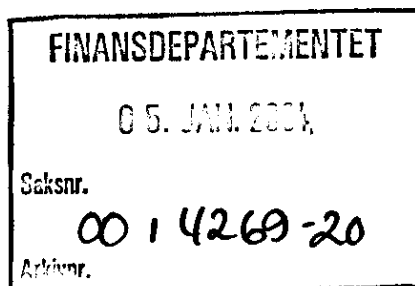




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Saksbehandler: Ole-Jørgen Karlsen

Dir.linje: 22 93 99 25

Vår ref.:
03/9096

Arkivnr.:
506,1

Deres ref.:
00/4269 FM JTO

Dato:
22.12.2003

FORSLAG FRA FINANSNÆRINGENS HOVEDORGANISASJON OG SPAREBANKFORENINGEN OM SAMMENSLÅING AV SPAREBANKENES SIKRINGSFOND OG FORRETNINGSBANKENES SIKRINGSFOND, KREDITTILSYNETS HØRINGSUTTALELSE

Finansdepartementet oversendte i brev 12. november forslag om sammenslåing av Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond, basert på innspill fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen i Norge (SBF) datert 15. august 2003.

Forslaget er særlig begrunnet med at en videreføring av to separate fond vil fremstå som urimelig i en situasjon hvor det klart dominerende medlemmet i hvert av de to fondene, henholdsvis Den norske Bank og Gjensidige NOR skal fusjonere. Særlig vil to separate fond fremstå som urimelig for sparebankene, som etter nåværende lovgivning vil få et økt ansvar og en forlenget avgiftsperiode dersom DnB-porteføljen skulle legges til et separat sparebankfond. Ut over en sammenslåing av de to fondene innebærer forslaget også et redusert beregningsgrunnlag for fondenes størrelse og årlig avgift fra medlemmene, samt en overgangsordning hvor sparebankene unntas fra avgiftsplikt i en treårsperiode.

1. SPØRSMÅLET OM ETT ELLER TO FOND

I sin høringsuttalelse 21. februar 1996 til NOU 1995:25 om sikringsordninger og offentlig administrasjon skrev Kredittilsynet følgende til spørsmålet om å slå sammen de to banksikringsfondene.

”Kredittilsynet aksepterer flertallets syn på at det inntil videre er mest bekvemt å opprettholde to fond. En vil likevel ikke unnlate å peke på at de fleste saklige momenter taler for ett fond. Skillet mellom forretningsbanker og sparebanker er historisk betinget. I dag er begge bankgrupper i hovedsak underlagt de samme rammebetingelser, selv om sparebankenes virksomhet er organisert med en særlig lokal tilknytning. Virksomheten har dermed blitt mer og mer lik. Den teknologiske og

KREDITTILSYNET

Postadresse:
Postboks 100 Bryn
0611 OSLO

Besøksadresse:
Østensjøveien 43
0667 OSLO

Telefon: 22 93 98 00
Telefax: 22 63 02 26
Org.nr: 840747 972

E-post: post@kredittilsynet.no
URL: www.kredittilsynet.no

markedsmessige utvikling har ført til at et lite antall banker står for en vesentlig del av forvaltningskapitalen i banksektoren. Med ett fond oppnås en større finansiell styrke og større grad av risikospredning. Administrasjonskostnadene må også antas å bli lavere med ett fond, selv om dette ikke er et vesentlig moment.

(...)

Kredittilsynet er enig med mindretallet i at en løsning med ett fond må innebære ulike innbetalingsregler og andre samordningstiltak i en overgangsperiode for spare- og forretningsbanker p.g.a. den ulike finansielle stilling i de to nåværende fond.

Kredittilsynet tar ikke nå opp forslag om etablering av ett fond, men antar at spørsmålet bør vurderes nærmere om noen år.”

Etter Kredittilsynets vurdering har det ikke inntruffet forhold som rokker ved den vurdering som ble gjort i 1996. Tvert imot har den videre strukturutvikling ytterligere visket ut forskjellen mellom spare- og forretningsbankene. Bl.a kjededannelsen innen sparebankvesenet har bidratt til å redusere ulikhetene i risikoprofil mellom de to bankgruppene og dermed de to fondene.

