanse, dess større tap vil disse fordringene måtte ta for et gitt tap på bankens aktiva. Det kan illustreres med følgende talleksempel:

Betrakt den samme banken som vi så på i talleksemplet i avsnitt 2.1:

Aktiva		Passiva	
Utlån	1000	730	Innskudd
			580 sikrede
			150 usikrede
		200	Øvrige innlån
		70	Egenkapital
	1000	1000	

Anta så at banken får et utlånstap på 140, og at det er innskyterpreferanse begrenset til sikrede innskudd. Fordelingen av tap på de ulike gruppene av interessenter vil da se slik ut:

¹¹ Dette følger av §14.3 i lov av 29. juni 2007 om verdipapirhandel, som sier at for en rekke derivater vil avtale om motregning ved mislighold gjelde uavhengig av bestemmelsene i dekningsloven.

¹² Finanstilsynet kan imidlertid gi enkeltbanker generelt unntak for derivatkontrakter som tilfredsstiller vanlige krav til slike kontrakter.

¹³ Se «Lov av 10. juni 1988 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven)» §§2-25 til 2-35 og «Forskrift om kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett i en sikkerhetsmasse bestående av offentlige lån, utlån med pant i bolig eller annen fast eiendom» av 2007. En fremstilling av det norske OMF-markedet er gitt hos Bakke, Rakkestad og Dahl (2010).

Fordeling av utlånstap, innskyterpreferanse bare sikrede innskudd

Aktør	Verditap	Tap i pst.
Eiere	70	100
Øvrige innlån	40	20
Usikrede innskudd	30	20
Sikringsfond	0	0
Sum	140	14

Anta nå i stedet at banken bare har 50 i øvrige innlån og at den har 880 i totale innskudd, hvorav bare 20 er usikrede innskudd:

Aktiva		Passiva	
Utlån	1000	880	Innskudd
			860 sikrede
			20 usikrede
		50	Øvrige innlån
		70	Egenkapital
	1000	1000	

Anta samme tap som over, 140, og innskyterpreferanse begrenset til sikrede innskudd.

Da vil fordelingen av tap mellom de ulike interessentene bli som flg.:

Fordeling av utlånstap, innskyterpreferanse bare sikrede innskudd

Aktør	Verditap	Tap i pst.
Eiere	70	100
Øvrige innlån	50	100
Usikrede innskudd	20	100
Sikringsfond	0	0
Sum	140	14

Da de usikrede kreditorene hadde så mye som 35 pst. av bankens passiva, tapte de 20 pst. av sine fordringer. Når deres andel av passiva bare utgjør 7 pst., taper de altså alt.

For et gitt tap og en gitt egenkapitalandel vil de ikke-prioriterte innskudd og innlån være mer utsatt for tap dess mindre andel de utgjør av bankens passiva. Banker som har liten andel av slik ikke-prioritert funding, vil m.a.o. være mer utsatt for «run» fra sine ikke-prioriterte kreditorer. Et slikt eventuelt «run» vil være selvforsterkende, ettersom de gjenværende fordringene blir mer tapsutsatt dess flere usikrede kreditorer som får tilbakebetalt sine fordringer.

Følgende to momenter kan imidlertid redusere betydningen av problemet:

For det første, hvor stort problem er det dersom en bank opplever run som gjelder under 10 pst. av dens passiva? For å unngå likviditetsproblemer eller å måtte kalle inn lån før tiden i forbindelse med et slikt eventuelt «run», må de bankene dette gjelder, holde en del mer likvide aktiva enn de nå gjør. De skjærpede likviditetsreglene i CRD IV og Basel III krever uansett at alle banker må ha nok likvider til å stå imot uttak over en periode på 30 dager med stress i markedene. Videre krever disse reglene også at bankene i mindre grad skal finansiere sine langsiktige aktiva med kortsiktige lån.

