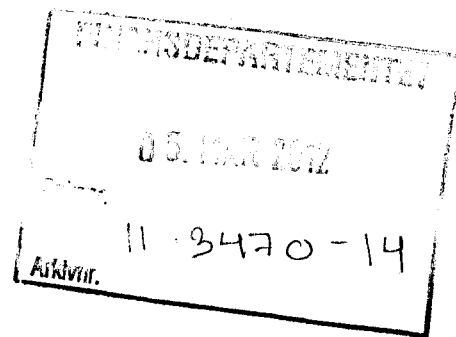


Finansdepartementet
0030 Oslo



Deres ref.

Vår ref.
SAB

Oslo
29.2.2012

Høring - rapport fra arbeidsgruppen om makroovervåking

Vi viser til Finansdepartementets brev av 30. januar 2012 hvor det bes om eventuelle merknader til rapporten fra en arbeidsgruppe som har vurdert spørsmål knyttet til overvåking av systemrisiko i det norske finanssystemet, herunder hvordan beslutninger om et motsyklisk kapitalbufferkrav skal organiseres. Norges Bank slutter seg i hovedsak til de vurderinger arbeidsgruppens flertall har gjort.

Adgangen til å pålegge bankene motsykliske kapitalkrav vil bli innført i EØS-området gjennom det nye kapitalkravsdirektivet/reguleringen CRD IV/CRR. ESRB¹ forutsetter i en tilrådning at virkemidlet innføres i hvert land senest 1. juli 2013. Formålet med det nye virkemidlet vil være å dempe svingningene i kreditt over sykkelen. Motsykliske bufferkrav skal bidra til dette på to måter: For det første gjør bufferkravene bankene mer motstandsdyktige og setter dem bedre i stand til å opprettholde normal utlånsaktivitet også i nedgangstider. For det andre skal økte bufferkrav dempe kredittveksten i gode tider og dermed redusere sannsynligheten for oppbygging av systemrisiko. Det kan være en merkostnad for bankene ved å finansiere virksomheten med egenkapital framfor gjeld. Dersom denne kostnaden veltes over i utlånsrentene, vil etterspørselen etter kreditt dempes. Etter Norges Banks vurdering vil et krav om motsyklisk buffer også kunne ha en betydelig signaleffekt, og bankene vil være klar over myndighetene har økt oppmerksomhet mot kredittveksten. Det kan videre være slik at bankene av hensyn til sine eiere selv ønsker å holde igjen på kredittveksten for å unngå å måtte redusere utbyttet eller hente inn ny egenkapital.

De norske bufferkravene skal gjelde alle banker som gir lån til norske kunder, også filialer av utenlandske banker. Begrunnelsen er at den systemrisikoen som er i ferd med å bygge seg opp, vil ramme hele økonomien, og kredittveksten må derfor begrenses fra alle banker.

Det foreliggende utkastet til direktiv forutsetter at beslutninger om bufferkrav tas med i utgangspunkt i en analyse av hvor mye forholdstallet mellom samlet kreditt og BNP avviker

¹ Recommendation of the European Systemic Risk board of 22 December 2011 on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3).

fra en langsiktig trend. Men beslutninger må baseres på et bredere analysegrunnlag, og det vil være nødvendig å utøve skjønn. Arbeidsgruppen skisserer i avsnitt 4.2.7 en beslutningsprosess som gir rammer for hvordan dette skjønnet bør utøves. Norges Bank vil understreke at bruk av makromodeller vil være et nyttig redskap for å sikre konsistens i vurderingene, selv om modellene aldri kan gi entydige svar på hva som er den beste beslutningen. Økningen i bufferkravet skal varsles 12 måneder i forkant. Framskrivninger av relevante økonomiske størrelser bør derfor være en del av beslutningsgrunnlaget. Også her vil makromodeller være nyttige hjelpemidler.

Flertallet i arbeidsgruppen foreslår at Norges Bank gis ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag og for å treffe beslutning om motsyklisk kapitalbuffer.

Kompetansen til å ta beslutningen om bufferkrav kan bli delegert fra Finansdepartementet til Norges Bank gjennom en forskrift med hjemmel i ny lov om finansforetak og finanskonsern. Departementet kan i forskriften også angi kriterier for bruken av virkemidlet. Det forutsettes videre at Norges Bank informerer departementet i forkant om de kvartalsvise beslutningene og grunnlaget for disse. Flertallet understreker at Norges Bank bør etablere en egen beslutningsprosess for det motsykliske kapitalbufferkravet, og at det bør være åpenhet om beslutningsgrunnlaget. De anbefaler også at det i ettertid foretas regelmessige gjennomganger av den måten Norges Bank har løst oppgaven på.

