

NORGES BANK MEMO

Rammeverk for råd om krav til
systemrisikobuffer

NR. 5 | 2022



NORGES BANK

Norges Bank Memo nr. 5 | 2022

NORGES BANK MEMO
NR 5 | 2022

Norges Bank

Adresse: Bankplassen 2

Post: Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo

Telefon: 22316000

Telefaks: 22413105

E-post: central.bank@norges-bank.no

Web: www.norges-bank.no

RAMMEVERK FOR RÅD
OM KRAV TIL
SYSTEMRISIKOBUFFER

ISSN 1894-0277 (online)

ISBN 978-82-8379-239-3 (online)

Rammeverk for råd om krav til systemrisikobuffer

NORGES BANK MEMO
NR 5 | 2022

RAMMEVERK FOR RÅD
OM KRAV TIL
SYSTEMRISIKOBUFFER

A. Innledning

Systemrisikobufferen er en del av det samlede kapitalkravet til bankene og et av virkemidlene i norsk makrotilsyn. Systemrisikobufferen skal gjøre banksystemet mer robust ved å sikre at bankene holder en kapitalbuffer ut fra nivået på strukturell sårbarhet i det finansielle systemet. Systemrisikobufferen ble innført etter finanskrisen i EU/EØS-regelverket (CRD-IV og CRR) og i norsk rett (finansforetaksloven med forskrifter). I Norge ble bufferen tatt i bruk i 2013.

Finansdepartementet fastsetter kravet til systemrisikobuffer. Norges Bank har ansvar for å utarbeide beslutningsgrunnlag og gi råd om bufferkravet til Finansdepartementet minst annethvert år.¹ Beslutningsgrunnlaget skal inneholde analyser basert på relevante indikatorer, anbefalinger og veiledninger fra Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) og Norges Banks vurdering av strukturelle sårbarheter og annen systemrisiko av varig karakter. I arbeidet skal det utveksles informasjon og vurderinger med Finanstilsynet.

Dette notatet beskriver rammeverket for Norges Banks råd om systemrisikobufferen. Notatet er organisert som følger: Del B forklarer hva systemrisikobufferen er, og hvordan den henger sammen med øvrige kapitalkrav. Del C beskriver prinsippene som Norges Bank følger når vi gir råd om kravet til systemrisikobuffer. Del D gir en beskrivelse av informasjonsgrunnlaget Norges Bank benytter når rådet om bufferkravet utarbeides. I vedlegget gis en nærmere gjennomgang av indikatorer.

B. Systemrisikobuffer – en del av det samlede kapitalkravet til bankene

Erfaring viser at det finansielle systemet kan utløse og forsterke økonomiske tilbakeslag. Sårbarheter i det finansielle systemet kan føre til at forstyrrelser får større konsekvenser for økonomien. Risikoen for at det finansielle systemet ikke kan utføre sine funksjoner, og med det bidra til alvorlige realøkonomiske tilbakeslag, kalles systemrisiko.

Kapitalkrav til banker gjør det finansielle systemet mer robust. Kravene består av minstekrav og flere bufferkrav, se figur 1, og følger av EU/-

¹ Se [bestemmelse av 3. september 2021 nr. 2657 om beslutning om motsyklisk kapitalbuffer og råd om systemrisikobuffer](#).

EØS-regelverket.² Banker som bryter det samlede bufferkravet, skal fremlegge en plan for å styrke kapitaldekningen, og kan pålegges begrensninger på blant annet betaling av utbytte og bonuslønn.

Kapitalbufferne har forskjellige formål. Motsyklisk kapitalbuffer skal gjøre bankene mer solide og motvirke at bankenes kredittpraksis forsterker et tilbakeslag i økonomien. Erfaring viser at tilbakeslag i økonomien gjerne blir kraftigere etter en periode med høy vekst i kreditt og formuespriser, som er typiske mål for syklisk sårbarhet i det finansielle systemet. Motsyklisk kapitalbuffer skal sikre at bankene har en kapitalbuffer som svarer til nivået på den sykliske sårbarheten.³

Systemrisikobufferen skal også gjøre bankene mer solide i møte med tilbakeslag, men bufferen skal settes ut fra mer varig, strukturell sårbarhet, som for eksempel høy gjeld eller tett sammenkoblede banker.