Kredittilsynet mener de forhold forslagsstillerne trekker frem, der sammenslåingen av DnB og Sparebanken NOR er den direkte foranledning, men der også forventning om fremtidig filialisering av de utenlandseide bankene tillegges vekt, er legitime og viktige. Forslagsstillerne viser til at uansett hvilket av de to fond et sammenslått DnB NOR skulle plasseres i, ville virkningene fremstå som urimelige for begge fond.

Finansdepartementet ga 28. november d.å. tillatelse til fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR. De spesielle problemstillinger som oppstår dersom de to bankene i konsernet fusjonerer før en eventuell sammenslåing av de to sikringsfondene ble tatt opp i brev fra Finansdepartementet til Kredittilsynet av samme dato er kommentert i eget brev til Finansdepartementet 8. desember d.å.

Dersom det ikke gjennomføres sammenslåing av fondene står en overfor to hovedalternativer; enten å plassere den fusjonerte banken i Sparebankenes Sikringsfond, slik loven forutsetter, eller å gjennom en lovendring åpne for at den fusjonerte banken blir medlem av Forretningsbankenes Sikringsfond (FBSF). Dersom den fusjonerte banken innplasseres i Sparebankenes Sikringsfond (SBSF), forutsetter loven at DnB ikke har rett til å få overført noen av midlene som i dag ligger i FBSF. FBSF vil da over natten være fullt oppkapitalisert, mens SBSF for et uoverskuelig antall år frem i tid vil måtte innkalle full avgift fra medlemmene. Loven gir kun begrenset adgang til å legge denne regning på den bank som bringer den nye porteføljen inn i fondet (vanligvis maksimert til ett års ordinær avgift, jfr. bsl § 2-9). Saken ville være tilsvarende, men i motsatt retning, dersom det skulle bestemmes at den fusjonerte banken skulle slutte seg til FBSF. SBSF ville da over natten være overkapitalisert, mens FBSF ville ha en betydelig underdekning i forhold til lovens minstekrav. FBSF garanterer i dag for innskudd pålydende ca. 229 mrd kroner av medlemmenes samlede innskudd på 379 mrd kroner. SBSF garanterer for 306 mrd kroner av en samlet innskuddsmasse på ca. 395 mrd kroner. En fusjonert DnB-NOR Bank vil ha garanterte innskudd på 197 mrd kroner av et samlet innskudd på 310 mrd kroner. Det er ikke korrigert for innskudd de to konsernene i dag måtte ha hos hverandre.

Dersom den fusjonerte banken innplasseres i FBSF vil den representere 310 mrd kroner av samlede innskudd på 497 mrd eller 62%, og 197 av 310 mrd kroner eller 64% av garanterte innskudd. Dersom den innplasseres i SBSF vil den representere 310 av 587 mrd kroner eller

53% av samlede innskudd og 197 av 442 mrd kroner eller 45% av garanterte innskudd. Den fusjonerte banken vil dermed bli totalt dominerende uansett hvilket av de to fondene den plasseres i. Forholdet ville blitt enda mer ekstremt om den var blitt plassert i FBSF enn det som ville være normalsituasjonen etter loven, med innplassering i SBSF.

Basert på dagens beregningsmetode vil det sammenslåtte fondet ha et minstekrav til egenkapital på omlag 15,7 milliarder. De to fondene har hhv. Et kapitalkrav på 7,5 mrd kroner for SBSF og 8,2 mrd kroner for FBSF. Sammenslåingen til ett fond vil, gjennom den risikoutjevning som følger av en større medlemsmasse innebærer, etter Kredittilsynet mening føre til en vesentlig forbedring i fondets evne til å oppfylle sitt lovsatte garantiansvar overfor innskytere i norske banker.

2. KRAVET TIL FONDETS STØRRELSE

Forslaget fra de to foreningene går ut på endret beregning av minstekravet til fondenes størrelse, og å endre beregningsgrunnlaget for årlig avgift. I begge tilfeller foreslås det at den delen av avgiften, og tilsvarende kravet til fondenes størrelse, som beregnes på grunnlag av medlemmenes innskudd, endres fra samlede innskudd til garanterte innskudd. De øvrige komponentene foreslås uendret. I dette kapitlet drøftes kravet til fondenes størrelse, mens det i neste kapittel kommenteres de foreslåtte endringer i beregning av årlig avgift.