For det andre, sjansen for at banken kan bli utsatt for run, kan øke bankens insentiver til å holde høyere egenkapital. Dersom banken i eksemplet trenger å ha en del ikke-prioritert gjeld, kan den erstatte en del av den ikke-prioriterte gjelden med egenkapital og erstatte de sikrede innskuddene med den nødvendige ikke-prioriterte gjelden. I så fall vil jo den ikke-prioriterte gjelden bli sikrere og slik sett mindre utsatt for run. Eksempelvis ville en økning av egenkapitalen fra 70 til 120, og en reduksjon av sikrede innskudd fra 860 til 810, med bibehold av samme mengde usikrede innskudd (20) og øvrige innlån (50), gi følgende tapsfordeling med et utlånstap for banken på 140:

Fordeling av utlånstap, innskyterpreferanse bare sikrede innskudd

Aktør	Verditap	Tap i pst.
Eiere	120	100
Øvrige innlån	14,28571	28,57
Usikrede innskudd	5,714286	28,57
Sikringsfond	0	0,00
Sum	140	14

5.3 Eventuelle konsekvenser i interbankmarkedet og i betalingsoppgjøret mellom norske banker

Som vist i forrige avsnitt, vil øvrige innlån til banker som i hovedsak finansierer seg med innskudd, kunne bli vesentlig mer tapsutsatte under innskyterpreferanse. Kan det innebære at slike banker i praksis utestenges fra å låne i interbankmarkedet dersom det innføres innskyterpreferanse? Som det fremgår i avsnitt 6, gjelder dette problemet i Norge nesten utelukkende mindre banker. I stor grad er disse bankenes eventuelle finansiering i interbankmarkedet knyttet til oppgjør som følger av betalingsformidling.

Verken i forbindelse med bruttooppgjørene eller ved avregningen som skjer med massebetalingene, oppstår det imidlertid direkte gjeldsposter mellom bankene. Det skyldes at betalingsmottakers konto ikke godskrives med betalingsbeløpet før etter at nettooppgjøret mellom

bankene er kjørt i Norges Bank eller oppgjørsbanken.¹⁴ DNB eller Sparebank1 SMN er oppgjørsbank for de såkalte Nivå 2-bankene, som ikke deltar i nettooppgjøret i Norges Bank. Når oppgjøret kjøres i løpet av dagen, må imidlertid bankene ha likviditet eller lånefasiliteter på kontoen i oppgjørsbanken. Bankene som deltar i oppgjøret i Norges Bank (21 banker), må stille sikkerhet i verdipapirer for å kunne overtrekke kontoen sin i Norges Bank, enten det gjelder intradag-trekk eller overnatten-trekk. Slike sikkerhetskrav forekommer ikke når nivå 2-bankene trekker likviditet på de lånefasilitetene de har i sine oppgjørsbanker, til tross for at det er lovmessig adgang til slik sikkerhetsstillelse.

Under innskyterpreferanse vil slike intradag-lån eller overnatten-lån uten pantesikkerhet kunne få betydelig økt risiko. Det gjelder særlig lån til banker som ellers stort sett finansierer seg med innskudd (jf. avsnitt 5.2). Dermed kan det hende at oppgjørsbankene i nivå 2-oppgjøret vil begynne å kreve at deltakerbankene stiller sikkerhet, eller de kan kreve vesentlig høyere rente på overnatten-trekk. Det kan også bety strengere grense for hva de vil tillate av intradag-lån til bankene som deltar i nivå 2-oppgjøret. Alt i alt kan det føre til at en del nivå 2-banker vil finne det mer attraktivt å ha Norges Bank som oppgjørsbank.

5.4 Hvilke innskudd skal eventuelt omfattes av innskyterpreferanse?

Dersom innskyterpreferansen gjøres generell, betyr det at alle innskudd fra alle typer innskytere, også store ikke-sikrede innskudd, skal omfattes av preferansen. Det kan være en noe flytende grense mellom slike innskudd og øvrige innlån. Muligheten for at øvrige innlån, spesielt fra finansinstitusjoner, forholdsvis enkelt kan gjøres om til ikke-sikrede innskudd og dermed uthule en ordning med innskyterpreferanse, taler for at innskyterpreferanse begrenses til sikrede innskudd. ICB (Vickers-kommisjonen) bruker dette argumentet for å begrense den innskyterpreferansen de foreslår, til bare å gjelde sikrede innskudd.

