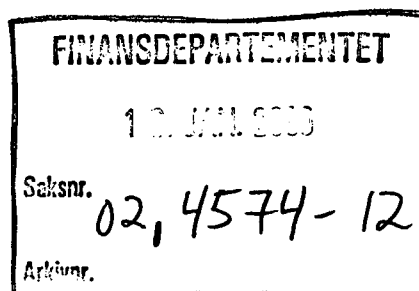


Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Deres ref.: 02/4574 FM KNH

Vår ref.: 200500125

Oslo 10.01.2006

Høring - behandling av garantier og kredittderivater ved beregning av kapitaldekning og store engasjementer

Det vises til Finansdepartementets brev datert 24. november 2005 der det bes om Sparebankforeningens syn på utkast til forskrift om behandling av garantier og kredittderivater ved beregning av kapitaldekning og store engasjementer.

Internasjonalt er det en sterk vekst i markedet for kredittderivater - i stor grad drevet frem av banker som driver avansert risikostyring. Av hensyn til både norske banker som ønsker å gjøre bruk av slike derivater i sin risikostyring og til utvikling av markedet for handel med slike produkter i Norge, er det avgjørende at det kommer på plass et norsk regelverk for behandling av kredittderivater ved beregning av kapitaldekning og store engasjementer.

Sparebankforeningen støtter Finansdepartementet i at et norsk regelverk bør ta utgangspunkt i internasjonal best praksis (forslag til revidert kapitaldekningsdirektiv (12890/05) som bygger på Basel II). Denne tilnærmingen synes å være i tråd med det andre land som har innført "midlertidig" regelverk på området, har valgt. Det er likevel vår oppfatning at departementet på enkelte områder har foreslått et unødige restriktivt regelverk og som i for liten grad stimulerer bankene til å gjøre bruk av garantier og kredittderivater for å oppnå risikoreduksjon.

Sparebankforeningen tar til etterretning at departementet har valgt å videreføre gjeldende praksis i forhold til garantier. Det innebærer at bare engasjementer sikret med selvskyldnergaranti vil kunne hensyntas i kapitaldekningsberegningen. Dette betyr eksempelvis at en fordring garantert av en norsk kommune, som ikke har anledning til å stille selvskyldnergarantier, ikke vil virke risikoreducerende i kapitaldekningsammenheng og i forhold til regelverket om store engasjementer.

Sparebankforeningen vil like fullt gjøre oppmerksom på at revidert kapitaldekningsdirektiv, under nærmere gitte vilkår, inneholder mulighet for å behandle garantier utstedt av kommuner tilsvarende statsgarantier. Foreningen har i hørings svar til Kredittilsynets forslag til forskrifter vedrørende gjennomføringen av nye kapitaldekningsregler i Norge, tatt til orde for at denne unntaksadgangen benyttes. Nærmere kommentarer til denne problemstillingen er gitt til paragrafene 2-3 og 5-1 nedenfor.

Forskriften regulerer meget kompliserte instrumenter og er i sin form svært ”teknisk”. Av den grunn mener vi at er det viktig at det utarbeides en detaljert veiledning til forskriften inneholdende blant annet utfyllende eksempler.

1. Behandling av garantier og kredittderivater etter forskrift om minstekrav til kapitaldekning (kapitaldekningsforskriften)

Ad § 2-3

Spørsmålet om den kapitaldekningsmessige behandlingen av fordringer på og fordringer garantert av kommuner og fylkeskommuner har vært behandlet i to høringer om gjennomføringen av nye kapitaldekningsregler i Norge (Kredittilsynets høringsbrev av hhv. 13. september 2004 og 31. mai 2005).

Revidert kapitaldekningsdirektiv (12890/05) åpner for unntak fra hovedregelen om 20%-vekting ved at ”exposures to regional governments and local authorities” kan risikovektes tilsvarende fordringer på sentrale myndigheter. Vilkårene er at det ikke er forskjell i risiko mellom slike eksponeringer og statseksponeringer ved at kommunene har beskatningsmyndighet, og at det eksisterer spesielle institusjonelle ordninger/rammeverk som reduserer risikoen for mislighold. En tilsvarende bestemmelse finnes i gjeldende direktiv om kapitaldekning, men har ikke vært gjennomført i norsk rett.

