

Forhøjelse af den systemiske buffersats på Færøerne

Det Systemiske Risikoråd henstiller til erhvervsministeren, at den systemiske buffersats for eksponeringer på Færøerne øges til 3 pct. fra 1. juli 2025.

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

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 for de færøske risikoeksponeringer.²

Det er erhvervsministeren, der er ansvarlig for fastsættelsen af den systemiske buffersats for Færøerne. 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

Rådet har i april 2024 modtaget en udtalelse fra det færøske systemiske risikoråd, Føroya Váðaráð, der vurderer, at den systemiske buffer bør være 3 pct. i lyset af de strukturelle systemiske risici i færøsk økonomi.

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 perioder med stor variation i de færøske bankers nedskrivninger. Samlet set er det vurderingen, at den færøske finansielle sektor er sårbar over for de strukturelle forhold, der kendetegner den færøske økonomi, se også bilag A.

Den systemiske buffer blev aktiveret i begyndelsen af 2018 for at adressere strukturelle systemiske risici i den færøske økonomi. Bufferen blev gradvist bygget op til et niveau på 3 pct. gældende fra 1. januar 2020. Bufferen blev imidlertid reduceret fra 3 pct. til 2 pct. i marts 2020 som reaktion på usikkerheden og udfordringerne forbundet med udbredelsen af covid-19.

¹ I 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 Se bilag C for detaljer.

Den systemiske buffer adresserer strukturelle systemiske risici. Samtidig er der også cykliske systemiske risici på Færøerne, og disse adresseres af den kontracykliske kapitalbuffer, som aktuelt er på 1 pct.

Forventede effekter

Forhøjelsen af den systemiske buffer forventes at øge bankernes kapitalisering, så de er bedre i stand til at modstå negative økonomiske stød, herunder at de kan fortsætte kreditgivning til sunde projekter. Det bidrager til at sikre finansiell stabilitet på Færøerne.

De færøske banker vil kunne opfylde kravet om en systemisk buffersats på 3 pct. med deres aktuelle kapitalniveau samtidig med, at der sker indfasning af andre krav, 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.

Kravet om, at bankerne skal opretholde en systemisk buffer, er ikke et hårdt krav. Det vil sige, at banker, der ikke overholder 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.³

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



Christian Kettel Thomsen, formand for Det Systemiske Risikoråd

Udtalelse fra ministeriernes repræsentanter i Rådet

"Ministeriernes repræsentanter samt Finanstilsynet har ikke stemmeret i forhold til henstillinger rettet mod regeringen.

Regeringen vil anmode det færøske landsstyre om en vurdering af henstillingen med henblik på en samlet vurdering af, om der er grundlag for at følge henstillingen. På den baggrund vil regeringen inden for 3 måneder tage stilling til henstillingen fra Det Systemiske Risikoråd."

³ Det kombinerede kapitalbufferkrav består, ud over den systemiske buffer, af kapitalbevaringsbufferen, den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI-bufferen.

Bilag A: Baggrund for henstilling om forhøjelse af den 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

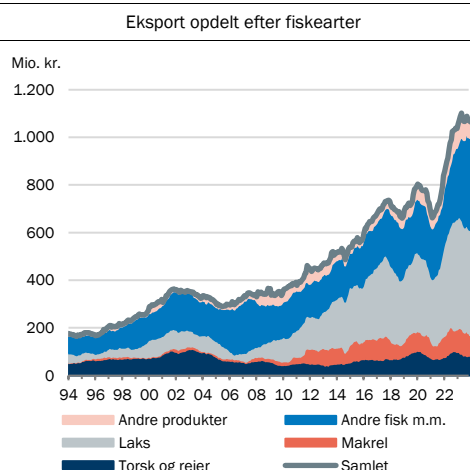
Fiskeri- og opdrætserhvervene har en afgørende betydning for indkomst- og beskæftigelsesmulighederne på Færøerne, om end serviceerhvervene de senere år har fået en stadig større rolle. Fiskeri og fiskeopdræt udgjorde cirka en femtedel af den samlede bruttoværditilvækst på Færøerne i 2022. Hertil kommer relaterede brancher som fx fiskeindustrien.

