

Innst. S. nr. 141.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen.

Dokument nr. 17 (1997-98).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

1.1 Sammensetning og mandat

Stortinget vedtok 30. mai 1997 å nedsette et granskingsutvalg til å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. Vedtak om opprettelse av granskingsutvalget ble fattet mot én stemme.

Mandatet og utvalgets sammensetning ble foreslått i innstilling fra finanskomiteen 20. mai 1997, jf. Innst. S. nr. 202 (1996-97). Innstillingen ble fremmet med utgangspunkt i et forslag fra stortingsrepresentantene Fridtjof Frank Gundersen og Carl I. Hagen, jf. Dokument nr. 8:10 (1996-97) om å oppnevne en uavhengig granskingskommisjon for å gjennomføre en gransking av alle forhold i forbindelse med den såkalte bankkrisen, med særlig vekt på å klarlegge og kartlegge myndighetenes mulige ansvar for denne, samt gjennomføre en vurdering av forholdet til de tidligere aksjonærer i de banker hvor aksjekapitalen ble nedskrevet til null.

Ved stortingsvedtak av 30. mai 1997 ble følgende personer oppnevnt til å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen, jf. Stortingsforhandlinger (1996-97) s. 3611-12:

Professor, dr. juris Eivind Smith, Universitetet i Oslo, leder.

Principal Banker Ellen Kathrine Them Dyvik, European Bank for Reconstruction and Development, London.

Project Manager Anne Marie Røyert, Norske Skog, Levanger.

Statsautorisert revisor Svein Harald Wiik, eget revisjonsfirma, Narvik.

Senior Advisor Lars Wohlin, Nordbanken AB, Stockholm.

Ved Stortingets vedtak av 21. oktober 1997 (jf. Innst. S. nr. 2 (1997-98) fra Presidentskapet) ble Ellen

Kathrine Them Dyvik etter eget ønske fritatt for vervet. I hennes sted ble direktør Anne Marie Nielsen, København, oppnevnt som nytt medlem.

Kommisjonen fikk følgende mandat:

- På grunnlag av tidligere dokumenter og utredninger og gjennom supplerende undersøkelser skal utvalget gjennomgå, analysere og vurdere ulike forhold og årsaker som førte fram til bankkrisen i Norge.
- Utvalget skal gå gjennom og vurdere myndighetenes, bankenes og Bankenes sikringsfonds disposisjoner og håndtering forut for og under krisen.
- Utvalget skal også studere hvordan tilsvarende bankkriser er blitt håndtert i andre land. Det er av særlig interesse å få belyst forhold og virkemidler som kan forklare at bankkrisene i disse landene har fått et annet utfall enn i Norge.
- Utvalget bes vurdere hvordan erfaringene fra bankkrisen mot slutten av 80-tallet kan komme til nytte dersom tilsvarende situasjoner skulle oppstå i fremtiden."

For kommisjonen fremsto to perioder som særlig viktig for undersøkelser:

Den første er perioden midt på 1980-tallet. Sentrale stikkord for denne perioden er ifølge kommisjonen, bl.a. liberalisering av finansmarkedet, sterk økning i utlånene fra Norges Bank til bankene og fra bankene til lånekundene, lavrentepolitikk, skattepolitikk og omlegging av det offentlige tilsynssystemet.

Den andre er perioden omkring 1990 da bankkrisen var på sitt høyeste. Her viser kommisjonen til bl.a. økningen i omfanget av bankenes konstaterte tap og regnskapsmessige avsetninger for fremtidige tap og nullstillingen av aksjer i de tre store forretningsbankene (1991-93).

Kommisjonen har lagt til grunn at perioden etter krisetoppen faller utenfor mandatet. I det vesentlige tar altså den periode kommisjonen har tatt sikte på å belyse, slutt med generalforsamlingen i Den norske Bank 30. mars 1993 der det ble vedtatt å skrive den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen til null.

Kommisjonen anser nullingen av de ordinære aksjene i de tre store forretningsbankene i 1991 og 1993 for å utgjøre en viktig del av bakgrunnen for at kommisjonen ble oppnevnt. Kommisjonen viser her også til at disse operasjonene skjedde uten erstatning til aksjonærene samtidig som staten ble en dominerende aksjonær. Kommisjonen fremhever også som en viktig del av granskingen at statens inngrep overfor aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank ble gjennomført uten at aksjonærene hadde rett til å kreve skjønn over aksjenes verdi.

Kommisjonen viser også til at sammenhengen mellom økningen i bankenes konstaterte tap og regnskapsmessige avsetninger for fremtidige tap og nullingen av aksjer m.v. i de tre store forretningsbankene i perioden 1991-93 står sentralt i kommisjonens mandat.

Blant annet med utgangspunkt i mandatet understreker kommisjonen at den har nøydt seg med å ta standpunkt til om den verdsetting av aksjene som den gang fant sted, var forsvarlig og om resultatet er hevet over rimelig tvil.

1.2 Kommisjonens virksomhet

Kommisjonens første møte ble holdt 26. juni 1997 og den har i alt hatt 22 møter fordelt på 30 møtedager. I tillegg kommer en rekke møter m.v. med deltagelse av lederen og/eller ett ytterligere medlem av kommisjonen samt utrederne. Ved siden av den utredningskapasitet som kommisjonen har hatt til rådighet, har den innhentet tre eksterne utredninger.

I henhold til ovennevnte stortingsvedtak skulle rapporten overleveres Stortinget innen 30. april 1998. Ved Stortingets presidentskaps vedtak av 29. januar 1998 ble fristen for avgivelse forlenget til 30. juni 1998. Rapporten ble overlevert Stortinget 29. juni 1998.

1.3 Kommisjonens tilgang til materiale

Kommisjonen har kunnet bygge på et omfattende materiale i form av offentlig tilgjengelige dokumenter og debatt m.v. supplert med et stort antall dokumenter fra forvaltningsarkiver, fra korrespondanse med personer og institusjoner i offentlig og privat sektor, og fra samtaler med en lang rekke enkeltpersoner. Kommisjonen har stort sett hatt små problemer med å få tilgang til åpent materiale. Når det gjelder tilgang til materiale underlagt taushetsplikt ble det etter initiativ fra kommisjonen vedtatt en særlov om unntak fra taushetsplikt overfor kommisjonen og om motsvarende taushetsplikt for kommisjonens medlemmer og medarbeidere, jf. Innst. O. nr. 16 (1997-98) Om lov om Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen.

Det fremgår av Stortingets vedtak av 30. mai 1997 at tilgangen på relevant informasjon bl.a. skulle være avgrenset i forhold til Regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter. Tidligere statsminister Kåre Willoch ga i brev av 23. februar 1998 samtykke til at kommisjonen kunne gjennomgå regjeringsnotatene vedrørende Finansdepartementet i Willochs regjeringstid fra 1984 til regjeringsskiftet våren 1986. Når det gjaldt Arbeiderpartiets regjeringstid ble tilsvarende anmodning avslått av Arbeiderpartiets leder og tidligere statsminister Thorbjørn Jagland.

Et særskilt spørsmål om innsyn gjaldt korrespondansen mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten vedrørende søksmål i tilknytning til de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nulling av aksjene i Christiania Bank og Kreditkasse (Kreditkassen) og Fokus Bank. Begjæring om innsyn ble først avvist, men etter at spørsmålet ble tatt opp både av Presidentskapet og i spontanspørretimen 18. februar 1998 (Stortingstidende 1997-98 s. 1803-1804), fikk kommisjonen gjennomgå den aktuelle korrespondanse.

1.4 Tidligere utredninger

Det sies i mandatet at kommisjonen skulle arbeide "på grunnlag av tidligere dokumenter og utredninger".

Kommisjonen viser særlig til Munthe-utvalgets (oppnevnt ved kgl. res. 4. oktober 1991) utredning i NOU 1992:30 Bankkrisen og St.meld. nr. 39 (1993-94), SNF-rapporten (SNF - Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning) og Wiker-utvalget (ledet av soren skriver Håkon Wiker).

Når det gjelder Munthe-utvalget vises det til at utvalget ikke hadde som oppgave å sette seg inn i og eventuelt kritisere Finansdepartementets egen rolle under ulike faser av bankkrisen og dens forhistorie. Det anføres videre at det i ettertid står som klart at Munthe-utvalget ble oppnevnt for tidlig til å kunne bedømme hovedtrekkene i de deler av bankkrisen som foregikk samtidig med at utvalget var i virksomhet (og som endog ble avsluttet først etter at utredningen var avgitt). Dette gjelder først og fremst krisen i de tre store forretningsbankene.

Det fremstår ifølge kommisjonen også som klart at Munthe-utvalget ikke hadde noen mulighet til å sette seg inn i bankkrisene i bl.a. Sverige og Finland, som inntraff senere enn i Norge. Munthe-utvalget var således avskåret fra å fullføre sammenligningen mellom krisehåndteringen i Norge og enkelte andre land.

Rapporten "Bankkrisen i Norge" (SNF-rapport 29/92) er utarbeidet etter oppdrag fra Finansdepartementet ved Senter for Anvendt Forskning ved Norges Handelshøyskole og behandlet i NOU 1992:30.

Kommisjonen viser til at også denne rapporten ble lagt frem før bankkrisen var avsluttet og før det var mulig å trekke full nytte av erfaringer fra sammenlignbare kriser i andre land.

Wiker-utvalget ble nedsatt i 1990 av Kredittilsynet for å undersøke om det hadde forekommet straffbare forhold i finansinstitusjoner som hadde hatt betydelig

tap. Utvalget undersøkte i alt 11 finansinstitusjoner, bl.a. Fokus Bank/Rogalandsbanken og Kreditkassen. Viktige krisebanker, bl.a. Den norske Bank (DnB), ble altså ikke gjort til gjenstand for nærmere undersøkelser.

Utvalgets rapporter etterlater det hovedinntrykk at mistanker om mulige straffbare forhold hovedsakelig var knyttet til bankenes tapsføring. Wiker-utvalgets rapporter gir et bilde av finansinstitusjoner som - bevisst eller ubevisst - var uvillig til å avdekke tap og ta de regnskapsmessige konsekvenser, og som dermed ble utsatt for større tap enn nødvendig. For flere av institusjonene fant utvalget sterkt kritikkverdige forhold.

