



30. marts 2017

Henstilling

Aktivering af den systemiske buffer på Færøerne

Det Systemiske Risikoråd *henstiller* til erhvervsministeren, at der fastsættes en generel systemisk buffersats for eksponeringer på Færøerne på 1 pct. fra 1. januar 2018.

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

Det er Rådets vurdering, at buffersatsen bør øges yderligere over de kommende år. Rådet vil inddrage de færøske myndigheder i drøftelsen af et passende niveau for buffersatsen, og hvor hurtigt buffersatsen skal indføres til dette niveau.

For at sikre ens konkurrencevilkår for færøske og udenlandske banker med eksponeringer på Færøerne anbefaler Rådet, at ministeren anmoder myndigheder i andre relevante lande om at anerkende den systemiske buffersats på 1 pct. for alle færøske risikoeksponeringer.²

Regeringen er forpligtet til, inden for en periode på tre måneder, enten at gennemføre henstillingen eller at afgive 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 Rådets vurdering, at den færøske finansielle sektor er sårbar over for de strukturelle forhold, der kendetegner den færøske økonomi, jf. bilag 1.

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

De færøske banker vurderes at kunne opfylde kravet om en systemisk buffersats på 1 pct. med deres aktuelle kapitalniveau. 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.

Kravet om, at bankerne skal opretholde en systemisk buffer, er ikke et hårdt krav. Banker, der bryder kravet, vil derfor ikke miste deres licens til at drive

¹ I 2016 blev det på Færøerne besluttet at oprette 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 Myndigheder i andre lande kan fritage institutter med meget små færøske eksponeringer 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.

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.³

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, jf. bilaget. Det er erhvervsministeren, der er ansvarlig for fastsættelse af den systemiske buffersats.

Rådets henstilling er i overensstemmelse med gældende lovgivning.



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.

Rådet har analyseret strukturerne i den færøske økonomi og samspillet med den færøske finansielle sektor og har modtaget input fra Færøerne. Den færøske økonomi har en koncentreret erhvervsstruktur, der i høj grad knytter sig til fiskeri og fiskeopdræt. Da den færøske økonomi er en lille, åben økonomi kan negative chok til denne og relaterede brancher hurtigt sprede sig til den færøske økonomi generelt.

Hensigten med bufferen er at gøre de færøske kreditinstitutter mere modstandsdygtige over for tab, så de er bedre i stand til at modstå eventuelle kommende økonomiske chok. Formålet med at aktivere bufferen er ikke at påvirke konjunkturerne på Færøerne.

Ministeriernes repræsentanter er enige i, at det vil være hensigtsmæssigt i første omgang at fastsætte den systemiske buffer for Færøerne på 1 pct. fra 1. januar 2018.

³ Det kombinerede kapitalbufferkrav består, udover den systemiske buffer, af kapitalbevaringsbufferen og den kontracykliske kapitalbuffer, jf. "Bekendtgørelse om opgørelse af det kombinerede kapitalbufferkrav mv." udgivet af Finanstilsynet den 16. december 2014 og det relaterede notat "Bestemmelser om kapitalbevaringsplan og opgørelse af det maksimale udlødningsbeløb" på Finanstilsynets hjemmeside.

Bilag 1: Baggrund

I dette bilag uddybes baggrunden for Rådets henstilling om en systemisk buffersats på 1 pct. for eksponeringer på Færøerne.

Færøsk økonomi afhænger i høj grad af fiskeopdræt og fiskeri

Fiskeri- og opdrætserhvervene har en afgørende betydning for indkomst- og beskæftigelsesmulighederne på Færøerne, omend serviceerhvervene har fået en stadig større rolle. Fiskeri og opdræt udgjorde ca. en sjettedel af den samlede bruttoværditilvækst på Færøerne i 2013.⁴ Hertil kommer relaterede brancher som fx fiskeindustrien. En opdeling af lønudbetalingerne på hovederhverv viser, at fiskeri, fiskeopdræt og forarbejdning samt fiskeindustri udgjorde ca. 20 pct. af de samlede lønudbetalinger i 2016.

