

Oslo, 6. februar 2009

**Finansdepartementet
OSLO**

Høring – NOU 2009:2 Kapital og organisasjonsforhold i sparebanksektoren mv.

Terra-Gruppen vil med dette avgi høringsuttalelse til Banklovkommisjonens utredning nr.22, NOU 2009: 2 Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv., som ble overlevert Finansdepartementet 9. januar 2009.

Om Terra-Gruppen

Terra-Gruppen AS er en bankallianse og et finanskonsern, eid av 78 lokale sparebanker spredt rundt i de fleste deler av landet. Vi er som sparebankallianse, opptatt av sparebankenes plass i det norske bankmarkedet og deres betydning for det lokale næringslivet. Derfor er vi sterkt engasjert som en næringspolitisk aktør i de saker som berører sparebankenes rammevilkår og utviklingsmuligheter. Denne høringsuttalelsen baserer seg på sparebankenes egne innspill og er behandlet og avgitt av styret i Terra Driftspartner AS, som forvalter fellesløsninger for bankenes drift og utvikling og også det bankpolitiske samarbeidet.

Sparebankenes betydning

De lokale sparebankene representerer en viktig del av det norske bankmarkedet.

Sparebankene bidrar til

- større kundenærhet
- lokal kredittvurdering og bistand for næringslivet i hele landet
- økt konkurranse i bankmarkedet
- større mangfold – bank-Norge har banker av flere størrelser

Det siste punktet – større mangfold i banksektoren – viser seg som en viktig faktor i den pågående finanskrisen. Internasjonalt har flere større banker, som har vokst seg ut av kjerneoppgaver og –områder, vist seg langt mer sårbare enn mindre banker som i større grad har holdt seg til tradisjonell bankdrift. Det er av betydning for et lands finansielle stabilitet at det finnes flere typer av banker, med ulik størrelse, slik at ikke det finansielle systemet i for stor grad hviler på enkelte store aktører.

Lov- og regelverket for norske sparebanker bør utformes slik at sparebankenes egenart og stilling i det norske bankmarkedet kan videreføres. Sparebankene må ha frihet og fleksibilitet nok til å kunne foreta nødvendige tilpasninger til endring i rammebetingelser, samtidig som grunnprinsippene ivaretas og er med på å videreføre sparebanktradisjonen.

Hovedprinsipper for sparebanklovgivningen

I utgangspunktet er sparebanker eierløse. Den akkumulerte egenkapitalen i banken er et resultat av lang bankdrift i lokalmiljøet og sees gjerne på som en del av lokalmiljøets ressurser. Lokalmiljøet har sin egeninteresse i at banken går godt fordi den dermed har en bank i nærmiljøet som kjenner kunden og de lokale forhold, kan yte kreditt til det lokale næringslivet og deler av overskuddet vil tilfalle allmennheten gjennom gaver.

For å bedre sparebankenes tilgang til egenkapital, ble det for et par tiår siden åpnet for å ta i bruk grunnfondsbevis. Dette ville tilføre bankene kapital fra eiere samtidig som man ikke rokket for mye ved sparebankenes styringsform og eiersituasjon. Grunnfondsbeviserne fikk begrenset eierinnflytelse. Til gjengjeld fikk grunnfondsbeviskapitalen en prioritert stilling ved evt. tap i banken ift det som gjelder i aksjelovgivningen. Grunnfondsbevisene har over tid vist seg å være et godt egnet instrument, fordi det sikrer bankene tilgang til egenkapital for å finansiere utvikling og vekst samtidig som den lokale forankringen videreføres ved at banken ikke kan bli tatt over.

Sparebankene er i all hovedsak organisert som tradisjonelle (eierløse) banker eller grunnfondsbevisbanker. Disse foretaksformene har vist seg levedyktige i all hovedsak og har bidratt til at sparebankene har en naturlig og godt befestet stilling som en del av det norske finansmarkedet.

I 2002 ble lovverket endret slik at sparebanker også kunne omdanne seg til aksjesparebank. Hovedformålet med denne endringen var, ifølge Finansdepartementet ”å bedre sparebankers tilgang til egenkapital til konkurransedyktige vilkår”, kfr. Ot.prp. nr. 59 (2001-2002), kap. 3.3.

Terra-Gruppen mener at jo lenger sparebanklovgivningen fjerner seg fra det prinsipielle utgangspunkt for sparebankenes eierform og foretaksform, jo mindre rom vil sparebankene på sikt ha for å kunne utvikle seg i sparebanktradisjonen og utgjøre det nødvendige mangfold i banknæringen. Erfaringen i andre land i Europa er klar: Sparebankene står sterkest i de land hvor lovgivningen støtter opp om sparebankenes egenart. For eksempel tillater ikke det spanske lovverket at sparebanker omdanner seg til aksjeselskap. Det har imidlertid ikke vært til hinder for at spanske sparebanker har kunnet utvikle seg i konkurranse med hverandre og andre banker, til beste for kundene.

Den norske lovgivningen tillater omdanning til aksjesparebank. Denne adgangen bør være reell. Samtidig er det ingen grunn for at adgangen skal være automatisk, altså gjelde enhver sparebank som ønsker å omdanne seg. Adgangen til å omdanne seg bør gjelde i de tilfeller hvor sparebanken ser seg nødt til det for å innhente egenkapital, i tråd med hovedformålet som ble angitt da omdanningsadgangen ble lovfestet.

En aksjesparebank bør, etter omdanning, ha de samme muligheter til å drive og utvikle seg som øvrige sparebanker. Det bør ikke legges ekstra begrensninger på aksjesparebanker etter omdanning. Dette synet kom også til uttrykk da Stortingets finanskomité i Inst.O. nr.41 (2006-2007) tok Finansdepartementets redegjørelse vedrørende sparebankstruktur til orientering:

”Komiteen tar Regjeringens redegjørelse vedrørende spørsmål knyttet til sparebankstrukturen til orientering. Komiteen viser til at sparebankloven gir sparebankene andre rammevilkår enn forretningsbanker. Dette lovverket har vært med på å sikre sparebankenes eksistens og at de har forblitt på norske hender, noe som har vært viktig for næringslivet i hele landet, nyskaping og velfungerende konkurranse i næringslivet som helhet. Komiteen peker på at vi i Norge nå har tre sparebankmodeller (tradisjonell sparebank, grunnfondsbevissparebank og aksjesparebank). Eventuelle endringer i lovverket må innebære at ingen av modellene blir diskriminert.”

Vi deler Banklovkomisjonens vurdering om at sparebankenes egenart og sparebanksektorens rolle i finansmarkedet vanskelig lar seg videreføre over tid med mindre det store flertall av sparebankene er organisert som tradisjonelle sparebanker eller grunnfondsbevisbanker. Samtidig deler vi vurderingen at det er nødvendig med enkelte endringer i sparebankenes rammevilkår, slik at sparebankene innenfor disse to foretaksformene kan utvikle seg videre.

Nye begreper

Terra-Gruppen er enig i at begrepet grunnfondsbevis kan virke forvirrende og bidra til uklarhet all den tid sparebankens fond, den eierløse egenkapitalen, benevnes grunnfond. Vi støtter derfor forslagene til nye begreper. I denne høringsuttalelsen anvender vi imidlertid de nå gjeldende begreper.

Modernisering av grunnfondsbeviset

Terra-Gruppen ønsker et regelverk som gjør grunnfondsbevis til et egnet og foretrukket egenkapitalinstrument for banker som har behov for å innhente egenkapital i markedet. Grunnfondsbeviset sikrer sparebankenes egenart og samtidig muligheter til videre utvikling. De mindre sparebankene som har utstedt eller planlegge å utstede grunnfondsbevis, er avhengig av at grunnfondsbevismarkedet også er interessant for de større bankene. Terra-Gruppen deler derfor Banklovkomisjonens oppfatning av at det er nødvendig med endringer for å styrke grunnfondsbeviset.

Grunnfondsbeviser har begrenset innflytelse i bankens drift og styrende organer. Til gjengjeld er de i en begunstiget stilling ved tap i banken. Grunnfondsbeviset må, for at det skal fungere godt, kunne forstås av investorer og fremstå som et attraktivt alternativ til aksjer. Nåværende regler for fordeling av overskudd medfører en ”utvanning” av grunnfondsbeviskapitalen. Dette virker negativt for grunnfondsbevisene som instrument og har medført at enkelte banker vurderer omdanning til aksjesparebank for å omgå problemstillingen.

Terra-Gruppen deler innfallsvinkelen til Banklovkomisjonen og hovedtrekkene i forslag til ny lovgivning. Kommisjonens forslag innebærer et klart skille mellom grunnfondskapitalen og grunnfondsbeviskapitalen og klargjør at også grunnfondsbeviskapitalen tilordnes den delen av overskuddet som tilhører denne, men som ikke utbetales som utbytte.

Innføringen av en forsvarlighetsgrense for utdeling av gaver, fremfor dagens regel om et tak på 25 pst av overskuddet, bidrar til å gi bankene tilstrekkelig frihet til å løse ”utvannings”-problematikken ved disponering av årets overskudd.

I utredningen foreslår Kommisjonen at sparebankene gis adgang til å vedtektsfeste et krav om at flertallet i forstanderskap og tilsvarende, også omfatter minst to tredeler av grunnfondsbeveierne eller deres representanter. Generelt er Terra-Gruppen av den mening at grunnfondsbeviset skal gi begrenset eierinnflytelse for å bevare sparebankenes egenart. Det er derfor riktig å holde fast ved at grunnfondsbeveiere ikke skal kunne stemme for mer enn to femdelar i forstanderskapet. Samtidig er det viktig å sikre grunnfondsbeveierens stilling ved avgjørelser av vesentlig betydning for dem. Vi er av den oppfatning at de foreslåtte endringer vil kunne styrke grunnfondsbeviset som egenkapitalinstrument og støtter derfor disse.

Terra-Gruppen støtter med dette Banklovkommisjonens forslag til modernisering av grunnfondsbeviset og ber Finansdepartementet om at nytt regelverk implementeres så snart som mulig etter Stortingets behandling.

Nye modeller for foretaksendringer

Banklovkommisjonen følger opp en samlet sparebanknærings ønske om økt fleksibilitet i regelverket for strukturendringer. Fra Terra-Gruppens side har vi pekt på at regelendringer ikke må rokke ved "bunnplanken" i sparebanklovgivningen, nemlig at sparebanker i utgangspunktet er eierløse og ikke kan kjøpes opp.

På denne bakgrunn, har Terra-Gruppen stilt seg kritisk til den såkalte Møre/Tingvoll-modellen, som er omtalt i utredningen på s.71. Grunnen er at modellen innebærer at en sparebank (i dette tilfellet Tingvoll Sparebank) kjøpes opp for å avvikles og at betalingen skulle skje ved utstedelse av grunnfondsbevis i overtagende bank (i dette tilfellet Sparebanken Møre). En slik oppkjøpsmodell mener vi bryter med det prinsipielle utgangspunkt om at sparebankene er eierløse. Kredittilsynet påpekte i sin vurdering av Møre/Tingvoll at "*[...] en tillatelse etter søknaden vil åpne for at langt flere sparebanker enn det som det ellers ville vært aktuelt for vil kunne bli omdannet og avvirket. Dette vil kunne få samfunnsmessige negative konsekvenser*". Dette er et syn Terra-Gruppen deler.

Bakgrunnen for at enkelte sparebanker selv har spilt inn alternativer til praksis innen dagens sparebanklovgivning, er at sparebankens fond i en innfusjonert bank "forsvinner" inn i den overtagende bank og dermed ut av lokalsamfunnet hvor den er blitt akkumulert opp gjennom generasjoner. En samlet sparebanknæring ønsker derfor alternativer til det som er blitt omtalt som "bygderanet".

Terra-Gruppen har selv pekt på en modell hvor det etableres en simulert deling av tilført grunnfondskapital ved sammenslåing av to eller flere tradisjonelle sparebanker. Dermed vil aktuelle områder fortsatt få en forholdsmessig del av overskuddet i den sammenslåtte banken ved utdeling av gaver til allmenntilgittige formål. Med denne modellen, omtalt som Terramodellen, vil kapitalen i sammenslåtte banker fortsatt være aktiv og arbeidende kapital i sparebanknæringen og ikke plasseres i en stiftelse.

Banklovkommisjonen følger opp et forslag om en ny modell, Hallingdalmodellen, fra det såkalte Rammevilkårutvalget. Denne er basert på konvertering av en del av grunnfondskapitalen til grunnfondsbeviskapital, som igjen forvaltes av en sparebankstiftelse. Dette gir et instrument for sammenslåing av to eller flere banker.

Terra-Gruppen er av den oppfatning at de to sistnevnte modeller (Terramodellen og hovedinnretningen i Hallingdalmodellen) gir god fleksibilitet og mulighet for strukturendringer som sparebankene kan ønske, samtidig som de ivaretar de hensyn som er nødvendig for å sikre sparebankenes egenart. Utfra de negative konsekvensene en oppkjøpsmodell kan ha, kfr. Kredittilsynets uttalelser, mener Terra-Gruppen at Finansdepartementet bør avvise de foreslåtte lovendringer som åpner for denne.

Omdanningsadgangen

Terra-Gruppen støtter Banklovkomisjonens forslag til innstramming i adgangen for sparebanker å omdanne seg til aksjesparebanker.

Terra-Gruppen mener at omdanningsadgangen bør begrenses til det som var hovedformålet med å åpne for omdanning i sin tid, nemlig å innhente egenkapital. Det store flertall av norske sparebanker vil kunne benytte grunnfondsbeviset som egenkapitalinstrument ved behov. For det lille mindretall av banker hvor grunnfondsbeviset ikke er egnet, skal det være adgang til å omdanne seg.

Terra-Gruppen kan imidlertid ikke se at omdanning kan være nødvendig av strukturelle årsaker. Vi mener derfor at Finansdepartementet bør klargjøre at omdanningsadgangen kun skal benyttes når det kan begrunnes i behovet for egenkapital. Vi registrerer med glede Komisjonens vurdering av at de foreslåtte lovendringer legger forholdene til rette for strukturendringer og at behovet for den såkalte Telemarkmodellen (omdanning til as av strukturelle årsaker) er vesentlig redusert.

For å kunne etterleve målet om at tradisjonelle sparebanker og grunnfondsbevisbanker skal være hovedmodellene for norske sparebanker, er det nødvendig med et politisk skjønn ved behandlingen av søknader om omdanning. Dette skjønnet foreslås innrammet ved at det *"kan [...] blant annet legges vekt på at sparebanker som hovedregel bør være organisert som vanlig sparebank eller som sparebank med eierandelskapital"*. Terra-Gruppen vil foreslå at formuleringen endres til *"skal legges vekt på at sparebanker som hovedregel bør være organisert som vanlig sparebank eller som sparebank med eierandelskapital"*. En slik formulering vil gi en sterkere føring for konsesjonsmyndigheten og større forutsigbarhet for de banker som vurderer å søke om omdanning. En "kan"-formulering vil fort kunne miste sin verdi som rettesnor for konsesjonsmyndigheten.

Banklovkomisjonen foreslår at en sparebank som har omdannet seg til aksjesparebank, skal kunne beholde "sparebank" i sitt foretaksnavn uavhengig av eierandelen til stiftelsen som er blitt til ifm omdanningen. Terra-Gruppen går imot dette forslaget, da det vil utvanne sparebankbegrepet og vil tillate en bank med en eierstruktur som en forretningsbank, å anvende ordet "sparebank". Det er selvsagt mulig å diskutere hvor grensen skal settes for stiftelsens eierandel ift reglene for foretaksnavnet. Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger noen grunner til at dagens regler på dette området skal endres som følge av de øvrig foreslåtte endringer.

Sammenslåing av finansinstitusjoner

Terra-Gruppen legger til grunn at Banklovkomisjonens forslag til kapittel 2c åpner opp for at en finansinstitusjon underlagt aksjelovgivningen kan slås sammen med en finansinstitusjon

som ikke er underlagt aksjelovgivning, også i de tilfellene der finansinstitusjonen som ikke er underlagt aksjelovgivning er overtagende institusjon.

Skatteloven § 11-2 har som hovedregel at sammenslåing av to likeartede virksomheter, aksjeselskaper, sparebanker eller samvirkeforetak, skal gjennomføres uten skattlegging. Slik kontinuitet forutsetter således at ved sammenslåing av f.eks. en sparebank og en aksjebank, må de to institusjoner bringes inn i samme form før sammenslåing dersom man ønsker en skattefri sammenslåing skattemessig. Den enkle veien frem til en slik felles organisasjonsform vil være omdanning av sparebanken til aksjebank. Det er vanskelig å se for seg at en aksjebank kan omdannes til en sparebank i forbindelse med en sammenslåing. En slik øvelse vil i tilfelle måtte gjennomføres gjennom å opprette en ny sparebank, som deretter overtar virksomheten i aksjebanken mot et vederlag. I så fall er det snakk om erverv, ikke en sammenslåing. Dersom den fusjonerte enhet skal være en sparebank, vil det således være vanskelig å få til en sammenslåing uten skattlegging.

På denne bakgrunn anser Terra-Gruppen det som naturlig at Finansdepartementet tar initiativ til en vurdering av skattelovens regler med sikte på å tilrettelegge for at en aksjebank skattefritt kan innfusjoneres i en sparebank uten at en slik modell forskjellsbehandles i forhold til skattefritaksprinsippet i skatteloven § 11-2. Terra-Gruppen ønsker imidlertid å understreke at dette er et løp som bør gå uavhengig av endringsarbeidet for finansinstitusjonslovgivningen, slik at denne ikke forsinkes.

Avslutning

Terra-Gruppen vil gi ros til Finansdepartementet for å ha tatt seg tid til å behandle sparebankenes rammevilkår i en bred og prinsipiell sammenheng. Det sikrer at flere aktører kan bidra og at debatten skjer på generelt grunnlag og ikke kun basert på enkeltstående konsesjonssøknader.

Vi mener at Banklovkomisjonens utredning gir et godt grunnlag for Finansdepartementets behandling og fremleggelse av forslag til lovendringer. Vi stiller oss positive til at departementet vil fremme en lovproposisjon for Stortinget i vår slik at forslaget kan behandles i den inneværende stortingsperioden.

Vi er selvsagt til departementets disposisjon for nærmere drøftelser om saken i arbeidet med den kommende proposisjonen. Vår kontaktperson er direktør Kaj-Martin Georgsen, kmg@terra.no, tlf. 22878164.

Med vennlig hilsen



Stein Ole Larsen
konsernsjef, Terra-Gruppen AS