

Mandat for utvalg som skal utrede kapitalstrukturen mv. i sparebanker

Bakgrunn

Sparebanker utgjør en viktig del av finansnæringen i Norge, både nasjonalt og lokalt. Sparebanksektoren har en særlig viktig rolle som kilde til finansiering for næringslivet i alle deler av landet, og som bidragsyter til allmenntilgunnede formål. Sparebanksektoren består av mange, ofte mindre banker, og en vesentlig andel inngår i større sparebankallianser.

Mange sparebanker har to egenkapitalklasser, grunnfondskapital og eierandelskapital. Grunnfondskapitalen omfatter innbetalt kapital som ikke er eierandelskapital (grunnfondet), senere tilført avkastning eller overskudd, og annen kapital tilordnet grunnfondskapitalen, herunder gavefond og kompensasjonsfond, jf. finansforetaksloven § 10-2 første ledd. Eierandelskapitalen omfatter innbetalt kapital som etter vedtektene er knyttet til egenkapitalbevis som gir eierbeføyelser i foretaket, senere tilført avkastning eller overskudd, samt utjevningfond og overkursfond, jf. finansforetaksloven § 10-2 andre ledd. Egenkapitalbevis kan sammenlignes med aksjer som utstedes av banker organisert som allmennaksjeselskap eller aksjeselskap. Ved å utstede egenkapitalbevis kan sparebankene hente inn ny eierandelskapital, som kan være viktig for sparebankenes evne til å tilpasse seg vekstmuligheter og soliditetsmål og -krav. Eierandelskapitalen utgjør i dag en betydelig del av den samlede kapitalen i norske sparebanker som har utstedt slik kapital. Det er også sparebanker som har omorganisert seg til aksjebank med sparebankstiftelse blant aksjeeierne. Slike banker kan etter omdanning fortsatt kalle seg sparebank.

Regelverket for egenkapitalbevis i finansforetaksloven kapittel 10.II tar utgangspunkt i strukturen og virksomheten i den norske sparebanksektoren, samtidig som det er søkt utformet så likt som mulig som for aksjer. For eksempel skal overskuddet i sparebanker med egenkapitalbevis deles mellom grunnfondskapitalen og egenkapitalbevisene etter samme forhold som størrelsen på kapitalen for de to klassene, slik at egenkapitalbevisene har rett på en andel av overskuddet på samme måte som aksjonærer i andre banker. Overskudd i sparebanker som tilfaller grunnfondskapitalen, kan bl.a. benyttes til gaver til allmenntilgunnede formål.

Sparebankenes bidrag til lokalt samfunnsliv gjennom gaveutdelinger har vært et viktig aspekt ved deres egenart, i tillegg til den lokale tilhørigheten og tilstedeværelsen, som kan ha stor verdi for kundene og lokalt næringsliv. Fra 2016 ble det i finansforetaksloven åpnet for at sparebanker betaler ut kundeutbytte fra grunnfondet. Kundeutbytte er overskuddsmidler som betales ut til alle som har hatt innskudd eller utlån i banken gjennom året. Flere sparebanker har endret vedtektene slik at de kan dele ut slikt utbytte. Skatteetaten har videre uttalt at sparebankene får skattemessig fradrag for slikt utbytte, mens gaver til allmenntilgunnede formål ikke er fradragsberettiget.

For sparebanker med egenkapitalbevis er det ulike regler for fordeling av henholdsvis overskudd og underskudd mellom kapitalklasser. Overskudd fordeles forholdsvis mellom de to kapitalklassenes andel av den samlede egenkapitalen i banken. Den delen av overskuddet som tilordnes eierandelskapitalen og som ikke utbetales som utbytte til eierne av

egenkapitalbevis, skal tilføres utjevningfondet. Utjevningfondet kan benyttes til å opprettholde utbytte på eierandelskapitalen i senere år. Underskudd dekkes forholdsmessig mellom grunnfondet og utjevningfondet. Dersom utjevningfondet er vesentlig lavere enn grunnfondet, må grunnfondet dekke den største andelen av tapet. Dersom en sparebank ikke har utjevningfond, må grunnfondet dekke hele tapet før egenkapitalbeviserne innskutte kapital skrives ned. Gitt den særlige kapitalstrukturen i sparebanker med egenkapitalbevis, herunder at grunnfondskapitalen potensielt må dekke et større tap enn eierandelskapitalen, kan egenkapitalbeviserne enten selv eller ved valgte representanter ikke utøve mer enn to femdel av stemmene i generalforsamlingen, selv om eierandelskapitalen skulle utgjøre mer enn to femdel av den samlede kapitalen i sparebanken.