2.1. Dagens beregningsmåte

Minstekravet til fondenes størrelse bestemmes i dag av reglene inntatt i banksikringsloven § 2-6. Kravet utgjør summen av 1,5% av samlede innskudd hos medlemmene og 0,5% av summen av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. For Sparebankenes Sikringsfond er minstekravet for 2003 beregnet til 7,543 mrd kroner, hvorav faktisk kapital i fondet utgjorde 7,226 milliarder ved utløpet av tredje kvartal 2003. Tilsvarende tall for Forretningsbankenes Sikringsfond viser et minstekrav på 8,187 mrd kroner for 2003, mens faktisk egenkapital utgjorde 4,187 mrd kroner pr. tredje kvartal 2003. [Merknad: Det bemerkes at de tall som er inntatt på side 3 i vedlegg 2 til brevet fra FNH og Sparebankforeningen er det i egenkapitalen per første halvår foretatt inntektsføring av hele årets sikringsfondsavgift.]

Ved fastsettelsen av dagens regler la Kredittilsynet vekt på at den forutgående bankkrisen hadde vist at fondene i hvert fall ikke hadde vært for store. De nye reglene ble utarbeidet i 1994 og 1995, relativt kort tid etter bankkrisen. En vektla da sterkt behovet for å signalisere at bankene hadde et sikringsfondsnett i ryggen som bidro til å skape tillit og ro. En sluttet seg likevel til forslaget til beregningsmetode fra flertallet i banklovkommisjonen, da en mente dette fremstod som et godt kompromiss mellom på den ene side å ha tilstrekkelige midler til å dekke en fallitt i en liten eller mellomstor bank, og på den annen side ikke gi et signal til markedet om at det var kapitalisert opp for å dekke en kommende systemkrise.

2.2. Foreslåtte endringer

Forslaget innebærer at minstekravet vil beregnes på bakgrunn av garanterte innskudd, heller enn samlede innskudd hos medlemsbankene. Samlede innskudd per utløpet av første halvår 2003 utgjorde 774 mrd kroner for de to banksikringsfondene, mens garanterte innskudd beløp seg til 535 mrd kroner. Alle tall i henhold til Kredittilsynets undersøkelse "Bankenes inn-

skudd etter sektor, innskytere og beløp” som ble oversendt Finansdepartementet i brev 26. september 2003.

Forslagsstillerne viser til at kravet til fondering er vesentlig høyere enn i våre naboland. Det vises (side 10 og 11 i forslaget) til at det eneste av våre naboland som er i nærheten av det nivå som gjelder i Norge, er Sverige, hvor innbetalt kapital utgjør ca. 10 mrd SEK. Forslagsstillerne mener dog at tallene allikevel ikke er sammenlignbare, da det svenske bankmarkedet er vesentlig større enn det norske.

Kredittilsynet har innhentet tall fra det svenske Bankstödsnämnden som viser at innbetalt kapital i fondet utgjør 13,1 milliarder pr. oktober d.å. eller ca. 2,7% av garanterte innskudd på 455 milliarder pr. utløpet av 2002. Tilsvarende tall for Norge viser at de to fondene har et minstekrav etter loven på 15,7 mrd eller 2,9% av garanterte innskudd på 535 mrd kroner per 30. juni 2003. Faktisk egenkapital i de to fondene utgjør ca. 11,4 mrd kroner eller omlag 2,1% av garanterte innskudd. De danske og finske fondene utgjør vesentlig lavere beløp enn de norske og svenske ordningene.

Forholdet til garanterte innskudd er et viktig kriterium ved vurdering av fondets størrelse. I tilfelle en bankkrise vil også andre forholdstall være viktige, f.eks forholdet til bankenes forvaltningskapital og egenkapital. Ved slike sammenligninger fremstår det norske fondskravet som meget høyt i forhold til det svenske og andre EU-land. Fordi en i EU-retten må regne med økende skepsis til direkte støtte til banker, vil det være innskuddsdekningen som er det viktigste enkeltkriteriet.

