

1991. Em. 17. okt. -Redegjørelse av finansministeren om situasjonen i Kreditkassen m.v.

Møte torsdag den 17. oktober kl. 18

President: Jo Benkow

Dagsorden (nr. 7):

1. Redegjørelse av finansministeren om situasjonen i Kreditkassen og bankvesenet generelt
2. Referat

Presidenten: Den innkalte vararepresentant for Nordland fylke, Ellinor Bruun, har tatt sete.

Fra Kristelig Folkepartis stortingsgruppe foreligger søknad om sykepermisjon for representanten Borghild Røyse Land fra og med 18. oktober og inntil videre.

Etter forslag fra presidenten ble enstemmig besluttet:

1. Søknaden behandles straks og innvilges.
2. Vararepresentanten, Hilde Johnson, innkalles for å møte i permisjonstiden.

Sak nr. 1

Redegjørelse av finansministeren om situasjonen i Kreditkassen og bankvesenet generelt

Statsråd Sigbjørn Johnsen: På vegne av Regjeringen vil jeg i dag presentere for Stortinget et samlet opplegg som ikke bare sikrer innskyttere og bedrifter knyttet til Kreditkassen, men som også vil gi en vesentlig bedring av vilkårene og soliditeten for alle banker. Dette er nødvendig for å bidra til økt sysselsetting og ny vekst i landet vårt.

Alvoret er kort og godt: Dersom bankene knekker sammen, knekkes også ryggraden i norsk økonomi. Hvis vi ikke nå setter i verk omfattende tiltak, kan mange vanlige mennesker miste sparepengene sine. Hvis en bank må avvike, vil familier og bedrifter måtte innfri sine lån på kort tid. Det kan gi store økonomiske problemer for den enkelte og større arbeidsledighet. Derfor er det nødvendig at staten nå går inn med helt ekstraordinære tiltak. Ingen penger vil bli delt ut uten at det vil bli stilt klare og endelige krav.

Regjeringen har lagt vekt på at tiltakene skal ha et omfang som kan gi ny tillit og fjerne den pessimismen som nå er utbredt. Regjeringen foreslår 4,5 milliarder kr fra statens side til en ny ordning med et eget investeringselskap for å tilføre økt egenkapital til banker som nå ikke er i krise. Det foreslås en vesentlig omlegging av låneordningen i Norges Bank, som reduserer

lånekostnadene for alle banker med over en milliard i året. Det foreslås å bevilge en milliard til Sparebankenes sikringsfond. Disse og andre tiltak er viktige for at bankene kan bidra til en utvikling der vi igjen får økt sysselsetting og ny vekst i norsk økonomi. Ikke minst er det viktig å gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å utvide sin virksomhet.

For å styrke sikkerheten til bankene vil Statens Banksikringsfond få tilført 6 milliarder kr utover den bevilgningen som allerede er gitt. Alle midler skal tas over budsjettet i år, uten forslag om økninger i skatter og avgifter eller reduksjoner i utgiftene.

Det vil bli stilt større krav om større nøkternhet i alle deler av bankenes drift. Det er nødvendig for å rydde opp i de mange kostbare frynsegoder mange banker har lagt seg til. Dette gjelder bl.a. bilordninger og pensjoner.

De banker som er i krise, vil bli gjennomgått grundig. Et eget utvalg vurderer allerede hvorvidt det er begått straffbare handlinger fra noen av dem som tidligere eller nå har ledende posisjoner i de berørte banker.

Regjeringen har også satt i gang en generell utredning under ledelse av professor Munthe for å få et best mulig bilde av årsakene til den krise bankene har havnet i.

Jeg finner det nødvendig å bruke litt tid på noe av bakgrunnen for den krise som nå er oppstått i norsk bankvesen. For å kunne forstå denne er det nødvendig å starte med et tilbakeblikk på norsk økonomi på 1980-tallet.

Dereguleringen av kredittmarkedet begynte for alvor i 1984. Vi fikk en sterk vekst i bankenes utlån i årene 1984-87. I løpet av denne tiden økte bankene utlånene med nesten 200 milliarder kr, eller over 100 pst. Bankene og andre finansinstitusjoner konkurrerte hardt om lånekunder og markedsandeler. Dette førte til at bankene reduserte kravene til sikkerhet og tilbakebetalingsevne for å beholde eller for å øke sine markedsandeler. Husholdninger og bedrifter som tidligere hadde hatt vanskeligheter med å få lån, kunne lettere få lån til å kjøpe varer og tjenester. Etterspørselen etter lån var også svært høy fordi rentefradraget i skattbar inntekt gjorde det lønnsomt å ta opp lån, særlig for dem med høy inntekt. Det var en alvorlig feil at kreditten ble sluppet løs før det var ryddet opp i skattesystemet - en feil som har kostet det norske samfunnet mye.

Myndighetene forsøkte i noen grad å holde igjen på bankenes utlånsiver ved å innføre særskilte reservekrav. Disse virkemidlene skulle gjøre det dyrere å låne ut penger for bankene. Dette hadde dessverre liten virkning, fordi bankene systematisk omgikk reguleringene ved å ta utlån midlertidig ut av balansen når de rapporterte til myndighetene. Denne virksomhe-

ten, som hadde som eneste formål å omgå myndighetenes politikk, ble med et fint ord kalt «avlastningsforretninger» og gjenspeilte på mange måter de holdninger og den jappekultur som var utbredt i bankene på den tiden. Kreditkassen var blant dem som ble pålagt strafferente for regelstridig opptrreden.

Disse forhold bidrog sammen med andre faktorer til en sterk økning i forbruk og investeringer. Dette kom på toppen av en eksport- og investeringsledet oppgangskonjunktur. I årene 1985 og 1986 økte det private forbruket med til sammen 16 pst. Husholdningene sparte mindre. Det lånefinansierte private forbruket økte sterkt, bolig- og eiendomsprisene gikk i været.

Den sterke veksten i innenlandsk etterspørsel førte til en overoppheting i norsk økonomi. Da oljeprisene falt i 1986, ble det nødvendig å stramme inn i økonomien. Den sterke utlånsveksten i bankene fortsatte likevel fram til 1988.

