



Sparebankforeningen
The Norwegian Savings Banks Association

15. desember 2006

Rammevilkårutvalgets innstilling



Innhold

1. Innledning og sammendrag	4
1.1 Bakgrunn for utredningsarbeidet.....	4
1.2 Mandat.....	5
1.3 Kort omtale av hovedproblemstillingene	7
2. Redegjørelse for og vurderinger av hovedproblemstillinger i	8
mandatet	8
2.1 Sparebankenes status og posisjon i finansmarkedet.....	8
a) Markedsandeler	8
b) De utenlandske bankene tar markedsandeler	8
c) Sparebankene har lang historikk med god inntjening	9
d) Stordriftsfordeler i bank?	11
e) Endringer i markedsandeler de norske bankene imellom	12
2.2 Sparebanknæringens plass i Europa.....	13
a) De enkelte land.....	13
b) Struktursituasjonen	15
2.3 Sparebankenes overordnede mål og verdigrunnlag	16
a) Sparebankbegrepet	16
b) Sparebankenes identitet	17
2.4 Viktige drivkrefter og utviklingstrekk i finansnæringen.....	18
a) Viktige drivkrefter og utviklingstrekk i finansnæringen.....	18
b) Den sterke konkurransen og marginpresset	19
c) Vekstutfordringen	19
d) Regulatoriske forhold.....	19
e) Krav til kompetanse	20
2.5 EØS-forpliktelsene	20
2.6 Gjeldende rammevilkår	21
a) Innledning	21
b) Demografiske faktorer	22
c) Banktekniske forhold	22
d) Rettslige rammevilkår	23
e) Eierform	24
3. Hvilke handlingsrom bør lovverket gi for aktuelle strukturelle	25
tiltak?	25
3.1 En aktiv, fremtidsrettet og livskraftig sparebanknæring	25
3.2 Alternative modeller for omstrukturering	26
a) Oversikt	26
b) Telemarkmodellen	26
c) Hallingdalmodellen	28
d) Terra-modellen.....	31
e) Møre - Tingvoll-saken.....	32
f) Sparebanken Sogn og Fjordane og Gjensidige Forsikring	33
3.3 Formuesanvendelsen ved avvikling og sammenslutning av	34
sparebanker.....	34
a) Sparebankloven § 47	34
b) Formuesanvendelsen ved avvikling av en sparebank etter fusjon/overdragelse til	35
annen sparebank	35
c) Lovmotiver.....	35
d) Administrasjonens opprinnelige forslag til nytt femte og sjette ledd	35
e) Utvalgets vurderinger	36

3.4 Nærmere om sparebankstiftelsen	37
a) Stiftelsens formål og eierskap	37
b) Reglene for forvaltningen av stiftelsens midler	38
c) Stiftelsens forhold til banken	39
d) Sammensetning av stiftelsens generalforsamling	40
e) Spørsmål om stiftelsen skal forbli sparebankstiftelse uansett eierandel	41
f) Forholdet mellom stiftelsens eierandel og bankens rett til å kunne benytte sparebank i sitt firma	43
3.5 Reglene for gaveinstituttet	43
a) Sparebankloven § 28	43
b) Nærmere om begrepet ”allmenntilgitt formål”, herunder om eventuelle stiftelser for næringsutvikling	44
c) Gave- og forvaltningsregler i hhv. Finland, Danmark og Sverige	44
d) Oppsummering	45
3.6 Fordeling av underskudd/overskudd i grunnfondsbevisbanker – utvanning	45
a) Overskuddsdisponering – gjeldende regler	45
b) Markedsmessige forhold - utvanning	46
c) Konsekvenser av utvanning og fallende grunnfondsbevisbrøk	49
d) Tiltak for å motvirke utvanningseffekten	51
e) Gavetildeling	51
f) Opprettelse av reservefond	52
g) Andre mulige tiltak	54
3.7 Rådgivere og formidlere	54
3.8 Forutsetning om kreditorsamtykke	55
3.9 Utkontraktering	56
4. Mulige sparebank- og strukturpolitiske konsekvenser av	59
utvalgets tilrådninger	59
5. Utvalgets tilrådninger	60
5.1. Merknader til forslagene	60
5.2. Forslag til endring av lover og forskrifter	63
6. Vedlegg	66
GRUNNFONDSBEVIS - UTVANNINGSEFFEKT	66

1. Innledning og sammendrag

1.1 Bakgrunn for utredningsarbeidet

Sparebanknæringen gjennomgikk omfattende fusjoner på 1970- og 80-tallet, hvor antall sparebanker ble redusert fra nærmere 600 til 148 sparebanker i 1990. Alle disse fusjoner skjedde ved at aktiva og passiva i de fusjonerte banker ble summert. Det ble ikke betalt noen overtakelsespris, og egenkapitalen i den fusjonerte bank utgjorde summen av egenkapitalen i de fusjonerende bankene.

Mye har skjedd i sparebanknæringen siden slutten av 1980-tallet. Antall sparebanker var på slutten av 2005 redusert til 126 banker. Vi har fått tre typer sparebanker: De tradisjonelle sparebanker, grunnfondsbevisbanker og aksjesparebanker. Vi har sparebanker som dekker hele landet, samt regionale og lokale banker. Finansmarkedet er deregulert, og sparebankene er i stor og økende grad i konkurranse med hverandre. Vi har også fått allianser i sparebanknæringen. Det betyr at det finansmarkedet som lovgivningen tok utgangspunkt i for 40 år siden, er vesentlig endret. Det betyr også at de føringer som loven opprinnelig ga, ikke er særlig adekvate for alle formål nå.

Man har dessuten skaffet seg nye erfaringer med omdanning av Gjensidige NOR og fusjonen mellom Sparebanken Sogn og Fjordane og Sparebanken Flora Bremanger - der en tradisjonell sparebank fusjonerte med en grunnfondsbevisbank. I tillegg har enkelte banker bedt foreningen se nærmere på alternative modeller der egenkapitalen i en overdratt bank blir værende i lokalsamfunnet. Foreningen er også blitt bedt om å analysere en modell der flere mindre sparebanker omdannes til aksjebanker heleid av sparebankstiftelser, og at sparebankene deretter fusjonerer til en stor aksjesparebank.

Sparebankforeningens styre ga på denne bakgrunn i august 2005 sin tilslutning til at administrasjonen satte i gang et internt arbeid som grunnlag for videre drøfting i foreningens organer. Rapporten fra arbeidsgruppen, som er en teknisk-juridisk gjennomgang av lovgivningen, ble behandlet i foreningens styre i slutten av november 2005. Det ble her besluttet å sende rapporten på høring til bankene og å legge temaet frem for diskusjon på bankkonferansene våren 2006. Saken ble ytterligere aktualisert ved at Tingvoll Sparebank ønsker å overdra sin bankvirksomhet til Sparebanken Møre, og dessuten ved den planlagte samarbeidskonstellasjonen mellom Gjensidige og Sparebanken Sogn og Fjordane.

På bankkonferansene 2006 ble det mottatt positivt at foreningen hadde satt søkelyset på denne viktige saken for sparebankene. Mange poengterte at man må ta seg den tid som er nødvendig for å få saken skikkelig utredet gjennom et representativt utvalg av medlemmer.

På dette grunnlag oppnevnte foreningens styre i mai 2006 et eget utvalg - Rammevilkårutvalget - for å utrede struktursaken.

1.2 Mandat

Mandatet er gitt følgende ordlyd:

”I de nærmeste årene vil det skje betydelige markedsmessige og regulatoriske endringer i finansmarkedet som sparebankene må tilpasse seg. Dette aktualiserer spørsmålet om sparebankenes ulike organisasjonsformer (tradisjonelle sparebanker, grunnfondsbevisbanker og aksjesparebanker) har rammevilkår som gir tilstrekkelig fleksibilitet til å møte denne utviklingen på en aktiv og fremtidsrettet måte.

Utvalget skal vurdere overordnede trender og utviklingstrekk som kan påregnes å bli viktige for sparebankene i de nærmeste år. Det legges til grunn at sparebankene skal ha som mål å opprettholde sin ledende posisjon som nasjonalt baserte, lokalt forankrede og effektive banker med høy kompetanse, tilgjengelighet og konkurransekraft. En primær målsetting for sparebankene er å drive aktiv bankvirksomhet i tråd med sparebankverdiene.

Utvalget skal legge til grunn at det fortsatt skal være opp til den enkelte bank ut fra egen strategi å treffe beslutninger om sin fremtid. Sparebankforeningen skal ikke ha oppfatninger om den enkelte banks valg av strukturell løsning.

Utvalget skal gjennomgå og analysere behovet for endringer i regelverket for at sparebankene skal ha tilfredsstillende handlingsrom. Det skal i denne forbindelse bl.a. tas utgangspunkt i administrasjonens rapport om ”Strukturelle problemstillinger ved fusjoner mellom sparebanker” og påfølgende diskusjoner på bankkonferansene 2006. Spesielt bør drøftes:

- *hvordan det best mulig kan legges til rette for en fortsatt aktiv og livskraftig norsk sparebanknæring,*
- *hvilke føringer som skal legges på formuesanvendelsen ved avvikling og sammenslutning av sparebanker,*
- *mulige behov for endringer i reglene for gaveinstituttet,*
- *mulige endringer i lovkravet om at sparebankstiftelsen skal ha et ”langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap”,*
- *om 10 prosentkravet skal videreføres som nedre grense for å kunne bruke begrepet sparebank, og om stiftelsen skal forbli sparebankstiftelse så lenge det er midler,*
- *om behov for alternative modeller, jfr. særlig den såkalte ”Telemarkmodellen”, d.v.s. der flere mindre sparebanker omdanner seg til aksjesparebanker heleid av sparebankstiftelser, og at disse deretter fusjonerer til en aksjesparebank. Det bør også vurderes en analog grunnfondsbevismodell.”*

Det forutsettes at utvalget innenfor realistiske rammer også drøfter mulige sparebankpolitiske og strukturpolitiske konsekvenser av sine forslag.

Utvalget skal avggi sin innstilling innen 31.12. 2006. Dersom det i mellomtiden skjer avklaring på myndighetshold i forhold som berører mandatet, kan dette tilsi raskere behandling i utvalget.

UTVALGETS SAMMENSETNING:

Utvalgets leder:

Tidligere styreleder i Sparebankforeningen og tidligere adm. direktør i Sparebanken Vest,
Knut Ravnå

Medlemmer:

Konserndirektør Torbjørn Martinsen, SpareBank 1 Gruppen
Viseadm. direktør Oddmund Åsen, SpareBank 1 Nord-Norge
Adm. banksjef Jørn Eldby, Narvik Sparebank
Banksjef Jon Håvard Solum, Grong Sparebank
Advokat Arild Harsson, konsernjuridisk avd., DnB NOR
Adm. banksjef Arnt Krane, Helgeland Sparebank
Adm. banksjef Nils Martin Axe, Fana Sparebank
Advokat Anne Cathrine Vogt, styreleder i Sparebanken Øst

1.3 Kort omtale av hovedproblemstillingene

Utvalget viser til at sparebankene står overfor krevende utfordringer av markedsmessig og regulatorisk art. Skal sparebankene opprettholde sin sterke stilling, er det derfor av største betydning at de har like gode konkurransemessige betingelser som utenlandske banker, og at de har fleksibilitet og reelle muligheter til nødvendige organisasjonsmessige og strukturelle grep. Mangel på nødvendig fleksibilitet vil kunne ha alvorlige konsekvenser for utviklingen av en dynamisk, livskraftig sparebanknæring. Det vises her til utførlig redegjørelse og drøfting av sparebankenes posisjon og utvikling i punkt 2.

Sparebankenes lokale tilhørighet og bidrag til lokalt samfunns- og næringsliv har vært utgangspunktet for utvalgets drøftelser og forslag til endringer i rammevilkårene. Utvalget mener at hovedspørsmålet er hvor stor fleksibilitet det bør legges opp til m.h.t. hvilke strukturelle valg sparebankene skal ha. Utvalget har imidlertid ikke fremmet synspunkter på hvilke konkrete valg en sparebank bør gjøre.

Utvalget viser til at vi i dag har tre sparebankmodeller (tradisjonell sparebank, grunnfondsbevissparebank og aksjesparebank), og at det har vært naturlig å legge de tre modellene til grunn for dets arbeid. Utvalget peker på at det er viktig å se på rammevilkårene under den enkelte modell slik at alle modellene er "levedyktige", herunder at ingen av modellene blir negativt diskriminert.

Utvalget viser til at sparebankloven § 47 i dag åpner for fusjon/sammenslutning, samt overdragelse av en sparebanks virksomhet til annen bank. Dette omfatter både tradisjonelle sparebanker, grunnfondsbevisbanker og aksjesparebanker. Dette inkluderer også strukturelle løsninger som innbefatter deltakelse fra forretningsbank. I tillegg kommer adgangen til å omdanne seg til aksjesparebank i samsvar med reglene i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III.

Utvalget peker også på at det i den senere tid har vært fremmet en rekke alternative modeller for omstruktureringer i sparebanknæringen. Det kan bl.a. vises til konsesjonssøknadene i Møre-Tingvoll-saken og saken om Sparebanken Sogn og Fjordane og Gjensidige som begge nå er til behandling i Finansdepartementet. I tillegg kommer den såkalte "Telemarkmodellen" og "Hallingdalmodellen". Utvalget viser til nærmere beskrivelse og til sine vurderinger og forslag til de ulike alternativer under punkt 3.2 nedenfor. Her redegjøres også for hvordan sparebankmidler kan sikres anvendelse lokalt etter tradisjonelle fusjoner ("Terra-modellen").

Utvalget peker også på at de ulike alternativer for omstruktureringer reiser flere spørsmål i tilknytning til reglene i sparebankloven § 47 om formuesanvendelsen ved sammenslåing og avvikling av en sparebank. Det vises til utvalgets vurderinger og forslag under punkt 3.3. Også i relasjon til omdanningsreglene er det behov for enkelte endringer/presiseringer som nærmere beskrevet under punkt 3.4.

Utvalget har videre vurdert muligheten for å hindre utvanning av grunnfondsbeviskapitalen. I denne forbindelse er også muligheten for å benytte gaveinstituttet aktuell. I tilknytning til utvanningsproblematikken har utvalget også fremmet enkelte forslag til endringer i grunnfondsbevisforskriften. Det vises til omtale under punkt 3.6.

Utvalget har også vurdert en utvidelse av reglene for utkontraktering som mulig virkemiddel for å løse de mange og strenge rammevilkår for bankene. Utvalget ser dette som et viktig virkemiddel, og viser til nærmere omtale under punkt 3.9.

Utvalgets medlemmer Solum og Eldby har avgitt særmerknader hhv. under drøftingene av omdanningsadgangen, jfr. Telemarkmodellen i punkt 3.2 b) og om konsekvensene av Møre-Tingvollmodellen, jfr. punkt 4.

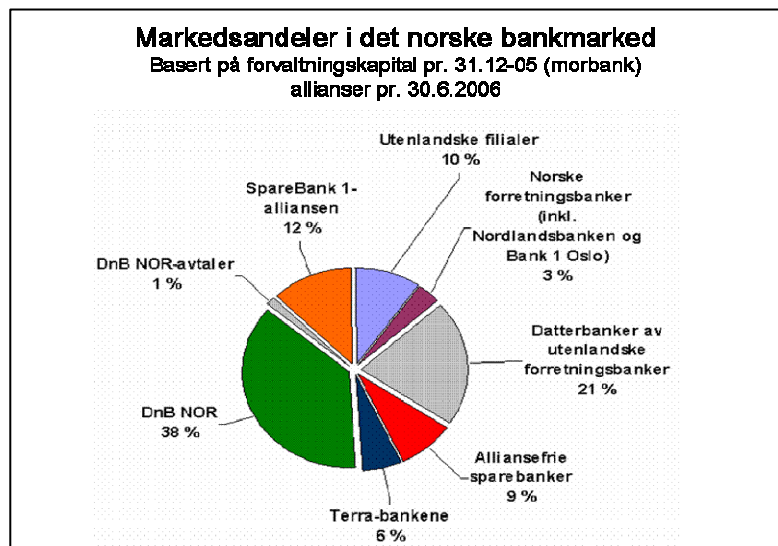
2. Redegjørelse for og vurderinger av hovedproblemstillinger i mandatet

2.1 Sparebankenes status og posisjon i finansmarkedet

a) Markedsandeler

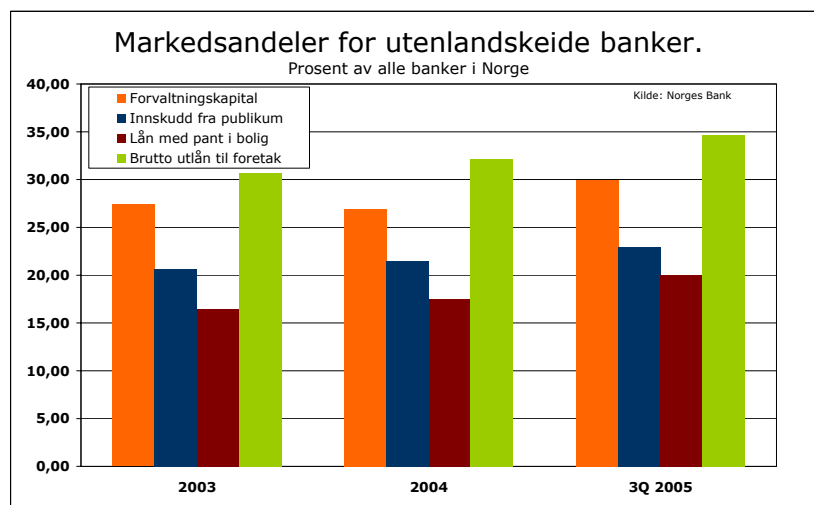
Sparebankene har en solid stilling i det norske bankmarkedet. Målt etter forvaltningskapital hadde de 126 sparebankene i Norge en markedsandel på 65,4 prosent ved utgangen av 2005. DnB NOR hadde alene en markedsandel på 38 prosent.

Norske forretningsbanker hadde en markedsandel på 3,4 prosent. Det inkluderer imidlertid både Nordlandsbanken, som er heleid av DnB NOR ASA, og Bank 1 Oslo, som inngår i SpareBank 1-alliansen. Bankmarkedet i Norge består dermed i all hovedsak av norske sparebanker som kontrollerer 2/3 av markedet, og datterbanker og filialer av utenlandske forretningsbanker som kontrollerer nesten den resterende 1/3 av markedet.



b) De utenlandske bankene tar markedsandeler

De utenlandske bankene har økt sin markedsandel både på utlån og innskudd de siste årene som følge av sterk vekst, men også som følge av oppkjøp. Viktigste endring siden 2003 er Islandsbankis (nå Glitnir) kjøp av BNbank i 2005. Høyest markedsandel har de utenlandske bankene på utlån til foretak med knappe 35 prosent ved utgangen av tredje kvartal 2005.



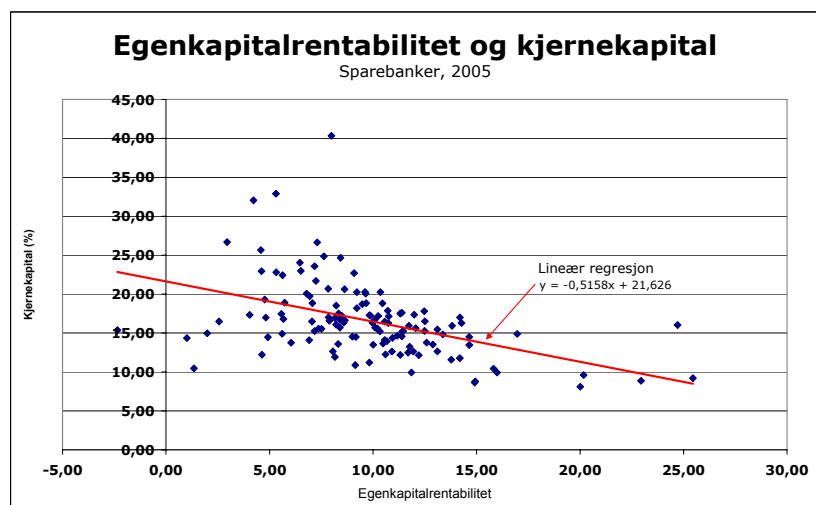
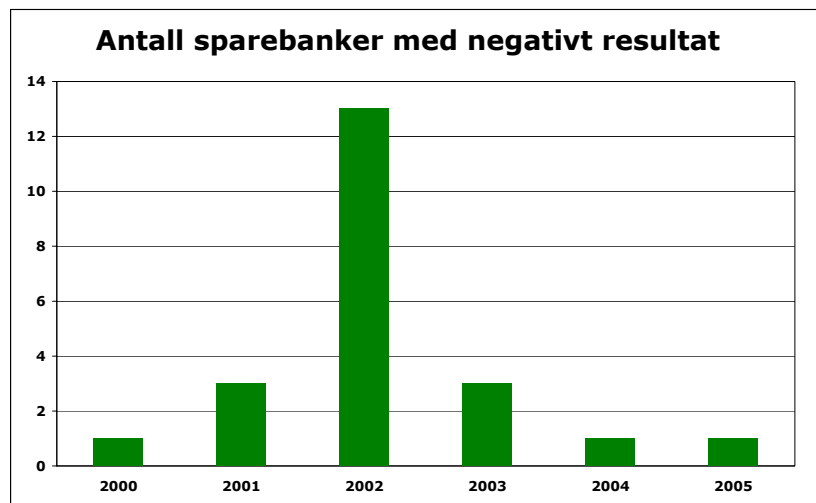
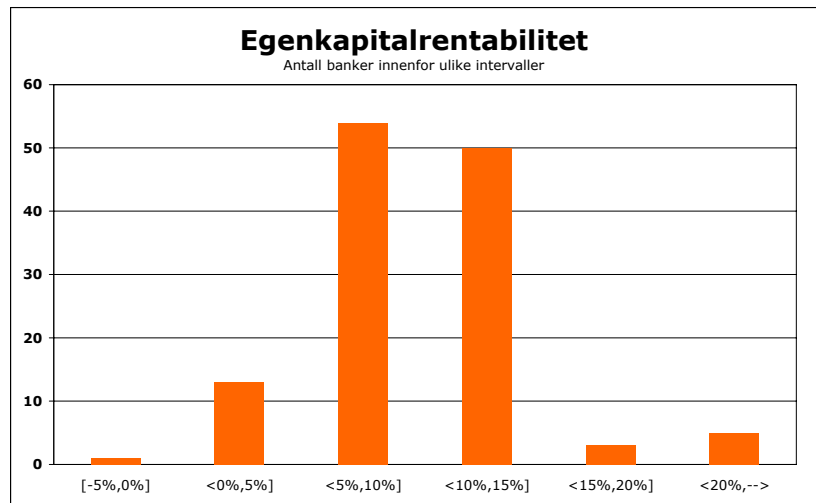
c) Sparebankene har lang historikk med god inntjening

Etter kriseårene sent på 80-/tidlig 90-tallet har sparebankene gjennomgående hatt god inntjening. I bare ett av de siste 13 årene har sparebankene samlet hatt en egenkapitalavkastning på under 10 prosent.

I 2005 var egenkapitalavkastningen 16,6 prosent. Variasjonen er imidlertid stor, fra -2,3 til 25,4 prosent. De aller fleste sparebankene (104) hadde en egenkapitalrentabilitet på mellom 5 og 15 prosent. Av disse hadde om lag halvparten en egenkapitalrentabilitet på over 10 prosent. 8 banker hadde en egenkapitalrentabilitet på over 15 prosent. Med ett unntak var alle disse bankene blant de 20 største.

Etter flere år med høykonjunktur gikk Norge inn i en lavkonjunktur i 2002. Veksttakten i norsk økonomi var svak og ledigheten tiltok. For sparebankene ble dette det svakeste året siden bankkrisen. Mens bare et fåtall banker gikk med underskudd i årene før og årene etter, fikk hele 13 banker et negativt resultat i 2002.

Det er krevende å oppnå høy egenkapitalavkastning med en høy egenkapitalandel, da man har en større egenkapitalbase å forrente. Som det går frem av figuren var sammenhengen klar for sparebankene i 2005. Banker med lav kjernekapital oppnådde gjennomgående en bedre avkastning på egenkapitalen enn banker med høy kjernekapital. Målt ved helningen på regresjonslinjen var denne sammenhengen

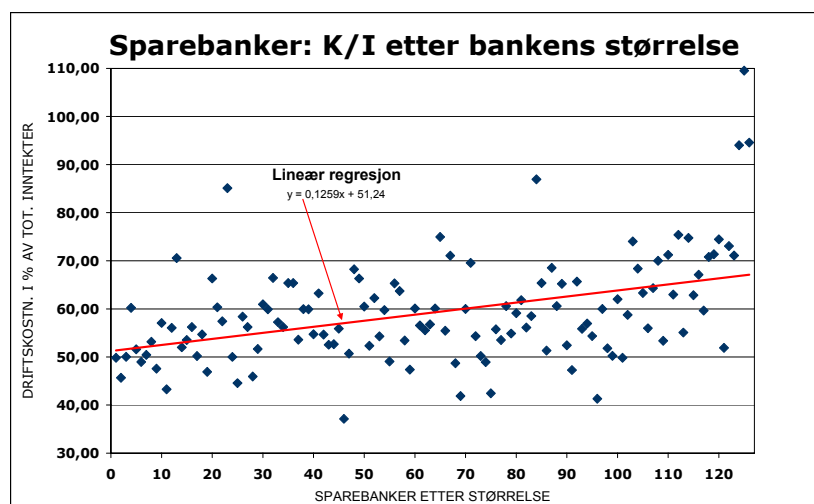
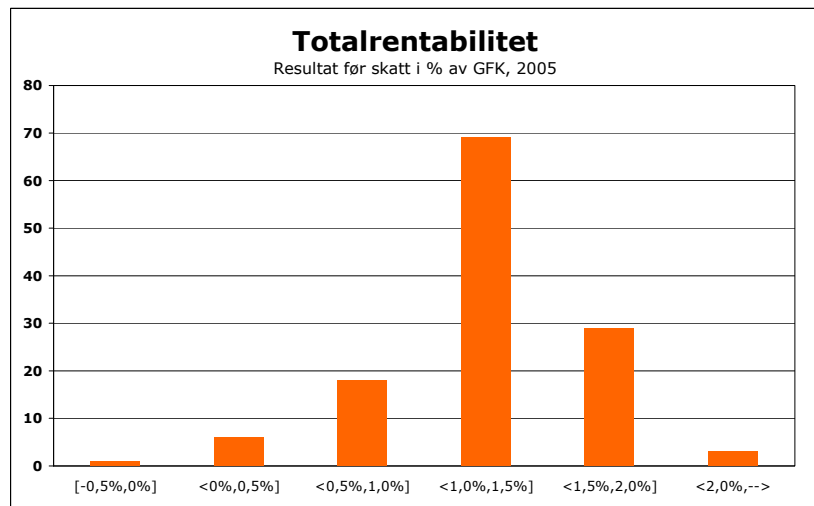


enda klarere i 2004. Det var også en klar sammenheng mellom bankenes størrelse og egenkapitalrentabilitet i 2005. De største bankene hadde gjennomgående høyere avkastning på egenkapitalen enn de små bankene.

På grunn av stor forskjell i egenkapitalandel kan det også være av interesse å se på totalrentabiliteten, her definert som resultat før skatt i prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital.

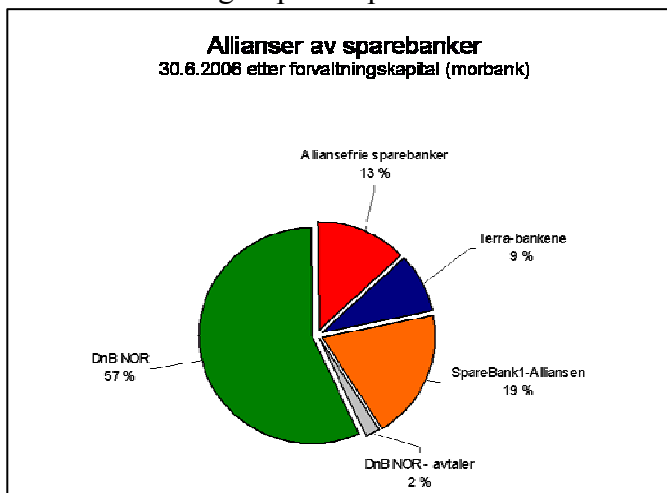
Alternativt kunne en sett på egenkapitalrentabiliteten korrigert for forskjellig egenkapitalandel. En klar majoritet av sparebankene har en totalrentabilitet mellom 1 og 1,5 prosent. 3 banker har en totalrentabilitet over 2 prosent. Disse bankene er blant de 100 minste. Det er imidlertid slik at de største bankene gjennomgående oppnår et bedre resultat enn de mindre bankene målt ved helningen på regresjonslinjen mellom størrelse og totalrentabilitet. En finner også at de største bankene kommer best ut om en ser på sammenhengen mellom størrelse og forskjellige mål for kostnadseffektivitet.

Figuren illustrerer dette for kostnader i forhold til inntekter.



d) Stordriftsfordeler i bank?

Resultatene over tyder på at det er stordriftsfordeler i bank. Sparebankene har etter bankkrisen i hovedsak tatt ut stordriftsfordeler gjennom samarbeid og allianser, og ikke gjennom fusjoner. På siste halvdel av 1990-tallet ble både Terra- og SpareBank 1-alliansene etablert. Pr. 1. november 2006 besto Terra-alliansen av 81 sparebanker som forvaltet 9 prosent av sparebankenes samlede forvaltningskapital. SpareBank 1-alliansen besto av 22 sparebanker som forvaltet 19 prosent. Da er Bank 1 Oslo holdt utenfor. 10 sparebanker har en samarbeidsavtale med DnB NOR og forvalter 2 prosent. De resterende 12 sparebankene står utenfor alliansene. De forvalter 13 prosent av sparebankenes samlede forvaltningskapital.

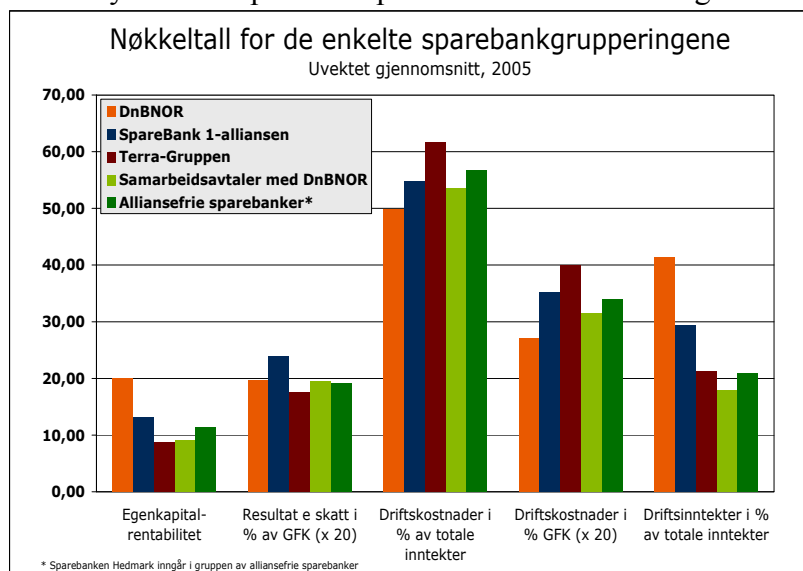


Det har vært betydelig bevegelse mellom de ulike grupperingene. Markedsandelen til de alliansefrie bankene har vokst sterkt de siste

årene. Banker både fra 1-alliansen og Terra-alliansen har brutt ut av samarbeidet. Den senere tiden har imidlertid Kvinnherad Sparebank, Sparebanken Hardanger og Sparebanken Volda Ørsta, samt Sparebanken Hedmark gått inn i 1-alliansen, og Hegra Sparebank har gått inn i Terra-alliansen. Sparebanken Sogn og Fjordane har for sin del tatt sikte på å inngå i en samarbeidskonstellasjon med Gjensidige.

