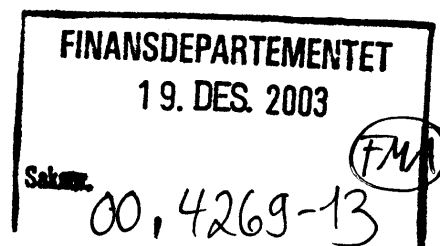


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Deres ref.
00/4269 FM JTO

Vår ref.
NBKGE1
200301783

Oslo
17.12.2003

Sammenslåing av Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond - høring

Vi viser til brev datert 12. november 2003 fra Finansdepartementet der det bes om merknader til forslag fra Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen om å slå sammen Sparebankenes sikringsfond (SBSF) og Forretningsbankenes sikringsfond (FBSF). Foreningene foreslår som ledd i sammenslåingen at garanterte innskudd skal danne grunnlaget for beregning av sikringsfondsavgift og fondets størrelse. Det foreslås også overgangsordninger for sparebankene, som kompensasjon for den høyere kapitaliseringsgraden i SBSF.

Forslagene fra foreningene innebærer ingen endringer i hovedfunksjonen til sikringsfondene, men må ses i lys av at fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR nødvendigvis gjør en rask vurdering av sikringsfondssystemet.

Denne høringsuttalelsen avgrenses derfor til å kommentere de konkrete forslagene til endringer i sikringsfondene. Norges Bank mener imidlertid at sikringsfondssystemet på sikt bør tas opp til en bredere vurdering. I forbindelse med uttalelsen til Kredittilsynet datert 27.08.03 om dannelsen av finanskonsernet DnB NOR ASA skrev vi blant annet følgende: "Overgang til ett fond kan i utgangspunktet gjøres uavhengig av andre mulige endringer i denne loven, men det er Norges Banks oppfatning at banksikringsloven bør tas opp til ny vurdering. ... I den sammenheng vil det i tillegg til overgangen til ett fond også være naturlig å vurdere størrelsen på innskuddsgarantien, mandatet for fondene og avgiftens størrelse og utforming."

Sammenslåing av sikringsfondene

Norges Bank har tidligere anbefalt ett fremfor to sikringsfond, senest i nevnte uttalelse til Kredittilsynet om dannelsen av finanskonsernet DnB NOR ASA. Norges Bank gikk også inn for en ettfondsløsning i høringen til Banksikringsloven i 1996, fordi dette ville gi økt risikospredning og et bedre kapitalisert fond. Økt konsentrasjonen i banksektoren har gitt disse hensynene økt betydning.

Det er lite som taler mot en sammenslåing av sikringsfondene. Forretnings- og sparebankene har i økende grad fått en mer likeartet virksomhetsprofil og balansestruktur. Denne utviklingen vil kunne forsterkes framover siden sparebankene har fått anledning til å omdanne

seg til aksjeselskaper.

Norges Bank anbefaler en sammenslåing av sikringsfondene.

Sikringsfondsavgift

FNH og Sparebankforeningen foreslår at garanterte innskudd skal danne grunnlaget for sikringsfondsavgift i stedet for samlede innskudd (unntatt fra finansinstitusjoner). En undersøkelse fra Kredittilsynet i 2003 viser at om lag 60 prosent av samlede innskudd (unntatt fra finansinstitusjoner) er dekket etter Banksikringsloven i forretningsbankene, mens det tilsvarende tallet for sparebankene er om lag 77 prosent.

Overgang til garanterte innskudd som avgiftsgrunnlag vil gi bedre samsvar mellom avgift og risikoen for tap for sikringsfondet. Banker som har relativt høy andel garanterte innskudd vil da betale en relativt høyere avgift. Dette vil redusere faren for atferdsrisiko, som kan oppstå fordi banker kan operere med høy risiko uten å bli disiplinert fra sine långivere i den grad disse er beskyttet av sikringsfondsordningen.

Overgang til garanterte innskudd som avgiftsgrunnlag vil også medvirke til likere konkurransevilkår mellom norske og utenlandske banker. Utenlandskeide banker (filialer og datterbanker) sto for om lag 26 prosent av den samlede forvaltningskapitalen i det norske bankmarkedet ved utgangen av 2002. Dette er den høyeste andelen i Norden. Hensynet til norske bankers konkurransevilkår bør derfor tillegges vekt.