«Boomen» midt på 1980-tallet gav opphav til en dramatisk nedtur som vi ikke har opplevd maken til siden mellomkrigstiden. Den store gjeldsøkningen og de feilinvesteringer som da ble gjort, hemmer fortsatt veksten i norsk økonomi. Nedturen kom senere, men har vært sterkere og har vart lenger enn noen kunne se på forhånd.

En offensiv og aktiv finanspolitikk har like til nå ikke kunnet veie opp for ettervirkningene av at privat sektor og kommunene bygde opp stor gjeld midt på 1980-tallet.

Enkelte hevder nå at innstrammingspolitikken i årene 1986–88 har skaffet oss de problemer vi nå sliter med – med altfor høy arbeidsledighet og bankkrise. Dette er etter mitt syn helt feilaktig. Dersom ikke Regjeringen og stortingsflertallet hadde gjennomført snuoperasjonen fra 1986, ville krisen i dag ha vært enda større. Da ville nemlig ubalansene som den gang hadde utviklet seg i norsk økonomi, fått lov til å vokse ytterligere, med dertil større fallhøyde. De senere års nedtur ville ha blitt enda verre dersom kjøpefesten midt på 1980-tallet hadde fortsatt lenger enn den gjorde.

Bankenes løsslupne utlånsvirksomhet førte til økning i utlånstapene allerede i 1987, og siden 1988 har tapene vært svært høye. I 1987–89 tapte forretnings- og sparebankene til sammen 38 milliarder kr, og tapene har som kjent fortsatt også inn i dette året.

De store tapene i bankene har falt sammen med en innenlandsk nedgangskonjunktur siden 1988. Blant annet har eiendomsprisene gått kraftig ned og redusert verdien av bankenes utlån. Tapene den senere tiden ser ut til i særlig grad å ha sammenheng med utviklingen i eiendomsmarkedet. Stortinget vil senere få anledning til en bred og gjennomgående debatt

om bankkrisen bl.a. på bakgrunn av Muntheutvalgets innstilling.

1990 ble et historisk dårlig år for norske banker. Forretningsbankene fikk et driftsresultat etter tap på minus 4,3 milliarder kr. Det tilsvarende tallet for sparebankene var minus 1,1 milliarder kr. Tap på utlån ble til sammen 12,8 milliarder kr for begge bankgrupper. Ved slutten av året lå kapitaldekningen i den samlede banknæringen på rundt 7 pst. Dette er en prosenthet lavere enn de krav som vil bli stilt til egenkapitalen fra 1. januar 1993. Bak tallet til kapitaldekning skjuler det seg store forskjeller fra bank til bank.

Resultatene så langt i 1991, slik de ble vurdert før Kreditkassen kom med sine siste tall, gav ikke grunn til å tro at 1991 ville bli vesentlig forskjellig fra året før. Netto renteinntekter så ut til å være nokså stabilt i begge bankgrupper, og tapsutviklingen så ut til å få omtrent samme forløp som i fjor, bankene sett under ett.

Men regnskapstallene gav ikke noe riktig bilde. Det har vist seg store variasjoner i måten bankene vurderer sine verdier på. Myndighetene har gitt et regelverk for føring av tap som tar sikte på å få til en noenlunde enhetlig regnskapspraksis. Således skal et tap beregnes når et lån er misligholdt, dvs. når lånekunden ikke betaler sine terminer som avtalt. I en slik situasjon skal banken normalt beregne tapet som forskjellen mellom det lånet som er gitt, og verdien på sikkerheten. For eksempel kan det være pant i fast eiendom. Størrelsen på tapet vil avhenge av verdivurderingen av panteobjektet.

Nå er det alltid slik at det vil foreligge usikkerhet om hva som er riktig verdivurdering. Det er vanskeligere nå enn for noen år siden å vurdere hva som er riktig verdi f.eks. på en aksje eller en fast eiendom, fordi det har vært mye uro og stor usikkerhet i disse markedene.

Det er derfor vanskelig på grunnlag av regnskapstallene å gi et sikkert bilde av hva den økonomiske situasjonen i bankene er, og hvor dypt bankkrisen stikker.

Utviklingen i bankenes økonomi framover er uvisst. Det er særlig tapsutviklingen som vil påvirke de framtidige resultater i bankene. Tapsutviklingen vil ikke minst avhenge av prisutviklingen for fast eiendom. Dersom de store tapstall vedvarer, og staten forholder seg passiv, kan vi i løpet av relativt kort tid ha en rekke banker der det ikke lenger er grunnlag for fortsatt drift.

Jeg skal senere komme tilbake til noen flere vurderinger av kostnadene ved en slik statlig passivitet. Her vil jeg nøye meg med å slå fast at veldrevne banker neppe kan tjene på at andre banker får problemer. Banknæringen i Norge er som i andre land et nettverk, der den gjensidige avhengigheten er så stor at problemer i en bank

nødvendigvis gir problemer i andre banker. Men først og fremst vil jeg si at en slik holdning, passivitet, fra myndighetenes side er ensbetydende med å gi seg inn på et sjansespill der innsatsen og risikoen for norsk økonomi er uhyre stor.

Det er en alvorlig situasjon som er bakgrunnen for denne redegjørelsen. At en norsk finansminister skal bli nødt til å legge fram en omfattende redningspakke for banknæringen, ville for noen år siden ha virket helt utenkelig.

Likevel, når vi ser oss rundt, oppdager vi at situasjonen ikke er et særnorsk tilfelle. I Sverige har forretningsbankenes tap på utlån kommet opp i nivåer som kan jammeføres med det de norske bankene nå taper. I én bank har staten måttet gå inn med en garanti på 5 milliarder svenske kroner i forbindelse med nyemisjon. I går garanterte den svenske staten for et lån på 3,8 milliarder kr for å redde Första Sparbanken, som hadde tapt egenkapitalen. I Finland har sentralbanken overtatt aksjemajoriteten i en bank hvor driften var truet på grunn av store tap. Også i andre tradisjonelt solide finansmarkeder, som f.eks. det japanske, har det vært store banktap.

I USA er det en omfattende sparebankkrise. Denne krisen har flere likhetstrekk med den norske. Den startet som en regional krise, utløst av oljeprisfallet. Etter hvert har krisen blitt mer omfattende. Regningen havner hos amerikanske sparebankers sikringsfond, som nå blir finansiert over føderale budsjetter. Sluttsummen for de føderale myndigheter kjenner vi foreløpig ikke, men anslagene varierer mellom 150 og 500 milliarder amerikanske dollar.