I tillegg skal banker som er utpekt som systemviktige, holde en større buffer. Grunnen er at problemer i systemviktige banker alene kan få alvorlige negative konsekvenser for økonomien. Bevaringsbufferen er en fast buffer mot at kapitaldekningen faller under minstekravet ved store tap på utlån.

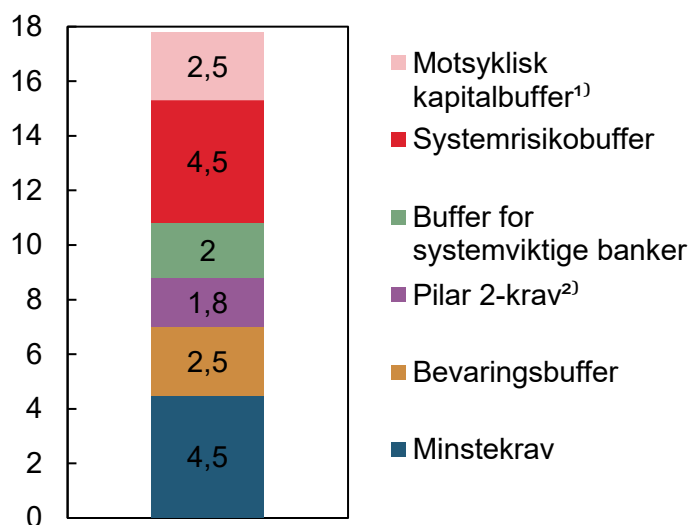
Det er naturlig å se kapitalkravene, særlig motsyklisk kapitalbuffer og systemrisikobufferen, i sammenheng. Det er vanskelig å trekke opp et klart skille mellom sykliske og strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet, og de ulike sårbarhetene kan forsterke hverandre.

Gevinsten ved høyere kapitalkrav er lavere risiko for at det finansielle systemet bidrar til økonomiske tilbakeslag. Kapitalkrav kan også ha kostnader. Dersom høyere kapitalkrav øker bankenes finansieringskostnader, kan det gi seg utslag i økte utlånsrenter og dempet vekst i økonomien. I vurderingen av kapitalkrav bør gevinstene veies mot kostnadene. I denne vurderingen er det de samlede kapitalkravene som er av betydning.

² Bufferkravene beregnes for risikovektede eiendeler i hver enkelt bank. Bankene må også oppfylle et uvektet kapitalkrav, som en sikkerhetsmekanisme mot for lave kapitalkrav som følge av for lave risikovekter i banker som beregner risikovektene med egne modeller.

³ For nærmere beskrivelse av motsyklisk kapitalbuffer, se rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer, Norges Bank (2022).

Figur 1. Kapitalkrav for norske banker. Prosent.



1) Motsyklisk kapitalbuffer på 1,5 prosent gjelder fra 30. juni 2022, 2,0 prosent gjelder fra 31. desember 2022 og 2,5 prosent gjelder fra 31. mars 2023.

2) Pilar 2-krav er vektet gjennomsnitt for de sju største norske bankene (DNB, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebank 1 Østlandet, Sparebanken Vest og Sparebanken Sør).

Kilder: Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank

Det er ikke fastsatt bestemte kriterier for vurdering av kravet til systemrisikobufferen i EU-regelverket, men kravet må begrunnes med at andre kapitalkrav ikke er tilstrekkelige for å møte risikoen. Systemrisikobufferkravet kan gjelde hele banksektoren eller settes individuelt for enkeltbanker. Bufferkravet kan også gjelde bankenes eksponeringer mot enkelte sektorer, for eksempel boliglån eller næringseiendomslån.⁴ Ved beslutning om å øke kravet til systemrisikobuffer skal bankene som hovedregel gis 12 måneder på å tilpasse seg før det nye kravet trer i kraft. I særlige tilfeller kan perioden kortes ned.⁵