Norges Bank støtter flertallets forslag. Banken har lang erfaring med å overvåke systemrisiko. Dersom ansvaret for det nye motsykliske bufferkravet legges til Norge Bank, vil det kunne ses på som en videreutvikling av nåværende rolle- og ansvarsfordeling i arbeidet med finansiell stabilitet. Banken er klar til å påta seg ansvaret når det foreligger et mandat som sikrer en tydelig delegering av ansvar innenfor klare, begrensede rammer og nødvendig uavhengighet i bruken av virkemidlet. Her kan vi bygge på erfaringene med rammeverket for pengepolitikken. Åpenhet om beslutningsgrunnlaget og beslutningen vil skape forutsigbarhet og forståelse for hvordan det motsykliske bufferkravet kan ventes brukt. Dette kan i seg selv virke dempende på bankenes medsykliske atferd. Arbeidsgruppen sier at vedtakene om motsyklisk buffer bør vurderes i ettertid, ved en gjennomgang av beslutningsgrunnlaget og det faglige skjønn som er utøvd. Norges Bank er enig i at regelmessig etterprøving av politikkutøvelsen vil styrke kvalitet og konsistens i beslutningsprosessen. Åpenhet og etterprøvbarehet er viktige elementer som kan bidra til troverdighet, på samme måte som de er viktige for troverdigheten til pengepolitikken.

Norges Banks uavhengighet er viktig for den tillit omverdenen kan ha til bankens beslutninger. Det må derfor gjøres tydelig at beslutningsmyndigheten ligger i Norges Bank som et selvstendig faglig skjønn. En tydelig plassering av beslutningsansvaret hos Norges Bank er også viktig for at etterprøvingen av hvordan oppgaven er utført skal gi god mening.

Den modellen flertallet i arbeidsgruppen har foreslått, er i samsvar med de tilrådninger som ESRB har gitt (se fotnote 1). ESRB skriver at "member states are recommended to ensure that the central bank plays a leading role in macro-prudential policy, and that macro-prudential policy does not undermine its independence". ESRB understreker videre betydningen av åpenhet og ansvarliggjøring, og av at beslutningen tas av en institusjon som er mest mulig uavhengig av politiske myndigheter.

IMFs anbefalinger² legger vekt på at sentralbankene bør ha en sentral rolle. IMF angir to grunner til det. "Central banks' analytical expertise can (thus) help achieve greater clarity of benefits and costs of macroprudential policies." "Central banks have strong institutional incentives to ensure the effectiveness of macroprudential policies, because, if macroprudential policies are ineffective, this is costly for central banks." Hovedgrunnen er at pengepolitikken blir mer krevende om makrovirkemidlene ikke brukes riktig. Et lignende hensyn er at sentralbanken gjennom sin rolle som "lender of last resort" vil være det myndighetsorganet som først møter en eventuell systemkrise.

Arbeidsgruppen ble også bedt om å vurdere forholdet mellom bruk av motsyklisk kapitalbuffer og tilsynsmyndighetenes pilar 2-vurdering. Baselkomitéen tar opp dette spørsmålet i sin veiledning til nasjonale tilsynsmyndigheter,³ og skriver at pilar 2-kravene "may capture additional risks that are not related to system-wide issues". Og videre at "capital meeting the countercyclical buffer should not be permitted to be simultaneously used to meet these non-system-wide elements of any Pillar 2 requirement". Det betyr at det motsykliske bufferkravet skal komme i tillegg til pilar 2-kravene.

En viktig forskjell mellom de to kravene er at bufferkravet er generelt, pålegges alle banker og begrunnes i hensynet til samfunnets risiko, mens kapitalmålene som settes i pilar 2 er individuelle og begrunnes med den institusjonsspesifikke risikoen som ikke er fanget opp av minstekravene til kapital slik de er definert i pilar 1⁴. En annen forskjell er at pilar 2-prosessen ikke alltid ender med konkrete krav til kapitaldekningen, selv om Finanstilsynet har adgang til å sette slike krav. En tredje forskjell er at det ikke er krav om offentliggjøring av pilar 2-målene eller vurderingene som ligger bak, mens det legges opp til åpenhet om både beslutningsgrunnlag og nivå på den motsykliske kapitalbufferen.