Kommisjonen viser til at det i ettertid har blitt kritisert at Wiker-utvalget fikk et for snevert mandat. Kredittilsynets og Finansdepartementets egen virksomhet i tiden opp mot bankkrisen ble ikke vurdert. Kommisjonen viser bl.a. til at valget av en snever strafferettslig innfallsvinkel gjorde det vanskelig å belyse det samlede begivenhetsforløp.

Etter at loven om Stortingets granskningskomisjon var vedtatt fikk kommisjonen tilgang til alle rapporter fra Wiker-utvalget. Kommisjonen mener det er grunn til å vurdere om deler av Wiker-utvalgets rapporter nå kan stilles til disposisjon for offentligheten.

Kommisjonen har satt seg inn i og tatt tilbørlig hensyn til innholdet i ovennevnte utredninger.

1.5 Arbeidet i komiteen

Dokument nr. 17 (1997-98) - Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen - ble oversendt kontroll- og konstitusjonskomiteen 30. september 1998. Som saksordfører ble Gunnar Skaug (Arbeiderpartiet) valgt. Avgivelsesfrist ble fastsatt til 27. april. I henhold til stortingsvedtak av 30. september ble utkast til innstilling forelagt finanskomiteen til uttalelse før innstilling ble avgitt.

Som ledd i saksbehandlingen tilskrev komiteen Finansdepartementet 26. januar 1999 for å få oversendt Regjeringsadvokatens brev av 30. oktober 1998 vedrørende synspunkter til Dokument nr. 17 (1997-98). Finansministeren har opplyst i svarbrev av 26. januar (vedlegg 1) at Regjeringsadvokatens brev opprinnelig var unntatt offentlighet, men at unntaket ble opphevet 25. januar 1999. Regjeringsadvokatens brev følger som vedlegg (vedlegg 2).

1.6 Den videre fremstilling

Kommisjonen har i fremstillingen av bankkrisen gjennom oppbyggingen av rapporten søkt å få frem at sammenhengen er tett mellom den viktige delen av bankkrisens forhistorie som ligger i konjunkturer og bankatferd m.v. på 1980-tallet (Del 2) og kriseforløpet omkring 1991 (Del 4). Et viktig sammenbindende ledd ligger i regelverk og praksis om tapsavsetninger og soliditet (Del 3.)

1.7 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, leder Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Oddbjørn Hanssen, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, vil innledningsvis bemerke at kommisjonens rapport gir en oversiktlig og god fremstilling av et sakskompleks som både er omfattende og komplisert. Kommisjonens gjennomgang er også etter komiteens syn godt i samsvar med det mandat for granskingsarbeidet som ble vedtatt av Stortinget 30. mai 1997. Komiteen finner at kommisjonen har utvist god vurderingsevne når de ulike årsaksforhold til bankkrisen er blitt vurdert. Når det gjelder tidligere utredninger, vil komiteen understreke det viktige bidrag som også disse har tilført. Komiteen antar imidlertid at utredningene ble gjennomført på et for tidlig tidspunkt til at disse kunne gi en fullstendig oversikt over bankkrisens årsaker og virkninger. Komiteen vil også understreke at Munthe-utvalget ikke hadde som oppgave å gå inn på Finansdepartementets egen rolle under ulike faser av bankkrisen og dens forhistorie.

I tillegg til at denne kommisjonen har hatt et langt videre mandat enn tidligere utvalg, har kommisjonen etter komiteens syn også hatt god tilgang på dokumentasjon. Etter komiteens vurdering har kommisjonen også fått arbeide på et fritt og uavhengig grunnlag, uten bindinger i forhold til tidligere undersøkelser. Det er komiteens vurdering at den rapport som nå er lagt frem besitter de opplysninger som forutsetter at rapporten kan danne grunnlag for den endelige avslutningen av bankkrisen i Norge.

Komiteen vil innledningsvis presisere at selv om komiteen i sine merknader gjengir kommisjonens syn og konklusjoner medfører dette ikke at komiteen gir sin tilslutning til kommisjonens standpunkter. Komiteen viser for øvrig til innstillingens del 5.

2. BANKENE OG STATEN PÅ 1980-TALLET

2.1 Makroøkonomiske forhold som årsak til bankkrisen

Kommisjonen behandler her henholdsvis makroøkonomiske forhold, bankatferd og forhold vedrørende tilsyn og systemansvar som årsaker til den senere bankkrisen. Etter en kortfattet beskrivelse av konjunkturforløpet frem til krisen, ser kommisjonen nærmere på visse sider av den økonomiske politikken. Blant de spørsmål som reises er: Hva ble gjort for å dempe den lånefinansierte konsum- og investeringsveksten midt på 1980-tallet? Hva ble gjort for å dempe nedgangen da konjunktorene snudde?

Under oppgangen unnlot staten ifølge kommisjonen å ta i bruk virkemidler som kunne ha dempet den sterke etterspørselen etter lån. Både systemet med renteerkleringer og skattesystemet (reglene om fradrag for renteutgifter) kunne ha vært benyttet for dette formål. Kommisjonen hevder at i stedet valgte staten virkemidler som rammet bankenes lønnsomhet. Den sterke kredittveksten viser imidlertid ifølge kommisjonen at de virkemidler som ble tatt i bruk, ikke var særlig effektive.

Kommisjonen viser til at det gjennom flere år var stor avstand mellom de måltall for kredittveksten som regjeringen la frem og den veksten som faktisk fant sted. Selv om departementet hadde løpende informasjon om den sterke kredittveksten, unnlot man å foreslå virkemidler som kunne være egnet til å sette måltallene ut i livet. Måltallene ble heller ikke justert opp til et mer realistisk nivå.

Kommisjonen anfører at et ytterligere alternativ for å dempe utlånsveksten kunne ha vært å stramme inn bankenes muligheter til å finansiere veksten. Den måte som bankene finansierte utlånsveksten på i 1985, illustrerer ifølge kommisjonen imidlertid pengepolitikken manglende uavhengighet i en situasjon med fast valutakurs og frie kapitalbevegelser. I et troverdig system med tilnærmet fast valutakurs blir myndighetene nærmest ute av stand til å kontrollere bankenes mulighet for å finansiere sin utlånsvekst. Hvis det norske rentenivået før høsten 1985 var blitt forsøkt presset gjennom en stram likviditetspolitikk mener kommisjonen at det trolig bare ville ha forsterket kapitalinngangen og dermed bankenes mulighet til å transformere utenlandslån til utlån i det norske utlånsmarkedet.

Valutauroen senhøstes 1985 og utover i 1986 endret imidlertid situasjonen. Kommisjonen viser til at det i dag synes å være enighet om at myndighetene fra årsskiftet 1985-86 kunne ha møtt det bortfallet av utenlandsfinansiering (av kronelån) som fulgte med, ved å stramme inn bankenes likviditet på en slik måte at en oppbremsing av utlånsveksten hadde tvunget seg frem.

Men, sier kommisjonen, også nå sto den politiske motstanden mot å ty til virkemidler som ville slå ut i økte renter i veien for en mer effektiv pengepolitikk. I to perioder i 1986 ble Norges Bank nødt til å tilføre betydelig likviditet for å erstatte bortfallet av utenlandsfunding og for å holde renten på det nivå som regjeringen ønsket. Etter kommisjonens syn må den store likviditetstilførselen fra Norges Bank i 1986 - både ved markedsoperasjoner og likviditetsslån - først og fremst sees som en følge av regjeringens rentepolitikk. Men Norges Bank burde sagt klarere fra dersom den var uenig i denne politikken.

Kommisjonen viser til den kritikk som har vært reist mot Norges Bank for at den i 1986 ikke ga sterkere uttrykk for at rentenivået burde være høyere. Men kritikken må tempereres ut fra hensyn til det system for å treffe de sentrale vedtak av penge- og kredittpolitisk karakter som sentralbanken var henvist til å arbeide innenfor. I dette systemet var det regjeringen - særlig

Finansdepartementet - som satt inne med langt de viktigste instrumentene. Det var i første rekke systemet og de politisk ansvarlige organer som sviktet.

Det ligger ikke en bevisst innstrammingspolitikk bak den kraftige økningen i realrenten fra 1987 og frem til bankkrisen. I denne perioden var det særlig stigende renter i utlandet og fallende inflasjon som bidro til stigende realrente. Og fra 1989 ble det ført en meget ekspansiv motkonjunkturpolitikk.

Etter kommisjonens syn ligger myndighetenes hovedbidrag til nedgangen fra 1987 - og dermed til bankkrisen - i det som ble gjort (eller rettere: ikke ble gjort) i perioden midt på 1980-tallet da veksten var særlig kraftig.

2.2 Bankenes atferd som årsak til bankkrisen

Kommisjonen behandler bankenes atferd som årsak til bankkrisen og fremhever bankenes grunnleggende ansvar for egen adferd. Selv om den økonomiske politikken må ta et betydelig ansvar for at etterspørselen etter lån midt på 1980-tallet var så sterk, må bankene selv ta ansvaret for at de imøtekom denne etterspørselen gjennom kraftig ekspansjon og kamp om markedsandeler. Rapporten gir en oversikt over utlånsveksten og over sviktende styrings- og kontrollsystemer m.v. i mange banker.

Bankkulturen på 1980-tallet gjennomgikk en kraftig omstilling, illustrerende kan være at lån ikke lenger var noe man aller nådigst tilbød, det var noe man solgte. Ekspansjonen i banknæringen medførte blant annet desentraliserte kredittbeslutninger ved at avdelingskontorer og filialer ble egne resultatenheter. I mange banker ble tradisjonelle oppgaver som innlån, utlån og betalingsformidling overlatt til underordnede, mens den overordnede ledelse blant annet konsentrerte seg om strategi, visjoner og internasjonal satsning. Den sentrale ledelsen ble i mange banker sittende fjernt fra den operative driften, noe som hadde klart negativ betydning for kontrollen med banken.

Kommisjonen viser til at sammenhengen mellom banktap og konjunkturedgang har stått sentralt i debatten om bankenes ansvar for bankkrisen. Det hevdes at tapene i større grad må forklares med den sterke nedgangskonjunkturen enn med dårlig bankhåndverk.

Kommisjonens gjennomgang av utlånstapene etter ekspansjonen viser at tapene, hvis en ser perioden 1990-93 under ett, utgjorde ca. 13 pst. av samlet utlån ved inngangen til 1990. Hovedinntrykket er at tapene - i motsetning til i Sverige og Finland - fordelte seg på en rekke sektorer. Banktapenes fordeling på næring bekrefter koblingen mellom tap og konjunkturer: Den delen av forretningsbankenes tap som ikke umiddelbart kan sies å være knyttet til den norske konjunkturedgangen, utgjorde ikke mer enn ca. 18 pst. av totale tap i perioden 1990-93.

