



Innst. 261 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:60 S (2010–2011)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Dagrun Eriksen, Knut Arild Hareide og Hans Olav Syversen om 20 tiltak for å motvirke en ny finanskris

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å etablere et klart mål for bankkriseløsningssystemet om at det skal kunne håndtere kriser også i de største finansinstitusjoner på en måte som sikrer at særlig viktige banktjenester opprettholdes, og at eiere, ledelse og ikke-garanterte kreditorer har en reell tapsrisiko uten bruk av offentlige midler.

II

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at alle norske banker blir pålagt å utarbeide beredskaps- og kriseplaner (testament).

III

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at handlingsalternativene for når de myke terskelverdiene anses som overskredet, blir mer presist formulert.

IV

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre nye tidlige tiltak i banksikringsloven, slik som begrens-

ninger på utbetaling av utbytte og krav om aksjeemisjon.

V

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at dagens harde terskelverdier slår inn ved et høyere kapitalnivå enn i dag.

VI

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at dagens harde terskelverdier suppleres med harde terskelverdier også for likviditet.

VII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å gi kriseløsningsmyndigheten eksplisitt fullmakt til å splitte og selge en institusjon stykkevis, samtidig som aksjonærer og kreditorer ikke skal lide større tap enn de ville gjort ved en øyeblikkelig avvikling.

VIII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at lovverket innfører muligheten for å etablere brobank.

IX

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at det etableres rutiner for raskere utbetaling av garanterte innskudd i en krise.

X

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at det etableres prosedyrer for nasjonalisering.

XI

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at kriseløsningsmyndigheten gis en generell adgang til å gjøre gjeld om til egenkapital.

XII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at banksikringsfondet kan bli større enn dagens minstekrav.

XIII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at adgangen til fritak fra innbetaling av medlemsavgift når fondet er større enn minstekravet, fjernes.

XIV

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at medlemsavgiften reflekterer risikoen for at et medlem trekker veksler på fondet.

XV

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at medlemsavgiften avhenger av kjernekapitaldekning og utlånsvekst.

XVI

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at utenlandske filialer behandles mest mulig likt med norske banker.

XVII

Stortinget ber regjeringen sikre at bankene allerede nå pålegges å publisere kvantitativ informasjon om blant annet kortsiktig finansiering, likviditetsbuffer og forfallsstruktur.

XVIII

Stortinget ber regjeringen samarbeide med de nordiske landene om en tidlig innføring av den mot-sykliske bufferen som Baselkomiteen nå utarbeider detaljene for.

XIX

Stortinget ber regjeringen sikre at bankene pålegges høyere kapitalkrav frem til Baselkomiteens mot-sykliske buffer er innført.

XX

Stortinget ber regjeringen samarbeide med andre land om å innføre en skatt på finansielle tjenester i

tråd med anbefalingene fra Det internasjonale pengefondet (IMF).»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Nina Mjøberg, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, fung. leder Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at dokumentet har vært til uttalelse hos finansminister Sigbjørn Johnsen. Finansministerens svarbrev mottatt 1. februar 2011, er vedlagt denne innstillingen.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at finanskrisen har historiske proporsjoner og at krisen ble den sterkeste tilbakegangen i verdensøkonomien siden depresjonen på 1930-tallet og er den første globale krisen siden andre verdenskrig. Komiteen vil peke på at krisen har vist hvor sårbare bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedet, at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at problemer i banksektoren kan ha negative konsekvenser for samfunnsøkonomien generelt.

Komiteen viser samtidig til at finanskrisen ble møtt med den raskeste og mest samordnende globale krisepakke gjennom tidene. De omfattende tiltakspakkene rettet mot finansmarkedet internasjonalt bidro i stor grad til å motvirke negative vekselvirkninger mellom markedene og realøkonomien. Komiteen konstaterer videre at Norge har klart seg bedre gjennom finanskrisen enn de fleste andre land. Nedgangen i produksjonen og økningen i arbeidsledighet har vært liten i internasjonal sammenheng. Komiteen vil fremheve at norske styresmakter ved krisens inntreffen raskt la om til en ekspansiv penge- og finanspolitikk, som igjen ga sterke impulser til den innenlandske etterspørselen. I tillegg har petroleumsnæringen holdt seg oppe, og dempet tilbakeslaget for oljerelatert industri, samt i deler av både industrien og tjenestesektoren. Komiteen merker seg i tillegg at den norske reguleringen av finansmarkedene har vist seg å være vellykket gjennom den internasjonale finanskrisen. Komiteen poengterer

imidlertid at Norge har en liten og åpen økonomi, og at solide finansielle systemer også på globalt nivå således er avgjørende for våre interesser. Komiteen vil derfor berømme forslagsstillerne for å ta et positivt initiativ og skissere mulige løsninger på et område som komiteen er opptatt av.

Komiteen vil imidlertid vise til det omfattende arbeidet som nå pågår internasjonalt for å utvikle gode nok regelverk for regulering og tilsyn med bankene. Sentralt i arbeidet står utarbeiding av standarder og anbefalinger om krav til kapital, likviditet og tilsyn. Arbeidet, som foregår internasjonalt, vil ha betydning for Norge ved at endringene i EU-regelverket på finansmarkedsområdet tas inn i EØS-avtalen. Endringene innebærer blant annet nye regler om godtgjørelse og vesentlige endringer i kapital- og likviditetskravene. Norge gjorde endringer i regelverket før jul 2010 nettopp basert på endringer i EU på disse områdene.

Komiteen registrerer at det vil komme endringer også på en rekke andre områder i EU som vil ha betydning for Norge. Likeledes registrerer komiteen at Finansdepartementet allerede har tatt initiativ til regelendringer i banksikringsloven og informasjonstiltak.

Komiteen vil peke på at finanskriseutvalget avga sin innstilling den 25. januar 2011, NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser. Utvalget foreslår en rekke tiltak for å videreutvikle finansmarksreguleringen i Norge, økt nordisk samarbeid om finansmarksregulering, ny skatte- og avgiftslegging av finanssektoren og tiltak for å bedre forbrukervernet i finansmarkedene. Komiteen tar til etterretning at finansministeren i sitt brev av 21. januar 2011 til komiteen sier at forslagene fra Kristelig Folkeparti og forslag fra Norges Bank tar opp i seg elementer som både diskuteres internasjonalt og nasjonalt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, tilrår at Dokument 8:60 S (2010–2011) vedlegges protokollen.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at en viktig del av forslagene i dokumentet allerede er dekket gjennom brev og oppdrag Finansdepartementet har sendt til Banklovkommisjonen, Finanstilsynet og Finanskriseutvalget, eller er forslag i prosesser i det internasjonale arbeidet. Dette flertallet viser til at det vil bli fremmet forslag til Stortinget på vanlig måte for å gjøre nødvendige endringer for å sikre oss mot en ny finanskrise.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre vil under-

streke at en av livsnervene i et velutviklet samfunn er bank- og finansnæringen. Norge har et stort mangfold av banker, og innslaget av utenlandsk konkurranse er også betydelig. Det er sentralt for Norges velferd at man opprettholder en velfungerende bank- og finansnæring. Det er dermed viktig å ha et kontinuerlig fokus på regulering av sektoren, men det må heller ikke glemmes at nye reguleringer kan koste i form av effektivitet. Ensidige reguleringer fra Norges side kan få utilsiktede virkninger i form av å svekke norske bankers mulighet til å konkurrere med sine utenlandske konkurrenter, og dermed øke faren for at mer av finansieringen av norsk verdiskaping flyttes ut til aktører og markeder med lavere reguleringskrav. Disse medlemmer ser dette som uønsket. Disse medlemmer er enige med forslagsstillerne i at Norge klarte seg bra gjennom finanskrisen og at Norge har mye av «regelverket som andre land nå ser behovet for» på plass.

Disse medlemmer merker seg forslagsstillerens beskrivelse av bakgrunnen for krisen, men vil påpeke at årsakene var langt mer sammensatt og komplisert. Finanskrisen hadde også sitt utgangspunkt i sterke politiske ambisjoner knyttet til det amerikanske boligmarkedet og i at store deler av denne finansieringen foregikk helt utenfor det regulerte bank- og finansmarkedet. Verden er svært integrert, og når tilliten forsvant mellom institusjonene, ble også norske banker rammet av at likviditeten forsvant. Dette var meget alvorlig, men det vil være uheldig om dette skal føre til ensidige norske reguleringer innen bank- og finansnæringen der vi risikerer å svekke Norges velfungerende system.

Disse medlemmer vil understreke at få sektorer gjenspeiler samfunnet og konjunktur og økonomiske svingninger i økonomien som bankene. Bankene lever med de svingningene som økonomien går gjennom. Disse medlemmer ser det som helt sentralt at Norge har reguleringer som gjør at bankene kan bære disse svingningene, men det er også helt sentralt at man ikke gir finansnæringen skylden for alle utfordringene dette gir. Bank- og finansnæringen må også kunne ta risiko. Når retningen, stemningen eller framtidsutsiktene i økonomien endrer seg, kan en ikke unngå at dette også smitter over på bank- og finansnæring.

Disse medlemmer mener at Norge skal følge den internasjonale utviklingen på reguleringssiden tett. Norge kom seg godt igjennom krisen fordi mange av reguleringene var på plass, men det må alltid være åpning for forbedringer. Det er lite som tyder på at ensidige tiltak fra Norges side er nødvendig, og det gjelder i særdeleshet når bakgrunnen for en internasjonal krise er så sammensatt som den var for finanskrisen i 2008.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å etablere et klart mål for bankkriseløsningsystemet om at det skal kunne håndtere kriser også i de største finansinstitusjoner på en måte som sikrer at særlig viktige banktjenester opprettholdes, og at eiere, ledelse og ikke-garanterte kreditorer har en reell tapsrisiko uten bruk av offentlige midler.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at alle norske banker blir pålagt å utarbeide beredskaps- og kriseplaner (testament).

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at handlingsalternativene for når de myke terskelverdiene anses som overskredet, blir mer presist formulert.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre nye tidlige tiltak i banksikringsloven, slik som begrensninger på utbetaling av utbytte og krav om aksjeemisjon.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at dagens harde terskelverdier slår inn ved et høyere kapitalnivå enn i dag.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at dagens harde terskelverdier suppleres med harde terskelverdier også for likviditet.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å gi kriseløsningsmyndigheten eksplisitt fullmakt til å splitte og selge en institusjon stykkevis, samtidig som aksjonærer og kreditorer ikke skal lide større tap enn de ville gjort ved en øyeblikkelig avvikling.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at lovverket innfører muligheten for å etablere brobank.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at det etableres rutiner for raskere utbetaling av garanterte innskudd i en krise.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at det etableres prosedyrer for nasjonalisering.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om at kriseløsningsmyndigheten gis en generell adgang til å gjøre gjeld om til egenkapital.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at banksikringsfondet kan bli større enn dagens minstekrav.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at adgangen til fritak fra innbetaling av medlemsavgift når fondet er større enn minstekravet, fjernes.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at medlemsavgiften reflekterer risikoen for at et medlem trekker veksler på fondet.

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at medlemsavgiften avhenger av kjernekapitaldekning og utlånsvekst.

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at utenlandske filialer behandles mest mulig likt med norske banker.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen sikre at bankene allerede nå pålegges å publisere kvantitativ informasjon om blant annet kortsiktig finansiering, likviditetsbuffer og forfallsstruktur.

Forslag 18

Stortinget ber regjeringen samarbeide med de nordiske landene om en tidlig innføring av den mot-sykliske bufferen som Baselkomiteen nå utarbeider detaljene for.

Forslag 19

Stortinget ber regjeringen sikre at bankene pålegges høyere kapitalkrav frem til Baselkomiteens mot-sykliske buffer er innført.

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen samarbeide med andre land om å innføre en skatt på finansielle tjenester i tråd med anbefalingene fra Det internasjonale pengefondet (IMF).

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:60 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Dagrun Eriksen, Knut Arild Hareide og Hans Olav Syversen om 20 tiltak for å motvirke en ny finanskriserise – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 22. mars 2011

Ulf Leirstein

fung. leder

Gerd Janne Kristoffersen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert januar 2011

Representantforslag 8:60 S (2010-2011) fra KrF om 20 tiltak for å motvirke ny finanskris

Jeg viser til brev fra Stortingets finanskomite 13. januar 2011, der det bes om en uttalelse om representantforslag fra KrF om 20 tiltak for å motvirke ny finanskris (Dokument nr. 8:20 S (2010-2011)).

Den internasjonale finanskrisen har vist hvor sårbare bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedene, at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at problemer i banksektoren kan ha svært negative konsekvenser for samfunnsøkonomien generelt.

Som kjent pågår det nå et omfattende arbeid i internasjonale fora med å videreutvikle anbefalinger og regelverk for regulering og tilsyn med banker. G-20, Financial Stability Board, Den internasjonale oppgjøringsbanken (BIS) og IMF er viktige premissgivere for utarbeiding av standarder og anbefalinger om krav til kapital, likviditet og tilsyn. Baselkomiteen har nylig truffet vedtak om viktige deler av de nye Basel III-reglene, som innebærer blant annet strengere krav til kjernekapital, nytt krav til uvektet egenkapitalandel, krav til bevaringsbuffer, krav til motsyklisk kapitalbuffer og kvantitative likviditetskrav. Enkelte deler av Basel III vil også komme våren 2011.

De internasjonale prosessene for å bedre regulering og tilsyn med finansmarkedene vil først og fremst ha betydning for Norge ved at endringer i gjeldende EU-regelverk på finansmarkedsområdet tas inn i EØS-avtalen. EU har nylig vedtatt to revisjoner av direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (kalt EUs "kapitalkravsdirektiv" eller "Capital Requirement Directive (CRD)"), endringsdirektivene er kalt "CRD II" og "CRD III". Revisjonene innebærer blant annet nye regler om godtgjørelse og vesentlige endringer i kapital- og likviditetskravene. Finansdepartementet fastsatte nye regler basert på EUs direktiv hhv. 1. og 20. desember 2010, jf. også departementets pressemeldinger på de to dagene. De nye reglene trådte i kraft 1. januar 2011. EU-kommisjonen arbeider også med en tredje revisjon av kapitalkravsdirektivene, såkalte "CRD IV". Blant sentrale temaer er krav til uvektet egenkapitalandel, motsykliske kapitalbuffer og kvantitative likviditetskrav, samt offentliggjøring av sentrale nøkkeltall. Temaene svarer i hovedsak til de som er vedtatt i Baselkomiteen, og deler av regelverket har vært på høring. Det ventes at EU-kommisjonen snart vil legge frem et endelig forslag til CRD IV-direktiv i løpet av første

halvår 2011. Baselkomiteen og EU-kommisjonen arbeider også med regler for systemviktige banker.

Videre har EU-kommisjonen nylig sendt på høring et nytt rammeverk for for krisehåndtering i finanssektoren, jf. pressemelding 6. januar 2011 og kommunikasjon KOM (2010) 579 som ble lagt frem 20. oktober 2010. Tiltakene som omtales er i stor grad sammenfallende med forslagene fra Norges Bank og representantforslaget fra KrF. Kommisjonen tar sikte på å fremme et direktivforslag våren 2011.

Jeg viser også til at Finansdepartementet allerede 27. juni 2008 tok opp behovet for regelendringer i banksikringsloven og informasjonstiltak i brev til Kredittilsynet (nå Finanstilsynet), herunder om det bør innføres inntredelsesavgift for nye medlemmer, om avgiften for alle medlemmer bør speile risikoen i banken og om taket på fondets størrelse bør oppheves. I brev 26. juni 2009 sendte departementet et eget brev til Banklovkommisjonen med mandat om å utrede en revisjon av gjeldende banksikringslov med forskrifter, og at arbeidet tilpasses eventuelle endringer i relevante EU-direktiver. Banklovkommisjonen tar sikte på å fremme et forslag om endringer i banksikringsloven basert på ovennevnte som en del av det samlede arbeid Banklovkommisjonen utfører.

Videre vil Finanskriseutvalget avgi sin utredning med tiltak om å forbedre finansmarksreguleringen den 25. januar 2011, herunder tiltak som Norges Bank og EU-kommisjonen tar opp. Departementet vil vurdere forslagene fra Norges Bank og Finanskriseutvalget samlet, som trolig er sammenfallende.

Når det gjelder forslagene om å pålegge bankene å publisere kvantitativ informasjon om blant annet kortsiktig finansiering, likviditetsbuffer og forfallsstruktur, er dette en del av EU-kommisjonens forslag til CRD IV. Forslagsstillerne foreslår også at regjeringen bør sikre at bankene pålegges høyere kapitalkrav fram til Baselkomiteens motsykliske buffer er innført, samt at regjeringen bør samarbeide med de nordiske landene om en tidlig innføring av motsykliske kapitalkrav.

Ved utforming av soliditetsregler for norske finansinstitusjoner har det vært viktig å veie soliditet mot andre hensyn. Et slikt hensyn er konkurransen med andre finansinstitusjoner. Videre er det viktig å påse at den samlede utforming av soliditetsregleverket blir godt. Finanstilsynet har allerede i dag lov hjemler til å stille kapitalkrav på institusjonsnivå utover det som kreves etter minstekravene, og det er en naturlig del av tilsynets oppfølging av den enkelte institusjon å vurdere institusjonens samlede risiko og

behovet for strengere kapitalkrav. Det er mange nye elementer som nå foreslås i soliditetsregelverket til EU. Vi arbeider aktivt med å fase inn disse reglene, og har nær dialog med våre nordiske kollegaer.

Når det gjelder skatt på finansielle tjenester, har dette vært oppe til diskusjon i EU og i andre internasjonale fora, uten at det er oppnådd enighet om hvorvidt denne typen skattelegging vil være formålstjenelig eller ønskelig.

Som jeg nå har redegjort for, tar (de i stor grad sammenfallende) forslagene fra KrF og Norges Bank opp i seg elementer som både diskuteres internasjo-

nalt og nasjonalt. En viktig del av forslagene er som sagt allerede dekket gjennom brev og oppdrag. Finansdepartementet allerede har sendt til Banklovkommisjonen, Finanstilsynet og Finanskriseutvalget, eller er forslag i prosesser i det internasjonale arbeidet.

På denne bakgrunn mener jeg det ikke nå bør vedtas representantforslag fra KrF om 20 tiltak for å motvirke ny finanskriser, da dette gjelder prosesser som allerede er i gang og som senere vil fremmes for Stortinget på vanlig måte.