Forretningsbankene som gruppe fikk i 1987 for første gang underskudd. Også i sparebankene var det svake resultater. Samme året ble det klart at enkelte institusjoner hadde alvorlige driftsproblemer. I første omgang gjaldt det Sunnmørsbanken og de to sparebankene som senere fusjonerte til Sparebanken Nord-Norge.

Sunnmørsbanken ble satt under særlig observasjon av Kredittilsynet i 1988, etter at det var klart at bankens ansvarlige kapital var under lovens minstekrav. Forsøkene på å få banken gjenopprettet som selvstendig forretningsbank lyktes ikke, og i 1990 ble banken tatt inn i Kredittkassen etter avtale med Sikringsfondet.

I 1988 ble det klart at Sparebanken Nord hadde underbalanse, og at Tromsø Sparebank var i en stilling som ikke tillot fortsatt drift. Norges Bank innvilget lån på særvilkår til begge bankene høsten 1988. Etter dette har det vært gjennomført omfattende støttetiltak fra Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond. Banken har i dag en meget god kapitaldekning.

I oktober 1989 gav Kredittilsynet melding om at Norion Bank hadde tapt hele sin egenkapi-

tal. Forretningsbankenes sikringsfond sendte 30. oktober ut melding om at fondet garanterte for alle innskudd fra andre enn banker. Finansdepartementet vedtok samme dagen å sette banken under offentlig administrasjon. For å sikre rask innfrielse av innskytternes tilgodehavender ble administrasjonsstyret gitt et lån fra Norges Bank på 790 mill. kr. mot garanti fra sikringsfondet. Avviklingen er ennå ikke sluttført, men har hittil ført til et tap på om lag 300 mill. kr for sikringsfondet og 70 mill. kr for Norges Bank.

I desember 1990 sendte Fokus Bank søknad til Forretningsbankenes sikringsfond om en egenkapitalgaranti på 1,5 milliarder kr. Begrunnelsen for søknaden var at kapitaldekningen var falt til 3,1 pst., etter at banken hadde skrevet ned verdien på aksjer i datterselskaper. Garantien ble innvilget bl.a. under forutsetning av at en fusjon med Rogalandsbanken ble gjennomført, og at aksjekapitalen ble skrevet ned med 50 pst. I august i år ble Fokus Bank tilført ytterligere 650 mill. kr fra Statens Banksikringsfond gjennom Forretningsbankenes sikringsfond.

Forretningsbankenes sikringsfond har i flere trinn ført kapital tilbake til medlemsbankene i form av preferansekapital.

Det har vært en rekke utbetalinger fra Sparebankenes sikringsfond de siste årene. Jeg skal ikke gå inn på bakgrunnen for alle engasjementene, men felles for alle sakene er at styret i banken er blitt skiftet ut, og at det er lagt opp til sammenslutning med en annen bank. Utbetalingene fra Sparebankenes sikringsfond gjelder bl.a. Spareskillingsbanken Trøndelag, Sparebanken Romsdal, Varhaug Sparebank, Flå Sparebank, Skiptvet Sparebank, Sparebanken Moss Hobøl, Hemnes Sparebank, Nordkapp Sparebank, Tysfjord Sparebank, Nore Sparebank og Sparebanken Nordland.

Det sikkerhetsnettet som ble benyttet i håndteringen av «krisebanker» inntil innværende år, bestod av to deler. Den første delen er et soliditetsvern gjennom bankenes ansvarlige kapital og bankenes sikringsfundsordninger. Den andre delen er et likviditetsvern gjennom Norges Banks oppgave som tilfører av likviditet til banker. Jeg vil gjerne understreke at når problemene først viste seg, fungerte sikkerhetsnettet som forutsatt.

Det var Regjeringens vurdering i vinter at sikkerhetsnettet måtte forsterkes, bl.a. på bakgrunn av usikkerhet i utlandet om bankenes stilling. Derfor tok Regjeringen initiativet til å opprette Statens Banksikringsfond, med en kapital på 5 milliarder kr. Fondet fikk som formål å yte lån på særlige vilkår til Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond. På den måten ville sikringsfondene bli

bedre i stand til å tilføre risikokapital til banker. Gjennom to vedtak i august i år ytet Statens banksikringsfond støttelån til Forretningsbankenes sikringsfond for at det skulle skyte preferansekapital inn i banker som hadde søkt om støtte. Det første vedtaket gjaldt Kreditkassen og omfattet et støttelån på 1,8 milliarder kr. Det andre vedtaket gjaldt Fokus Bank og omfattet et støttelån på 650 mill. kr. Vedtektene i Statens Banksikringsfond bidro i tillegg til å styrke den internasjonale tilliten. I så måte har fondet virket etter hensikten.

I forbindelse med skattereformen bestemte Stortinget at skattytere med såkalte negative saldi skal få skattefordeler på opptil 20 pst. av kjøpesummen. Forutsetningen er at de som kjøper bankaksjer eller grunnfondsbevis utstedt av bank eller annen kredittinstitusjon, beholder dem i fem år. Formålet med ordningen er å bedre muligheten for disse institusjonene til å skaffe til veie ny kapital.

Så om situasjonen og utviklingen i Kreditkassen. De foreløpige regnskaptall for 3. kvartal viser et meget svakt resultat. Driftsresultatet før tap og spesielle poster utgjorde 220 mill. kr. Imidlertid hadde banken en rekke avskrivninger på spesielle poster og omfattende tap. Banken oppgir tap på verdipapirer samt nedskrivning på anleggsaksjer på om lag til sammen 470 mill. kr. Eiendomsmassen er totalt nedskrevet med 560 mill. kr. Tap på utlån utgjør hele 1,9 milliarder kr. Det er videre oppført en økning i bankens en bloc-fond på 2 milliarder kr. Øvrige nedskrivninger og tapsførte kostnader utgjør i overkant av 900 mill. kr. Dette summerer seg til et netto underskudd for banken i 3. kvartal på hele 5,6 milliarder kr. Sammenholdt med det tidligere nettounderskuddet for 1. halvår i år har banken totalt fram til 30. september i år hatt et netto underskudd på om lag 7,2 milliarder kr.

De tall jeg her har referert, er kommet fram gjennom strenge verdivurderinger av aktiva. Kredittilsynet har vurdert de foreløpige regnskapstallene og peker på at Kreditkassens nye ledelse har lagt til grunn et vesentlig mer pessimistisk syn på den økonomiske utviklingen enn det banken tidligere har gjort. Bankens nye ledelse tiltrådte den 18. august i år. Kredittilsynet peker også på at Kreditkassen til dels har lagt strengere prinsipper til grunn for sine vurderinger enn de øvrige banker har gjort. I denne sammenheng kan en spesielt framheve den store avsetningen til en bloc-fondet. Avsetningen til en bloc-fondet er gjort for å møte framtidige tap. Det er Kredittilsynets vurdering at denne strengere og mer omfattende vurdering som generelt er lagt til grunn, ikke kan anses urimelig i dagens situasjon. Det er også lagt fram en erklæring fra revisor, som ikke har funnet grunn

til å ta avstand fra de vurderingsprinsipper som er lagt til grunn fra bankens side.

Finansdepartementet ble orientert om den nye situasjonen av bankens ledelse sist fredag. Finansdepartementet satte omgående i gang arbeidet med å møte den reaksjon som ville oppstå da dette ble kjent i markedet. Dette kom til uttrykk gjennom den pressemelding som ble sendt ut fra Finansdepartementet mandag den 14. oktober, og de konkrete forslag jeg snart kommer tilbake til.

I lys av utviklingen er det naturlig i ettertid å stille spørsmål ved beslutningsgrunnlaget da det ble vedtatt å yte 1,8 milliarder kr i støttelån til Forretningsbankenes sikringsfond fra Statens Banksikringsfond. Jeg vil derfor redegjøre litt for behandlingen av denne søknaden om støttelån.

I midten av august mottok fondet en søknad fra Forretningsbankenes sikringsfond, som et resultat av at Kreditkassen hadde søkt om kapitalstøtte med et beløp som var vesentlig større enn fondets disponible midler. En omfattende dokumentasjon ble innhentet, bl.a. om Kreditkassens og Forretningsbankenes sikringsfonds økonomiske stilling.

Styret hadde møte med ledelsen i Kreditkassen og Kreditkassens eksterne revisor. Styreformannen i Kreditkassen redegjorde for bankens økonomiske stilling. Revisor pekte på bl.a. at halvårsregnskapet ikke var et revisorbekrefte regnskap, og at det fremdeles lå til rette for et betydelig potensial for tap.

I situasjonen som forelå, var det viktig å skape tillit til Kreditkassen. Samtidig måtte fondets kapasitet til å takle eventuelle andre problemer opprettholdes. Ut fra tall i Kreditkassens regnskap og vurderinger fra revisor og Kredittilsynet fant styret i Statens Banksikringsfond at et støttebeløp på ca. 2,1 milliarder kr burde være tilstrekkelig for å skape den nødvendige tillit til banken. Forretningsbankenes sikringsfond hadde ca. 300 mill. kr tilgjengelig som kunne ytes Kreditkassen. Tilførselen fra Statens Banksikringsfond ble dermed 1,8 milliarder kr. Det ble utformet en avtale der Forretningsbankenes sikringsfond påtok seg å stille strenge krav overfor Kreditkassen, bl.a. til reduksjoner av kostnader. Statens Banksikringsfond bad også om at Kredittilsynet skjerpet tilsynet med Kreditkassen. Samtidig ble det mest av styret og ledelsen i banken skiftet ut.

Før utbetalingen fra Forretningsbankenes Sikringsfond til Kreditkassen kom, bad fondet Kreditkassens styre og ledelse bekrefte at de ikke hadde kjennskap til vesentlige endringer i det grunnlaget banken hadde bygd på, med særlig henvisning til forutsetningen om at banken ville tilfredsstillende de lovbestemte krav til ansvarlig kapital pr. 31. desember 1991. Ban-

ken gav en slik bekreftelse i brev 25. september 1991.

Jeg vil understreke at vurderingen av situasjonen og virkemidlene hele tiden må ta utgangspunkt i den beskrivelse av situasjonen som forelå, og som foreligger. Denne beskrivelsen var bankens eget regnskap. Det er banken som har mulighet til å sette sammen et fullstendig bilde av bankens økonomiske stilling på et gitt tidspunkt. Revisor vurderer om bildet etter hans oppfatning er dekkende. Kredittilsynet vurderer om regnskapet gir et mest mulig korrekt bilde av situasjonen. Etter de alminnelige bestemmelser i aksjeloven har styret bl.a. plikt til å påse at bokføring og formuesforvaltning er under betryggende kontroll. I lys av det som har skjedd, er det naturlig at de vurderinger som ble gjort, også fra Kredittilsynets side, blir nøye gjennomgått.

Det er et grunnleggende hensyn for håndtering av bankkrisen i Regjeringen og Stortinget at myndighetene skal sikre innskyterne og tilliten til det finansielle systemet. Samtidig er virkemidlene rettet slik inn at bankene selv skal ha et hovedansvar for å rydde opp i sine økonomiske problemer. De skal ikke uten videre sende regningen for sine feildisposisjoner til staten. Det ble lagt vekt på disse hensyn da Stortinget i vinter vedtok å opprette Statens Banksikringsfond.

Erfaringene med fondet har vært at det system og de prinsipper som er valgt for håndteringen av bankkrisen, har fungert i samsvar med intensjonene. Utviklingen har imidlertid gjort det nødvendig med ytterligere økonomisk støtte og tiltak fra statens side. De tiltak Regjeringen i neste uke vil foreslå for Stortinget for å styrke banksystemet, vil ta utgangspunkt i den samme modellen og i de samme prinsipper for krisehåndteringen som er etablert, og som det har vært bred politisk enighet om.

Regjeringen legger vekt på å komme fram til et samlet og balansert opplegg basert på det vi vet om situasjonen i dag og utsiktene framover, og som gir rimelig trygghet for å møte også den usikkerhet som foreligger. Vi legger vekt på at tiltakene skal ha en varig og positiv virkning for å skape grunnlag for at bankene kan innta en mer offensiv rolle med sikte på å få sterkere vekst i norsk økonomi. Samtidig vil jeg advare mot den forestilling som enkelte syns å ha, at det finnes en enkel og endelig løsning på problemet. For det første vil det alltid være usikkerhet knyttet til bankenes situasjon. Den generelle økonomiske utvikling, som igjen er avgjørende for bankenes resultater, vil i seg selv være usikker. I tillegg vil det, som jeg tidligere har vært inne på, være knyttet betydelig usikkerhet til vurderingene av verdien av eiendelene i den enkelte bank. For det andre vil størrelsen på sta-

tens bidrag virke inn på bankenes egne bestrebelser for å rette opp igjen driftsøkonomien.

Myndighetenes mål er å sikre tilliten til det finansielle systemet hos de som har penger i banken, og investorer i inn- og utland. Det helt sentrale for å opprettholde en slik tillit til banksystemet er at myndighetene står bak med et nødvendig sikkerhetsnett.

Mange spør seg nok hvorfor det er påkrevet med spesielle statlige tiltak overfor bankene. Hvorfor kan de ikke klare å rydde opp på egen hånd, slik som vanlige bedrifter og husholdninger, og ende i skifteretten når noe går galt. Jeg skjønner godt at folk stiller seg dette spørsmålet, særlig i lys av den enorme pengesløsning og opptatthet av alle direktørprivilegiene som ofte har preget bankvesenet.

Etter forretningsbankloven og sparebankloven kan en bank ikke gå konkurs i konkurslovens forstand. Derimot kan Finansdepartementet sette en bank under offentlig administrasjon dersom det ikke lenger er grunnlag for videre drift. Et mulig utfall ved en administrasjonsløsning er at banken blir avviklet med oppgjør etter konkurslovens regler til innskytere og andre fordringshavere.

Det ble understreket i lovproposisjonen om Statens Banksikringsfond at etableringen av fondet ikke utelukker at banker i framtiden settes under offentlig administrasjon. Dette er en linje jeg holder fast ved. Hvorvidt offentlig administrasjon er formålstjenlig, må vurderes i det enkelte tilfelle og sammenholdes med de alternativer som foreligger.

Kostnadene ved en avvikling må nødvendigvis være et viktig element i denne vurderingen. En avvikling etter konkurslovens regler innebærer at administrasjonsstyret må selge eller kreve innbetalt alle fordringer som banken har, utlån til husholdninger og bedrifter, verdipapirer, andre eiendeler, fast eiendom og innskudd i andre banker. Videre må bankens kreditorer, innskytere, obligasjons- og sertifikateiere og andre långivere stille sine krav overfor administrasjonsstyret.

Det er flere typer kostnader i en slik prosess. For det første de direkte kostnadene, dvs. hele det rettslige og administrative apparatet som må engasjeres for å få jobben gjort.

Men det er de indirekte kostnadene som er de alvorligste. Bedrifter som må legge ned fordi de ikke får refinansiert låna sine, familier som kan miste hus og hjem, fall i eiendomsmarkedet som følge av salg av bankens egen og den pantsatte eiendomsmasse. Jeg nøyer meg med disse få eksempler. Selv om en mellomstor eller mindre norsk bank gikk over ende, ville det ha ført til uforskyldte tap i ellers levedyktige bedrifter, og en serie av personlige tragedier. Dersom det er en stor bank som må innstille, kan problemene

smitte over i andre banker som har mellomværende med den første, og på den måten framkalle en kjedereaksjon som rammer hele den norske økonomien.

En tredje type kostnad er kostnader i form av sviktende tillit til banknæringen generelt. En slik tillitssvikt berører grunnmuren i økonomien.

Det er den samme problemstillingen som kommer til syne i forbindelse med vårt økonomiske samkvem med utlandet. Norsk økonomis transaksjoner med utlandet gjennomføres ved hjelp av de konti som norske banker har i utlandet, og som utenlandske banker har i Norge. Det er et system med gjensidig tillit. En generell tillitssvikt vil derfor ikke bare føre til at utenlandske plasseringer i norske banker trekkes ut og dermed forstyrre valutabalansen. Det vil også kunne forvanske det økonomiske samkvem vi har med utlandet, et samkvem som er helt avgjørende for en åpen norsk økonomi. Slik kommer valutareservene våre i fare. Samtidig vil renten stige og forsterke de negative virkningene for økonomien. Det vil kunne ramme oss alle hardt. Og som en opplysning: Norske bankers bruttogjeld til utlandet er i dag på om lag 120 milliarder kr.

Alternativet til en offentlig administrasjon er i dag støtte fra Statens Banksikringsfond eller direkte statlig deltakelse på eiersiden.

I valget mellom offentlig administrasjon eller statlig støtte må det være riktig å satse på det alternativet som gir minst kostnader i det enkelte tilfelle. Det er ikke lett å lage slike regnestykker. Men jeg vil påstå at jo større en bank er, desto tyngre veier kostnadene ved en offentlig administrasjon i forhold til kostnadene ved en statlig redningsaksjon. Min vurdering er at kostnadene ved en offentlig administrasjon forsterkes av den lavkonjunktur som norsk økonomi er inne i. Den nedgang i kredittmarkedet, aksjemarkedet og eiendomsmarkedet som kan bli en følge av at en stor bank blir avvirket, vil kunne sette en bom for våre bestrebelser med å gjenreise veksten i økonomien. Arbeidsledigheten vil dermed kunne stige og forbli høy i lang tid framover.

Det er en stor utfordring for bankene å styrke driftsøkonomien. For å medvirke til at bankene kan utføre oppgavene sine bedre overfor bedrifter og husholdninger, vil Regjeringen gjennomføre en rekke tiltak for å styrke de løpende resultatene i bankene:

- I samråd med sentralbanken er Regjeringen kommet fram til at de lån som Norges Bank yter til forretningsbanker og sparebanker, for en del bør erstattes med innskudd til en lavere rente. Det vil bli lagt opp til en innskuddsordning som vil redusere rentekostnadene med over 1 100 mill. kr. Dette vil f.

eks. kunne oppnås ved at omfanget settes til 25 milliarder kr til en rente på 6 pst., men også andre kombinasjoner av omfang og rente er mulig. Saken har vært behandlet i Norges Banks hovedstyre allerede i dag. Etter de retningslinjer Stortinget har trukket opp for Norges Banks medvirkning i løsning av bankkrisen, vil saken bli forelagt for Stortinget.

Ordningen vil bli satt i verk så snart som mulig og vil bli opprettholdt til det har funnet sted en vesentlig bedring i driftsøkonomien, for deretter å kunne trappes gradvis ned. Jeg vil understreke at Norges Banks handlefrihet i rentepolitikken vil bli ført videre. Norges Bank vil bruke de nødvendige virkemidler til å sørge for at balansen i valutamarke- det blir opprettholdt.

- For det andre: Det krav bankene er pålagt til å plassere i likvide statspapirer, vil bli redusert med om lag 10 milliarder kr. Dette vil gi bankene grunnlag for å nedbetale dyre innlån. Endringen kan med de renter som i dag gjelder, styrke driftsøkonomien med over 100 mill. kr regnet på årsbasis.
- For det tredje: For 1992 vil bankenes innbetalinger av avgift til sikringsfondene bli redusert til en fjerdedel av full innbetaling. Dette tilsvarer en besparelse på nær 700 mill. kr. I år har forretningsbankene hatt halv innbetaling og sparebankene full innbetaling. Sammenlignet med dette reduseres innbetalingene med vel 400 mill. kr i 1992. Med det opplegg som er skissert nedenfor for å styrke soliditetsvernet for bankene, vil det kunne være grunnlag for en lav innbetaling også i 1993.

Jeg viser ellers til det Regjeringen har lagt fram i nasjonalbudsjettet når det gjelder å forbedre betalingsformidlingen.

Hvis det ikke blir etablert et bedre grunnlag for lønnsom drift i bankene, vil muligheten for å skaffe kapital på forretningsmessig grunnlag reduseres og i beste fall skyves ut i tid.

I den aktuelle situasjonen er de tiltak jeg har nevnt, likevel ikke tilstrekkelige. Krisen i Kreditkassen og virkningen for de øvrige banker krever økt tilførsel av egenkapital til bankene, kombinert med et soliditetsvern med tilstrekkelig grad av troverdighet. Derfor vil vi styrke soliditetsvernet:

- For det første: I lys av utviklingen, særlig i Kreditkassen, finner Regjeringen det nødvendig å foreslå å styrke Statens Banksikringsfond med ytterligere 6 milliarder kr i form av en bevilgning på budsjettet for 1991.
- For det andre: Vilkårene og formen for de støttelån som Statens Banksikringsfond tidligere har ytet til Forretningsbankenes sikringsfond for å redde Fokus Bank og Kredit-

kassen, vil bli vurdert på ny. Siktemålet vil være å redusere belastningen for forretningsbankene med å betjene støttelånene.

- For det tredje: Regjeringen vil foreslå at staten bevilger 1 milliard kr for å styrke Sparebankenes sikringsfond. Midlene vil bli anvendt til å nedbetale lån til Norges Bank og til i nødvendig grad å styrke to distriktssparebanker, Sparebanken Rogaland og Sparebanken Midt-Norge i samråd med Statens Banksikringsfond, dessuten eventuelt å bedre fondets likviditet. Midlene vil styrke sparebankenes økonomi fordi staten med dette dekker utgifter sparebankvesenet i Norge ellers ville bli påført.
- For det fjerde: Regjeringen er innstilt på at Statens Banksikringsfond – i tillegg til sine nåværende virkemidler – kan gis adgang til å plassere direkte i aksjer utstedt av forretningsbanker eller i grunnfondsbevis utstedt av sparebanker. Dette gjelder når banker er i krise. Det arbeides med lovforslag som åpner for dette. Bakgrunnen er situasjonen i Kreditkassen. Ifølge de regnskapstall Kreditkassen nå legger fram, må de nåværende private aksjonærene regne med at verdien av aksjene er gått tapt. Når aksjekapitalen er tapt, er Statens Banksikringsfond den reelle eier. Det vil være et mål å bringe nye private eiere inn, som kan bidra til fornyelse og økt tillit til banken. Det vil likevel ta tid før dette er en realistisk mulighet. Bankens øverste organ – generalforsamlingen – bør også i mellomtiden kunne funksjonere. Derfor bør en åpne for at Statens Banksikringsfond kan sitte med aksjer i en bank i krise. Den konkrete modell for statens eierskap vil bli framlagt i forbindelse med den varslede proposisjonen som kommer neste fredag.
- For det femte: En rekke banker, som ikke er i krise og som under mer normale forhold i økonomien burde kunne reise tilstrekkelig kapital, har i dag vanskeligheter med å skaffe slik kapital. Dette hindrer bankene i å spille en mer konstruktiv rolle med normal vilje til å ta risiko – og kan i seg selv utløse krise i banker som ellers burde makte oppgaven på egen hånd. Regjeringen arbeider derfor med et forslag om å etablere et eget investeringsselskap som i samarbeid med private kilder kan tegne ny kapital i norske forretnings- og sparebanker. Selskapet skal normalt ikke engasjere seg i bankenes drift og ledelse gjennom representasjon i styret. Selskapet skal supplere, ikke erstatte, privat risikokapital i bankene. Privat risikokapital bør fortsatt utgjøre hoveddelen av bankenes samlede risikokapital. Dette selskapet vil ha en annen og mer offensiv rolle enn Statens Banksikringsfond. Et slikt opplegg vil styrke grunnlaget for ka-

pital til næringslivet og dermed grunnlaget for nye arbeidsplasser. Regjeringen tar sikte på å tilføre 4,5 milliarder kr i ekstra egenkapital gjennom dette investeringsselskapet. Midlene bevilges som kapitalplassering slik at det ikke belaster statens økonomi på samme måte som Statens Banksikringsfond. Selskapet kan raskt medvirke til utvidet egenkapital, bl.a. i Den norske Bank og Sparebanken NOR. Hensikten er å bidra til at bankene bedre kan utføre sine samfunnsmessige oppgaver, uten at det stilles vilkår av den type som sikringsfondet har til oppgave å gjøre. Det må likevel være et godt samspill mellom disse to organene.

Soliditetstiltakene vil ha som direkte følge at det blir ro i innskuddsmassen. Både bankene og innskyterne vil være tjent med dette. For bankene vil den gjenreiste tilliten hos innskyterne føre til at innskuddene på ny kan bli hovedpilaren i bankenes finansiering på bekostning av kortsiktig og usikker opplåning i pengemarkedet.

I forbindelse med årsmøtet i Verdensbanken hadde sentralbanksjefen og jeg i går et møte med representanter for en lang rekke av de internasjonale banker som yter kreditt til norske banker og finansinstitusjoner. Her ble det lagt særlig vekt på Regjeringens evne og vilje til – gjennom konkrete forslag – å støtte opp under soliditet og tillit til norske finansinstitusjoner. Det er mitt bestemte inntrykk at dette initiativet bidrog til å bygge opp under tilliten til norsk økonomi og norske banker.

Dersom vi vurderer samlet det opplegg som her er presentert, vil vi finne at det er lagt stor vekt på tiltak som styrker banknæringen generelt som et ledd i en offensiv for å styrke norsk økonomi. Det gjelder tiltak for å bedre driftsresultatene i næringen. Det gjelder de tiltak som går på å redusere kostnadene for forretnings- og sparebanker ved krisehåndteringen. Dessuten etableres det et eget selskap som har som formål å tegne risikokapital i bankene i samarbeid med private interesser. Det gir et grunnlag, og et vesentlig grunnlag, for å styrke Den norske Bank og Sparebanken NOR. Grunnlaget for å møte de økonomiske vanskelighetene i de to distriktssparebankene, Sparebanken Rogaland og Sparebanken Midt-Norge, er blitt styrket. Tar en også hensyn til omstruktureringen av sparebankvesenet i Nord-Norge, bør det nå være lagt grunnlag for et sterkt nasjonalt sparebankvesen. Regjeringen arbeider videre med en konkretisering av forslaget om å etablere en Norges Postbank som bygger på Postsparebanken, og i en senere fase også Postgiro. Norges Postbank vil styrke det lokale banktilbudet.

Næringslivet er avhengig av et banksystem som fungerer godt. Selv om de næringsrettede

statsbankene bare representerer en liten del av den samlede kreditttilførsel til næringslivet, forsterker dagens situasjon behovet for at også dette banksystemet fungerer effektivt. Regjeringen har sendt et forslag om reorganisering av virkemiddelapparatet ut på høring. En proposisjon om dette vil bli oversendt Stortinget. Inntil det nye systemet blir virkeliggjort, vil det eksisterende apparatet fungere. Regjeringen vil i lys av den vanskelige situasjonen i kredittmarkedet også fremme forslag om å gi Distriktenes Utbyggingsfond og Industrifondet større mulighet til å ta risiko.

Så en oppsummering hva angår Kreditkassen: Den skissen som her blir lagt fram, sikrer videre drift i Kreditkassen ved at Statens Banksikringsfond vil gå inn med ny egenkapital og overta eieransvaret for banken.

Vi trenger flere store og konkurrerende forretningsbanker som har rotfeste i Norge. Også i framtiden vil Kreditkassen være en av disse bankene. Det blir imidlertid staten som eier som må meisle ut hvilken rolle banken skal få. Sammen med andre som kan og vil bidra, må banken utvikles og gis en profil som kan gjenopprette tilliten hos publikum. Jeg tar for gitt at driften på vesentlige punkter vil følge en annen rettesnor enn den som ble trukket opp av de tidligere styrende organer i banken. At bankens rolle på mange områder kan komme til å bli mindre omfangsrik og mindre gloriøs enn tidligere, ser ikke jeg som noen ulempe. Men på den andre siden må vi ikke la banken krympe på en måte som gjør at vi innskrenker valgmulighetene for framtidig drift og eierstruktur.

Jeg har tillit til bankens nye styre og administrative ledelse. Men jeg forventer også at den tilliten som jeg gir uttrykk for, besvares med den samme lojalitet som enhver bedriftseier kan forlange. Jeg vet at den nye ledelsen har begynt en opprydding i det velt av frynsegoder og personlige privilegier som til nå har preget Kreditkassen. Det vil være nødvendig å gå kritisk gjennom en del ordninger for de ledende ansatte, herunder pensjonsordninger og lønnsvilkår. Det er fremdeles mye som er ugjort. I en slik prosess er det også viktig at en trekker på kompetansen og styrken hos alle funksjonærer i banken. I en omstillingsprosess stilles det store krav til evnen til å trekke sammen og å spille på lag.

Jeg har en fortid som bankkasserer. Derfor føler jeg med de ansatte som nå bærer tunge byrder. Ansikt til ansikt med bankkundene føler de – mer enn mange andre – direkte på kroppen nødvendigheten av at banken har tillit. Regjeringens forslag styrker tilliten til og soliditeten i banken.

I fjor ble det utarbeidet et omfattende forskningsmateriale om bankkrisen ved Senter for

anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole. Dette prosjektet konkluderte med at bankkrisen er et resultat av et komplisert samvirke mellom flere faktorer internt i bankene, i samfunnsøkonomien og endringer i de institusjonelle rammebetingelser på kredittmarkedet. Det ble likevel konkludert med at en vesentlig årsak til krisen var ekspansjonslyst, kortsiktige resultatmål og dårlig internstyring i bankene.

Utover dette prosjektet vil vi få nye informasjoner om bankkrisen gjennom følgende rapporter:

- Etter anmodning fra Finansdepartementet har Kredittilsynet nedsatt et utvalg under ledelse av sorenskriver Håkon Wiker, som skal granske mulige straffbare forhold av en alvorlig karakter i finansinstitusjoner som har hatt betydelige tap. Kredittilsynet angir hvilke institusjoner som skal granskes. Utvalget vil ha undersøkelsesmyndighet og vil kunne kreve bevisopptak.
- Statens Banksikringsfond vil i sine årsmeldinger rapportere om sin virksomhet generelt og om de enkeltbanker der de har engasjement.
- I krisebanker, herunder Kreditkassen, vil det nye styret og den nye administrative ledelse være nødt til å gjennomgå og rydde opp i de interne forhold i banken.
- Regjeringen har oppnevnt et utvalg under ledelse av professor Preben Munthe, som skal vurdere omfanget av og årsakene til bankkrisen. Dette utvalget skal også vurdere de offentlige tilsyns- og kontrollorganenes rolle, og vil innhente nødvendig informasjon fra Wiker-utvalget og Statens Banksikringsfond. Videre vil utvalget hente støtte i en utvidelse og oppdatering av det forskningsprosjektet som er gjennomført ved det tidligere nevnte Senter for anvendt forskning. Utvalgets rapport vil foreligge neste høst.