Men selv om hoveddelen av tapene (over 80 pst.) kom innenfor næringer som må sies å være følsomme overfor innenlandske konjunkturer, kan ikke bankene, etter kommisjonens syn, fritas for ansvar. Direkte

ansvar følger av den nærmest hemningsløse vekststrategi som ble fulgt av mange banker og av at det behovet for kontroll og tilsyn som fulgte av veksten, ikke ble fulgt opp.

Kommisjonen hevder at et indirekte ansvar ligger i at veksten i bankenes utlån var en viktig drivkraft bak den kraftige investerings- og forbruksveksten midt på 1980-tallet. Uten utlånsveksten ville bl.a. den kraftige selvforsterkende prisstigningen på fast eiendom ha blitt brutt på et tidligere tidspunkt. Særlig de tre store forretningsbankene der aksjekapitalen ble nulltet, hadde så store markedsandeler at de måtte kunne forventes å ta hensyn til at deres egen vekststrategi påvirket de innenlandske konjunkturer i negativ retning. De hadde også grunnlag for å forstå at dette i neste omgang ville slå tilbake på bankene selv.

I DnB var utenlandstapene særlig store. Det er etter kommisjonens syn, rimelig å si at bankens kritikkverdige utenlandssatsing i seg selv la en avgjørende del av grunnlaget for den senere nullingen av aksjene. Dersom banken hadde avstått fra denne delen av sin ekspansive strategi, ville de opprinnelige aksjonærene i DnB trolig hatt styrke til delvis å stå imot den store tapsbølgen i Norge.

2.3 Offentlig tilsyn og systemansvar

Kommisjonen har vurdert offentlig tilsyn og systemansvar og gjennomgangen viser ifølge kommisjonen at Banktilsynet på mange punkter fungerte dårligere enn ønskelig i en situasjon med liberalisering, sterk kredittvekst og økt konkurranse. Samtidig som svært sterk ekspansjon i banknæringen på midten av 1980-tallet la mye av grunnlaget for den senere krisen, falt inspeksjonsvirksomheten nesten bort og banktilsyn var lavt prioritert. Virksomheten ble ytterligere svekket av organisatoriske problemer i forbindelse med at Kredittilsynet ble etablert. Dessuten ble de advarsler som Kredittilsynet likevel satte frem, i liten grad fulgt opp gjennom overordnede tiltak.

I tidligere utredninger har kritikken først og fremst vært rettet mot Kredittilsynet. Også kommisjonen mener at deler av det faglige innhold av Kredittilsynets virksomhet må tåle kritikk; et sentralt punkt gjelder tilsynets medvirkning til økt bruk av ansvarlig lånekapital i bankene.

En viktig del av regelverksarbeidet fra midten av 1980-tallet gjaldt tapsavsetningsreglene og det ble fastsatt særskilte forskrifter om avsetninger til fremtidige tap. Munthe-utvalget hevder at Kredittilsynet burde ha iverksatt tapsforskriftene i 1984 i stedet for 1987. Ifølge Munthe-utvalget hadde dette gjort det mulig å diskutere virkningene av slike forskrifter i en periode med mer moderate tap, samt at større tapsavsetninger ville ha svekket bankenes resultater på et tidligere tidspunkt og dermed virket som en advarsel mot fortsatt ekspansjon. Kommisjonen har bl. a. med utgangspunkt i begivenhetsforløpet som gikk forut for vedtakelsen ikke sluttet seg til ovennevnte kritikk mot Kredittilsynet (Bankinspeksjonen) for at tapsforskrif-

ten ikke ble vedtatt allerede i 1984. Tar en hensyn til hvordan begivenhetene faktisk forløp og til arbeidsmåten i den offentlige forvaltning, synes det tvilsomt om forskriften praktisk sett kunne ha vært vedtatt før tidligst ved årsskiftet 1985-86.

Etter kommisjonens syn må hovedansvaret for svikt i systemet for banktilsyn imidlertid bæres av regjeringen. Finansdepartementet var Kredittilsynets nærmeste overordnede organ, og fulgte også i praksis virksomheten der på nært hold. Det var også Finansdepartementet som hadde det nærmeste ansvar for å foreslå bevilgninger og andre ressurser til tilsynet og som ga de sentrale retningslinjer for hvordan ressursene skulle disponeres.

Vel så viktig er ansvaret for at systemet som helhet fungerte tilfredsstillende under opptakten til bankkrisen. Særlig viktig i denne forbindelse er etter kommisjonens syn hvem som hadde ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen og varsle om uheldige trekk som skyldtes den økonomiske politikken eller andre forhold.

Også systemansvaret hvilte i første rekke på Finansdepartementet. Med den lovgivning og det administrative apparat som var bygd opp, kan hovedansvaret ifølge kommisjonen ikke skyves over på Kredittilsynet eller på Norges Bank. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at regjering og departement manglet de informasjonen som var nødvendig for å ivareta dette ansvaret.

Etter kommisjonens syn sviktet tilsyns- og systemansvaret på viktige punkter på de deler av 1980-tallet da mye av grunnlaget for bankkrisen ble lagt. Det er imidlertid uklart hvilken betydning som slik svikt kan ha hatt for det videre forløp av krisen. Kommisjonen finner det ikke rimelig å legge til grunn at krisen ville ha vært avverget dersom tilsynet hadde fungert bedre i disse årene.

Derimot er det etter kommisjonens syn rimelig å anta at bedre ivaretagelse av ansvaret for tilsyn og system kunne ha bidratt til å avdempe krisen. Dersom dette er riktig, kan svikt tenkes å ha bidratt til at enkelte banker kom ut i større problemer enn de som ellers ville ha oppstått.

Kommisjonen kan imidlertid ikke se at slik svikt kan gi grunnlag for noe rettslig ansvar for staten. Et slikt syn henger bl.a. sammen med de problemer som er forbundet med å isolere virkningene av bestemte former for svikt i den komplekse økonomiske og sosiale virkelighet som en her står overfor. Dessuten må virkningene av svikt i det offentlige tilsyns- og systemansvaret veies opp mot betydningen av bankenes egen atferd på 1980-tallet.

Kommisjonen viser til at svikt i Banktilsynet m.v. ikke kan bety at bankene fritas for følgene av den sterke økningen i risikoeksponering kombinert med kvalitativ og kvantitativ svekkelse av soliditeten m.v. som fant sted på midten av 1980-tallet. Etter kommisjonens syn var bankenes egen atferd en langt viktigere årsak til bankkrisen enn de former for svikt som etter

kommisjonens syn kan påvises i den måte som det offentlige tilsyns- og systemansvaret ble ivaretatt på.

2.4 Komiteens merknader

2.4.1 Makroøkonomiske forhold som årsak til bankkrisen

Komiteen vil som utgangspunkt vise til kommisjonens innledende presiseringer om at den ikke har tatt sikte på å gi en alminnelig gjennomgang av alle sider av den økonomiske politikken i årene forut for krisen.

Komiteens medlem fra Høyre vil understreke denne begrensningen. Selv om en fullstendig analyse av alle sider ved den økonomiske politikken kunne gi en dypere forståelse av hendelsene på 80- og begynnelsen av 90-tallet, er dette medlem enig i at en slik avgrensning er nødvendig for å holde analysen innenfor håndterbare rammer. Dette legger imidlertid klare begrensninger på relevansen av å trekke frem f.eks spørsmålet om hvilken valutapolitikk som burde vært ført på den tiden. En meningsfull vurdering av valutapolitikken på den tiden vil blant annet kreve at en trekker inn vurderinger av blant annet samspillet mellom valutapolitikk, inntektspolitikk og finanspolitikk, og virkninger på blant annet næringsstruktur og konkurransevne av ulike alternativer. Dette er meget omfattende problemstillinger i seg selv, og dette medlem konstaterer at kommisjonen ikke har gått inn i disse problemstillingene.

Komiteen har merket seg at de spørsmål som kommisjonen har tatt opp, kan noe grovt deles inn i to hovedgrupper: Hva gjorde myndighetene for å dempe den lånefinansierte konsum- og investeringsveksten midt på 1980-tallet? Hva gjorde de for å dempe nedgangen da konjunktorene snudde?

Før en går nærmere inn i rapporten har komiteen merket seg at kommisjonen legger til grunn at det såkalte "frislipet" i 1984 ikke i seg selv kan ha utløst den kraftige utlånsveksten som fant sted. Komiteen har også merket seg at kommisjonen søker til etterspørselen etter kreditt for å finne den viktigste årsaken til den kraftige utlånsveksten. Komiteen konstaterer således at kommisjonen har tatt utgangspunkt i utlånsveksten som nødvendig forutsetning for at veksten i forbruk og investeringer kunne bli såvidt sterk. Komiteen har merket seg at premissene for kommisjonens gjennomgang av den økonomiske politikken, og da særlig penge- og kredittpolitikken, følger er at lavere kredittvekst midt på 1980-tallet ville hatt gunstige virkninger for konjunkturutviklingen og - dermed - for den senere bankkrisen.

Komiteen vil under henvisning også til Muntheutvalget og SNF-rapporten slå fast at det faktiske konjunkturforløpet på 80-tallet må anses veldokumentert.

Komiteen har merket seg at de fleste analyser av konjunkturforløpet i denne perioden utpeker 1983 som startåret for den sterke veksten i norsk økonomi.

Komiteen konstaterer at selv om oljevirkosomheten og de utenlandske konjunktorene var med på å utløse oppgangen i 1983, er det den etterfølgende veksten i privat konsum og etterspørselen etter investeringsvarer som kom til å dominere vekstperioden. Komiteen konstaterer likeså at det dermed også var fallet i disse to etterspørselskomponentene som bidro til at den etterfølgende tilbakegangen ble så vidt kraftig.

Når det gjelder bankenes rolle i konjunkturforløpet har komiteen merket seg bankenes sårbarhet overfor slike dramatiske svingninger i økonomien som fant sted på 1980-tallet og utover 1990-tallet. Komiteen konstaterer således at kommisjonen påpeker at de makroøkonomiske årsakene til bankkrisen vil nettopp være å finne i kraftig vekst fulgt av kraftig og langvarig lavkonjunktur. Komiteen registrerer i tillegg at bankenes tilførsel av likviditet bidro til å forsterke konjunkturutslaget - både oppturen og nedturen. Komiteen finner grunn til å understreke kommisjonens bemerkning om at det er all grunn til å vente at en vekstperiode som i stor grad drives frem av lånefinansiert etterspørsel blir etterfulgt av en konsolideringsfase med lav etterspørselsvekst. Komiteen konstaterer videre at under den kraftigste konjunkturoppgangen lå den årlige utlånsveksten i bankene rundt 30 pst., og forvaltningskapitalen til flere av de store bankene økte med opp mot 50 pst. fra ett år til et annet.

Et spørsmål som ofte blir reist er i hvilken grad dereguleringen av kredittmarkedet utløste denne lånefinansierte oppgangen. Komiteen har merket seg at selv om det viser seg at det ikke er oppnådd full enighet om sammenhengen mellom dereguleringen av kredittmarkedet og den kraftige oppgangen, er det viktigste i denne sammenheng å konstatere at uenigheten ikke gjelder synet på veksten i kreditttilførsel som en nødvendig forutsetning for at oppgangen og dermed nedgangen kunne bli så sterk. Komiteen har merket seg som allment akseptert at kreditttilførselen midt på 1980-tallet var for sterk, og at denne kreditttilførselen er blant de sentrale faktorer bak oppgangen og den senere bankkrisen.

Komiteen tar til etterretning kommisjonens vurdering om at analysen av penge- og kredittpolitikken på midten av 1980-tallet vil ha som utgangspunkt at denne politikken burde ha vært strammere.

Komiteen har merket seg at kommisjonen slår fast at sterk kredittvekst bare kan oppstå dersom både etterspørselen etter og tilbudet av kreditt øker sterkt. Komiteen finner en slik innledende konstatering klargjørende før en ser nærmere på forholdet mellom etterspørsel og tilbud for kreditt. Komiteen viser til at til grunn for den såkalte rentenormeringen som sto ved lag frem til 1977, lå en bevisst politikk med sikte på å holde et stabilt og lavt rentenivå uavhengig av både den internasjonale og innenlandske økonomiske situasjon. Komiteen viser til at etter opphevelsen av prisstoppen i 1980 la regjeringen frem et opplegg for administrativ fastsettelse av utlånsrentene. Komiteen

teen konstaterer at gjennom de såkalte renteerklæringer skulle regjeringen i praksis fastsette bankenes utlånsrenter. Komiteen konstaterer videre at systemet med renteerklæringer innebar at regjeringen i praksis hadde tilnærmet full kontroll med utlånsrenten. Komiteen har imidlertid her merket seg at den muligheten til å påvirke låneetterspørselen som lå i dette systemet, ikke ble benyttet i den kraftige vekstperioden midt på 1980-tallet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at Fremskrittspartiet høsten 1984 fremmet forslag om at rentedannelsen skulle baseres på tilbud og etterspørsel uten instruks fra Norges Bank til å forsyne forretningsbankene med penger til kunstig lav rente. Disse medlemmer vil også vise til Fremskrittspartiets forslag om en alternativ lov om Norges Bank som overførte ansvaret for penge- og kredittpolitikken til sentralbanken basert på at det viktigste formål skulle være å stabilisere pengeverdien. Disse medlemmer konstaterer at Fremskrittspartiet sto alene i sin kamp mot at rentedannelsen skulle reguleres og styres av regjeringen.

Komiteen viser til at systemet med renteerklæringer var ment å fungere fleksibelt slik at en fikk tatt hensyn til etterspørsels- og tilbudsforholdene på kredittmarkedet. Komiteen konstaterer at denne intensjonen med renteerklæringene ikke ble fulgt opp.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at kommisjonen slår fast at realrenten etter skatt steg fra -7,7 pst. i 1981 til å bli svakt positiv fra og med 1984. Dette medlem viser til at denne utviklingen i særlig grad skyldtes at regjeringen i denne perioden fikk brakt inflasjonen under kontroll. Selv om realrenten etter skatt på midten av 80-tallet var lav sammenlignet med det som kom senere, mener dette medlem at økningen i realrente på om lag 8 prosentpoeng etter skatt i treårsperioden 1981 til 1984 er en viktig faktor når penge- og kredittpolitikken på 80-tallet skal vurderes, og når kommisjonen tar som utgangspunkt at penge- og kredittpolitikken burde ha vært strammere på midten av 80-tallet. Dette viser at penge- og kredittpolitikken, målt ved realrente etter skatt, ble betydelig strammet inn under Willoch-regjeringens første tid.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser at i det systemet som var etablert med fast valutakurs og frie kapitalbevegelser så var det klare begrensninger på hvor mye renten kunne endre seg. Denne politikken ga begrensninger i hvor mye renta kunne økes, da det var behov for det i 1984/85, og i hvor mye den kunne reduseres, da det var behov for det fra 1988. Dermed gjenstår redusert verdi av rentefradraget som det eneste reelle virkemiddelet som kunne vært brukt for å få bukt med det kunstig lave rentenivået. Willoch-regjeringen gikk imidlertid kraftig mot dette. Dette medlem viser til at Sosia-

listisk Venstreparti foreslo å redusere verdien av rentefradraget helt fra begynnelsen av 80-tallet. I tillegg til å gi et kunstig høyt lånefinansiert forbruk, var rentefradragsordningene urettferdige fordi de først og fremst kom høyinntektsgrupper til gode.

Både den løpende inflasjon og skattefradraget for renteutgifter er med på å påvirke lånekostnadene. Når det gjelder renteøkning i forbindelse med fri rentedannelse vil komiteen vise til at ifølge kommisjonen bidro skattesystemet på denne tiden til at 50-60 pst. av renteutgiftene ble betalt av staten i form av redusert skatt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, registrerer således at det er liten grunn til å tro at overgang til et system for fri rentedannelse hadde fått noen vesentlig betydning for etterspørselen etter lån under oppgangen.

Flertallet antar på bakgrunn av den betydelige skattefordelen av renteutgifter at en skattereform tidlig på 1980-tallet nok ville ha vært en effektiv måte å stagge den kraftige låneetterspørselen på.

Komiteens medlem fra Høyre viser til kommisjonens påpekning av at skattesystemet på midten av 80-tallet bidro til at 50-60 pst. av renteutgiftene ble betalt av staten i form av redusert skatt. Dette medlem vil understreke at denne egenskapen ved skattesystemet var knyttet til den sterke progresjonen i skattesystemet. En skattereform som virkemiddel for å redusere etterspørselen etter lån ville derfor innebære dempet progresjon i skattesystemet. Dette er et viktig moment i vurderingen av om det ville vært tilstrekkelig politisk støtte til en slik skattereform på det tidspunkt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil for øvrig bemerke at hvis høy rente skulle anvendes som virkemiddel for å redusere etterspørselen etter lån måtte renten økes betydelig. Og flertallet vil vise til at det i ettertid er uklart i hvilken grad det ville vært tilstrekkelig politisk støtte for en slik økning.

Flertallet konstaterer at staten hverken kom til å benytte rentenivå eller skattesystem til å dempe etterspørselen etter lån. Flertallet viser i denne sammenheng til at kommisjonen påpeker at det var klar motstand - både i regjeringen og i opposisjonen - mot å bruke utlånsrentene til å redusere etterspørselen etter lån og dempe kredittveksten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at frigivning av rentedannelsen basert på en markedsstyrt penge- og kredittpolitikk, slik Fremskrittspartiet gikk inn for, ville dramatisk ha redusert de kunstig høye utlånene. Selv om renteutgiftene var fradragsberettiget på selvangivelsen, ville for eksempel en dobling av rentenivået automatisk også ha medført en dobling av de reelle utgifter for låntakerne.

Når det nevnes at 50-60 pst. av renteutgiftene ble betalt av staten i form av redusert skatt, er dette bare gjeldende for lønnstakere med de høyeste lønninger hvor marginals-katten kom opp i denne prosent-satsen, og det var en stor del av utlånene som hadde lavere marginalskatt og derfor lavere rentefradrag. En rentedannelse basert på markedsøkonomiske prinsipper ville også medført en økning i spareraten fordi både innlåns- og utlånsrenten da ville automatisk vært justert oppover. Derved ville det vært mer balanse i markedet. I tillegg ville Norges Bank ikke ha ytet utlån til forretningsbankene for å dekke utlånsveksten.

Disse medlemmer vil påpeke at hovedansvaret for den krisen som fulgte derved bl.a. ligger hos de øvrige politiske partier som den gang var representert i Stortinget.

Komiteen har videre merket seg at Norges Bank i august 1984 tok opp spørsmålet om heving av det generelle rentenivået med Finansdepartementet uten at dette førte til noe.

Når det gjelder tilbud av kreditt har komiteen merket seg at myndighetenes muligheter til å påvirke bankens innlånskostnader - og dermed lønnsomheten av å øke utlånene - først og fremst ligger i rentene i det norske pengemarkedet. Komiteen viser imidlertid til at bankenes tilgang til et internasjonalt lånemarked legger klare begrensninger på myndighetenes styringsmulighet under et fastkurssystem.

Når det gjelder de virkemidler som følger av penge- og kredittloven, primærreserverkravet og tilleggsreserverkravet, har komiteen merket seg at kommisjonen påpeker at tilleggsreserverkravet i praksis viste seg å ha liten effekt for nivået på kreditttilførselen. Dette hadde blant annet sammenheng med at bankene brøt reglene. Dette fikk de i ettertid strafferente for. På bakgrunn av den sterke utlånsveksten helt frem til 1987 konstaterer komiteen at effekten av de ulike reservekrav var alt for svak til å påvirke bankenes vekst under oppgangen på noen avgjørende måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke synspunkter om at bankenes tilgang til det internasjonale lånemarked legger klare begrensninger på myndighetenes styringsmuligheter under et fastkurssystem, men vil understreke at Fremskrittspartiet ikke støttet dette fastkurssystemet som la begrensninger på myndighetenes styringsmulighet, fordi gjennom det alternative forslag til lov om Norges Bank ble penge- og kredittpolitikken lagt til Norges Bank og kursen på norske kroner i forhold til utenlandsk valuta skulle underordnes behovet for en stabil pengeverdi for det norske samfunnet, og derved ville det ikke vært et fastkurssystem.

Bankenes finansieringskilder består i hovedsak av innskudd fra publikum, lån i utlandet og lån i Norges Bank. Komiteen har merket seg at når hele perioden

sees under ett, finner en at alle tre finansieringskilder var viktige for bankene under vekstperioden.

