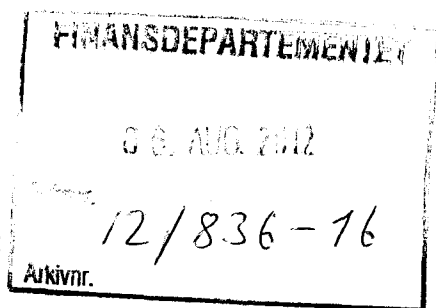


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.no



 **FNO**
Finansnæringsens
Fellesorganisasjon

Dato: 03.08.2012
Vår ref.: 12-440/EK
Deres ref.: 12/836 MAO

Høring – avskaffelse av øvre grense for størrelsen på Bankenes sikringsfond

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 11. mai 2012 der departementet foreslår at det skal betales avgift til Bankenes sikringsfond uten hensyn til hvor stort fondet måtte bli.

Vi vil bemerke at sikringsfondets størrelse etter dagens ordning ikke er en øvre grense, men et minstekrav, jfr. Banksikringsloven § 2-6 og § 2-7. Minstekravet oppfylles som hovedregel av innbetalinger og garantier fra medlemmene. Hvis minstekravet er oppfylt med innbetalt kapital, slipper medlemmene å betale avgift. Ved at avkastning legges til fondet vil det fortsette å vokse selv om medlemmene ikke betaler avgift.

I høringsbrevet begrunnes Finansdepartementets forslag blant annet med at fondet uten øvre grense blir bedre i stand til å håndtere problemer i større enkeltbanker, og problemer som rammer flere banker samtidig. Videre fremheves det som gunstig "at bankene hvert år avkreves betaling for den verdifulle innskuddsgarantien og at avgiftsplikten blir jevnere og mer forutsigbar."

Internasjonal regelverksutvikling

EU har nå kommet langt i sitt arbeid med CRD IV, direktiv om krisehåndtering og nytt innskuddsgarantidirektiv. Til sammen utgjør dette et svært omfattende regelverk med vidtrekkende konsekvenser for finansforetakene og deres kunder. Sentrale hensyn som er felles for de nye direktivene er at finansforetakene skal gjøres mer motstandsdyktige og at man skal søke å minimalisere risikoen for at krise i et finansforetak skal påføre det offentlige kostnader.

EU-kommisjonen la 6. juni 2012 frem forslag til Krisehåndteringsdirektiv. Dette direktivutkastet inneholder bestemmelser som avlaster kostnadene for et eventuelt nytt

stabilitetsfond og for innskuddsgarantifondet dersom systemviktige banker går over ende. Det legges opp til at senior gjeld kan tvangskonverteres til aksjekapital hvilket vil kunne bidra til en oppkapitalisering av kriserammede banker. Først hvis all egenkapital og annen ansvarlig kapital er tapt vil sikringsfondets garanti av innskuddene bli nedskrevet på linje med seniorgjeld. Dette vil beskytte fondet og dermed innebære mindre risiko for stor belastning av dette.

Innføring av CRD IV innebærer økte krav til egenkapital samt krav om mer langsiktig funding og styrket likviditet. Dette er tiltak som vil styrke bankenes evne til å møte en krisesituasjon og som dermed også bidrar til å beskytte innskyterne. For bankene vil dette innebære store utfordringer i form av krav om økt inntjening for å bygge egenkapital samtidig som kravene om økt langsiktig funding og skjerpede likviditetskrav isolert vil svekke inntjeningen.

Behandlingen av EUs innskuddsgarantidirektiv er nå i slutfasen. Direktivet vil inneholde omfattende og detaljerte regler om sikringsfondets størrelse, om beregningen av avgifter, om fondets virkemåte og om samvirket mellom sikringsfond innen EU. Det synes åpenbart at direktivet vil legge tunge føringer på utformingen av nye norske regler. FNOs prinsipale syn er at det fremstår som åpenbart prematurt å gjøre endringer i enkeltheter i reglene om sikringsordninger før man kan foreta en samlet vurdering i tilknytning til implementering av de nye direktivene.

Finanskriseutvalget tar i sin innstilling til orde for at avgiftsplikten ikke skal falle bort når fondet har nådd en viss størrelse. Dette fremstår ikke som resultatet av en grundig drøftelse, og utvalget viser selv til at Banklovkommisjonen er gitt i oppdrag å utrede "hvorvidt grensen for sikringsfondets størrelse bør heves eller oppheves". Om dette uttalte FNO i høringsbrev 3. mai 2011: "FNO kan imidlertid ikke uten videre slutte seg til at bankene skal betale avgift etter at fondet har oppfylt kravet til størrelse. I alle fall bør en avgift utover dette tidspunktet være vesentlig lavere enn den ordinære avgift,"

FNO mener hensynet til en betryggende lovgivningsprosess klart tilsier at videreføring av avgiftsplikt etter at fondets innbetalinger har nådd minstekravet bør bli gjenstand for en grundig drøftelse i Banklovkommisjonen der det kan tas hensyn til helheten i regelverket så vel som føringer i EUs direktiver og forordninger. Det faktum at det norske sikringsfondet er Europas best kapitaliserte skulle for øvrig borge for at det ikke er noe behov for å fravike det opplegg som departementet selv ga anvisning på i sitt mandat til Banklovkommisjonen.

I departementets brev anslås full sikringsfondsavgift i 2010 til å ha utgjort 0,045 prosent av bankenes forvaltningskapital. Dette er for så vidt korrekt, men er ikke egnet til å beskrive hvilken belastning avgiften representerer for bankene. Vi finner derfor grunn til å peke på at avgiften utgjorde hele 6 prosent av resultatet dette året. I en situasjon der fondet etter

dagens ordning er fullt innbetalt vil altså departementets forslag innebære at bankenes evne til å bygge egenkapital svekkes vesentlig.

