



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

VÅR REFERANSE
21/8719

DERES REFERANSE
13/3070

UNNTATT OFFENTLIGHET
Offl. § 15 tredje ledd

DATO
30.08.2021

Fastsettelse av beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer

1. Bakgrunn

Finanstilsynet viser til Finansdepartementets brev 17. august 2021 til Norges Bank med kopi til Finanstilsynet, der departementet ber om Norges Banks eventuelle merknader til et utkast til bestemmelse om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer. Svarfristen er 30. august 2021.

Fastsettelsen av motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobuffer er beslutninger av stor viktighet for Finanstilsynets virksomhet. Det gjelder både selve bufferkravene og prosedyrene for å fastsette disse. Finanstilsynet merker seg at departementet ikke har funnet grunn til å be om Finanstilsynets merknader til forslaget. I lys av sakens viktighet for tilsynsvirksomheten, finner Finanstilsynet det likevel nødvendig å gi slike merknader.

2. Om beslutningsgrunnlaget

Plassering av makrotilsynsmyndighet, herunder fastsettelsen av bufferkrav, er et krevende spørsmål som er viet stor internasjonal oppmerksomhet med ulike oppfatninger blant myndigheter. Finanstilsynet mener derfor saken burde ha vært bedre opplyst og begrunnet. Blant annet burde beslutningsgrunnlaget også inneholde en vurdering av alternative løsninger for å fastsette bufferkrav.

I departementets brev står det at forslaget er i tråd med praksis i flere andre land. I land det er naturlig å sammenligne Norge med, er imidlertid regelen at makrotilsynskompetansen enten er lagt til finanstilsynet eller til overordnet departement når landet har finanstilsynet utenfor sentralbanken. I land som har lagt makrotilsynskompetanse til sentralbanken, er også banktilsynsmyndigheten lagt til sentralbanken. I internasjonal sammenheng er det ikke vanlig å legge beslutningsmyndigheten for bufferkrav til sentralbanken med mindre banktilsynsmyndigheten også ligger i sentralbanken.

I de nordiske landene er myndigheten til å fastsette makrotilsynsvirkemidler, som motsyklisk kapitalbuffer, lagt til finanstilsyn eller departementer. Motsyklisk buffer fastsettes av finanstilsynene i Sverige og Finland, og ble fastsatt av finanstilsynet på Island fram til tilsynet ble slått sammen med sentralbanken. I Danmark fastsettes motsyklisk kapitalbuffer av Erhvervsministeriet basert på råd fra Det systemiske risikoråd (som ledes av sentralbanksjefen og har medlemmer fra berørte departementer, Finanstilsynet og sentralbanken, samt uavhengige eksperter).

3. Bufferkravenes betydning for tilsynsvirksomheten

Finanstilsynet har tidligere, blant annet i brev 30. januar 2019 til Finansdepartementet om delegasjon mv. til Finanstilsynet, redegjort for tilsynets vurderinger av makrotilsynets plassering og betydning for tilsynsvirksomheten.

Et godt finanstilsyn må ta hensyn til den gjensidige påvirkningen mellom makroøkonomien og finansmarkedene. Arbeidet med makroøkonomisk overvåking og tilsynsvirksomhet, herunder dokumentbasert overvåking, er integrert i Finanstilsynet. Informasjon fra ordinære tilsyn og tematiske tilsyn kanaliseres tilbake til den makroøkonomiske overvåkingen og den dokumentbaserte analysevirksomheten. Vurderinger fra den makroøkonomiske overvåkingen inngår som grunnlag for spesialanalyser og bakgrunnsinformasjon ved stedlige tilsyn. I vurderingene av bankenes kapitalbehov inngår vurderinger av risikoen i den enkelte bank og risikoen i økonomien som helhet. Det legges vekt på både den risikoen som bankene står overfor som følge av den makroøkonomiske utviklingen, og systemrisiko generert av bankenes tilpasning. I lang tid har Finanstilsynet lagt stor vekt på å følge utviklingen i boligpriser, husholdningenes gjeld, bankenes boliglånspraksis og etterlevelse av boliglånsretningslinjer/-forskrift.