En viktig begrunnelse for etablering av allianser er behovet for å dele IT- og utviklingskostnader, samt å kunne tilby et bredt spekter av produkter. Både Terra- og SpareBank 1-alliansene driver egen

forretningsevne, og tilbyr sine kunder forsikrings- og spareprodukter via bankene. Begge alliansene har også egne eiendomsmeglerforetak og finanshus. Alliansene kan også samarbeide om kortutstedelser, kompetanseutvikling, markedsføring o.l. Det foregår også samarbeid utenfor alliansene. Det



Terra-Gruppen omfatter kun Terra-bankene

samarbeides om Eiendomskreditt som eies av 77 sparebanker, og om funding gjennom Kredittforeningen for sparebanker med 49 sparebanker som grunnfondsbevisiere. Selskapet administreres av Eiendomskreditt. Økningen i antall alliansefrie banker taler for at man kan ta ut skalafordeler også utenfor alliansene.

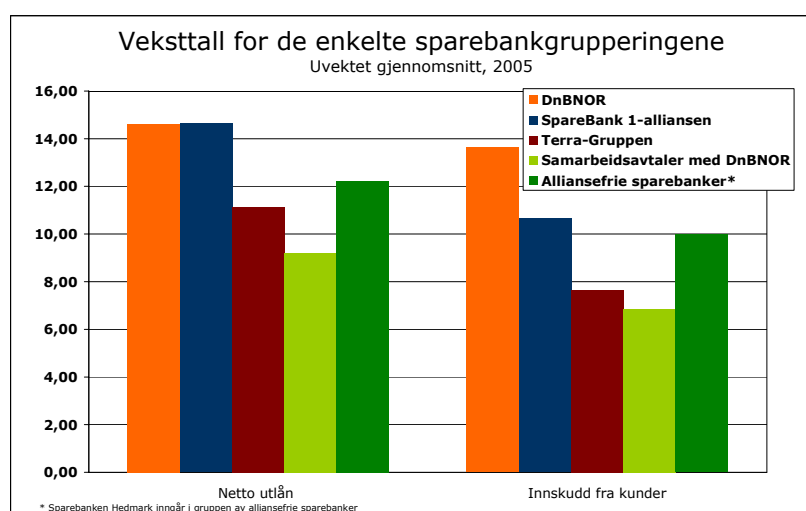
Et interessant spørsmål er dermed om alliansene kan vise til bedre kostnadseffektivitet og inntjening enn de bankene som står utenfor alliansene. Figuren nederst på foregående side viser utvalgte nøkkeltall for de ulike grupperingene. Siden Sparebanken Hedmark var alliansefri i 2005, inngår banken i gruppen "Alliansefrie", ikke i SpareBank 1-alliansen. Selv om en ut fra figuren kan avlese forskjeller mellom de enkelte grupperinger, skal en være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om alliansene. De forskjeller vi har sett mellom DnB NOR, de større og mellomstore sparebankene og de små sparebankene, slår for eksempel gjennom i tallene for alliansene. Dertil kommer at vi kun har tall for ett år. For eksempel hadde SpareBank 1-bankene i 2005 et betydelig inntektsbidrag fra fellesforetakene. For de største bankene dreide det seg om så mye som 9 - 13 prosent av resultat før skatt.

Det bør her bemerkes at resultatene til SpareBank 1 Gruppen konsolideres prorata inn i regnskapene til de tre største sparebankene ved siden av aksjeutbytte, mens Terra-bankene og de øvrige SpareBank 1-bankene og Samspar-bankene kun fører aksjeutbyttet i regnskapet. Dette innebærer at reserver i Terra- og SpareBank 1 Gruppen ikke kommer til uttrykk (utover bokført verdi som ofte vil være kostpris) i Terra-alliansen og Samspar-bankene sine regnskaper. Det som hadde vært interessant, men umulig å fremskaffe tall for, er hvordan bankene hadde gjort det dersom alliansene ikke hadde eksistert. Det er i den sammenheng likevel interessant å se på i hvilken grad bankene har inntekter utover rentenettoen, målt i prosent av totale inntekter. Dette kan gi en pekepinn på omfanget av salg av bl.a. off-balance-produkter. DnB NOR har relativt høyere inntekter fra annen virksomhet enn fra tradisjonell utlåns- og innskuddsvirksomhet enn de andre grupperingene, men også SpareBank 1-bankene har relativt høye slike inntekter. Banker med samarbeidsavtale med DnB NOR har lavest. Terra-alliansen har marginalt høyere andre driftsinntekter enn de alliansefrie bankene.

Det har vært forsket mye på om det er stordriftsfordeler i bank. Slike stordriftsfordeler har vært vanskelig å dokumentere. Det er imidlertid allmenn forståelse for at samarbeid om informasjonsteknologi og betalingsformidling er viktige faktorer for at små- og mellomstore banker skal kunne levere et bredt produktspekter til konkurransedyktige priser. En viktig årsak til Terra-bankenes høye kostnader i 2005 var skifte av datasentral.

e) Endringer i markedsandeler de norske bankene imellom

Som omtalt over, har de utenlandskeide bankene økt sin markedsandel både på utlån og innskudd de siste årene. Figuren til høyre viser (uvektet) vekst i utlån og innskudd for de ulike sparebankgrupperingene i Norge. Som det går frem av figuren hadde DnB NOR og SpareBank 1-bankene sterkere vekst enn de øvrige grupperingene både på utlån og innskudd i 2005.



Terra-Gruppen omfatter kun Terra-bankene

Terra-bankene og banker med samarbeidsavtaler med DnB NOR hadde lavest vekst. Ut fra tall for 2005 ser det dermed ut til at DnB NOR og SpareBank 1-bankene klarte seg best i den økte konkurransen med utenlandske banker. Særlig DnB NOR, men også SpareBank 1-bankene, kan vise til god vekst, inntjening, kostnadseffektivitet og høye andre inntekter. Terra-bankene og banker med samarbeidsavtale skiller seg på den andre siden ut med noe svakere vekst, inntjening og noe lavere andre inntekter. Banker med samarbeidsavtaler scorer imidlertid bra på målene for kostnadseffektivitet. Bankenes størrelse, organisering av virksomheten og beliggenhet i forhold til markedet kan være viktige forklaringer på den utviklingen vi har sett det siste året. Dette vil bli omtalt senere. For øvrig kan det understrekes at det er store forskjeller bankene imellom både innenfor alliansene og innenfor ulike størrelser. Tilsvarende er det selvsagt store forskjeller mellom banker som er alliansefrie.

2.2 Sparebanknæringens plass i Europa

a) De enkelte land

I tillegg til Norge finnes det to sterke sparebankland i Europa: Tyskland og Spania med en markedsandel på hhv. 35 og 42 prosent. Deretter kommer Frankrike og Portugal med en markedsandel midt på 20-tallet. I de øvrige landene varierer markedsandelen fra rundt 20 prosent og nedover.

Rent organisasjonsmessig er det store forskjeller mellom de ulike landene. Organisasjonsformen varierer fra ren aksjebank via aksjesparebanker og kooperative aksjebanker til ulike varianter av den tradisjonelle sparebankmodellen. I noen land er sparebankene kontrollert av staten.

Til sammen er det knapt 900 sparebanker i Europa. Antallet i de enkelte land varierer fra knapt 500 i Tyskland til en rekke land med kun én sparebank. Sparebankene har vel 80.000 kontorer og knapt en million ansatte.

Kort om enkelte land:

Tyskland

Den tyske sparebanknæringen har en meget sterk stilling. I hovedsak består sparebanknæringen av tradisjonelle sparebanker og Landesbanker som litt forenklet sagt fungerer som sparebankenes forretningsbanker. Disse er eid av delstatsmyndigheter og ulike sparebankinteresser. Det er et utstrakt samarbeid i den tyske sparebanknæringen som eksempelvis innen teknologi, markedsføring, produktutvikling både på nasjonalt og regionalt plan. Geografisk er markedene delt opp slik at det skal være et minimum av konkurranse mellom sparebankene.

Det er meget nære bånd mellom hoveddelen av sparebankene og lokale myndigheter som i praksis har stor innflytelse over sparebanker. Noen større sparebanker har imidlertid en friere stilling i forhold til myndighetene. Disse ligger nok nærmest opp til den norske sparebankmodellen.

Spania

De spanske sparebankene har en organisasjonsform som gir ulike grupper god innflytelse i de styrende organer. I noen banker står lokale/regionale myndigheter sterkt, mens andre domineres av humanitære eller religiøse organisasjoner. For å bedre egenkapitaltilførselen er det innført en ordning som langt på vei tilsvarer våre grunnfondsbevis. Papiret gir imidlertid

ingen innflytelse i de styrende organer, og så langt har ingen sparebanker benyttet seg av denne muligheten.

I motsetning til Tyskland er det meget sterk konkurranse mellom sparebankene. I Madrid har samtlige 46 sparebanker eget kontor.

Sparebankene i Spania har samlet sett en sterk stilling. Det skyldes dels den nære forbindelsen med myndighetene, men også at sparebankene årlig deler ut vel 20 prosent av overskuddet til gode formål.

Frankrike

De franske sparebankene består av ca 30 regionale sparebanker og en sterk sentralbank i Paris. For noen år siden ble sparebankene omdannet til kooperative aksjebanker. Det er imidlertid sterke stemmerettsbegrensninger på aksjene, slik at ingen av eierne har noen sterk innflytelse i de styrende organer. Omdanningen var i hovedsak begrunnet med behovet for å styrke oppkjøpsvernet og å bedre kapitaltilførselen.

Østerrike

Sparebankene i Østerrike hadde inntil for noen år siden en langt sterkere stilling. Landets største sparebank var dominert av de kommunale myndigheter i Wien. På grunn av økonomiske vansker i banken og kommunens garantiansvar, ble den solgt til en av Tysklands største forretningsbanker.

De øvrige sparebankene har en markedsandel på knapt 20 prosent. De fleste større sparebankene er omdannet til aksjesparebanker. Den største - med hovedsete i Wien - har eierinteresser i de regionale sparebankene, og er for øvrig eier av Tsjekkias største sparebank.

Italia

Sparebankene i Italia hadde en ganske sterk posisjon frem til begynnelsen av 90-årene. Som følge av et sterkt politisk ønske om å skape mer robuste nasjonale finansinstitusjoner ble sparebankene lovpålagt å omdanne seg. Stiftelsene ble deretter pålagt å selge seg ned, slik at eierinnflytelsen ble betydelig redusert, og dermed for liten til å hindre strukturtilpasninger. Resultatet er at sparebanknæringen i landet i realiteten er kraftig uthulet, og består nå av et 80-talls stiftelser og ca. 20 mindre aksjesparebanker.

Storbritannia/Belgia

I Storbritannia ble aksjesparebanken TSB fusjonert med forretningsbanken Lloyds for noen år tilbake. Banken er medlem av ESBG (European Savings Banks Group - Den Europeiske Sparebankforeningen).

I Belgia er det ingen sparebanker igjen etter fusjoner med forretningsbanker.

Norden:

I Sverige domineres sparebanknæringen av aksjesparebanken Swedbank som er en av de fire store i landet. Hovedparten av de øvrige sparebankene har en samarbeidsavtale med Swedbank som blant annet innebærer at man søker å unngå direkte konkurranse. To mellomstore sparebanker står utenfor samarbeidet.

Noen få sparebanker har omdannet seg til aksjesparebanker der stiftelsen eier 100 prosent av aksjene. Hovedgrunnen har vært å sikre lokalt eierskap til sparebankmidlene.

I Finland ble sparebanknæringen kraftig desimert etter bankkrisen på 90-tallet. Den dominerende sparebanken ble stykket opp og solgt til forretningsbanker. De resterende, som har markedsandel på ca. 5 prosent, består av en mellomstor aksjesparebank i Helsingfors, mens de øvrige tradisjonelle sparebankene er spredt rundt i landet. Disse har inngått en samarbeidsavtale med ett av landets største forsikringsselskaper.

I Danmark har det vært omdanningsadgang i ganske mange år. De to største sparebankene ble omdannet, og inngår nå i hhv. Nordea og Den Danske Bank. Resten av sparebanknæringen består av noen større aksjesparebanker og en god del mindre og mellomstore sparebanker med tradisjonell organisasjonsform.

Den største aksjesparebanken har lempet på stemmerettsbegrensningene som ble innført for å demme opp for oppkjøpsforsøk.

På Island er situasjonen for sparebanknæringen en del uavklart. Landets største sparebank ble umiddelbart etter omdanning forsøkt kjøpt opp av en forretningsbank, der staten var eeneier. Det endte med et lovforbud mot oppkjøp av aksjesparebanker. Størsteparten av de øvrige sparebankene er ganske små, og har i hovedsak en tradisjonell organisasjonsform.

b) Struktursituasjonen

I Tyskland er det fortsatt uavklart hva som skal skje med Landesbankene etter at EU har besluttet at den offentlige innskuddsgarantien må fjernes. Det diskuteres ulike løsninger som overgang til rene aksjebanker, oppsplitting av virksomheten og fusjonsløsninger som også inkluderer sparebankene. I Berlin er situasjonen noe mer kritisk. Byens sparebank og Landesbank, som ble slått sammen for noen år siden, har store økonomiske vanskeligheter. Byens myndigheter har derfor lagt deler av institusjonen ut for salg. Et viktig punkt er om kjøpere utenfor sparebanknæringen skal kunne få benytte sparebanknavnet etter en overtakelse. Denne saken er nå brakt inn for EU. Saken kan imidlertid få et godt sparebankutfall, dersom sparebanknæringen i Tyskland skulle legge inn bud og få tilslag for å overta. Det er stor politisk interesse i Tyskland for denne saken. Noen av de "frie" sparebankene har vurdert omdanning til aksjesparebank, bl.a. for å bedre egenkapitaltilførselen.

I Frankrike skal den kooperative aksjemodellen evalueres om noen tid. Det har ikke kommet sterke innvendinger mot hovedpunktene i modellen. I Paris har det vært lagt opp til et omfattende samarbeid og noe eierfellesskap mellom sparebankenes sentralbank og en større statlig finansinstitusjon. Hva som vil skje med dette samarbeidet er ikke fullt avklart.

ESBG (Den europeiske sparebankforening)/EU

I ESBG har Tyskland, Spania og Frankrike en meget sterk stilling. Alle er sterkt opptatt av å verne og forbedre sparebankenes interesser. De har et tett og godt utviklet samarbeid med nasjonale politiske myndigheter samt deler av EU-systemet. Det gjør det mindre sannsynlig at forsøkene fra de store forretningsbankene og de sterkeste integrasjonstilhengerne i EU om å fjerne oppkjøpsvernet til sparebankene, vil lykkes. Saken vil imidlertid komme opp igjen, særlig i forbindelse med formannsskifter og kommisjonærendringer. Det betyr at sparebankene må være forberedt på nye "kamper", også på andre områder - som for eksempel navnespørsmålet i Berlin.

2.3 Sparebankenes overordnede mål og verdigrunnlag

a) Sparebankbegrepet

Sparebankbegrepet er regulert av sparebankloven. I sparebankloven § 1 første ledd heter det:
”Denne lov gjelder alle foretak som har til formål å fremme sparing ved å ta mot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere og å forvalte de midler foretaket rår over, uten at stifterne eller andre har rett til utbytte av virksomheten utover eventuell forrentning av grunnfondsbevis,”

I samme paragrafs tredje ledd heter det:

”Foretak som kommer inn under denne lov har, dersom ikke annet er bestemt ved særskilt lov, enerett og plikt til å bruke ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet ”spare” i sitt navn (foretaksnavn)”. Det åpnes i tillegg for at omdannede sparebanker kan benytte ”sparebank” i navnet, forutsatt at stiftelsen som er opprettet ved omdanningen eier minst 10 prosent av aksjene i den omdannede sparebanken.

Det er også godtatt at fellesforetak av sparebanker bruker ordet ”sparebank” i navn, som for eksempel Sparebankkreditt eller Sparebankenes Eiendomskontor A/S. Her kan også nevnes Sparebankstiftelsen DnB NOR.

Sparebankenes opprinnelige og egentlige formål, som kommer til uttrykk i sparebankloven § 1, har vært å fremme sparesansen og sparing til beste både for den enkelte og for samfunnet. Det sparefremmende element ved sparebankenes virksomhet er også inntatt i sparebankenes vedtekter. I overensstemmelse med formålet driver sparebanknæringen opplysningsvirksomhet om økonomi og sparing, særlig overfor barn og ungdom.

Tilsvarende bestemmelse er ikke inntatt i forretningsbankloven. Etter lovens § 1 omfatter forretningsbanker foretak som:

”.. skaffer seg midler til sin virksomhet ved å ta mot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere.”

Forskjellen i formålsangivelse har relativ liten praktisk betydning, da forretningsbanker og sparebanker driver konkurrerende virksomhet underlagt de samme virksomhetsbestemmelser.

Flertallet i Banklovkommisjonen gikk i NOU 1998:14 imot beskyttelse av sparebanknavnet. Det ble vist til likhet i virksomheten mellom forretningsbanker og sparebanker, og at utenlandske sparebanker kan drive virksomhet i Norge uten at det kan stilles krav til organisasjonsform eller lignende. Med bakgrunn i dette gikk således flertallet inn for at det bør være opp til den enkelte bank å vurdere om den ønsker å kalle seg sparebank eller ikke.

Sparebankforeningen skrev i sin høringsuttalelse 18/12-1998 følgende til dette punkt i utredningen:

”Vi har merket oss at lovutkastet ikke eksplisitt forbeholder sparebankbegrepet til selveiende banker. Det eneste sted vi kan se lovutkastet berører sparebankbegrepet, er i utkastet § 8-5 (4) der det fremgår at sparebank som har omdannet seg etter de foreslåtte omdannelsesreglene i kapittel 5, fortsatt kan betegne seg som en sparebank. Etter vårt syn må sparebankbegrepet være begrenset til selveiende banker, og vi viser til særuttalelse fra foreningens representant i spesialmotivene til firmabestemmelsene...”

I tilknytning til omdanningen av Gjensidige NOR Sparebank gikk foreningen to år senere inn for at omdannede sparebanker, der stiftelsen eier minst 10 prosent av aksjene, burde kunne kalle seg sparebank.

b) Sparebankenes identitet

Det europeiske næringspolitiske samarbeid er organisert gjennom Den europeiske sparebankforening (ESBG), der 24 land er representert. Medlemskap er ikke selektivt for sparebanker eller sparebankforeninger. For eksempel er den britiske banken Lloyds-TSB (tidligere Lloyds) medlem. Denne kjøpte opp de britiske sparebankene som var samlet i ett selskap (TSB). Nye medlemmer vil ved søknad om medlemskap bli evaluert i relasjon til idégrunnlaget.

Den viktigste oppgaven for ESBG er å samordne medlemmenes synspunkter på endringer i EU-regler eller annet regelverk som er av betydning for sparebankenes rammevilkår, men den har også som oppgave å initiere forretningsmessig samarbeid.

De europeiske medlemmene er i tillegg medlemmer av den verdensomspennende sparebankforeningen WSBI (World Savings Banks Institute), hvis oppgave blant annet er informasjonsutveksling og kompetanseoverføring til utviklingsland. WSBI ivaretar dessuten sparebankenes interesser overfor IMF (International Monetary Fund) og Verdensbanken, og har også fremmet sparebankenes interesser i forbindelse med privatisering i Øst-Europa.

Ser vi på sparebankene i et europeisk perspektiv, finner vi klare fellestrekk på tvers av landegrensene. I september 1994 oppsummerte styret i ESBG disse fellestrekkene:

- Close, local and regional ties.
- Their will and vocation for social responsible behaviour.
- Their supply of products and services to retail customers and corporate customers, in particular to small and medium-sized companies.
- Will to cooperate at an international level.

Disse fellestrekkene ligger til grunn for ESBGs næringspolitiske arbeid, og slik sett vil synspunkter som deles av sparebankene, danne utgangspunkt for det påvirkningsarbeid som pågår internasjonalt.

Sparebankforeningen nedsatte i 1995 et utvalg av sparebanksjefer (Identitetsutvalget) som fikk i oppgave å vurdere sparebankenes idégrunnlag og identitet. Utvalget konkluderte med at følgende viktige kjennetegn ved sparebankidentiteten blir vesentlige også i fremtiden:

- Nærhet til kunden og lokal forankring. Det betyr ikke kun fysisk tilgjengelighet.
- Fokus på sparing, økonomi og trygghet. Økt produktspekter utvider grunnlaget for å arbeide med holdninger og økonomisk bevissthet.
- Samfunnsansvar. Sparebankene bør søke å skape aktivitet som fører til næringsvirksomhet og arbeidsplasser.
- Høyt etisk nivå. Dette er viktig for kundenes tillit til banken.
- Samarbeid mellom sparebanker. Dette samarbeidet har endret karakter som blant annet har gitt seg utslag i alliansedannelser. Fremtidig samarbeid må ta utgangspunkt i konkrete fellesinteresser og ikke i en diffus forestilling om at sparebankene er like.

- Felles kundegrunnlag. Personmarkedet og små og mellomstore bedrifter har tradisjonelt vært sparebankenes kundegrunnlag. Dette danner i seg selv basis for fremtidig samarbeid.
- Organisasjonsform. Utvalget mente at bankens størrelse er mer avgjørende enn eierformen når det gjelder å videreføre sparebankidentiteten. Det behøver i utgangspunktet ikke å være motsetning mellom sparebankidentiteten og eventuelle eieres interesse.

Senere har også muligheten for gavetildeling fra sparebankene blitt økt fra 10 til 25 prosent av overskuddet. Sparebankstiftelsen DnB NOR har i tillegg blitt en betydelig bidragsyter til kultur. Gaveinstituttet har dermed fremstått som en viktig faktor ved sparebankenes virksomhet. Tilsvarende har sparebankenes gaveinstitutt stor betydning i mange europeiske land.

Identitetsutvalget tok ikke stilling til omdanningsspørsmålet som sådan. Utvalget uttalte imidlertid:

”Det avgjørende er trolig hva banken ønsker å fremstå som. I utgangspunktet behøver det ikke å være noe motsetningsforhold mellom sparebankenes tradisjonelle forretningsidé og grunnfondsbeviserens /aksjonærens interesser. En sparebank som driver effektivt og godt, vil trolig tilfredsstille eierens ønsker. Drives den dårlig, blir saken selvsagt en annen.”

I tilknytning til vurdering av foreningens framtid vurderte styret i foreningen i 2003 sparebankenes verdigrunnlag. Det ble satt opp en del kriterier som var felles for sparebankene og som i utstrakt grad skilte sparebankene fra forretningsbankene. Disse kriteriene som bygget på Identitetsutvalgets innstilling var:

- Nærhet til kunde og lokal beslutningsrett.
- Skjebnefellesskap med primærområdet.
- Bredere interesseområde.
- Felles kundegrunnlag.
- Utstrakt samarbeid.
- Kulturlikhet.
- Gaveinstituttet.

Så vel internasjonalt som nasjonalt gjennom Identitetsutvalgets innstilling og ved styrets behandling, har det dermed vært lagt hovedvekt på andre forhold enn organisasjonsformen for å forklare sparebankidentiteten og forutse sparebankbegrepets innhold i fremtiden.

2.4 Viktige drivkrefter og utviklingstrekk i finansnæringen

a) Viktige drivkrefter og utviklingstrekk i finansnæringen.

Sparebankene vil i årene fremover møte en rekke krevende utfordringer. Dette vil være knyttet til endringer i samfunnsutviklingen generelt, til kunder, teknologi og myndighetsbestemte rammebetingelser. Bankene har spesielt pekt på fire forhold (bankkonferansene våren 2006):

- Den sterke konkurransen og marginpresset
- Vekstutfordringen
- Regulatoriske forhold
- Krav til kompetanse

b) Den sterke konkurransen og marginpresset.

Lav risiko og god fortjeneste gjør det for tiden attraktivt å drive bankvirksomhet i Norge. Mange aktører kjemper om et marked i sterk vekst, og det presser priser og marginer. Som tidligere vist, har de utenlandske bankene vokst betydelig raskere enn norske banker. Deres konkurransestyrke kan være et resultat av rimeligere funding og gunstigere regulatoriske betingelser. Disse bankers tilpasning til økte signalrenter fra Norges Bank synes å bekrefte dette. For sparebankene er det også en utfordring at disse bankene synes å være selektive med hensyn til geografi og kundegrupper.

I første halvår 2007 får vi nye kapitaldekningsregler for bankene (Basel II). To effekter skal fremheves: At bankene får et lavere krav, og fordelene blir større over tid for de største bankene som bruker intern rating. Følgene blir mer intensiv volumjakt med lavere marginer, spesielt på boliglån, hvor de store bankene vil kunne benytte lavere risikopåslag på grunn av gunstig tapshistorikk for boliglån. Tilpasningseffekter har vi trolig allerede sett, jfr. avsnittet ovenfor.

Våren 2007 får vi trolig også på plass et regelverk om obligasjoner med fortrinnsrett. Det kan bety at betydelige beløp vil bli løftet ut av bankenes balanse og over i bankede kredittforetak. Det vil bidra til lavere fundingkostnader og dermed lavere rente for godt sikrede boliglån. Dette er spesielt gunstig for banker som har høye fundingskostnader.

Prisen på betalingsformidlingstjenester vil også være under press, dels som følge av generelt hardere konkurranse. Dessuten har vi sett tendens til at kostnadene ved betalingsformidling hos den enkelte aktør i større grad inngår som en del av rentemarginen.

Trolig vil vi også se en ytterligere økning i såkalte mellommenn, det vil si agenter og rådgivere. For bankene betyr det at disse aktørene også skal ha sin del av inntektene fra kredittformidlingen og produktutvalget. Krav om at disse aktørene skal ha konsesjon som verdipapirforetak, kan imidlertid begrense virksomheten.

c) Vekstutfordringen.

Den skarpe konkurransen og presset på marginene fører til at bankene jakter på større volumer. Det ser vi gjennom ønsket om organisatorisk vekst, nye filialetableringer og interesse for oppkjøp og strukturelle løsninger. I siste ti års periode har finansmarkedet vokst meget sterkt, og selv om det har vært forskjeller mellom enkeltbankers vekst, har veksten i finansmarkedet totalt likevel gitt de aller fleste bankene sin del av dette. En spesielt krevende situasjon for bankene vil oppstå dersom konjunktorene utvikler seg vesentlig annerledes fremover. Skulle veksten i finansmarkedet i løpet av noen år bli på linje med nominell vekst i økonomien - noe som slett ikke er usannsynlig - vil det kunne intensivere konkurransen ytterligere. Det vil bety hardere kamp om reduserte volumer. Lavere vekst vil også kunne gi næringslivet større problemer og dermed bankene større mislighold og behov for tapsavsetninger. Begge disse forhold vil i så fall bidra til svekket inntjening, og det vil i sin tur fremtvinge tilpasninger i kapasitet og kostnader.

d) Regulatoriske forhold.

Myndighetenes krav til rapportering, oppfølging og kontroll vil kreve stadig mer ressurser og spesialkunnskap. Det tidligere nevnte Basel II er et eksempel på dette. Men også på en rekke andre områder vil krav fra myndighetene legge beslag på større ressurser. Eksemplene gjelder: tapsforskrifter, hvitvaskingsregler, informasjon og rådgivning i forbindelse med sammensatte produkter osv. Dette aktualiserer spørsmålet om utkontraktering, jfr. punkt 3.9.

Spørsmål knyttet til tillit og sikkerhet vil også kreve stor oppmerksomhet fra bankenes side. Det gjelder for eksempel offentlige krav og anbefaling med hensyn til corporate governance, søkelyset fra kunder, tilsynsmyndigheter og media når det gjelder de forskjellige deler av bankvirksomheten. Å trå feil betyr negativ oppmerksomhet og svekket renommé, noe som ofte fører til tap av kunder på sikt. For bankene blir det viktig å synliggjøre for omverdenen at man også tar sikkerhetstruslene meget alvorlig, og er villig til å bruke betydelige ressurser for å møte denne trusselen.

e) Krav til kompetanse.

Mye tyder på at kompetansespørsmålet blir særlig krevende. Det gjelder for den enkelte bank å avdekke behov, organisere seg effektivt og vurdere om fremtidens inntektsstrøm fra ulike tjenester forsvarer økte kostnader. Mye tyder også på at det innen dette området råder stordriftsfordeler. Det kan også bety at noen banker velger enkle bankkonsepter, mens andre legger mer av virksomheten inn under en allianse sentralt for å kunne ta ut stordriftsfordeler.

2.5 EØS-forpliktelsene

Rammevilkårene for banker er i dag i stor grad bestemt ut fra våre EØS-forpliktelser. For det første er vi pliktige til å implementere ulike rettsakter (direktiver m.v.). Videre er det en del grunnleggende EU/EØS-prinsipper som legger føringer og begrensninger på hvilke regler vi kan ha. Eksempler er her de grunnleggende prinsipper om fri bevegelse av tjenester og kapital (EØS-avtalens artikkel 1). Den såkalte ”strukturensaken”, spørsmålet om rettmessigheten av sparebankmodellen, er her et godt eksempel (se omtale nedenfor).

På en del områder er det vedtatt minimumskrav til harmonisering. I disse tilfeller er det av betydning at norske myndigheter ikke vedtar strengere krav enn høyst nødvendig.

Videre kan nevnes forbudet mot forskjellsbehandling som følge av nasjonalitet (EØS-avtalens artikkel 4). Vi kan i utgangspunktet ikke fastsette strengere regler for banker hjemmehørende i andre EU/EØS-land. For næringen er det også vel så viktig at vi av konkurrans hensyn heller ikke får strengere regler for norske banker enn for utenlandske. Det kan her vises til at utenlandske banker har rett til å drive virksomhet i Norge ut i fra reglene i sitt hjemland (gjensidig anerkjennelse).

I forlengelsen av dette kan det også nevnes at Norge ut fra den domstolskapte læren om ”allmenne hensyn” kan ha regler som virker begrensende på tjenesteyting fra banker hjemmehørende i andre EU/EØS-land. Denne retten er imidlertid svært begrenset, og det går ikke nærmere inn på dette.

De fleste reglene i sparebankloven ble til lenge før EU og EØS. Det er derfor ikke bare forslag til ”nye” regler som må vurderes i lys av EØS-forpliktelsene. Det kan også tenkes at eksisterende bestemmelser i gjeldende lovgivning kan være i mer eller mindre harmoni med våre EØS-forpliktelser. Et eksempel er her ESAs, overvåkningsorganet for EØS-avtalen, sak om at de tidligere norske eierbegrensingsreglene for finansinstitusjoner (10 %-regelen) var i strid med våre EØS-forpliktelser. Som kjent endte denne saken med at Norge ”frivillig” endret eierbegrensingsreglene. Dersom vi løfter noen steiner, er det derfor også mulig at dette åpner for spørsmål rundt andre regler.