Sikringsfondet i Danmark tilfredsstiller i dag lovens minstekrav slik at danske banker ikke betaler avgift. I Sverige har fondet nådd en størrelse tilsvarende 2,5 prosent av garanterte innskudd, som gjør at svenske banker betaler minstesatsen på 0,1 prosent av garanterte innskudd. Norske banker betaler derimot i dag en avgift tilsvarende 0,1 prosent av samlede innskudd (unntatt fra finansinstitusjoner) og 0,05 prosent av beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. Høyere avgift på innskudd og det forhold at det ilegges avgift på beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet, gjør at norske banker isolert sett får lavere inntjening for en gitt utlåns- og innskuddsrente enn andre nordiske banker. Forslaget fra foreningene innebærer imidlertid ingen endring i den delen av avgiften som knytter seg til beregningsgrunnlaget for kapitaldekningskravet. Samlet sett betalte norske banker en sikringsfondsavgift for 2002 på i overkant av 0,2 prosent av garanterte innskudd. Når fondet i Norge når lovens minstekrav, vil avgiftsinnbetalingene bortfalle.

Ulempen med garanterte innskudd som avgiftsgrunnlag er at det vil ta lenger tid å nå en bestemt fondsstørrelse. Differansen mellom kravet til ansvarlige kapital og egenkapitalen i sikringsfondet vil være dekket av garantier. Norges Bank er enig med Finansdepartementet i at egenkapital har den fordel fremfor garantier at banker som får finansielle problemer også vil ha vært med på å betale inn til fondet. Hensynet til likere konkurransevilkår med andre nordiske banker tilsier imidlertid etter vårt syn at det er akseptabelt at oppbyggingen av fondet vil ta lenger tid. Dette gjelder også dersom størrelsen på fondet ikke reduseres som foreslått av foreningene.

Norges Bank vil etter en samlet vurdering støtte forslaget om at avgift skal beregnes av garanterte innskudd. Det legges særlig vekt på de positive konkurransemessige virkningene av forslaget.

Fondets størrelse

FNH og Sparebankforeningen foreslår at garanterte innskudd skal danne grunnlaget for beregning av sikringsfondets størrelse fremfor samlede innskudd (unntatt fra finansinstitusjoner). I høringsbrevet vises det til at FNH og Sparebankforeningen anslår at kravet til ansvarlig kapital i de to sikringsfondene kan reduseres med om lag 23 prosent. Dette var basert på Kredittilsynets undersøkelse av sammensetningen av innskudd i 2000. Kredittilsynets undersøkelse i 2003 indikerer ikke at dette anslaget på reduksjonen vil endres i vesentlig grad.

Generelt bør størrelsen på sikringsfondet vurderes i forhold til de utbetalinger og tap som kan ventes å oppstå. Det er tre forhold som bør trekkes frem i den forbindelse:

- For det første, sannsynligheten for at finansielle problemer i banker skal oppstå, vil blant annet avhenge av risikostyringen i den enkelte bank og makroøkonomiske utviklingstrekk. Normalt vil banker søke å tilpasse seg slik at sannsynligheten for at den blir insolvent i gjennomsnitt over tid er meget liten. Reguleringer og tilsyn av banker er innført for å bidra til at banker ikke tilpasser seg med uforsvarlig høy risiko. Bankene vil også normalt disiplineres av långivere som ikke er forsikret gjennom Banksikringsloven, ved at risiko prises inn i finansieringen av bankene. Generelt har myndighetenes innsats for å unngå nye bankkriser økt etter den forrige bankkrisen.
- For det andre, dersom banker skulle få problemer, vil tapet for sikringsfondet avhenge av hvor alvorlige de finansielle problemene er. Tap for sikringsfondet kan oppstå ved at det yter ulike former for støtte for å bidra til videre drift eller overføring av aktiviteter til en annen bank, eller ved å utbetale garanterte innskudd i forbindelse med offentlig administrasjon. Tapet for sikringsfondet vil i sistnevnte situasjon avhenge av dividenden i den administrerte banken og sikringsfondets prioritet i forhold til annen gjeld. For at sikringsfondet skal påføres tap, må dermed både aksjekapitalen/grunnfondsbeviskapitalen og den ansvarlige lånekapitalen gå tapt. Tap for sikringsfondet bør kunne begrenses dersom finansielle problemer oppdages og håndteres raskt og effektivt.
- For det tredje, størrelsen på tap for sikringsfondet vil avhenge av hvilke banker som får finansielle problemer. Større grad av konsentrasjon i banksektoren vil for gitt sannsynlighet for insolvens i den enkelte bank kunne øke sannsynligheten for større utbetalinger og tap fra fondet. Videre viser erfaringene fra Norge og andre land at finansielle problemer i bankene som oftest oppstår på en og samme tid.