Kravet til systemrisikobuffer skal justeres i trinn på en eller flere ganger 0,5 prosentpoeng. Det finnes ingen øvre grense for bufferkravet, men krav over tre prosent må godkjennes av EU-kommisjonen.⁶

Det er opp til myndighetene i det enkelte land å vurdere om de vil anerkjenne krav til systemrisikobuffer i andre land (resiprositet), og slik la deres bankers eksponering i andre land bli omfattet av kravene til systemrisikobuffer i disse landene. Et land med krav til systemrisikobuffer kan be ESRB anbefale andre land å resiprokere dette bufferkravet. ESRB har blant annet anbefalt at den norske systemrisikobufferen på 4,5 prosent anerkjennes av andre land som har

⁴ CRD V åpner for at kravet til systemrisikobuffer kan brukes sektorvis for å møte systemrisiko som er knyttet til utlån til enkelte sektorer.

⁵ Se forskrift av 19. desember 2019 nr. 2111 om kapitalkrav og nasjonal tilpasning av CRR/CRD IV § 28.

⁶ For krav mellom tre og fem prosent skal EU-kommisjonen gi en vurdering, og landets makrotilsynsmyndighet må følge vurderingen eller forklare hvorfor de avviker («comply or explain»). Ved bufferkrav over fem prosent må kravet godkjennes av EU-kommisjonen før det kan innføres, se CRD V Artikkel 133. For EØS-land utenfor EU, som Norge, er det EFTAs faste komite som skal godkjenne kravet.

banker med eksponeringer av en viss størrelse i Norge.⁷ Resiprositet gjør at kravet gjelder for alle banklån i et land, og det bidrar til like konkurransevilkår.

C. Prinsipper for Norges Banks råd om krav til systemrisikobuffer

Norges Bank gir råd om krav til systemrisikobuffer i henhold til følgende prinsipper:

Kravet til systemrisikobuffer skal reflektere vurderingen av strukturell sårbarhet i det finansielle systemet. Strukturelle sårbarheter er vedvarende trekk i det finansielle systemet som endrer seg sjeldent eller lite fra år til år. Sårbarhetene kan for eksempel skyldes et høyt gjeldsnivå eller at bankene er sammenkoblet med hverandre. Strukturell sårbarhet øker faren for at negative forstyrrelser får mer alvorlige konsekvenser for det finansielle systemet og norsk økonomi. Systemrisikobufferen skal ikke reflektere sårbarheter som fullt ut kan møtes med andre kapitalkrav.

Systemrisikobufferen skal bidra til at bankene holder tilstrekkelig kapital for å motstå fremtidige tilbakeslag. Kravet til systemrisikobufferen baseres på en vurdering av det samlede kapitalbehovet i banksektoren. I denne vurderingen bør andre kapitalkrav og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kapitalkravene hensyntas. Kravet til systemrisikobufferen kan settes ned ved et kraftig tilbakeslag hvor nedsettelse av kravet til motsyklisk kapitalbuffer ikke er tilstrekkelig. Bufferkravet bør bare settes ned når banksystemet vurderes å ha nok øvrig kapital til å komme gjennom tilbakeslaget.

Kravet til systemrisikobuffer bør som hovedregel gjelde alle eksponeringer i Norge. Det er fordi det er usikkert hvordan strukturelle sårbarheter vil påvirke bankene i et tilbakeslag. I situasjoner med spesielt høy sårbarhet i enkelte sektorer og hvor mer målrettede tiltak ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige, kan imidlertid sektorvis krav til systemrisikobuffer vurderes.

⁷ Se ESRB (2021).

