

Finanstilsynet

post@finansstilsynet.no

05.09.2018

Ref. Sak 18/3509

Hørings svar – forskrift til endring i finansforetaksloven og til lov om Bankenes sikringsfond (EUs krisehåndteringsdirektiv (BRRD) og innskuddsgarantidirektiv (DGSD)).

Beregning av bidrag til kommende krisetiltaksfond (kap. 4.12)

Problemstilling

Høringsforslaget knyttet til krisetiltaksfondet kan slik vi ser det medføre uheldige økonomiske og markedsmessige konsekvensene for KfS, og der i gjennom for de små og mellomstore sparebankene som neppe var tiltenkt. Vi mener at høringsforslaget innebærer risiko for at det blir dobbel beregning av bidrag til krisetiltaksfondet knyttet til KfS sin virksomhet, dersom både KfS og låntakerbankene i KfS skal betale bidrag for den samme markedsfinansiering.

- a) Med henvisning til Kommisjonens delegerede forordning (EU) 2015/63 av 21.10.2014 om komplettering av Europaparlamentets og rådets direktiv 2014/59 pkt. 13, beskrives hvordan «pass through-lån» (her i forbindelse med Promotional Banks) ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget når lån viderefremmes av andre institusjoner. Vi mener at prinsippet som her legges til grunn om at det ikke skal beregnes bidrag til fondet i institusjoner som formidler «pass through-lån» også må gjelde for den virksomhet som KfS driver. På den måte unngås at det blir dobbel beregning av bidrag til fondet for de samme lånebeløp. Dette oppnås ved at beregningsgrunnlaget for bidrag til fondet for den enkelte låntakerbank reduseres med den finansiering som gjøres gjennom KfS.
- b) I tillegg mener vi at KfS med sin lave risiko kan få justert sitt bidrag til fondet på lik linje med OMF-foretak og Kommunalbanken og bli plassert i kategorien «kredittforetak med særlig lav risiko» jfr. BRRD-forskriften § 12 Risikojustering av bidrag til krisetiltaksfondet.

Kort om Kredittforeningen for Sparebanker (KfS)

KfS har siden 2004 vært en viktig leverandør av kreditt til norske sparebanker. Etableringen i 2004 var initiert av erfaringene fra perioden 2002-2003 der mindre sparebanker hadde dårlig tilgang på innlån i obligasjonsmarkedet og forskjellene i lånekostnader mellom store og små banker var stor. Formålet med etableringen var derfor å sikre sparebankene tilgang på innlån til akseptable betingelser under varierende markedsforhold. Foreningen nådde under finanskrisen (2009) sitt foreløpige høyeste utlånsvolum på 7,6 mrd. kroner. Dette hadde sammenheng med at KfS under finanskrisen, som følge av risikoprofil og størrelse, hadde bedre tilgang på innlån enn mange banker. Introduksjonen av obligasjoner med fortrinnsrett reduserte gradvis sparebankenes behov for seniorfinansiering og KfS har i dag utlån på 5,2 mrd. kroner hovedsakelig til små og mellomstore norske sparebanker. Det ble i 2017 utbetalt nye lån til sparebankene på 2 mrd. kroner. Per 31.12.2017 var ca. 45 sparebanker låntaker/medlem i KfS. Egenkapitalen i KfS består hovedsakelig av medlemsinnskudd som holdes tilbake ved utbetaling av lån til bankene. Medlemsinnskuddene bygges dermed opp (og ned) i takt med utlånsutviklingen. I tillegg har sparebanker innbetalt 50 mill. kroner i egenkapitalbevis (teller i KfS som tilleggs kapital).

KfS opererer som en «grossist» i obligasjonsmarkedet på vegne av sparebankene der obligasjonslån tas opp i det innenlandske kapitalmarkedet og midlene lånes videre til sparebanker med matchende løpetid og betingelser. Gjennom dette bidrar KfS til å redusere sparebankenes likviditets- og refinansieringsrisiko, og samtidig skaffe dem rimeligere innlån. Selskapsmodellen til KfS er bygd opp rundt et system med lav risiko.

Risikoen reduseres etter hvert som sparebankene selv bygger opp mer kapital og blir mer solide. Dette vil igjen gjenspeile seg i kapitalbehovet til KfS. Foreningen drives som et samvirke på tilnærmet «non-profit» basis der nytten for brukerne er viktigere enn avkastningen på egenkapitalen. Ser en bort i fra at KfS ikke har et offentlig mandat opererer KfS mye likt en «Promotional Bank» ved at virksomhetsområdet er svært begrenset, innlån og utlån matcher og at overskudd holdes på et minimum.