Sparebanker og andre kredittinstitusjoner skal oppfylle ulike minste- og bufferkrav til ansvarlig kapital. Det meste av kravene må dekkes av ren kjernekapital, som er definert og regulert i kapitalkravsforordningen (forordning (EU) 575/2013, CRR), som gjelder som norsk forskrift, jf. CRR/CRD IV-forskriften § 2 første ledd. Reglene i forordningen trådte i kraft 31. desember 2019 i Norge. For å sikre at sparebankene kan tilpasse sin virksomhet til markedsforhold og vekstmuligheter, og være solide nok til å opprettholde virksomheten også i perioder med økonomisk uro er det bl.a. viktig at egenkapitalinstrumentene er av tilstrekkelig god kvalitet til å dekke de tap som kan oppstå, i tråd med det europeiske kapitalkravsregelverket. Ifølge kapitalkravsforordningen skal Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) vurdere om kapitalinstrumenter i EØS-landene tilfredsstillende oppfyller kravene til rene kjernekapitalinstrumenter i kapitalkravsforordningen. EBA har vurdert bl.a. norske aksjer og egenkapitalbevis mv. opp mot kravene, og offentliggjort en oppdatert oversikt over godkjente instrumenter, der norske aksjer, egenkapitalbevis og medlemsinnskudd inngår. EBA har forut for publiseringen meddelt Finanstilsynet at det må foretas endringer i regelverket for norske instrumenter for at disse skal anses å kunne oppfylle kravene i kapitalkravsforordningen. Norske instrumenter er inkludert i EBAs liste over godkjente instrumenter under forutsetning av at norske myndigheter følger opp EBAs vurdering.

EBA påpeker bl.a. at kapitalstrukturen i sparebanker med egenkapitalbevis er kompleks, og at komplekse strukturer øker risikoen for manglende etterlevelse av kravene. EBA viser videre til reglene om tapsabsorberende evne i kapitalkravsforordningen og peker i denne sammenheng på betydningen av utjevningfondets størrelse. EBA viser også til at det norske regelverket for egenkapitalbevis ikke stiller krav om at enhver reduksjon av egenkapitalen forutsetter tillatelse fra tilsynsmyndigheten.

Regelverket for sparebankene var sist gjenstand for en større utredning og gjennomgang i NOU 2009: 2 og etterfølgende lovendringer basert på Ot.prp. nr. 75 (2008-2009) mv. Finansdepartementet viste i Meld. St. 12 (2021-2022) *Finansmarkedsmeldingen 2022* til kontakt med Finans Norge om vurderinger av kapitalstrukturen i sparebanksektoren, samt hvordan sparebankenes egenart og samfunnsfunksjon kan ivaretas og utvikles fremover, og at dette ville følges opp.

Finansdepartementet setter på denne bakgrunn ned et utvalg for å utrede kapitalstrukturen i sparebanksektoren og dens påvirkning på sparebankenes egenart og samfunnsfunksjon.

Mandat

Utvalget skal gjøre rede for:

- gjeldende regulering av og struktur på sparebankenes ansvarlige kapital, herunder hvordan kapitalstrukturen skiller seg fra andre banker,
- gjeldende og ev. kommende antatt EØS-relevant regelverk om krav til instrumenter og andre kapitalposter som kan inngå som ren kjernekapital,
- sparebankenes rolle i det norske banksystemet og i økonomien for øvrig, herunder sparebankenes bidrag til konkurransen i ulike markeder
- sparebankenes rolle for utvikling av lokalsamfunn, finansiering av lokalt næringsliv og tilgang på kapital i spredtbygde områder
- reguleringen av og utviklingen over tid i praksisen for sparebankenes utdeling av støtte til allmenntilgode formål, og
- regelverket for kundeutbytte, herunder sparebankenes avveining mellom utdeling av kundeutbytte og gaver til allmenntilgode formål.

Utvalget skal videre vurdere behovet for regelverksendringer som kan bidra til soliditet og en hensiktsmessig kapitalstruktur i sparebankene, samt ivareta og videreutvikle sparebankenes samfunnsfunksjon, herunder betydningen for lokalt næringsliv, distriktenes utvikling og konkurransen i bankmarkedet. Utvalget skal bl.a. vurdere:

- hvordan bankvirksomheten best kan støtte opp om allmenntilgode samfunnsmessige formål,
- endringer som sikrer at sparebankenes ansvarlige kapital er av tilstrekkelig god kvalitet til å dekke tap som kan oppstå i virksomheten, i tråd med det europeiske kapitalkravsregelverket, og
- behovet for oversiktlige, enkle og transparente regler for sparebankenes kapitalstruktur, bl.a. når det gjelder risikofordelingen mellom ev. kapitalklasser, også ved utstedelse av nye kapitalinstrumenter, fusjoner mv.

Utvalget skal i sitt arbeid innhente innspill og vurderinger fra en referansegruppe bestående av representanter for sparebankene, deres kunder, investorer og ev. øvrig samfunnsliv.

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes. Det skal utarbeides lov- og forskriftsutkast som reflekterer utvalgets vurderinger. Utvalgets forslag til nye lovregler skal utarbeides i tråd med retningslinjene i heftet Lovteknikk. Utredningen skal trykkes i NOU-serien (Norges offentlige utredninger).

Finansdepartementet kan utvide eller gjøre endringer i mandatet. Utvalget skal avgi sin utredning til Finansdepartementet innen 27. september 2024.