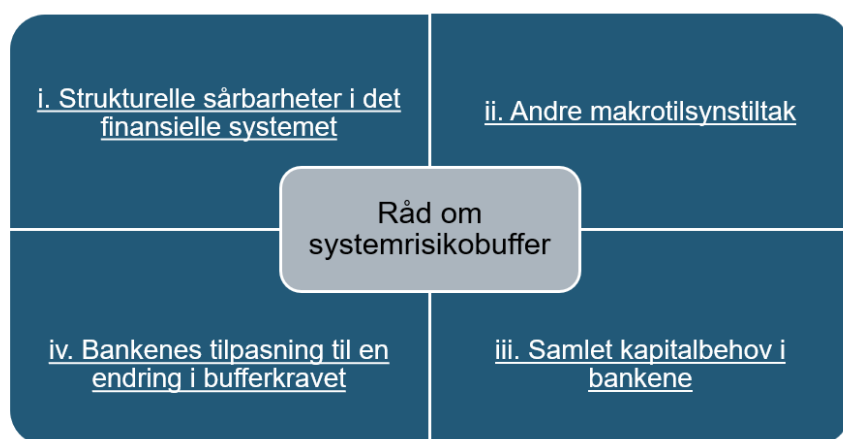
D. Informasjonsgrunnlag for råd om krav til systemrisikobuffer

Råd om nivået på krav til systemrisikobuffer baseres på fire ulike vurderinger, se figur 2, og bygger på prinsippene for bufferen som er beskrevet i avsnitt C. De fire vurderingene er:

- i. *Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet.* Vurderer vedvarende trekk i det finansielle systemet som kan utløse eller forsterke et kraftig tilbakeslag.
- ii. *Andre makrotilsynstiltak.* Vurderer om andre makrotilsynstiltak enn systemrisikobufferen kan være bedre egnet til å møte sårbarhetene.
- iii. *Samlet kapitalbehov i bankene.* Vurderer om bankene har nok kapital til å motstå tilbakeslag.
- iv. *Bankenes tilpasning til en endring i bufferkravet.* Vurderer bankenes tilpasning og tilhørende effekter på økonomien før det eventuelt gis råd om å endre kravet til systemrisikobuffer.

De fire vurderingene vil baseres på et bredt sett av indikatorer og analyser. Det vil ikke være en mekanisk sammenheng mellom Norges Banks råd om systemrisikobufferen og utvikling i indikatorer og analyser. Råd om nivå på systemrisikobufferen bygger også på skjønn. Informasjonsgrunnlaget vil bli oppdatert etter hvert som tilgangen til data utvides og nye metoder og indikatorer blir utviklet.

Figur 2: Vurderinger ved råd om krav til systemrisikobuffer



i. Strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet

Strukturelle sårbarheter er vedvarende trekk i det finansielle systemet som kan utløse eller forsterke et kraftig tilbakeslag. Vurderingen av strukturelle sårbarheter har tre hovedelementer: a) hvordan forstyrrelser forplanter og forsterker seg innad i det finansielle systemet, b)

strukturelle trekk ved banksektoren og c) realøkonomiens påvirkning på banksektoren. Se vedlegget for en oversikt over hvilke indikatorer Norges Bank tar utgangspunkt i for vurderingen av strukturelle sårbarheter.⁸

Hvordan forstyrrelser forplanter og forsterker seg innad i det finansielle systemet avhenger av bankenes tilpasninger. Tette sammenkoblinger mellom bankene kan øke faren for at forstyrrelser forplanter og forsterker seg. Det kan både være direkte sammenkoblinger ved at bankene eier hverandres gjeld, og indirekte sammenkoblinger ved at de blant annet eier samme eller likeartede verdipapirer. Sårbarheten kan også skyldes at bankene har nokså like eksponeringer, for eksempel ved at mange banker har store utlån til kunder som er utsatt for samme risiko. Videre kan sårbarhet oppstå om bankene har like forretningsmodeller, for eksempel ved at de er avhengig av finansiering fra samme kilde.

Strukturelle trekk ved banksektoren som helhet kan medføre sårbarheter. Dersom banksektoren er stor og viktig for finansieringen av økonomisk aktivitet, vil forstyrrelser som rammer bankene, få mer alvorlige konsekvenser for økonomien. Ved stort innslag av banker som har store eksponeringer i utlandet, kan forstyrrelser som rammer i utlandet, raskt spre seg til Norge. På den annen side kan disse bankene bidra til å dempe forstyrrelser som i hovedsak rammer Norge.

Dersom forstyrrelser i realøkonomien rammer bankene på en slik måte at de må redusere utlånsaktiviteten, kan det forsterke økonomiske tilbakeslag. Forstyrrelser kan forsterkes av sårbarheter i husholdninger og foretak, for eksempel høy gjeld i grupper som rammes av et realøkonomisk tilbakeslag.⁹ En liten åpen økonomi som den norske kan oppleve store svingninger i økonomisk aktivitet. Ensidig næringsstruktur kan øke sårbarheten. I tillegg kan andre strukturelle trekk, som aspekter ved klimarisiko og cyberrisiko, øke faren for forstyrrelser og gjøre tilbakeslag kraftigere.

ii. Andre makrotilsynstiltak

I vurderingen av systemrisikobufferen bør det tas hensyn til andre makrotilsynstiltak. Det følger av EU-regelverket at systemrisikobufferen ikke skal benyttes til å møte sårbarhet som møtes av blant annet motsyklisk kapitalbuffer og buffer for systemviktige banker. I tillegg bør systemrisikobufferen ikke møte systemrisiko som adresseres av andre kapitalkrav.

Ulike makrotilsynstiltak er ment å møte ulike typer sårbarheter, og vurderingene av de ulike sårbarhetene er i stor grad basert på ulike indikatorer. Likevel kan det være vanskelig å skille ulike sårbarheter

⁸ Indikatorsettet tar utgangspunkt i vurderinger fra ESRB (2017), ESRB (2018), Finansdepartementet (2019) og Mæhlum og Riiser (2019).

⁹ Blant annet kan husholdninger med høy gjeld redusere konsumet mer enn andre ved en forstyrrelse, se for eksempel Mian, Rao og Sufi (2014).

helt, blant annet kan sårbarhetene forsterke hverandre. Vurderingen av systemrisikobufferen må derfor også baseres på skjønn.

Kravet til systemrisikobuffer bør som hovedregel gjelde alle eksponeringer i Norge. I bestemte situasjoner kan det vurderes å gi råd om sektorvis krav til systemrisikobuffer. Det kan være når sårbarheten vurderes som spesielt høy i enkelte sektorer og når mer målrettede tiltak ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige, samtidig som en generell systemrisikobuffer vurderes som lite hensiktsmessig.

iii. Samlet kapitalbehov i bankene

Systemrisikobufferen skal bidra til at bankene holder tilstrekkelig kapital for å motstå fremtidige tilbakeslag. Systemrisikobufferen skal settes ut fra en vurdering av strukturelle sårbarheter, og bufferen er derfor sentral for bankenes kapitalkrav på lengre sikt. Det gjør at det særlig er naturlig å se hen til langsiktig nytte og kostnader av samlede kapitalkrav i vurderingen av krav til systemrisikobuffer.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt kapitaldekning i bankene er at faren for et alvorlig tilbakeslag reduseres. Samtidig kan mer solide banker bidra til å dempe dybden på et mulig tilbakeslag. Kapitalkrav kan også ha kostnader. Dersom høyere kapitalkrav øker bankenes finansieringskostnader, kan det gi seg utslag i økte utlånsrenter og dempet vekst i økonomien.

Beregninger av nytte og kostnader av kapitalkrav er usikre. Beregningene angir ofte et intervall for hvor høyt kapitalnivået bør være ut fra ulike forutsetninger som legges til grunn.¹⁰ Kravet til systemrisikobuffer bør ikke følge mekanisk av slike beregninger. Analysene har et langsiktig- eller likevekstperspektiv. Vurderingen av dagens strukturelle sårbarheter kan derfor tilsi et annet nivå på kravet til systemrisikobuffer enn hva analysene isolert sett tilsier.