Sparebankforeningens hørings svar, datert 3. desember 2004, til førstnevnte høring inneholder en lengre drøfting av hvorvidt vilkårene for slikt unntak er til stede for norske kommuner. Foreningen tilkjennega i sitt hørings svar det syn at den reelle risikoen ved engasjementer med norske kommuner er langt lavere enn gjeldende 20% risikovekting tilsier. Foreningen pekte videre på at både det institusjonelle rammeverket i form av Kommuneloven samt ikke-observerte tap knyttet til sektoren, tilsier at risikoen ved norske kommuner og den norske stat er tilnærmet lik.

I den seneste høringsrunden (31. mai 2005) opplyste Kredittilsynet at de hadde gjennomgått hørings svarene og rammebetingelsene for kommuner i Norge, og kommet til at det er grunnlag for å kunne vekte fordringer på norske kommuner med 10%. Mao. var tilsynets konklusjon at vilkårene for unntak fra hovedregelen er oppfylt, men at muligheten for likebehandling med statsfordringer ikke skal benyttes fullt ut i forhold til risikovektingen.

Ettersom Kredittilsynet har kommet til at vilkårene for unntak fra hovedregelen er til stede, ber Sparebankforeningen om at det foretas en fornyet vurdering av spørsmålet om garantier utstedt av kommuner kan regnes som risikoreducerende i forbindelse med fastsettelse av reviderte kapitaldekningsforskrifter (implementering av CRD).

Ad § 2-4e

Med henvisning til ordlyden i paragraf 191 i Basel II samt EU 12890/05 ber vi om at bestemmelsen reformuleres til følgende:

”Avtalen skal ikke inneholde klausuler som innebærer at institusjonen er forpliktet til å overdra den beskyttede kreditten til selgeren av kredittbeskyttelse (fysisk oppgjør), dersom vilkårene for den beskyttede kreditten innebærer effektive hindringer for institusjonens rett og evne til å gjennomføre slik overdragelse.”

2. Behandling av garantier og kredittderivater etter forskrift om minstekrav til kapitaldekning for markedsrisiko (CAD-forskriften)

Ad. paragraf 4-1

Definisjonen som omhandler hva som skal ansees for kredittderivater i handelsporteføljen er snevrere enn den som eksisterer i Basel II og EU 12890/05. Også innlåsning av arbitrasje er etter disse å anse som del i en handelsportefølje (paragraf 687 i Basel II: "and/or with the intent of benefiting from actual or expected short-term price movements or to lock in arbitrage profits". Det er foreningens syn at paragraf § 4-1 bør endres til å omfatte dette elementet.

Forslag til endring:

"eller for å låse inn arbitrasjefortjeneste" føyes til første setning etter "...pris eller rentevariasjoner..."

Ad. paragraf 4-4

Det synes etter vår oppfatning lite hensiktsmessig å skille mellom ulike typer kredittderivat når det regnes nettoposisjoner. Alle tre typer av kredittderivater som nevnes i forskriften er dekket av samme typer avtaleverk og vil derfor i mange tilfeller ha eksakt samme utforming og økonomisk virkning. For eksempel vil det ved utstedelse av et kredittlinket gjeldsinstrument være helt naturlig å dekke kredittderivatelementet eksakt ved å kjøpe en kredittbytteavtale. Gitt at forholdene i punkt 4-4 (2) er dekket, bør regelverket derfor tillate at nettoposisjon kan sees på tvers av type derivat. Dette er etter vårt syn avgjørende for å kunne forestå en effektiv håndtering av produkter i det norske markedet.

Vi anser også at bruken av "samme" i paragraf 4-4(2) blir en atskillig snevrere mening enn det som uttrykkes i motsvarende paragrafer i Basel II (713-714). Mens det i forskriftsutkastet brukes en entydighet i at for eksempel oppgjør og kontraktsinnhold skal være likt, angir nevnte paragrafer i Basel II ikke en like snever definisjon av hva "samme" er. Vi viser til vår anbefaling til § 4-1 over samt følgende formulering i paragraf 714 : "In addition, key features of the credit derivative contract (e.g. credit event definitions, settlement mechanisms) should not cause the price movement of the credit derivative to materially deviate from the price movements of the cash positions." Vi foreslår at forskriften reformuleres slik at dette blir tydelig. Den beste løsningen er antakelig å stryke hele punkt 4-4 og innta det i punkt 4-5 ved å omformulere denne slik at den dekker også lange og korte posisjoner generelt (slik vi oppfatter at Basel II og EU 12890/05 ADD7 gjør).

Forslag til endring:

4-4 strykes

4-5 endres i overskrift til "Beregning av nettoposisjon for posisjoner sikret med kredittderivater – spesifikk risiko"

Første setning i 4-5 endres til :

"Effekten av beskyttelse i form av kredittderivater skal gis i henhold til følgende regningslinjer :"

Ad. paragraf 4-5a

Slik vi leser Basel II-regelverket (paragraf 713-718; samme formulering fins også i EU 12890/05 ADD7, paragraf 43-46), nyanserer dette hva som kan ansees som nullposisjon. Der Basel II angir "broadly to the same extent" angir forskriftsutkastet utvetydig at det skal være lik bevegelse. Dette er et lite realistisk krav i forhold til den basisrisiko som alltid vil eksistere mellom instrumenter som er like i substans men er separate entiteter, og vi mener at den internasjonale formuleringen er mer dekkende for praktiske formål uten at dette introduserer noen vesentlig risiko. Presiseringen i paragraf 713b gir for eksempel en god operasjonalisering av dette. I fotnote poengteres det også at en "total return swap" ikke må ha samme løpetid som underliggende, hvilket gir fleksibilitet også på løpetid, noe som ikke fremkommer i den norske forskriften. Vi mener at også dette må klargjøres.

Forslag til ny tekst:

Posisjonene ansees som fullt ut motgående når verdien av de to sidene i transaksjonen alltid beveger seg i motsatt retning og stort sett i samme omfang. Dette vil være tilfelle i begge følgende tilfeller::

- i) De to sidene utgjør helt identiske instrumenter;*
- ii) En lang posisjon i et cash instrument er sikret med en totalavkastningsbytteavtale (eller vice versa) og det er eksakt samsvar mellom referanseobligasjonen og den underliggende eksponering (dvs. cash posisjonen). Løpetiden til selve bytteavtalen kan være avvikende fra den underliggende eksponering.*

Ad. paragraf 4-5b

I Basel II og EU 12890/05 ADD7 angis det en "80% offset" for den type posisjoner som er beskrevet i paragraf 4-5b. Dette betyr at vektingen av posisjonen blir 20% av den høyest vektete siden, mens den andre siden av transaksjonen får nullvekt. Forskriftsutkastet er ikke i overensstemmelse med dette. Der angis det i stedet at vektingen av slik posisjon skal være 80% av høyest vektete side i transaksjon og 0% på andre side av transaksjonen. Vi ber om at regelen utformes i samsvar med internasjonal praksis. Merk også at man Basel II benytter terminologien "not broadly to the same extent" om størrelsen på bevegelsen i motgående posisjoner, noe som da gir samsvar med definisjonen, som påpekt, til § 2-4e over.

Forslag til endring:

"settes kapitalkravet for spesifikk risiko lik 80 prosent av kravet for den siden av posisjonen med det høyeste kapitalkravet, mens..." erstattes med "...reduseres kapitalkravet for spesifikk risiko for den siden av posisjonen med høyest kapitalkrav med 80%, mens..."

Ad. paragraf 4-5 sett opp mot paragrafene 3-2 og 3-5

Slik vi leser forslag til regelverk gis det mellom handels- og bankporteføljen svært ulike muligheter for å beregne nettoposisjon når instrumenter har avvikende løpetid og valuta. Dette vil åpne for arbitrasjemuligheter, noe som vi formoder ikke er en ønsket effekt. Vi kan ikke se begrunnelsen for hvorfor det angis ulike måter å behandle effekten av valuta og/eller løpetid i forhold til beregning av nettoposisjon for kreditt/spesifikk risiko.

Regelverket knyttet til handelsporteføljen, slik det er foreslått, angir også et langt

strammere krav for hensyntagning av instrumenter mot hverandre for beregning av nettoposisjon, og er således et disinsentiv for å holde kredittderivatposisjoner i handelsporteføljen. Tilbakemeldinger vi har mottatt fra medlemmer, som er aktører i dette markedet, forteller at det håndterings- og oppfølgingsmessig er minst like forsvarlige systemer/prosesser for denne type transaksjoner som i "bankvirksomheten". Slik forslaget er formulert, mener vi det er egnet til å svekke utviklingen av det norske kreditthandelsmarkedet.

3. Behandling av garantier og kredittderivater etter store-engasjementsforskriften

Ad. § 5-1

Det er foreslått at Kredittilsynet etter søknad kan bestemme om en garantert fordring kan anses som en fordring på garantisten. Tilsvarende søknadsprosedyre er foreslått gjelde for selgere av beskyttelse i en kredittderivatkontrakt. Det opplyses at for begge vil slike tillatelser kun benyttes for særskilte forhold.

Sparebankforeningen vil minne om at gjeldende store-engasjementsforskrifts § 6 pkt. 1-3 inneholder mulighet for lempeligere vektning uten at det på forhånd skal foreligge tillatelse fra Kredittilsynet. Dette gjelder eksempelvis garantier utstedt av stater og kommuner innenfor EØS-området og av andre kredittinstitusjoner. Foreningen legger til grunn at det ikke er hensikten å gjøre bestemmelsen mer restriktiv. Vi antar videre at for selgere av beskyttelse, omfattet av § 6 pkt. 1-3, kan det heller ikke være meningen med godkjenning gitt at kredittderivatet tilfredsstiller kravene i forskriftens § 2-4 (kredittderivater det kan tas hensyn til)..

Sparebankforeningen vil minne om at konsentrasjonsrisiko erfaringsmessig har vist seg å være en sentral risiko i norske banker, og at det er viktig at det ikke etableres reguleringsmessige hindringer mot at bankene skal kunne avlaste seg for slik risiko. En ordning som baserer seg på søknad, og der banken kun i særlige tilfeller kan beregne engasjementet på selger av beskyttelse istedenfor långiver, vil være ressurskrevende og gir heller ikke stimulans til bankene om å oppnå slik risikoreduksjon.

Uansett konklusjon i den foreliggende saken, ber Sparebankforeningen om at det foretas en fornyet vurdering av spørsmålet om behandling av garantier og kredittderivater sett i forhold til regelverket om store engasjementer i forbindelse med implementeringen av revidert kapitaldekningsdirektiv. Vi gjør oppmerksom på at forslag til revidert CRD inneholder endringer av bestemmelsene på dette området.

4. Spørsmålet om kredittderivater skal regnes som et finansielt instrument, jfr. verdipapirhandelloven

I høringsnotatets punkt 2 om prinsipielle vurderinger opplyses at Finansdepartementet er enig med Kredittilsynet i at kredittderivater faller utenfor definisjonen av finansielle instrumenter i verdipapirhandelloven, og at departementet anser det hensiktsmessig å avvente implementeringen av MiFID (ISD 2) før det eventuelt foreslås en lovendring.

Sparebankforeningen vil minne om at kreditderivater skal inngå i definisjonen av finansielle instrumenter etter MiFID. Fristen for ikrafttredelse av direktivet i norsk lov er først ved utgangen av 2007. Etter foreningens oppfatning er det likevel særlig to grunner som taler for en rask lovendring slik at kreditderivater inkluderes i definisjonen av finansielle instrumenter. For det første er det for banker som kjøpere av slik kredittbeskyttelse viktig at handelen skjer på en betryggende måte i tråd med kjøpereglene i verdipapirhandelloven. Dernest bør vektlegges hensynet til utvikling av kreditderivatmarkedet i Norge fordi institusjonelle investorers bruk av derivater gjerne er begrenset til det som faller innenfor definisjonen av finansielle instrumenter i verdipapirhandelloven.

Med vennlig hilsen
for Sparebankforeningen i Norge


Hans K. Halle
Avdelingsdirektør


Erik Johansen
Assisterende direktør