Innskyterpreferanse begrenset til bare sikrede innskudd, altså innskudd under 2 millioner kroner, kan imidlertid gjøre situasjonen vanskeligere for en gruppe ikke-sofistikerte innskytere, nemlig mindre ikke-finansielle foretak som ofte har behov for å holde beløp godt over 2 millioner på sine transaksjonskonti. Som nevnt i avsnitt 3 kan dette tale for heller å begrense innskyter-

¹⁴ Ved korttransaksjoner i BankAxept kan det bli noe annerledes. Der blir betalingsmottakers konto godskrevet etter nettooppgjøret selv om betalers bank skulle være satt under administrasjon i tiden mellom kortbetalingen og nettooppgjøret. I så fall vil det beløpet mottakers bank skal ha, bli betalt forholdsvis av alle deltakerbankene i BankAxept.

preferansen til alle innskudd fra ikke-finansiell sektor. En slik avgrensning kan imidlertid gjøre det mulig for større konsern, som inneholder både ikke-finansielle og finansielle datterselskaper, å gjøre innskuddene til finansielle datterselskaper sikrere ved å overføre dem til ikke-finansielle datterselskaper.

5.5 Filialer av utenlandske banker

I henhold til EUs «Winding up»-direktiv¹⁵ er det lovgivningen i hjemlandet som gjelder når en bank med filial i et annet EU-land avvikles. Siden ingen EU-land så langt har innskyterpreferanse, vil en eventuell innføring av det i Norge, bety at innskudd norske bankkunder har i filial av en bank fra et annet land, ikke vil ha preferanse foran bankens øvrige gjeld. Innskyterpreferanse i Norge vil altså bare kunne gjelde for norske banker og datterbanker av utenlandske banker. Det vil i så fall tilsvare systemet i Australia, hvor innskyterpreferanse ikke gjelder for innskudd i filialer av utenlandske banker. Innskyterpreferanse i Norge, men ikke i øvrige EØS-land, vil kunne gi norske banker et konkurransefortrinn i markedet for innskudd overfor filialer fra disse landene. På den annen side kan det gi en konkurransemessig ulempe i markedet for annen innlåning (jf. drøftingen i avsnitt 3). Alt i alt kan en derfor ikke si at innføring av innskyterpreferanse i Norge uten at det samme gjøres i nærstående EU-land, skulle gi norske banker en konkurranseulempe eller -fordel sammenlignet med banker fra disse landene.

5.6 Behandling av eksisterende gjeldskontrakter

Ved en eventuell innføring av innskyterpreferanse må en ta stilling til hvordan allerede utestående gjeld skal behandles. Det er to hovedalternativer:

- 1) Eksisterende gjeld beholder sin nåværende prioritet på linje med innskuddene som prefereres. Det vil si at bare nye låneopptak som gjøres etter at innskyterpreferanse er innført, får prioritet bak de prefererte innskuddene. Etter hvert vil imidlertid den gamle gjelden bli betalt tilbake, og innskyterpreferansen få full effekt. I engelskspråklig litteratur kalles dette prinsippet for «grandfathering».
- 2) All gjeld – ny og eksisterende – som ikke omfattes av innskyterpreferanse, får prioritet bak de prefererte innskuddene allerede ved innføringstidspunktet for innskyterpreferanse. Dette prinsippet har blitt omtalt som «big bang».

¹⁵ Se «European Parliament and Council Directive 2001/24/EC on the reorganisation and winding-up of credit institutions»

Fordelen med «grandfathering» er at det vil gi de eksisterende kreditorene mer stabile rammebetingelser enn under «big bang», og dermed vil en generelt unngå økt usikkerhet pga. eventuelle fremtidige regelendringer. Det er imidlertid en klar ulempe ved «grandfathering»: Rett etter innføringstidspunktet vil bare de nye lånene alle banker da tar opp, ha prioritet bak de prefererte innskuddene. Det vil innebære større forventet tap for disse kreditorene, siden de nye innlånene på det tidspunktet vil utgjøre en liten del av bankenes balanse (jf. diskusjonen i avsnitt 5.2). Det kan potensielt føre til en «tørke» i bankenes innlåning rundt innføring av innskyterpreferanse. Fordelen med «big bang» er at en unngår dette problemet. Ikke-preferert gjeld som utstedes rett etter at innskyterpreferansen er innført, vil jo under «big bang» være i samme prioritetsklasse som all eksisterende ikke-preferert gjeld.