Stresstester av bankenes resultater og kapitaldekning er en viktig del av Finanstilsynets makrotilsyn. Stresstestene er også viktige for tilsynets vurdering av kapitalbehovet i enkeltbanker. Bankene skal i henhold til kapitaldekningsregelverket utføre stresstester av soliditet og likviditet. Disse skal inngå som et sentralt element i bankenes interne kapitalvurderingsprosess. Finanstilsynet skal etter artikkel 100 i direktiv 2013/36/EU utføre egne stresstester av den enkelte bank. Disse stresstestene skal, sammen med bankenes egne stresstester og andre risikovurderinger, inngå i tilsynets samlede risikovurdering av bankene. Stresstester inngår også i vurderingene av bankenes kapitalmål. For disse formålene har tilsynet utviklet et omfattende system for stresstesting av bankenes resultater og kapitaldekning.

Finanstilsynet fører tilsyn med finansforetak (herunder banker og forsikringsforetak), verdipapirforetak, eiendomsmeglere, inkassoforetak, regnskapsførere og revisorer, oppgjørs- og avregningsentraler og verdipapirmarkedene. Foretakene rapporterer store datamengder på regelmessig basis til Finanstilsynet. Dataene analyseres fortløpende. Tilsynet har således god tilgang til data om utviklingen i norske finansforetak, verdipapirforetak, markeder og realøkonomien i Norge og internasjonalt. Dette gjør det mulig for Finanstilsynet å identifisere og følge opp kilder til oppbygging av systemrisiko, og til å vurdere egnede virkemidler og dimensjoneringen av disse.

Etter Finanstilsynets mening er det ikke hensiktsmessig at ulike deler av kapitaldekningsregelverket forvaltes av flere myndighetsorganer. Det er det samlede kapitalkravet, inkludert bufferkrav, som har betydning for soliditeten i det enkelte foretak og for robustheten i det finansielle systemet. Det er derfor behov for å koordinere fastsettelsen av kapitalkrav etter de ulike delene av regelverket. Myndighetenes forvaltning av kapitalkravene omfatter også Finanstilsynets fastsettelse av pilar 2-krav og godkjenning av IRB-modeller, som er en viktig del av grunnlaget for å fastsette bankenes samlede kapitalkrav.

Fastsettelsen av bufferkrav må ses i sammenheng med oppfølgingen av foretakenes etterlevelse av kravene. Når en bank ikke oppfyller det samlede bufferkravet, vil banken normalt bli underlagt restriksjoner på utbyttebetalinger, bonusbetalinger og tilbakekjøp av egne aksjer. Banken vil også bli bedt om å utarbeide en oppkapitaliseringsplan. Disse forholdene vil bli håndtert av Finanstilsynet.

Hensynene omtalt ovenfor kan tilsi at myndigheten til å fastsette systemrisikobuffer, buffer for systemviktige finansforetak og motsyklisk kapitalbuffer legges til Finanstilsynet.

Finansdepartementet foreslår å gi Norges Bank i oppgave å gi råd til departementet minst annethvert år om nivået på systemrisikobufferkravet. I begrunnelsen vises det blant annet til at faste råd fra Norges Bank vil bidra til å styrke den viktige kontakten med det europeiske systemrisikorådet (ESRB). Finanstilsynet vil understreke at også tilsynet deltar i ESRB og kan ivareta denne kontakten. Hensynet til koordinert og

helhetlig tilnærming kan tilsi at Finanstilsynet også bør ha som oppgave å gi råd om fastsettelsen av systemrisikobufferen.

4. Konklusjon

En bestemmelse som foreslått av departementet vil være uheldig for Finanstilsynets mulighet til å utøve tilsynsvirksomheten på en god måte. Gjeldende prosedyrer for å fastsette bufferkrav bør ikke endres uten en grundig vurdering og avveining av alternativer. Det bør derfor ikke fastsettes en bestemmelse som foreslått av departementet.

For Finanstilsynet

Finn Arnesen
styreleder

Morten Baltzersen
finansstilsynsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi til:
Norges Bank