



Henstilling

Forhøjelse af den systemiske buffersats på Færøerne

Det Systemiske Risikoråd henstiller til erhvervsministeren, at den generelle del af den systemiske buffersats for eksponeringer på Færøerne øges til 2 pct. fra 1. januar 2019 og til 3 pct. fra 1. januar 2020.

Det Systemiske Risikoråd, Rådet, har til opgave at identificere og overvåge systemiske finansielle risici på Færøerne og kan henstille om makroprudentielle tiltag, der vedrører bankerne på Færøerne.¹ Formålet med den generelle systemiske buffer er at gøre bankerne mere modstandsdygtige over for store udsving i den færøske økonomi.

Det er erhvervsministeren, der er ansvarlig for fastsættelsen af den systemiske buffersats for Færøerne. Ministeren har i overensstemmelse med Rådets henstilling fra marts 2017 fastsat en generel systemisk buffersats på 1 pct. for eksponeringer på Færøerne fra 1. januar 2018. Den aktuelle henstilling er en opfølgning på henstillingen fra marts 2017, hvor Rådet vurderede, at buffersatsen bør øges yderligere over de kommende år.² Det færøske systemiske risikoråd har været inddraget i Rådets drøftelse af buffersatsen.

For at sikre ens konkurrencevilkår for færøske og udenlandske banker med eksponeringer på Færøerne anbefaler Rådet fortsat, at ministeren anmoder myndigheder i andre relevante lande om at anerkende den systemiske buffersats for de færøske risikoeksponeringer.³

Erhvervsministeren er forpligtet til, inden for en periode på tre måneder, enten at gennemføre henstillingen eller at give en redegørelse, hvori det forklares og begrundes, hvorfor henstillingen i givet fald ikke gennemføres.

Begrundelse

Den færøske økonomi er lille og åben med en koncentreret erhvervsstruktur, der i høj grad afhænger af fiskeri og fiskeopdræt. Det gør økonomien sårbar over for negative økonomiske stød, der gennem direkte og indirekte effekter kan medføre tab i banksektoren og forstærke udsving i realøkonomien. Historisk har der været store udsving i den færøske økonomi og stor variation i de færøske bankers nedskrivninger. Det er fortsat Rådets vurdering, at den færøske finansielle sektor er sårbar over for de strukturelle forhold, der kendetegner den færøske økonomi, jf. bilag A.

Rådet finder, at den systemiske buffer for Færøerne kan adressere disse sårbarheder. Formålet med den systemiske buffer er at forebygge og begrænse strukturelle sårbarheder. Bufferen øger bankernes kapitalisering, så de er bedre i stand til at modstå negative økonomiske stød. Det bidrager til at sikre finansiell stabilitet på Færøerne.

¹ I begyndelsen af 2018 blev der oprettet et færøsk systemisk risikoråd. Dette råd kan afgive observationer, advarsler og henstillinger, som vedrører færøske ansvarsområder. I forhold til danske ansvarsområder på det finansielle område kan det færøske risikoråd afgive udtalelser til Det Systemiske Risikoråd i Danmark.

² Henstillingen findes her: <http://www.risikoraad.dk/nyheder/2017/mar/henstilling-om-aktivering-af-den-systemiske-buffer-paa-faeroeerne/>

³ Se bilag C for detaljer.

De fleste færøske banker vil kunne opfylde kravet om en generel systemisk buffersats på 3 pct. med deres aktuelle kapitalniveau og indfasning af andre kapitalbufferkrav, jf. bilag B. Hertil kommer, at det er nemmere for bankerne at øge deres kapital i perioder med økonomisk opsving og positiv indtjening som i den aktuelle situation. Den mindste færøske bank vil skulle øge sin kapitalprocent.

