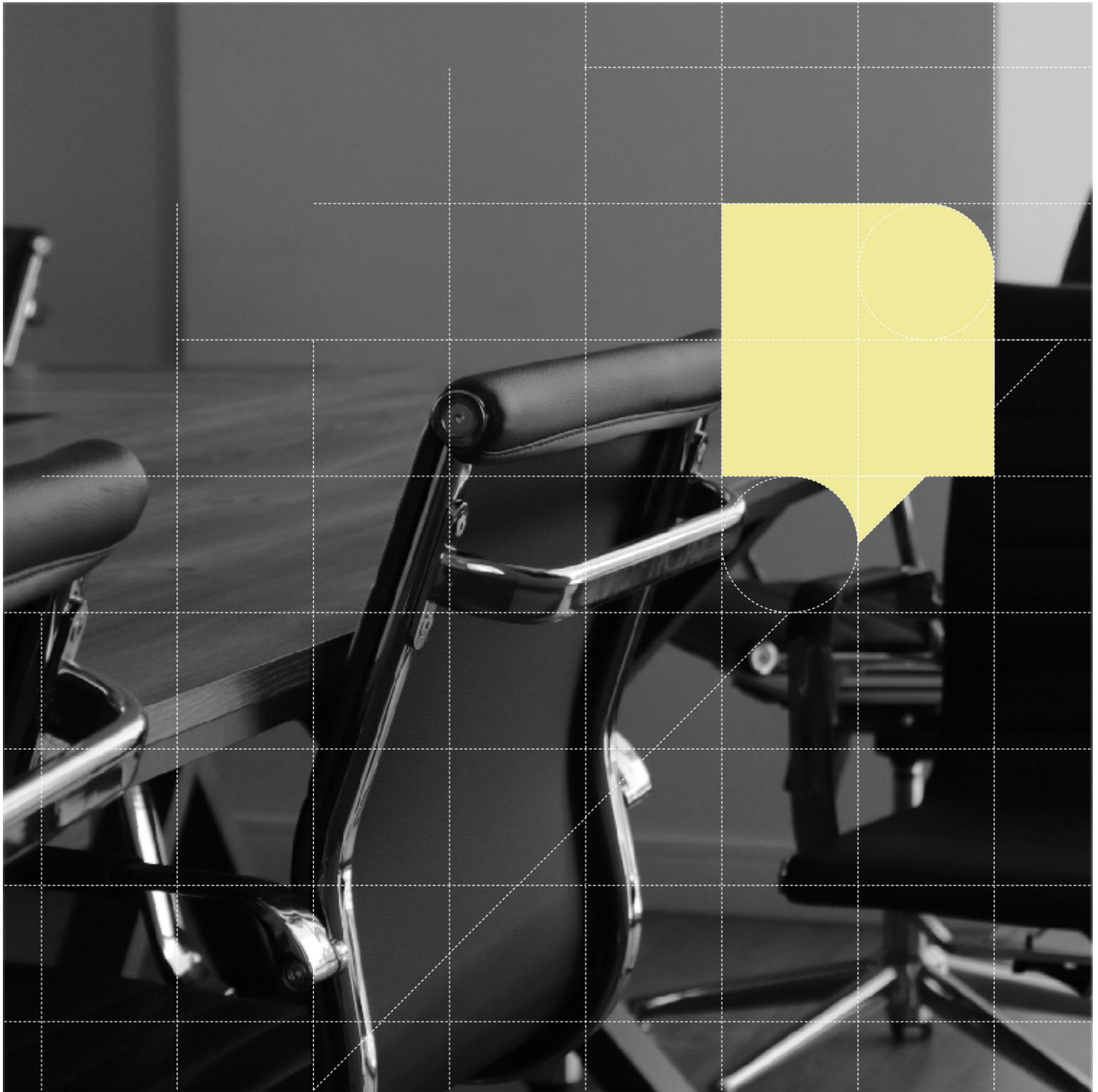


Regelrådets uttalelse

Om: **NOU 2024: 22 Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
24/5717

Vår ref.:
2024/108

Vår saksbehandler:
Jørgen Falkheim

Dato:
03.02.2025

Uttalelse

Om: **NOU 2024: 22 Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert sparebankutvalgets utredning *NOU 2024: 22 Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning*. Utredningen er sendt på høring av Finansdepartementet.

Norske sparebanker er mange og små og har en viktig rolle som tilbyder av banktjenester og ulike former for kreditt og lån til norsk næringsliv, særlig ved at de er til stede utenom de store by- og regionsentrene. Det må, slik utvalget er inne på, ses på som et resultat av deres tilhørighet til et avgrenset geografisk område og deres kjennskap til lokale forhold. Sparebankenes egenkapitalstruktur med egenkapitalbevis skiller dem fra andre banker. Det synes rimelig å anta å endre på denne modellen også vil kunne påvirke deres antall og rolle i det norske bankmarkedet.

