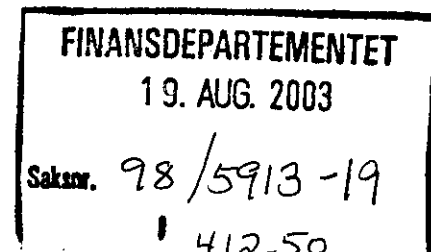




Finansdepartementet
Postboks 8008 – Dep.
0030 OSLO



Deres ref.

Deres brev

Vår ref.
2003/00254

Dato
15.08.2003

Sammenslåing av de to banksikringsfondene

1. Hovedsynspunkter
2. Generelt om den norske sikringsfondsordningen
3. Grunnlaget for revurdering av dagens tofondsløsning
 - 3.1 FNH og Sparebankforeningens syn
 - 3.2 Viktige utviklingstrekk fremover
 - 3.3 Konsekvenser for sikringsfondenes økonomi og bankenes avgiftsplikt
4. Sammenslåing til ett fond
5. Kompensasjonsordning for sparebanker i en overgangperiode
6. Justering av beregningsgrunnlag vedr. fondets ansvarlige kapital og avgiftsplikten for medlemsbankene
7. Reglene for valg av fondets styre

Vedlegg:

1. Forslag til lovendringer med tilhørende kommentarer
2. Beregninger som ligger til grunn for forslagene

1. Hovedsynspunkter

Dagens ordning for banksikringsfondene bygger på banksikringsloven av 06.12.96 nr. 75. Under behandlingen av lovsaken i 1996 sluttet både regjeringen og Stortinget seg til forslaget fra flertallet i Banklovkommisjonen om at man burde videreføre den tidligere ordning med to banksikringsfond, ett for sparebankene og ett for forretningsbankene. Det ble lagt vekt på at Sparebankforeningen hadde gått sterkt inn for dette.

Postboks 2473 Solli
0202 Oslo
Tlf.: 23 28 42 00
Fax.: 23 28 42 01
Org. 981 423 682

Postboks 6772 St. Olavs plass
0130 Oslo
Tlf.: 22 11 00 75
Fax.: 22 36 25 33
Org.: 971 531 045

FNH og Sparebankforeningen mener at den planlagte fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR gjør det nødvendig å revurdere dagens lovordning og gjennomføre en snarlig sammenslåing av de to banksikringsfondene. Å plassere den nye store bankenheten i ett av dagens fond, ville skape betydelige problemer innenfor begge de to fondene, sett i forhold til en overordnet målsetting om risikospredning. Samtidig ville det skape vesentlige skjevheter mellom enkeltbanker, sett i forhold til dagens bestemmelser om kapitalkrav til fondene og den tilhørende avgiftsplikt for bankene. En sammenslåing av de to fondene synes derfor som den mest farbare vei for å ivareta sentrale hensyn som ligger til grunn for banksikringsloven.

På denne bakgrunn retter FNH og Sparebankforeningen en felles henvendelse til Finansdepartementet med anmodning om at det igangsettes nødvendige endringer i banksikringsloven for å få til en sammenslåing av fondene. En sammenslåing bør være på plass samtidig som den planlagte fusjon av bankenhetene i DnB og Gjensidige NOR blir gjennomført.

De to organisasjoner mener at man samtidig med en slik sammenslåing må gjennomføre følgende tilpasninger i sikringsfondsordningen:

- sparebankene innrømmes avgiftsfrihet i en overgangsperiode, som kompensasjon for at deres fond er bedre kapitalisert enn forretningsbankenes, og
- det gjøres en justering av beregningsgrunnlaget for fondets ansvarlige kapital, og tilsvarende av beregningsgrunnlaget for den avgiftsplikt som påhviler medlemsbankene.

FNH og Sparebankforeningen mener at begge disse tiltak må gjennomføres i én operasjon. Dette er nødvendig for å sikre at ingen medlemsbanker i noen av de to fondene kommer ut som tapere i en overgangssituasjon. Å gjennomføre en sammenslåing uten tilstrekkelig oppslutning i næringen, vil være lite ønskelig.

FNH og Sparebankforeningen vil understreke at ingen av de endringsforslag som foreslås, berører *hovedstrukturen* i dagens norske sikringsfondsordning. Denne preges (sett i internasjonalt perspektiv) av en høy innskuddsgaranti og et generelt høyt beskyttelsesnivå. Spørsmålet om å justere dette nivået er *ikke* temaet for den foreliggende henvendelse. Selv med utgangspunkt i et høyt beskyttelsesnivå, mener vi imidlertid at dagens regler om kapitalkrav og avgiftsplikt gjør ordningen *mer kostbar enn nødvendig*. Dette har betydelige negative konsekvenser for norske bankers konkurransedyktighet. Vi anmoder derfor om at en nødvendig revisjon gjennomføres i forbindelse med fondssammenslåingen nå.

FNH og Sparebankforeningen har utarbeidet et fullstendig utkast til lovendringer. Det samlede forslag med kommentarer følger vedlagt (*vedlegg 1*). Endringsforslagene er begrenset til de punkter som er nevnt foran, med ett unntak: Som en nødvendig del av sammenslåingen til ett sikringsfond, foreslås noen mindre endringer i reglene om valg av fondets styre.

2. Generelt om den norske sikringsfondsordningen

Hovedformålet med den norske sikringsfondsordningen er å sikre et risikofritt og likvid plasseringsalternativ for alminnelige innskytere (innskuddsgaranti), å støtte medlemsbanker i eventuelle krisesituasjoner, og å medvirke til stabilitet i det finansielle system mer generelt. Ordningen innebærer en diversifisering av risiko gjennom et eget sikkerhetsnett, som har vist seg godt egnet til å håndtere de problemer enkeltbanker fra tid til annen kommer opp i. Erfaring fra bankkrisen på 1990-tallet viste på den annen side at slike sikringsordninger ikke uten videre vil være en tilstrekkelig løsning dersom det oppstår en omfattende systemkrise som griper inn i samfunnsøkonomien mer generelt. Da må i tilfelle også andre virkemidler settes inn.

Ved utgangen av 2002 var de 129 sparebanker, samt OBOS medlemmer av Sparebankenes Sikringsfond, mens de 15 foretningsbankene organisert som aksjeselskaper var medlemmer av Forretningsbankenes Sikringsfond. Disse medlemstall gir ikke et fullstendig bilde av konsentrasjonstendensene i fondene. Gjensidige NOR Sparebank er største medlem av Sparebankenes Sikringsfond, og bankens forvaltningskapital utgjør mer enn 1/3 av medlemsinstitusjonenes samlede forvaltningskapital. DnB er største medlem av Forretningsbankenes Sikringsfond, og bankens forvaltningskapital utgjør henimot halvparten av medlemsbankenes forvaltningskapital.

Sikringsfondene plikter å dekke tap på innskudd opp til 2 millioner kroner pr. innskyter, jf. § 2-10. Garantibeløpet er vesentlig høyere enn minstekravet i EU-direktivet på 20.000 euro, jf. europaparlaments- og rådsdirektiv 94/19/EC artikkel 7 nr. 1. Fondene kan også benytte støttetiltak i forhold til en medlemsbank som fastsatt i § 2-12.

Fondenes størrelse, dvs. deres ansvarlige kapital, skal utgjøre minst 1,5 prosent av det samlede innskudd hos medlemmene og 0,5 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet, jf. § 2-6. Hvert år frem til fondet er fullt skal den enkelte bank betale en avgift til fondet som skal settes lik summen av en promille av samlet innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget, jf. § 2-7. Avgift skal betales inntil vedkommende fond har nådd sin lovbestemte størrelse. I denne oppbyggingsfasen for fondet skal differansen i forhold til fondets lovbestemte størrelse dekkes inn gjennom garantier fra medlemsbankene, jfr. § 2-8.

Av regnskapsoversikten per 31.12.2002 nedenfor vil det fremgå at Sparebankenes Sikringsfond i dag er vesentlig bedre kapitalisert enn Forretningsbankenes Sikringsfond:

	Egenkapital Mill.kr	Garantikapital Mill.kr.	Ansvarlig kapital Mill.kr	Egenkapitalandel %
Spareb. fond	6168	861 (1/1)	7543	82
Forretnsb. fond	3264	4611	8052	41
Samlet	9432	5472	15595	61

3. Grunnlaget for revurdering av dagens tofondsløsning

3.1 FNH og Sparebankforeningens syn

Forretningsbankenes interesseorganisasjon, før Bankforeningen og nå FNH, gikk allerede i 1996, under høringsrunden vedrørende Banklovkommisjonens forslag til ny banksikringslov, inn for en sammenslåing av Sparebankenes og Forretningsbankenes sikringsfond. Ikke minst risikospredningssyn og det begrensede antall banker som eksisterer i et lite land som Norge, ga grunnlag for å argumentere for ett felles fond.

Sparebankforeningen har ført en omfattende argumentasjon for at sparebankene skal beholde sitt eget fond. I Banklovkommisjonen fikk Sparebankforeningens representant støtte fra flertallet i at to fond burde opprettholdes. Flertallets medlemmer hadde imidlertid noe forskjellig begrunnelse for ønsket om å opprettholde dagens ordning med to fond. Enkelte la hovedvekten på at det vil være praktisk vanskelig å foreta en samordning av fondene på grunn av forskjellig kapitalisering av fondene.

Andre av flertallets medlemmer, herunder Sparebankforeningens representant, la vekt på at forskjellene mellom spare- og forretningsbankene var så store at et samarbeid innenfor ett felles fond kunne bli vanskelig, og at det etter disse medlemmenes syn ikke var tilstrekkelig tungtveiende argumenter for en ettfonds-løsning. Det ble argumentert med forskjell i organisasjonsform og med at forskjellen i konkurransen mellom forretningsbankene innbyrdes, og mellom forretningsbanker og sparebanker, hadde vært sterkere enn konkurransen mellom sparebankene innbyrdes. Videre ble det pekt på at det var et skille mellom forretningsbankene og sparebankene i synet på strukturutviklingen og viktige næringspolitiske spørsmål. Reglene om stemmerettsbegrensninger på generalforsamlingen i et felles sikringsfond kunne også være til ulempe for sparebankene ved valg av ett fond dersom det ble innført gradert stemmerett etter størrelse på medlemmene.