Kravet om, at bankerne skal opretholde en systemisk buffer, er ikke et hårdt krav. Det vil sige, at banker, der bryder kravet, ikke vil miste deres licens til at drive bank. Bankerne vil i stedet blive mødt med et krav om at indsende en kapitalbevaringsplan til Finanstilsynet, ligesom der kan være begrænsninger på udbetaling af fx bonus og udbytte, hvis de ikke overholder det kombinerede kapitalbufferkrav.⁴ For de systemisk vigtige banker, SIFI'er, vil den generelle systemiske buffersats være et tillæg til SIFI-kravene, som er under indfasning frem mod 2019.

Den systemiske buffer blev introduceret i den finansielle regulering efter finanskrisen som en del af et større sæt reformer, der skal gøre den finansielle sektor mere robust. Den systemiske buffer anvendes også i andre lande, jf. bilag C.



Lars Rohde, formand for Det Systemiske Risikoråd

Udtalelse fra ministeriernes repræsentanter i Rådet

"Det følger af lovgivningen om Det Systemiske Risikoråd, at henstillinger rettet mod regeringen skal indeholde en udtalelse fra ministeriernes repræsentanter i Rådet. Ministeriernes repræsentanter samt Finanstilsynet har ikke stemmeret i forhold til henstillinger rettet mod regeringen.

Regeringen vil afvente stillingtagen fra det færøske landsstyre med henblik på at vurdere, om de rette forudsætninger er til stede for at følge henstillingen. På den baggrund vil regeringen inden for 3 måneder tage stilling til henstillingen fra Det Systemiske Risikoråd."

⁴ Det kombinerede kapitalbufferkrav består, ud over den systemiske buffer, af kapitalbevaringsbufferen og den kontracykliske kapitalbuffer, jf. bekendtgørelse nr. 1349 af 12. december 2014 om opgørelse af det kombinerede bufferkrav, det maksimale udlodningsbeløb og indholdet af en kapitalbevaringsplan for visse finansielle virksomheder samt Finanstilsynets notat "Bestemmelser om kapitalbevaringsplan og opgørelse af det maksimale udlodningsbeløb" på Finanstilsynets hjemmeside.

Bilag A: Baggrund for henstilling om forhøjelse af den generelle systemiske buffersats

I dette bilag uddybes sårbarhederne i det finansielle system, der følger af de strukturelle forhold, der kendetegner den færøske økonomi.

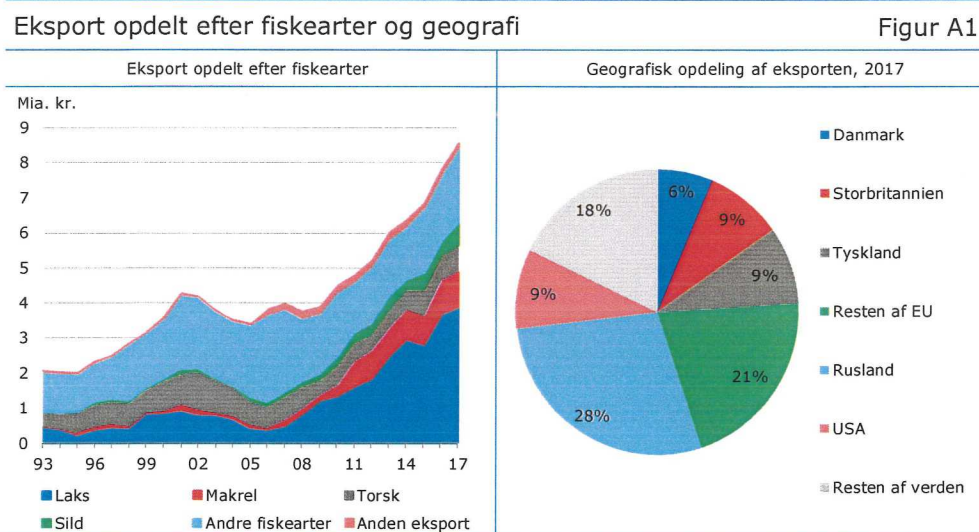
Færøsk økonomi afhænger i høj grad af fiskeopdræt og fiskeri

Fiskeri- og opdrætserhvervene har en afgørende betydning for indkomst- og beskæftigelsesmulighederne på Færøerne, om end serviceerhvervene har fået en stadig større rolle. Fiskeri og fiskeopdræt udgjorde ca. en femtedel af den samlede bruttoværditilvækst på Færøerne i 2015.⁵ Hertil kommer relaterede brancher som fx fiskeindustrien.