EU-kommisjonen har i den senere tid hatt fokus på økt integrering og konsolidering. Kommisjonen har i sitt arbeid ((SEC 2005) 1398) bl.a. pekt på at det råder barrierer i markedet som følge av at banker i enkelte land kan være organisert slik at de ikke kan kjøpes opp, typisk sparebankmodellen. Litt spisset kan man si at det stilles spørsmål ved rettmessigheten av sparebankmodellen. Bakgrunnen for dette spørsmålet er om en slik barriere kan sies å være i strid med prinsippet om fri bevegelighet av kapital, som nevnt ovenfor.

Kommisjonen har ikke forfulgt dette sporet i sitt videre arbeid (White Paper 2005-2010), og heller ikke EU-parlamentet synes å ha lagt vekt på dette (Muscat-rapporten).

Forannevnte viser viktigheten av å ha fokus på de grunnleggende prinsippene om fri bevegelighet av kapital og tjenester ved forslag til nye regler om omstruktureringer i sparebanknæringen, og regler om anvendelse av kapital i sparebanker som slås sammen med andre banker eller avvikles på annen måte, for eksempel ved kjøp av aktiva og passiva i banken. Bl.a. må forholdet til forretningsbanker og utenlandske bankers direkte eller indirekte muligheter - eller eventuelt. begrensede muligheter - vurderes særskilt. Vi har tatt dette med oss i de vurderinger og forslag som fremsettes nedenfor.

2.6 Gjeldende rammevilkår

a) Innledning

Næringen vil stå overfor følgende rammebetingelser:

1. Demografiske.
 - Mye tyder på en fortsatt sentralisering regionalt, slik at kommuner lokalisert langt fra sentrale distrikter får en svak utvikling befolkningsmessig, og når det gjelder næringsutvikling
 - Fortsatt sentralisering mot Oslo-området
2. Banktekniske.
 - Likviditetskostnader er høyere for små enn store banker
 - Datakostnader krever leverandører og kompetanse
 - Nye produkter krever leverandører og kompetanse
 - Stordriftsfordeler generelt
3. Rettslige rammevilkår.
 - Basel II implementering. Forskjeller mellom store og små banker.
 - Virksomhetsbestemmelser
 - Regnskapstandarder, herunder utlånsforskriften.
 - Obligasjoner med fortrinnsrett
 - Mifid. Konesjonsplikt ved formidling og rådgivning av investeringstjenester
 - Annet
4. Eierform.
 - Stiftelsesmodellen, svakhet og styrke
 - Grunnfondsbevismodellen, behov for endringer?
 - Omdanningsmodellen, behov for endringer?

De fire forholdene skal vurderes blant annet i lys av målet om en fortsatt aktiv og livskraftig norsk sparebanknæring, blant annet vurdert ut fra:

- forhold som berører den enkelte bank

- forhold som bidrar til å videreutvikle samarbeidet mellom sparebankene
- forhold som muliggjør ønskede strukturelle grep
- forhold som trykker grunnfondsbeviset som egenkapitalinstrument

b) Demografiske faktorer

Muligheten for ekspansjon for sparebanken i eget distrikt, vil avhenge av hvor den er lokalisert. Banker lokalisert nær regionsentre eller i byer vil være i konkurranse med andre banker. Disse vil således ut fra utviklingen lokalt og regionalt kunne konkurrere om markedsandeler og om aktuelle prosjekter.

Banker som er etablert i kommuner langt fra regionale sentre og større byer, vil i de fleste tilfeller ha en dominerende markedsandel i eget lokaldistrikt. Deres mulighet til å ekspandere i eget lokaldistrikt vil således være liten.

Flere sparebanker med begrensede ekspansjonsmuligheter i eget distrikt har valgt å ekspandere utenfor sitt distrikt. Dette har dels blitt gjort i samarbeid med alliansene. Mange etableringer har imidlertid skjedd i egen regi.

I henhold til bankplassregisteret var antall ekspedisjonssteder (hovedkontor og filialer) i sparebankene 920 i 2004. Dette var det laveste tall for ekspedisjonssteder som er registrert, og representerer et fall fra 1995 på 180. Fra 2004 har antall ekspedisjonssteder i sparebankene igjen vist økning, og i begynnelsen av 2006 var det registrert 943 ekspedisjonssteder. I løpet av 2006 har det skjedd en sterk økning i antall ekspedisjonssteder, der virksomheten hovedsakelig er knyttet til rådgivning og eiendomsmegling. Økningen henger sammen med ønsket om å følge kundene med arbeidsplass og bosted utenfor bankens opprinnelige distrikt. Dessuten har flere sparebanker etablert filialer som ledd i ekspansjon i nye markeder.

I flere tilfeller har banker i distrikter med svak utvikling valgt å foreta strukturelle grep ved at de fusjonerer med andre sparebanker. Eksempler på dette er Tjeldsund Sparebank som har fusjonert med Ofoten Sparebank, og Lunde Sparebank som har fusjonert med Holla Sparebank. Slike fusjoner bør kunne bidra til at bankene fortsatt kan være fullservicebanker, også i relasjon til det meste av næringslivet i sitt distrikt. Markedsmessige forhold kan slik sett utvilsomt trekke i retning av strukturelle grep.

”Eldrebølgen” vil for eksempel kunne få som konsekvens at det blir større formuer å forvalte med økte krav til produktspekter og kompetanse.

c) Banktekniske forhold

Et område der små og store banker ikke oppnår samme betingelser, er opptak av lån og likviditetstilførsel i pengemarkedet. Dette har fått større betydning som følge av at utlånsveksten har vært høyere enn innskuddsveksten. De store bankene kan jevnt over skaffe seg likviditetstilførsel til lavere margin enn de små. Dette innebærer at det store flertall av sparebanker står overfor dårligere markedsmessige rammebetingelser enn de store. En mulig måte å redusere problemet på, er å redusere likviditetsbehovet ved å overføre lån til kredittforetak, eventuelt selskap som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett. Dette kan være kredittforetak som eies av grupper av sparebankene. Både SpareBank 1-alliansen, DnB NOR og Terra-alliansen planlegger å tilby bankene avlastning ved overtakelse av boliglån i selskaper som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett. Også i dag blir banker avlastet for lån ved overføring av lån til kredittforetak.

Et spørsmål er om obligasjonsvolumene er tilstrekkelig store til at det er grunnlag for flere sparebankeide kredittforetak til å utstede obligasjoner med fortrinnsrett. Volumene er av vesentlig betydning for hvor lave renter som kan oppnås i markedet. Både Basel II og opprettelse av slike kredittforetak vil bidra til sterkere press på rentemarginen.

På flere områder innen bankdrift er det stordriftsfordeler. Ikke minst innenfor informasjonsteknologi kan den enkelte bank ikke selv ha all kompetanse. På dette området har det generelt vært et utstrakt samarbeid mellom bankene. Sparebankene har valgt forskjellige løsninger som omfatter samarbeidet innen SpareBank 1-alliansen, Terra-alliansens SDC-samarbeid og ved kjøp av tjenester fra datasentraler. Det er viktig at de dataløsninger som velges, er konkurransedyktige både når det gjelder pris og kvalitet.

Også organisering av bankenes infrastruktur er av stor betydning for at alle bankene skal fremstå som fullverdige. Sett fra de mindre bankene er det viktig for deres konkurransekraft at de ikke betaler vesentlig mer for enkelttransaksjoner enn de store. Imidlertid vil store banker i større grad kunne håndtere transaksjoner internt. Videre kan de argumentere for at de bør få storkunderabatter som følge av store volumer, og at de tilfører kompetanse gjennom sine datamiljøer.

Dataløsningene og bankenes infrastruktur har vært av avgjørende betydning for at bankene kan følge sine kunder ettersom de beveger seg eller flytter utenfor sine opprinnelige distrikt. Det finnes sparebanker som har større kundemasse utenfor sitt opprinnelige nedslagsfelt enn de har innenfor. Uten dataløsninger som gjør kunden uavhengig av bankens etableringssted, ville ikke dette vært mulig. Dataløsningen åpner også muligheten for etablering av nisjebanker med begrenset produktspekter og begrenset personlig kundeoppfølging.

Nye produkter, for eksempel strukturerte produkter, krever utviklingskompetanse som sjelden finnes i den enkelte bank. Produktene blir derfor utviklet i samarbeid mellom bankene, av eksterne institusjoner eller av sparebankeide selskaper. Mange av disse produktene er meget avanserte, hvilket krever spisskompetanse for å forstå salg. Generelt har kravene til bankansattes kompetanse økt. Dette har blant annet fått følger for rekrutteringen av personer med høyere utdanning. For de minste bankene er det vanskelig å rekruttere tilstrekkelig antall personer med spisskompetanse på alle felt. Annerledes stiller det seg for de større bankene som dels ved hjelp av omfattende opplæringsprogrammer, og dels ved jevnlig nyansettelser, har større mulighet til å skaffe seg ønsket kompetanse. Alliansenes kursvirksomhet og kompetanse kan til en viss grad sikre at kravene til økt kompetanse blir oppfylt.

d) Rettslige rammevilkår

Basel II stiller andre krav til kapitaldekning i de store bankene som vil anvende intern rating basert på historiske tap ved egenkapitalberegning i stedet for standardmetoden. Dette vil innebære at de store bankene vil kunne få mindre krav til egenkapital bak engasjementene enn de øvrige. Tatt i betraktning at de største bankene måles ut fra egenkapitalavkastningen, vil de kunne operere med lavere marginer. Basel II stiller også omfattende krav til kompetanse.

Virksomhetsbestemmelsene for øvrig er i prinsippet like for alle banker, fordi de er underlagt de samme reglene. Likevel kan virksomhetsbestemmelsene slå forskjellig ut avhengig av størrelsen på banken. For eksempel vil kravene til styre og intern kontroll kunne oppfattes som relativt mer krevende i en liten enn i en stor bank. Dessuten kan for eksempel maksimalkravet til utlån til én kunde kunne oppfattes som mer hemmende i en liten bank som

ønsker å følge opp den lokale bedrift. På disse områdene er det grunnlag for et samarbeid mellom mindre sparebanker.

Regnskapsområdet, herunder utlånsforskriften, blir stadig mer avansert. Stort sett skyldes dette, i likhet med endringer på andre felt, harmonisering og endringer internasjonalt. Selv om bankene samarbeider aktivt, kreves det høy kompetanse i den enkelte bank. Dette kan gjøre små banker med begrensede ressurser sårbare.

MiFID (EUs nye verdipapirmarkedsdirektiv) og forskrifter om strukturerte produkter vil stille økte krav til rådgivningskompetanse og konsesjon for verdipapirprodukter.

e) Eierform

Det har vært fremholdt at selveiermodellen (den tradisjonelle sparebank) har den styrke at ledelsen kan tenke langsiktig uten å ta hensyn til kortsiktige avkastningskrav. Dette vil dog avhenge av bankens finansieringsstruktur. I dag er det ikke noe press på omdanning til aksjesparebank, fordi omdanning foreløpig ikke har vært en aktuell problemstilling, utover Gjensidige NOR Sparebank i 2002. En del banker har omdannet seg til grunnfondsbevisbanker med forskjellig argumentasjon. Behov for egenkapital har stått sentralt, mens vitalisering av forstanderskapet har vært vesentlig for noen. De fleste bankene har i dag profesjonelle og resultatorienterte styrever. En kritikk som har vært reist mot den tradisjonelle sparebanken, er mangelen på eierstyring uten at det har vært dokumentert at disse av den grunn har levert dårligere resultater over tid. Faktisk viser en større undersøkelse gjennomført av Bedriftsøkonomisk Institutt publisert høsten 2006, at selveiende sparebanker viser vel så gode resultater som andre banker. Undersøkelsen er foretatt på data fra 1985 til 2002.

Den tradisjonelle sparebanken har en lang historie og er nært knyttet til sitt lokalmiljø. I utgangspunkt har eierformen vist seg vellykket. En ulempe som mange har pekt på, kan være at banken ved en innfusjonering i annen bank ikke får realisert noen verdier til beste for lokalsamfunnet. Opptjente midler inngår i den overtakende bank. Dessuten må en tradisjonell sparebank ved overtakelse av en aksjebank eller grunnfondsbevisene i en grunnfondsbevisbank, utbetale hele overtakessummen i kontanter. Selveiermodellen har utfordringer med hensyn på egenkapitaltilpasning ved overkapitalisering.

Grunnfondsbevismodellen har en historie som kun går tilbake til 1988. Modellen kombinerer den tradisjonelle sparebanks oppkjøpsvern med aksjemarkedets krav til en bedrift med behov for ekstern kapital. Modellen har vist seg vellykket i den forstand at den kan anvendes til å hente inn ekstern kapital, og at verdiene på børsen i rimelig grad må gjenspeile de reelle verdier. Regelverket må kontinuerlig justeres som følge av at avvik mellom lovgivningen for aksjeselskaper og regelverket for grunnfondsbevis skal være minst mulig. Også grunnfondsbevismodellen har utfordringer når det gjelder egenkapitaltilpasning. En særlig utfordring er den såkalte "utvanningseffekten". Denne effekten er drøftet i punkt 3.6.

Forhold som har voldt problemer er fusjon mellom grunnfondsbevisbank og tradisjonell sparebank der den tradisjonelle sparebank er overtakende. Annerledes stiller det seg med fusjon mellom to grunnfondsbevisbanker der oppgjøret kan foretas ved fastsettelse av bytteforhold.

I tilfellet med Romsdal Fellesbank overtok en grunnfondsbevisbank en forretningsbank der SpareBank 1 Midt-Norge var den overtakende bank. Fusjonsvederlaget ble utbetalt i

kontanter. Bankvirksomheten ble deretter innfusjonert i sparebanken. Tilsvarende overtok Sparebanken NOR på 90-tallet majoriteten av aksjene i Finansbanken. Denne banken ble senere solgt. I et annet tilfelle ble Finansdepartementet forelagt spørsmålet om fusjonsvederlaget kunne gjøres opp med grunnfondsbevis. Departementet uttalte: ”Etter departementets oppfatning synes ikke ordlyden i allmennaksjeloven § 13-2 å åpne for en fusjon mellom en sparebank og en forretningsbank med sparebanken som overtakende selskap, siden bestemmelsen forutsetter at aksjonærene i det overdragende selskapet (forretningsbanken) helt eller delvis skal motta vederlag i aksjer.”

Aksjesparebanken har en kort historie. Etter at muligheten for omdanning ble innført i 2002, er det kun DnB NOR som er omdannet og kan kalle seg aksjesparebank. Ved fusjon med andre sparebanker vil banken kunne yte vederlag helt eller delvis med aksjer. Utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om aksjesparebank og sparebankstiftelser, jfr. punkt 3.3.

De viktigste forhold som fremtvinger strukturelle grep, vil være forhold der fellesløsninger ikke gir klare svar. Viktige faktorer vil blant annet være utvikling i konjunktursituasjonen, markedsforhold, særlig i distriktskommuner, fundingsituasjonen, mangel på (spiss)kompetanse og innføring av Basel II.

3. Hvilke handlingsrom bør lovverket gi for aktuelle strukturelle tiltak?

3.1 En aktiv, fremtidsrettet og livskraftig sparebanknæring

Utvalget peker innledningsvis på at sparebankenes lokale tilhørighet og bidrag til lokalt samfunns- og næringsliv må være utgangspunktet for utvalgets drøftelser og forslag til endringer i rammevilkårene. Utvalget legger til grunn at hovedspørsmålet er hvor stor fleksibilitet det bør legges opp til med hensyn til hvilke strukturelle valg sparebankene skal ha. Utvalget skal imidlertid, i samsvar med mandatet, ikke komme med synspunkter på hvilke konkrete valg en sparebank bør gjøre. Utvalget mener at det i utgangspunktet bør være stor fleksibilitet, og at denne bør økes i forhold til nåværende nivå.

Utvalget viser til at vi i dag har tre sparebankmodeller (tradisjonell, grunnfondsbevis- og aksjesparebank), og at det kan være naturlig å legge de tre modellene til grunn i utvalgets videre arbeid. Utvalget peker på at det er viktig å se på rammevilkårene under den enkelte modell, slik at alle modellene er ”levedyktige”, herunder at ingen av modellene blir negativt diskriminert.

Utvalget viser til at sparebankloven § 47 i dag åpner for fusjon/sammenslåing, samt overdragelse av en sparebanks virksomhet til annen bank. Dette omfatter både tradisjonelle sparebanker, grunnfondsbevisbanker og aksjesparebanker. Dette inkluderer også strukturelle løsninger som innbefatter deltakelse fra forretningsbank. I tillegg kommer adgangen til å omdanne seg til aksjesparebank i samsvar med reglene i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III.

Utvalget peker også på at det i den senere tid har vært fremmet en rekke alternative modeller for omstruktureringer i sparebanknæringen. Det kan bl.a. vises til konsesjonssøknadene i Møre-Tingvoll-saken og saken om Sparebanken Sogn og Fjordane og Gjensidige som begge nå er til behandling i departementet. I tillegg kommer den såkalte Telemarkmodellen og Hallingdalmodellen. Her redegjøres også for hvordan sparebankmidler kan sikres anvendelse

lokalt etter tradisjonelle fusjoner (Terra-modellen). Utvalget viser til nærmere beskrivelse og til sine vurderinger og forslag til de ulike alternativer under punkt 3.2 nedenfor.

Utvalget peker på at de ulike alternativene for omstruktureringer reiser flere spørsmål i tilknytning til reglene i sparebankloven § 47 om formuesanvendelsen ved sammenslåing og avvikling av en sparebank. Det vises til utvalgets vurderinger og forslag under hhv. punkt 3.3 og 3.4 nedenfor. Også i relasjon til omdanningsreglene er det behov for enkelte endringer/presiseringer, jfr. punkt 3.4.

Utvalget har videre vurdert muligheten for å hindre utvanning av grunnfondsbeviskapitalen. I denne forbindelse må også muligheten til å benytte gaveinstituttet være aktuell. Det vises til omtale under punktene 3.5 og 3.6.

Utvalget har også vurdert en utvidelse av reglene for utkontraktering som mulig virkemiddel for å løse de problemer de mange og strenge rammevilkår for bankene representerer. Utvalget ser dette som et viktig virkemiddel, og viser til nærmere omtale under punkt 3.9 nedenfor.

3.2 Alternative modeller for omstrukturering

a) Oversikt

Tradisjonelt har omstruktureringer innen sparebanknæringen vært gjennomført ved fusjon i samsvar med sparebankloven § 47. Sparebankloven § 47 åpner også for at en bank overdrar aktiva og passiva til en annen bank. I den senere tid har det som nevnt under punkt 3.1 ovenfor, vært fremmet en rekke alternative modeller for gjennomføring av strukturelle løsninger. Dette omfatter bl.a:

- 1) Telemarkmodellen, hvor reglene for omdanning til aksjesparebank og opprettelse av stiftelser benyttes for å slå sammen flere sparebanker, og
- 2) Hallingdalmodellen, som er en alternativ grunnfondsbevismodell til aksjeomdanningsmodellen.

I tillegg kommer de to konkrete sakene Møre-Tingvoll og Sparebanken Sogn og Fjordane og Gjensidige Forsikring. Disse to sakene er forutsatt gjennomført innenfor gjeldende lov. Kredittilsynet har frarådd søknadene som nå ligger til behandling i Finansdepartementet.

Utvalget viser til sine overordnede vurderinger under punkt 3.1 ovenfor, og peker på at det er viktig at de gjeldende tre organisasjonsmodellene alle er ”levedyktige”, herunder at ingen av modellene blir negativt diskriminert. Det vises også til at det bør være stor fleksibilitet m.h.t. strukturelle valg. Det vises til nærmere omtale av de ulike modellene nedenfor.

b) Telemarkmodellen

Modellen innebærer at flere sparebanker omdanner seg til aksjesparebanker heleid av sparebankstiftelser, og at sparebankene deretter fusjonerer til en stor aksjesparebank. Formålet med modellen antas å være at det etableres en større bank, samtidig som en ønsker å beholde den lokale tilknytningen gjennom stiftelsenes eierinnflytelse og gjennom lokal gjennomføring av støtte til allmenntilretteleggelse. Et hensyn vil også kunne være at en mener aksjer utgjør et mer egnet egenkapitalinstrument.

Utvalget peker på at denne modellen er basert på at gjeldende omdanningsadgang ikke alene er begrunnet i behovet for å bedre sparebankenes tilgang til egenkapital. Dette var riktignok ut fra den daværende situasjon i Gjensidige NOR Sparebank, hovedformålet med de lovendringer som åpnet for omdanning i 2002. Omdanningsadgangen og lovens ordlyd er imidlertid generell, og motivene utelukker ikke at også strukturelle behov kan være relevante hensyn for omdanning. Til dette kan bemerkes at strukturelle behov også kan være begrunnet ut fra kapitaltilgang. Det fremgår også forutsetningsvis av finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 at det ikke er utelukket at den omdannede sparebanken senere kan slås sammen med annen bank. Bestemmelsens annet og tredje ledd tar for seg eventuell sammenslåing av stiftelser når den omdannede banken slutes sammen med en annen bank. Utvalget foreslår på denne bakgrunn ikke endringer i det generelle hjemmelsgrunnlag som åpner for omdanning til aksjeselskap.

Utvalget viser ut fra ovenstående til at det er restriktive regler for å tillate omdanning ut fra rene strukturelle motiver. Omdanning bør eksempelvis tillates der det er tale om strukturelle løsninger innen sparebanksektoren som vil styrke sparebanknæringens posisjon samlet sett. Modellen betegnet under dette punkt som Telemarkmodellen er et eksempel på dette. Utvalget vil også vise til at det bør vektlegges om en omdanningsløsning vil gi en spesiell positiv effekt for kjerneområdet som vil bli betjent av den omdanningsøkende sparebanken.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd forutsetter at en stiftelse opprettet ved omdanning skal ha et langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap ”i den omdannede sparebanken eller dens morselskap.” Telemarkmodellen forutsetter at det skal kunne skje etterfølgende sammenslåinger. Det er derfor etter utvalgets vurdering naturlig at det presiseres at kravet om at stiftelsen skal ha et langsiktig og stabilt eierskap også gjelder i forhold til en bank (og dens morselskap) som den omdannede sparebank måtte bli sammenslått med. Utvalget foreslår derfor at finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd endres i tråd med dette. Når det gjelder vurderingen av kravet om et ”langsiktig og stabilt eierskap”, vises det til utvalgets vurderinger nedenfor under punkt 3.4 a). Det aktuelle lovforslag er også tatt inn der.

Utvalgsmedlemmene Solum og Eldby viser til at

”lovgever har pekt på at hovedformålet med å tillate omdanning til aksjesparebank er tilgangen til egenkapital. Disse utvalgsmedlemmene mener at det er viktig at omdanningsadgangen begrenses til de tilfeller hvor det er nødvendig for å bedre en sparebanks tilgang til egenkapital.”

I denne modellen kan det også tenkes at enkelte av stiftelsenes eierandel i den fusjonerte banken faller under 10 prosent. En slik stiftelse vil etter gjeldende rett ”konverteres” til en allmennyttig stiftelse etter stiftelsesloven, og således ikke lenger være en sparebankstiftelse etter finansieringsvirksomhetslovens regler. Utvalget har under punkt 3.4 fremmet forslag om at stiftelser opprettet ved omdanning eller avvikling av en sparebank, skal være sparebankstiftelse selv om stiftelsens eierandel faller under 10 prosent. Dette forslaget vil innebære at også stiftelsene i Telemarkmodellen uansett vil være sparebankstiftelser.

Dersom minst én av stiftelsene eier mer enn 10 prosent vil den fusjonerte banken fortsatt kunne kalle seg sparebank, jfr. omtale under punkt 3.4 f), hvor utvalget ikke foreslår endringer. Utvalget peker på at følgen av dette er at den fusjonerte banken ikke kan benytte ”sparebank” i sitt navn dersom ingen av stiftelsene oppnår en eierandel på 10 prosent. Dette vil gjelde selv om de til sammen eier 100 prosent. Utvalget viser til at dette kan løses dersom det åpnes for at stiftelsenes eierandel kan ses samlet (konsolideres/gruppes). En del av

stiftelsene vil imidlertid ikke ha eierandeler i den ”omdannede sparebanken eller dens morselskap” fordi bankene blir fusjonert og det kun er én som er overtakende og således rettslig sett kan sies å være den omdannede bank. Utvalget foreslår at det presiseres at stiftelser som er opprettet ved omdanning etter finansieringsvirksomhetslovens regler skal kunne ses som én (konsolideres) dersom de har inngått vedtektsfestet samarbeid om eierskapet i banken. Det vises til forslaget til endring i sparebankloven § 1 som er tatt inn under punkt 3.4 c) nedenfor.

c) Hallingdalmodellen

Hallingdalmodellen er en alternativ omdanningsmodell til aksjesparebankmodellen, og innebærer at en tradisjonell sparebank blir en grunnfondsbevisbank gjennom konvertering av en del av sparebankens fond til grunnfondsbeviskapital. Grunnfondsbevisene vil eies av en stiftelse etter mønster av reglene i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III. Modellen kan videre bygges ut til å omfatte flere sparebanker som ønsker å gå sammen, for eksempel ved en fusjon etter sparebankloven § 47. Modellen kan også kombineres med en modell for overdragelse, hvor én bank konverterer til grunnfondsbevisbank med en eiende stiftelse, mens øvrige banker overdrar aktiva og passiva til den konverterte sparebanken etter sparebankloven § 47, mot oppgjør i grunnfondsbevis som tilføres en stiftelse.

De ulike modellene under Hallingdalmodellen skal ivareta følgende hovedhensyn:

- Bankvirksomheten organiseres etter sparebankloven.
- Det finansielle instrument (eierinstrumentet) skal være grunnfondsbevis.
- Verdier som er bygget opp gjennom sparebankvirksomheten skal forvaltes av en lokal stiftelse.
- Modellene skal bygge på kjente trekk i sparebanklovgivningen.

Utvalget viser til sine prinsipielle vurderinger ovenfor, og mener Hallingdalmodellen er et godt alternativ til aksjeomdanningsmodellen. Modellen vil også kunne styrke grunnfondsbevismodellen generelt, og kan også avhjelpe de problemstillinger som er reist under spørsmålet om utvanningseffekter i punkt 3.6 nedenfor.

Nærmere om de ulike alternativer under Hallingdalmodellen:

Alternativ 1) Konvertering av en sparebank til grunnfondsbevisbank hvor en sparebankstiftelse skal eie grunnfondsbevisene.

Modellen baseres på at sparebanken konverterer til grunnfondsbevisbank ved at det av bankens fond settes av minimum et beløp tilsvarende EUR 5 mill. som grunnfond, og at den resterende kapital (aktiva) konverteres til grunnfondsbeviskapital. Et grunnfond på minimum EUR 5 mill. samsvarer med minimumskravet i sparebankloven § 2 ved stiftelse av en sparebank (med mindre Kongen i særlige tilfeller har godtatt et grunnfond på minimum EUR 1 mill.). For grunnfondsbeviskapitalen utstedes det grunnfondsbevis som tilføres en stiftelse som følger reglene om sparebankstiftelser (finansstiftelser) i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III (omdanningsreglene). Det kan imidlertid tenkes at konsesjonsmyndighetene ut fra soliditetshensyn setter krav om høyere grunnfond enn EUR 5 mill. Det er imidlertid vanskelig å se begrunnelsen for dette, i og med at det kun skjer en konvertering til grunnfondsbeviskapital.

Det legges her ikke opp til at det skal nystiftes en bank som tilfellet er etter aksjeomdanningsmodellen. Det skal her kun foretas en konvertering av kapital og opprettelse av en sparebankstiftelse som skal eie de nytstede grunnfondsbevisene.

Modellen forutsetter at det gjøres flere lovendringer. Bl.a. må det gjøres endring i sparebankloven § 2, slik at det kan foretas en ”konvertering” av kapitalen, og det må også gjøres en kobling til reglene om finansstiftelser i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III.

Alternativ 2) Sammenslutning mellom flere sparebanker hvor alle deltakende banker først foretar en konvertering til grunnfondsbevisbank etter alternativ 1 ovenfor.

Denne modellen innebærer at flere sparebanker konverterer til grunnfondsbevisbank i samsvar med alternativ 1 ovenfor. De konverterte bankene kan deretter slå seg sammen (fusjonere) i samsvar med sparebankloven § 47. Dette gjøres ved at aktiva og passiva, herunder grunnfondene, slås sammen. Forskjellen fra alternativ 1 er at en får flere eierstiftelser.

En sammenslåing forutsetter at det må tas stilling til kompliserte spørsmål som verdsettelse av banker og bytteforhold mellom de ulike banker og deres grunnfondsbevis, jfr. også omtalen nedenfor om særskilte spørsmål som oppstår dersom en grunnfondsbevisbank deltar. De lokale sparebankstiftelsene som er opprettet ved konverteringen av hver sparebank, får ombyttet sine grunnfondsbevis med grunnfondsbevis i den fusjonerte sparebanken. Den fusjonerte banken vil følgelig få like mange eierstiftelser som banker som er med i sammenslutningen. Det er imidlertid mulig å slå disse sammen (fusjonere), og dette kan også etter gjeldende rett bestemmes av Kongen, jfr. finansieringsvirksomhetsloven § 2-24, fjerde ledd. Utvalget mener dette i utgangspunktet kun bør skje i helt spesielle tilfeller der stiftelsene ikke selv har motforestillinger.

I og med at grunnfondene i de ulike deltakende bankene slås sammen, vil det sammenslåtte grunnfondet kunne utgjøre mer enn minimumskravet på EUR 5 mill., og det er derfor mulig at dette kan settes ned i den nye banken gjennom tildeling til de enkelte stiftelser.

Også denne modellen forutsetter lovendringer som nevnt under alternativ 1 ovenfor.

Alternativ 3) Sammenslutning mellom flere sparebanker, hvor én bank konverterer etter alternativ 1 ovenfor, mens de øvrige bankene overdrar aktiva og passiva til den konverterte banken mot oppgjør i grunnfondsbevis.

Denne modellen kombinerer alternativ 1 ovenfor og den såkalte Tingvollmodellen. Modellen gjennomføres ved at en sparebank konverteres til grunnfondsbevisbank med et grunnfond på minimum EUR 5 mill. og øvrige fond til grunnfondsbeviskapital som under alternativ 1. Den eller de øvrige deltakende banker foretar ingen konvertering, men foretar en overføring av aktiva og passiva til den omdannede sparebanken. Vederlaget gjøres opp ved grunnfondsbevis. Mottakende bank(er) avvikles deretter mot at grunnfondsbevisene overføres en sparebankstiftelse i samsvar med utvalgets forslag til sparebankloven § 47, jfr. punkt 3.3. nedenfor. Dette forutsetter også unntak fra grunnfondsbevisforskriftens § 4 annet ledd som fastsetter at innbetaling på grunnfondsbevis ikke kan ytes i annet enn penger. Alternativt må overtakende bank betale kontant vederlag til overdragende bank, som deretter utdeler kontantene til en stiftelse som ved opprettelsen (gavebrevet) har plikt til å tegne

grunnfondsbevis i banken (som i Tingvollmodellen). Utvalget mener det her bør åpnes for at innbetaling også skal kunne skje i annet enn penger, og foreslår at grunnfondsbevisforskriften § 4 endres i tråd med dette.