Som kjent støttet myndighetene seg i det videre arbeidet på flertallet i Banklovkommisjonen. I Ot. prp. 63 (1996-97) pekte Finansdepartementet i denne sammenheng dog på at forskjellen i kapitaliseringsgrad mellom de to fondene gjorde at det ville være vanskelig å fastsette innbetalingsregler som ble oppfattet som rettfærdige. Det ble videre uttalt at spørsmålet om en sammenslutning burde tas opp til ny vurdering i en situasjon hvor begge fond var fullt oppkapitalisert. Departementet viste for øvrig til at både risikospredning og fondenes finansielle styrke taler for ett fond når fondene er likt kapitalisert. Videre ble det vist til at virksomheten i spare- og forretningsbankene var blitt mer likeartet, foruten at administrasjonskostnadene for fondene kunne bli mindre med ett fond.

I tilknytning til Konkurranseflateutvalgets innstilling (NOU 2000:9) tok FNH på ny til orde for en sammenslåing av fondene. Utvalget foreslo at det ble foretatt en gjennomgang av enkelte forhold ved sikringsordningen, men tok ikke konkret stilling til spørsmålet om ett eller to fond (dette lå heller ikke i mandatet).

Ved behandling av Kredittmeldingen 99 fremmet Stortingets finanskomité høsten 2000 synspunkter på den norske sikringsfondsordningen. Det ble blant annet pekt på at innskuddsgarantiordningen er forskjellig utformet i EU/EØS området, og at dette kan medføre en konkurranseulempe. Dessuten mente komiteen "at det m.a. må vurderast ut frå eit risikopreieingssynspunkt om det er naudsynt å oppretthalde to separate sikringsfond i banker" (Innst. S. Nr. 97 for 2000-2001 s. 4).

Denne uttalelsen kunne synes å moderere Stortingets bastante standpunkt fra 1996. Sparebankforeningen gjentok derfor i januar 2001 i et brev til Finansdepartementet sin motstand mot å drøfte en sammenslåing av de to sikringsfondene. Det ble i den forbindelse vist til at konsentrasjonen i banknæringen i de fleste land er slik at en innskytergarantiordning ikke vil være tilstrekkelig til alene å sørge for at de store bankene kan oppfylle sine forpliktelser ved en bankkrise. Foreningen mente at ingen av de fremlagte argumenter tilsa en revurdering av konklusjonen som ble trukket i 1996 om opprettholdelse av to fond.

Enkelte av de argumenter som Sparebankforeningen i 1996 fremførte for at det skulle bli valgt en tofondsløsning har over tid mistet sin aktualitet. Ikke minst vil den planlagte bankfusjonen føre til en forsterkning av et forhold som har utviklet seg i lang tid, nemlig at sparebankene konkurrerer mer innbyrdes, og at det forretningsmessige samarbeid som eksisterer foregår innenfor allianser.

Et poeng fra sparebanksiden har vært at Forretningsbankenes Sikringsfond stort sett har vært dominert av 2-3 banker, slik at en sammenslåing ville føre til økt risiko for sparebankene selv om det samlet sett ville føre til en risikoreduksjon. Med sammenslåingen av DnB og Gjensidige NOR er det klart at den nye banken vil stå for en så stor andel av bidragene til felleskassen at det synes lite hensiktsmessig med to fond, også utfra risikoutjevningshensyn og finansiell styrke. Ved anvendelse av eksisterende lovverk med to separate fond vil sammenslåingen dessuten gi helt uakseptable resultater for øvrige medlemmer av fondene, jfr. punkt 3.3.

3.2 Viktige utviklingstrekk fremover.

I det følgende skal det sees på en del generelle utviklingstrekk (herunder forhold av reguleringsmessig art) som vil kunne påvirke mobiliteten i sikringsfondenes medlemsmasse fremover.

Muligheten for omdanning til aksjeselskap kan bidra til å forenkle en prosess med fusjon mellom en forretningsbank og en sparebank. Det kan tenkes nye fusjoner i kjølevannet av fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR.

Innenfor Forretningsbankenes Sikringsfond har det vært en langvarig tendens i retning av et redusert antall medlemsbanker. Dette har i hovedsak skjedd som følge av overtagelser og fusjoner. Konsekvensene av slike overtagelser varierer, avhengig av om den overtakende enhet er en forretningsbank, en sparebank eller en utenlandsk bank som driver virksomhet i Norge som filial. I det førstnevnte tilfellet forblir innskuddsmassen i den overtatte banken i Forretningsbankenes Sikringsfond, i det andre går

innskuddsmassen over til Sparebankenes Sikringsfond, mens den i det sistnevnte tilfelle i utgangspunktet vil gå helt ut av den norske sikringsfondsordningen. Uttredener av Forretningsbankenes Sikringsfond har også skjedd som følge av at forretningsbanker med utenlandske eiere (men organisert som norske selskap og underlagt norsk lovgivning) har blitt omdannet til filialer. Som sådanne er de berettiget til begrenset medlemskap i et norsk sikringsfond (såkalt "topping-up"), men denne opsjon har hittil ikke vært benyttet.