Kredittilsynet er i utgangspunktet av den oppfatning at den norske sikringsfondsgarantien, som er meget omfattende når en sammenligner med utenlandske ordninger, tilsier et behov for en sterk fondering for å unngå at det reises spørsmål ved ordningens troverdighet. Beregningene inntatt i vedlegg 2 i forslaget viser at kravet til kapitalen i et samlet fond reduseres med omlag 23%, mens årlige innbetalinger reduseres med 20% i forhold til dagens regler. Anslaget var basert på at 66,5% av innskuddene i medlemmene i et samlet fond ville være omfattet av innskuddsgarantien. Kredittilsynets undersøkelse som viser at 69% av innskuddene vil være dekket, endrer ikke etter vår oppfatning vesentlig på det grunnlag som ligger til grunn for forslaget, hverken hva gjelder krav til fondets størrelse eller årlig avgiftsbetaling. Etter Kredittilsynets beregninger reduseres kravet til fondets størrelse med 21,3%, mens kravet til årlige avgifter reduseres med 18,4%, basert på tall pr. 30. juni 2003.

Forslagsstillerne mener redusert beregningsgrunnlag for kravet til fondets størrelse er en naturlig konsekvens av å slå de to fondene sammen på grunn av økt risikospredning. Kredittilsynet vil peke på at det ikke er foretatt noen analyse for å underbygge om reduksjonen i fondets størrelse kan forsvares ut fra redusert risiko siden nivået på dagens ordning ble fastsatt. Det foreligger bl.a. ingen utredning av hvilke konsekvenser en stadig større integrasjon og samarbeid mellom aktørene på sparebanksiden har for sikringsfondets risikoeksponering. Heller ikke hvilke konsekvenser det vil ha for risikoeksponeringen at fondet vil ha en meget dominerende aktør som sitt største medlem, samt en stor underskog av små medlemmer er kommentert fra forslagsstiller.

Som angitt i kapitel 1 foran, er det Kredittilsynets oppfatning at sammenslåingen av de to fondene øker fondets risikobærende evne. I sin høringsuttalelse til banksikringsloven uttalte Norges Bank at sammenslåing av de to banksikringsfondene ville innebære en risiko-utjevningseffekt som tilsa at fondets størrelse kunne være omlag 70% av summen av de to for å gi tilsvarende forsikringsdekning som ved to separate fond. Kredittilsynet har ikke gjort

egne analyser av spørsmålet. Kredittilsynet har i sin tilråding om fusjon av DnB-NOR lagt til grunn at fusjonen er forsvarlig fra et stabilitetssynspunkt. Sett fra sikringsfondets side medfører likevel fusjonen økt konsentrasjon og økt risiko. Etter Kredittilsynets oppfatning vil vurderingen av fondets størrelse uansett være svært følsom for hvilke forutsetninger som ligger til grunn, hvorav den viktigste variabel vil være hvilken av medlemmene som får problemer, og hvorvidt bankene er uavhengige av hverandre ut fra en risikovurdering. Hvis en ser for seg at det er ett av de aller største medlemmene som kommer i en situasjon der det er en vesentlig underdekning i forhold til å dekke innskuddsmidlene, vil fondet uansett ikke være i stand til å gi dekning fullt ut. Hverken fondene hver for seg eller et samlet fond vil være i stand til å gi full dekning hvis for eksempel DnB eller Sparebanken NOR skulle settes under offentlig administrasjon med en underdekning av betydning. For det store antall medlemsbanker vil ett sammenslått fond være i stand til å ivareta en risikoutjevne effekt, slik at et sammenslått fond vil være bedre rustet til å dekke opp flere små og mellomstore banker enn i dag, selv med en redusert kapital i fondet. Etter en samlet vurdering vil Kredittilsynet således ikke reise innvendinger mot den foreslåtte senking av kravet til sikringsfondets kapital.

3. AVGIFTSBEREGNING

3.1. Dagens regler

Etter banksikringsloven § 2-7 skal det betales årlig avgift til fondet, inntil fondets minimumsstørrelse etter § 2-6 er oppnådd. Avgiften utgjør summen av 1 promille av samlede innskudd og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget for ansvarlig kapital. I tillegg gis det en "rabatt" på 4 prosentpoeng for hvert prosentpoeng bankens kjernekapital overstiger 8%, og et tilsvarende tillegg dersom kjernekapitalen er under 8%. Rabatten kan ikke utgjøre mer enn 35%. I sin høringsuttalelse sa Kredittilsynet bl.a.

"Kredittilsynet mener flertallet i hovedsak har kommet med et balansert og velbegrunnet forslag til avgiftsberegning, der det bl.a. er tatt hensyn til det innenlandske konkurranseforholdet mellom ulike typer av institusjoner.

Ved å ta hensyn til faktorer som innskuddenes størrelse, beregningsgrunnlaget for kapitaldekning og soliditeten målt som kjernekapital i prosent av beregningsgrunnlaget, tas det hensyn til både den innskuddsmasse som er garantert og til risikoen for at en skadesituasjon skal oppstå. Det illustrerer for så vidt at dette ikke er en ren innskytergarantiordning. (...)

Kredittilsynet er enig med mindretallet i at en avgiftsberegning som også bygger på beregningsgrunnlaget for kapitaldekning isolert sett representerer en konkurranseulempe for norske banker sammenlignet med land der beregningsgrunnlaget er samlede innskudd. I tillegg er satsen også lavere i de fleste andre land. Bankene er nødt til å kalkulere inn denne avgiften i rentemarginen, og den vil særlig ramme hardt på større internasjonale lån der marginene på forhånd er lave. Slike lån vil i stor grad være finansiert på annen måte enn ved innskudd. Disse lån har i mange tilfelle så små marginer at bankene under enhver omstendighet må vurdere om det er hensiktsmessig å delta i slik virksomhet. Et annet forhold som spiller inn er innlånskostnadene og hvilken betydning det har for norske banker å være medlemmer av sikringsordningene. Myndighetene må her foreta en avveining mellom bankers konkurranseevne og ønsket om å gjenopprette den finansielle styrken i det norske sikkerhetsnett.

Dersom en vil tillegge disse konkurransemessige forhold større vekt, kan en overveie en noe lavere avgiftsbetaling totalt sett, bygd på det samme system som kommisjonen har foreslått. Det vil bety at fondsoppbyggingen vil ta noe lengre tid. Kredittilsynet mener også at en kan legge større vekt på innskudd, f.eks. 60% enn på beregningsgrunnlaget for kapitaldekning, f.eks. 40%." (I Banklovkommisjonens forslag lå at medlemmene skulle betale 0,75% av innskudd og 0,75% av beregningsgrunnlaget for kapitaldekning.)

Kredittilsynet registrerer at de to bankforeningene nå har kommet til enighet om et forslag som styrker den relative betydning av beregningsgrunnlaget for kapitaldekning. Kredittilsynet vil opplyse om at deler av begrunnelsen for å beregne avgiften etter den metode som ble valgt, er at sikringsfondene har anledning til å velge å yte støtte til banken som sådan, og derigjennom garantere for innskudd også ut over lovens ramme. En fant det ved fastsettelsen av loven rimelig at dette tilsa at avgiftskomponenten som stammer fra innskudd, skulle fastsettes på grunnlag av samlede innskudd. En antar at det her er lagt vekt på at det fremstår klarere i dag enn da loven ble fastsatt at banksikringsordningen primært er en innskuddsgaranti, og at det må regnes som mindre sannsynlig at fondets midler benyttes til å dekke annet enn garanterte innskudd. Dette må bl.a. sees i lys av utviklingen i EU-retten der det i flere saker er fremkommet kritiske merknader til støttetiltak for banker som sådanne.

3.2. Foreslåtte endringer

På samme måte som ved beregning av kravet til fondets størrelse, foreslås det at beregning av årlig avgift til fondet baseres på garanterte innskudd i stedet for samlede innskudd. De øvrige to komponentene foreslås uendret. Etter dagens regler ville de samlede avgiftene for året 2003 utgjøre 1.211 mill kroner i henhold til forslagsstillerne. Basert på Kredittilsynets undersøkelse vil avgiftsreduksjonen som følge av omlegging til garanterte innskudd utgjøre 239 millioner, eller 18,4%.