Utvalget peker på at forannevnte alternativer tar utgangspunkt i at alle deltakende banker er tradisjonelle sparebanker. På bakgrunn av at modellene retter seg mot konvertering av sparebankenes egne fond (til grunnfond og grunnfondsbeviskapital), kan alternativer innenfor denne modellen også benyttes selv om en eller flere grunnfondsbevisbanker skulle delta. Dette reiser en rekke spørsmål i forhold til de opprinnelige grunnfondsbeviserens rettigheter, eventuelt behov for beskyttelse. Deres fortrinnsrett til nye grunnfondsbevis etter grunnfondsbevisforskriften § 7 må fravikes. Videre vil en konvertering medføre at deres stemmerettsandel utvannes. Ytterligere vil den del av grunnfondet som konverteres, og som hadde dårligere prioritet før konverteringen, nå få prioritet som grunnfondsbeviskapital på lik linje med eksisterende grunnfondsbevisere. Gjenværende grunnfond vil m.a.o. utgjøre en mindre buffer foran grunnfondsbeviskapitalen. Det må også foretas en verdsettelse av sparebankene og fastsettes et bytteforhold. Parallellen til reglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2-21 om grunnfondsbeviskapital ved omdanning til aksjebank er her nærliggende. Utgangspunktet er her at grunnfondsbeviserne skal tilføres en andel av det samlede antall aksjer som tilsvarer forholdet mellom deres andel av grunnfondsbeviskapitalen og egenkapitalen på omdanningstidspunktet. Det kan også besluttes at grunnfondsbevisere med en andel under en fastsatt grense i stedet skal tilføres kontanter.

Utvalget peker også på det forhold at grunnfondsbeviserne må respektere en kvalifisert flertallsbeslutning i forstanderskapet. Det vises her også til at eierne av grunnfondsbevis har en begrenset innflytelse på maksimum 40 %, jfr. sparebankloven § 8 og grunnfondsbevisforskriften § 16. Utvalget ser at dette kan skape et misforhold der det kun er tilbake et lite grunnfond. Utvalget finner imidlertid ikke å kunne gå inn på å endre de grunnleggende reglene for innflytelse og bestemmelsesrett i sparebankene. Dette fordrer i tilfelle nærmere utredninger. Et alternativ kan her også være å gi de øvrige grunnfondsbeviserne en innløsningsrett, jfr. grunnfondsbevisforskriften § 25 som har regler om dette ved fusjon. Det pekes også på at stiftelsen vil kunne få en betydelig andel av grunnfondsbevisene med tilsvarende mindre stemmeandel for opprinnelige grunnfondsbevisere. For å hindre at stiftelsen(e) dominerer valgene til forstanderskapet, kan det for eksempel være aktuelt at forstanderskapet i konverteringsvedtaket treffer bestemmelser om at andre eiere av grunnfondsbevis skal bli gitt en minste representasjon i forstanderskapet.

Utvalget mener forannevnte forhold med hensyn til grunnfondsbevisbanker må utredes nærmere før det eventuelt fremmes forslag til endringer i de alminnelige regler som gjelder i dag. De nevnte forhold kan imidlertid tale for at muligheten til å konvertere grunnfond kun bør være tilgjengelig for tradisjonelle sparebanker, eventuelt at eksisterende grunnfondsbevisere får en kvalifisert innflytelse på konverteringsadgangen eller en innløsningsrett. Hallingdalmodellen kan imidlertid uansett kombineres med strukturløsninger med grunnfondsbevisbanker gjennom de muligheter som ligger i sparebankloven § 47.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på om det er skattemessige forhold som kan reise særskilte problemstillinger under Hallingdalmodellen. Det vises til at grunnfondsbevisene overføres til avviklende bank som betaling for avgivelse av kapital, for deretter å skulle overføres stiftelsen. Det forutsettes imidlertid at det her ikke skal foretas noen forskjellsbehandling i forhold til en aksjemodell eller at transaksjonen gjennomføres i ett eller flere ledd.

Utvalget går ikke nærmere inn på hvor aktuell en slik alternativ grunnfondsbevismodell til aksjeomdanningsmodellen vil kunne være. Det er vanskelig å foreta en uttømmende gjennomgang og avklaring av alle rettslige konsekvenser innenfor rammen av nærværende rapport. Utvalget fremmer imidlertid nedenfor forslag til de lovendringer utvalget som et minimum mener er nødvendig for å gjennomføre Hallingdalmodellen. Det forutsettes imidlertid at det foretas en nærmere lovteknisk gjennomgang av modellen, herunder en nærmere vurdering av forholdet til omdanningsreglene i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III.

Forslag til lovendringer for gjennomføring av Hallingdalmodellen:

Endringer i sparebankloven:

Sparebankloven § 2 nytt tredje ledd skal lyde:

”Med samtykke av Kongen kan en sparebank også utstede omsettelige grunnfondsbevis ved konvertering av grunnfond og andre egne fond til grunnfondsbeviskapital. Beslutning om konvertering treffes av forstanderskapet med flertall som for vedtektsendring. Konverteringen kan ikke utgjøre et større beløp enn at gjenværende grunnfond oppfyller minstekravene i første ledd. Grunnfondsbevisene skal tildeles en eller flere sparebankstiftelser som skal eie, eller allerede eier, grunnfondsbevis i banken. Stiftelsen skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) der stiftelsens midler er generert. For sparebankstiftelsen gjelder bestemmelsene i lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III tilsvarende så langt de passer. Sparebankstiftelsens beslutning om salg av grunnfondsbevis i sparebanken, eller sparebank denne er slått sammen med, treffes av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring. Bestemmelsene i § 2 annet ledd gjelder tilsvarende.”

Sparebankloven § 8 annet ledd siste punktum skal lyde:

”I sparebank som har utstedt omsettelige grunnfondsbevis, jfr. § 2 annet og tredje ledd, velges minst en femdel og ikke mer enn to femdel av forstanderskapets medlemmer og varamedlemmer av eierne av grunnfondsbevisene etter nærmere bestemmelser i vedtektene.”

Endringer i grunnfondsbevisforskriften:

I forskriftens § 4 annet ledd oppheves annet punktum.

Forskriftens § 7 nytt siste punktum skal lyde:

”Fortrinnsretten gjelder ikke der en sparebank utsteder grunnfondsbevis i samsvar med sparebankloven § 2 tredje ledd.”

d) Terra-modellen

Omstruktureringer innen sparebanknæringen har tradisjonelt vært gjennomført ved fusjon i samsvar med sparebankloven § 47, slik at aktiva og passiva slås sammen i den fusjonerte banken. Det betales m.a.o. intet vederlag, og det opprettes ingen stiftelse for den banken som

avvikles. Den fusjonerte banken vil normalt videreføre virksomheten i de deltagende bankenes lokalområder. Det vil videre være det til enhver tid sittende forstanderskap i den fusjonerte banken som avgjør til hvilke formål, og i hvilke områder, det skal gis gaver. Det har på dette grunnlag vært reist spørsmål om det er mulig å sikre at de ulike lokalområder for de deltagende bankene blir tilgodesett med avkastning og gavetildelinger i samsvar med de midler som var bygget opp i de respektive områder.

En mulig løsning kan her være at det i den fusjonerte banken lages en simulert ”deling” av fondet som tilsvarer størrelsesforholdet mellom fondene til de fusjonerte bankene (fordelingsbrøk). Dette forutsettes gjort utelukkende med sikte på at de ulike lokalområdene sikres sin forholdsmessige avkastning og gavetildeling. Det opprinnelige størrelsesforholdet skal gjelde tilsvarende ved en eventuell senere avvikling av banken. Et annet alternativ kan være at den overtakende banken som en del av fusjonsavtalen, overfører et beløp til den avviklende banken. Ved avviklingen vil disse midlene kunne overføres til en av stiftelsene som opprettes i samsvar med utvalgets forslag til sparebankloven § 47 nedenfor.

Felles for disse alternativene er at kapitalen sikres for det området der kapitalen er akkumulert, ved avvikling eller overdragelse. I tillegg sikres området særskilt gjennom bankens årlige gavetildeling.

Utvalget mener slike løsningsalternativer bør kunne gjennomføres innenfor rammen av fusjonsavtalen, samt ved sparebankloven § 47 og gjennom myndighetenes godkjenning av og vilkår for fusjon, samt ved vedtektsbestemmelser.

e) Møre - Tingvoll-saken

Dette er en konkret sak hvor det er søkt om tillatelse til at Tingvoll Sparebank overfører sin bankvirksomhet til Sparebanken Møre. Saken er til behandling i Finansdepartementet.

Saken innebærer i korte trekk at Sparebanken Møre skal kjøpe virksomheten (aktiva og passiva) i Tingvoll Sparebank. Vederlaget betales til Tingvoll Sparebank som deretter skal avvikle bankvirksomheten. Tingvoll Sparebank ”konverterer” deretter til en stiftelse som skal eie grunnfondsbevis i Sparebanken Møre. Vederlaget er forutsatt dels gjort opp i nye grunnfondsbevis i Sparebanken Møre, dels gjennom at Sparebanken Møre benytter egne grunnfondsbevis eller kontanter. Stiftelsen skal fremme sparebankvirksomhet, og det er forutsatt at mange av de samme rammevilkår som gjelder for finansstiftelser etter omdanningsreglene i finansieringsvirksomhetsloven, også skal gjelde for stiftelsen.

Kredittilsynet har i sin tilrådning 25.01. 2006 til Finansdepartementet lagt til grunn at denne modellen er en ”hybrid” som inneholder elementer av både sammenslutning, avvikling og omdanning i en og samme modell. Kredittilsynet legger til grunn at dette ikke er forenlig med sparebankloven, og at det er nødvendig med lovendring for å kunne gjennomføre denne modellen.

Finansdepartementet på sin side inntar i brev 12.05. 2006 en positiv holdning til den aktuelle overdragelsesmodellen, men reiser spørsmål ved adgangen til ”konvertering av eierløs grunnfondskapital til eierrepresentert grunnfondsbeviskapital ved overdragelse av sparebanker” slik det er lagt opp til i foreliggende modell. Det er fortsatt et åpent spørsmål om Finansdepartementets avklaring vil skje gjennom lovendringsforslag, eller om det vil bli vist til at hjemmelen etter departementets skjønn er tilfredsstillende.

Sparebankforeningen har gitt uttrykk for at modellen ligger innenfor rammene av sparebankloven og uttalte i brev 17.02. 2006 til Finansdepartementet bl.a. følgende:

”Vi kan vanskelig se det annerledes enn at den modell de to sparebankene har avtalt, tilfredsstillende hensyn som ligger bak bestemmelsen. Den sikrer at opparbeidet kapital blir plassert som egenkapital i den overtakende sparebank, samtidig som midlene forvaltes gjennom en lokal stiftelse som vil ha som hovedformål å yte midler til allmennyttige formål i den tidligere sparebanks virkeområde innenfor samme ramme som gjelder for sparebankene etter sparebankloven § 28. Både m.h.t. sammensetningen av stiftelsens organer og dens oppgaver har man lagt seg på klare paralleller til finansieringsvirksomhetslovens krav til sparebankstiftelser som etableres i forbindelse med omdanning av tradisjonell sparebank eller grunnfondsbevisbank til aksjesparebank”.

Utvalget slutter seg til denne lovforståelsen, og mener at de prinsipper Møre-Tingvoll-saken bygger på i hovedtrekk er en løsning innenfor kjente organisasjons- og omstrukturingsmodeller. Uten å gå inn på den konkrete saken, mener utvalget derfor at denne modellen kan være aktuell. Utvalget legger videre til grunn at de forslag som fremmes under punkt 3.3 nedenfor om formuesanvendelsen ved avvikling av og sammenslutning av sparebanker, vil klargjøre mange av de lovspørsmål som er blitt tatt opp under denne saken. Det vises også til forslaget ovenfor under punkt 3.2 c) om Hallingdalmodellen, hvor det foreslås at oppgjør for emiterte grunnfondsbevis også kan gjøres opp i annet enn kontanter (endring i grunnfondsbevisforskriften § 4). Dette innebærer at en grunnfondsbevisbank kan utstede grunnfondsbevis som oppgjør for virksomheten i den overdragende banken.

Utvalget presiserer at også tradisjonelle sparebanker og aksjesparebanker må kunne benytte denne modellen ved at ”innmat” kjøpes kontant og at den overdragende bank avvikles ved at mottatte kontanter, fratrukket eventuelle forpliktelser, overføres en stiftelse, jfr. både gjeldende rett og de forslag til endringer i sparebankloven § 47 som fremmes nedenfor under punkt 3.3. Sparebankstiftelsen vil være uavhengig av banken, og de mottatte midlene skal i hovedsak anvendes til allmennyttige formål i de områder hvor midlene er generert.

f) Sparebanken Sogn og Fjordane og Gjensidige Forsikring

Dette er også en konkret sak som ligger til behandling i Finansdepartementet.

Saken innebærer i korte trekk at Sparebanken Sogn og Fjordane skal omdannes til aksjesparebank. Aksjene skal i utgangspunktet eies av en stiftelse som opprettes ved omdanningen. Stiftelsen forutsettes å selge 34 % av aksjene i den omdannede banken til Gjensidige med mulighet for videre nedsalg. Gjensidige skal deretter skyte denne aksjeposten inn som tinginnskudd i holdingselskapet Gjensidige Bank Holding AS. Dette holdingselskapet skal eies av Gjensidige og stiftelsen med hhv. 90 og 10 % av aksjene. Holdingselskapet skal videre eie samtlige aksjer i en nyopprettet nasjonal nettbanksatsing gjennom Gjensidige Bank ASA. Det er videre lagt opp til at det inngås strategiske samarbeidsavtaler mellom de ulike enheter.

Kredittilsynet har i sin tilrådning 20.06. 2006 til Finansdepartementet lagt til grunn at

”...dagens lovgivning, på bakgrunn av bl.a. lovens forarbeider, tilsier en restriktiv praksis mht. omdanning av sparebanker til aksjebank.

Etter Kredittilsynets oppfatning er det i herværende sak betydelig usikkerhet knyttet til stiftelsens uavhengighet og langsiktighet. Det vises i denne forbindelse til at Finansdepartementet i brev 12. april 2006, i forbindelse med Møre/Tingvoll-saken, har varslet at det er behov for avklaring av en rekke sentrale prinsipielle spørsmål i omdanningsregelverket, ”slik at det er grunn til å la Stortinget ta stilling til disse spørsmålene før en eventuell tillatelse gis”.

Utvalget viser til at dette er en konkret og komplisert sak som det er vanskelig for utvalget å vurdere alle sider av. Det kan bl.a. pekes på at saken gjelder et større strategisk samarbeid som omfatter mer enn, og noe annet enn, en ren omstrukturering innen banksektoren. Uten å ta stilling til den konkrete saken, ser utvalget det slik at saken på prinsipielt grunnlag dreier seg om anvendelsen av reglene for omdanning til aksjesparebank. Dette er således i seg selv ikke en ny og alternativ modell. Utvalget viser her til sine prinsipielle vurderinger av dette spørsmålet under omtalen av Telemarkmodellen, jfr. punkt 3.2 b), særlig annet, tredje og fjerde avsnitt.

3.3 Formuesanvendelsen ved avvikling og sammenslutning av sparebanker

a) Sparebankloven § 47

Sparebankloven § 47 lyder:

”Vedtak om at en sparebank skal avvikle sin virksomhet, eller at den skal slutes sammen med eller overdras til en annen bank, skal gjøres etter de regler som er fastsatt i § 5. Før et slikt vedtak blir godkjent, skal kommunestyret (kommunestyrene) ha hatt anledning til å uttale seg. Vedtaket skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon og to ganger i de aviser som er vanlig lest i distriktet.

Før vedtak som nevnt i første ledd kan godkjennes, skal banken godtgjøre at følgende er gjennomført til beskyttelse av bankens innskytere:

1. Banken skal gi innskyterne skriftlig informasjon om vedtaket og om hva vedtaket innebærer for innskytternes rettigheter og sikkerhet.
2. Dersom vedtaket innebærer endringer av betydning for innskytternes rettigheter eller for sikkerheten for innskytternes krav, har innskyterne rett til å si opp kontoen uten kostnader. Banken skal gi innskyterne skriftlig varsel om denne retten, samt fastsette en rimelig frist for når oppsigelsen må være foretatt.

Vedtak som nevnt i første ledd skal meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon og to ganger i de aviser som er vanlig lest i distriktet.

Sammenslutning med eller overdragelse til annen bank kan ikke foretas uten at alle kjente skyldnader er sikret, og kan ikke gjennomføres før tre måneder etter kunngjøringen i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon.

Når en sparebank avvikler sin virksomhet, skal Kredittilsynet oppnevne et avviklingsstyre og kan fastsette nærmere regler for avviklingen. Etter at alle sparebankenes skyldnader er dekket, skal det overskytende gå til fremme av sparebankvirksomhet i vedkommende kommune (kommuner) etter vedtak av forstanderskapet og godkjenning av Kongen.

Dersom en sparebank slutes sammen med eller overdras til en forretningsbank, skal departementet oppnevne en nemnd på tre medlemmer til å fastsette overtakelsesbeløpet. Hele dette beløp skal gå til formål som bestemt i forrige ledd. Utgiftene ved skjønnet betales av sparebanken.

Paragrafen her gjelder ikke når sparebanker omdannes etter bestemmelsene i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III. ”

Forholdet til formuesanvendelsen ved avvikling av en sparebank er regulert i femte ledd. Den sentrale bestemmelse er her annet punktum, og kravet om at midlene skal gå til ”fremme av sparebankvirksomhet”. M.h.t. formuesanvendelsen ved sammenslutning av sparebanker (tradisjonell fusjon), er dette ikke eksplisitt regulert. All praksis har imidlertid her vært at formuen i den overdragende bank inngår i den overtakende bank. Dette samsvarer med en aksjerettslig fusjon, jfr. nærmere om dette sentrale spørsmålet i punkt b) nedenfor. Derimot fremgår av sjette ledd at ved sammenslutning eller overdragelse av sparebank til forretningsbank, skal det fastsettes et overtagelsesbeløp som skal gå til samme formål som etter femte ledd, altså ”fremme av sparebankvirksomhet”.

b) Formuesanvendelsen ved avvikling av en sparebank etter fusjon/overdragelse til annen sparebank

Etter bestemmelsens første ledd fremgår prosedyren for de to alternativer der en annen bank overtar en sparebank. En sparebank kan etter lovens ordlyd slutes sammen med (fusjon) eller overdras til en annen bank. Første alternativ - fusjon, også i enkelte sammenhenger polemisk betegnet "bygderansmodellen" - har vært dominerende ved sammenslutninger mellom sparebanker.

Det andre alternativ, "overdras til", forutsetter at det betales et overtakelsesbeløp for banken. Det innebærer at en sparebank kan "kjøpe opp" en annen sparebank (kjøp av aktiva og passiva). Dette har tidligere ikke vært et aktuelt tema. Imidlertid er spørsmålet om en sparebank kan overta aktiva og passiva fra en annen sparebank mot et overtakelsesbeløp, en sentral del av problemstillingen i Møre-Tingvoll-saken (se punkt 3.2 e) ovenfor).

Kredittilsynet har her i sin innstilling 25.01.2006 til Finansdepartementet vist til at ved sammenslutninger mellom sparebanker "har det vært en selvfølge at alle midler skal inn i den sammenslåtte sparebankens fond". Dette kan ikke oppfattes på annen måte enn at Kredittilsynet for sin del utelukker overdragelsesalternativet mellom sparebanker. Utvalget er uenig i denne lovforståelsen.

c) Lovmotive

I det følgende redegjøres for lovmotivene bak femte ledd m.h.t. formuesanvendelsen ved avvikling, herunder ved overdragelse til forretningsbank etter sjette ledd. Tidligere lovkrav var at de aktuelle midler skulle gå til allmennyttige formål i vedkommende kommune. Dette ble endret i 1970. Nåværende bestemmelse i femte ledd annet punktum og sjette ledd annet punktum kom inn ved endringsloven 15. mai 1970 nr. 29. I Ot.prp. nr. 55 for 1968-69 s. 31 uttalte departementet bl.a:

"Etter departementets oppfatning ville det være lite rimelig om en avvikling av en sparebank eller en mulig sammenslutning med en forretningsbank, skulle føre til en reduksjon av sparebankenes egenkapital som samlet gruppe".

I kommentarutgaven til sparebankloven s. 236 er lagt til grunn at ovennevnte lovmotiv må innebære at "det overskytende i en avviklet sparebank skal tilføres egenkapitalen i en annen eller i en ny sparebank hvis valgdistrikt omfatter distriktet til den avviklede bank".

I Møre-Tingvoll-saken, er det et sentralt spørsmål i hvilken grad ovennevnte lovmotiv er til hinder for at overtakelsesbeløpet eies og forvaltes av en stiftelse, "Tingvoll Sparebankstiftelse", der avkastning av midlene skal gå til gaver til allmennyttige formål i den tidligere banks virkeområde, i tråd med sparebanktradisjonen, jfr. sparebankloven § 28. Saken er fortsatt til behandling i Finansdepartementet. Se omtale under punkt 3.2 e) ovenfor.

d) Administrasjonens opprinnelige forslag til nytt femte og sjette ledd

I administrasjonens notat 22.11.2005 "Om strukturelle problemstillinger ved fusjoner mellom sparebanker" som var diskusjonsgrunnlag på bankkonferansene våren 2006, er det problematisert litt rundt sparebankloven § 47. Det ble bl.a. konkludert med (s.13) at det vil være "uheldig at sparebankmidler frigjort etter fusjon i samsvar med sparebankloven § 47 er underlagt et annet regelverk enn midler frigjort ved omdanning". Det er en målsetting så vidt mulig å sikre parallellitet i regelverket. Det ble der foreslått å innebygge stiftelseskravet eksplisitt i sparebankloven § 47, jfr. lovendringsforslaget i nevnte rapport, der femte ledd ble foreslått å lyde:

”Når en sparebank avvikler sin virksomhet, skal Kredittilsynet oppnevne et avviklingsstyre og kan fastsette nærmere regler for avviklingen. Etter at alle sparebankens skyldnader er dekket, skal det overskytende gå til fremme av sparebankvirksomhet i distriktet ved plassering i andre sparebanker eller ved gavetildeling i overensstemmelse med sparebanktradisjonen etter vedtak av forstanderskapet og godkjenning av Kongen. Plassering i annen bankvirksomhet skal gjøres gjennom et fond eller stiftelse som skal benytte sparebank i sitt navn. Finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 gjelder tilsvarende så langt den passer for slike fond og stiftelser. For gavetildeling gjelder denne lov § 28 tilsvarende”.

e) Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at eventuelle overskytende midler ved avvikling av en sparebank skal overføres til en stiftelse. Utvalgets forslag om å fjerne 10 prosent-grensen for sparebankstiftelsen, jfr. punkt 3.4 e) støtter også dette syn. Det er også naturlig at reglene om stiftelsen knyttes direkte til regelverket for sparebankstiftelser etablert ved omdanning til aksjesparebank etter finansieringsvirksomhetsloven. Med dette sikres parallellitet mellom reglene for de ulike typer stiftelser.

Utvalget mener videre at begrepet ”sparebanktradisjonen” ikke er tilstrekkelig offensivt og fremtidsrettet for å beskrive hva næringen mener bør være formålet med sparebankstiftelser. Det er for det første noe uklart hva som ligger i begrepet, samtidig som det ikke i tilstrekkelig grad adresserer ønsket om at disse stiftelsene skal ha en aktiv og fremtidsrettet rolle i de(t) område(r) midlene er generert gjennom sparebankvirksomheten. Gjennom den foreslåtte formålsbestemmelsen angis i realiteten det beste i sparebanktradisjonen. Det er her viktig å merke seg nyere utviklingstrekk innenfor gaveinstituttet i tillegg til de tradisjonelle gavene til ”gode formål”. Vi tenker her på stiftelser som også kan bidra til innovasjon og næringsrelatert utvikling i vid forstand, herunder også for eksempel kunne bidra med starthjelp for å få i gang samfunnsnødvendige investeringer i infrastruktur m.v., jfr. nærmere punkt 3.5. Gjennom det aktuelle formuleringsforslag skulle det ligge til rette for en videreføring og styrking av disse utviklingstrekk.

Utvalget foreslår etter dette følgende forslag til endringer i sparebankloven § 47:

Utkast nytt femte ledd:

”Når virksomheten i en sparebank overdras til en annen bank og sparebanken avvikles, skal det overskytende beløp, etter at alle forpliktelser er dekket, overføres til en eller flere sparebankstiftelse(r). Stiftelsen(e) skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) stiftelsens midler er generert. Tilsvarende gjelder for anvendelse av eventuelle midler dersom en sparebank avvikles på annen måte. For sparebankstiftelsen gjelder bestemmelsene i lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III tilsvarende så langt de passer. I de tilfeller virksomheten i en sparebank overdras til annen bank, og stiftelsen mottar eller er forpliktet til å erverve, eierinstrumenter i den overtakende banken, treffes stiftelsens beslutning om salg av disse av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring.”

Utkast nytt sjette ledd:

”Ved avvikling av en sparebank, kan Kredittilsynet oppnevne et avviklingsstyre, og kan fastsette nærmere regler for avviklingen”.

Utvalget viser til at en med dette rendyrker spørsmålet om anvendelsen av overtakelsesbeløpet, eventuelle overskytende midler ved avvikling, gjennom en

sparebankstiftelse i femte ledd. Ved å bruke overdragelsesmodellen på annen bank, er det samtidig klart at dette gjelder både sparebank og forretningsbank. En går da samtidig bort fra nåværende særregel om at departementet skal oppnevne en nemnd ved overdragelse til forretningsbank. En slik regel kan anses som en usaklig forskjellsbehandling og hinder for fri bevegelse av kapital som kan fremtre som tvilsom i forhold til EU-reglene. Forslaget legger opp til full parallellitet i regelverket hva enten det gjelder overdragelse til sparebank eller forretningsbank. Det presiseres imidlertid at forretningsbanker også i dag kan overta virksomheten i en sparebank, jfr. § 47 sjette ledd. Forslaget om parallellitet innebærer derfor ikke en realitetsendring m.h.t. forretningsbankers adgang til å ta over virksomheten i en sparebank. Endringen innebærer kun at det blir like regler for formuesanvendelsen. Overtakelsesbeløpet forutsettes fastlagt på forretningsmessig grunnlag gjennom forhandlinger mellom partene, og godkjent av myndighetene (Finansdepartementet og Kredittilsynet) ved tillatelsen til overtakelsen/avviklingen. Når det gjelder alternativet fusjon, vises det til omtale under punkt 3.2 d) ovenfor om alternativ fusjonsmodell.

3.4 Nærmere om sparebankstiftelsen

a) Stiftelsens formål og eierskap

Etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd skal en stiftelse:

”... ha et langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap i den omdannede sparebanken eller dens morselskap og videreføre sparebanktradisjonen”.

Det ligger i mandatet å se nærmere på bestemmelsen, med særlig vekt på kravet om et ”langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap”. Formuleringen ble, i tråd med forslag fra Sparebankforeningen, tatt inn i loven i 2002 i forbindelse med vedtakelsen av omdanningsreglene. I lovmotivene (Ot. prp. nr. 59 for 2001-2002) heter det om dette under punkt 3.3 bl.a.:

”Dette er sentrale elementer i gjeldende sparebanklovgivning. Den eierløse kapitalen i en sparebank ble bl.a. skutt inn under forutsetning av at disse elementer skulle videreføres. Det synes derfor rimelig at den institusjon som overtar aksjer som tilsværer den eierløse kapitalen (d.v.s. stiftelsen) skal ha som formål å videreføre disse elementene gjennom utøvelsen av sitt eierskap i den omdannede sparebanken.”

Finansdepartementet skriver under punkt 4.4.3 i tilknytning til dette, der det fremgår nærmere om foreningens forslag, at:

”departementet er enig i at stiftelsens formål i utgangspunktet bør være å legge til rette for et langsiktig og stabilt eierskap, og slutter seg også til forslaget om at stiftelsen skal kunne beslutte å foreta utbetalinger til allmennyttige formål”.

I den sammenheng er det naturlig også å se på hva som ligger i ”sparebanktradisjonen”. Det var foreningen som i omdanningssaken i 2001 foreslo at videreføring av sparebanktradisjonen skulle være et sentralt formål for eierstiftelsen i en omdannet sparebank. I foreningens notat om dette het det følgende:

”...må stiftelsen ha som definert formål å bidra til at banken utøver god og forsvarlig drift i tråd med det beste i sparebankens tradisjoner og forretningsidé. Det er et sentralt

element i sparebanktradisjonen å gi bidrag til allmennyttige formål i det distrikt banken har sitt virkeområde. Etter en omdanning må denne tradisjonen videreføres gjennom stiftelsen”.

I lovproposisjonen er det ikke uttalt noe utover dette.

Et vesentlig og prinsipielt spørsmål er om det foreligger noen reelle grunner til at eierstiftelsen i en omdannet sparebank skal være undergitt noen andre lovbestemte formålskrav enn stiftelser som etableres på grunnlag av overdragelse av sparebank til annen bank, jfr. forslag til ny sparebanklov § 47 femte ledd under punkt 3.3 ovenfor. I denne forbindelse kan det reises spørsmål om eierstiftelsen skal ha sin primære ”lovbundne” lojalitet overfor aksjesparebanken eller om dens grunnleggende oppgave skal være å fremme sparebankformål i de(t) område(r) dens midler er generert. Den mest nærliggende løsning er etter utvalgets mening at det opprettholdes en kombinasjon av de ulike hensyn. Dette innebærer at kravet om et ”langsiktig og stabilt” eierskap opprettholdes. Utvalget viser her også til at dette kan hindre at stiftelsens fokus flyttes for sterkt mot formuesforvaltning. Som nevnt ovenfor under punkt 3.2 b) om Telemarkmodellen, mener utvalget at dette kravet også må gjelde for den bank (og dens morselskap) som den omdannede bank måtte inngå i.

Utvalget foreslår etter dette ny finansieringsvirksomhetslov § 2-19 siste ledd sålydende:

”Stiftelsen som er opprettet ved omdanningen av en sparebank skal ha et langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap i den omdannede sparebanken eller den bank den omdannede bank måtte inngå i, eller deres morselskap. Den skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsaklig i de(t) område(r) der stiftelsens midler er generert. En slik stiftelse har rett og plikt til å benytte ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet spare i sitt navn (foretaksnavn)”.

Skattespørsmålet faller utenfor rammen for utvalgets mandat. Det kan likevel her for ordens skyld nevnes at Sparebankstiftelsen DnB NOR gjennom vedtak 05.01. 2006 av ligningsnemnda ved Oslo likningskontor er gitt skattefrihet etter fritaksreglene i skatteloven § 2-32 første ledd med bakgrunn i at stiftelsens formål ut fra lov og vedtekter ikke er ervervsmessig.

b) Reglene for forvaltningen av stiftelsens midler

Reglene for forvaltningen av stiftelsens midler, fremgår av finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 første ledd der det heter:

”Stiftelsen forvalter aksjer som ble tilført stiftelsen ved opprettelsen og midler som mottas som utdeling på aksjer. Stiftelsen kan utstede grunnfondsbevis for å kjøpe aksjer i selskapet. Stiftelsen kan selge aksjer i det tilknyttede aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, kjøpe aksjer eller grunnfondsbevis i andre institusjoner samt forvalte sin likviditet bl.a. ved bankinnskudd og kjøp av statspapirer.”