Bakgrunn: beregning av bidrag til krisetiltaksfondet

Det vises til forskrift til EUs krisehåndterings- og innskuddsgarantidirektiv kap. 4.12 regler om krisetiltaksfondet og Prop. 159 L (2016-2017) Lov om Bankenes sikringsfond og lov om endringer i finansforetaksloven mv. (innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker), kap. 10 Finansiering av innskuddsgaranti og krisetiltak.

Til bruk for krisetiltak skal det opprettes et nytt krisetiltaksfond. Finansdepartementet foreslår i lovforslaget (Prop. 159 L (2016-2017) s. 154) å fordele eksisterende midler i dagens Bankenes Sikringsfond på to nye fond, et innskuddsgarantifond (45%) og et krisetiltaksfond (55%). I tillegg skal også kredittforetak og andre finansinstitusjoner som ikke mottar innskudd bidra til finansieringen av krisetiltaksfondet. Fondene kan med dette ut fra eksisterende fondsmidler ved utgangen av 2016 tilsvare henholdsvis om lag 1,22% og 1,53% av garanterte innskudd fra start (basert på beregninger opplyst i Prop. 159 L (2016-2017) side 155).

Etter krisehåndteringsdirektivets art. 103 nr. 2 og 7 skal det enkelte foretaks bidrag til krisetiltaksfondet i utgangspunktet svare til foretakets andel av alle foretakenes samlede forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd. Bidraget skal deretter justeres opp eller ned ut fra det enkelte foretaks risikoprofil, vurdert på grunnlag av blant annet risikoeksponering, finansieringskilder, finansiell stilling, kompleksitet, systemviktighet mv.

Etter forordningen (EU) 2015/63 art. 11 skal bidraget fra kredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og som ikke har adgang til å motta innskudd, fastsettes på grunnlag av 50% av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital, altså slik at bidraget blir halvparten av det de ville blitt etter de generelle reglene. Fra Prop. 159 L (2016-2017) leser vi at det er under vurdering en tilsvarende behandling av beregnet bidrag for Kommunalbanken. Et redusert bidrag fra OMF foretak og evt. Kommunalbanken er ikke tenkt å redusere den totale innbetalingen, men at de øvrige foretakene må innbetale mer slik at gruppens samlede innbetaling opprettholdes.

Videre kommer det frem at dersom krisetiltaksfondet overstiger minstekravet på 1 % av samlede garanterte innskudd, skal bidrag også fra annet kredittforetak enn foretak som omfattes av finansforetaksloven § 11-7 fastsettes på grunnlag av 50 prosent av andel av samlet forvaltningskapital fratrukket ansvarlig kapital og garanterte innskudd, dersom Finanstilsynet finner at foretaks virksomhet utgjør en særlig lav risiko for krisetiltaksfondet.

Forslag til endringer i bidragsgrunnlaget

Sparebankene som er låntakere i KfS vil betale et bidrag til krisetiltaksfondet i forhold til bankens lån i KfS. KfS sin rolle i obligasjonsmarkedet på vegne av mindre og mellomstore sparebanker medfører derfor at det betales avgift til fondet to ganger basert på samme markedsfinansiering. I KfS sitt tilfelle utgjør 99,73% av beregningsgrunnlaget per 31.12.2017 senior obligasjoner se tabell 2. KfS modellen medfører at foreningens bidrag til fondet til syvende og sist må videreføres til de mindre sparebankene gjennom økt pris på lån og fører til en konkurransevridding i disfavør av KfS og i favør av markedsfinansiering direkte i obligasjonsmarkedet. Dette står også i kontrast til bankenes finansiering gjennom bruk av OMF foretak som vil halvere avgiften til fondet og som vil stimulere bankene til å avlaste mer av bankens balanse mot OMF foretakene.

Tabell 1: Viser balansen til KfS per 31.12.2017

Eiendeler (mill.kr)	31.12.2017	Gjeld og egenkapital	31.12.2017
Bankinnskudd	56	Gjeld	
Utlån til kunder	5 172	Obligasjoner	5 090
Obligasjonsplasseringer	112	Annen gjeld, påløpte kostnader og utsatt skatt	14
Forskuddsbetalinger og opptjente inntekter	11	Egenkapital	
		Medlemsinnskudd	189
		Egenkapitalbevis	50
		Annen egenkapital	7
Sum eiendeler	5 350	Sum gjeld og egenkapital	5 350

Tabell 2: Grunnlag for bidragsberegning

(mill.kr)	31.12.2017	Andel av grunnlag (%)
Senior obligasjoner	5 090	99,73 %
Annen gjeld og påløpte kostnader	13	0,25 %
Utsatt skatt	1	0,01 %
Sum bidragsgunnlag (B)	5 104	100,00 %