Regelrådet mener sparebankutvalget har levert en grundig utredning som på en detaljert måte beskriver norske sparebanker. Utvalget har på en god måte identifisert problemstillinger i næringen, og kommet med velbegrunnede alternativer og forslag til ny regulering. Det er også positivt at utvalget har hatt kontakt med næringen i arbeidet med utredningen.

Regelrådet mener utredningen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert de bredere, samfunnsøkonomiske virkningene som kan følge av forslagene. Regelrådet mener at utvalget i større grad burde vurdert hvordan endringene i sparebankenes kapitalstruktur vil kunne påvirke dagens bankstruktur. Gitt sparebankenes sterke tilknytning til lokalt næringsliv og små- og mellomstore bedrifter, burde utredningen i større grad drøftet hvordan en endring i bankstrukturen vil kunne påvirke kapitaltilgangen for denne gruppen.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Sparebankutvalget ble oppnevnt i august 2023 for å utrede kapitalstrukturen i norske sparebanker i sammenheng med mulighetene for å ivareta sparebankenes egenart og samfunnsfunksjon. Utvalget har blant annet utarbeidet en «eierandelsmodell» hvor de foreslår å endre sparebankenes egenkapitalstruktur, med mål å oppfylle kravene til ren kjernekapital etter kapitalkravsforordningen (CRR). Modellen skal sikre full likestilling mellom kapitalklassene. Samtidig åpner de mulighetene for at sparebanker fritt kan velge om de vil være organisert som en aksjesparebank, grunnfondskapital- eller eierandelskapitalbank. De har også foreslått å fjerne sparebankenes mulighet til å dele ut utbytte til kundene fra grunnfondskapitalens andel av overskuddet.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Norske sparebanker utgjør en viktig kilde til finansiering for næringsliv i hele landet. Dette vektlegges også i sparebankutvalgets mandat. Endringer i reguleringen av sparebankene kan få virkninger for finansieringssituasjonen for alt annet næringsliv, og særlig for små- og mellomstore bedrifter. Ved forslag til endret regulering av norske sparebanker mener Regelrådet det er viktig at virkninger på finansieringsbetingelsene til næringsliv er godt utredet. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til utredningen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Utvalget gir en detaljert beskrivelse av problemstillingene knyttet til dagens organisering av sparebanker og hvordan/om organiseringen overholder kravene som stilles i EUs kapitalkravsregelverk. Utvalget presenterer banksektoren på en oversiktlig måte, godt underbygget av detaljert statistikk som beskriver forholdene i dagens bankmarked og utviklingen frem til i dag. Det er også utredet et nullalternativ som angir forventet utvikling om det ikke foreslås ny regulering av sparebankene. Målsetningene med forslaget er også grundig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Utvalget har vurdert flere alternative tiltak. Det er blant annet foreslått tre alternative tiltak til den foreslåtte «eierandelsmodellen» og to alternative utforminger av den foreslåtte reguleringen av kundeutbytte. Alternativene som er vurdert fremstår som relevante og velbegrunnede. Det fremkommer av utredningen at utvalget har hatt utstrakt kontakt med berørt næringsliv i arbeidet med utredningen, og de har også forsøkt å innhente kunnskap om lignende reguleringer i sammenlignbare land.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Utvalget har gitt en svært utfyllende beskrivelse av norske sparebanker og norsk banksektor. Det er blant annet gjort rede for antall sparebanker og hvor store disse er, bankenes kapitalstruktur, geografisk beliggenhet og historisk utvikling.

Markedet for utlån til næringslivskunder og sparebankenes rolle i dette markedet er i noen grad beskrevet. Utredningen inneholder detaljert statistikk på hvor store markedsandeler sparebankene har i de ulike segmentene av næringslivet, og hvordan andelene er geografisk differensiert. Regelrådet mener likevel utredningen kunne vært styrket med en grundigere beskrivelse av hvorfor sparebankene har så store markedsandeler blant små, lokale virksomheter. Denne beskrivelsen er viktig i vurderingen av hvordan disse aktørene kan bli påvirket av en mulig endring av bankstrukturen.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utvalget har levert en grundig rapport om de norske sparebankene. Sett i forhold til forslaget omfang mener Regelrådet utredningen av virkninger fremstår relativt kort og overordnet. Utvalget skriver en del om konsekvensene av å videreføre gjeldende rett, mens vurderingen av konsekvensene av forslaget virker mer overordnet. Gitt sparebankenes viktige rolle for store deler av øvrig næringsliv, mener Regelrådet forslaget kan ha potensiale til å få større samfunnsøkonomiske konsekvenser over tid enn det som beskrives i utredningen.

