

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Hamar, 10.02.2014
Vår ref.: VNO/TAD
Deres ref.:

HØRING – UTKAST TIL REGLER OM SYSTEMVIKTIGE FINANSINSTITUSJONER

Det vises til høringsbrev av 11. november 2013 med tilhørende høringsnotater.

Med utgangspunkt i Baselkomiteens rammeverk for systemviktige banker foreslår Finanstilsynet fire kriterier som utgangspunkt for å identifisere mulige systemviktige institusjoner: størrelse, sammenveving, erstattbarhet og kompleksitet. Når det gjelder erstattbarhetskriteriet er utvalgte regionale banker foreslått som systemviktige med bakgrunn i deres betydning som långiver til lokalt næringsliv. Dette er operasjonalisert gjennom et krav om utlånsandel til bedriftsmarkedet på minst 10 prosent i sin region, samt en kvalitativ vurdering av bankens betydning regionalt dersom dette kravet ikke oppfylles.

Erstattbarhetskriteriet er sentralt i forslaget fordi dette belyser om en institusjons aktiviteter kan videreføres dersom institusjonen avvikles. "...En reduksjon i for eksempel tilgangen til lånefinansiering vil på kort sikt påvirke husholdningenes og bedriftenes aktivitetsnivå og investeringer direkte" (s.2 i høringsnotat av 4.11). Videre påpekes det at långivers behov for å kjenne den enkelte lånekunde gjør at utlån til spesielt små og mellomstore bedrifter vanskelig lar seg erstatte, og dette begrunner behovet for å definere banker med høy andel utlån til bedriftsmarkedet på regionalt nivå som systemviktige.

Dersom Finanstilsynets vurdering legges til grunn for den endelige regelutformingen har Sparebanken Hedmark innsigelser mot den regioninndelingen som foreslås lagt til grunn i forskriftsforslagets § 3, hvor Sparebanken Hedmarks markedsområde (Hedmark og Oppland) er plassert under region Øst sammen med Vestfold, Østfold, Buskerud, Akershus og Oslo.

Vi vil i det videre gjøre nærmere rede for vår innsigelse, samt foreslå alternativ regioninndeling og begrunnelsen for denne.

Hva er en region/kriteriene for en region

Finanstilsynet diskuterer i sitt utkast til høringsnotat hensiktsmessig geografisk inndeling og grense for systemviktig utlånsandel (side 13). Man konkluderer med at en innarbeidet objektiv inndeling av landet i større regioner er hensiktsmessig.

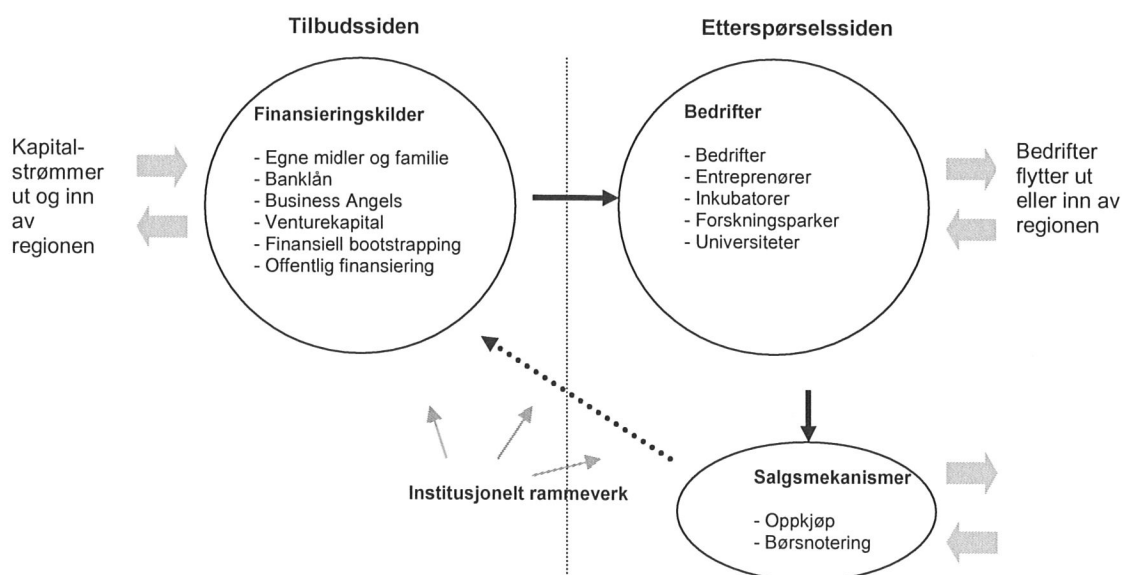
Den landsdelsinndelingen man viser til som objektiv og innarbeidet er etter vår vurdering verken objektiv eller innarbeidet. Det er heller ikke gjort rede for hvorfor inndelingen er objektiv og på hvilken måte den er innarbeidet. Region Øst omfatter Vestfold, Østfold, Oppland, Hedmark, Buskerud, Akershus og Oslo. Verken Statistisk Sentralbyrå eller Norges Bank benytter denne inndelingen, og heller ikke andre offentlige, regionale analyser eller organisering av institusjoner anvender denne inndelingen. Dette har etter vårt syn en logisk forklaring, nemlig at den foreslåtte region Øst ikke er egnet til å beskrive økonomisk aktivitet på regionalt nivå. Til det er regionen for uensartet og stor.