Værdien af fisk og skaldyr har udgjort over 95 pct. af vareeksporten i en længere årrække, jf. figur A1 (venstre). Opdrættede laks har udgjort en stigende andel siden 2006, og udgjorde 46 pct. af fiskeeksporten i 2017.⁶

Rusland er Færøernes største eksportmarked, jf. figur A1 (højre). Det skal bl.a. ses i lyset af, at Færøerne ikke er omfattet af den handelsembargo, som Rusland har sat i kraft over for EU og andre vestlige lande, der har indført sanktioner mod Rusland.⁷ Det næststørste marked uden for EU er USA. Den amerikanske efterspørgsel efter færøsk opdrætsslaks begyndte, da chilenske opdrætsbesætninger fik udbredte problemer med sygdom.⁸

Mulige risikofaktorer for færøsk eksport – og dermed økonomien – er kraftige fald i fiskepriserne, stor reduktion i bestandene eller sygdomme i opdrættet. Det mindsker i nogen grad sårbarheden i økonomien, at indtjeningen fordeler sig på forskellige slags fiskerierhverv, og at der er gennemført tiltag for at undgå smit-tespredning mellem opdrætsvirksomhederne.



Note: Venstre figur: Værdi af den samlede eksport ekskl. skibe og fly. Seneste observation er 2017.

Højre figur: Værdi af den samlede eksport.

Kilde: Hagstova Føroya.

Lille, åben økonomi med store økonomiske udsving

Da den færøske økonomi er lille og åben og har en koncentreret erhvervsstruktur, kan de økonomiske udsving være store. Det har også vist sig historisk, jf.

⁵ Bruttoværditilvæksten opdelt på brancher findes kun frem til 2015, som er det seneste år for endelige nationalregnskabstal på Færøerne.

⁶ I mængder er andelen af laks steget fra 3 pct. af fiskeeksporten i 2006 til 13 pct. i 2017.

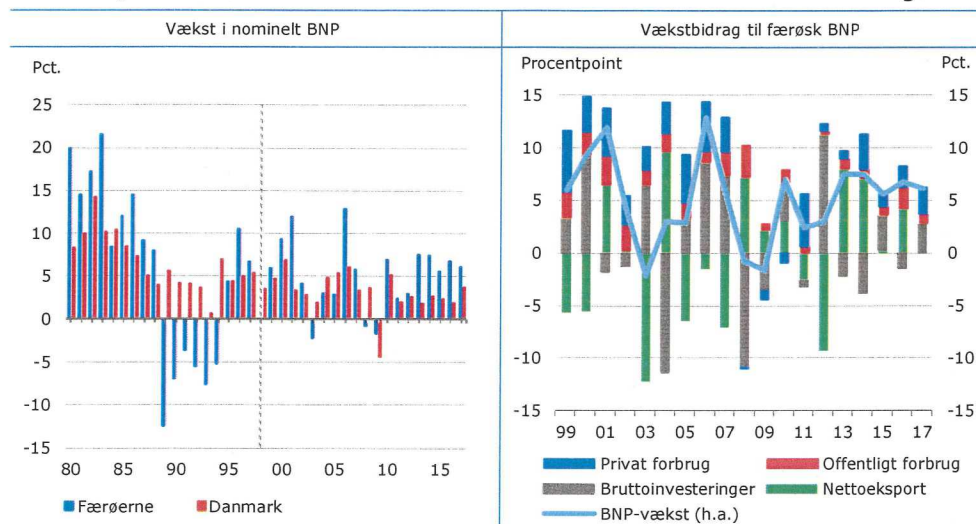
⁷ I 2013 udgjorde den færøske eksport til Rusland 11 pct. mod 28 pct. i 2017.