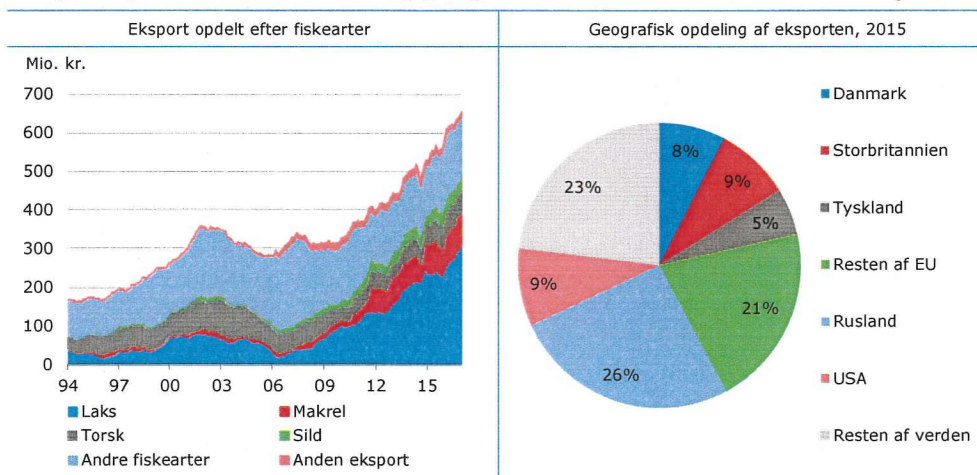
Værdien af fisk og skaldyr udgjorde 98 pct. af vareeksporten ekskl. skibe og fly i 2016, jf. figur A.1 (venstre). Opdrættede laks har udgjort en stigende andel siden 2006 og udgjorde 48 pct. af fiskeeksporten i 2016.⁵

En geografisk opdeling af den samlede eksport viser, at Rusland er Færøernes største eksportmarked, jf. figur A.1 (højre). Det skal bl.a. ses i lyset af, at Færøerne ikke er omfattet af den handelsembargo, som Rusland har sat i kraft mod EU og andre vestlige lande, der har indført sanktioner mod Rusland.⁶ Det næststørste marked uden for EU er USA. Den amerikanske efterspørgsel efter færøsk opdrætsslaks begyndte, da chilenske opdrætsbesætninger fik udbredte problemer med sygdom. Det medvirkede også til en væsentlig stigning i laksepriserne.⁷

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 smittespredning mellem opdrætsvirksomhederne.

Eksport opdelt efter fiskearter og geografi

Figur A.1



Note: Venstre figur: Eksport ekskl. skibe og fly. 12-måneders glidende gennemsnit af eksportværdien. Seneste observation er januar 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.

⁴ Bruttoværditilvæksten opdelt på brancher findes kun frem til 2013, som er det seneste år for endelige nationalregnskabsdata på Færøerne. Fra 2014 findes estimater for hovedserierne, men ikke en opdeling på brancher.

⁵ I mængder er andelen af laks steget fra 3 pct. af fiskeeksporten i 2006 til 13 pct. i 2016.