En sammenslåing av sikringsfondene tilsier isolert sett at størrelsen på fondet kan reduseres i forhold til summen av de to i dag på grunn av økt grad av risikospredning. Norges Bank skrev følgende i høringsuttalelsen til Banksikringsloven i 1996: ”Dersom det var to fond med identiske og uavhengig normalfordelte risiki som skulle slås sammen, ville et 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 uavhengig fordelte, og reduksjonen i fondsstørrelse vil derfor være mindre. Det er likevel grunn til å tro at den er relativt betydelig.”

Disse argumentene ble også trukket frem i brevet fra FNH og Sparebankforeningen datert 15.08.03 til Finansdepartementet. På den annen side kan den økte konsentrasjonen i banksektoren og det forhold at banker ofte får problemer samtidig, tilsi at en bør være forsiktig med å redusere fondet i vesentlig grad. Konsentrasjonen i banksektoren kan dessuten

øke ytterligere fremover, blant annet fordi sparebanker nå kan omorganisere seg til aksjeselskaper. Det er vanskelig å balansere hensynet til økt risikospredning mot risikoen for større utbetalinger fra fondet som følge av blant annet økt konsentrasjon i banksektoren. Andre forhold, som for eksempel utformingen av fondets vedtekter, hvor raskt og effektivt kriser i banker oppdages og håndteres, vil også være av stor betydning for hvor store utbetalinger fra fondet som kan forventes.

Etter Norges Banks oppfatning bør en være varsom med å redusere størrelsen på et sammenslått sikringsfond før en har foretatt en bredere gjennomgang av sikringsfondssystemet. Inntil videre kan for eksempel samlede innskudd beholdes som grunnlag for beregning av fondets størrelse eller satsen på garanterte innskudd økes.

Overgangsordning

FNH og Sparebankforeningen foreslår at sparebankene gis avgiftsfrihet i tre år som kompensasjon for at SBSF er vesentlig bedre kapitalisert enn FBSF. Avgiftsfrihet i tre år forutsetter at garanterte innskudd innføres som grunnlag for beregning av sikringsfondets størrelse. Uten en slik reduksjon sikringsfondets størrelse, vil sparebankene måtte ha en lenger overgangsperiode.

Norges Bank har ingen motforestillinger mot prinsippet bak den løsning som foreslås av foreningene. Forslaget tar hensyn til den ulike finansielle stillingen i de to fondene.

Ved sammenslåing og fusjoner mellom sparebanker og forretningsbanker, som i tilfelle med DnB NOR, reises særlige problemstillinger. Norges Bank støtter forslaget om forholdsmessig avgiftsfrihet, og at Finansdepartementet bør ha hjemmel til å avgjøre i tvilstilfelle hvilke banker som skal ha krav på avgiftsfrihet, og i tilfelle i hvilken utstrekning.

Norges Bank støtter også at avgiftsfrihet for sparebankene kan revurderes ved "ekstraordinære forhold", for eksempel i tilknytning til et alvorlig forverret risikobilde i næringen eller fondets økonomi. En slik skjønnsmyndighet for Finansdepartementet vil få større betydning dersom fondets størrelse ikke reduseres i tråd med forslaget fra foreningene, og sparebankene av den grunn får lenger overgangsperiode.

Oppsummering

Norges Bank vil anbefale en sammenslåing av sikringsfondene, og støtter forslaget om at avgift skal beregnes av garanterte innskudd. Det legges særlig vekt på de positive konkurransemessige virkningene av forslaget. Norges Bank mener imidlertid at en bør være varsom med å redusere størrelsen på fondet før en har foretatt en bredere gjennomgang av sikringsfondssystemet. Norges Bank støtter prinsippene bak forslagene til overgangsordninger.

Med hilsen


Svein Gjedrem


Birger Vikøren