Det fremgår videre av paragrafens tredje ledd at stiftelsens ”beslutning om salg av aksjer i den omdannede banken eller dens morselskap treffes av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring.”

Utvalget fremmer ikke forslag til endringer i disse bestemmelsene.

Etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 tredje ledd er gavebestemmelsen i sparebankloven § 28 gitt tilsvarende anvendelse for gaver til allmennyttige formål fra stiftelser som er opprettet ved omdanning av sparebanker. Utvalget legger til grunn at det bør være parallellitet med reglene for stiftelser opprettet ved avvikling av sparebanker, jfr. punkt 3.2 ovenfor. Det vises til forslaget til sparebankloven § 47 femte ledd hvor det henvises til reglene for stiftelser opprettet ved omdanning. Utvalget legger etter dette til grunn at sparebankloven § 28 vil være styrende for gavetildeling fra begge typer stiftelser. Utvalget foreslår etter dette heller ikke endringer på dette punkt.

Når det gjelder spørsmålet om reglene for gaveinstituttet, vises det til punktene 3.5 og 3.6 nedenfor.

c) Stiftelsens forhold til banken

Det er et vesentlig prinsipp i gjeldende lovverk gjennom finansieringsvirksomhetsloven § 2-22 fjerde ledd og siste ledd at stiftelsen skal sikres uavhengighet i forhold til den bank eller morselskap den har eierandel i.

Det fremgår av bestemmelsens fjerde ledd, tredje punktum at:

”...ingen av medlemmene av generalforsamlingen kan være personer som er ansatt eller har tillitsverv i den omdannede sparebanken eller annet selskap i samme konsern som den omdannede sparebanken”.

Av bestemmelsens siste ledd fremgår det at:

”Ansatt eller tillitsvalgt i stiftelsen kan ikke være ansatt eller tillitsvalgt i den omdannede institusjonen eller annet selskap i samme konsern som den omdannede institusjonen”.

Dette innebærer for det første at ansatte og tillitsvalgte i banken og dens konsernselskaper ikke kan være medlem av generalforsamlingen i stiftelsen. For det andre er det et forbud mot gjensidig representasjon m.h.t. ansatte og tillitsvalgte i hhv. stiftelsen og banken og dens konsernselskaper.

Her kan nevnes at i *Finland* gjelder det ikke noe forbud mot at samme person er medlem i bankens og stiftelsens organer. I *Danmark* gjelder den regel at et flertall av stiftelsens styre oppnevnes av og blant bankens styremedlemmer. Heller ikke i *Sverige* kan det sees å være særlige regler om dette. Det er lagt opp til at stiftelsene skal utøve eierinteresser, og at de kan være representert på bankens generalforsamling og i valgkomiteer på samme måte som andre aksjonærer, samt også inneha, eller utpeke, styremedlemmer i banken.

Det er i motivene (Ot.prp. nr. 59 for 2001-2002 punkt 4.3.3) vist til at det vil kunne være tilfeller der den eide institusjon ”vil kunne ha interesser som ikke nødvendigvis samsvarer med stiftelsens formål.” Utvalget deler denne vurdering, idet forbudet i finansieringsvirksomhetsloven § 22 fjerde ledd, tredje punktum er egnet til å styrke stiftelsens selvstendighet og sikre etterlevelse av dens formålsbestemte interesser. Det fremmes derfor ikke noe endringsforslag på dette punkt.

Et særlig spørsmål er her om banken ved opprettelsen av stiftelsen, for eksempel ved gavetildeling, kan stille betingelser m.h.t. stiftelsens virksomhet og benyttelse av kapital. Av

samme grunner som nevnt ovenfor, mener utvalget at utgangspunktet bør være at stiftelsen reguleres av de aktuelle lovbestemmelsene, og at myndighetene må vurdere eventuelle slike bindinger og forutsetninger i forbindelse med konsesjon og godkjenning av vedtekter. Dette skal imidlertid ikke være til hinder for at det stilles slike betingelser i tilknytning til en omstruktureringssak etter sparebankloven § 47 eller omdanningsreglene i finansieringsvirksomhetsloven.

Når det gjelder uavhengighetskrav "den andre veien", m.a.o. stiftelsens innflytelse i banken eller dens morselskap, jfr. bestemmelsens siste ledd, mener utvalget det gjør seg gjeldende andre hensyn. Det er, etter utvalgets syn, naturlig at stiftelsen skal kunne utøve aktiv eierinnflytelse i samsvar med generelle prinsipper om god eierstyring og selskapsledelse. Gjeldende bestemmelse er ikke til hinder for at stiftelsens ansatte og tillitsvalgte opptre som eier på bankens eller dens morselskaps generalforsamling. Bestemmelsene hindrer imidlertid at stiftelsens ansatte og tillitsvalgte er styremedlemmer i banken eller dens morselskap. Utvalget legger til grunn at stiftelsen som eier bør ha rett til å være representert i bankens styre eller andre organer hvor eierne kan være representert direkte eller indirekte. Utvalget mener likevel stiftelsen ikke bør få en helt dominerende stilling i bankens styre. Utvalget legger derfor til grunn at stiftelsens ansatte/tillitsvalgte ikke skal kunne ha et flertall av medlemmene/stemmene i bankens styre.

På dette grunnlag foreslår utvalget at det i finansieringsvirksomhetsloven § 2-22 siste ledd tilføyes at ansatte og tillitsvalgte i stiftelsen kan være medlem av bankens styre eller andre organer hvor eierne normalt kan være representert, for eksempel valgkomite. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen praktiseres slik at stiftelsen og ansatte/tillitsvalgte ikke skal kunne ha et flertall av styremedlemmene/stemmene i bankens styre. Forslag til nytt siste punktum i siste ledd:

"Dette er ikke til hinder for at stiftelsens ansatte og tillitsvalgte er medlem av styret eller andre organer i den omdannede institusjonen eller annet selskap i samme konsern som den omdannede institusjonen, og hvor aksjonærene ellers kan være representert".

d) Sammensetning av stiftelsens generalforsamling

I finansieringsvirksomhetsloven § 2-22 om organisering av stiftelsen, heter det i fjerde ledd tredje punkt flg. om generalforsamlingen bl.a.: "For slike stiftelser gjelder også at ingen av medlemmene av generalforsamlingen kan være personer som er ansatt eller har tillitsverv i den omdannede sparebanken eller i et annet selskap i samme konsern som den omdannede sparebanken. *Det skal legges vekt på at medlemmene avspeiler den omdannede institusjonens kundestruktur og andre interessegrupper. I slike stiftelser skal minst halvparten av medlemmene av generalforsamlingen velges av og blant den omdannede institusjonens kunder*".

I motivene til denne bestemmelsen heter det bl.a.: "Departementet vil understreke at begrepet "andre interessegrupper" i fjerde punktum ikke er ment å omfatte andre aksjonærer i den omdannede sparebanken, dens morselskap eller andre institusjoner stiftelsen eier aksjer i. Begrepet omfatter bl.a. personer som etter gjeldende regler for sparebanker blir valgt inn i sparebankens forstanderskap av kommunestyret/fylkestinget eller andre personer med lokal tilknytning". Det fremgår videre av lovforarbeidene bl.a. at "Vedtektene kan også fastsette regler om offentlige representanternes valg av medlemmer i generalforsamlingen, jfr. tilsvarende i sparebankloven § 8".

Lovtekst og motiver er preget av Banklovkomisjonens forslag fra 1998 om forstanderskapets sammensetning, og som m.v.f. 01.01.2005 er nedfelt i sparebankloven § 8 annet ledd tredje punktum der det heter: ”*Det skal legges vekt på at de valgte medlemmer til sammen avspeiler sparebankens kundestruktur og andre interessegrupper samt samfunnsfunksjon*”. Den rettslige standarden som nå gjelder etter sparebankloven § 8 må tolkingsmessig ha gjennomslagskraft i forhold til sammensetningen av stiftelsens generalforsamling. Det er sikker lovtolkning etter sparebankloven § 8, at den offentlige representasjon i en sparebanks forstanderskap kan gå ned til et absolutt minimum, d.v.s. én person. Det kan imidlertid være grunn til å diskutere nærmere om det næringspolitisk gjør seg gjeldende andre hensyn ved sammensetningen av stiftelsens generalforsamling enn i forstanderskapet til en sparebank.

Det kan være hensyn som taler for at sammensetningen av generalforsamlingen i en sparebankstiftelse bør være en annen enn i forstanderskapet til en operativ sparebank, idet representasjon fra den omdannede banks ansatte og eventuelle grunnfondsbeveiere er uaktuelt. Spørsmålet vil derfor være om det skal legges noen andre føringer eller krav i lovverket m.h.t. fordelingen mellom kundevalgte og offentlig valgte utover det som gjelder i dag. Kommunene har tradisjonelt hatt betydelig innflytelse og engasjement i tilknytning til svært mange sparebankers etablering og utvikling, til beste for de respektive lokalsamfunn og distrikter. Denne historiske tradisjon kunne tale for at lokalvalgte politikere også sikres sterk representasjon og innflytelse i sparebankstiftelsens generalforsamling. Etter utvalgets syn taler de sterkeste grunner likevel for å videreføre den fleksibilitet som ligger nedfelt i gjeldende lovverk på dette punkt, jfr. foran. Dette innebærer at stiftelsen blir ”kunderstyrt” i den forstand at generalforsamlingens flertall skal være kundevalgte, samtidig som det offentlige skal være representert. Det nærmere representasjonsforhold mellom disse to grupperingene må fastsettes i vedtektene. Det vil etter utvalgets mening ut fra dette ikke være behov for noen endring i finansieringsvirksomhetsloven § 2-22 fjerde ledd.

e) Spørsmål om stiftelsen skal forbli sparebankstiftelse uansett eierandel
Finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 siste ledd lyder:

”Reglene i kapitlet her gjelder ikke for en stiftelse som er opprettet ved omdanning av en sparebank, hvis stiftelsen eier mindre enn ti prosent av aksjene i den omdannede sparebanken eller i tilfelle i den omdannede sparebankens morselskap.”

Loven krever at stiftelsen har en eierandel på minimum 10 prosent i den omdannede sparebanken, eller dens eventuelle morselskap, for at de særlige reglene i finansieringsvirksomhetsloven, herunder krav om tilsyn fra Kredittilsynet, skal komme til anvendelse (lovens kap. 2, III). Dersom eierandelen faller under 10 prosent vil stiftelsen alene følge reglene i stiftelsesloven, herunder underlegges tilsyn fra Stiftelsestilsynet. Det innebærer at stiftelsen da ikke lenger er underlagt de lovmessige bindinger for sparebankformål som er nedfelt i finansieringsvirksomhetsloven.

Fra sparebanknæringens side var det under drøftelsene i tilknytningen til lovendringene som i 2002 åpnet for omdanning av sparebanker, et vesentlig punkt at stiftelsens eierandel minimum burde ligge på nevnte nivå for at banken skulle kunne betegnes som en sparebank. Det samme gjaldt for øvrig også en stiftelses adgang til å være sparebankstiftelse. Sentrale momenter i denne forbindelse var at med lavere eiersits, ville ikke stiftelsen ha den nødvendige robusthet til å utgjøre et effektivt oppkjøpsvern for banken. Det ble videre antatt at den heller ikke med tilstrekkelig tyngde kunne medvirke til å videreføre sparebankens identitet og tradisjonelle

forretningsidé. Det ble samtidig vist til den da gjeldende generelle eierbegrensningsregel på 10 prosent for finansinstitusjoner.

Finansdepartementet vektla i lovproposisjonen (Ot.prp.nr. 59 for 2001-2002 side 19-20) prinsippet om at stiftelsen ikke bør undergis finansieringsvirksomhetslovens regime når dens innflytelse i banken kommer under et visst nivå. Dette ble bl.a. begrunnet med at en rimelig grad av innflytelse er nødvendig for sikre stiftelsens mulighet for å kunne oppfylle formålet om å bidra til å ”styrke grunnlaget for bankens selvstendighet og videreføre sparebanktradisjonen”. Departementet pekte også på at eierstrukturen i en slik omdannet sparebank vil kunne bli svært variert, noe som kan tale for at ”skjæringspunktet settes på et lavt nivå”.

En stiftelse som opprettes ved en omdanning av en sparebank vil i utgangspunktet få en eierandel som langt overskrider 10 prosent. Stiftelsens eierandel kan imidlertid variere med om det er omdannelse av en sparebank som har utstedt grunnfondsbevis eller en sparebank som ikke har utstedt grunnfondsbevis. Videre vil senere fusjoner og ulike egenkapitaltransaksjoner som for eksempel kapitalforhøyelser, kunne bringe en stiftelsens eierandel ned under det kritiske skjæringspunkt. Dette vil også kunne skje dersom en større og en mindre sparebank går sammen. Til dette kommer også at grensen på 10 prosent er en noe teknisk satt grense. Det minnes også om at de nevnte eierbegrensningsregler for finansinstitusjoner i vesentlig grad er endret etter at omdannelsesreglene ble vedtatt.

Utvalget ser det slik at det er viktig at stiftelsen kan videreføre sparebanktradisjonen selv om eierandelen faller under 10 prosent. Det sentrale blir da ikke stiftelsens eierandel som sådan, men stiftelsens formål. Stiftelsens formål bør være å sikre at midlene fra den omdannede sparebanken forvaltes i samsvar med sparebanktradisjonen og i interesse av den kommune eller region hvor kapitalen er opptjent over generasjoner. Det er her et sentralt moment at stiftelsens midler vil omfatte verdier generert av de omdannede sparebankene, og det kan synes svært tilfeldig at disse verdier ikke lenger skal være underlagt de samme lovmessige sparebankformål straks grensen på 10 prosent er underskredet. Det kan m.a.o. være tale om betydelige midler som formelt rettslig gjennom vedtektsendringer, i alle fall teoretisk sett, kan tenkes frigjort for andre formål. Disse stiftelsene vil i så fall ikke være underlagt de stramme lovfastsatte formålskrav m.v., selv om dette selvsagt likevel kan bli resultatet gjennom regulering på vedtektsnivå.

For å understøtte et slikt formål bør det også lovfestes at stiftelsen plikter å benytte ”sparebank” i sitt navn.

Forslag til lovtekst:

Sparebankloven § 1 tredje ledd skal lyde (endring understreket):

”Foretak som kommer inn under denne lov har, dersom ikke annet er bestemt ved særskilt lov, enerett og plikt til å bruke ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet spare i sitt navn (foretaksnavn). Sparebank som er omdannet etter bestemmelsene i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III, kan fortsatt benytte ordet ”sparebank” og ordet ”spare” i sitt foretaksnavn. Dette gjelder likevel ikke dersom stiftelsen som er opprettet ved omdanningen eier mindre enn 10 prosent av aksjene i den omdannende sparebanken eller i tilfelle den omdannede sparebankens morselskap. Stiftelser opprettet etter bestemmelsene ovenfor kan samlet oppfylle eierkravet i

forrige punktum dersom de har et vedtektsfestet samarbeid. Heller ikke kan andre bruke ord som nevnt ved omtale av sin virksomhet”.

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd nytt siste punktum:

”En slik stiftelse har rett og plikt til å benytte ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet spare i sitt navn (foretaksnavn).”

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 sjettede ledd oppheves.

f) Forholdet mellom stiftelsens eierandel og bankens rett til å kunne benytte sparebank i sitt firma

Sparebankloven § 1 fastsetter at den omdannede banken kun kan benytte ”sparebank” i sitt navn så lenge stiftelsens eierandel ikke synker under 10 prosent.

Fra sparebanknæringens side var det under drøftelsene i tilknytningen til lovendringene som i 2002 åpnet for omdanning av sparebanker, et vesentlig punkt at stiftelsens eierandel minimum burde ligge på nevnte nivå for at banken skulle kunne betegnes som en sparebank, jfr. også omtalen under punkt c) ovenfor om stiftelsens rett til å være sparebankstiftelse.

Utvalget foreslår ingen endringer i bankens adgang til å benytte sparebank i sitt firma. Dette bør fortsatt knyttes opp til at stiftelsen eier minst 10 prosent av den omdannede banken eller dens morselskap. Stiftelser som er opprettet etter omdanningsreglene i finansieringsvirksomhetsloven og som etter vedtektene samarbeider, bør imidlertid kunne oppfylle dette kravet dersom de samlet eier minst 10 prosent (konsolidering). Det vises til nærmere omtale under punkt 3.2 b) ovenfor.

3.5 Reglene for gaveinstituttet

a) Sparebankloven § 28

Sparebankloven § 28 åpner for at inntil 25 prosent av gjenværende overskudd etter fradrag for utbytte på eventuelle grunnfondsbevis kan benyttes til ”allmennyttige formål” eller avsettes helt eller delvis til et gavefond med samme formål. Reglene om gaver i sparebankloven § 28 er gitt tilsvarende anvendelser for sparebankstiftelser, jfr. finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 tredje ledd.

Den øvre grensen for utdeling var 10 prosent fram til lovendringen som åpnet for omdanning av sparebanker til aksjeselskap i 2002. Etter forslag fra foreningen ble det lovbestemt at eierstiftelsene i en aksjesparebank kan utdele inntil 25 prosent av årets avkastning for gaveformål, jfr. finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 som er omtalt ovenfor under punkt 3.3 b). Det var enighet om at de beste grunner talte for parallellitet i regelverket for gaveutdelinger fra eierstiftelser i aksjesparebanker og fra tradisjonelle sparebanker eller grunnfondsbevisbanker. I lovmotivene (Ot.prp. nr. 59 for 2001-2002 pkt 4.4.3) heter det bl.a. i denne forbindelse at:

”...adgangen til å foreta utdelinger til allmennyttige formål ikke i seg selv bør være et motiv for omdanning av sparebanker. Dette tilsier at utdelinger fra eierstiftelsen og utdelinger fra en sparebank i størst mulig grad reguleres likt”.

Etter dette ble den gamle 10 prosent grensen i sparebankloven § 28 økt til 25 prosent, samtidig som nevnte bestemmelse ble gitt tilsvarende anvendelse for eierstiftelser i aksjesparebank gjennom direkte henvisning i finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 tredje ledd. Utvalget foreslår - jfr. bokstav d) nedenfor - vesentlig endring i rammen for gavetildeling.

Størrelsen av det årlige gavebeløp vedtas av forstanderskapet i tilknytning til fastsettelsen av årsregnskapet. Det tilligger videre formelt fellesmøtet mellom styret og forstanderskap i.h.t. sparebankloven § 17 første ledd nr. 3 å bestemme fordelingen av gavebeløpet til de ulike formål, etter innstilling fra styret. Detaljeringsgraden av fellesmøtets beslutninger varierer, men i betydelig grad foreligger fullmakter gjennom delegasjon til styret, eventuelt videre til administrasjonen. I Ot.prp. nr.11 (2006-2007) er fellesmøteordningen foreslått opphevet, og dens kompetanse på dette felt tillagt forstanderskapet.

b) Nærmere om begrepet "allmenntilgitt formål", herunder om eventuelle stiftelser for næringsutvikling

Gaver til allmenntilgitt formål etter sparebankloven § 28 har tradisjonelt i det vesentlige vært gitt innenfor rammen av kultur, forskning og idrett. Etter den praksis Kredittilsynet har lagt til grunn i de senere år, har sparebankene også et vidt spillerom når det gjelder næringsrettede formål. Grensen for hva som regnes som allmenntilgitt i næringsammenheng er relativ fleksibel og skjønnsmessig. Men det må ha klare elementer av å være til nytte for en vid krets og til generell interesse for samfunnet, for eksempel forskning til videreutvikling av lokal næringsvirksomhet. En forutsetning er at bankens næringsrettede tiltak i form av støtte/gaver etter sparebankloven § 28 ikke må blandes med bankvirksomheten etter lovens § 24, og at det ikke er bygget inn noe kredittlement eller krav av motytelse. Utviklingen hos enkelte av særlig de større sparebankene synes å gå i retning av en stadig mer profesjonalisering av organiseringen og saksbehandlingen rundt gaveinstituttet.

Utvalget har merket seg at Kredittilsynet i de seneste år har hatt til behandling flere saker som gjelder gavetildeling via stiftelser som etableres av sparebanker for næringsformål. En større regional sparebank fikk positiv tilbakemelding fra tilsynet da den ønsket å opprette en stiftelse med det vedtektsfestede formål *"å bidra til næringsutvikling i sin region gjennom å yte kapitaltilskudd til næringsrettede tiltak i de geografiske områdene hvor sparebanken har sin virksomhet."* Det er her tale om en type stiftelser som er underlagt stiftelsesloven og Stiftelsestilsynet. De vil være basert på bidrag fra banken, men vil også over tid selv i større eller mindre grad kunne motta avkastning på sine investeringer, som igjen kan pløyes tilbake for ytterligere tiltak og investeringer. Stiftelsens styre vil eksempelvis kunne bestå av personer oppnevnt av banken, samt typisk en oppnevnt av kommunen eller fylket. I tilknytning til slike stiftelser vil det reise seg skattemessige spørsmål. Her kan opplyses at Skattedirektoratet i en konkret sak 13.11. 2006 i form av en såkalt bindende forhåndsuttalelse ikke fant grunnlag for skattefrihet etter skatteloven § 2-32 for en stiftelse etablert av en sparebank, der det ut fra en konkret tolking ble lagt til grunn at formålet var ervervsmessig i relasjon til nevnte bestemmelse.

c) Gave- og forvaltningsregler i hhv. Finland, Danmark og Sverige

I Finland synes det ikke å være gitt spesifikke regler for bankenes adgang til å gi gaver. Det gjelder heller ikke for stiftelsene spesifikke regler, for eksempel maksimumsregler, for utdelinger. Det er imidlertid et vilkår at den må dele ut halvparten av årlig avkastning for å kunne være skattefri. Det finnes heller ikke lovbestemte krav eller begrensninger mht salg av de aksjer som stiftelsen sitter med i banken, slik at stiftelsen vil kunne selge seg ut. Stiftelsen

er berettiget til å plassere sine midler for eksempel i lokale selskaper forutsatt at plasseringen kan betraktes som ”trygg och inkomstbringande”. På den annen side er stiftelsen forhindret fra å plassere sine midler på en slik måte at den ”bedriver affärsverksamhet”. Sparbanksförbundet tolker dette slik at stiftelsen således ikke kan ”vara någon aktiv aktör i den lokale näringsutvecklingen”.

I Danmark åpner loven for at en sparekasse av årets overskudd kan disponere beløp for ”almennyttige eller velgørende formål”. Det er imidlertid satt et tak tilsvarende 10 prosent av overskuddet for slike gavedisposisjoner dersom bankens solvensprosent er mindre enn 15 prosent. M.h.t. stiftelser er regelen at en sparekasses omdannelse til aksjeselskap kan skje etter hhv den såkalte ”fondsmodeLL” eller etter ”reservefondsmodeLLen”. Den praktisk brukte er den førstnevnte fondsmodeLL, som innebærer at aksjene overtas av et ”ervervsdrivende” fond. Fondets primære oppgave er å videreføre ”den af sparekassen eller andelskassen drevne virksomhet”. Lokale Pengeinstitutter har opplyst at det ikke er ”noget til hinder for at fonden udover formålet at videreføre pengeinstitutvirksomheten får som formål at drive finansieringsvirksomhet gennem aktiebesiddelse i andre finansielle institutioner eller virksomheder, så længe det primære formål respekteres. Der kræves ikke noget eksternt uddelingsformål, men almennyttig virksomhed kan være et blant flere formål”. Det følger av loven om ervervsdrivende fond at hvor mye som skal deles ut, beror på flere forhold, men utgangspunktet er at etter rimelige avsetninger skal overskuddet anvendes for formålet. Utdeling kan skje på grunnlag av årsresultat og reserver, samt evt. kapitalnedsettelsesbeløp. Myndighetene kan pålegge et fond å dele ut enten mer eller mindre i et bestemt år.

I Sverige kan sparebankene gi gaver til allmenntytige og tilsvarende (”jamförliga”) formål, forutsatt at det finnes forsvarlig ut fra hensynet bankens stilling og omstendighetene for øvrig. For stiftelser gjelder ingen spesifikke grenser, for eksempel maksimumsregler, for stiftelsens utdelinger. Stiftelsene skal imidlertid fremme ”sparsamhet” i Sverige ved å være aksjeeier i bank og/eller foretak innen sparebanksektoren, og derigjennom fremme sparebanknæringsens grunnleggende ideer og verdier, samt sparebanksektorens konkurransevne. Stiftelsene kan videre gjennom gaver fremme næringsliv, forskning og utdanning, idrett og kultur innen virksomhetsområdet for sparebanken.

d) Oppsummering

Utvalget finner på bakgrunn av ovennevnte ikke grunnlag for å foreslå endringer i reglene om hva det kan gis gaver til. Med hensyn til størrelsen på gavetildelingen, vises til punkt 3.6 nedenfor.

3.6 Fordeling av underskudd/overskudd i grunnfondsbevisbanker – utvanning

a) Overskuddsdisponering – gjeldende regler

Grunnfondsbevisforskriften §§ 14 og 26 fastsetter rammene for fordeling av overskudd på henholdsvis kontantutbytte, utjevningsfondet og sparebankenes fond. Dessuten fastsetter sparebankloven § 28 rammer for hvor stor del av overskuddet som kan utdeles til gaver. I tillegg angir grunnfondsbevisforskriften § 28 prioritetsrekkefølgen for hvordan grunnfondsbeviskapitalen, utjevningsfondet, overkursfondet, sparebankenes fond og gavefondet skal nedskrives i tilfelle en eventuell underskuddsituasjon eller ved avvikling av banken. Dårligst prioritet har sparebankenes fond, gavefondet og utjevningsfondet som nedskrives forholdsmessig ved en eventuell underskuddsituasjon eller ved avvikling av institusjonen. Deretter følger overkursfondet, mens grunnfondsbeviskapitalen har best prioritet.

I henhold til grunnfondsbevisforskriften §§ 14 og 26 er det begrensninger i samlet adgang til å utbetale utbytte og til å avsette til utjevningsfond. Summen av årlig utbytte og de årlige avsetninger til utjevningsfondet kan som hovedregel ikke utgjøre større andel av overskuddet enn grunnfondsbevisbrøken definert som grunnfondsbeviskapitalen, overkursfondet og utjevningsfondets andel av sparebankens egenkapital. Av den resterende del av overskuddet kan inntil 25 prosent utdeles til allmennyttige formål eller kan avsettes til et *gavefond* med samme formål. Det resterende overskuddet avsettes til sparebankens fond.

Dette innebærer at sparebankens fond får den "eierløse kapital" relative andel av overskuddet i form av fondsavsetning (fratrasket utdeling til allmennyttige formål). Slik sett kan gaver ses på som den del av avkastningen av den oppsparte "eierløse" kapital som forstanderskapet beslutter å tilbakeføre til samfunnet. Dog vil en utvidet gaveadgang være et hensiktsmessig verktøy både i en forsterket allmennyttig virksomhet og i en tilpasning ved eventuell overkapitalisering.

Avsetningen til grunnfondsbeviserens fond (utjevningsfondet) blir på tilsvarende måte redusert med den andelen som betales ut som utbytte. Grunnfondsbeviserens eierandel (grunnfondsbevisbrøken) blir dermed hvert år redusert dersom den relative andelen som utbetales i form av kontantutbytte overstiger den relative andelen avsetningen til sparebankens fond blir redusert med som følge av gavetildelingen. Maksimal gavetildeling av årets overskudd utgjør 25 % av "den eierløse kapital" overskuddsandel. Det vanlige er at grunnfondsbevisbankene utbetaler vesentlig mer i kontantutbytte enn 25 % av grunnfondsbeviserens andel av overskuddet, og brøken blir dermed redusert. For øvrig har avsetning til gavefond samme effekt som avsetning til sparebankens fond. Det er øvrige gavedisponeringer, inklusive disponeringer fra gavefondet, som virker begrensende på reduksjonen i grunnfondsbevisbrøken.

b) Markedsmessige forhold - utvanning

Grunnfondsbevisbankene utbetaler normalt et høyt kontantutbytte. Mens gjennomsnittlig utbytte på hovedlisten på Oslo Børs i 2005 utgjorde 2,5 prosent av markedskurs, var kontantutbyttet for sparebankene på 6,8 prosent. Det er flere årsaker til dette:

- Grunnfondsbevisererne har ikke full kontroll på utbyttetildelingen som følge av at de er i mindretall i forstanderskapet. Det er sikrest å ta ut utbyttet.
- Som følge av at en andel av overskuddet går til sparebankens fond kan banken bli overkapitalisert og dermed ikke oppnå konkurransedyktig egenkapitalavkastning. Det er denne avkastning som, grunnet utbyttereglene, tilfaller så vel grunnfondsbevisereren som sparebankens fond. *Grunnfondsbevisererne vil normalt alltid få en avkastning (summen av avsetning til utjevningsfond og kontantutbytte) som er lik sparebankens egenkapitalavkastning.*
- Grunnfondsbevis tiltrekker seg personer som søker kontantutbytte. For eksempel viser aksjonæroversikter at privatpersoner er en omfattende eiergruppering.

Sparebankens fond blir, korrigert for gaver, tildelt sin overskuddsandel i form av avsetninger, mens grunnfondsbevisererne blir tildelt sin andel, utenom utjevningsfondet, i form av kontanter. Når grunnfondsbevisererne blir tilordnet sin relative andel av egenkapitalavkastningen, får de den avkastningen av årets overskudd som de har krav på. Det er like fullt et "men" fra markedets ståsted:

Særegenheter ved grunnfondsbeviset leder til høyt kontantutbytte. Grunnfondsbeviserne eier ikke banken, men en andel av egenkapitalen. Fordi egenkapitalandelen til grunnfondsbeviserne faller over tid (når kontantutbyttets andel av grunnfondsbevisernes overskudd er høyere enn gavetildelingens andel av sparebankfondets overskudd), kan kursutviklingen for grunnfondsbevisene bli negativt påvirket. Dette kompenseres med høyt kontantutbytte som igjen fører til redusert grunnfondsbevisbrøk. En kommer på en måte inn i en vond sirkel som leder til kontinuerlig fall i grunnfondsbevisbrøken. Høyt kontantutbytte gir således den effekt som er skissert nedenfor.

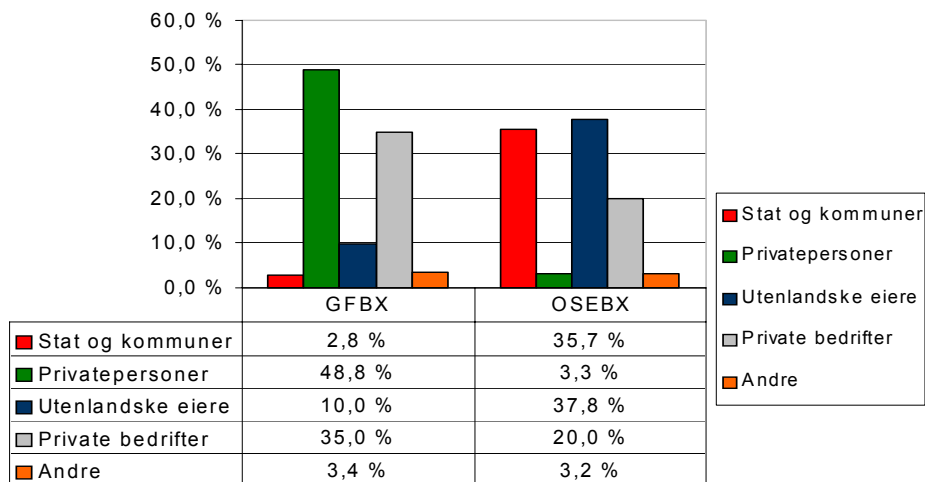
Gjennom overskuddsdisponeringen øker sparebankfondet sin eierandel. Det som skjer, kan på mange måter sammenlignes med at det i sparebanken emitteres egenkapital mot sparebankens fond til pari kurs. Hvis en grunnfondsbeviser skulle ønske å opprettholde sin andel av bankens egenkapital, må vedkommende kjøpe grunnfondsbevis til børskurs som i de dominerende sparebanker er vesentlig over pari kurs.