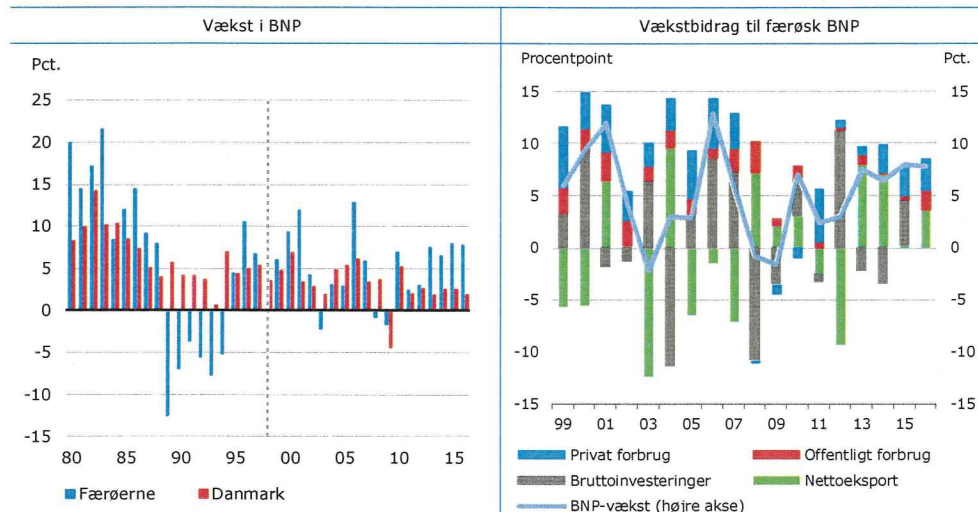
⁶ I 2013 udgjorde den færøske eksport til Rusland 11,5 pct. mod 25,9 pct. i 2015.

⁷ Jf. *Beretning 2016*, Rigsombudsmanden på Færøerne.

figur A.2 (venstre).⁸ En opgørelse af vækstbidrag til BNP viser, at der er stor variation i de forskellige komponenter, særligt for nettoeksporten og investeringerne, jf. figur A.2 (højre).

Udvikling i BNP

Figur A.2



Note: Løbende priser. Databrud for de færøske data i 1998, jf. den stiplede linje i figuren til venstre. 2014, 2015 og 2016 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 opdræt, vil et negativt chok 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. 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 A.3 (venstre).

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.⁹ 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 opdrætserhvervet var presset som følge af lave laksepriser på verdensmarkedet og sygdom blandt laksene.¹⁰ Af nedskrivningsprocenten på 4,8 pct. blev udlån og garantier for fiskeriet nedskrevet med ca. 20 pct.¹¹ Andelen af nedskrivninger relateret til

⁸ Færøsk BNP opgøres kun i løbende priser, hvorfor prisudviklingen på udenlandske markeder påvirker udviklingen i BNP. Der har fx været store prisstigninger på laks siden 2013. Samtidig har der været prisfald på olie, hvilket har været gunstigt for det færøske bytteforhold. Se også *Beretning 2016* fra Rigsombudsmanden på Færøerne.

⁹ 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. *Færøerne – fra planøkonomi til markedsøkonomi* af Jørn Astrup Hansen, Samfundsøkonomen, DJØF, april 2007, nr. 1.

¹⁰ Efter 2001 gav en kombination af sygdom og kraftigt faldende markedspriser store tab i opdrætserhvervet, jf. *Beretning 2004*, Rigsombudsmanden på Færøerne.

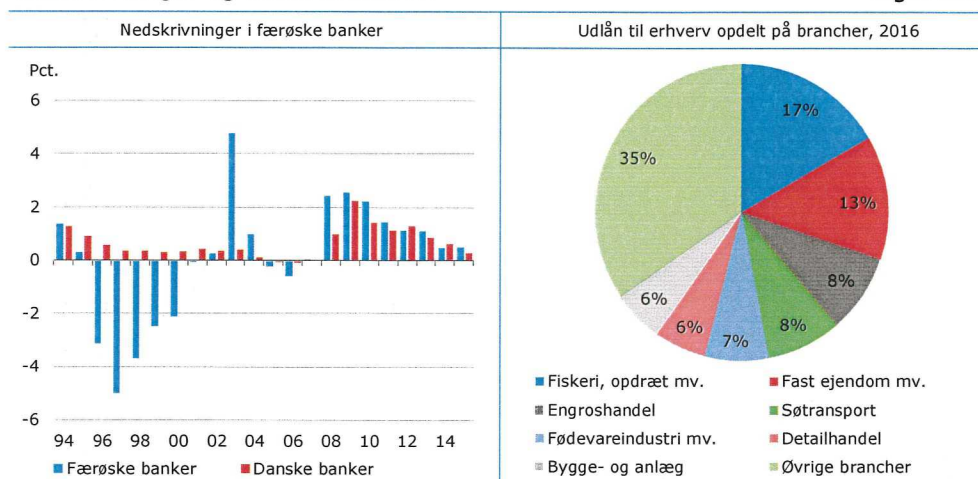
¹¹ Jf. data fra Finanstilsynet.

fiskeopdrættet kan imidlertid være større, da dele af andre brancher vil være knyttet hertil.