⁸ Det medvirkede også til en væsentlig stigning i laksepriserne. Jf. *Beretning 2016*, Rigsombudsmanden på Færøerne.

figur A2 (venstre).⁹ En opgørelse af vækstbidrag til BNP viser, at der er stor variation i de forskellige komponenter, særligt for nettoeksporten og investeringerne, jf. figur A2 (højre).

Udvikling i BNP

Figur A2



Note: Løbende priser. Databrud for de færøske data i 1998, jf. den stiplede linje i figuren til venstre. 2016 og 2017 er estimater fra Hagstova Føroya.

Kilde: Danmarks Statistik og Hagstova Føroya.

Finansielle implikationer kan være store

Et negativt stød kan hurtigt sprede sig i en lille, åben økonomi som den færøske. Da økonomien i høj grad afhænger af fiskeri og fiskeopdræt, vil et negativt stød til disse erhverv også påvirke andre dele af økonomien, herunder relaterede brancher og banksektoren. Hvis de berørte virksomheder ikke kan betale deres lån tilbage, vil det betyde tab i bankerne. De færøske bankers nuværende udlån til "Fiskeri, fiskeopdræt mv." udgør 19 pct. af det samlede udlån til erhverv, jf. figur A3 (venstre). Da denne branche er vigtig for andre brancher, vil risici relateret til fiskeri og fiskeopdræt imidlertid være højere, end det direkte udlån tilsiger. Hertil kommer, at afledte effekter via lavere indkomster og følgende lavere økonomisk aktivitet medfører øget risiko for tab i bankerne. Når udsving i økonomien er store, kan bankernes potentielle tab også være store.

Stor variation i bankernes nedskrivninger

Før bankerne realiserer tab, skal de – når der konstateres værdiforringelse – foretage nedskrivninger på deres udlån. Historisk har udsvingene i bankernes nedskrivninger været store, jf. figur A3 (højre).

De negative nedskrivninger, dvs. tilbageførsler, i anden halvdel af 1990'erne skal ses i lyset af forudgående store nedskrivninger i kriseårene i begyndelsen af 1990'erne. I årene 1992-93 blev omtrent halvdelen af bankernes udlån nedskrevet.¹⁰ Den færøske krise i begyndelsen af 1990'erne var omfattende. En medvirkende årsag var store fald i fangstmængder og fiskepriser, der bl.a. betød, at skibe, fabrikker og banker måtte give op.

I 2003 skal de store nedskrivninger bl.a. ses i lyset af, at opdræts erhvervet var presset som følge af lave laksepriser på verdensmarkedet og sygdom blandt

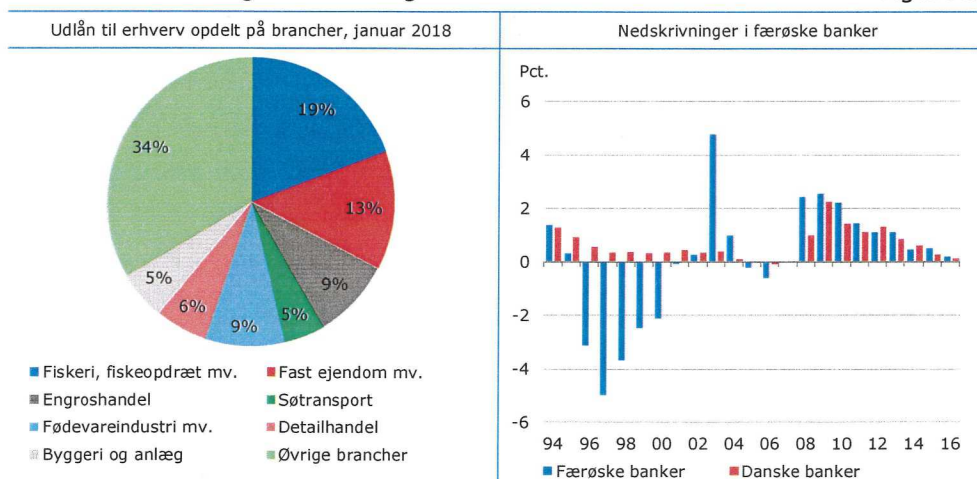
⁹ Færøsk BNP opgøres kun i løbende priser, hvorfor prisudviklingen på udenlandske markeder påvirker udviklingen i BNP. Der har fx været store pristigninger på laks siden 2013. Samtidig har der været prislefald på olie, hvilket har været gunstigt for det færøske bytteforhold. Se også *Beretning 2017* fra Rigsombudsmanden på Færøerne.