På den annen side skal det bemerkes at emisjoner virker motsatt av utvanning og til gunst for grunnfondsbeviserne, til tross for at emisjoner gjøres til kurs langt over pari. Disse eier overkursfondet. Fordi overkursen innbetales til fond eiet kun av grunnfondsbeviserne, kan emisjonen betraktes som en innvanning av grunnfondsbeviserne til pari kurs.

Institusjonelle investorer og en rekke større investorer oppfatter utvanningseffekten som problematisk. Dette gjenspeiles bl.a. i liten til manglende interesse for grunnfondsbevis i banker med lav grunnfondsbevisbrøk (utbyttepapirer). Utvanningseffekten vil kunne resultere i at noen grunnfondsbevisbanker, typisk banker hvor grunnfondsbeviserne står for en betydelig del av egenkapitalen, vil vurdere om de fortsatt vil være tjent med å forbli grunnfondsbevisbanker. Rammebetingelsene for grunnfondsbeviset vil her være av særdeles stor betydning.

I figuren på neste side vises forskjellen i eierstruktur mellom grunnfondsbevisindeksen (GFBX) og hovedindeksen (OSEBX). Mens 49 prosent av grunnfondsbevisene eies av privatpersoner, utgjør eierandelen på hovedlisten bare vel 3 prosent.

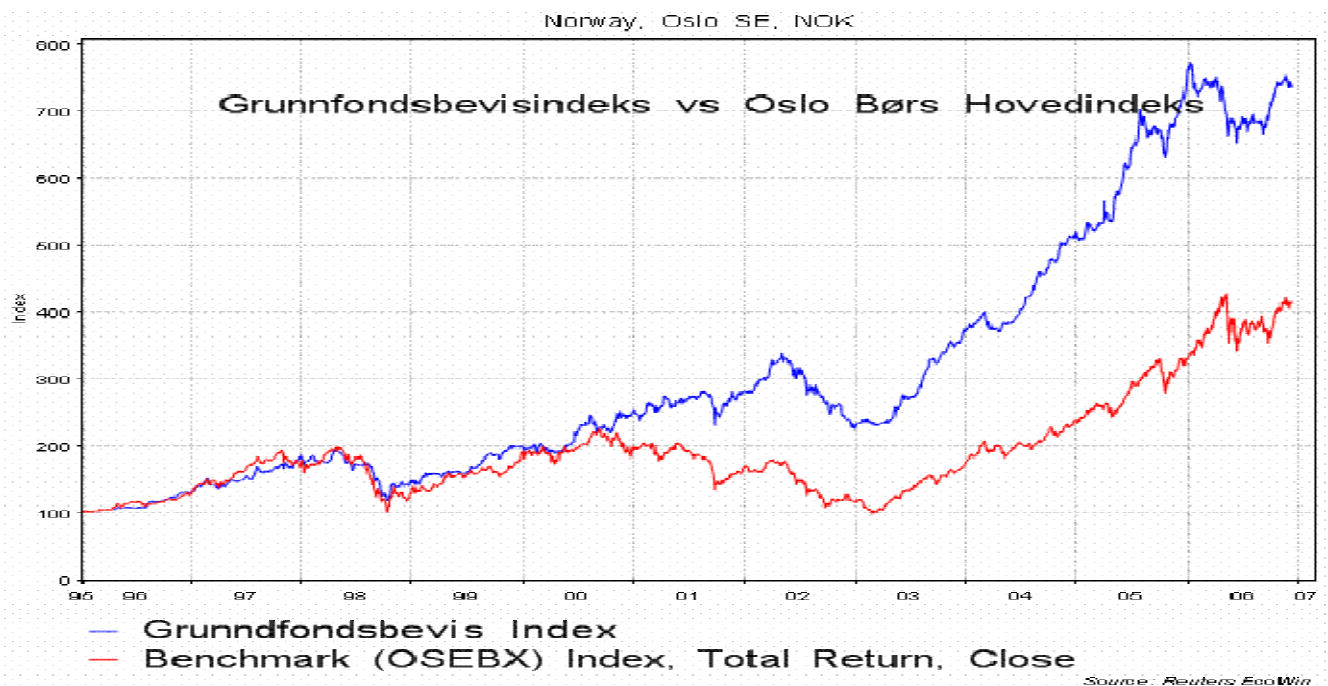
Eierstruktur på Oslo Børs (31.10.06)



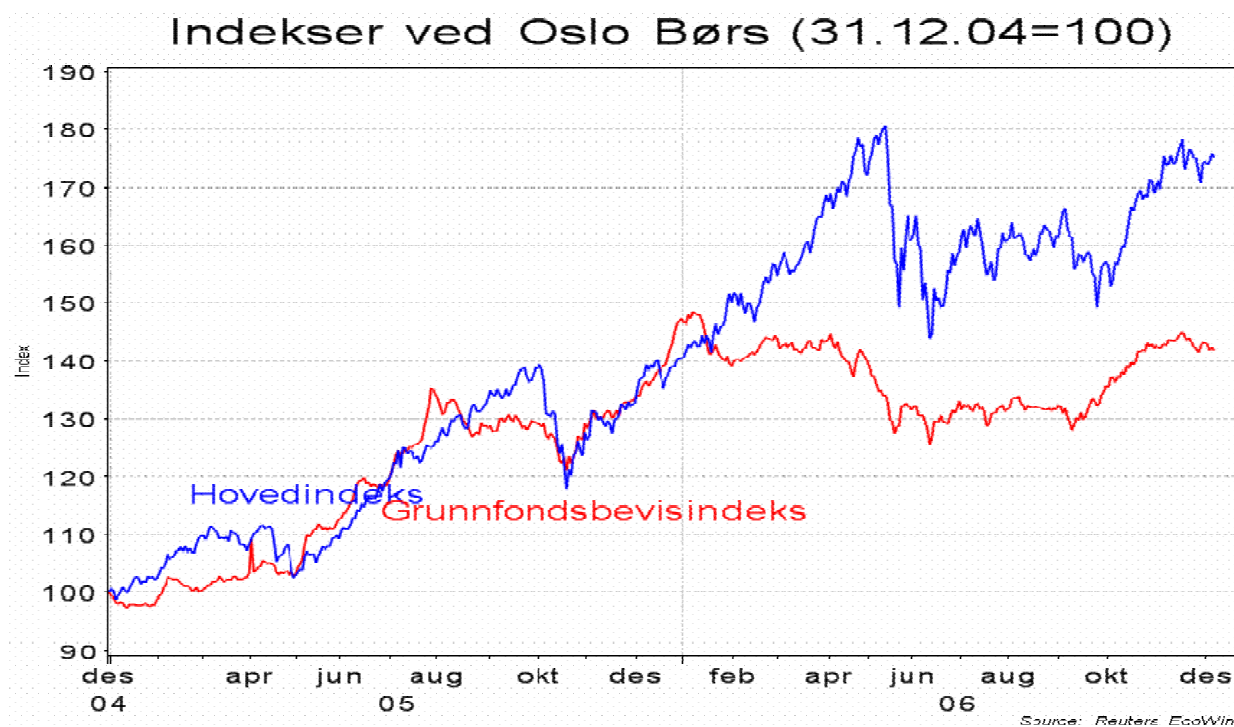
Utvanningseffekten er nærmere belyst i vedlagte notat utarbeidet av konserndirektør Torbjørn Martinsen i SpareBank 1 Gruppen.

Til tross for utvanningseffekten har grunnfondsbevisene hatt en positiv utvikling de siste årene, dog svakere enn Oslo Børs' totalindeks det siste året. Det må bemerkes at sparebankene har hatt meget god egenkapitalavkastning i de senere år. I kurven nedenfor vises at kursutviklingen for grunnfondsbevis har vært bedre enn hovedindeksen fra år 2000. Den neste kurven viser imidlertid en svakere utvikling fra begynnelsen av 2006.

Figur GFBX og OSEBX 1995 - 2006



Figur GFBX og OSEBX jan 2005 – november 2006



c) Konsekvenser av utvanning og fallende grunnfondsbevisbrøk

Utvanningseffekten kan under dagens rammebetingelser motvirkes ved:

- Intet eller lavt kontantutbytte. I dette tilfelle vil det meste av avkastningen til grunnfondsbeviserne komme i form av avsetning til utjevningsfondet, og grunnfondsbevisbrøken holdes da konstant eller øker.
- Utdeling til allmennyttige formål. Dette er begrenset til 25 % av årets overskudd etter utdeling av utbytte til grunnfondsbeviserne. Jo mer av overskuddet som utbetales til allmennyttige formål, jo mindre vil gå til sparebankens fond, og utvanningseffekten blir redusert.
- Emisjoner. Ved ordinære emisjoner økes grunnfondsbevisernes andel av sparebankens egenkapital slik at grunnfondsbevisbrøken øker.
- Utstedelse av utbyttebevis. I dette tilfelle har grunnfondsbeviserne valget mellom kontantutbytte og grunnfondsbevis. Det vanlig i aksjeselskaper er at de som velger utbytteaksjer, får en viss rabatt på bekostning av dem som velger å motta kontantutbytte.

Problemet ved å tilbakeholde overskudd eller ved emisjoner, er at banken får økt egenkapital og dermed overkapitalisering som en mulig konsekvens.

Nedenfor er det gitt en oversikt over utviklingen i grunnfondsbevisbrøken fra 1995 til 2005 for de banker som har hatt grunnfondsbevis i hele perioden. Tallene viser at alle de større sparebankene har hatt fall i grunnfondsbevisbrøken. Flere av bankene har i perioden kompensert høy vekst med grunnfondsbevisemisjoner. Dessuten vil underskudd ett år i en bank, i vesentlig grad bli belastet sparebankens fond som følge av at grunnfondsbevis har bedre prioritet enn disse. Grunnfondsbevisbrøken vil dermed øke.

Banker	2005	1995
SPAREBANK 1 SR-BANK	53,0	73
SPAREBANK 1 MIDT-NORGE	49,8	65
SPAREBANKEN VEST	8,4	21
SPAREBANK 1 NORD-NORGE	35,6	61
SPAREBANKEN MØRE	47,5	58
SANDNES SPAREBANK	51,3	41
SPAREBANKEN ØST	37,2	66
SPAREBANK 1 VESTFOLD	26,1	33
TOTENS SPAREBANK	58,0	51
SPAREBANK 1 KONGSBERG	25,6	31
INDRE SOGN SPAREBANK	37,6	23

De fleste banker er i økende grad opptatt av å ha en optimal kapitalstruktur blant annet for å oppnå en riktig prissetting av egenkapitalen. Dette vil også gjelde for de børsnoterte grunnfondsbevisbankene. Med dagens regelverk for grunnfondsbevis, vil det kunne være vanskeligere for en grunnfondsbevisbank å oppnå en optimal kapitalstruktur enn for en aksjebank på grunn av mindre mulighet til å unngå overkapitalisering. Dette skyldes at sparebankens fond tilbakefører en betydelig del av sin andel av overskuddet i banken. I perioder der banken tilbakeholder en større andel av overskuddet enn hva som er veksten i bankens beregningsgrunnlag, vil bankens kapitaldekning øke. Den kan fort bli større enn hva som er nødvendig for bankens drift. Dette kan medføre at banken blir overkapitalisert. I kapitalmarkedet vil en slik kapitalstruktur kunne ha negative konsekvenser for prissettingen av bankens egenkapital.

For banker med *stadig økende egenkapitalprosent*, vil det være vanskelig å opprettholde egenkapitalavkastningen over tid. Det oppstår overkapitalisering i den forstand at sparebanken ikke kan gi konkurransedyktig egenkapitalavkastning, og dermed ikke gi konkurransedyktig avkastning til grunnfondsbeviserne. Da vil grunnfondsbeviset fremstå som et rent utbyttepapir der utbyttet fastsettes av egenkapitalavkastningen, og det vil være mindre aktuelt for banken å anvende utjevningsfond.

Dersom veksten i forvaltningen er høyere enn egenkapitalavkastningen, vil det kunne oppstå mangel på egenkapital. Det vil da være aktuelt å emittere grunnfondsbevis med den følge at utvanningseffekten blir reversert.

Faren for overkapitalisering kan føre til at enkeltbanker faller for fristelsen til å ekspandere på risikofylte områder som de ellers ikke hadde prioritert. Ved å øke utlånene reduseres

overkapitaliseringen. Under forutsetning av at det er en sunn vekst og at de nye engasjementene gir god avkastning, vil egenkapitalavkastningen øke.

Grunnfondsbevisbankene vil etter gjeldende regler ha liten mulighet til å styre egenkapitalen over tid. På kort sikt kan størrelsen på egenkapitalen reguleres ved endringer i sammensetningen av kontantutbytte og avsetning til utjevningsfond. På lengre sikt vil en stadig større andel av overskuddet bli tillagt sparebankens fond. Banken kan imidlertid nedjustere egenkapitalen ved reduksjon av grunnfondsbeviskapitalen. Dette kan gjøres ved kjøp av egne grunnfondsbevis eller ved nedsettelse av grunnfondsbeviskapitalen. I begge tilfeller vil grunnfondsbevisbrøken bli redusert.

d) Tiltak for å motvirke utvanningseffekten

Utvalget er av den oppfatning at utvanningseffekten er et problem for grunnfondsbevisbanker. Særlig gjelder det de sparebanker med betydelig grunnfondsbevisandel, som henvender seg til institusjonelle investorer og som gir utbytte i kombinasjon av kontantutbytte og avsetning til utjevningsfond. En sparebank som over tid utbetaler grunnfondsbeviserens overskuddsandel kontant, kan ha en annen inngang til utvanningseffekten og dens betydning for grunnfondsbeviserne. Like fullt er det problematisk med utvanning, fordi det vil kunne ramme interesse, kursutvikling og likviditet i papiret, samt at grunnfondsbeviskapitalen blir så marginalisert over tid at tiltak kan bli påkrevd med mindre innløsning vurderes. De tiltak som foreslås, er derfor av sentral betydning i tilpasning av egenkapitalen og dens sammensetning også for slike banker.

e) Gavetildeling

Utvalget har ovenfor pekt på at utvanningseffekten vil utgjøre et problem for grunnfondsbevisbankene over tid dersom egenkapitalavkastningen er større enn veksten i beregningsgrunnlaget. Det mest nærliggende tiltak for å motvirke utvanningseffekten er å endre reglene for tildeling av gaver til allmennyttige formål. Rammen for gavetildeling på 25 prosent blir i dag fullt utnyttet av flere av grunnfondsbevisbankene. Ved å tildele gaver, oppnår de både å markere seg som samfunnsinstitusjoner og å hindre for sterk utvanning av grunnfondsbevisbrøken. For grunnfondsbevisene vil det således være en stor fordel at bankene står friere til å utdele til allmennyttige formål.

En mulighet er å gå inn for samme gavetildeling i prosent av avsetning til den eierløse kapital som kontantutbyttets andel av grunnfondsbeviserens overskudd. Tildeles X prosent av grunnfondsbeviserens andel av overskuddet i kontantutbytte, kan inntil X prosent av det resterende overskudd (den eierløse kapitalens andel) anvendes til gaver etter vedtak i forstanderskapet. I så fall vil grunnfondsbevisbrøken holdes uendret. I grunnfondsbevisbanker som deler ut hele grunnfondsbeviserens andel i kontantutbytte og ikke noe til utjevningsfond, kan det resterende overskuddet tildeles allmennyttige formål innen rammen av hva som er forsvarlig.

Det følger av loven at stiftelsen i aksjesparebank og tradisjonelle sparebanker skal underlegges parallelle regler for gavetildeling. Dette spørsmål vil kunne komme opp som en problemstilling når en kommer med forslag om å øke satsene for gavetildeling. Utvalget er prinsipielt av den oppfatning at det i utgangspunktet bør være parallellitet på dette punkt. For sparebanker som baserer hele sin kapitaloppbygging på akkumulert overskudd, vil det være mindre aktuelt å anvende en utvidet adgang til å utdele til gaver fullt ut.

Utvalget er på prinsipielt grunnlag og etter en samlet vurdering av den oppfatning at gavetildelingen etter sparebankloven § 28 ikke lenger bør være underlagt en kvantitativ begrensning, men en generell forsvarlighetsstandard. Utvalget viser til at det kan være vanskelig å fastsette og begrunne en eksakt prosentvis grense. Det kan også vises til at utdeling til grunnfondsbeveiseierne (utbytte) ikke er begrenset på en slik måte (sparebankloven § 2 annet ledd), men følger aksjelovens utbyttesystem om forsvarlighet. Utvalget har derfor funnet det prinsipielt riktig at det ikke settes en nominell (prosentvis) grense for gavetildelingen. Utvalget presiserer at en med dette ikke foreslår en ”full frihet” for gavetildeling. Gavetildelingen må som annen utdeling, være basert på en forsvarlighetsvurdering og være saklig begrunnet, for eksempel ut fra et formål om å hindre utvanning, tilpasse kapitalstrukturen og forsterke samfunnsgagnlig virksomhet. Bankens styrende organer er nærmest til å foreta denne vurderingen. Det bør derfor være den enkelte bank som ut fra en konkret vurdering avgjør hvor mye som skal deles ut. Utvalget foreslår etter dette at sparebankloven § 28 første ledd endres sålydende:

”Overskudd av en sparebanks virksomhet etter fradrag av rente av eventuelle grunnfondsbevis i henhold til § 2, annet ledd skal legges til sparebankens fond, eller brukes til allmennyttige formål. Det kan ikke besluttes utdelt mer til allmennyttige formål enn det som er forenlig med forsiktig og god forretningsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter regnskapsårets avslutning.”

f) Opprettelse av reservefond

Et annet alternativ vil være at det opprettes et fond i banken som ikke gir rett til andel av overskuddet. Dette kan gjøres ved at forstanderskapet kan fatte vedtak om at inntil den del av avkastningen til den ”eierløse kapital” som ikke anvendes til gaver og gavefond, plasseres i et ”Reservefond”. Det forutsettes at ved avsetning til utjevningsfond skal det avsettes tilsvarende til sparebankenes fond slik at det ikke avsettes mer til reservefond enn at grunnfondsbevisbrøken holdes konstant.

Utvalget mener imidlertid at et eventuelt reservefond bør ha følgende egenskaper:

- Fondet unntas ved beregning av brøken i grunnfondsbevisforskriften §§ 14 og 26. Dette innebærer at grunnfondsbevisbrøken vil være uendret fra et år til det neste dersom avsetningsmulighetene utnyttes maksimalt.
- Reservefondet gis dårligst prioritet etter grunnfondsbevisforskriften § 28. Dette innebærer at ved en underskuddsituasjon vil reservefondet bli belastet først. Dersom fondet er tilstrekkelig, vil grunnfondsbevisbrøken forbli uendret. I dag medfører en underskuddsituasjon at brøken øker.
- Ved en emisjon kan økningen av grunnfondsbevisbrøken nøytraliseres ved å overføre deler av reservefondet til sparebankenes fond. Dette hindrer en ”innvanningseffekt”
- En mulighet er at overkursfondet får svekket prioritet og likestilles med reservefondet. Det er også en mulighet at fremtidig opparbeidete overkursfond tilfaller reservefondet.

Innvendingen mot forslaget vil bl.a. kunne være at den del av overskuddet som blir kanalisert til reservefondet ikke får avkastning på linje med grunnfondsbeveiseierne og sparebankenes fond. På den annen side kan det hevdes at dette er en fornuftig løsning for å motvirke de negative konsekvensene av utvanning. Dessuten vil forstanderskapet stå fritt til å velge innenfor gitte grenser hvor mye de skal avsette til dette fondet, og om et slikt fond skal etableres.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn som et supplement at det vurderes å innføre ”Reservefondsløsningen” ved at det foretas endringer i grunnfondsbevisforskriften, og at det åpnes for etablering av et reservefond som forutsettes holdt utenom ved brøkberegning for beregning av overskudd.

Dette forutsetter at det tas inn en bestemmelse i grunnfondsbevisforskriften om reservefond, samt endring i forskriften §§ 14, 26 og 28.

Utvalget ser at en ordning med reservefond reiser en del problemstillinger og spørsmål som må utredes nærmere. Utvalget legger derfor til grunn at endringsforslagene ikke nødvendigvis er uttømmende, idet ytterligere utredning som nevnt er nødvendig.

§ 14 første ledd tredje punktum foreslås endret til:

Summen av det årlig utbyttet og de årlige avsetninger til utjevningsfondet kan ikke utgjøre større andel av korrigert overskudd enn grunnfondsbeviskapitalens, overkursfondets og utjevningsfondets andel av institusjonens totale ansvarlige kapital minus fond for vurderingsforskjeller, fondsobligasjoner, reservefond og ansvarlig lånekapital, jfr. denne forskrifts § 26.

I tillegg foreslås ny § 26 a): Reservefond:

Øverste myndighet i en sparebank kan avsette helt eller delvis av den del av det årlige overskuddet som ikke tilfaller grunnfondsbeviserne eller som ikke blir utdelt i gaver, til et reservefond. Den årlige avsetningen er begrenset slik at grunnfondsbevisernes eierandel ikke øker fra foregående år. Fondet nedskrives ved en underskuddssituasjon.

Ved forhøyelse av grunnfondsbevis skal reservefondet helt eller delvis bli overført til sparebankens fond for å nøytralisere økningen i grunnfondsbevisbrøken.

§ 26 annet ledd punkt 1 første punktum endres til:

Summen av det årlig utbyttet og de årlige avsetninger til fondet og kontantutbytte kan ikke utgjøre større andel av korrigert overskudd enn grunnfondsbeviskapitalens, overkursfondets og utjevningsfondets andel av institusjonens totale ansvarlige kapital minus fond for vurderingsforskjeller, fondsobligasjoner, reservefond og ansvarlig lånekapital, jfr. denne forskrifts § 26.

I forskriften § 28 foreslås følgende endring i prioritetsrekkefølgen:

I annet ledd inntas som punkt 6:

6 Reservefondet.

Tredje ledd endres til:

Reservefondet i en sparebank nedskrives først ved en eventuell underskuddssituasjon eller ved en avvikling av institusjonen. Deretter nedskrives utjevningsfondet, grunnfondet og gavefondet forholdsmessig.

g) Andre mulige tiltak

Utvalget viser til redegjørelse under pkt. 3.2 c) om Hallingdalmodellen når det gjelder konvertering av grunnfond til grunnfondsbeviskapital. For eksisterende grunnfondsbevisbanker kan slik mulighet i praksis også omfatte, eller begrenses til, grunnfondets overskuddsandel.

3.7 Rådgivere og formidlere

Utvalget viser til at det er etablert en rekke rådgivere og formidlere innen finansielle tjenester. Etter gjeldende rett kreves det i utgangspunktet ikke konsesjon eller offentlig tillatelse for å drive slik virksomhet som sådan. Utvalget har også merket seg at det er svært beskjedne lovmessige krav som stilles til virksomheten. Et unntak må her gjøres for forsikringsformidlere som er regulert ved lov 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling. Loven oppstiller bl.a. krav om tillatelse fra Kredittilsynet og krav til meglingsvirksomheten. Det samme gjelder formidlere av derivater som er regulert av verdipapirhandelloven som omtales nedenfor.

Det er vanskelig å kartlegge antall og volumer. Sparebankforeningen gjennomførte en kartlegging vinteren 2006, og anslo da at det kunne dreie seg om rundt 100 firmaer med om lag 1000 ansatte. Volumene ble på forsiktig grunnlag anslått til 40 mrd. kr. årlig.

Når det gjelder rådgivere, må det skilles mellom de rådgivere som alene gir generelle økonomiske råd til sine kunder og de som også gir konkrete råd om plassering i enkeltprodukter i bank, verdipapirhandel mv. Rådgiverne kan videre være uavhengige av - eller opptre som agent for - andre finansinstitusjoner, og vil da normalt også være formidlere.

Når det gjelder gjeldende regulering innen dette segmentet, kan det vises til at formidling av lån er regulert i finansieringsvirksomhetsloven kap. 4. Enhver som skal drive låneformidling må melde virksomheten til Kredittilsynet, og dersom virksomheten drives i strid med lov, kan den kreves opphørt. Loven inneholder også en bestemmelse om omsorgs- og opplysningsplikt om bl.a. effektiv rente som også inkluderer formidlingsprovisjon. Loven gir også hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om formidlingsvirksomheten og å gi pålegg om sikkerhetsstillelse for det ansvar formidleren kan pådra seg ved sin virksomhet. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet. Det er for øvrig ikke stilt nærmere offentligrettslige krav til virksomhetens organisering eller kapital.

Finansmegleroppdrag, herunder låneformidling, er videre regulert av finansavtalelovens kap. 5, lov 25. juni 1999 nr. 46. Det gis her en rekke kjøreregler for oppdraget når dette er knyttet til avtaler om innskudd, lån og kausjon.

Finansavtaleloven kap. 6 gir også regler om agent og rådgivningsoppdrag når dette helt eller delvis er knyttet til avtaler om innskudd, lån og kausjon. Også her oppstilles det kjøreregler for oppdraget.

Når det gjelder formidling og rådgivning innen finansielle instrumenter (verdipapirhandel), er dette regulert av verdipapirhandelloven. Utgangspunktet er at utøvelse av såkalte investeringstjenester er konsesjonspliktig. Den rene rådgivningsvirksomhet er ikke omfattet av konsesjonsplikten. Det er også gjort unntak for formidling av omsettelige verdipapirer, men ikke derivater, så lenge det ikke forestås oppgjør, jf. lovens § 7-1 tredje ledd nr. 3. Nytt

er det at Kredittilsynet har innført regler som regulerer finansinstitusjonenes salg av såkalte sammensatte produkter. Sammensatte produkter er definert som ”spareprodukter som er satt sammen av en innskudds- eller obligasjonsdel og en derivatdel der kundens avkastning er knyttet til indekser eller nærmere definerte markedsvariabler, som aksjer, renter, råvarer, valuta eller porteføljer av enkeltaksjer, herunder aksjeindekserte obligasjoner og bankinnskudd med aksjeavkastning”. Kredittilsynet legger til grunn at sammensatte produkter er kombinasjonsprodukter som består av to eller flere selvstendige finansielle instrumenter som er satt sammen, en obligasjonsdel og en derivatdel. Kredittilsynet legger til grunn at salg av produkter med et derivatelement er konsesjonspliktig etter verdipapirhandelloven. Dette gjelder imidlertid ikke formidling av egenutstedte produkter eller innskuddsbaserte produkter, typisk bankinnskudd med aksjeavkastning (BMA). Kredittilsynet forutsetter at institusjonene innretter sin virksomhet etter ovennevnte retningslinjer innen 1. januar 2007.

Ved innføring av ny verdipapirhandellov som følge av gjennomføring av EUs verdipapirmarkedsdirektiv, vil også rådgivning og formidling i konkrete finansielle instrumenter bli konsesjonspliktig. Dette gjelder også omsettelige verdipapirer. Denne konsesjonsplikten omfatter således ikke den mer overordnede økonomiske rådgivning. Det vil etter de nye reglene også være mulig å opptre som bundet agent for et verdipapirforetak. En slik agent vil likevel ikke trenge konsesjon fordi verdipapirforetaket vil ha ansvaret for at virksomheten utøves i samsvar med lov. De nye lovreglene til gjennomføring av verdipapirmarkedsdirektivet er først ventet fra november 2007.

Utvalget bemerker oppsummeringsmessig at det er en rekke adferdsregler som regulerer agents og formidlers virksomhet utad mot kunden. Reglene er fragmentariske ved at de ulike virksomheter er regulert av ulike regelsett med varierende innhold. Dels er også virksomhetene regulert direkte, og dels er dette avledet ved at den som utøver den konsesjonspliktige virksomhet har ansvar for at agentens eller formidlers virksomhet utøves i samsvar med loven.

Det er imidlertid i liten grad offentligrettslig regulering i form av krav til konsesjon, organisering og kapital. Et unntak er her innen verdipapirmarkedet, og ved implementering av EUs verdipapirmarkedsdirektiv vil dette også gjelde konkret rådgivning og formidling av finansielle instrumenter (verdipapirer, derivater m.v.). Reglene vil imidlertid fortsatt være ulike for de ulike virksomheter. For å sikre like rammevilkår for finanskonsernens, herunder bankenes rådgivnings- og formidlingsvirksomhet og de frittstående aktørene, mener utvalget det er viktig at lik virksomhet reguleres likt. Et initiativ kan her være å anmode om at Finansdepartementet benytter forskriftshjemmelen i kapittel 4 i finansieringsvirksomhetsloven for å fastsette nærmere regler for låneformidlere.

Tatt i betraktning at forsikringsformidlere nå er regulert av en særlov, vil utvalget tilrå at det blir tatt initiativ til å lage en mer enhetlig og samlet regulering av rådgivnings- og formidlingsvirksomhet innen finansielle tjenester.

3.8 Forutsetning om kreditorsamtykke

Utvalget peker på at en omstrukturering i form av sammenslåing, omdanning m.v. forutsetter at det skjer et debtorskifte ved at en eller flere av bankenes forpliktelser overføres til en ny bank. Dette gjelder typisk innskudd i banken og bankens innlån for øvrig. Sistnevnte vil også kunne være lån tatt opp i det internasjonale markedet. Det alminnelige rettslige utgangspunkt er at bankens kreditorer må samtykke til et slikt debtorskifte på bankens side.

Etter sparebankloven § 47 skal vedtak om avvikling, sammenslutning eller overdragelse til annen bank meldes til Foretaksregisteret og kunngjøres i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon og to ganger i de aviser som er vanlig lest i distriktet.

Sammenslutning med eller overdragelse til annen bank kan ikke foretas uten at alle kjente skyldnader er sikret, og kan ikke gjennomføres før tre måneder etter kunngjøringen i Brønnøysundregistrenes elektroniske kunngjøringspublikasjon. Det er også gitt særskilte regler for ivaretagelse av innskytternes rettigheter. Dersom vedtaket innebærer endringer av betydning for innskytternes rettigheter eller for sikkerheten for innskytternes krav, har innskytterne rett til å si opp kontoen uten kostnader.

Ved en fusjon etter aksjelovens regler vil dette løses innen rammen av aksjelovgivningens regler, jfr. aksjeloven § 13-15 og allmennaksjeloven § 13-16. Utgangspunktet her er at en kreditor med uomtvistet og forfalt fordring kan reise innsigelser og kreve fordringen betalt. Er fordringen omtvistet eller ikke forfalt, kan kreditor kreve betryggende sikkerhet med mindre fordringen fra før er betryggende sikret. Disse reglene vil ikke komme til anvendelse på sparebanker, jfr. sparebankloven § 1 som fastsetter at aksjeloven ikke gjelder sparebanker med mindre annet er bestemt.