Når det gjelder lån fra utlandet konstaterer komiteen at i hele vekstperioden var de norske rentene betydelig høyere enn rentene i utlandet og at dette medførte nettopp stor etterspørsel etter kroner fra valutaaktører som ville nyte godt av det norske rentenivået. Komiteen har merket seg at det innebar en stor grad av risiko for bankene at deres utlån i såvidt stor grad var finansiert gjennom lån i utlandet. Komiteen registrerer at kommisjonen understreker at ettersom denne lånekilden var sårbar overfor blant annet valutakursrisiko og ettersom det ville være en betydelig risiko for at aktørene i valutaterminmarkedet vil opptre med stor grad av samtidighet og derved sette en effektiv stopper for fornyelse av utenlandslånene, hadde en bygget opp et meget skjørt byggverk gjennom de massive utenlandslån. Komiteen har merket seg at kommisjonen påpeker at da lånemulighetene i utlandet utover 1986 ble begrenset hadde myndighetene i prinsippet to alternativer: Enten kunne Norges Bank erstatte bortfallet av finansiering fra utlandet med tilførsel av sentralbanklikviditet, eller så kunne de la den stramme banklikviditeten som oppsto, slå ut i økte renter i pengemarkedet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er grunnlag for å kritisere myndighetenes virkemiddelbruk også etter oppgangskonjunktoren. Kommisjonen påpeker at myndighetenes ekspansive finanspolitikk fra 1989 kom minst et år for seint. Dette medlems syn er at den etterkrigsrekord i arbeidsledighet som ble satt i disse årene, nettopp skyldes at kampen mot inflasjonen fikk for sterk prioritet. Dersom finanspolitikken hadde slått over fra kontraktiv til ekspansiv tidligere og sterkere ville aktivitetsnivået i næringslivet vært høyere og banktapene ville blitt mindre.

Komiteen har videre merket seg at i en slik akutt likviditetskrise kan ikke sentralbanken velge mellom høyt rentenivå og tilførsel av likviditet. Den kan eventuelt velge begge deler. Komiteen har også merket seg den kritikk som er rettet overfor Norges Bank fordi den ikke stilte krav om sikkerhet for sine likviditetslån til bankene og viser i denne sammenheng til kommisjonens uttalelse (s. 41):

"Bankene hadde ingen mulighet for å stille sikkerhet for likviditetslån av denne størrelsesorden. Dersom sentralbanken hadde stått på kravet om sikkerhet, ville dette satt en effektiv stopper for tilførselen av den nødvendige likviditet i dagene forut for devalueringen. Det hadde fått som konsekvens at banksystemet hadde stått i fare for å bryte sammen."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Høyre, registrerer at ifølge kommisjonen er kritikken mot at Norges Bank tilførte bankene likviditet gjennom hele 1986 for å hindre renteoppgang

uberrettiget, men at kritikken derimot bør rettes mot myndighetene for ikke å ha utnyttet den stramme likviditetssituasjonen som oppsto allerede fra høsten 1985 til å bremse bankenes utlånsvekst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet sier seg tilfreds med at kritikken for at Norges Bank tilførte bankene likviditet rettes mot myndighetene, og slutter seg til dette fordi det var myndighetene, dvs. regjering og de øvrige partier i Stortinget, som førte en uansvarlig penge- og kredittpolitikk basert på fastkursystem og et kunstig lavt rentenivå.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at kommisjonen retter kritikk mot at myndighetene ikke utnyttet den stramme likviditetssituasjonen som oppsto allerede fra høsten 1985 til å bremse bankenes utlånsvekst. Det er ikke vanskelig å støtte synet om at en slik politikk kunne gitt de ønskete resultater. Dette medlem finner imidlertid grunn til å understreke at en må se helhetlig på den økonomiske politikken, og at penge- og kredittpolitikken må ses i sammenheng med blant annet finanspolitikken. Det kan her vises til at regjeringen Willoch våren 1986 ble tvunget til å gå av etter at det ble stilt kabinettsspørsmål på en finanspolitisk innstrammingspakke som hadde som siktemål å bremse økningen i det private forbruket og å styrke statsbudsjettet.

Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen hadde de virkemidler som ble benyttet til dels som konsekvens at bankenes soliditet ble svekket og at behovet for likviditetstilførsel fra Norges Bank ble større enn det ellers ville ha vært.

Komiteen viser til at mens den økonomiske politikken frem til 1987 har blitt kritisert for ikke å ha vært tilstrekkelig stram, har politikken etter 1987 blitt kritisert for å ha vært for stram. Komiteen viser blant annet til at realrenten økte betraktelig etter 1987 og frem til bankkrisen. Komiteen antar at den sterke økningen må ha bidratt til å forsterke krisen og banktapene. Når det gjelder årsakene til denne økningen har komiteen merket seg at den viktigste enkeltårsak var redusert inflasjon, mens marginalsattenivået frem til 1991 bidro langt mer beskjedent.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, finner det derfor vanskelig å kritisere myndighetenes virkemiddelbruk etter oppgang for å ha skapt den kraftige realrenteøkningen fra 1987 til 1991.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det er all mulig grunn til å kritisere myndighetenes virkemiddelbruk med utgangspunkt i at det ville ha vært helt annerledes dersom Norges Bank var gitt ansvaret for penge- og kredittpo-

litikken med formål om en stabil pengeverdi. Situasjonen ville i et slikt styringssystem ikke ha oppstått.

Komiteen har merket seg at kommisjonen påpeker at realrenteøkningen - både før og etter skatt - hadde negative konsekvenser for norsk økonomi frem til og under bankkrisen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil her vise til kommisjonens påpekning om at med unntak av skattesystemet, er det vanskelig å se for seg en troverdig alternativ politikk fra 1987 av som skulle forhindret en slik renteoppgang.

Flertallet har merket seg at kommisjonen i ettertid kan slå fast at myndighetene var noe sent ute med å slå om fra en kontraktiv til en ekspansiv politikk da nedgangen kom, men flertallet har også merket seg at kommisjonen for øvrig ikke finner grunnlag for å hevde at den økonomiske politikken etter 1986 bidro til å forsterke nedgangen og dermed de store banktapene som senere kom.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at den økonomiske politikken etter 1986 nettopp bidro til å forsterke nedgangen, og dermed de store banktapene som senere fulgte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at kommisjonens vurdering av den økonomiske politikken etter regjeringsskiftet i 1986 er blitt kritisert:

I en artikkel i Dagens Næringsliv 20. juli 1998 skriver forsker Erik Friis Fehn og professor Tore Jørgen Hanisch blant annet følgende om kommisjonens rapport:

"Gjeldskrisen og bankkrisen nådde sitt høydepunkt i 1991/1992, altså fem-seks år etter overgangen fra Willoch-regjeringen til Brundtland-regjering. Den som skal argumentere for at alle de viktigste kortene var lagt allerede ved regjeringsskiftet, og at man siden ikke hadde noe handlingsrom, bør argumentere godt. Kommisjonen avfeier hele problemstillingen på noen få sider. ...

Spørsmålet er om den økonomiske innstramningen var for hard, om den varte for lenge og om pakken var uheldig sammensatt. Dette blir praktisk talt ikke diskutert.

... Det understrekes at finanspolitikken fra 1989 ble lagt om i svært ekspansiv retning. Det faktum at dette tiltaket ble motsvart av en mer kontraktiv kredittpolitikk og høyere rente - på et for bankene og gjeldsofrene svært uheldig tidspunkt - blir imidlertid ikke diskutert, til tross for at dette gjentatte ganger understrekes av Norges Bank.

Etter vår oppfatning er altså analysen av den økonomiske politikken fra 1987 forbausende overflatisk. Det er på denne bakgrunn nærliggende for en utenforstående å spørre om dette skyldes at kommisjonen mangler regjeringsnotater fra perioden, men altså ikke fra Willoch-perioden. ..."

Disse medlemmer mener det her pekes på en rekke viktige faktorer. Det fremstår som rimelig at den

økonomiske politikken som ble ført etter regjeringsskiftet i 1986 i vesentlig grad må ha påvirket utviklingen frem mot bankkrisens høydepunkt på begynnelsen av 90-tallet.

Kommisjonens konklusjon om at den ikke har grunnlag for å hevde at den økonomiske politikken etter 1986 bidro til å forsterke nedgangen og dermed de store banktapene som senere kom, ser ut til å bygge på at kommisjonen mener en kontraktiv finanspolitikk fra 1986 var nødvendig. Disse medlemmer mener det her er avgjørende å vurdere sammensetningen av den finanspolitiske innstramming, ikke bare behovet for innstramming. Spørsmålet er blant annet om økende realrentenivå og den generelle nedgangskonjunkturen innebar at privat sektor allerede tok sin andel av innstrammingen, og om en større del av innstrammingen burde vært gjennomført gjennom reduksjoner i offentlig sektor. Det er grunn til å tro at den samlede økonomiske politikken som ble ført fra 1986 var alt for brutal mot privat sektor, noe som opplagt hadde stor betydning for utviklingen av bankkrisen.

Disse medlemmer har for øvrig merket seg at kommisjonen slår fast at myndighetene var for sent ute med å slå om fra en kontraktiv til en ekspansiv politikk da nedgangen kom, og vil peke på at dette selvfølgelig også hadde konsekvenser for forløpet av bankkrisen.

Disse medlemmer viser til at Brundtland-regjeringen fra 1986 ikke har villet stille regjeringnotatene til disposisjon for kommisjonen.

2.4.2 Bankenes atferd som årsak til bankkrisen

Komiteen viser til at den kreditt ekspansjon som utviklet seg utover 80-tallet innebar en endring i bankenes atferd som var preget av økt konkurranse med kamp om markedsandeler, kombinert med sterk vekst. Komiteen merker seg at kommisjonen påpeker at svært mange banker var mer opptatt av størrelse og vekst enn resultat og soliditet. Komiteen registrerer at kommisjonen påpeker at bankenes vekststrategi og aggressive konkurranse om markedsandeler vil måtte bli stående som en avgjørende faktor bak den bankkrisen som fulgte i vekstens kjølvann.