Spørsmålet om en skal velge «grandfathering» eller «big bang», dukker opp på akkurat tilsvarende måte når innføring av såkalt «bail-in» diskuteres. ICB i Storbritannia har, som nevnt i avsnitt 3.1, – i tillegg til innskyterpreferanse – også foreslått å innføre «bail-in». I den forbindelse diskuterer kommisjonen om en skal bruke «grandfathering» eller «big bang». Kommisjonen er skeptisk til «grandfathering» nettopp pga. problemet påpekt ovenfor. I sine kommentarer til ICB sier imidlertid den britiske regjeringen at problemet med ny gjeld under «grandfathering» kan håndteres. En måte å gjøre det på er å la ny gjeld først bli gjenstand for «bail-in» etter at banken har utstedt en viss mengde ny gjeld og samtidig kreve at banken usteder denne mengden av ny gjeld innen en gitt frist.

Det er verdt å merke seg at da det etter vedtak i Kongressen ble innført innskyterpreferanse i USA i 1993, ble det i hovedsak ikke brukt «grandfathering».

Dersom innskyterpreferanse skal innføres i Norge, må det også vurderes juridisk om hensynet til vern mot ekspropriasjon og problemer med å la lover ha tilbakevirkende kraft, tilsier at en uansett må bruke «grandfathering».

6. Innskyterpreferanse gitt dagens passivastruktur i norske banker

Gitt passivasammensetningen hos norske banker ved utgangen av 4. kvartal 2011 har vi ved hjelp av data fra ORBOF (Offentlig Regnskapsrapportering for Banker Og Finansieringsforetak) simulert et tilfelle hvor bankene får tap som utgjør 15 prosent av hver banks forvaltningskapital. Vi har antatt innskyterpreferanse hvor alle innskudd fra ikke-finansielle aktører gis preferanse. Videre har vi antatt at pantet Norges Bank har for sine F-lån og D-lån, beholder sin verdi. Dermed kommer F- og

D-lånene ikke inn i prioritetsrekkefølgen, som for øvrig blir som følger:

- 1) skyldig, men ikke utbetalt lønn og annet arbeidsvederlag til bankens ansatte
- 2) skyldig, men ikke betalt skatt og avgifter
- 3) innskudd fra ikke-finansielle aktører
- 4) øvrige innskudd, obligasjoner (unntatt ansvarlige lån og fondsobligasjoner), leverandørgjeld og annen gjeld
- 5) ansvarlige lån
- 6) fondsobligasjoner
- 7) egenkapital.

I denne simuleringen vil altså krav nr. 4 (øvrige innskudd, obligasjoner (unntatt ansvarlige lån og fondsobligasjoner), leverandørgjeld og annen gjeld) bare lide tap dersom bankenes tap er større enn bokført verdi av all ansvarlig kapital (egenkapital, fondsobligasjoner og ansvarlige lån). Videre vil innskudd fra ikke-finansielle aktører måtte ta tap bare dersom bankens tap er så store at også krav nr. 4 må skrives ned til 0.

Vi ser kun på norske banker som er registrert i og har sin konsesjon i Norge. Vi ser altså bort fra filialer av utenlandske banker. Siden slike filialer ikke er juridiske enheter, blir det vanskelig å rangere den gjelden som filialene rapporterer. Videre vil de ikke omfattes av innskyterpreferanse med mindre det er en slik ordning i hjemlandet.¹⁶ Vi ser i alt på 131 banker.

Vi sammenligner tapsfordelingen under innskyterpreferanse med dagens regime uten innskyterpreferanse.