Vi er enige i Finanstilsynets syn i at regionale banker har vesentlig betydning for små og mellomstore bedrifters kapitaltilgang. Det påpekes at mange av disse utlånene vil større banker ha aversjon mot å ta over. I et fullkomment finansielt marked vil all informasjon være tilgjengelig slik at den romlige strukturen til det finansielle systemet er irrelevant. I praksis eksisterer informasjonsproblemer ved store avstander, og implikasjonen av dette er at geografisk nærhet mellom långiver og låntaker er en betingelse for å sikre regional kapitaltilgang. Dette danner mye av begrunnelsen for regionale bankers legitimitet som formildere av finansiering til lokale bedrifter. Det sentrale blir derfor hva som definerer den geografiske utstrekningen for et fungerende system.

Etter vår vurdering bør en regioninndeling reflektere en funksjonell nærings- og bosettingsregion. Med det som utgangspunkt blir hovedproblemstillingen: Vil bedriftenes tilgang til kapital svekkes i landsdelsregionen dersom en definert finansinstitusjon ikke kan tilby finansiering? Vurderingen vil på denne bakgrunn måtte definere et regionnivå, legge et systemperspektiv til grunn (i samsvar med Finanstilsynets bruk av begrepet systemviktig), og så analysere nærmere dette systemets funksjonalitet og hva som er viktig for at systemet skal fungere. God funksjonalitet vil innebære at bedriftene i "systemet" får dekket sitt behov av kapital fra relevante tilbydere av kapital.

Rent analytisk vil hvordan man definerer systemets utstrekning være helt avgjørende for diskusjonen og hvordan man trekker konklusjoner. Vårt utgangspunkt er å se på en landsdelsregion som en felles administrativ, næringsmessig og bosettingsmessig enhet som er av nasjonal viktighet. Ved å etablere en territoriell grense for et område definerer man systemets utrekning, og dermed også betingelsene for å analysere forholdet mellom tilbud og etterspørsel etter kapital. Tilbudssiden omfatter ulike kapitalkilder i regionen, mens bedriftene utgjør etterspørselssiden. Et fungerende system forutsetter at kapitalstrømmene beveger seg uten vesentlig friksjon mellom de ulike aktørene i dette systemet. Dette kan illustreres på følgende måte:

Regionalt finansieringssystem



Pilene angir kapitalstrømmene. Den stiplede linjen indikerer at investor etter exit vil reinvestere kapitalen. Figuren er delvis basert på Cetindamar (s. 9, 2003).

I et bankbasert system som det norske vil regionale banker ha en viktig rolle, selv om man her vil finne betydelige regionale forskjeller. Et svært sentralt forhold som begrunner begrensningene i verdien av finansieringskilder som ikke er lokale eller regionale er de foran nevnte informasjonsproblemene. Dette er grunnleggende sett en helt kritisk forutsetning for velfungerende kapitalmarkeder. Spesielt når det gjelder regional finansiering av bedrifter hvor risikoen er høy, når kjennskap om kunden er viktig, eller når pantesikkerheten er begrenset, vil geografisk nærhet være viktig. Geografisk nærhet reduserer informasjonsasymmetrien, legger til rette for utviklede relasjoner mellom aktørene og øker dermed bedriftenes mulighet for finansiering. Siden informasjonsproblemene er størst for yngre bedrifter, vekstbedrifter og innovative virksomheter er derfor lokale kapitalkilder viktige ikke bare for ordinær næringslivsfinansiering, men også for utvikling og regional vekst. Skal finansinstitusjonene kunne spille en viktig rolle i slike regionale systemer og på denne måten betraktes som en regionalt systemviktig bank, fordrer dette nødvendigvis en viss størrelse og finansiell kapasitet.