I tråd med den bekymring Finansdepartementet gir uttrykk for i sitt spørsmål om forsvarligheten av å forlengelse av tiden frem til sikringsfondet når sin fulle størrelse, mener Kredittilsynet det er uheldig at det går for lang tid frem til fondet har nådd sin minimumsstørrelse etter loven. Kredittilsynet er enig med Finansdepartementet i at garantier fra medlemmene ikke er en fullgod erstatning for innbetalte midler. Kredittilsynet vil dog bemerke at etter forslaget reduseres også størrelsen på fondets minimumskrav. Allikevel vil den ulike vektlegging av innskuddenes betydning i de to beregningsnøklene for hhv. fondets størrelse og medlemmenes avgiftsinnbetaling gjøre at det vil ta lenger tid å fylle opp en eventuell underdekning enn hva det vil være etter dagens regler.

Fordi de to sikringsfondene (i motsetning til f.eks livsforsikringsselskapene) opprettholdt sin aksjeandel gjennom 2002 og inn i 2003, vil de for 2003 få meget høy avkastning, slik at det nye sikringsfondet relativt raskt vil kunne bli fullt kapitalisert. [Merknad: En oppdatering kan gis i januar.]

Forslaget vil slå relativt ulikt ut for de ulike medlemmene. Kredittilsynets undersøkelse om innskuddenes fordeling viser at ikke-dekkede innskudd f.eks utgjør 40% for DnB, 46% for Nordea, 32% for øvrige forretningsbanker og 31% for Sparebanken NOR, mens det kun utgjør 14% for sparebankene med totale innskudd under 1 milliard. Dette viser at "rabatten" i henhold til de foreslåtte regler for f.eks Nordea vil utgjøre mer enn tre ganger så mye som for

de minste sparebankene. Kredittilsynet vil allikevel ikke tilrå at en går i mot forslaget, som er resultat av en nokså omfattende forhandling mellom partene, og der bl.a. det avgiftsfritak som foreslås som en overgangsperiode må tas hensyn til. Sparebankene, og da særlig de mindre sparebankene ser ut til å ha forhandlet seg frem til et kortsiktig avgiftsfritak, mot at de i fremtiden sannsynligvis vil måtte stå for en større relativ andel av avgiftsinnbetalingen. Kredittilsynet ser dog at dagens ordning innebærer at særlig de mindre sparebankene betaler en forholdsvis lavere sikringsfondsavgift i forhold til garanterte innskudd enn hva som er tilfellet for de større bankene. Motsatt betaler de større bankene vesentlig mer for de garanterte innskudd, fordi samlede innskudd er større. Det nye systemet vil være direkte knyttet til de garanterte innskudd og således mer rettferdig. Etter en samlet vurdering vil Kredittilsynet derfor støtte forslaget.

4. OVERGANGSORDNINGER

Forslaget innebærer at sparebankene innrømmes en avgiftsfri periode på tre år, fra og med sammenslåingsåret, som av forslagsstillerne er forutsett å være 2004. Forslaget går videre ut på at de bankene (forretningsbankene) som skal betale avgift i 2004 gjør dette delvis på bakgrunn av dagens regler (frem til fusjonstidspunktet) og delvis basert på forslagets regler (for resten av året). Kredittilsynet antar at lovendringen må være på plass før innkalling av avgift til Sparebankenes Sikringsfond foretas høsten 2004, dersom ikke fondets styre i henhold til loven skal fatte slikt vedtak om sikringsfondsavgift som følger av Banksikringsloven § 2-7, jfr. fondets vedtekter § 5. (Fondet må som tidligere fordele krav til avgift ut fra dagens lovgivning for 2004, men innbetalingen har vanligvis skjedd pr. 15. november.)

Avgiftsfritaket vil etter forslaget ikke gjelde den delen av en sammenslått DnB NOR Sparebank som stammer fra DnB. Kredittilsynet legges til grunn at det er størrelsesforholdet mellom DnB og Sparebanken NOR på tidspunktet for fusjon mellom de to bankene som skal være utgangspunktet for den forholdsmessige avgiftsfrihet som vil gjelde for DnB NOR. Kredittilsynet vil foreslå at det er de tallstørrelser som ville ligget til grunn for ordinær avgiftsinnbetaling for fusjonsåret som legges til grunn for størrelsesforholdet mellom de to fusjonsbankene. Basert på at fusjonen gjennomføres i løpet av 2004 vil det bli lagt til grunn et gjennomsnitt av 3. og 4. kvartal 2002 og 1. og 2. kvartal 2003. Med dette grunnlag vil man unngå at bankene foretar spesielle tilpasninger for å unngå avgiftsinnbetaling.