Komiteen registrerer at det ifølge kommisjonen var en betydelig utlånsvekst i bankene i tidsrommet 1984-1987 med en topp i 1985 på 30,5 pst. Komiteen viser til at ifølge kommisjonen økte de tre største forretningsbankene sin forvaltningskapital med 150 pst. fra 1983 til 1987. Komiteen har også merket seg hvordan forholdet mellom utlån og innskudd endret seg i det samme tidsrommet og derved også bidro til å svekke bankenes soliditet. I forretningsbankene ble dette forholdstallet nesten doblet ved at det gikk fra 0,88 i 1983 til 1,5 i 1986.

Komiteen har merket seg kommisjonens påpekning av at den sårbarhet som bankene selv hadde brakt seg opp i gjennom opptak av valutilån fra utenlandske banker og at dette bidro vesentlig til å gjøre bankkrisen høsten 1991 så akutt.

Komiteen konstaterer at bankene etablerte en rekke nye filialer, innenlands og utenlands, utover 80-tallet og at dette også bidro til å svekke bankenes soliditet gjennom engasjementer som innebar høy risiko og til dels svært store tap.

Komiteen registrerer at utlånsveksten midt på 1980-tallet var av en slik størrelsesorden at den vanskelig kan være forenlig med hensynet til tilfredsstillende kvalitet på låneporteføljen. Komiteen vil også fremheve at behovet for risikovurdering i mange banker i vekstperioden ble ignorert. Komiteen har også merket seg hvordan bankene utsatte seg for økt risiko gjennom deltagelse i nye satsingsområder hvor de ofte i realiteten påtok seg rollen som leverandør av både egen- og fremmedkapital.

Komiteen registrerer kommisjonens påpekning av at det i mange banker i perioden fra 1984 var klar styringssvikt, men at arbeidet med styringssystemer likevel ble nedprioritert til fordel for markedsføring og strategier for ekspansjon. Komiteen vil vise til at det er bankene selv som må utvikle rutiner for å sikre seg mot tap, men konstaterer at kontrollsiden i bankenes virksomhet ikke ble tilstrekkelig prioritert. Komiteen har også merket seg at kontrollen med utenlands-satsingen blant annet i Den norske Creditbank (DnC) var utilstrekkelig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil i tillegg understreke den totale mangel på oppfølging fra myndighetene, tilsynsorganer og utbyggingen av disse tilsynsorganer i en tid med liberaliseringen av finansmarkedene og større muligheter for bankene til å operere under friere markedsforhold. Når dereguleringen ble påbegynt burde det vært en selvfølge at tilsynsorganene og lovgivningen, for å sikre bankenes soliditet, også skulle ha vært styrket samtidig. Dette gjelder særlig når myndighetene i mange år også aktivt hadde markedsført overfor publikum og samfunnet at norske banker var sikre og under betryggende offentlig kontroll. Dette gjelder også fordi myndighetene eksplisitt selv satte markedskreftene ut av kraft ved å føre en politikk som medførte en instruks til landets sentralbank om å forsyne forretningsbankene og sparebankene med penger når disse trengte dette til økte utlån. En markedsøkonomisk organisering av bankvesenet, slik Fremskrittspartiet gikk inn for, ville ha medført et press på innlånsrentene for å fremskaffe nødvendige midler til utlånene, og hadde Norges Bank også fulgt sin egen banklovgivning, ville det ikke ha vært ytet likviditetslån uten betydelig sikkerhet. Svikten hos myndighetene har derfor selvsagt et hovedansvar i tillegg til det ansvaret som lå hos bankene selv for den krisen som fulgte.

Komiteen har merket seg at kommisjonen understreker at ikke bare bankledelsen, men også bankenes styrer må bære en vesentlig del av ansvaret for års-

kene til den senere bankkrisen, idet det blant annet tiligger styret i en forretningsbank å sørge for en tilfredsstillende organisasjon av bankens virksomhet.

Komiteen har merket seg Oslo Børs' ileggelse av gebyr i november 1991 overfor Kreditkassen for å ha oppgitt for lave tapstall. Komiteen viser til Børsens konklusjon (s. 59):

"Det ligger nær å tro at bankens administrative ledelse bevisst har søkt å forlede sine aksjonærer og aksjemarkedet."

Komiteen merker seg at bankenes utlånstap i forbindelse med bankkrisen økte kraftig fra 1987 og frem til 1993 også når tapene sees i forhold til bankenes samlede utlån. Komiteen registrerer således at fra å ha ligget på under 1 pst. av utlån frem til 1987, økte tapene i forretningsbankene raskt og kom opp i ca. 6 pst. av utlånsvolum i 1991. Komiteen merker seg at det var visse forskjeller mellom forretningsbanker og sparebanker, blant annet ved at sparebankene unngikk en del utlånstap nettopp fordi de var mer eksponert i personmarkedet. I tillegg har komiteen merket seg at porteføljekvalitet og sikkerhet innenfor de mer tapsutsatte næringene gjennomgående var bedre i sparebankene. Komiteen merker seg at kommisjonen finner å legge til grunn at også sparebankenes kredittvurdering og krav til sikkerhet innenfor disse næringene bidro til å forklare at sparebankene kom bedre ut av krisen.

Komiteen registrerer at nedgangskonjunkturer vil ramme bankene ved økt volum av misligholdte lån i bankene, men også ved at verdien av bankenes sikkerhet blir redusert som følge av svekket soliditet i bedriftene og fallende eiendomspriser.

Komiteen merker seg at hoveddelen av bankenes tap, 80 og 85 pst. for henholdsvis forretnings- og sparebanker, kom innenfor næringer som er sårbare overfor en så kraftig nedgangskonjunktur som den som rammet norsk økonomi fra 1987. Komiteen har videre merket seg at når det gjelder forretningsbankenes tap i ikke-konjunkturfølsomme næringer lå gjennomsnittet for perioden 1990-1993 på 18 pst., mens Kreditkassens tap i ikke-konjunkturfølsomme næringer forklarer ca. 25 pst. av bankens totale tap i samme periode.

Komiteen viser til kommisjonens påpekning av at selv om en betydelig del av bankenes tap må sies å komme innenfor sektorer som vil være sårbare overfor innenlandsk konjunkturtilbakeslag, kan ikke bankene fritas for ansvaret for disse tapene. Komiteen konstaterer således at når det gjelder verdifallet på fast eiendom - som var en viktig medvirkende årsak til banktapenes størrelse - påhviler det bankene et klart ansvar for å vurdere hvor robuste sikkerhetene er overfor endrede økonomiske vilkår.

Komiteen viser til at i den grad bankene - særlig etter at den økonomiske situasjon var endret i 1986 - vurderte verdien på sikkerhetene uten å ta hensyn til

mulighetene for fremtidig verdifall, kan det hevdes at ansvaret for tapene som nettopp skyldes et slikt verdifall først og fremst faller på bankene selv.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til at konjunkturuomslaget - som utløste mislighold av banklån i stort omfang - ble forsterket av bankenes egen adferd. Flertallet konstaterer at dermed vil heller ikke en argumentasjon som legger vekt på betydningen av den innenlandske konjunkturedgangen, frita bankene fra hoveddelen av ansvaret for de store tapene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil si seg enig i at bankene har en del av ansvaret for de store tapene, men mener at selve konjunkturuomslaget var et resultat av myndighetenes politikk med totalt feilaktig penge- og kredittpolitikk, samt finanspolitikk, og derfor ligger hovedansvaret på myndighetene og ikke på bankene.

Komiteen har merket seg det syn som har kommet frem i debatten om de store banktapene at både banker og låntakere ble "lurt" av konjunkturuomslaget og den brå overgangen til en stram økonomisk politikk. Komiteen registrerer at dette syn går ut på at utlånsveksten kom i en periode da både rentepolitikken og skattesystemet bidro til å holde lånekostnadene lave, mens politikken ble strammet til først da både lønns-mottakere og næringsliv hadde etablert et høyt gjeldsnivå.

Komiteen registrerer at selv om en strategi som gikk ut på vekst og større markedsandeler med de største bankene som forbilder fikk stor tilslutning, var det banker som valgte en annen strategi. Komiteen viser som eksempel til Nordlandsbanken som hadde lønnsomhet, ikke større forvaltningskapital, som hovedstrategi og denne strategien fulgte banken gjennom hele perioden. Komiteen merker seg blant annet at banken hverken etablerte nye avdelingskontorer i perioden 1986-90 eller i særlig grad økte antall ansatte. Komiteen viser også til at banken heller ikke desentraliserte kredittbeslutninger i samme grad som konkurrentene. Komiteen registrerer at som en følge av strategien hadde Nordlandsbanken imidlertid et positivt driftsresultat etter tap i hele kriseperioden og banken hadde i november 1991 en kapitaldekning på 9,8 pst. Etter komiteens vurdering illustrerer dette at andre strategier var mulig enn den mer eller mindre ekstreme vekststrategien som ble fulgt av mange banker og ikke minst av mange av de bankene som senere skulle få de største tap.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, konstaterer således at hovedansvaret for vekststrategi og dens følger hviler på de aktuelle bankene selv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enige i at de banker som fikk betydelige problemer selv hadde et ansvar for den vekststrategi som ble ført og de følger dette medførte for disse spesielle bankene, men vil fastholde at hovedansvaret for misèren skyldes myndighetenes totale feilaktige penge-, kreditt- og finanspolitikk samt de betydelige unnlattelsessynder som fulgte av manglende lovgivning i forbindelse med dereguleringen, feilaktige instruksjoner til Norges Bank om å gi billige lån til bankene, Norges Banks eget ansvar for å gi slike lån uten å søke de nødvendige vedtak fra regjeringen, og den mangelfulle oppbygging av tilsynsorganer.

Komiteen har også merket seg utviklingen i de andre nordiske landene og registrerer for øvrig at ifølge kommisjonen er det ikke grunnlag for å si at de norske bankene var offer for en nedgangskonjunktur som var langt dypere enn i de andre nordiske landene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil fremheve den kollektive galskap som utviklet seg i banknæringen i kjølvannet av liberaliseringen av kredittmarkedet. Den enkelte banks ledelse hadde alt for sterk fokus på at deres bank skulle vokse og vinne markedsandeler, selv om mange må ha skjönt at summen av alle bankenes atferd innebar at næringa styrte inn i en krise.