Stresstester bør inkluderes i informasjonsgrunnlaget for vurderingen av krav til systemrisikobuffer. Stresstester tar utgangspunkt i bankenes kapitaldekning, inntjening og utsikter til tap i en nedgangskonjunktur gitt vurderingen av sykliske og strukturelle sårbarheter i det finansielle systemet. Det gjør at stresstester kan belyse om bankene har tilstrekkelig kapital til å møte en sterk nedgangskonjunktur med store tap uten å bidra til å forsterke nedgangskonjunktoren gjennom innstramming i kredittforholdene. Videre kan stresstester med nettverksanalyser være nyttig for å analysere mekanismene bak sammenkoblede banker. Tap i en bank kan påføre andre banker direkte tap. Indirekte tap kan for eksempel oppstå gjennom at bankene må hasteselge verdipapirer, og et fall i prisene på verdipapirer kan påføre andre banker som eier likeartede verdipapirer, tap.

¹⁰ For en oversikt over analyser i ulike land, se for eksempel BCBS (2010) og oppdatert analyse i BCBS (2019). For en oppdatert analyse basert på norske data, se Andersen og Juelsrud (2022, kommende).

iv. Bankenes tilpasning til en endring i bufferkravet

NORGES BANK MEMO
NR 5 | 2022

RAMMEVERK FOR RÅD
OM KRAV TIL
SYSTEMRISIKOBUFFER

Når Norges Bank skal gi råd om endring av bufferkravet, må det også vurderes hvilke muligheter bankene har til å tilpasse seg endringer i kravet og virkninger av endringene i bufferkravet på økonomien på kort sikt. Ved vurdering av en økning i bufferkravet vurderes bankenes behov for å innhente kapital, justere sin utbyttepolitikk eller øke inntjeningen ved å øke prisene på utlån. En slik vurdering kan ta utgangspunkt i bankenes kapitaldekning, inntjening og utlånsvekst. Det finnes en del empirisk kunnskap om effektene av disse tilpasningene i ulike situasjoner, se rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer, Norges Bank (2022).

Kravet til systemrisikobufferen kan settes ned ved et kraftig tilbakeslag hvor nedsettelse av kravet til motsyklisk kapitalbuffer ikke er tilstrekkelig. En eventuell nedsettelse av systemrisikobufferen vil bygge på de samme vurderingene som ved en nedsettelse av motsyklisk kapitalbuffer (se Norges Bank (2022)). Det må i en slik situasjon vurderes om nedsettelse av systemrisikobufferen vil bidra til å dempe tilbakeslaget, og det skal samtidig vurderes om bankene har nok øvrig kapital til å komme gjennom tilbakeslaget. Stresstester og utsikter til tap kan bidra i denne vurderingen. Videre må det tas hensyn til bankenes tilgang på markedsfinansiering, samspillet med andre kapitalkrav og eventuelle utbyttebegrensinger. Effekten av en nedsettelse vil også påvirkes av bankenes forventning til når bufferkravet øker igjen. For å gi bankene forutsigbarhet vil Norges Bank ved råd om nedsettelse angi et anslag for når vi tidligst forventer å gi råd om å øke bufferkravet igjen.

Referanser

Andersen og Juelsrud (2022, kommende): [“Optimal kapitaldekning for norske banker”], kommende Staff Memo, Norges Bank.

Basel Committee on Banking Supervision (2010): “An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements”, August 2010.

Basel Committee on Banking Supervision (2019): “The costs and benefits of bank capital – a review of the literature”.

European Systemic Risk Board (2017): “Final report on the use of structural macroprudential instruments in the EU”, December 2017.

European Systemic Risk Board (2018): “The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector”.

European Systemic Risk Board (2021): “Recommendation of the European Systemic Risk Board of 30 April 2021 amending Recommendation ESRB/2015/2 on the assessment of cross-border effects of and voluntary reciprocity for macroprudential policy measures”.

Finansdepartementet (2019): “Systemrisikobufferkravet i Norge”, Memo, desember 2019.

Mian, A., K. Rao og A. Sufi (2014): “Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump”

Mæhlum, S. og M.D. Riiser (2019): “Hvordan vurdere systemrisikobufferen for bankene?”, Staff Memo 11/2019, Norges Bank.

Norges Bank (2022): “Rammeverk for beslutning av krav til motsyklisk kapitalbuffer”, Norges Bank Memo 4/2022.