¹⁰ I 1990'erne var det ikke nedskrivninger, men hensættelser. I 1992-93 måtte bankerne hensætte 4 mia. kr., svarende til halvdelen af de bogførte udlån og garantier. Af de samlede hensættelser på 4,9 mia. kr. måtte 3,5 mia. kr. efterfølgende afskrives som tabt, mens 1 mia. kr. kunne tilbageføres, jf. Astrup Hansen (2017), *Færøerne – fra planøkonomi til markedsøkonomi*, *Samfundskøbenhavn*, DJØF, nr. 1, april.

laksene.¹¹ Udlån og garantier for fiskeriet blev nedskrevet med ca. 20 pct. af den samlede nedskrivningsprocent på 4,8 pct.¹² Andelen af nedskrivninger relateret til fiskeopdrættet kan imidlertid være større, da dele af andre brancher vil være knyttet hertil.

Den sidste periodes nedskrivninger, der fulgte efter den globale finanskrisen, er mere bredt fordelt mellem forskellige brancher.

Udlån til erhverv og nedskrivninger Figur A3



Note: Venstre figur: Udlån fra færøske banker til ikke-finansielle selskaber på Færøerne, januar 2018.
 Højre figur: Nedskrivninger i pct. af udlån og garantier. Data før 2005 er hensættelser. Det skal bemærkes, at den danske banksektor ikke er direkte sammenlignelig med den færøske banksektor men bidrager til at give et billede af nedskrivningernes størrelse.

Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank.

¹¹ Efter 2001 medførte en kombination af sygdom og kraftigt faldende markedspriser store tab i opdræts erhvervet, jf. Beretning 2004, Rigsombudsmanden på Færøerne.

¹² Jf. data fra Finanstilsynet.

Bilag B: Bankernes kapitalforhold

De fleste færøske banker vil med deres aktuelle kapitalniveau og indfasning af andre kapitalbufferkrav kunne opfylde kravet om en forhøjelse af den systemiske buffersats med 2 procentpoint til et niveau på 3 pct., jf. tabel B1. Den mindste færøske bank vil imidlertid skulle øge sin kapitalprocent.

Tre ud af fire færøske banker er udpeget som systemisk vigtige institutter, SIFI'er. For SIFI'erne er den generelle systemiske buffersats et tillæg til SIFI-kravene, der indføres frem mod 2019 og afhænger af bankernes systemiskhed.

Kapitaloverdækning, ultimo 2017				Tabel B1
Pct. af risikoeksponeringerne	BankNordik	Betri	Nordoya	Suduroyar
Solvensprocent	19,8	26,2	19,2	15,4
Egentlig kernekapitalprocent	17,5	26,2	17,2	13,9
Individuelt solvensbehov	9,0	11,5	9,6	10,3
Bufferkrav 2018	4,0	4,4	4,0	2,8
Bufferkrav 2019	5,0	5,4	5,0	3,5
Kapitaloverdækning 2018	6,7	10,4	5,5	2,4
Kapitaloverdækning 2019	5,7	9,4	4,6	1,8

Note: Bufferkravene er kapitalbevaringsbuffer og den systemiske buffer inkl. SIFI-krav. Bufferkravene indføres frem mod 2019. Kapitaloverdækningen er beregnet under antagelse af uændrede kapitalprocenter og søjle II-tillæg.

Kilde: Finanstilsynet.

Rådet inddrager også andre politiktiltag i sine overvejelser om den systemiske buffersats, herunder indfasning af kommende kapitalbufferkrav frem mod 2019. Et andet kommende krav til institutterne er det såkaldte NEP-krav, der er et krav til institutternes nedskrivningsegne passiver (NEP).¹³ Formålet med NEP adskiller sig imidlertid fra formålet med den systemiske buffer. NEP skal sikre, at institutterne kan restruktureres eller afvikles uden brug af statslige midler, og uden at afviklingen får betydelig negativ effekt på den finansielle stabilitet. NEP-kravet kan opfyldes med flere typer kapital og gældsinstrumenter, hvor bufferkravene udelukkende kan opfyldes med egentlig kernekapital.

¹³ NEP er passiver, der er egnede til at absorbere tab og rekapitalisere et institut i en afviklingssituation.

Bilag C: Effekter i andre lande

Forhøjelsen af den generelle del af den systemiske buffersats med 2 procentpoint forventes ikke at få de færøske banker til at øge deres udlån i udlandet i nævneværdig grad. Da de færøske bankers eksponeringer i udlandet samtidig er beskedne, vurderes den finansielle stabilitet uden for Færøerne at være upåvirket af det foreslåede tiltag.

Rådet anbefaler, at andre relevante lande anerkender den generelle systemiske buffersats på 3 pct. for alle færøske risikoeksponeringer. Ud over at sikre ens konkurrencevilkår for færøske og udenlandske banker vil det øge de udenlandske bankers modstandskraft over for de strukturelle risici på Færøerne. Tiltaget kan derfor have en positiv effekt i lande, der har banker med betydelige eksponeringer på Færøerne.¹⁴

Det er frivilligt for myndigheder i andre lande at anerkende den systemiske buffersats, da Færøerne ikke er et EU- eller EØS-land. I de tilfælde, hvor myndigheder i andre lande anerkender tiltaget, kan institutter med meget små færøske eksponeringer fritages fra kravet. Til det formål anbefaler Rådet en absolut institutspecifik grænse på 200 mio. kr. Det svarer til 1 pct. af det samlede udlån på Færøerne fra både ind- og udland.

Den systemiske buffer anvendes også i andre lande

Island og Estland er eksempler på lande, der anvender den systemiske buffer for alle indenlandske eksponeringer.¹⁵ Begge lande er små, åbne økonomier, hvor uforudsete negative stød kan udvikle sig hurtigt og kraftigt. Den systemiske buffersats er sat til 1 pct. i Estland og 3 pct. i Island. I begge lande har systemisk vigtige institutter også et særskilt kapitalkrav.¹⁶

¹⁴ Effekten forventes imidlertid at være lille, da de udenlandske bankers eksponeringer på Færøerne udgør en beskedent andel af de pågældende bankers samlede eksponeringer.

¹⁵ For *Estland*: Notifikation til ESRB om anvendelse af den systemiske buffer og "Systemic risk buffer and other systemically important institutions buffer, Analysis of the setting of the buffer requirements in Estonia", April 2016.

For *Island*: "Recommendations to the Financial Supervisory Authority to introduce a capital buffer for systemically important financial institutions, a systemic risk buffer, and a countercyclical capital buffer", Financial Stability Council, 22 January 2016, og "Recommendation concerning a systemic risk buffer: rationale", Financial Stability Council, 22 January 2016.

¹⁶ SIFI-kravene i Estland og Island er implementeret ved at anvende en anden kapitalbuffer: O-SII-buffere ("Other Systemically Important Institutions"-buffer). Denne buffer er specifikt målrettet SIFI'er, mens den systemiske buffer har bredere anvendelsesmuligheder. O-SII-buffere, der har et loft på 2 pct. i EU-lovgivningen, er ikke implementeret i dansk og færøsk lovgivning.