Dette medlem vil sterkt kritisere myndighetenes kredittpolitikk, finanspolitikk og manglende oppbygging av tilsyn- og kontrollordninger. Dette kan likevel ikke fritta den enkelte banks ledelse for ansvar. Enhver bedriftsledelse har ansvar for å styre bedriftene ut fra de politiske og økonomiske forhold som gjelder. Bankenes ledelse har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i og utøve bankdrift ut fra de rammebetingelser som gjelder. Det ville fått uholdbare konsekvenser dersom det ble etablert et inntrykk av, at når en bank kommer opp i et uføre, vil myndighetene til syvende og sist gripe inn for å redde ledelse og eiere. At en ledelse kan komme til å måtte gå av og at aksjekapitalen kan gå tapt, er en nødvendig påminnelse for å bidra til at bankene har en mest mulig korrekt risikovurdering.

2.4.3 Offentlig tilsyn og systemansvar

Komiteen viser innledningsvis til at spørsmålet om banktilsynets kvalitet også berører Finansdepartementets rolle som overordnet organ for Kredittilsynet. Komiteen konstaterer at denne del av problemstillingen i mindre grad har vært fremmet i tidligere undersøkelser og debatter.

Komiteen viser til at ved lov av 7. desember nr. 1 1956 ble Bankinspeksjonen opprettet og at ved lov av 7. juni 1985 fikk loven et annet navn, lov om tilsyn for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) – (tilsynsloven). Komiteen viser også til at dette medførte en sammenslåing av Bankinspeksjonen, Forsikringsrådet og

Meglerkontrollen. Komiteen understreker at Kredittilsynet først ble etablert 24. mars 1986.

Komiteens medlem fra Høyre viser til vedtaket i juni 1985 om bl.a. å opprette Kredittilsynet, og den faktiske etableringen av Kredittilsynet i mars 1986. Det er dermed klart at prosessen med å styrke tilsynsmyndigheten pågikk allerede fra tidlig på 80-tallet, dvs. fra prosessen med lovarbeidet startet.

Komiteen viser til at i henhold til tilsynsloven § 3 skal Kredittilsynet

"se til at de institusjoner det har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser gitt i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter."

Komiteen viser til at Kredittilsynet i sine årsmeldinger fra 1986 og utover tok opp institusjonens mål og oppgaver. Komiteen konstaterer imidlertid at først i årsmeldingen for 1989 oppstiller Kredittilsynet tre hovedmål for sin virksomhet og gir en oversikt over hvilke oppgaver tilsynet er pålagt.

Komiteen viser videre til at Kredittilsynet i 1989-90 så det som sin hovedoppgave å overvåke soliditeten og tilliten til norske finansinstitusjoner og å bidra til en sunn utvikling i det norske finansielle system. Komiteen understreker at Kredittilsynets egen oppfatning på dette punkt må ha vekt ved forståelsen av organets plikter etter loven.

Komiteen har, når det gjelder overvåking av den sterke veksten i kredittvolumet i perioden 1984-87 merket seg Kredittilsynets uttalelse om at dette primært ikke var tilsynets ansvarsområde. Komiteen vil her vise til den oppfatning kommisjonen gir uttrykk for om at Kredittilsynet pliktet å overvåke hvilken betydning den sterke veksten i kredittvolumet på 1980-tallet hadde på den enkelte finansinstitusjon, og om ekspansjonen skjedde innenfor forsvarlige rammer. Komiteen konstaterer at Munthe-utvalget også har gitt uttrykk for samme oppfatning.

Komiteen registrerer at det i tiden omkring og etter etableringen av Kredittilsynet var en rekke forhold som bidro til å påvirke tilsynet negativt når det gjaldt tilsynets virksomhet. Komiteen konstaterer at institusjonen ble etablert 24. mars 1986 og at oppsettingen av etaten ble fullført i 1987, samt at administrerende direktør først ble tilsatt 1. juni 1987.

Komiteen registrerer således at ifølge kommisjonen var etableringsfasen for Kredittilsynet preget av manglende bemanning, manglende kompetanse, rekrutteringsproblemer og svak administrativ styring med påfølgende interne organisasjonsproblemer. Komiteen vil imidlertid også vise til at Finansdepartementet som Kredittilsynets overordnede myndighet hadde et selvstendig ansvar for å følge med i den måte som tilsynet utførte sine oppgaver på, og for eventuelt å ta nødvendige skritt for å rette på forholdene.

Komiteen vil også vise til at det er vanskelig å påvise i hvilken grad problemene i Kredittilsynet fikk betydning for de deler av utviklingen på 1980-tallet som skulle vise seg å gi en viktig del av bakgrunnen for bankkrisen. Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen ser det ut til at Kredittilsynet ga advarsler og kom med forslag til mulige løsninger vedrørende utlånsveksten og forringelsen av bankenes soliditet og reserver.

Komiteen viser til at det stedlige tilsyn med bankene ble nedtrappet de siste årene før Kredittilsynet ble opprettet. Komiteen har også merket seg at tallet på banktilsynets inspeksjoner i banker fra 1980 til 1985 sank fra 57 til 8. Komiteen registrerer videre at virksomheten ble ytterligere redusert i 1986 og 1987 og viser til at ifølge kommisjonen var tilsynsaktiviteten i Kredittilsynets oppstartingsfase meget lav. Komiteen viser til at tilsynsaktiviteten, herunder det stedlige tilsyn, økte betydelig fra 1988, men konstaterer at utlånsvekstens toppunkt i tid faller omlag samtidig med at antall gjennomførte stedlige tilsyn er på sitt laveste nivå.

Komiteen registrerer således i ettertid at den lave aktiviteten inntrådte i en periode da mye av grunnlaget for den senere bankkrisen ble lagt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg også at departementet var fullt informert om at kredittveksten midt på 1980-tallet var sterk. Flertallet vil også vise til at liberaliseringen av kredittmarkedet burde ha tilsagt en oppbygging av banktilsynet. Flertallet anser det som uheldig at den stedlige tilsynsvirksomheten nesten falt bort nettopp i denne perioden.

Flertallet vil vise til kommisjonens påpeking av at det er god grunn til å tro at et mer aktivt stedlig tilsyn kunne ha avslørt at den svært sterke ekspansjonen i mange banker bl.a. medførte svekkede kredittrutiner. Hvorvidt myndighetene således på et tidligere tidspunkt hadde blitt klar over at man kunne stå overfor forspillet til en systemkrise, ikke bare til kriser i enkeltbanker, er et mer åpent spørsmål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det kan være liten tvil om at et vesentlig styrket tilsyn med finansinstitusjonene, herunder bankene, som den automatiske del av liberaliseringen for bankene, ville ha bidratt til å hindre den senere krisen. Men en dramatisk omlegging av den gjennomdirigerte banknæring med myndighetsregulering av utlån og rentenivå ble erstattet med mer markedsbaserte forhold, og særlig ved opphevelsen av mengderasjonaliseringen på utlånene. Når mengderasjonaliseringen de facto ble opphevet, mens prisen på de samme lån, altså rentenivået, ble opprettholdt regulert av myndighetene gjennom renteerklæringer på et meget lavt nivå, burde selvsagt tilsynsorganene vært vesentlig styrket. Hovedansvaret for dette ligger selvsagt hos den regjering og det Finansdepartement som

gjennomførte liberaliseringen på det finansielle marked. Disse medlemmer vil også, på Fremskrittspartiets vegne, påta seg et ansvar for å ha unnlatt å fremme nødvendige forslag om styrking av tilsynsorganenes virksomhet på det tidspunkt disse burde ha vært bygget opp. Som unnskyldning vil imidlertid disse medlemmer påpeke sine egne forslag om å overføre ansvaret for penge- og kredittpolitikken til Norges Bank og om å innføre en fri rentedannelse som, for så vidt, ville dramatisk ha avhjulpet problemene og sannsynligvis ha hindret bankkrisen fra å oppstå.

Komiteen viser til at dokumentbasert tilsyn vanskelig kan erstatte kjennskap til institusjonene som stedlig tilsyn kan gi. Komiteen konstaterer således at banktilsynets omprioritering fra stedlig til dokumentbasert tilsyn fra tidlig på 1980-tallet kan fremstå som mindre heldig, sett fra et tilsynssynspunkt.

Komiteen viser til at overvåkingen av bankenes evne til å møte fremtidige tap er en meget sentral oppgave for Kredittilsynet. Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen uttrykte Kredittilsynet gjentatte ganger gjennom 1980-tallet bekymring for bankenes soliditet, både i sine årsmeldinger og i henvendelser direkte til Finansdepartementet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke myndighetenes ansvar for krisen ved at de så bort fra Kredittilsynets gjentatte uttalelser om bekymring for bankenes soliditet, både i årsmeldinger og i direkte henvendelser til Finansdepartementet, gjennom 1980-tallet. Myndighetene var således gjort oppmerksom på farene, men unnlot å gripe inn og sa også nei til bankenes anmodninger om å få øke sine en bloc avsetninger til å møte fremtidige tap. Dette understreker myndighetsansvaret.

Komiteen viser til at utlånsekspløsjonen på 1980-tallet medførte at mange banker måtte øke sitt kapitalgrunnlag. Komiteen konstaterer at de store forretningsbankene i denne situasjonen økte sitt kapitalgrunnlag ved bruk av såkalt ansvarlig lånekapital.

Komiteen viser til at det var Finansdepartementet som avgjorde søknader om opptak av ansvarlig lånekapital med tilråding fra Kredittilsynet, samt at Kredittilsynet fra 14. august 1986 hadde fullmakt til å avgjøre kurante søknader om slikt opptak.

Komiteen har merket seg at søknadene i det vesentlige ble innvilget og at denne økende bruken av ansvarlig lånekapital førte til at kvaliteten på kapitalgrunnlaget i bankene ble tilsvarende forringet. Komiteen registrerer videre at selv om man har vært klar over hvilke svakheter som er forbundet med slik kapitaldekning, er det få indikasjoner på at Kredittilsynet har frarådet økende bruk av ansvarlig lånekapital.

Komiteen har merket seg at kommisjonen mener at Kredittilsynet burde ha frarådet overdreven bruk av ansvarlig lånekapital, særlig fra midten av 1980-tallet. Komiteen viser til at en begrensning i adgangen til å

ta opp ansvarlige lån ville kunne ha bidratt til å tvinge bankene til å redusere sin utlånsvekst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at på begynnelsen av 1980-tallet fulgte man en periode på flere tiår, hvor nettopp myndighetene hadde markedsført overfor publikum sikkerheten både ved å ha penger i banken (sikkert som banken) og det å investere i aksjer i norsk bankvesen fordi det var under behørig og skikkelig og godt tilsyn fra norske myndigheters side. Når således Finansdepartementet direkte selv svekket bankenes soliditet ved å akseptere søknader om opptak av ansvarlig lånekapital i stedet for å insistere på økning av aksjekapitalen, medfører dette et betydelig ansvar for myndighetene for de problemer som senere oppsto. Aksjonærene, særlig de små, var i god tro når det gjaldt at myndighetene passet godt på banknæringens soliditet, og har derfor all mulig grunn til å føle seg ført bak lyset og på en måte bedratt av norske myndigheter som unnlot å følge opp det ansvar de hadde markedsført at de hadde overfor publikum. Den overdrevne bruken av ansvarlig lånekapital er ett eksempel på denne myndighetssvikt.