Flertallet i arbeidsgruppen mener Finanstilsynet må legge beslutningen om størrelsen på den motsykliske kapitalbufferen til grunn når de vurderer behovet for individuelle tilleggskrav til kapitaldekning under pilar 2-prosessen. Det betyr at krav til tilleggskapital under pilar 2 skal fastsettes på selvstendig grunnlag, uavhengig av hensynet til systemrisikoen og at kravet ikke skal justeres som følge av at nivået på bufferkravet endres. Dette er i overensstemmelse med Basel-komitéens veiledning, og det kan kreve endringer i Finanstilsynets praktisering av pilar 2-prosessen. Norges Bank mener at tilleggskrav under pilar 2 må legges til grunn gjeldende og varslede krav til motsyklisk kapitalbuffer slik at tilleggskravene ikke motvirker bufferkravene.

Norges Bank mener prinsipielt at dialogen og prosessen med bankene om pilar 2 bør lede fram til at tilsynet fastsetter et eksplisitt målnivå på tilleggskapitalen, og at dette blir gjort offentlig kjent på samme måte som i Danmark. Da vil restriksjonene på utbytte ved for liten bufferkapital kunne inntre på et høyere kapitaldekningsnivå enn de vil gjøre når pilar 2 gir målnivåer som bare banken og Finanstilsynet kjenner. Virkningen av det motsykliske bufferkravet ville bli styrket. Hensynet til aksjonærer og markeder taler også for klarhet og åpenhet om pilar 2-prosessen.

² Macroprudential Policy: An Organizing Framework. IMF Policy Paper March 14, 2011. Se også IMF Working Paper 11/250: Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models

³ Guidance for national authorities operating the countercyclical buffer. Basel Committee, December 2010.

⁴ I EU-kommisjonens forslag til nytt kapitalkravsdirektiv, CRD IV, åpnes det for at pilar 2-vurderingene også kan inkludere risiko en bank påfører det finansielle systemet. Men den foreløpige politiske behandlingen i EU av CRD IV viser at EU-kommisjonens forslag er foreslått endret på dette punktet (Kilde: Kompromissforslag i EU-rådet januar 2012).


Arbeidsgruppen understreker at Finanstilsynet og Norges Bank må utveksle relevant informasjon for å sikre best mulig beslutningsgrunnlag for den motsykliske bufferen. Det vises spesielt til den løpende informasjonen Finanstilsynet får fra bankene samt relevant informasjon Norges Bank har om bankenes likviditetssituasjon. Gruppen ber Norges Bank og Finanstilsynet utvikle rutiner for slik informasjonsutveksling. Betydningen av tilgang på relevante data i arbeidet med makrotiltak understrekes både av IMF og EU. ESRB⁵ ber landene sikre at “the macroprudential authority has the power to require and obtain in a timely fashion all national data and information for the exercise of its tasks, including information from micro-prudential and securities market supervisors”. Norges Bank er enig i at informasjonsdeling er særdeles viktig, og banken vil bidra til at det utvikles gode rutiner for dette som bygger på det samarbeidet som allerede eksisterer mellom de to institusjonene.

Gruppen anbefaler at det bør utredes hvordan rapporteringen på finansområdet skal organiseres framover, gitt den økte rapporteringen som vil komme som følge av nye rapporteringskrav fra EU. Norges Bank vil peke på noen viktige behov som må tilfredstilles på datasiden når man bestemmer seg for en hensiktsmessig organisering av data som skal rapporteres. For det første må man sikre at berørte myndigheter sikres umiddelbar tilgang til oppdatert rapportering, slik at beslutningsgrunnlaget for den motsykliske bufferen blir så godt som mulig. For det andre må data organiseres på en slik form at de også kan brukes til forsknings- og analyseformål. Dette betyr at man må ivareta både tidsserie og tverrsnittsdimensjonen i det innsamlede datamaterialet. Den institusjonen som får ansvaret for håndtering av datamaterialet må sikres ressurser til å kunne gjennomføre dette på en god måte. Samtidig bør det legges til rette for at innrapporteringen kan skje på en ressursmessig effektiv måte, også for rapportørene.

Arbeidsgruppen drøfter i sin rapport andre diskresjonære makrovirkemidler enn den motsykliske kapitalbufferen. Gruppen forslår ikke å innføre flere virkemidler nå og tar heller ikke stilling til hvor kompetansen til å ta beslutninger om slike virkemidler eventuelt bør ligge. Norges Bank støtter disse vurderingene.

Arbeidsgruppen foreslår en ny lovhjemmel for at departementet skal kunne sette krav til finansforetak ut fra hensynet til finansiell stabilitet. Norges Bank er enig i at en slik lovhjemmel er ønskelig for å lette bruken av makrovirkemidler.

Med hilsen



Øystein Olsen



Kristin Gulbrandsen

⁵ Recommendation of the European Systemic Risk Board of 22 December 2011 on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3).