Bidragsgunnlag foretak = (Forvaltningskapital - ansvarlig kapital - garanterte innskudd) * Risikjustering

KfS sin funksjon som videreformidler av kreditt til sparebanker bidrar til å redusere finansieringsrisikoen for sparebankene. Gjennom sin bruk kapitaliserer bankene KfS med p.t. 245 mill. kroner som er en kapitalbuffer mellom investor og endelig låntaker. Det er derfor et paradoks at «KfS-modellen» eventuelt skal medføre større avgifter til krisetiltaksfondet enn om bankene hadde lånt direkte i markedet selv. Risikoen for at KfS skal måtte krisehåndteres er ene og alene knyttet til om sparebankene som låntakere i foreningen misligholder sine forpliktelser.

I henhold til beskrivelsen over mener vi at den markedsfinansiering KfS videreformidler til sparebankene må sees i sammenheng og ikke inngå i beregningsgrunnlaget både for KfS og for sparebankene.

Risikobildet – «særlig lav risiko»

I proposisjonen pkt. 10.7.3.3 side 162 «Fordeling av bidrag», viser departementet til direktivets artikkel 103 om hvordan bidragene til fondet skal fordeles, og understreker behovet for handlingsrom:

«..for å motvirke utslag som vil være uhensiktsmessige etter norske forhold. Departementet foreslår i medhold av dette handlingsrommet en egen regel for kredittforetak som har virksomhet med særlig lav risiko, og som ikke er OMF foretak. Bidragsandelen til slike foretak bør baseres på 50% av forvaltningskapitalen fratrukket ansvarlig kapital, tilsvarende det som etter forordningen skal gjelde for OMF-foretak.»

Regelen vil etter antatte EØS forpliktelser bare kunne gjelde når krisetiltaksfondet overstiger minstekravet på 1%.

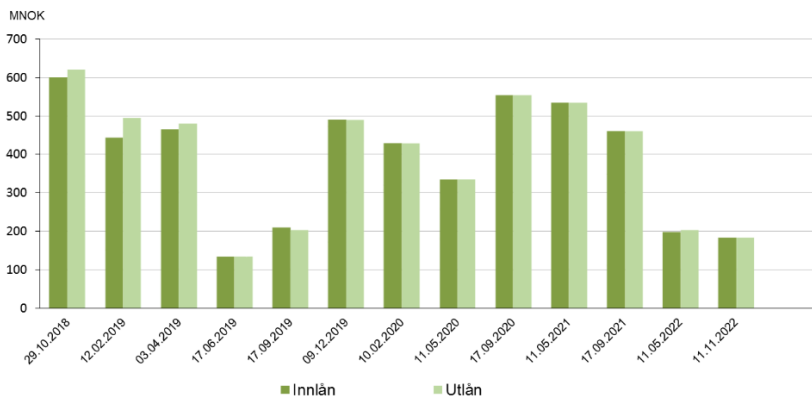
Kredittrisiko

I likhet med OMF foretak og Kommunalbanken representerer aktivasiden i KfS svært lav risiko og utlånene risikovektes (20%) under kapitalkravforskriften tilsvarende eller lavere enn utlånene i OMF foretak og Kommunalbanken. Videre er det i denne sammenhengen av betydning at alle utlån gis til mindre norske sparebanker som hver og en selv er underlagt krisehåndteringsdirektivet og øvrige reguleringer om kapitalkrav og likviditetskrav. Risikoen for at KfS kan få tap dersom sparebankene ikke oppfyller sine forpliktelser knyttet til utlån er lav og blir enda mindre med økende regulering av sparebankene.

Likviditetsrisiko

Senior obligasjonene KfS utsteder har en tett matching med utlån til sparebankene se graf under. Grafen underbygger KfS sin lave likviditetsrisiko. Refinansieringsrisiko vil være lav ettersom aktiva siden følger passiva siden.

Graf 1: Løpetidsfordelt innlån og utlån i KfS per 31.07.2018



Markedsrisiko

KfS har ingen trading virksomhet og har forretninger kun i norsk valuta. KfS holder en liten obligasjonsportefølje med papirer med høy rating, lav risiko og kort løpetid som likviditetsreserve. Formålet med likviditetsreserven er å oppfylle likviditetskrav og det fleste blir holdt til forfall. Dette gjør at kredittspreadrisikoen blir svært lav. Renterisiko er eliminert ved at innlån og utlån har en så tett matching i volum, rentefastsettelse og terminatoer.