Hvis man i en regional analyse identifiserer regionalt viktige banker, er det også relevant å se inn i institusjonene for å vurdere hvilke andre roller og interesser de har som understøtter betydningen. Ved å dekomponere det nasjonale finansieringssystemet i regionale systemer, finner man at regionale sparebanker fremstår som viktige i mange regioner ut fra sitt formål: Bankene har store markedsandeler, de har geografisk tilstedeværelse og de har lokal beslutningsmyndighet. Dette må sees i lys av at de også har lokale eiere gjennom samfunnskapitalen (grunnfondet). Gjennom sitt formål og sin virksomhet lever bankene i et gjensidig avhengighetsforhold til den regionen de er en del av. Går det bra for banken, går det bra for regionen og vice versa.

Det er vår vurdering at definisjonen av regionalt systemviktige banker må ta utgangspunkt i regioner som utgjør faktiske, funksjonelle landsdelsregioner. Med det som utgangspunkt må man ta stilling til hvordan kapitaltilgangen er i landsdelen og hvilke institusjoner som er de viktigste. På bakgrunn av dette kan man trekke velbegrunnede konklusjoner om hvilke finansinstitusjoner som er kritiske for landsdelsregionens næringsliv.

Sparebanken Hedmark som regionalt systemviktig bank i Innlandet

Med utgangspunkt i analyserammen beskrevet ovenfor må man først definere hvilken landsregion eller regionalt system Sparebanken Hedmark er en del av, og med det som utgangspunkt se på hvor viktig banken er i denne landsdelsregionen. For å komme til en konklusjon om dette er det hensiktsmessig å etablere indikatorer som begrunner inndelingen. Vi legger i vår analyse til grunn følgende faktorer: Administrative inndeling, næringsliv, struktur og bosetting og kapitaltilgang. Basert på denne inndelingen sammenliknes vår anbefaling til landsdelsregion, Innlandet, med Finanstilsynets forslag, region Øst.

Administrativ inndeling. Innlandet, avgrenset til Hedmark og Oppland fylke, har en forhistorie som Opplandene tilbake til 1757. Etter at Hamar gjenoppstod som bispedømme, ble også de to fylkene et eget stiftsamt. Fylkene Hedmark og Oppland har et utstrakt samarbeid innenfor en rekke samfunnsområder regionalt og overfor sentrale myndigheter. Fylkestingene har også et felles vedtak (2005) om "... Å legge grunnlaget for at de to fylkene inngår i en direkte folkestyrt region Innlandet med et helhetlig regionalt ansvar for utvikling og verdiskaping, for vekst og velferd som grunnlag for bosetting".

Christensen-utvalget (NOU, 1992), som foreslo en ny regioninndeling av landet, satte 200.000 innbyggere som en nedre grense for region. Innlandet har til sammen ca. 380.000 innbyggere. Til sammenlikning har Østlandet omkring 1,7 millioner innbyggere, eller omkring 35 prosent av landets befolkning. Agder, som av Finanstilsynet er definert som egen landsdelsregion, har i overkant av 290.000 innbyggere.

Innlandet skiller seg primært fra det øvrige Østlandet på grunn av sine natur- og næringsmessige særtrekk og sin identitet. Innlandet utgjør en felles region for ulike offentlige institusjoner, for eksempel helse (Sykehuset Innlandet), bispedømme og private institusjoner, eksempelvis NHO Innlandet.

Næringsliv. Hedmark og Oppland er de eneste fylkene i landet uten kystlinje. Regionens viktigste ressurser er jord – og skogbruk. Ut fra dette har det vokst frem blant annet foredlingsindustri og reiseliv, og dette utgjør viktige virksomheter i mange av Innlandets regioner. I Finanstilsynets notat legger man til grunn at en region er systemviktig dersom den har betydning for landets økonomi og samfunnet. Som landets desidert største landbruks- og skogbruksregion har Innlandet en stor betydning for landets matproduksjon. I nasjonaløkonomisk sammenheng er derfor Hedmark og Oppland en viktig region først og fremst fordi landsdelen står for en stor

del av den nasjonale matproduksjonen. På denne måten er Innlandet en svært viktig region også ut fra nasjonale sikkerhetsmessige eller beredskapsmessige hensyn.