Forslaget er begrunnet med at det synes som om Sparebankenes Sikringsfond nå på det nærmeste har nådd sin minimumsstørrelse etter banksikringsloven § 2-6. Regnskapet pr. tredje kvartal viser at fondet er fullt for 2003, men at det neste år kreves en kapitalavkastning på 619 mill kroner dersom avgift ikke skal kalles inn. Ordinær avgift for 2004 utgjør 548 mill kroner.

Basert på foreslåtte nye krav til sikringsfondets kapitalisering ville Sparebankenes Sikringsfond være fullt kapitalisert allerede for 2003. På den annen side vil Forretningsbankenes Sikringsfond stå overfor et antall år med fortsatt innbetaling fra medlemmene, også basert på forslagets reduserte krav. I forslaget har man beregningsmessig lagt til grunn at Nordea vil omdannes til filial med virkning fra årsskiftet 2005/2006. Foreningenes beregning viser at Forretningsbankenes Sikringsfond ville vært fullt i 2006, uavhengig av om Nordea velger å knytte seg til det norske fondet som filial, mens tilsvarende ville Sparebankenes Sikringsfond være fullt i 2003. Beregningene er basert på et relativt konservativt anslag for vekst i beregningsgrunnlagene for fondets minimumsstørrelse (5,8%), og et resultat av

kapitalforvaltningen på 5%, uten at Kredittilsynet dermed vil anse dem for urealistiske. Som nevnt foran vil avkastningen for 2003 langt overskride disse forutsetningene.

På samme måte som fordelingen av avgiften mellom medlemmene, er overgangsordningen basert på en totalvurdering mellom de ulike grupperingene innen de to bankforeningene. Så lenge avgiftsinnbetalingen er basert på en forståelse mellom de impliserte, vil Kredittilsynet legge mer vekt på nivået på sikringsfondets kapital, enn hvorledes regningen fordeles medlemmene imellom jfr. punkt 3.

5. LOVTEKNISKE ENDRINGER

Forslagsstillerne har utarbeidet forslag til endringer i Banksikringsloven som etter Kredittilsynet mening er tilstrekkelige og nødvendige for å gjennomføre de foreslåtte endringer i sikringsfondsordningen. Foruten endringer for å ivareta at det ikke lenger vil eksistere to separate fond, er det foreslått endringer i § 2-6 og § 2-7 for å ivareta forslagene om henholdsvis redusert krav til fondets størrelse, samt årlig avgift fra medlemmene. Det er tatt inn nye bestemmelser i § 5-3 for å muliggjøre slikt avgiftsfritak for sparebankene som er omhandlet i avsnitt 4 foran. Det er kun et behov for å presisere forståelsen av på hvilket tidspunkt størrelsesforholdet mellom DnB og Sparebanken NOR som skal gjelde i forbindelse med den foreslåtte bestemmelse. Kredittilsynet antar at det vil være tilstrekkelig at Finansdepartementet inntar en presisering av dette i proposisjonen. Ut over dette har ikke Kredittilsynet kommentarer til de foreslåtte lovendringer. Som angitt foran forutsetter det at lovendringen er gjennomført dersom ikke Sparebankenes Sikringsfond skal kreve ordinær avgift fra medlemmene innbetalt for 2004. Med en overført portefølje fra Den norske Bank er det åpenbart at grunnlaget for slik avgiftsinnkalling vil være til stede dersom ikke lovendringene, herunder overgangsbestemmelsene i § 5-3 er trådt i kraft.

6. BEHOV FOR VIDERE UTREDNINGER

Det er nå nærmere ti år siden den nåværende sikringsfondsordning ble etablert. I den senere tid er det observert eksempler på at den relativt høye innskuddsgarantien på 2 millioner kroner pr innskyter pr bank er blitt benyttet av banker som ellers kunne ha vansker med å oppnå tilfredsstillende funding. Det har vært drevet kampanjer med relativt høye renter for å tiltrekke seg innskudd. I forhold til de alle fleste andre land er det norske garantinivået høyt og mer enn ti ganger høyere enn den minstegaranti som gjelder i EU-direktivene og derigjennom også for hele EØS-området.