Når det gjelder omdanning, fastsetter finansieringsvirksomhetsloven § 2-20 annet ledd at kreditorene ikke kan motsette seg omdanning til aksjebank. I forarbeidene til bestemmelsen uttales følgende:

”Finansinstitusjonens forpliktelser overføres til selskapet, og kreditorene kan ikke motsette seg vedtaket. Etter lovutkastet § 2-19 er det ikke med noen bestemmelse om at kreditorene kan motsette seg omdanning i andre tilfeller enn hvor gjennomføringen ikke vil forringe den forutsatte sikkerhet eller forringelsen må anses som uvesentlig, jfr. finansinstitusjonsloven § 3-6. Omdannelsen vil ikke medføre noen tapping av midler fra virksomheten. I tilfelle av avvikling vil stiftelsen og andre aksjonærer få dekning for sine krav etter at alle andre kreditorer har fått dekning. På denne bakgrunn er det vanskelig å tenke seg det ville være noe reelt grunnlag for at kreditorene skal kunne motsette seg omorganisering. Under enhver omstendighet må slike sider vurderes i konsesjonsbehandlingen.”(Ot.prp. nr. 42 (1989-90) side 30).

Begrunnelsen for unntaket fra kreditorsamtykke synes etter dette å bygge på at den omdannede virksomhet videreføres i ny ”drakt”, og således ikke svekker kreditorene fordi alle aktiva og passiva overføres et nystiftet selskap, og at det ikke skjer noen tapping av midler fra virksomheten.

Utvalget peker på at løsningen på forholdet til kreditorene kan være styrende for valg av omstruktureringsmodell. Dette kan i seg selv tale for at en bør ha like regler. Utvalget legger imidlertid til grunn at det her er grunnleggende forskjell mellom 1) omdanning og 2) sammenslutning med og overdragelse til annen bank etter forslaget til sparebankloven § 47. Kreditorene får i sistnevnte tilfelle reelt sett en ny debitor i form av at også den andre bankens aktiva og passiva, herunder forpliktelser, kommer inn. Dette er m.a.o. ikke en ren videreføring av virksomheten slik som ved omdanning. Utvalget foreslår derfor ikke endringer i sparebankloven § 47 på dette punkt.

3.9 Utkontraktering

Utviklingen i de finansielle markedene gjør det stadig mer komplisert å drive bank. For det første er konkurransesituasjonen slik at markedet i større grad forutsetter at bankene er totalleverandører av finansielle tjenester. Videre er det en utvikling i mangfoldet og

kompleksiteten i produktene som tilbys. Det forutsettes også at bankene kan rådgi kundene i de ulike produktene. Det utvidede tjenestespekteret medfører også at bankene må forholde seg til langt flere og spesialiserte rammevilkår og ulike konsesjonsregler, for eksempel verdipapirlovgivningen. Disse rammevilkårene stiller også strenge krav til hvordan banken er organisert og at den har tilstrekkelig kompetanse og nødvendig fagpersonale. I tillegg vil for eksempel nye regnskapsregler og kapitaldekningsreglene (BASEL II) medføre store utfordringer for bankene, ikke minst for de små.

På bakgrunn av forannevnte, er det naturlig å se på om bankene kan utkontraktere enkelte oppgaver, eventuelt at dette gjøres via alliansene eller i samarbeid mellom enkeltbanker. Dette slik at ikke hver enkelt bank trenger å bygge opp all kompetanse internt eller ansette egne fagpersoner.

Gjeldende rett har ingen særskilte regler som setter grensene for hvilken utkontraktering en bank kan foreta. Slike regler er imidlertid fastsatt for verdipapirforetak (for tjenesten aktiv forvaltning), jfr. forskrift 7. mars 2003 nr. 289 om verdipapirforetaks bruk av oppdragstakere (utkontraktering) og for fondsforvaltningsselskaper, jfr. forskrift 8. juli 2002 nr. 798 om forvaltningsselskaper for verdipapirfonds bruk av oppdragstakere (utkontraktering). Disse reglene er spesialregler innen verdipapir- og fondsforvaltningsretten, men har relevans også for banker, fordi forskriftene antas å bygge på myndighetenes forståelse av hvilken adgang det er til å utkontraktere oppgaver for virksomhet som er konsesjonsbelagt. Det sentrale er at det foretak som utkontrakterer, selv må ha kompetanse og ressurser til å kunne vurdere risiko ved det utkontrakterte oppdrag, og at en fører nødvendig kontroll med oppdragstakers virksomhet.

De mer prinsipielle rammer for utkontraktering er drøftet av Banklovkommisjonen i utredning nr. 6, NOU 2001: 23 Finansforetakenes virksomhet. Utredningen er ennå ikke behandlet av departementet, men det må antas at en del av de prinsipper som Banklovkommisjonen har lagt til grunn også har ligget til grunn for ovennevnte forskrift for verdipapirforetak.

Banklovkommisjonen legger i utredningen kap. 5 til grunn at en finansinstitusjon ikke i sin helhet kan overlate til andre å utføre de tjenester institusjonen har konsesjon til. De sentrale deler av den konsesjonspliktige tjenesten må bankene således selv utføre.

Banklovkommisjonen legger imidlertid til grunn at konsesjonsplikten ikke er til hinder for en finansinstitusjon utkontrakterer virksomhet som er en del av den konsesjonspliktige virksomheten. Banklovkommisjonen oppstiller deretter en del vilkår som bør oppfylles for utkontraktering. I likhet med ovennevnte forskrift legges det bl.a. til grunn at banken selv må ha kontroll med og kompetanse til å vurdere oppdragstakers utførelse av de utkontrakterte oppgavene. Banklovkommisjonen foreslår følgende lovbestemmelse:

”§ 10-3 Bruk av oppdragstakere(bortsetting av virksomhet)

1. Et finansforetak kan gi et annet foretak i oppdrag å utføre enkelte avgrensede deler av den virksomhet det driver på grunnlag av konsesjon meddelt i henhold til loven her. Finansforetaket må ikke bruke oppdragstakere i et omfang eller på felter som innebærer at det overlater utførelsen av vesentlige deler av konsesjonspliktig virksomhet til andre, og heller ikke på en slik måte at tilsynet med dets samlede virksomhet blir vanskeliggjort.

2. Bruk av oppdragstakere er uten innvirkning på finansforetakets plikter og ansvar overfor kunder eller offentlig myndighet.

3. Avtale om bruk av oppdragstaker kan bare inngås i henhold til retningslinjer fra styret i finansforetaket. Styret skal påse at finansforetaket har de ressurser som er påkrevet for fortløpende å kunne vurdere og håndtere risiki knyttet til den virksomhet oppdraget omfatter og om den blir utført tilfredsstillende.

4. Oppdragsavtalen skal være skriftlig og angi hvilken virksomhet som omfattes av oppdraget. Avtalen skal gi finansforetaket rett til å fastsette retningslinjer for utførelsen og til å foreta kontroll for å påse at virksomheten blir tilfredsstillende utført. Finansforetaket skal også ha rett til å si opp avtalen med en måneds varsel.

5. Finansforetaket skal gi kredittilsynet melding om avtale om bruk av oppdragstaker, og gi opplysninger om oppdragstakeren og den virksomhet denne skal utføre. Avtalen skal vedlegges meldingen. Kredittilsynet kan gi finansforetaket pålegg om å si opp avtalen dersom Kredittilsynet finner at den er i strid med første ledd.

6. Kongen kan fastsette nærmere regler om bruk av oppdragstakere etter paragrafen her.”

Banklovkommisjonen har nå påbegynt arbeidet med å utarbeide en samlet lovgivning for finansinstitusjoner (-foretak), hvor også utkontraktering vil bli behandlet. Finansdepartementet vil således på ny bli forelagt disse spørsmålene.

Det er heller ikke i EU noen harmoniserte regler om utkontraktering, og dette er derfor løst på ulik måte i de forskjellige medlemsstatene. Det har imidlertid innen EU - som i Norge - vært en øket bruk av utkontraktering. Dette gjelder også over landegrensene. På denne bakgrunn, og for å sikre et effektivt tilsyn, er CEBS (The Committee of European Banking Supervisors) i ferd med å utarbeide en standard for utkontraktering. Det har også vært påpekt at det er viktig å se dette i sammenheng med det nye verdipapirmarkedsdirektivet (MiFID) som også har regler om utkontraktering som vil gjelde for banker som utøver investeringstjenester. Dette direktivet skal også gjennomføres i Norge, med iverksettelsesfrist 1. november 2007. Arbeidet i CEBS pågår fortsatt, og det har nylig vært nye høringer rundt dette. I CEBS' utkast til standarder forutsettes det at banken har det overordnede ansvaret for kontroll med risikoen ved utkontraktering. Videre forutsettes det at styrets og ledende ansattes ansvarsoppgaver ikke kan utkontrakteres. Som eksempel nevnes bl.a. fastsettelse av risikostrategi. Utkastet til standarder synes videre å bygge på et prinsipp om at visse deler av konsesjonspliktig kjernevirksomhet, slik som mottak av innskudd og utlån, ikke skal kunne utkontrakteres med mindre dette gjøres til en institusjon som har relevante konsesjoner. For øvrig synes utkastet til standarder å bygge på at annen virksomhet, herunder også vesentlige deler av virksomheten, skal kunne utkontrakteres så lenge nærmere angitte overordnede forutsetninger er oppfylt. Et sentralt hensyn er for øvrig at utkontraktingen ikke hindrer effektivt tilsyn, herunder at tilsynet også kan omfatte den det er utkontraktert til. For virksomhet som ikke anses som vesentlig, bygger utkastet til standarder på at det ikke skal være restriksjoner på utkontraktering.

Utvalget mener det er viktig at reglene for utkontraktering utformes slik at bankene, og særlige de små bankene, kan drive virksomhet på en kostnadseffektiv og praktisk måte. Dette forutsetter bl.a. at støttefunksjoner, systemløsninger og områder hvor det er behov for spesialkompetanse m.v., kan utkontrakteres. Utvalget legger til grunn at både Banklovkommisjonens utkast og CEBS' utkast til standarder, åpner for at det kan foretas en slik nødvendig utkontraktering, herunder deler av den konsesjonspliktige virksomheten. Det er neppe problematisk at de helt sentrale delene av den konsesjonspliktige virksomheten, slik som mottak av innskudd og kredittgivning, ikke kan utkontrakteres. Bankene vil etter dette

kunne konsentrere seg om utførelsen av de konsesjonspliktige tjenestene overfor kundene, mens støttefunksjoner m.v. settes ut.

Et praktisk eksempel er behovet for utkontraktering av regnskaps- og kapitaldekningsystemer, eventuelt at dette gjøres i samarbeid med andre banker eller innen alliansene. Når det gjelder Basel II-reglene, er det utvalgets erfaring at det både i Tyskland og Spania er laget ordninger hvor den enkelte sparebank har overlatt en del av disse oppgavene til andre. Etter hva utvalget forstår, gjøres dette ved at de enkelte bankene kjøper systemer fra sparebankforeningene. Dette synes basert på at sparebankforeningene i disse landene har en tradisjon for at disse forestår ulike fellesfunksjoner for medlemmene. Disse foreningene er derfor noe mer enn rene interesseorganisasjoner, og synes i visse sammenhenger mer å opptre som et operativt og overordnet foretak innen en allianse. Basert på informasjon fra ESBG, forstår utvalget det imidlertid slik at det ikke er endelig avklart hvor grensene for utkontraktering går m.h.t. Basel II og interne risikomodeller. Dette vil sannsynlig bli drøftet nærmere, for eksempel i CEBS i tilknytning til fastsettelse av ovennevnte standarder.

Utvalget legger, på bakgrunn av ovennevnte, til grunn at det ikke er behov for å foreslå konkrete regler for utkontraktering nå. Nødvendig utkontraktering bør kunne gjøres innenfor gjeldende prinsipper basert på den utviklingen som har foregått de senere år, både nasjonalt og internasjonalt. Dette er også et område hvor det er viktig å ha et fleksibelt regelverk som tilpasses den videre utvikling. Utviklingen av standarder, slik som CEBS, og rundskriv fra Kredittilsynet, synes etter dette som en velegnet form.

Utvalget mener imidlertid at det er helt sentralt at norske myndigheter ser behovet for at bankene, og særlig små banker, kan foreta utkontraktering innenfor rammen av det som er risikomessig forsvarlig. Dette er nødvendig ut fra så vel kostnadmessige som konkurransemessige hensyn.

4. Mulige sparebank- og strukturpolitiske konsekvenser av utvalgets tilrådninger

Utvalget viser til at sparebankene står overfor krevende utfordringer av markedsmessig og regulatorisk art. Skal sparebankene opprettholde sin sterke stilling, er det derfor av største betydning at de har like gode konkurransemessige betingelser som utenlandske banker, og at de har fleksibilitet og reelle muligheter til nødvendige organisasjonsmessige og strukturelle grep. Mangel på nødvendig fleksibilitet vil kunne ha alvorlige konsekvenser for utviklingen av en dynamisk, livskraftig sparebanknæring.

Det har vært et overordnet hensyn bak utvalgets arbeid å klargjøre dagens lovgrunnlag, og utvide mulighetene for ønskede og bærekraftige løsninger for hver av de tre organisasjonsformer. Det har derfor vært førende for utvalget å utmeisle alternativer som innebærer at de enkelte enheter på en bredere måte kan finne løsninger tilpasset de ulike organisasjonsformer, det brede spekter av størrelsesforhold i næringen, samt de forskjellige behov og forutsetninger som gjør seg gjeldende lokalt og regionalt. Det har vært viktig for utvalgets arbeid å komme opp med strukturelle alternativer som sikrer midler lokalt, og slik sett videreføre det som har vært betegnet som sparebanktradisjon, jfr. forslag som gjelder sparebankstiftelsen.

Utvalgets forslag åpner for et videre spekter av løsninger enn i dag, og utvalget er innforstått med at tilpasningstakten i næringen kan øke noe. Dette vil også kunne involvere norske og

utenlandske foretningsbanker i tråd med våre internasjonale forpliktelser (EØS). Utvalget vil imidlertid her understreke at de foreslåtte lovendringer innebærer sterke bindinger på anvendelsen av den kapital som er generert gjennom sparebankvirksomhet. Utvalget ser dette som viktig for å videreføre en sterk norsk sparebanknæring.

Utvalget peker på at spørsmålet om hvorvidt sparebankene i tiden fremover faktisk vil foreta nye strukturelle grep, for en stor del vil bero på hvordan markedsmessige og andre utfordringer finner sine løsninger bl.a. i regi av alliansene eller i samarbeid mellom grupper av sparebanker for øvrig. Regelverk og myndighetspraksis knyttet til utkontraktering vil her kunne ha betydning. Utvalget ønsker likevel å betone at det må være opp til den enkelte bank ut fra egne prioriteringer og strategiske valg å finne fram til de konkrete løsninger som best tjener banken, dens kunder og berørte lokalsamfunn.

Utvalgsmedlemmene Solum og Eldby viser til at

”flere Terra-banker og Terra-Gruppen har uttrykt skepsis mot den aktuelle Møre/Tingvoll-modellen. Kredittilsynet har påpekt i sitt brev til Finansdepartementet 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 avviklet. Dette vil kunne få samfunnsmessige negative konsekvenser. Det vises her til at det har vært uttrykt stor bekymring fra flere hold om at sparebankene som samfunnsinstitusjoner kan komme under press for omdanning til aksjebanker gjennom EU-direktiv.” Dette er et syn Terra-Gruppen også deler. Hvis myndighetene ønsker å akseptere søknaden fra Møre/Tingvoll, mener disse utvalgsmedlemmene det samtidig må innføres tiltak slik at tradisjonelle sparebanker som eierform ikke blir negativt diskriminert. Blant annet er det viktig at det kommer på plass alternative modeller for sammenslåing, som kan sikre at kapitalen blir liggende igjen lokalt.”

Sentralt i utvalgets arbeid har også vært å utmeisle bærekraftig løsningsalternativ for de mye omtalte og påtrengende problemer knyttet til utvanning av grunnfondsbeviskapitalen. Utvalget ser det som essensielt å finne fram til en løsning på dette punkt, og viser til sine forslag.

5. Utvalgets tilrådninger

5.1. Merknader til forslagene

Endringer i sparebankloven:

Til endringene i § 1:

Endringen i *tredje ledd tredje punktum* viderefører gjeldende rett om at en omdannet sparebank bare kan benytte ”sparebank” i sitt navn dersom stiftelsen eier minst 10 % av banken eller dens morselskap. Dersom den omdannede banken går inn i en annen bank, jfr. presiseringen i finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd, kan imidlertid ikke den overtakende banken benytte ”sparebank” med mindre den selv har adgang til dette eller den omdannede banken er overtakende bank. Endringen er for øvrig en teknisk tilpasning til opphevelsen av finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 sjette ledd, hvilket innebærer at stiftelsen skal være en sparebankstiftelse selv om stiftelsens eierandel faller under 10 %. Det vises til omtale under kap. 3.4 e) og f).

Tilføyelsen i *siste punktum* innebærer at flere stiftelser kan oppfylle eierkravet på 10 % dersom de har et vedtektsfestet samarbeid. Det vises til omtale under kap. 3.2 b) og 3.4 f).

Til endringene i § 2:

Tilføyelsen av et *nytt tredje ledd* innebærer at det åpnes for at sparebanker skal kunne konvertere fond til grunnfondsbeviskapital. De nyutstedte grunnfondsbevisene skal tilføres en eller flere stiftelser. Tilføyelsen innebærer at det opprettes en alternativ grunnfondsbevismodell (Hallingdalmodellen) for omdanning til aksjeselskap. Det gjøres som en følge av dette også tilpasninger i sparebankloven § 8 og grunnfondsbevisforskriften §§ 4 og 7. Det vises til omtale under punkt 3.2 c).

Til endringene i § 8:

Endringen i *annet ledd* er en teknisk oppfølging av endringene i § 2. Se merknadene til § 2 ovenfor.

Til endringene i § 28:

Endringen *første ledd* innebærer at gjeldende grense for gavetildeling på 25 % til allmennyttige formål oppheves og erstattes med en generell forsvarlighetsnorm. Det vises til omtale under punkt 3.6.

Til endringene i § 47:

Endringen i *femte ledd* medfører endringer i reglene om formuesanvendelsen ved avvikling og sammenslutning av sparebanker. Det vises til omtalen under punkt 3.3.

Første punktum gjelder det tilfelle at virksomheten i en sparebank *overdras* til annen bank, både spare- og foreretningsbank, og sparebanken skal avvikles. Bestemmelsen fastsetter da at overskytende midler ved avviklingen av sparebanken skal overføres til en eller flere stiftelser. Adgangen til å kunne etablere *flere stiftelser* skal sikre at det er mulig å ivareta flere lokalområder ved avviklingen, jfr. alternativ fusjonsmodell omtalt under punkt. 3.2 d). I *annet punktum* presiseres det at stiftelsen(e) skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) stiftelsens midler er generert. Denne endring samsvarer med endringen i finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd om sparebankstiftelser, jfr. også at *fjerde punktum* fastsetter at stiftelsen(e) etter § 47 skal være en sparebankstiftelse som skal følge reglene om stiftelser i finansieringsvirksomhetsloven kap. 2, avsnitt III så langt de passer. Bakgrunnen for endringen er at gjeldende begrep ”sparebanktradisjonen” i finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 ikke er tilstrekkelig offensivt og fremtidsrettet.

Tredje punktum innebærer at bestemmelsene foran gjelder tilsvarende ved annen avvikling av en sparebank, for eksempel ved frivillig likvidasjon. I *siste punktum* presiseres det at også en stiftelse etter § 47 som mottar eierinstrumenter, typisk grunnfondsbevis eller aksjer, i en overtakende bank, ikke kan selge disse uten ved kvalifisert flertall i stiftelsens generalforsamling. Dette samsvarer med reglene for sparebankstiftelser etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-23 tredje ledd.

Endringen i *sjette ledd* innebærer at Kredittilsynets plikt til å oppnevne et avviklingsstyre erstattes med en rett til dette.

Endringer i finansieringsvirksomhetsloven:

Til endringene i § 2-19:

Endringene i *siste ledd første punktum* innebærer at gjeldende regel, om at stiftelsen skal ha et langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap i den omdannede sparebanken eller dens morselskap, også skal gjelde i den bank (samt morselskap) den omdannede bank måtte inngå i. Formålet med tilføyelsen er å sikre en videreføring av formålet om et langsiktig og stabilt eierskap dersom den omdannede banken skulle gå inn i en annen bank. Endringen har ikke til formål å gjøre endringer i det generelle hjemmelsgrunnlag for omdanning. Det vises til omtale i punkt 3.4 a) og 3.2 b). I *annet punktum* er begrepet ”sparebanktradisjonen” erstattet med at stiftelsen skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) stiftelsens midler er generert. Det vises til omtalen av tilsvarende bestemmelse under sparebankloven § 47 ovenfor. Det vises til omtalen under punkt 3.3 e) og 3.4).

Endringen i *siste punktum* om at stiftelsen har rett og plikt til å benytte ”sparebank” i sitt firma er tatt inn for å understøtte stiftelsens formål. Det vises til omtale under punkt 3.4 e).

Til endringene i § 2-22:

Endringen i *siste ledd nytt siste punktum* har som formål å sikre at stiftelsen skal kunne utøve aktiv eierinnflytelse i samsvar med generelle prinsipper om god eierstyring og selskapsledelse. Stiftelsens mulighet til å være representert i bankenes organer utvides med dette til bankens styre og andre organer hvor eierne kan være direkte eller indirekte representert. Stiftelsens representasjon i bankens styre er forutsatt å bli praktisert slik at stiftelsens ansatte/tillitsvalgte ikke skal kunne ha et flertall av medlemmene/stemmene i bankens styre. Det vises til omtalen under punkt 3.4 c).

Til endringene i § 2-24:

Opphevelsen av *sjette ledd* innebærer at stiftelsen vil være en sparebankstiftelse selv om eierandelen i den omdannede banken faller under 10 %. Se også merknaden til sparebankloven § 1. Det vises til omtale under punkt 3.4 e).

Endringer i grunnfondsbevisforskriften:

Til endringene i § 4:

Opphevelsen av *annet punktum* i annet ledd innebærer at innbetaling på grunnfondsbevis også kan skje i annet enn penger, for eksempel ved at grunnfondsbevis utstedes som betaling for aktiva i annen bank. Det vises til omtale under punkt 3.2 c).

Til endringene i § 7:

Tilføyelsen av *nytt siste punktum* innebærer at grunnfondsbevisseierens alminnelige fortrinnsrett til tegning av grunnfondsbevis, ikke gjelder der en sparebank i samsvar med forslaget til nytt annet ledd i sparebankloven § 2 konverterer fond til grunnfondsbeviskapital som skal eies av en stiftelse. Det vises til omtalen under punkt 3.2 c).

Til endringene i § 14:

Tilføyelsen av ”reservecfond” i første ledd, siste punktum har sammenheng med de tiltak som foreslås mot utvanning av grunnfondsbeviskapitalen. Det vises til omtale under punkt 3.6.

Til endringene i § 26:

Se merknad til § 14. Det vises til omtale under punkt 3.6.

Til ny § 26a:

Bestemmelsen innfører regler om et nytt reservefond som nevnt i merknaden til § 14 ovenfor. Det vises til omtale under punkt 3.6.

Til endringene i § 28:

I *annet ledd nr. 6* tas ”reservefond” inn. I *tredje ledd* gis det regler om prioritetsforholdet i forhold til reservefondet. Se merknad til § 14. Det vises til omtale under punkt 3.6.

5.2. Forslag til endring av lover og forskrifter

1 Endringer i sparebankloven

I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker (sparebankloven) foreslås følgende endringer:

Sparebankloven § 1 tredje ledd skal lyde (endring understreket):

”Foretak som kommer inn under denne lov har, dersom ikke annet er bestemt ved særskilt lov, enerett og plikt til å bruke ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet spare i sitt navn (foretaksnavn). Sparebank som er omdannet etter bestemmelsene i lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III, kan fortsatt benytte ordet ”sparebank” og ordet ”spare” i sitt foretaksnavn. Dette gjelder likevel ikke dersom stiftelsen som er opprettet ved omdanningen eier mindre enn 10 prosent av aksjene i den omdannende sparebanken eller i tilfelle den omdannede sparebankens morselskap. Stiftelser opprettet etter bestemmelsene ovenfor kan samlet oppfylle eierkravet i forrige punktum dersom de har vedtektsfestet samarbeid. Heller ikke kan andre bruke ord som nevnt ved omtale av sin virksomhet.”

Sparebankloven § 2 nytt tredje ledd skal lyde:

”Med samtykke av Kongen kan en sparebank også utstede omsettelige grunnfondsbevis ved konvertering av grunnfond og andre egne fond til grunnfondsbeviskapital. Beslutning om konvertering treffes av forstanderskapet med flertall som for vedtektsendring. Konverteringen kan ikke utgjøre et større beløp enn at gjenværende grunnfond oppfyller minstekravene i første ledd. Grunnfondsbevisene skal tildeles en eller flere sparebankstiftelser som skal eie, eller som allerede eier, grunnfondsbevis i banken. Stiftelsen skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) der stiftelsens midler er generert. For sparebankstiftelsen gjelder bestemmelsene i lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III tilsvarende så langt passer. Sparebankstiftelsens beslutning om salg av grunnfondsbevis i sparebanken, eller sparebank denne er slått sammen med, treffes av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring. Bestemmelsene i § 2 annet ledd gjelder tilsvarende.”

Sparebankloven § 8 annet ledd siste punktum skal lyde:

”I sparebank som har utstedt omsettelige grunnfondsbevis, jfr. § 2 annet og tredje ledd, velges minst en femdel og ikke mer enn to femdel av forstanderskapets medlemmer og varamedlemmer av eierne av grunnfondsbevisene etter nærmere bestemmelser i vedtektene”.

Sparebankloven § 28 første ledd skal lyde:

”Overskudd av en sparebanks virksomhet etter fradrag av rente av eventuelle grunnfondsbevis i henhold til § 2 annet ledd skal legges til sparebankens fond eller brukes til allmennyttige formål. Det kan ikke besluttes utdelt mer til allmennyttige formål enn det som er forenlig med forsiktig og god forretningsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter regnskapsårets avslutning.”

Sparebankloven § 47 femte og sjette ledd skal lyde (endring understreket):

”Når virksomheten i en sparebank overdras til en annen bank og sparebanken avvikles, skal det overskytende beløp, etter at alle forpliktelser er dekket, overføres til en eller flere sparebankstiftelse(r). Stiftelsen(e) skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) der stiftelsens midler er generert. Tilsvarende gjelder for anvendelse av eventuelle midler dersom en sparebank avvikles på annen måte. For sparebankstiftelsene gjelder bestemmelsene i lov av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner kapittel 2 avsnitt III tilsvarende så langt de passer. I de tilfeller virksomheten i en sparebank overdras til annen bank, og stiftelsen mottar, eller er forpliktet til å erverve, eierinstrumenter i den overtakende banken, treffes stiftelsens beslutning om salg av disse av generalforsamlingen med flertall som for vedtektsendring.

Ved avvikling av en sparebank, kan Kredittilsynet oppnevne et avviklingsstyre, og kan fastsette nærmere regler for avviklingen.”

2 Endringer i finansieringsvirksomhetsloven

I lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven) foreslås følgende endringer:

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-19 siste ledd skal lyde (endring understreket):

”Stiftelsen som er opprettet ved omdanningen av en sparebank skal ha et langsiktig og stabilt formål med sitt eierskap i den omdannede sparebanken eller den bank den omdannede banken måtte inngå i, eller deres morselskap. Den skal fremme samfunnsutviklingen ved å gi gaver til allmennyttige formål hovedsakelig i de(t) område(r) der stiftelsens midler er generert. En slik stiftelse har rett og plikt til å benytte ordet ”sparebank” eller liknende sammensetninger med ordet spare i sitt navn (foretaksnavn).”

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-22 siste ledd, nytt siste punktum, skal lyde (endring understreket):

”Dette er ikke til hinder for at stiftelsens ansatte og tillitsvalgte er medlem av styret eller andre organer i den omdannede institusjonen eller annet selskap i samme konsern som den omdannede institusjonen, og hvor aksjonærene ellers kan være representert.”

Finansieringsvirksomhetsloven § 2-24 sjette ledd oppheves.

3 Endringer i grunnfondsbevisforskriften

I forskrift 7. februar 2001 nr. 108 om grunnfondsbevis i sparebanker, kredittforeninger og gjensidige forsikringsselskaper foreslås følgende endringer:

I forskriftens § 4 annet ledd oppheves annet punktum.

Forskriftens § 7 nytt siste punktum skal lyde:

”Fortrinnsretten gjelder ikke der en sparebank utsteder grunnfondsbevis i samsvar med sparebankloven § 2 tredje ledd.”

Forskriftens § 14 første ledd tredje punktum skal lyde:

”Summen av det årlig utbyttet og de årlige avsetninger til utjevningsfondet kan ikke utgjøre større andel av korrigert overskudd enn grunnfondsbeviskapitalens, overkursfondets og utjevningsfondets andel av institusjonens totale ansvarlige kapital minus fond for vurderingsforskjeller, fondsobligasjoner, *reservefond* og ansvarlig lånekapital, jf. denne forskrifts § 26.”

Ny § 26 a skal lyde:

§ 26 a Reservefond

”Øverste myndighet i en sparebank kan avsette helt eller delvis av den del av det årlige overskuddet som ikke tilfaller grunnfondsbeviserne eller som ikke blir utdelt i gaver, til et reservefond. Den årlige avsetningen er begrenset slik at grunnfondsbeviserens eierandel ikke øker fra foregående år. Fondet nedskrives ved en underskuddssituasjon.

Ved forhøyelse av grunnfondsbevis skal reservefondet helt eller delvis bli overført til sparebankens fond for å nøytralisere økningen i grunnfondsbevisbrøken.”

Forskriftens § 26 annet ledd punkt 1, første punktum skal lyde:

”Summen av det årlig utbyttet og de årlige avsetninger til fondet og kontantutbytte kan ikke utgjøre større andel av korrigert overskudd enn grunnfondsbeviskapitalens, overkursfondets og utjevningsfondets andel av institusjonens totale ansvarlige kapital minus fond for vurderingsforskjeller, fondsobligasjoner, *reservefond* og ansvarlig lånekapital, jfr. denne forskrifts § 26”.

I forskriftens § 28 annet ledd inntas nytt punkt 6:

6 Reservefondet.

Forskriftens § 28 tredje ledd skal lyde:

”Reservefondet i en sparebank nedskrives først ved en eventuell underskuddssituasjon eller ved avvikling av banken. Deretter nedskrives utjevningsfondet, grunnfondet og gavefondet forholdsmessig.”

6. Vedlegg

GRUNNFONDSBEVIS - UTVANNINGSEFFEKT

Til: Strukturutvalget i Sparebankforeningen
Fra: Torbjørn Martinsen
Dato: 02.11.2006

Vedr. utvanningseffekt i forhold til grunnfondsbevis

1. Bakgrunn

I forbindelse med det arbeidet som strukturutvalget gjennomfører vil det være naturlig at en også ser på rammebetingelsene knyttet til sparebankenes grunnfondsbevis. Jeg vil i dette notatet spesielt se på den såkalte ”utvanningseffekten”. Kort fortalt består utvanningseffekten av at sparebankens fond over tid vil få tildelt en større andel av verdiskapningen i sparebanken enn grunnfondseierne.