Bankkrisen har rystet oss som nasjon. Vi har i løpet av kort tid vært vitne til en dramatisk utvikling som vi bare for få år siden ikke trodde var mulig. Enorme verdier har gått tapt. Resurser som burde ha vært brukt på langt bedre formål, er sløst bort. Kostnadene for 1980-tallets «frislepp» har blitt altfor store. Det har rammet enkeltmennesker, bedrifter og vår økonomi på en dramatisk måte. Vi må trekke lærdom av det som har skjedd, både vi politikere, myndigheter og ikke minst de som arbeider i banker og andre finansinstitusjoner, slik at vi unngår å gjøre de samme feilene om igjen. Men denne læreprosessen er langt fra avsluttet.

Selv om erfaringen er bitter, er det viktig at vi erkjenner at finansnæringen er en viktig pulsåre i samfunnsøkonomien. Vi er helt avhengig av at det finansielle systemet fungerer for at vi

skal få orden på norsk økonomi, få til ny vekst og sette ledige hender i arbeid. Derfor må vi gå sammen om dette store løftet for å bringe norske banker solid tilbake på beina.

Presidenten: Presidenten vil foreslå at finansministerens redegjørelse legges ut for behandling i et senere møte. – Det anses bifalt.
Sak nr. 2, Referat, utgår.

Møtet hevet kl. 18.55.

Møte mandag den 21. oktober kl. 11

President: Jo Benkow

Dagsorden (nr. 8):

1. Innstilling fra finanskomiteen om Norges Banks nye hovedsete (Innst. S. nr. 2, jf. St. meld. nr. 42 for 1990–91)
2. Referat

Presidenten: Representantene Helga Haugen, Marie Lovise Widnes, Per Sævik, Petter Thomassen, Dag C. Weberg, Marie Brenden, Ragnhild Barland, John Alvheim, Jan Elvheim og Harald Ellefsen, som har vært permittert, har igjen tatt sete.

Følgende innkalte vararepresentanter har tatt sete:

For Akershus fylke: Bjørne Grimrud
For Hordaland fylke: Kristian Eidesvik og Ruth K. Kleppe

For Oslo: Gunnar Prestegård
For Rogaland fylke: Olaf Aurdal og Hilde Johnson

For Nord-Trøndelag fylke: Aud Gaundal
For Sør-Trøndelag fylke: Morten Lund
For Vestfold fylke: Alf Morten Bakken og Torgeir Lorentzen

For Østfold fylke: Kari I. Botterud
Fra den innkalte vararepresentant for Sogn og Fjordane fylke, Oddlaug Vereide, foreligger søknad om å bli fritatt for å møte i Stortinget under representanten Lars Gunnar Lies permisjon i dagene 21. og 22. oktober, av velferdsgrunner.

Etter forslag fra presidenten ble enstemmig besluttet:

1. Søknaden behandles straks og innvilges.
2. 2. vararepresentant, Alv O. Bergset, innkalles for å møte i permisjonstiden.

Presidenten: Alv O. Bergset er til stede og vil ta sete. Fra Høyres stortingsgruppe foreligger søknad om permisjon for representanten Eva R. Finstad i dagene 24. og 25. oktober for å delta på konferanse om «Post Socialist Northern Europe» i Tallinn i Estland.

Etter forslag fra presidenten ble enstemmig besluttet:

1. Søknaden behandles straks og innvilges.
2. Vararepresentanten, Jan Tore Sanner, innkalles for å møte i permisjonstiden.

Statsråd Sigbjørn Johnsen overbrakte 2 kgl. proposisjoner (se under Referat).

Sak nr. 1

Innstilling fra finanskomiteen om Norges Banks nye hovedsete (Innst. S. nr. 2, jf. St. meld. nr. 42 for 1990–91)

Presidenten: I forståelse med finanskomiteen vil presidenten foreslå at debatten begrenses til 2 timer og 10 minutter, og at taletiden fordeles slik på gruppene: Arbeiderpartiet 45 minutter, Høyre 30 minutter, Fremskrittspartiet 15 minutter, Sosialistisk Venstreparti 15 minutter, Kristelig Folkeparti 10 minutter, Senterpartiet 10 minutter og Aune-lista 5 minutter.

Videre vil presidenten foreslå at det gis adgang til replikkordskifte på inntil 10 minutter etter innlegg av hovedtalerne fra hvert parti og etter innlegg fra medlemmer av Regjeringen.

Videre foreslås at de som måtte tegne seg på talerlisten utover den fordelte taletid, får en taletid på inntil 3 minutter.

- Dette opplegg anses bifalt.

Presidenten har i forståelse med finanskomiteens ledelse kommet til at det er korrekt å lese opp et brev som kom på presidentens bord i morges, som er relevant for dagens debatt:

«Stortingets Presidentskap

Stortinget
Karl Johans gate 22
0026 OSLO 1

Min funksjonstid som medlem av Representantskapet i Norges Bank utløper ved slutten av 1991.

På bakgrunn av at jeg har vært medlem av Representantskapet i 26 år, ønsker jeg ikke gjenvalg til Representantskapet.

På bakgrunn av den kritikk som er kommet til uttrykk i forbindelse med Norges Banks nybygg finner jeg det korrekt å trekke meg som formann i Representantskapet i Norges Bank, og vil tre tilbake så raskt det er praktisk mulig.

Vennlig hilsen
Kristian Asdahl»

Ingrid I. Willoch (ordfører for saken): La meg innledningsvis få si at det var en klok og verdig avgjørelse representantskapets leder nå har tatt.

Fortiden kan ikke forandres, men den har gitt oss minnesmerker som tjener som påminnelser.

Norges Banks nye hovedsete står der. Det er et monumentalbygg som samtidig er et monument over en intern kultur som resulterte i manglende styring og kontroll og omkostninger som løp løpsk.

Undersøkelsesutvalgets utredning og depar-