Når vi simulerer som om hver bank taper 15 pst. av sin forvaltningskapital, betyr ikke det at vi ser for oss et makrosenario hvor alle banker taper så mye. Hensikten med simuleringen er å gi et inntrykk av hvor sannsynlig ulike tapsprosenter er for kreditorene både i tilfellet med innskyterpreferanse og i tilfellet uten innskyterpreferanse, dersom en tilfeldig valgt bank får et tap på 15 pst. av forvaltningskapitalen.

I tabell 1 vises en del nøkkeltall fra denne simuleringen for tapsfordelingen mellom de ulike kreditorgruppene.

I tilfellet *med innskyterpreferanse for alle innskudd fra ikke-finansiell sektor* vil det uveide gjennomsnittet av tapet for de ikke-prioriterte kreditorene i pkt. 4 på listen ovenfor være på 25,6 pst. av fordringene deres. Variasjonen mellom bankene er imidlertid stor, hos 6 banker vil tapsprosenten være 0, mens den er 100 pst. hos 9 banker. Hos 23 banker vil tapsprosenten være over 30 pst. De er alle temmelig små banker med en forvaltningskapital som varierer fra 0,5 til 15,1 mrd. med et gjennomsnitt på 2,2 mrd. Hos de 6 største bankene vil

¹⁶ Pr. utgangen av 4. kvartal 2011 var de to største filialene Fokus Bank og Handelsbanken.

Tabell 1 Simulering av banktap med og uten innskyterpreferanse

	<i>Innskudd fra ikke-finansielle innskytere gis preferanse</i>	<i>Ingen innskyterpreferanse</i>
Tap for ikke-prioriterte kreditorer, dvs. gruppe 4		
Tapsprosent	gjsn. 25,6 (intervall 0–100)	gjsn. 4,7 (intervall 0–8,8)
Antall banker med 0 tap	6	6
Antall banker med 100 pst. tap	9	–
Antall banker med mer enn 30 pst. tap	23	–
Forvaltningskapital i disse bankene (mrd. kr.)	gjsn. 2,5 (intervall 0,5–15,1)	–
Tapsprosent hos de 6 største bankene	gjsn. 14,4 (intervall 11,0–18,3)	intervall 5,2–8,8
Tap for de prefererte innskyterne, dvs. gruppe 3		
Tapsprosent	gjsn. 0,16 (intervall 0–6,3)	gjsn. 4,7 (intervall 0–8,8)
Antall banker med tap	9	125
Tapsprosent hos de 6 største bankene	0	intervall 5,2–8,8
Memo: antall banker 131		

den gjennomsnittlige tapsprosenten ligge litt over 14 pst., varierende fra noe over 11 pst. til i overkant av 18 pst.

For de prefererte innskuddene blir det naturlig nok bare tap hos de 9 bankene hvor det vil bli 100 pst. tap for de ikke-prioriterte kreditorerne. Tapsprosenten for de prefererte innskuddene vil på det høyeste bli ca. 6,3 pst. Som uveid gjennomsnitt over alle banker er tapsprosenten på 0,16 pst. Målt i kroner er det største tapet på prefererte innskudd i en enkeltbank på 84,0 mill. kroner.

Med dagens system *uten innskyterpreferanse* vil det uveide gjennomsnittet av tapet for alle ordinære kreditorer inklusive innskytere, altså gruppene 3 og 4 på listen ovenfor, bli på 4,7 pst. av fordringene deres. Det vil også være en del variasjon mellom bankene, men langt mindre enn i tilfellet med innskuddspreferanse. Også nå vil det være 6 banker hvor tapsprosenten for alle kreditorer er 0. Det største tapet er på 8,8 pst., og det er 3 banker hvor tapsprosenten er større enn 8 pst. For de 6 største bankene varierer tapsprosenten for kreditorerne mellom 5,2 og 8,8 pst.