Sett fra et investor perspektiv er dette naturligvis negativt og reduserer verdien av grunnfondsbevisene. Det antas at dette også er **ett** av de elementene som gjør at mange større profesjonelle investorer ikke investerer i grunnfondsbevis.

I dette notatet vil jeg først beskrive hvordan ”utvanningseffekten” oppstår og hvilke verdimessige implikasjoner dette kan ha. Jeg vil videre se på hvilke muligheter som eksisterer for enten å redusere utvanningseffekten eller å eliminere den. Dette kan gjøres ved ulike endringer i dagens regelverk. I notatet vurderer jeg spesielt hvordan en økning i andelen som kan gis i gaver kan løse utvanningseffekten. Jeg ser også nærmere på hvilke muligheter etablering av en grunnfondsstiftelse vil kunne gi for å løse utvanningseffekten. I notatet kommenterer jeg også kort det forslag som har kommet opp i strukturutvalget med hensyn til å etablere et ”verdinøytralt” reservefond.

2. Beskrivelse av utvanningseffekten

Når en skal beskrive utvanningseffekten, er det en utfordring å gjøre dette på en måte som ikke er for teknisk. Jeg har for min del forsøkt å lage et regneeksempel for å illustrere utvanningseffekten i en sparebank hvor kapitalen i utgangspunktet består av 50 % grunnfondskapital og 50 % sparebankens fond. Jeg har som vedlegg til notatet laget en regnemodell der hver enkelt av utvalgets medlemmer kan simulere på utvanningseffekten.

Sparebankens egenkapital i en grunnfondsbank har to eiere, ”sparebankens fond” og ”grunnfondseierne”. Overskuddsdisponeringen for disse to grupperingene er forskjellig. Grunnfondseierne mottar i stor utstrekning sitt resultat i form av utbytte, mens sparebankens fond holder sin andel av overskuddet tilbake (eventuelt etter utdeling til gaver). De to grupperinger tilbakefører derfor forskjellig andel av overskuddet som tilbakeholdt kapital. I

og med at sparebankens fond holder tilbake hele overskuddet (etter eventuelle gaver) vil deres andel av egenkapitalen i banken øke relativt i forhold til grunnfondseierne. I realiteten er dette det samme som å **gjennomføre en emisjon rettet mot sparebankens fond til pari kurs**.

I perioder hvor banken har kapitalbehov gir dagens regelverk en omvendt utvanning, dvs. at sparebankens fond utvannes. Dette skjer ved at grunnfondseierne i realiteten emitterer til pari kurs, til tross for at emisjoner gjøres til kurs som ligger betydelig over pålydende verdi på grunnfondsbeviset. Dette skyldes at overkurs på grunnfondsbevisene går inn i overkursfondet som i sin helhet tilhører grunnfondseierne. Denne effekten omhandles ikke nærmere i notatet.

Jeg vil nedenfor demonstrere utvanningseffekten ved to enkle (men meget realistiske) eksempler. Jeg deler beregningene inn i to eksempler der jeg ser med og uten tildeling til gaver.

2.1. Utvanningseffekt uten utdeling til gaver.

Jeg har tatt følgende utgangspunkt for mine beregninger:

(Beløp i MNOK)	År 0
Egenkapital i sparebanken	
Grunnfondskapital	150
Overkursfond/utjevningfond	50
Sparebankens fond	200
Sum egenkapital	400
Eierandel grunnfondseiere	50,0 %
Eierandel sparebankens fond	50,0 %
Antall grunnfondsbevis (mill.)	1,5000

SIMULERINGSMODELL:

Forutsetninger:

Egenkapitalavkastning etter skatt i år 1 (EK i år 0)	15 %
Årlig vekst i resultatet	7 %
Utbytteutdeling i % av overskuddet	70 %
Avsetning til utjevningfondet	30 %
Tildeling til gaver	0 %
Vekst i beregningsgrunnlaget	10 %
Avkastning reinvestert utbytte	8 %
Kjernekapital i år 0	8 %
Prissetting (Pris/Bok GFB)	2
Beregningsgrunnlag (MNOK)	5 000
Kjernekapitaldekning	8,00 %

På denne basis har jeg laget en resultatfremskrivning for banken de nærmeste 7 årene og sett på hvordan eierandelen til grunnfondseierne og sparebankens fond vil utvikle seg. Jeg har også sett på hvordan kjernekapitalen i banken vil utvikle seg i perioden. Som nevnt er det mulig å gjennomføre de simuleringene en ønsker i vedlagte modell.

Nøkkeltall på ovennevnte forutsetninger ser ut som følger:

Resultatregnskap:	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat etter skatt		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0
Grunnfondseiers resultatandel	50,0 %	47,6 %	45,3 %	43,0 %	40,9 %	38,8 %	36,8 %	34,8 %
Eierandel Sparebankens fond	50,0 %	52,4 %	54,7 %	57,0 %	59,1 %	61,2 %	63,2 %	65,2 %
Nøkkeltall:	0	1	2	3	4	5	6	7
Beløp i MNOK								
Resultat grunnfondseiere		30,0	30,6	31,1	31,6	32,1	32,6	33,1
Utbytte grunnfondseiere		21,0	21,4	21,8	22,1	22,5	22,8	23,2
Til utjevningfond		9,0	9,2	9,3	9,5	9,6	9,8	9,9
Til gaver		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Til sparebankens fond		30,0	33,6	37,6	41,9	46,5	51,5	56,9
Egenkapitalavkastning		14,3 %	13,9 %	13,6 %	13,3 %	12,9 %	12,6 %	12,3 %
Kjernekapitaldekning	8,00 %	7,98 %	7,96 %	7,94 %	7,92 %	7,90 %	7,88 %	7,85 %
Resultat pr. grunnfondsbevis								
Resultat pr. grunnfondsbevis		20,0	20,4	20,7	21,1	21,4	21,7	22,1
Utbytte pr. grunnfondsbevis		14,0	14,3	14,5	14,8	15,0	15,2	15,4
Til utjevningfond pr. grunnfondsbevis		6,0	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6

Som en vil se av tallene, så vil sparebankens fond i eksemplet ovenfor øke sin eierandel fra 50 % i år 0 til hele 65,2 % i år 7. En ser også at resultat som tildeles til sparebankens fond reflekterer den økte eierandelen.

Det er en mager trøst for grunnfondseierne å se at de hele tiden mottar en relativ andel av sparebankens egenkapitalavkastning, da grunnfondseierne andel av egenkapitalen hele tiden går ned.

Jeg har nedenfor sett hva grunnfondseierne i realiteten ”overfører” av verdier til sparebankens fond på årlig basis. Jeg har her forutsatt at utbytte reinvesteres til 8 % (som er omtrent forventet årlig avkastning på grunnfondsbevisene gitt dagens prissetting).

Beløp i MNOK	1	2	3	4	5	6	7
Resultat grunnfondseierne	30,0	30,6	31,1	31,6	32,1	32,6	33,1
Resultat sparebankens fond	30,0	33,6	37,6	41,9	46,5	51,5	56,9
Differanse	0,0	-3,1	-6,5	-10,2	-14,4	-18,9	-23,8
Avkastning avgiftte gaver	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avkastning mottatt utbytte	0	1,7	3,4	5,1	6,9	8,7	10,5
Reell utvanningseffekt	0,0	-1,4	-3,1	-5,1	-7,5	-10,2	-13,3

Som det fremkommer vil sparebankens fond i år 7 motta en avkastning som er hele 30 % høyere enn hva grunnfondseierne mottar. Dette kan i alle fall vanskelig kalles likebehandling av de to eiergrupperinger! I tillegg vet vi jo at grunnfondseierne heller ikke har noen kontroll med sitt eierskap all den tid de kun sitter med maksimalt 40 % av stemmene til bankens styrende organer.

Jeg har også sett på verdiskapningen til grunnfondseierne og sparebankens fond gitt at banken grunnfondsbevis prissettes til pris/bok 2. Det er liten grunn til å anta at sparebankens fond ville vært lavere prissatt enn grunnfondskapitalen (de burde vært langt høyere priset på grunn av effekten beskrevet ovenfor).

På denne basis vil verdiskapningen for de to eiergrupperingene utvikle seg som følger over tid:

Antatt markedsverdi av banken: (MNOK)	0	1	2	3	4	5	6	7
Verdi grunnfondsbeviskapitalen	400,0	418,0	436,3	455,0	474,0	493,3	512,8	532,7
Verdi Sparebankens fond	400,0	460,0	527,3	602,4	686,2	779,2	882,3	996,2
Utbytte mottatt av grunnfondseierne	0,0	21,0	42,4	64,2	86,3	108,8	131,6	154,8
Avgitte gaver - sparebankens fond	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Differanseverdi	0,0	-21,0	-48,5	-83,3	-125,9	-177,2	-237,8	-308,7
Avkastning på utbytte for grunnfondseierne	0	0,0	1,7	3,4	5,1	6,9	8,7	10,5
Avkastning på mottatte gaver	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reell differanse	0,0	-21,0	-46,9	-79,9	-120,8	-170,3	-229,1	-298,2
Totale verdier grunnfondseier	400,0	439,0	480,4	522,6	565,4	609,0	653,2	698,0
Totale verdier sparebankens fond	400,0	460,0	527,3	602,4	686,2	779,2	882,3	996,2
Differanse	0,0	-21,0	-46,9	-79,9	-120,8	-170,3	-229,1	-298,2
Verdiforskjell i %	0,0 %	-4,8 %	-9,8 %	-15,3 %	-21,4 %	-28,0 %	-35,1 %	-42,7 %

Som det fremkommer vil grunnfondseier i år 7 på grunn av utvanningseffekten ha en verdi som er ca. 43 % lavere enn hva den ville vært dersom grunnfondseier hadde fått samme verdiskapning som sparebankens fond!

I en bank som ikke utnytter gaveinstituttet skjer det en betydelig verdioverføring i favør av sparebankens fond. Jo lavere eierandel som grunnfondseierne har jo større er verdioverføringen i favør av sparebankens fond.

Det har fra enkelte analytikere vært hevdet at en kunne unngå utvanningseffekten ved å unnlate å dele ut utbytte og heller utstede utbyttebevis. Dette er neppe en farbar vei, da dette i tilfelle vil øke bankens egenkapital vesentlig. Dette illustreres nedenfor hvor jeg har forutsatt null utdeling i utbytte til grunnfondseierne (d.v.s. grunnfondseiers overskudd overføres utjevningfondet i sin helhet):

Resultatregnskap:	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat etter skatt		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0
Grunnfondseiers resultatandel	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %
Eierandel Sparebankens fond	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %
Nøkkeltall:	0	1	2	3	4	5	6	7
Beløp i MNOK								
Resultat grunnfondseiere		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Utbytte grunnfondseiere		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Til utjevningfond		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Til gaver		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Til sparebankens fond		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Egenkapitalavkastning		14,0 %	13,0 %	12,3 %	11,7 %	11,1 %	10,7 %	10,3 %
Kjernekapitaldekning	8,00 %	8,36 %	8,66 %	8,91 %	9,10 %	9,25 %	9,36 %	9,43 %
Resultat pr. grunnfondsbevis								
Resultat pr. grunnfondsbevis		20,0	21,4	22,9	24,5	26,2	28,1	30,0
Utbytte pr. grunnfondsbevis		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Til utjevningfond pr. grunnfondsebevis		20,0	21,4	22,9	24,5	26,2	28,1	30,0

Vi ser her at utvanningseffekten forsvinner. Bankens kjernekapital øker imidlertid i perioden fra 8 % til 9,5 %. Vi ser også at egenkapitalavkastningen synker fra 12,3 % i eksemplet ovenfor til 10,3 % på grunn av den økte egenkapitalen (regnestykket er noe forenklet da jeg i dette tilfelle burde hensyntatt at økt egenkapital i alle fall øker inntjeningen med pengemarkedsrenten. Dette er imidlertid ikke modellert inn).

2.2 Effekt ved bruk av gavefondet

Sparebankene har i dag mulighet til å bruke inntil 25 % av sparebankens fondsoverskudd til gaver. Denne muligheten blir i ulik grad brukt av sparebankene. Bankene har de siste årene i stadig økende grad anvendt seg av muligheten til å gi gaver.

Jeg har nedenfor beregnet utvanningseffektene under forutsetning av at sparebanken i eksemplet ovenfor utnytter den maksimale grensen på 25 % til gaver. Dette vil redusere utvanningseffekten vesentlig, hvilket illustreres i tabellen nedenfor:

Resultatregnskap:	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat etter skatt		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0
Grunnfondseiers resultatandel	50,0 %	48,4 %	46,9 %	45,4 %	43,8 %	42,4 %	40,9 %	39,5 %
Eierandel Sparebankens fond	50,0 %	51,6 %	53,1 %	54,6 %	56,2 %	57,6 %	59,1 %	60,5 %
Nøkkel tall:	0	1	2	3	4	5	6	7
Beløp i MNOK								
Resultat grunnfondseiere		30,0	31,1	32,2	33,3	34,5	35,6	36,8
Utbytte grunnfondseiere		21,0	21,8	22,5	23,3	24,1	25,0	25,8
Til utjevningsfond		9,0	9,3	9,7	10,0	10,3	10,7	11,0
Til gaver		7,5	8,3	9,1	10,0	11,0	12,1	13,3
Til sparebankens fond		22,5	24,8	27,4	30,1	33,1	36,4	39,9
Egenkapitalavkastning		14,4 %	14,3 %	14,2 %	14,1 %	13,9 %	13,8 %	13,7 %
Kjernekapitaldekning	8,00 %	7,85 %	7,70 %	7,55 %	7,41 %	7,28 %	7,15 %	7,02 %
Resultat pr. grunnfondsbevis								
Resultat pr. grunnfondsbevis		20,0	20,7	21,5	22,2	23,0	23,8	24,6
Utbytte pr. grunnfondsbevis		14,0	14,5	15,0	15,6	16,1	16,6	17,2
Til utjevningsfond pr. grunnfondsbevis		6,0	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,4
Beløp i MNOK	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat grunnfondseierne		30,0	31,1	32,2	33,3	34,5	35,6	36,8
Resultat sparebankens fond		30,0	33,1	36,5	40,2	44,2	48,5	53,2
Differanse		0,0	-2,0	-4,3	-6,8	-9,7	-12,9	-16,4
Avkastning avgiftte gaver		0,0	0,6	1,3	2,0	2,8	3,7	4,6
Avkastning mottatt utbytte		0	1,7	3,4	5,2	7,1	9,0	11,0
Reell utvanningseffekt		0,0	-0,9	-2,1	-3,6	-5,4	-7,5	-10,0
Antatt markedsverdi av banken: (MNOK)	0	1	2	3	4	5	6	7
Verdi grunnfondsbeviskapitalen	400,0	418,0	436,7	456,0	476,0	496,7	518,1	540,2
Verdi Sparebankens fond	400,0	445,0	494,7	549,4	609,6	675,9	748,6	828,5
Utbytte mottatt av grunnfondseierne	0,0	21,0	42,8	65,3	88,6	112,8	137,7	163,5
Avgitte gaver - sparebankens fond	0,0	7,5	15,8	24,9	34,9	46,0	58,1	71,4
Differanseverdi	0,0	-13,5	-31,0	-53,0	-79,9	-112,4	-150,9	-196,2
Avkastning på utbytte for grunnfondseierne	0	0,0	1,7	3,4	5,2	7,1	9,0	11,0
Avkastning på mottatte gaver	0,0	0,0	0,6	1,3	2,0	2,8	3,7	4,6
Reell differanse	0,0	-13,5	-29,9	-50,8	-76,7	-108,1	-145,6	-189,8
Totale verdier grunnfondseier	400,0	439,0	481,1	524,7	569,9	616,6	664,8	714,7
Totale verdier sparebankens fond	400,0	452,5	511,0	575,5	646,6	724,7	810,4	904,5
Differanse	0,0	-13,5	-29,9	-50,8	-76,7	-108,1	-145,6	-189,8
Verdiforskjell i %	0,0 %	-3,1 %	-6,2 %	-9,7 %	-13,5 %	-17,5 %	-21,9 %	-26,6 %

Som en vil se er utvanningseffekten ved bruk av gaver redusert vesentlig, men er fortsatt relativt stor. I eksemplet ovenfor har jeg tatt utgangspunkt i en grunnfondsbank med 50 % grunnfondskapital i startåret. For grunnfondsbanker med lavere grunnfondsandel vil utvanningseffekten være større enn beskrevet ovenfor.

Som en ser i eksemplet over vil banken ved bruk av gaveinstituttet kunne bli tvunget til å redusere utbyttet til grunnfondseierne noe. Kjernekapitalen vil i eksemplet ovenfor reduseres fra 8 % til 7,0 % i de 7 årene. En lavere utbytteandel til grunnfondseierne vil i seg selv redusere utvanningseffekten, men den vil fortsatt være der.

Det kan derfor konkluderes med at bruk av gavefondet vil kunne redusere utvanningseffekten. Dagens grense på 25 % kan imidlertid ikke eliminere utvanningseffekten for noen av de børsnoterte grunnfondsbankene.

I mitt eksempel ovenfor vil utvanningseffekten bli borte dersom jeg forutsetter at det som utbetales i utbytte til grunnfondseierne og det som utdeles i gaver er like stort. Jeg benytter

eksemplet ovenfor, men har redusert utbytteandelen til 50 % av grunnfondseiernes resultat og forutsetter at samme andel utbetales av sparebankens fond. Regnestykket ser da ut som følger:

Resultatregnskap:	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat etter skatt		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0
Grunnfondseiernes resultatandel	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %
Eierandel Sparebankens fond	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %	50,0 %
Nøkkel tall:	0	1	2	3	4	5	6	7
Beløp i MNOK								
Resultat grunnfondseiere		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Utbytte grunnfondseiere		15,0	16,1	17,2	18,4	19,7	21,0	22,5
Til utjevningsfond		15,0	16,1	17,2	18,4	19,7	21,0	22,5
Til gaver		15,0	16,1	17,2	18,4	19,7	21,0	22,5
Til sparebankens fond		15,0	16,1	17,2	18,4	19,7	21,0	22,5
Egenkapitalavkastning		14,5 %	14,4 %	14,3 %	14,3 %	14,2 %	14,2 %	14,1 %
Kjernekapitaldekning	8,00 %	7,82 %	7,64 %	7,46 %	7,28 %	7,11 %	6,94 %	6,77 %
Resultat pr. grunnfondsbevis								
Resultat pr. grunnfondsbevis		20,0	21,4	22,9	24,5	26,2	28,1	30,0
Utbytte pr. grunnfondsbevis		10,0	10,7	11,4	12,3	13,1	14,0	15,0
Til utjevningsfond pr. grunnfondsbevis		10,0	10,7	11,4	12,3	13,1	14,0	15,0
Beløp i MNOK	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat grunnfondseierne		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Resultat sparebankens fond		30,0	32,1	34,3	36,8	39,3	42,1	45,0
Differanse		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avkastning avgitte gaver		0,0	1,2	2,5	3,9	5,3	6,9	8,6
Avkastning mottatt utbytte		0	1,2	2,5	3,9	5,3	6,9	8,6
Reell utvanningseffekt		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Antatt markedsverdi av banken: (MNOK)	0	1	2	3	4	5	6	7
Verdi grunnfondsbeviskapitalen	400,0	430,0	462,1	496,4	533,2	572,5	614,6	659,6
Verdi Sparebankens fond	400,0	430,0	462,1	496,4	533,2	572,5	614,6	659,6
Utbytte mottatt av grunnfondseierne	0,0	15,0	31,1	48,2	66,6	86,3	107,3	129,8
Avgitte gaver - sparebankens fond	0,0	15,0	31,1	48,2	66,6	86,3	107,3	129,8
Differanseverdi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avkastning på utbytte for grunnfondseierne	0	0,0	1,2	2,5	3,9	5,3	6,9	8,6
Avkastning på mottatte gaver	0,0	0,0	1,2	2,5	3,9	5,3	6,9	8,6
Reell differanse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale verdier grunnfondseier	400,0	445,0	494,4	547,2	603,7	664,1	728,8	798,0
Totale verdier sparebankens fond	400,0	445,0	494,4	547,2	603,7	664,1	728,8	798,0
Differanse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Verdiforskjell i %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Ovennevnte beregninger viser at utvanningseffekten kan elimineres dersom en tillater at en grunnfondsbank kan utdele like mye i gavemidler som en gir til utbytte til grunnfondseierne.

Det er verdt å merke seg at mens resultat pr. grunnfondsbevis i eksemplet uten gaver utgjorde kr. 22,1 i år 7, vil det i tilfelle med 50 % gaveutdeling utgjøre kr. 30 pr. grunnfondsbevis.

Dersom markedet virkelig forstår utvanningseffekten, vil det som eksemplene ovenfor illustrerer ha stor betydning for prissettingen av grunnfondsbevisene.

2.3 Hvilken aksept vil det være for å øke gavetildelingen i sparebankene?

Det bør ikke være vanskelig å argumentere sterkt for at gaveinstituttet har en stor verdi både for sparebankene og for lokalsamfunnet. Dette er en meget god måte å markere de lokale sparebankene på samtidig som lokalsamfunnet nyter godt av gaver til allmenntilrette og næringspolitiske formål.

Spørsmålet blir derfor i hvilken grad en vil åpne for at sparebankene kan øke gavetildelingen vesentlig fra dagens nivå. Dersom en ser på grunnfondsbrøken i de børsnoterte grunnfondsbankene, vil en kunne ha behov for å øke gavetildelingsbrøken vesentlig.

2.4 Grunnfondsbrøk børsnoterte sparebanker:

Jo lavere grunnfondsbrøk den enkelte sparebank har jo høyere vil utvanningseffekten være. Jeg har nedenfor sett på hvor stor grunnfondsbrøk det er i enkelte av de børsnoterte sparebankene, samt sett på i hvilken grad bankene har utnyttet muligheten til å sette av til gaver.

	Grunnfondsbrøk 31.12.2005	Gaver i mill. 2005	Gavetildeling i % av sparebankens fonds resultat
SpareBank 1 SR-Bank	53 %	92	25 %
SpareBank 1 Midt-Norge	56 %	89	33 %
SpareBank 1 Nord-Norge	39 %	75	25 %
Sparebanken Møre	48 %	32	24 %
Sandnes Sparebank	54 %	10	13 %
Sparebanken Øst	41 %	25	13 %
Sparebanken Vest	8 %	100	25 %
Totens Sparebank	58 %	1	5 %

Det er stor variasjonen i grunnfondsandelen i den enkelte bank. Vi ser eksempelvis at Sparebanken Vest ligger under 10 % grunnfondsandel. Utvanningseffekten øker som nevnt jo lavere grunnfondsbrøken er. Vi ser også av ovennevnte tabell at de fleste større grunnfondsbankene benytter adgangen til å gi gaver maksimalt.

Forslag til endring for tildeling av gaver:

Mitt personlige synspunkt er at det ikke burde være noen grense for hvor mye en sparebank kan tildele i gaver av det enkelte års overskudd. Jeg synes dette burde vært bestemt ut fra at sparebanken skal ha en kapital situasjon som er tilfredsstillende, og at det derfor er nivået på bankens kapitaldekning og kapital situasjon for øvrig som her skal være styrende.

Mitt forslag er derfor å oppheve grensen for gavetildeling, men at nivået på gavetildeling skal godkjennes av Kredittilsynet. Premissene for Kredittilsynet til å gi avslag på den foreslåtte gavetildeling, må da være at Kredittilsynet legger som premiss at banken etter den foreslåtte gavetildeling vil ha en kapital situasjon som de vurderer som utilfredsstillende.

3. Etablering av et ”verdinøytralt” reservefond i sparebankene

Gjennom arbeidet i strukturutvalget har det kommet opp forslag om et verdinøytralt ”reservefond” i sparebankene. Dette reservefondet vil ikke telle med ved beregning av eierandel for grunnfondseierne og sparebankens fond. Dette alternativet er mer detaljert omhandlet i strukturutvalgets rapport. En slik adgang vil gi en løsning av utvanningsproblemet og vil fungere som et godt tillegg til en økt adgang til avsetning til gaver.

Bruk av reservefondsløsningen antas også å løse problemet med utvanning ved emisjoner i sparebankene. Den overkurs som i dag tilføres overkursfondet vil da i stedet kunne gå til reservefondet og derigjennom ikke gi den utvanning av sparebankens fond som tilfelle er i dag ved grunnfondsemisjoner.

4. Stiftelsesmodell som alternativ til å unngå utvanningseffekten

I strukturutvalgets arbeid er det foreslått at det etableres en mulighet for sparebankene til å konvertere sparebankens fond til grunnfondskapital, der grunnfondsbevisene eies av en stiftelse. Jeg viser her til strukturutvalgets rapport omkring den såkalte ”Hallingdalmodellen”.

Muligheten for å etablere en slik grunnfondsstiftelse vil kunne gi de børsnoterte grunnfondsbankene to muligheter. Enten å konvertere deler av sparebankens fond til grunnfondskapital, eller å gi hele eller deler av sparebankens fonds overskudd for det enkelte år som grunnfondsbevis til sparebankstiftelsen.

Etablering av en sparebankstiftelse vil derfor gi ytterligere en mulighet for sparebankene til å løse utvanningsproblematikken. Når det gjelder de utfordringer som en etablering av en slik grunnfondsstiftelse vil gi, er disse nærmere omtalt i strukturutvalgets rapport.

Jeg vil nedenfor gjøre noen beregninger av effekten av å utstede sparebankens fonds resultat som grunnfondsbevis til en sparebankstiftelse. I mine beregninger har jeg forutsatt at sparebankens fonds andel av resultatet hvert år gis ut i grunnfondsbevis til markedskurs. Jeg benytter samme talleksempel som ovenfor:

(Beløp i MNOK)	År 0
Egenkapital i sparebanken	
Grunnfondskapital	150
Grunnfondskapital Sparebankstiftelsen	
Overkursfond/utjevningfond	50
Sparebankens fond	200
<hr/>	
Sum egenkapital	400
Kursverdi grunnfondsbevis	267
Eierandel grunnfondseiere	50,0 %
Eierandel sparebankens fond	50,0 %
Antall grunnfondsbevis (mill.)	1,5000
Grunnfondsbevis Sparebankstiftelsen	
<hr/>	
Totalt antall grunnfondsbevis	1,5000
Beregningsgrunnlag	5 000
Kjernekapitaldekning	8,00 %

SIMULERINGSMODEL

Forutsetninger:

Egenkapitalavkastning etter skatt år 1	15 %
Årlig vekst i resultatet	7 %
Utbytteutdeling i % av overskuddet	50 %
Avsetning til utjevningfondet	50 %
Tildeling til gaver	25 %
Vekst i beregningsgrunnlaget	10 %
Avkastning reinvestert utbytte	8 %
Kjernekapital i år 0	8 %
Prissetting (Pris/Bok GFB)	2,0

Dersom jeg forutsetter at det opprettes en sparebankstiftelse som hvert år får tildelt sin andel av overskuddet som utbytte, vil vi få følgende utvikling i nøkkeltall:

Resultatregnskap:	0	1	2	3	4	5	6	7
Resultat etter skatt		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0
Grunnfondseiers resultatandel	50,0 %	55,1 %	59,3 %	63,0 %	66,1 %	68,9 %	71,3 %	73,5 %
Eierandel Sparebankens fond	50,0 %	44,9 %	40,7 %	37,0 %	33,9 %	31,1 %	28,7 %	26,5 %
Eierfordeling grunnfondseiere:								
Opprinnelige grunnfondseiere	50,0 %	51,2 %	52,1 %	52,8 %	53,3 %	53,7 %	54,0 %	54,3 %
Sparebankstiftelsen	0,0 %	3,8 %	7,2 %	10,2 %	12,8 %	15,2 %	17,3 %	19,3 %
Grunnfondseiernes eierandel	50,0 %	55,1 %	59,3 %	63,0 %	66,1 %	68,9 %	71,3 %	73,5 %
Nøkeltall:	0	1	2	3	4	5	6	7
Beløp i MNOK								
Resultat til grunnfondseierne		30,0	35,3	40,7	46,3	52,0	58,0	64,2
Utbytte grunnfondseiere		15,0	17,7	20,4	23,1	26,0	29,0	32,1
Til utjevningsfond		15,0	17,7	20,4	23,1	26,0	29,0	32,1
Til gaver		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Til sparebankstiftelsen / Grunnfondsbevis		30,0	28,9	28,0	27,2	26,7	26,2	25,8
Til sparebankens fond		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kjernekapitaldekning	8,00 %	8,09 %	8,12 %	8,11 %	8,06 %	7,98 %	7,88 %	7,76 %
Resultat pr. grunnfondsbevis								
Resultat pr. grunndsbevis		18,6	20,7	22,8	24,9	27,0	29,3	31,6
Utbytte pr. grunnfondsbevis		9,3	10,4	11,4	12,4	13,5	14,6	15,8
Til utjevningsfond		9,3	10,4	11,4	12,4	13,5	14,6	15,8
Resultatfordeling								
Til opprinnelige grunnfondseiere		30,0	32,9	35,8	38,8	41,9	45,2	48,6
Grunnfondsbevis sparebankstiftelsen		30,0	28,9	28,0	27,2	26,7	26,2	25,8
Til gaver		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultatandel grunnfondsbevis eiet av stiftelsen		0,0	2,5	5,0	7,5	10,1	12,8	15,6
		60,0	64,2	68,7	73,5	78,6	84,2	90,0

Som en vil se i dette eksemplet, vil sparebankstiftelsen her over tid bli en stadig større eier i sparebanken. Det som i denne modellen styrer hvor stor eierandel sparebankstiftelsen vil få, er hvor høyt grunnfondsbevisene er priset. Jo høyere disse er priset på pris/bok jo lavere vil sparebankstiftelsens eierandel bli.

Modellen ovenfor må kvalitetssikres. Det er også en akademisk utfordring å gjøre illustrasjonen så enkel som mulig, i den grad dette skal benyttes overfor departementet.

Konklusjon:

Både en økning av gavetildeling, etablering av et ”verdinøytralt” reservefond og bruk av en stiftelsesmodell, er alternative metoder for å redusere eller eliminere utvanningseffekten.

En regelverksendring som går på at sparebankene kan øke tildelingen til gaver bør være enkel å gjennomføre og bør ha små konsekvenser. Jeg ville ønsket at en fikk en regelverksendring som gjorde at sparebankene står fritt til å disponere sparebankens fonds andel av overskuddet til gaver. Det som burde styre hvor stor gavetildelingen kan være bør være krav til kapitaldekning og soliditet for øvrig. Jeg ville forutsette at Kredittilsynet her vil være en instans som kan gi sin godkjenning til den enkelte banks overskuddsdisponering.

Etablering av et ”verdinøytralt” reservefond vil på tilsvarende måte som økning av adgangen til å avsette til gaver, løse utvanningseffekten. Dette bør etter min oppfatning komme som et tilleggforslag til å øke muligheten for å gi/sette av til gaver.

Når det gjelder å innføre en stiftelsesmodell er nok dette noe mer komplekst, og det må i tillegg til de økonomiske beregninger jeg har forsøkt illustrert ovenfor, også vurderes juridiske og strategiske konsekvenser for sparebankene.