Værdien af fisk og skaldyr har udgjort over 90 pct. af vareeksporten i en længere årrække, jf. figur A1 (venstre). Opdrættede laks udgjorde omkring 45 pct. af fiskeeksporten i 2023.

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

Figur A1

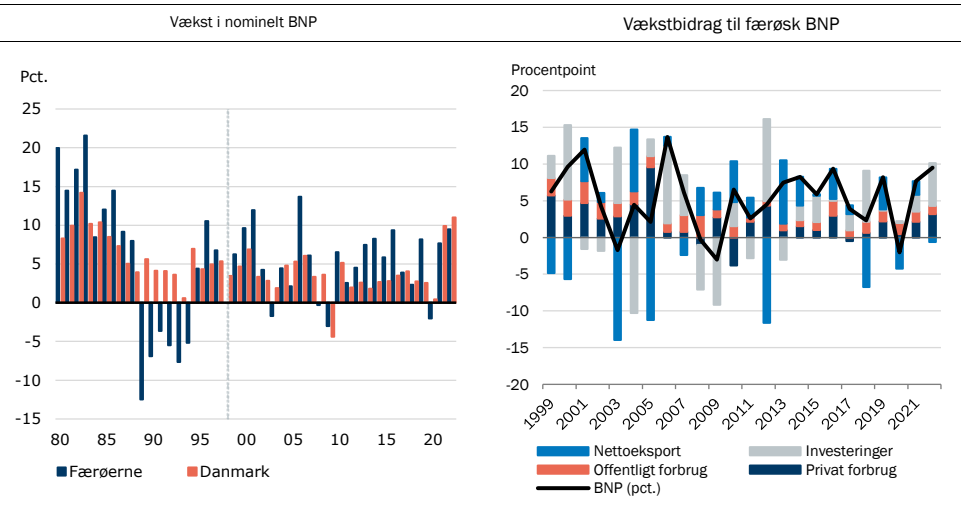


Note: Eksporten er baseret på månedsdata. Alle serier er 12-måneders glidende gennemsnit af de faktiske værdier. Den seneste observation er december 2023.

Kilde: Høgstova 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. figur A2 (venstre). 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).



Note: Løbende priser. Databrud for de færøske data i 1998, jf. den stiplede linje i figuren til venstre.

Kilde: Danmarks Statistik, Hagstova Føroya og egne beregninger.

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 husholdninger og virksomheder ikke kan betale deres lån tilbage, vil det betyde tab i bankerne. De færøske bankers nuværende udlån til "Fiskeri, mv." udgør 16 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

Historisk har udsvingene i bankernes nedskrivninger været store, jf. figur A3 (højre).

Den færøske krise i begyndelsen af 1990'erne var omfattende. I årene 1992-93 blev omtrent halvdelen af bankernes udlån nedskrevet.⁴ En medvirkende årsag var store fald i fangstmængder og fiskepriser, der blandt andet betød, at skibe, fabrikker og banker måtte give op.