Disse simuleringene viser at for en del banker, særlig mindre banker, kan innføring av innskyterpreferanse gjøre de ikke-prefererte gjeldspostene vesentlig mer tapsutsatte. I en del tilfeller vil de ved store tap bli skrevet ned til null i likhet med bankens egenkapital og ansvarlige lån. De ikke-sikrede men prefererte innskuddene blir klart sikrere enn under dagens regime. Men som simuleringene viser; innskyterpreferanse innebærer ingen garanti for slike innskudd. Ikke-sikrede innskytere må også under innskyterpreferanse være forberedt på å kunne tape noe på sine innskudd. Det gjelder i særlig grad dem som holder innskudd i banker som har en liten andel av ikke-preferert gjeld.

7. Oppsummering

Innskyterpreferanse som gjelder alle innskudd fra ikke-finansiell sektor kan ventes å ha følgende konsekvenser:

- Bankene vil bli stilt overfor en riktigere prising av sine innlån i markedet, siden ikke-prefererte kreditorer vil kreve et større risikopåslag. Sagt på en annen måte vil subsidieringen av bankene gjennom manglende risikoprising av innskuddsgarantien og den implisitte statsgarantien bli redusert.
- Ikke-profesjonelle innskytere som tidvis har behov for å holde bankinnskudd utover det sikrede beløpet på 2 millioner, vil få mindre sannsynlighet for tap på sine innskudd.
- Det kan bli større sjanse for «pengemarkeds-run» mot banker hvor den ikke-prefererte gjelden utgjør en liten andel av bankens finansiering. Det gjelder i hovedsak mindre banker.
- Det vil neppe være sterke insentiver for bankene til å omgå innskyterpreferanse for eksempel ved å overføre aktiva til OMF-kredittforetak.
- Betalingsoppgjøret kan bli berørt ved at oppgjørsbankene i nivå 2-oppgjøret kan bli interessert i å kreve at deltakende banker stiller pant. Eventuelt kan nivå 2-banker ønske å gjennomføre oppgjøret i Norges Bank i stedet.
- Innskyterpreferanse vil bare være aktuelt for norske banker, ikke for filialer av utenlandske banker, med mindre hjemlandet har innskyterpreferanse.

- Ved en eventuell innføring av innskyterpreferanse må en ta stilling til hvordan ikke-preferert gjeld som er utestående på innføringstidspunktet, skal behandles. Dersom en velger å la slik gjeld beholde sin prioritet, såkalt «grandfathering», må en i en overgangsperiode ha spesielle regler for ny ikke-preferert gjeld. Det er imidlertid ikke opplagt at en må bruke «grandfathering» om det skal innføres innskyterpreferanse, men de juridiske sidene må klarlegges.

Litteratur

Bakke, Bjørn, Ketil Rakkestad og Geir Arne Dahl (2010): «Obligasjoner med fortrinnsrett – et marked i sterk vekst», *Penger og Kreditt* nr. 1/2010 (årg. 38), s.4–19

EU Commission (2012): «Directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms», COM(2102) 280/3

HM Treasury (2011): «The Governemnet Response to the Independent Commission on Banking», London, December 2011

Independent Commission on Banking (2010): «Final Report, Recommendations», London September 2011

Kaufman George (1997): «The New Depositor Preference Act: Time Inconsistency in Action» *Managerial Finance* 23, nr.11, s.56–63

Marino James A. og Rosalind L. Bennett (1999): «The Consequences of National Depositor Preference» *FDIC Banking Review Bd. 12*, nr. 2 s. 19–38

Norges Bank (2010): «Det norske systemet for bankkriseløsninger – mulige forbedringer (1)» Vedlegg til brev til Finansdepartementet av 29. november 2010

NOU (2011:1): *Bedre rustet mot finanskriser*. Finansdepartementet, Oslo

Osterberg og Thomson (1997): «Depositor preference legislation and failed banks' resolution costs» Federal Reserve bank of Cleveland Working Paper 9715

Pazarbasioglu Ceyla, Jianping Zhou, Vanessa Le Leslé, and Michael Moore (2011): «Contingent Capital: Economic Rationale and Design Features» IMF Staff Discussion Note, SDN/11/01