Region Øst har en helt annen næringsstruktur enn Innlandet. Oslo-regionen har universiteter og høy forskningsinnsats, en rekke hovedkontorfunksjoner og et mer kunnskapsintensivt næringsliv. Innlandet ligger på bunnen innenfor FoU, og fylkenes innbyggere er blant de med lavest utdannelse i landet. I NHOs årlige nasjonale næringslivsmesterskap ble Oppland i 2013 nest sist blant fylkene, mens Hedmark ble nummer 12. Historisk har Innlandsfylkene vært blant de aller svakeste. Dette har ulike årsaker. I tillegg til det som er nevnt, blant annet nærings sammensetningen, finner man også mindre nyskaping, få næringsklynger og lav befolkningsvekst. Oslo, Buskerud og Akershus er blant de 6 beste fylkene i Nærings-NM og scorer høyt på alle disse indikatorene.

Et svakere næringsliv medfører også at bedriftene kan møte større problemer med kapitaltilgang. Det er ikke påvist at dette er noe problem i Innlandet, og noe av forklaringen er sannsynligvis lokale og regionale banker med geografisk nærhet til kundene og regionalt engasjement,

Struktur og bosetting. Innlandet, som utgjør nær 14 prosent av landets areal, har befolkning og næringsliv konsentrert omkring Mjøsbyene. Regionen for øvrig har i stor grad spredt bosetting, sårbart næringsliv og fraflyttingsutfordringer. Regionen skiller seg på denne bakgrunn vesentlig fra hovedstadsregionen, som en stor majoritet av bedriftene i region Øst er en del av. Næringslivet i Innlandet har videre en struktur som skiller seg vesentlig fra region Øst. Innlandet kjennetegnes av mange små og mellomstore bedrifter. Det er svært få store industriselskaper, og regionen har ingen børsnoterte industriselskaper. Som følge av denne sammensetningen forsterkes behovet av lokale kapitaltilbydere med lokalkunnskap.

Kapitaltilbudet. I en analyse av tilbudssiden i det regionale finansieringssystemet er den enkelte institusjonens markedsandel viktig. Målt etter brutto utlån til bedrifter (ikke finansielle foretak) var Sparebanken Hedmarks bankmarkedsandel innenfor bedriftsmarkedet i Innlandet i 2012 på 31,4 prosent. Det vil si vesentlig høyere enn grensen på 10 prosent som er anbefalt av Finanstilsynet. Siden denne beregningen er basert på kapital, og fordi de nasjonale forretningsbankene dominerer markedet for de største kundene, er markedsandelen høyere innenfor små- og mellomstore bedrifter segmentet. Med andre ord er landsdelen mer sårbar for Sparbanken Hedmarks tilstedeværelse innenfor det segmentet som Finanstilsynet legger vekt på.

Videre er det av stor viktighet når man vurderer de ulike institusjonenes viktighet å analysere hvilke andre kapitalkilder som kan utfylle regionbankenes rolle og dermed understøtte et funksjonelt finansieringssystem. Innlandet er en kapitalsvak region med få tilbydere av risikokapital eller egenkapital. Det er ingen regionale såkornfond i regionen, det er ingen institusjonelle investormiljøer, og det er heller ingen venturekapital fond lokalisert i regionen. Dette er tilfelle for alle øvrige regioner i Finanstilsynets forslag. Sparebanken Hedmark har derfor en viktig rolle ut over det å tilby tradisjonell finansiering. Banken har i mange tilfeller (sammen med øvrige sparebanker i Innlandet) tatt rollen som substitutt for annen risikokapital. Banken har

som ledd i dette også blant annet etablert et eget inkubatorfond for å avbøte noe av mangelen på annen høyrisikokapital.

Til slutt vil vi også påpeke at ratingbyrået Moody's har definert Sparebanken Hedmark som regionalt systemviktig og på denne bakgrunn tildelt banken to nivåer (notch) høyere rating enn uten systemviktighet. Deres vurdering er at banken er så viktig for regionen, basert på ulike faktorer som markedsandel, dybde i kundeforhold, kapitalkilde for ulike næringer samt størrelse i regionen med videre, at man anser det som sannsynlig at myndighetene vil tre støttende til ved en eventuell krise.

Alternative regioninndelinger

Det vil være nærliggende å vektlegge andre sentrale institusjoners landsdelsinndeling når man vurderer hensiktsmessigheten i Finanstilsynets forslag. Norges Bank har etablert en regioninndeling som grunnlag for sine regionale analyser. Hver landsdelsregion kartlegges gjennom regionale nettverk. Formålet er å vise den økonomiske situasjonen og forventet utvikling i ulike landsdeler. Norges Bank sier på sin nettside, "Fakta om regionale nettverk", følgende: *"Utvalget av kontakter gjenspeiler produksjonssiden i økonomien både næringsmessig og geografisk. Totalt antall kontakter tilknyttet nettverket er rundt 1500 personer som blir kontaktet cirka én gang per år.*

Informasjonen vi får fra det regionale nettverket vil, sammen med annen tilgjengelig informasjon om den økonomiske utviklingen, danne et grunnlag for Norges Banks prognoser slik de fremkommer blant annet i Pengepolitisk rapport.

Vi har delt Norge inn i sju regioner".

Region Nord	Finnmark, Troms og Nordland
Region Midt-Norge	Nord-Trøndelag og Sør Trøndelag
Region Nordvest	Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane
Region Sørvest	Hordaland og Rogaland
Region Sør	Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark og Vestfold
Region Innland	Hedmark og Oppland
Region Øst	Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud

Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter to regioninndelinger i sin/-e statistikk/publikasjoner, henholdsvis NUTS og REGIN. NUTS er en inndeling av hvert EU-land og benyttes i rapportering av regional statistikk til EU. NUTS1 deler inn de fire nordligste fylkene som en region og resten av landet som en annen region, mens NUTS2 har følgende inndeling;

Region 1	Finnmark
Region 2	Troms, Nordland og Nord-Trøndelag
Region 3	Sør Trøndelag, Hedmark og Oppland
Region 4	Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland
Region 5	Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud
Region 6	Oslo, Akershus og Østfold

REGIN er en landsdelinndeling på et nivå mellom fylker og hele landet. Dette er mest kjente og praktiserte inndelingen i byråets statistikk. Norge er delt inn i følgende 7 landsdeler;

Landsdel 1	Oslo og Akershus
Landsdel 2	Hedmark og Oppland
Landsdel 3	Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark
Landsdel 4	Aust-Agder, Vest Agder og Rogaland
Landsdel 5	Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
Landsdel 6	Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
Landsdel 7	Nordland, Troms og Finnmark

En egen standard for landsdelsinndeling ble vedtatt i SSB i 1982, etter at det ble påvist en lite ensartet bruk av landsdelsbegrepet i statistikkproduksjonen. Standarden bestod av fem hovedlandsdeler, men med muligheter for en finere oppdeling av "Østlandet" pga. folketallet. "Østlandet" kunne deles inn i "Akershus/Oslo" og "Østlandet ellers". "Østlandet ellers" kunne også deles videre inn i "Innlandsfylkene" og "Kystfylkene". SSB vedtok i 1997, i samsvar med inndelingen overfor, at landsdelsinndelingen skulle bestå av sju enheter på det mest detaljerte nivået.

Sammendrag og konklusjon

Vi har definert Innlandet som en landsdel med bakgrunn i at dette utgjør en felles økonomisk region ut fra næringsliv og bosetting, kultur og statlig administrativ organisering. Regionen er nasjonalt viktig i økonomisk og samfunnsmessig sammenheng spesielt fordi den er landets viktigste jordbruks- og skogbruksregion.

Innlandet som næringsregion definerer etterspørselssiden etter kapital og dermed også grensen for det regionale finansieringssystemet. Tilbudssiden i dette systemet er dominert av banker, og systemet er mer avhengig av banker enn andre landsdeler som følge av lite investorkapital. Sparebanken Hedmark er den desidert viktigste regionale banken i regionen med en markedsandel på over 30 prosent og en høyere andel innenfor segmentet små og mellomstore bedrifter. Det regionale finansieringssystemet i Innlandet er avhengig av Sparebanken Hedmark, og ingen andre aktører kan på kort sikt erstatte denne institusjonen. For regionens

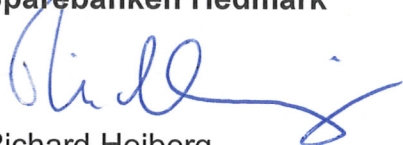
produksjonssystem er Sparebanken Hedmark viktig, noe som støttes av det internasjonale ratingbyrået Moody's.

Finanstilsynets inndeling i regioner mangler teoretisk og empirisk begrunnelse. Legger man til grunn etablerte regioninndelinger som anvendes i nasjonal sammenheng, herunder Statistisk Sentralbyrå og Norges Bank, finner man at de har en inndeling av Østlandet hvor regionen Innlandet utgjør en landsdel. Dette er også vanlig i andre offisielle analyser eller administrative inndelinger. Finanstilsynets landsdelsinndeling er dessuten ikke konsekvent. Man argumenterer med at inndelingen er objektiv og innarbeidet, selv om det introduseres nye landsdelsregioner.

Vi mener Sparebanken Hedmark på denne bakgrunn må defineres som en regionalt systemviktig bank på linje med de øvrige bankene som allerede er foreslått.

Med vennlig hilsen

Sparebanken Hedmark



Richard Heiberg
Administrerende direktør