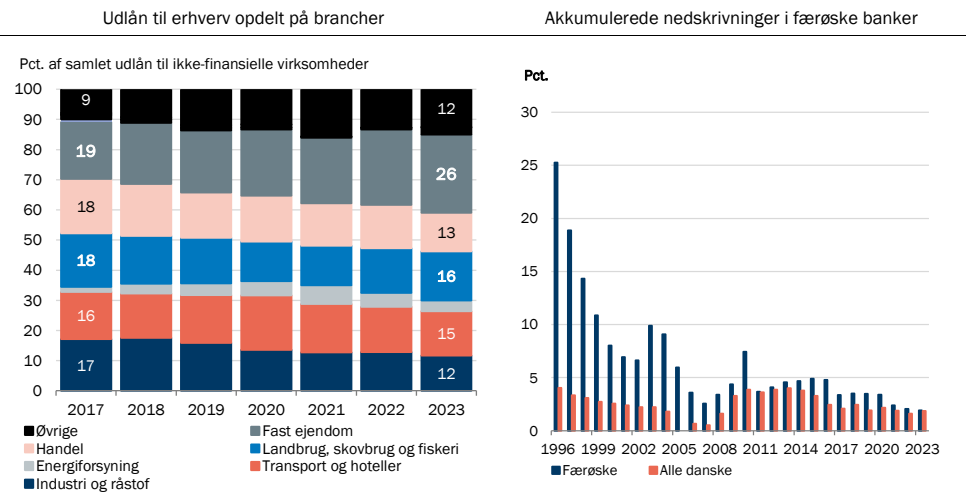
I 2003 skal de store nedskrivninger blandt andet ses i lyset af, at opdræts erhvervet var presset som følge af lave laksepriser på verdensmarkedet og sygdom blandt laksene.⁵ Nedskrivningerne på udlån og garantier for fiskeriet udgjorde ca. 20 pct. af den samlede nedskrivningsprocent på 4,8 pct.⁶ Andelen 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 finanskriser, er mere bredt fordelt mellem forskellige brancher.

⁴ 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 tabte, mens 1 mia. kr. kunne tilbageføres, jf. Astrup Hansen, Færøerne – fra planøkonomi til markedsøkonomi, *Samfundøkonomen*, DJØF, nr. 1, april 2017.

⁵ Efter 2001 medførte en kombination af sygdom og kraftigt faldende markedspriser store tab i opdræts erhvervet, jf. *Beretning 2004*, Rigsombudsmanden på Færøerne.

⁶ Jf. data fra Finanstilsynet.



Note: Venstre: Udlån til ikke-finansielle virksomheder fordelt på brancher. Der er medtaget lån fra færøske pengeinstitutter, danske pengeinstitutter og realkreditinstitutter samt grønlandske pengeinstitutter. Data for ultimo året. Branchen Fast ejendom er inkl. udlån til bygge- og anlægsvirksomhed.

Højre: Figuren viser de færøske og danske pengeinstitutters akkumulerede nedskrivninger som procent af udlån og garantier. 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: Danmarks Nationalbank, Hagstova Føroya og egne beregninger.

Bilag B: Bankernes kapitalforhold og andre krav

Rådet inddrager andre politiktiltag i sine overvejelser om den systemiske buffersats, herunder indfasning af andre krav, bl.a. NEP-kravet.

NEP-kravet er et krav til institutternes nedskrivningseggede passiver (NEP).⁷ 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, mens bufferkravene udelukkende kan opfyldes med egentlig kernekapital.

De færøske banker vil med deres aktuelle kapitalniveau kunne opfylde kravet om en forhøjelse af den systemiske buffersats til et niveau på 3 pct. samtidig med indfasning af andre krav.

⁷ NEP er passiver, der er egnede til at absorbere tab og rekapitalisere et institut i en afviklingssituation.

Bilag C: Effekter i andre lande

Rådet anbefaler, at andre relevante lande anerkender den 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.⁸

Det er frivilligt for myndigheder i andre lande at anerkende den systemiske buffersats. 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.

Den systemiske buffer anvendes også i andre lande

Island og Norge er eksempler på lande, der anvender den systemiske buffer for alle indenlandske eksponeringer.⁹ Begge lande er åbne økonomier, hvor uforudsete negative stød kan udvikle sig hurtigt og kraftigt. Den systemiske buffersats er sat til 4,5 pct. i Norge og 3 pct. i Island.

⁸ Effekten forventes imidlertid at være lille, da de udenlandske bankers eksponeringer på Færøerne udgør en beskedent andel af de pågældende bankers samlede eksponeringer.

⁹ For Norge: Notifikation til ESRB om anvendelse af den systemiske buffer og "A framework for advice on the systemic risk buffer", 2022. 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. januar 2016, og "Recommendation concerning a systemic risk buffer: rationale", Financial Stability Council, 22. januar 2016.