Begrepet "topping-up" refererer altså til den rett som tilkommer utenlandske banker (kredittinstitusjoner) til begrenset medlemskap i en norsk innskuddsgarantiordning. En slik rett foreligger "dersom innskuddsgarantien i filialens hjemland ikke kan anses å gi filialens innskytere like god dekning som følger av loven her", jfr. Banksikringsloven § 2-2 som bygger på EU's innskuddsgarantidirektiv av 1994. Dette lovvilkår vil i praksis alltid være oppfylt, fordi den norske innskuddsgarantien på 2 mill. er høyere enn i noe annet land i EU-/EØS-området (med et forbehold for den tyske, private ordning).

Flere utenlandske banker har overfor Forretningsbankenes Sikringsfond uttrykt generell interesse for et slikt begrenset medlemskap. Så langt har likevel ingen av disse besluttet seg for å gå inn på en slik ordning. Dette kan ha flere årsaker, blant annet det høye avgiftsnivået etter banksikringsloven. Styret i Forretningsbankenes Sikringsfond besluttet i mars 2003 at det skal holdes nær kontakt med Kredittilsynet for å holde en generell beredskap på disse spørsmål, slik at en eventuell søknad om "topping-up" kan behandles relativt raskt.

Betydningen av disse forhold kan illustreres med følgende: I det øyeblikk DnB skulle gå ut av Forretningsbankenes Sikringsfond, vil de to største gjenværende medlemmer være Nordea Norge og Fokus Bank, som begge er utenlandskeide. Når det gjelder Nordea, sendte det nordiske konsernet i juni 2003 ut en melding om at det arbeides med sikte på en full omlegging av konsernets juridiske struktur (etablering av et såkalt "europeisk selskap"). En slik omlegging som forventes å være ferdig i 2005 (avhengig av fremdriften i EUs arbeid med en forordning om europeisk selskap), vil innebære at bankvirksomheten i Norge blir organisert som filial.

Den videre utvikling på dette området kan således åpne for ulike scenarier for Forretningsbankenes Sikringsfond. En mulig utvikling er at fondets medlemsmasse (eller rettere: den innskuddsmasse det garanteres for) reduseres kraftig. En annen mulighet kan være at fondet blir dominert av utenlandske kredittinstitusjoner med begrenset medlemskap ("topping-up"). Det siste vil trolig være særsyn i internasjonal sammenheng.

3.3 Konsekvensene for sikringsfondenes økonomi og bankenes avgiftsplikt

Banksikringsloven fastslår at sikringsfondene er egne rettssubjekter, og at ingen av medlemmene har eiendomsrett til noen del av fondene, jfr. § 2-4. Med dette som utgangspunkt har sikringsfondene fast praksis for at en bank som går ut av et sikringsfond, ikke får ta med seg noe av egenkapitalen fra fondet. Denne regel er også lagt til grunn i forbindelse med at en bank (på forskjellig grunnlag) har gått over fra ett fond til det annet.

Dette påvirker selvsagt de økonomiske konsekvenser av en flytting for de to involverte fondene. Det fond som overtar en bank (eller rettere sagt innskuddsmassen i banken), vil i første omgang få redusert relativ egenkapital. Dette vil ikke uten videre svekke fondets økonomiske evne til å håndtere en krisesituasjon, idet den manglende innbetalte kapital skal kompenseres gjennom garantier fra medlemsbankene. Derimot vil det ubetinget medføre forlenget avgiftsplikt for medlemsbankene i dette fondet. Det fondet som banken går ut av, vil på sine side oppleve å få en styrket (relativ) egenkapital, og følgelig en forbedret posisjon for de gjenværende medlemmer m.h.t. fremtidige avgiftsinnbetalinger.

Slike avgiftsmessige utslag kan fremstå som tilfeldige og urimelige. Dette vil kunne gi seg særlig utslag i forbindelse med den planlagte fusjon mellom DnB og Gjensidige NOR. I konsesjonssøknaden har de to partene tilkjennegitt at de prinsipalt ser det som ønskelig med en løsning hvor dagens to sikringsfond går sammen. Subsidiært legges det til grunn at banken blir medlem av Sparebankenes Sikringsfond. Dette vil i tilfelle innebære en vesentlig reduksjon i Sparebankens Sikringsfonds kapitaliseringsgrad fra 82 prosent til 53 prosent (forutsatt det ikke gjøres noen endringer i dagens regelverk). Følgen av dette er at medlemsbankene i Sparebankenes Sikringsfond vil få forlenget betraktelig tiden frem til fondet blir fullt, og det vil ta lang tid før sparebankene oppnår avgiftsfrihet. Fondet vil med andre ord med ett slag bevege seg fra en situasjon hvor fondet er nesten fullt innbetalt, til en situasjon hvor det er drøyt halvfullt. Omvendt stiller det seg for Forretningsbankenes Sikringsfond, som (under den samme forutsetning) vil gå fra å være under halvfullt til å være nær fullt innbetalt.