Nærmere om størrelsen på innbetalt kapital

FNO er ikke uenig i at fondets størrelse i prinsippet bør fastsettes ut fra den risiko fondet bærer. Imidlertid kan en vanskelig tenke seg et fond som kan løse en omfattende systemkrise alene. Om dette uttalte Banklovkommisjonen i NOU1995:25, side 25, annen spalte annet avsnitt: "Heller ikke for fremtiden er det naturlig å ha som ambisjon at de private sikringsfond alene skal håndtere kriser av et slikt omfang. Kommisjonen har bl.a. på denne bakgrunn ikke funnet grunn til å foreslå vesentlig endringer i den samlede størrelsen på fondet". Det kan i den forbindelse reises spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha et fond som vokser ubegrenset uten at forpliktelsene vokser tilsvarende.

I denne sammenheng er det også grunn til å fremheve at Sikringsfondet i mange tilfeller vil finne det mer hensiktsmessig å yte finansiell bistand til en bank (medlem av sikringsfondet) i krise enn å betale ut de garanterte innskudd. For innskyterne vil dette ha samme effekt, - de unngår tap og kan disponere sine midler uten avbrudd. For sikringsfondet vil slike tiltak bety det får en løfteevne som langt overstiger størrelsen på de garanterte innskudd i banken. Under den norske bankkrisen ble støtteaksjoner kombinert med tvangsfusjonering i utstrakt grad anvendt for å finne løsninger for mindre sparebanker i krise.

Vi savner en nærmere analyse av hvor stort fondet bør være for med rimelig grad å kunne dekke innskyterne ved bankkriser. Med utgangspunkt i 25 prosent tap av forvaltningskapitalen for en bank som settes under offentlig administrasjon, vil vi likevel anta at fondet med dagens størrelse vil kunne dekke tap på innskudd for flere av de største sparebankene og mellomstore forretningsbanker samtidig. Når mottatt dividende tas i betraktning, synes fondet således å være tilstrekkelig til å dekke betydelige problemer i banknæringen. Dersom det legges til rette for hensiktsmessige låneordninger, vil fondets kapasitet økes ytterligere, både mht finansiell løfteevne og tidspunkt for utbetaling av garanterte innskudd. Vi viser i denne sammenheng til FNOs høringsuttalelse 24. januar 2012 til Finansdepartementet vedrørende redusert utbetalingstid i innskuddsgarantien. I brevet står det: "Det er grunn til å merke seg at det er betydelige forskjeller mellom forventet tap for sikringsfondet og likviditetstilførsel. Med 80 prosent dividende (Merk: som kan tilsvare 25 prosent tap fratrukket egenkapitalen) vil likviditetstilførselen utgjøre fem ganger det endelige tap. Dette er en viktig grunn til at sikringsfondet i brev 7. desember 2009 til Finansdepartementet tok opp spørsmålet om låneadgang for fondet."

Reduserte avgifter når fondet har nådd en gitt størrelse

Under henvisning til det ovenstående mener FNO at sterke grunner tilsier at det ikke nå bør innføres en ordning med plikt til å betale avgift uten hensyn til fondets størrelse. Skulle departementet likevel velge å gå videre med dette forslaget, mener vi det må være riktig å samtidig fastsette at avgiftssatsen skal reduseres når fondet når et visst nivå i forhold til beregningsgrunnlaget. Dette kan for eksempel være når innbetalt fond overskrider en andel av minstekravet, for eksempel 50 prosent. En lignende modell synes også å bli resultatet i EUs direktiv om innskytergaranti. Dette vil føre til mer forutsigbare avgiftsinnbetalinger. En annen fordel kan være at ingen ny bank slipper å betale avgift fordi fondet er fullt innbetalt. I denne sammenheng fremheves også at de norske reglens avgiftsnivå er fastsatt for å oppnå en relativt rask oppbygning av fondet fra en nullsituasjon. Dette hensyn vil ikke gjøre seg gjeldende når fondet har en størrelse tilsvarende dagens nivå.

Et alternativ kan være en ordning med redusert eller null i sikringsfondsavgift i år der det er et stort press på egenkapitalen i bankene. På denne måten kan en få avgifter i fondet som er motsykliske. Det vises i denne forbindelse til Banksikringsloven § 2-7, fjerde ledd som gir Finansdepartementet adgang til å sette avgiften lavere enn ordinær avgift.

Sett i lys av det arbeid som allerede pågår, både i EU og i Banklovkommisjonen, synes vi det er uheldig at et forslag om endring i avgiftsutmålingen fremmes nå. Vi kan heller ikke se at det skulle være samfunnsmessig optimalt med et ubegrenset stort fond. Vi foreslår på denne bakgrunn at størrelsen på fondet og innbetalingsregler ikke endres nå, men vurderes i sammenheng med EU og Banklovkommisjonens arbeid om krisehåndtering og sikringsfond.

Subsidiært vil vi foreslå at årlig avgift reduseres når fondet utgjør mer enn 50 prosent av minstekravet. For eksempel kan avgiften utgjøre henholdsvis 1/2 avgift når fondets størrelse er mellom 50 og 100 prosent av minstekravet og 1/3 av full avgift når fondets størrelse overskrider minstekravet. Dette vil sørge for en jevnere årlig innbetaling og ellers samsvare bedre med de forslag som foreligger i EU nå.

Med vennlig hilsen for
Finansnæringens Fellesorganisasjon


Erik Johansen
seksjonsdirektør


Einar Kleppe
ass. fagdirektør