Operasjonell risiko

Den operasjonelle risikoen i KfS er lav på grunn av den enkle forretningsmodellen, få transaksjoner, få kunder, solide kunder som er underlagt tilsyn og administrasjonssamarbeid med en annen finansinstitusjon.

Systemrisiko

Systemrisiko kan oppstå i KfS som følge av sammenkobling med sparebankene. I en ustabil finansiell situasjon kan det oppstå smitte mellom banker på grunn av sammenkoblinger mellom dem, ved at problemer hos en bank kan medføre problemer hos andre banker. Sammenkoblingen og smitten avhenger av størrelsen på eksponeringen. Bankregelverket setter grenser for størrelsen på engasjementer. Størrelsen på engasjementet sier noe om risikoen for hva en kan tape om en enkelt motpart ikke kan gjøre opp for seg.

I gjennomsnitt utgjør innskudd fra allmenheten hos sparebanker som har lån i KfS 80% av total utestående gjeld. Den største kilden til finansiering for sparebankene som har lån i KfS er med andre ord innskudd fra kunder. Resterende 20% utgjør markedsfinansiering, annen gjeld og forpliktelser, fondsobligasjoner og ansvarlige lånekapital. Markedsfinansiering kan være gjeld stiftet ved utstedelse av verdipapirer eller lån fra andre kredittinstitusjoner. Sparebankene med lån i KfS har med andre ord i gjennomsnitt en svært lav markedsfinansieringsandel. Lån tatt opp i KfS fra sparebanker utgjør i gjennomsnitt 31% av markedsfinansieringen hos disse sparebankene.

Selv om både KfS og de mindre sparebankene henter innlån i det innenlandske obligasjonsmarkedet har KfS bedre tilgang på finansiering fra en bredere investorbase noe som reduserer systemrisikoen til sparebankene ved at de har flere funding muligheter. Dette erfarte KfS særlig under krisetider ref. finanskrisen i 2009. Om det blir rimeligere å hente markedsfinansiering ved at sparebankene selv utsteder senior obligasjoner eller OMF i markedet vil KfS bli påvirket i form av lavere utlånsvest til sparebankene. Peker man ut sparebankene som har høy andel av markedsfinansiering hos KfS viser det at 7 av 44 låntakere har over 50% av sin

markedsfinansiering hos KfS. I snitt har disse 7 sparebankene en markedsfinansieringsandel i forhold til total gjeld på 10%. Dette ser vi på som en lav andel markedsfinansiering.

Tradisjonelt har sparebankene som er låntakere i KfS klart seg godt i situasjoner med systemkrise blant annet som følge av høy soliditet og høy innskuddsdekning. De fleste sparebankene er tilknyttet sparebankallianser. Gjennom alliansene synes det å være en sterk vilje til å støtte hverandre for å opprettholde tilliten til bankene. Myndigheter i EU og Norge har etter finanskrisen gjennomført en rekke reguleringer som styrker bankenes motstandsdyktighet mot finansielle kriser. Betydelig økte krav til soliditet og likviditet er viktige tiltak som har ført til lavere systemrisiko. Økt soliditet, herunder nye krav til uvektet kjernekapitalandel motvirker denne risikoen og låntakerne i KfS har gjennomgående høy uvektet kjernekapitalandel. Låntakerne i KfS har også svært lav andel markedsfinansiering.

Konklusjon

KfS har erfart å være en viktig tilbyder av funding til de mindre sparebankene under krisetider, ref. IT-boblen og finanskrisen. På den måten har selskapet bidratt til lavere systemrisiko i markedet. Det vil være uheldig dersom en dobbelbetaling til krisetiltaksfondet fører til færre konkurransedyktige fundingkilder og dyrere innlån for de mindre sparebankene.

KfS modellen er basert på å brukernytte fremfor overskudd. Virksomheten er begrenset til kun å yte lån til norske sparebanker. Kredittrisiko er lav og all øvrig risiko redusert til et minimum.

I behandlingen av «Promotional Banks» har forordningen konkludert med at slike virksomheter skal betale redusert avgift til fondet. De legger videre til grunn at institusjoner som videreformidler lån fra «Promotional Banks» («pass through-lån») ikke skal betale avgift knyttet til dette oppdraget.

Ut i fra prinsippene som er lagt til grunn i forordningen mener vi at også den kreditt KfS formidler til sparebankene må betraktes som «pass through-lån» slik at sparebankene må kunne trekke slike lån fra i beregningsgrunnlaget for avgift til krisetiltaksfondet.

Videre mener vi at KfS må vurderes som et kredittforetak med særlig lav risiko.

Vennlig hilsen
Kredittforeningen for Sparebanker



Lars W. Lynggård
Adm.direktør