Det kan til dette tilføyes at det ikke vi gi noen "rimeligere" løsning om den fusjonerte banken ble medlem av Forretningsbankenes Sikringsfond. Da ville medlemmene i Sparebankenes Sikringsfond i overskuelig fremtid oppnå fullt avgiftsfritak, fordi dette fond ville være overoppfylt. Medlemmene i Forretningsbankenes Sikringsfond ville på sin side stå overfor årevis med avgiftsinnbetalinger - dog noe avhengig hva som ville skje med de øvrige medlemsbanker, jfr. det som er påpekt om de utenlandske bankene.

4. Sammenslåing til ett fond

Både Sparebankforeningen og FNH mener at det nå er helt nødvendig å revurdere dagens lovordning med to atskilte fond. Vår hovedbegrunnelse for dette er den planlagte fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR, jfr. drøftingene i kapittel 3. Uansett hvilket fond den sammenslåtte banken skulle bli medlem av, ville en opprettholdelse av to separate fond gi urimelige utslag.

FNH og Sparebankforeningen fremmer som nevnt kun forslag til endringer i banksikringsloven som anses nødvendige for en samlet oppslutning om en overgang til ett fond som kan oppfattes som rettferdig, til tross for ulik kapitaliseringsgrad. Vi vil derfor understreke sammenhengen mellom de forslag som fremmes i det følgende. Det vises til at departementet i Ot.prp. nr. 63 (1995-96) side 25 fremhevet som et praktisk hovedargument mot en sammenslåing at de to fondenes ulike økonomiske situasjon gjør det "svært vanskelig å fastsette innbetalingsregler som blir oppfattet som rettferdige".

Vi mener at vi med en kombinasjon av forslaget om en kompensasjonsordning i punkt 5 og en justering av beregningsgrunnlaget i punkt 6 nå har funnet frem til en nøkkel som løser de praktiske problemene som ulikhetene i kapitaliseringsgrad representerer.

Konklusjon:

FNH og Sparebankforeningen ber Finansdepartementet iverksette arbeid med nødvendige endringer i banksikringsloven med sikte på sammenslåing av Sparebankenes Sikringsfond og Forretningsbankenes Sikringsfond. Det er nødvendig at en slik sammenslåing kommer på plass *senest når* den planlagte fusjon av bankenhetene i DnB og Gjensidige NOR blir gjennomført. Hvis man ikke klarer dette, vil det lede til en uønsket konsentrasjon i Sparebankenes Sikringsfond, samtidig som det vil utløse betydelige problemer på avgiftssiden.

FNH og Sparebankforeningen har utarbeidet et forslag til nødvendige lovendringer, både på dette og øvrige punkter som omfattes av denne henvendelse. Disse forslag med tilhørende kommentarer følger som vedlegg 1.

5. Kompensasjonsordning for sparebanker i en overgangsperiode

FNH og Sparebankforeningen legger til grunn at sparebankene må få kompensasjon ved sammenslåing av fondene, fordi Sparebankenes Sikringsfond er vesentlig bedre kapitalisert enn Forretningsbankenes Sikringsfond pr. i dag. Dette er et rimelig og rettferdig krav som bør kunne imøtekommes uten spesielle betenkeligheter, ettersom sammenslåingen av fondene vil bety at man får en større og derved mer robust sikringsfundsordning. Forutsetningen er imidlertid at man samtidig gjennomfører en justering av beregningsgrunnlagene vedr. sikringsfondenes ansvarlige kapital og avgiftsplikten for medlemsbankene, jfr. pkt. 6 nedenfor.

Betydningen av å finne frem til en rimelig og rettferdig løsning for sparebankene har vært trukket frem fra flere kanter i forbindelse med tidligere drøftelser om sikringsfundsordningen. Både flertallet i Banklovkommisjonen som gikk inn for opprettholdelse av to fond og mindretallet som gikk inn for ett fond, understreket behovet for overgangsordninger (kompensasjonsordninger) dersom ett fond ble valgt. Finansdepartementet pekte i Ot. Prp. 63 (1995-1996) på at risikospredning og finansiell styrke talte for ett fond. Også departementet tilla den ulike kapitalisering av de to fondene avgjørende vekt, og understreket at en sammenslutning burde tas opp til ny vurdering når de to fondene var fullt oppkapitalisert.

Spørsmålet er hvordan en kompensasjonsordning hensiktsmessig vil kunne utformes. Allerede under behandling av banksikringsloven ble det pekt på problemer med å utvikle overgangsregler ved sammenslåing av to fond som ville kunne oppfattes som rettferdige av alle parter. I tillegg til rettferdighetshensyn er det selvsagt også nødvendig at en ordning er akseptabel ut fra hensynet til innskyterne og tilsynshensyn mer generelt. FNH og Sparebankforeningen ser det derfor som urealistisk å foreslå lovbestemmelser som innebærer tilbakebetaling av åvgift til sparebankene. Selv om fondet hadde vært fullt innbetalt, ville slik tilbakebetaling innebære vesentlig brudd på sikringsordningens oppbygging. Helt urealistisk vil det også være å tenke seg ekstraordinære innbetalinger fra forretningsbankene ut over det som følger av gjeldende

lovbestemmelser. Belastningen av den høye sikringsfondsavgiften er allerede i dag større enn den vi finner i sammenlignbare land.

Det som fremstår som en farbar vei, er derfor en ordning hvor sparebankene innrømmes kompensasjon i form av avgiftsfrihet i en overgangsperiode etter fondssammenslåingen. Med sikte på en kvantifisering av den kompensasjonsordning vi snakker om, vises til vedlegg 2 pkt. II hvor det er gitt utfyllende informasjon om de beregninger som er foretatt. Når det gjelder beregningsgrunnlaget for sikringsfondets størrelse og avgift legges til grunn de regelendringer som foreslås av FNH og Sparebankforeningen i punkt 6 nedenfor, hvoretter man kun medregner innskudd som er omfattet av sikringsordningen (garanterte innskudd). Med en slik endring i regelverket ligger det an til at Sparebankenes Sikringsfond (vurdert som en selvstendig enhet) allerede i dag ville vært fullt innbetalt. Beregningen av kompensasjonen til dette fond i form av avgiftsfrihet vil da naturlig måtte ses i lys av den forventede tidsperioden frem til Forretningsbankenes Sikringsfond ville være fullt innbetalt (vurdert som en selvstendig enhet). Beregningene gjengitt i vedlegg 2 pkt. II viser at også dette fond vil kunne påregne en overdekning innen utgangen av 2006, når man hensyntar den varslede omdanning av Nordea Bank Norge til filial.

Mot denne bakgrunn foreslår FNH og Sparebankforeningen at sparebankene i en overgangsperiode ved overgangen til ett fond innrømmes tre års avgiftsfrihet.

For ordens skyld påpekes at en slik midlertidig avgiftsfrihet ikke berører sparebankenes forpliktelse til å være med å dekke differansen i forhold til fondets lovbestemte størrelse gjennom garantier, jfr. § 2-8. Sparebankene overtar dermed en del av forretningsbankenes garantiforpliktelser, hvilket i ekstreme tilfelle kan komme til anvendelse. En avgjørende premisse for en akseptabel helhetsløsning er at det nye fondets oppbyggingsfase (hvor det kreves slike garantier) ikke blir for langvarig. Også dette hensyn anses ivaretatt gjennom våre forslag når disse ses under ett. Forslaget om justeringen av avgiftsgrunnlaget, jfr. pkt. 6, fører til en vesentlig reduksjon av det samlede garantibeløp sammenlignet med dagens regelverk.

Forslag:

(1) FNH og Sparebankforeningen foreslår at sparebanker i en overgangsperiode innrømmes tre års avgiftsfrihet. Som grunnlag for dette vises til de vedlagte beregninger (vedlegg 2 pkt. II) som viser hvordan denne tidsperiode er fremkommet.

(2) Særlige spørsmål vil melde seg i forbindelse med sammenslåinger og fusjoner mellom sparebanker og forretningsbanker, jfr. den aktuelle plan om sammenslåing av DnB og Gjensidige NOR. FNH og Sparebankforeningen mener at det i slike tilfelle bør legges til grunn en forholdsmessig avgiftsfrihet, kun relatert til den delen av den nye bankenheten som på tidspunktet for fusjon/sammenslåing hadde betalt avgift til Sparebankenes Sikringsfond.

Vi regner med at Finansdepartementet bør ha en hjemmel til å avgjøre i tvilstilfelle hvem som skal ha krav på avgiftsfrihet, og i tilfelle i hvilken utstrekning.

(3) FNH og Sparebankforeningen har forståelse for at en ordning med tre års

avgiftsfrihet for sparebankene ikke vil kunne gjøres absolutt og ubetinget. Gjennom en så vidt lang periode vil det selvsagt kunne inntreffe omstendigheter som gjør at forutsetningene for avgiftsfrihet ikke lenger er tilstede. Vårt forslag er at dette kommer til uttrykk i den nye loven gjennom en fullmaktsbestemmelse for Finansdepartementet (Kongen) til å treffe vedtak om at avgiftsfriheten helt eller delvis skal kunne settes til side dersom det oppstår "ekstraordinære forhold som i vesentlig grad svekker sikringsfondets evne til å ivareta sine lovbestemte oppgaver".

Slike "ekstraordinære forhold" vil kunne være nye forhold som dukker opp i tilknytning til risikobildet i næringen eller fondets økonomi, som vesentlig svekker fondets evne til å ivareta sine lovbestemte oppgaver.

Lovforslaget legger med andre ord opp til at departementet skal ha en forholdsvis vid skjønnsmyndighet, men at det samtidig skal være en betydelig terskel for å ekskludere avgiftsfriheten.

Konklusjon:

FNH og Sparebankforeningen foreslår en kompensasjonsordning for sparebankene i form av tre-års avgiftsfrihet, dog med de begrensninger som er skissert foran.

Vi antar at en slik avgiftsfrihet vil kunne fastsettes gjennom overgangsregler i forbindelse med den nye lovgivning som må til i forbindelse med sammenslåing av de to banksikringsfondene. Dette er lagt til grunn i vårt forslag til lovtekst (jfr. vedlegg 1).

6. Justering av beregningsgrunnlag vedr. fondets ansvarlige kapital og avgiftsplikten for medlemsbankene

FNH og Sparebankforeningen mener at det samtidig med sammenslåingen av de to banksikringsfondene, må gjennomføres en revisjon av reglene om beregningsgrunnlag for fondets ansvarlige kapital. Dette er nødvendig for å unngå at reglene er *strengere enn det som er nødvendig* i forhold til formålet med dagens lovgivning. I den stadig skjerpede internasjonale konkurransesituasjon er det viktig å holde et kontinuerlig øye på denne balansegang.

Et viktig forhold i denne forbindelse er at dagens norske regler, og den oppkapitalisering av fondsordningen som skjer i medhold av disse (se pkt. 2 foran), atskiller seg fra det som gjelder i andre land. En sammenligning av den norske sikringsfondsordningen med de innskuddsgarantiordninger som gjelder i Danmark, Sverige og Finland viser følgende:

	Innbetalte midler (egenkapital) (**)	Garantikapital	Årlig avgift	
			Grunnlag	Sats
Norge	NOK 9,4 mrd.	NOK 5,4 mrd.	Alle innskudd + beregningsgrunnlag for kapitaldekning	1 promille 0,5 promille

Danmark	DKK 1 mrd.	DKK 2,3 mrd.	Betales ikke innskudd pr. i dag, idet fondet er ansett fullt kapitalisert.	
Sverige	SEK 10 mrd.	0	Garanterte innskudd (SEK 250.000)	1 promille
Finland	EUR 150 mill.	0	Garanterte innskudd (EUR 25.000)	1,2-1,6 promille (0,5-3,0 promille)

**) Beløp pr. 31.12.2000 i de andre nordiske land

Sammenligningen viser at man i Norge ligger svært høyt både når det gjelder innbetalte midler og tilleggskapital i form av garantier fra bankene. Når det gjelder innbetalte midler, er det bare det svenske fondet på SEK 10 mrd. som er sammenlignbart. Her må man imidlertid ta i betraktning at det svenske fondet dekker et bankmarked som overstiger det norske. I Sverige kommer for øvrig ikke garantikapital i tillegg til denne innbetalte kapital.

På avgiftssiden ser man at Norge særlig skiller seg ut ved at man i beregningsgrunnlaget baserer seg på de totale innskudd, mens man i Sverige og Finland kun benytter garanterte innskudd. Denne forskjell kommer i tillegg til andre, særlig det at man i Norge benytter en ytterligere avgiftskomponent (beregningsgrunnlag for kapitaldekning).

FNH og Sparebankforeningen mener at det nå vil være riktig å justere den delen av beregningsgrunnlaget for fondets ansvarlige kapital som vedrører innskuddsmassen. Dagens regel, som baserer seg på "samlede innskudd hos medlemmene" bør endres til "garanterte innskudd hos medlemmene". En tilsvarende justering bør gjennomføres med hensyn til beregningsgrunnlaget for bankenes avgiftsplikt.

Når det gjelder konsekvensene av en slik justering, er vi kjent med at Kredittilsynet har under utarbeidelse en oversikt over garanterte innskudd i bankene. Beregninger basert på tall innhentet for 2000 indikerer at garanterte innskudd utgjør en andel på om lag 56 prosent av kundeinnskuddene for forretningsbankene og om lag 79 prosent for sparebankene. Sett i forhold til det samlede krav til sikringsfondets størrelse som følger av § 2-6, skulle dette tilsi at kravet til det nye fondet reduseres fra 15,7 mrd. kroner til 12,2 mrd. kroner, dvs. med om lag 23 prosent, jfr. beregninger presentert i vedlegg 2 pkt. III.

Flere forhold tilsier at en slik reduksjon bør være akseptabel. Vi vil for det første fremheve den økte forsikringsdekning man oppnår gjennom sammenslåingen til ett fond. En faglig argumentasjon for dette er allerede presentert i forbindelse med lovsaken i 1996. Vi viser til Finanskomiteens mindretalls uttalelse i Innst. O. nr. 3 (1995-96), der det vises til høringsuttalelsen fra bl.a. Norges Bank, hvor det fremgår at ett felles sikringsfond kunne gjort det mulig med lavere sikringsfondsavgifter og mindre fondsoppbygging fordi det ville gitt en større risikospredning og finansiell styrke. I Norges Banks uttalelse (som er sitert i Ot.prp. nr. 63 (1995-96) side 25), heter at:

”Dagens ordning med separate sikringsfond for forretningsbanker og sparebanker innebærer at en har et fond som er dominert av noen få store banker og i tillegg dekker et mindre antall banker av ulik størrelse og et fond som dekker én stor og mange mellomstore og mindre banker. Selve idéen med et gjensidig forsikringsfond, som sikringsfondene er, er nettopp å spre risiko. Det vil si at fondet bør omfatte banker som driver forskjellig virksomhet. Størst mulig diversifisering i forbindelse med sikringsfond oppnår en ved å etablere ett fond, men samtidig må premiestrukturen reflektere de faktiske risiki for at byrdene skal være rettferdig fordelt (jf. punktet Avgiftsberegning nedenfor). Tap som skyldes at en bank ikke klarer å dekke sine forpliktelser med egne reserver, vil dermed bli fordelt på hele banksystemet. I prinsippet bør en ettfondsøsning kunne tilsi en noe redusert fondsstørrelse i forhold til summen av de to fond. Dersom det var to fond med identiske og uavhengige normalfordelte risiki som skulle slås sammen, ville ett felles fond kunne gi samme forsikringsdekning med en fondsstørrelse på om lag 70 prosent av summen av de to opprinnelige fondene. Her er ikke risikoene identiske eller uavhengige fordelte, og reduksjonen i fondsstørrelse vil derfor være mindre. Det er likevel grunn til å tro den er relativt betydelig.”

Det er også grunn til å understreke at de to banksikringsfondene allerede i dag vektlegger betydningen av innskuddsgarantien, og har en mer restriktiv holdning enn tidligere med hensyn til mulighetene for støttetiltak. Det vil normalt kun være aktuelt for fondet å yte økonomisk støtte hvis dette gjøres for å ivareta fondets økonomiske interesser. I vedtektene for Forretningsbankenes Sikringsfond er dette kommet til uttrykk gjennom følgende vedtektsbestemmelse:

”Ved vurdering av om støtte skal gis skal styret legge særlig vekt på hensynet til den alminnelige tillit til banksystemet samt hensynet til fondets økonomi. Herunder bør vurderes hvilke kostnader som vil være forbundet med bruk av støttetiltak sammenlignet med de kostnader som vil kunne påløpe hvis saken skulle ende med offentlig administrasjon og utbetaling etter innskuddsgarantien.”

I årsberetningen for 2002 fra Forretningsbankenes Sikringsfond er det understreket at den nevnte vedtektsbestemmelse markerer en endret realitet i forhold til regelregimet før banksikringsloven av 1996. Spørsmålet om støttetiltak må nå vurderes i lys av den nye lov, de bakenforliggende EU-/EØS-regler samt fondets vedtekter. Det er derved klart at man i dag har et mer restriktivt regime med sikte på støttetiltak enn det man hadde tidlig på 90-tallet.

FNH og Sparebankforeningen legger til grunn at en restriktiv linje med hensyn til støttetiltak bør markeres også i vedtektene for det nye fondet.

Vi vil ellers understreke at den foreslåtte reduksjon av beregningsgrunnlaget er en avgjørende premisse for den relativt korte overgangsperiode på tre år (jfr. pkt. 5), og således utgjør en nødvendig del av en totalløsning som hele næringen kan slutte opp om.

Konklusjon: FNH og Sparebankforeningen foreslår en justering av kravene til sikringsfondets størrelse (§ 2-6) og kravene til den årlige medlemsavgift (§ 2-7), slik at innskuddselementet kun vil omfatte *garanterte innskudd*.

Det vises for øvrig til vårt lovforslag med kommentarer, jfr. vedlegg 1.

7. Reglene for valg av fondets styre

FNH og Sparebankforeningen legger til grunn at de hovedprinsipper som er nedlagt i lovgivning og gjeldende praksis for så vidt gjelder organiseringen av sikringsfondene, i det vesentligste bør kunne videreføres uendret for det nye fondet. Vi legger således til grunn at lovens bestemmelser om organenes oppgaver og sammensetning videreføres i hovedsak. Fondets øverste organ vil fortsatt være generalforsamlingen, der hver bank har en stemme (med mindre Kongen bestemmer noe annet).

For å sikre en balansert sammensetning av *styret* i det nye fondet, foreslår vi imidlertid at det tas inn en kvalitativ bestemmelse i banksikringsloven der det eksplisitt fastslås at det ved sammensetningen av styret skal legges vekt på *hensynet til en balansert representasjon fra banker av forskjellige størrelse og karakter*.

Basert på praktiske erfaringer foreslår vi dessuten at dagens ordning med personlige varamedlemmer for styremedlemmer valgt av generalforsamlingen opphører, og at varamedlemmene i stedet velges i rekkefølge. Det synes mest hensiktsmessig at dette fastslås i fondets vedtekter.

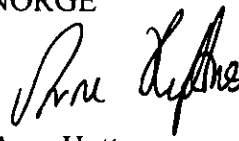
Det vises også her til vårt lovforslag, jfr. vedlegg 1.

Med vennlig hilsen

FINANSNÆRINGENS
HOVEDORGANISASJON


Arne Skauge
Adm.direktør

SPAREBANKFORENINGEN I
NORGE


Arne Hyttnes
Adm.direktør

Vedlegg:

1. Forslag til lovendringer med tilhørende kommentarer
2. Beregninger som ligger til grunn for forslagene

Kopi: Kredittilsynet