Det er i første rekke det høye innskuddsnivået som medfører behov for høy fondsdekning og høye avgifter for den norske sikringsfondsordningen. Kredittilsynet har lagt til grunn at det ikke er naturlig å vurdere nivået for innskuddsdekningen på kort sikt og som ledd i det aktuelle lovforslag. Det er imidlertid gode grunner til å igangsette en etterfølgende utredning og vurdering av erfaringene med den norske innskuddsdekningen sett i lys av erfaringer med slike ordninger i andre land. Som et alternativ til å redusere grensen på to millioner kroner per innskyter, bør en i fremtiden kunne vurdere å innføre former for egenandeler eller "selvassuranse", slik at fondet f.eks kun dekker en gitt andel av den enkeltes tap (f.eks 80 eller 90 % av innskudd mellom 250 tusen kroner, som tilsvarer EUs minimumskrav, eller f.eks en halv million kroner som vil dekke bankinnskudd for de aller fleste husholdninger, og kravet i Norge på to mill kroner i innskuddsdekning). En slik ordning vil kunne ha et positivt bidrag til å få ned sikringsfondets kostnader ved en eventuell administrasjonsbank. Like viktig

vil det imidlertid være at en slik ordning vesentlig vil kunne skjerpe aktørenes aktsomhet og redusere de potensielle "moral hazard"- effekter en høy innskuddsgaranti innebærer.

7. OPPSUMMERING - TILRÅDNING

Etter Kredittilsynet mening er sammenslåing av de to banksikringsfondene fornuftig og ønskelig, selv uten en fusjon mellom DnB og Sparebanken NOR. Ved at det dominerende største medlem i hvert av de to sikringsfondene nå er besluttet fusjonert, mener Kredittilsynet at en løsning med å opprettholde to separate sikringsfond ikke vil være forsvarlig, uansett hvilken løsning som måtte bli valgt med hensyn til innplassering i ett av de to sikringsfondene.

Kredittilsynet ser at det har vært nødvendig å forslå endringer i sikringsfondsinnbetalingen for å muliggjøre en overgangsordning der sparebankene fritas for avgift i en treårsperiode. Uten et slikt kompromiss må det som følge av vesentlig høyere fondsdekning antas at det ikke ville blitt oppnådd aksept innenfor sparebankvesenet om en sammenslåing.

Kredittilsynet deler forslagsstillernes bekymring over at en høy norsk sikringsfondsavgift er en konkurranseulempe for de norske finansinstitusjonene. Ingen andre land har så høye fondskrav og så høye avgifter. Kravene spiller en viktig rolle for utenlandseide banker i vurderingen av evt. filialisering. Isolert sett kunne det være ønskelig å vurdere og redusere kravet til sikringsfondets størrelse samt den årlige avgiftsinnbetaling samtidig som en ser på mulighetene for å redusere fondets ansvar, jf. avsnitt 6 foran. Kredittilsynet mener at et høyt nivå på innskuddsgarantien tilsier et høyt nivå på fondenes egenkapital.


Kredittilsynet vil tilrå at Finansdepartementet fremmer lovforslag om å slå sammen Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond i henhold til forslaget fremsatt av Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge.

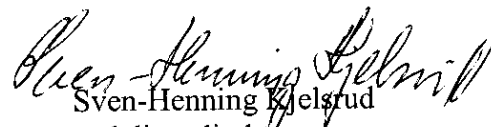
Kredittilsynet vil videre tilrå at det senere igangsettes et arbeid for å vurdere mulige endringer i banksikringsordningen generelt, med sikte på å kunne redusere belastningen på sikringsfondet ved en eventuell offentlig administrasjon av en medlemsbank og/eller redusere sannsynligheten for at slikt inntreffer, bl.a. ved å øke innskytternes årvåkenhet.

Saken ble behandlet i Kredittilsynets styre 17. desember 2003.

Som anmodet oversendes kopi av dette brev i elektronisk versjon.

Med hilsen
Kredittilsynet


Bjørn Skogstad Aamo
kredittilsynsdirektør


Sven-Henning Kjelsrud
avdelingsdirektør