Regelrådet mener det er usikkert hvor store virkninger forslaget reelt sett vil ha, men mener samtidig at utvalget i større grad burde vurdert hvordan endringene i bankenes kapitalstruktur vil kunne påvirke dagens bankstruktur. Gitt sparebankenes sterke tilknytning til lokalt næringsliv og små- og mellomstore bedrifter, burde utredningen grundigere drøftet hvordan en endring i bankstrukturen vil kunne påvirke kapitaltilgangen for denne gruppen.

3.5 Anbefaling av tiltak

Regelrådet registrerer at utvalget har hatt en vanskelig oppgave med å tolke hva som er nødvendig å endre i det norske regelverket for at egenkapitalbevis skal oppfylle kravene til ren kjernekapital i EUs kapitalkravsforordning (CRR). Utvalget skriver at de har kontaktet Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), men at EBA ikke har vært villige til å utdype sine vurderinger for utvalget. Det er uheldig at dette ikke er avklart, da disse vurderingene har avgjørende betydning for hvilke tiltak som vurderes som mulige. Utvalget har i stor grad vektlagt forutsigbarhet i deres valg av løsning, noe som skal sikre at de norske egenkapitalbevisbankene vil oppfylle kravene i CRR. Dette kan spare Norge og sparebankene for en lengre, uforutsigbar prosess

hvor EBA senere kan si seg uenig i utvalgets konklusjon. Det er imidlertid også en risiko for at utvalgets konklusjon, dersom den tolkes som den norske utredningen av saken, vanskeliggjør en politisk løsning ved en eventuell forhandling. Samtidig mener Regelrådet at vurderingen mangler en bredere gjennomgang av hva tiltakene kan gjøre med den norske bankstrukturen på sikt, og hvilke konsekvenser dette vil kunne ha. Dette er viktige hensyn som burde vært analysert grundigere i prosessen med å velge ut anbefalte tiltak.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Utvalget har som nevnt ovenfor vektlagt forutsigbarhet tungt når de har vurdert aktuelle tiltak, og fremhever dette som et viktig hensyn å ivareta for å sikre en vellykket gjennomføring av forslaget. Regelrådet kan ikke se at utvalget har vurdert særskilte forutsetninger for en vellykket gjennomføring utover dette.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Utvalget har gitt en grundig beskrivelse av norske sparebanker, inkludert størrelse og fordeling. Regelrådet mener at hensynet til størrelsesforskjellene på sparebankene i banksektoren er godt dokumentert og hensyntatt i utredningen. Som nevnt ovenfor er Regelrådet likevel usikre på virkningen forslaget over tid vil kunne få på sparebankens kunder, da spesielt de mindre virksomhetene. Utvalget virker å være av den oppfatning at utlånsbetingelsene til mindre bedrifter ikke vil bli nevneverdig påvirket av forslagene, men Regelrådet savner en grundigere vurdering av denne problemstillingen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Utvalget har hatt en referansegruppe med representanter fra ulike deler av næringen, både fra enkeltbanker og ulike næringsforeninger. Det har vært avholdt to møter med referansegruppen i tillegg til skriftlige tilbakemeldinger. I tillegg har mange representanter fra næringen holdt innlegg på utvalgsmøtene. Utvalget har også gjengitt Finans Norges vurdering av egenkapitalbevis opp mot reglene i CRR. Regelrådet mener det har vært en god involvering av berørt næringsliv i prosessen med utviklingen av det nye regelverket.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Det følger av utvalgets mandat at de skal gjøre rede for sparebankenes rolle for utvikling av lokalsamfunn, finansiering av lokalt næringsliv og tilgang på kapital i spredtbygde områder. Regelrådet mener beskrivelsen av sparebankenes historiske rolle og dagens situasjon på dette feltet fremstår som svært grundig. Vi er likevel usikre på om utvalget i stor nok grad har vurdert forslaget mulige påvirkning på bankstrukturen i landet, og hvordan denne igjen kan påvirke «finansiering av lokalt næringsliv og tilgang på kapital i spredtbygde områder» i fremtiden.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Utvalget har levert en grundig utredning som i stor grad viser innblikk og oversikt over situasjonen i norske sparebanker. Forslagene virker velbegrunnede, men har et hovedfokus på sparebankene. Regelrådet er usikre på i hvilken grad forslagene vil kunne endre dagens bankstruktur. Om forslaget fører med seg en større endring av dagens bankstruktur, mener Regelrådet at dette vil kunne få konsekvenser for øvrig næringsliv. Dette gjelder spesielt små- og mellomstore bedrifter som i dag er kunder hos de lokale sparebankene. Denne usikkerheten gjør at Regelrådet ikke kan konkludere på om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen.