

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.  
13/3070

Vår ref.  
FST/MT/IWB/13/01042

Oslo  
9. august 2013

### **Høring - forskrift om motsyklisk kapitalbuffer**

Norges Bank viser til høringsbrev fra Finansdepartementet 28. juni 2013 om forskrift for den motsykliske kapitalbufferen. Forskriften er foreslått gitt med hjemmel i sentralbankloven § 2, finanstillsynsloven § 2 og finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e.

Norges Bank støtter forslaget om at det etableres en motsyklisk kapitalbuffer i bankene. God kapitaldekning i bankene er vesentlig for finansiell stabilitet. Banksektoren blir mer robust mot tilbakeslag i økonomien, og det blir mindre sannsynlig at eventuelle tap i bankene må dekkes av andre. Den motsykliske kapitalbufferen kommer i tillegg til permanente buffere og krav til bankenes kapitaldekning. Formålet med denne bufferen er å gjøre bankene mer solide når finansielle ubalanser bygger seg opp, slik at de står bedre rustet til å møte en fremtidig lavkonjunktur. En motsyklisk kapitalbuffer vil dessuten kunne bidra til å dempe høy kredittvekst og redusere faren for at finansielle ubalanser utløser eller forsterker en lavkonjunktur.

Etter utkastet ligger beslutningsmyndigheten for den motsykliske kapitalbufferen hos Finansdepartementet. Norges Bank blir pålagt både å utarbeide et beslutningsgrunnlag hvert kvartal og å gi departementet råd om beslutning fire ganger i året. Norges Bank har ikke innvendinger til at Finansdepartementet fatter beslutning om den motsykliske kapitalbufferen etter råd fra Norges Bank.

Angivelsen av sentralbankloven § 2 innebærer at departementet foreslår at instruksjonsbestemmelsen i tredje ledd skal anvendes. Det vil i så fall være andre gang bestemmelsen blir benyttet. Første gang var da pengepolitisk forskrift ble gitt i 2001. Etter bestemmelsen skal banken ha anledning til å uttale seg, og melding om vedtak sendes Stortinget snarest mulig. Norges Bank har ikke innvendinger til at sentralbankloven anvendes, men vil for sin del anta at sentralbankloven § 3 første ledd om at Norges Bank «skal avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet» kan gi tilstrekkelig grunnlag for forskriften sammen med finansieringsvirksomhetsloven § 2-9e. En generell regel om utsatt offentlighet vil imidlertid trolig kreve hjemmel i sentralbankloven § 2 eller egen

avtale med banken, samt at eventuelle innsynsbegjæringer behandles av departementet iht offentliglova § 29 annet ledd.

I utkastet til forskrift heter det:

«Norges Bank skal hvert kvartal utarbeide et grunnlag for beslutningen om nivået på den motsykliske kapitalbufferen. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant informasjon og vurderinger. Beslutningsgrunnlaget skal inneholde oversikt over forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden, samt andre indikatorer, og Norges Banks vurdering av systemrisiko som bygges opp eller er bygget opp over tid.»

Norges Bank har i Pengepolitisk rapport 1/13, Pengepolitisk rapport 2/13 og Norges Bank Memo 1/2013 redegjort for beslutningsgrunnlaget og kriteriene som vil ligge til grunn for bankens råd. Den motsykliske bufferen bør oppfylle følgende kriterier:

1. Bankene bør bli mer robuste i gode tider
2. Bufferkravet bør ses i lys av andre krav til bankene
3. Tilbakeslag i det finansielle systemet bør lindres

Beslutningsgrunnlaget for den motsykliske kapitalbufferen vil som en hovedregel ta utgangspunkt i indikatorer som belyser oppbygging av finansielle ubalanser. Beslutningsgrunnlaget vil inneholde en oversikt over forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden. Usikkerheten i beregningen av langsiktige trender kan belyses ved å bruke ulike beregningsmetoder. Som nøkkelindikatorer for finansielle ubalanser har banken til nå i tillegg festet seg ved utviklingen i bolig- og eiendomspriser samt hvor stor andel av sin finansiering bankene henter i finansmarkedet. Andre indikatorer som belyser utviklingen i kreditt, i husholdningenes og foretakenes tilpasning og i bankenes balanser vil også trekkes inn i vurderingen. Etter hvert som Norges Bank vinner ny innsikt, vil indikatorene og metodene kunne utvikles videre.

Indikatorene som belyser oppbygging av finansielle ubalanser, er lite egnet som grunnlag for å vurdere når bufferkravet skal senkes. Annen informasjon knyttet til uro i markedene, sterkt fall i bolig- og eiendomsprisene eller utsikter til tap i bankene vil da være mer relevant.

Vurderingen av finansielle ubalanser er et viktig premiss når Norges Bank anslår utsiktene for norsk økonomi. Analysene av finansiell stabilitet og grunnlaget for pengepolitikken må derfor ses i sammenheng. Norges Bank vil legge fram beslutningsgrunnlaget for den motsykliske kapitalbufferen i *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet* fire ganger i året.

I utkastet til forskrift heter det videre:

«Norges Bank skal fire ganger i året, senest innen utgangen av hvert kvartal, gi departementet råd om beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbufferen, inkludert råd om i hvilken grad norske finansinstitusjoner bør oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer for den del av virksomheten som drives i andre land.»

Kravet til motsyklisk kapitalbuffer bør økes når finansielle ubalanser bygger seg opp eller har bygd seg opp. Det vil ikke være en mekanisk sammenheng mellom utviklingen i de ulike

indikatorene som inngår i beslutningsgrunnlaget, og rådet om den motsykliske bufferen. Rådet vil bygge på bankens faglige skjønn, hvor også andre forhold vil trekkes inn i vurderingen. Størrelsen på bufferen vil vurderes i sammenheng med øvrige krav til bankene.

Den motsykliske kapitalbufferen er ikke et virkemiddel for å finstyre økonomien. Norges Bank legger til grunn at bankene normalt holder en motsyklisk kapitalbuffer som beredskap mot en eventuell krisesituasjon.

Hensynet til robusthet tilsier at kravet til bufferen ikke uten videre trappes ned selv om det er tegn til at finansielle ubalanser skulle avta. Det er først når det i en nedgangskonjunktur er utsikter til tap og innstramning i bankenes utlån at det vil være riktig å redusere bufferkravet. Kapitalkravet skal ikke reduseres for å avhjelpe problemer i enkeltbanker.

Norges Bank vil som hovedregel legge til grunn at beregningsgrunnlaget for den motsykliske kapitalbufferen også omfatter den delen av virksomheten som drives i andre land. Dersom andre lands myndigheter har fastsatt et eget bufferkrav, vil hovedregelen være at dette gjelder for den delen av virksomheten som drives i landet.

Etter utkastets § 3 siste ledd er rådet fra Norges Bank «unntatt offentlighet inntil departementets vedtak om nivået på den motsykliske kapitalbufferen er fattet». Norges Bank mener flere forhold taler for å offentliggjøre både rådet og beslutningsgrunnlaget på det tidspunktet rådet sendes departementet.

Åpenhet om bankens råd vil etter bankens syn gi et bedre grunnlag for forventningsdannelsen blant aktørene i finansmarkedet. For å skape ro, tillit og troverdighet i markedet og i bankene til den nye kapitalbufferen er det etter Norges Banks syn viktig at både bankens råd og departementets beslutning er forutsigbare over tid. Hensynet til å unngå spekulasjon og redusere usikkerheten i finansmarkedene, herunder aksjemarkedet, taler for at både beslutningsgrunnlaget og Norges Banks råd gjøres offentlig kjent samtidig og på et tidspunkt som er annonsert på forhånd.

Utsatt offentlighet for rådet om motsyklisk buffer vil ikke være i samsvar med Norges Banks etablerte praksis for åpenhet.

Norges Bank har siden rapporten *Finansiell stabilitet* ble etablert i 1996 gitt Finansdepartementet råd om tiltak for å trygge finansiell stabilitet. Fra 2002 har rådene vært offentliggjort, og fra 2003 har rapportene vært lagt fram offentlig samtidig som rådene har vært sendt departementet.

Utsiktene for det samlede kapitalkravet bankene står overfor – herunder nivået på motsyklisk kapitalbuffer – vil være en del av beslutningsgrunnlaget når styringsrenten fastsettes. Kapitalkravet er et av flere forhold som må antas å kunne påvirke bankenes utlåns- og innskuddsmarginer. Inntil departementet eventuelt fatter en annen beslutning, vil Norges Banks beste anslag på kapitalkravet bygge på bankens råd om den motsykliske kapitalbufferen. Det taler for at bufferrådet gjøres offentlig kjent samtidig med analysene av pengepolitikken.

Offentleglovas behandling av utsatt offentlighet reiser også enkelte spørsmål knyttet til rutinemessig utsatt offentlighet for dokumenter oversendt fra organer som ikke er å anse som

underordnet. Norges Bank antar at ved eventuelle innsynsbegjæringer må spørsmål om utsatt offentlighet behandles konkret i hvert enkelt tilfelle, og eventuelt avgjøres av departementet etter offentleglova § 29 annet ledd.

Med hilsen

  
Øystein Olsen

  
Ida Wolden Bache