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

Nedskrivninger og udlån til erhverv

Figur A.3



Note: Venstre 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.

Højre figur: Udlån fra færøske banker til ikke-finansielle selskaber på Færøerne, december 2016.

Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank.

De færøske bankers nuværende udlån til "fiskeri, opdræt mv." udgør 17 pct. af det samlede udlån til erhverv, jf. figur A.3 (højre). Da denne branche er vigtig for andre brancher, vil risici relateret til fiskeri og opdræt imidlertid være højere, end det direkte udlån tilsiger.

De færøske banker har kapital til at opfylde kravet

De færøske banker vil kunne opfylde kravet om en systemisk buffersats på 1 pct. med deres aktuelle kapitalniveau og indfasning af andre kapitalbufferkrav, jf. tabel 1. De eksisterende kapitalbufferkrav, der indfases frem mod 2019, afhænger af bankernes systemiskhed. Tre ud af fire færøske banker er udpeget som systemisk vigtige institutter, SIFI'er.

Kapitaloverdækning, ultimo 2016		Tabel 1			
Pct. af risikoeksponeringerne	BankNordik	Betri Banki	Nordoya	Suduroyar	
Solvensprocent	18,3	25,0	19,0	15,1	
Egentlig kernekapitalprocent	16,0	25,0	16,9	13,6	
Individuelt solvensbehov	8,8	10,2	9,2	9,8	
Bufferkrav 2017	2,5	2,5	2,2	1,3	
Bufferkrav 2018	3,5	3,5	3,1	1,9	
Bufferkrav 2019	4,5	4,5	4,0	2,5	
Kapitaloverdækning 2017	6,9	12,4	7,7	4,0	
Kapitaloverdækning 2018	5,9	11,4	6,7	3,4	
Kapitaloverdækning 2019	4,9	10,4	5,8	2,8	

Note: Betri Banki hed tidligere Eik Banki. Bufferkrav består af kapitalbevaringsbuffer (for alle banker) og SIFI-buffer. Bufferne indfases frem mod 2019. Kapitaloverdækningen er beregnet under antagelse af uændrede kapitalprocenter og søjle II-tillæg.

Kilde: BankNordik Annual report 2016 og Finanstilsynet.

Små effekter af tiltaget i andre lande

Indførelsen af en systemisk buffersats på 1 pct. 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 systemiske buffersats på 1 pct. for alle færøske risikoeksponeringer. Udover 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.¹²

Den systemiske buffer anvendes også i andre små, åbne økonomier

Island og Estland er eksempler på lande, der anvender den systemiske buffer for alle indenlandske eksponeringer.¹³ 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.¹⁴

¹² Effekten forventes imidlertid at være lille, da de udenlandske bankers eksponeringer på Færøerne udgør en beskedent andel af de pågældende bankers samlede eksponeringer.

¹³ 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*: "Financial Stability Council's 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" og "Financial Stability Council's rationale for the recommendation concerning a systemic risk buffer."

¹⁴ SIFI-kravene i Estland og Island er implementeret ved at anvende en anden kapitalbuffer: O-SII bufferen ("Other Systemically Important Institutions"-buffer). Denne buffer er specifikt målrettet SIFI'er, mens den systemiske buffer har bredere anvendelsesmuligheder. O-SII bufferen, der har et loft på 2 pct. i EU-lovgivningen, er ikke implementeret i dansk og færøsk lovgivning.