Komiteen er kjent med den kritikk som har blitt rettet mot Kredittilsynet fordi tilsynet for sent innså bankkrisens omfang og dybde. Komiteen viser til Stortingets finanskomité's uttalelse i Innst. O. nr. 14 (1991-92) om at Kredittilsynet ikke advarte mot en omfattende systemkrise før i desember 1990. Komiteen viser også til den kritikk som ble rettet mot Kredittilsynet fra Munthe-utvalget og i SNF-rapport 29/92 på dette punkt.

Med hensyn til Kredittilsynets kriseforhandling viser komiteen til at hovedinntrykket fra årene frem til høsten 1989 er at tilsynet varslet om kriser i enkeltbanker og om tendenser til økende tap og svekket soliditet mer generelt. Når det gjelder en mer generell krise konstaterer komiteen at Kredittilsynet våren 1990 i årsmeldingen for 1989 også anvender begrepet "krise" om situasjonen i bankene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det er hevet over tvil at ikke bare Kredittilsynet, men også Norges Bank, Finansdepartementet og - ikke minst - bankene selv kraftig undervurderte dybden i bankenes problemer. Flertallet antar i likhet med kommisjonen at Kredittilsynet ut fra sine forutsetninger vanskelig kan kritiseres for ikke å ha forutsett en krise som heller ikke de systemansvarlige instansene, Finansdepartementet - og dermed regjeringen - og Norges Bank, forutså.

Når det gjelder Finansdepartementets rolle i tilsynet med bankene viser flertallet til at departementet er overordnet Kredittilsynet. Flertallet registrerer videre at hverken Kongen eller departementet har gitt forskrifter for Kredittilsynets virksomhet eller fastsatt generell instruks for styrets virksomhet.

Flertallet viser til at et viktig styringsmiddel har vært Finansdepartementets tildelingsbrev til Kredittilsynet og at dette i denne sammenheng må anses som en instruks til Kredittilsynet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at kommisjonen klart påpeker myndighetenes meget mangelfulle oppfølging av deregulering av bankvesenet og oppfølging av sin egen markedsføring overfor det norske samfunn om bankenes soliditet. Manglene fra Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet og derved regjering, er meget godt understreket og beskrevet. Det må være meget mangelfullt og uansvarlig når ikke regjeringen hadde sørget for forskrifter for Kredittilsynets virksomhet og heller ikke fastsatt generell instruks for styrets virksomhet. En slik uansvarlig myndighetsutøvelse bør selvsagt også medføre et reelt økonomisk ansvar for de problemer og kriser som senere inntrådte.

Når det gjelder tilsyn med bankene registrerer komiteen at dette forholdet ikke ble tatt opp i tildelingsbrevet for 1987. Komiteen har videre merket seg at det i tildelingsbrevet for 1988 fulgte den praksis at verdipapirområdet fortsatt skulle prioriteres. Komiteen har også merket seg at departementet ba om at kontrollen med bankenes sikkerhetskrav og kontrollrutiner gis høy prioritet. Komiteen har videre merket seg at det fremgår av tildelingsbrevet for 1989 at kontrollen med finansinstitusjonenes soliditet skulle være en hovedoppgave og at denne type tilsyn måtte prioriteres og samtidig utvikles og forbedres. Komiteen registrerer at tildelingsbrevene fra 1990-92 fremhever overvåkingen av soliditeten i bankene som tilsynets hovedoppgave, samt at viktigheten av at det utvikles gode "early warning"-systemer i forhold til bankene påpekes. Komiteen viser også til at tildelingsbrevene viser at Finansdepartementet i 1987 og 1988 la meget stor vekt på tilsynet med verdipapirmarkedet, mens banktilsynet blir tildelt en beskjeden rolle. Komiteen merker seg videre at til tross for de advarslene om utviklingen i banksektoren som lå i bl.a. Kredittilsynets årsberetninger for 1986 og 1987, må en gå til tildelingsbrevet for 1988 for å finne uttrykk for at Finansdepartementet ville prioritere banktilsynet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke regjeringens mangelfulle oppfølging av Kredittilsynets årsberetning for 1986-87 ved å unnlate å påpeke at man burde prioritere tilsynet med bankene og ikke bare tilsynet med verdipapirmarkedet, understreker nettopp myndighetenes ansvar for de senere problemene.

Komiteen viser til at Kredittilsynet tok opp med Finansdepartementet spørsmålet om utvidelse av bankenes adgang til avsetninger, men at departementet flere ganger avsto å følge Kredittilsynets forslag om å

styrke bankenes kriseberedskap ved å øke adgangen til skattefrie avsetninger i en bloc-fond. Komiteen viser til at også Bankforeningen gikk inn for økt adgang til skattefrie avsetninger til en bloc-fond i april 1987. Komiteen tar til etterretning at Finansdepartementet ikke tok noen av disse forslagene til følge og at en internt i departementet bl.a. la vekt på de tapte skatteinntektene og på at forslaget - som riktignok ville styrke soliditeten i bankene - ville medføre at bankene fikk skattelette som følge av sin egen utlånseksponisjon.

Komiteen registrerer videre at departementet hverken i 1987 eller i 1989 tok initiativ til andre straks-tiltak med sikte på å ivareta behovet for å bedre bankenes soliditet gjennom større avsetninger til fremtidige tap. Komiteen viser til at også ved avslaget om utvidelse i 1989 var det Finansdepartementets syn at bankene ikke burde oppmuntres til å akkumulere store tapsavsetninger gjennom skattelettelser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at selv om krisen ikke kunne ha vært forhindre, er det grunn til å tro at større tapsavsetninger mot slutten av 1980-årene kunne ha fått betydning for krisens utfall i enkelte banker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at opplysningene over i seg selv er nok til at myndighetene burde få et økonomisk ansvar også for de senere tap som oppsto. Regjeringens prioritering av å hindre at bankene fikk skattefordeler ved å styrke sin soliditet og prioritering av å hindre at det ble gitt skattelettelser hvis bankene økte sine tapsavsetninger for å møte fremtidige utlånstap, egentlig i seg selv er så dramatisk at myndighetene da ikke selv senere kan si at det er bankenes hovedansvar når de faktisk anmodet om å få økte muligheter til å øke en bloc avsetninger eller tapsavsetninger for å møte krisen. Når myndighetene sa nei til dette, må også myndighetene påta seg et ansvar for resultatet som oppsto. Disse medlemmer kan heller ikke slutte seg til flertallets syn om at en økt adgang til avsetninger mot fremtidige tap ikke kunne ha forhindre krisen, idet dette er umulig å slå fast. Det som kan slå fast er at dersom myndighetene hadde gjort en langt bedre jobb med sine egne hovedoppgaver om å sikre soliditeten i banknæringen gjennom lover, forskrifter, regler og tilsynsorganer, samt gitt Norges Bank ansvaret for penge- og kredittpolitikken, så ville krisen ikke ha inntrådt.

Komiteen har merket seg at det var organisatoriske problemer i tilsynet. Komiteen går ikke nærmere inn på dette, men vil vise til at hovedansvaret for uklarhet og andre problemer i første rekke må ligge hos departementet som Kredittilsynets overordnede organ.

Komiteen vil også vise til at kommisjonen påpeker at det fremstår som klart at både Finansdeparte-

mentet og Kredittilsynet tidvis har hatt en uheldig hånd med organiseringen av tilsynet og at det er rimelig å anta at dette i sin tur har ledet til et svekket tilsynsarbeid.

Komiteen viser til at særlig viktig når det gjelder systemansvaret er hvem som har ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen og i den nasjonale økonomi som denne næringen er en viktig del av, varsle om uheldige virkninger av den økonomiske politikken eller andre forhold og iverksette preventive eller opprettende tiltak. Komiteen viser til at i praksis har mange organer - bl.a. regjeringen og Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet - vært involvert i disse oppgavene, slik at en viktig side av systemansvaret knytter seg til koordineringen av disse organenes virksomhet. Komiteen vil i denne sammenheng vise til sine merknader i innstillingens del 5.

Komiteen viser til at virksomheten til de nevnte etater er underlagt en rekke sentrale lover, særlig sentralbankloven som regulerer ansvaret og myndighet mellom Norges Bank og de politisk ansvarlige myndigheter. Komiteen viser til at ansvarsfordelingen mellom Finansdepartementet og Norges Bank fremtrer som nokså klart, men registrerer at debatten om Norges Banks rolle viser at regelverket er mindre klart enn hensynet til klare ansvarsforhold tilsier.

Komiteen viser til at Finansdepartementet har den overordnede styring med Kredittilsynet. Dette betyr således at kritikk mot svikt i tilsynsfunksjonene i siste instans måtte rettes mot Finansdepartementet.

Komiteen viser også til det syn på systemansvaret som slås fast av Kleppe-utvalgets (NOU 1989:1 Penge og kreditt i en omstillingstid s. 61):

"Regjeringen har det overordnede ansvaret for utformingen og gjennomføringen av den økonomiske politikken, herunder også penge- og kredittpolitikken."

Komiteen vil understreke at Finansdepartementet har en nøkkelrolle også når det gjelder ansvaret for å overvåke og varsle om følgene av den økonomiske politikken. Komiteen viser til at under arbeidet med disse oppgavene må departementet bl.a. trekke optimal nytte av informasjon og råd fra Kredittilsynet og Norges Bank.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at når det gjelder forholdet til Stortinget er det regjeringen som på området for økonomisk politikk har hovedansvaret for å gi Stortinget de informasjonen som det trenger for å kunne ta standpunkt til regjeringens forslag eller mangel på sådanne. Flertallet har merket seg kommisjonens understrekning om at det ikke er tvilsomt at regjeringen også på dette punkt må bære et hovedansvar. Men slik utviklingen faktisk forløp, er det like klart at ansvaret må deles med Stortinget.

Flertallet viser til at det kan synes som at større ressurser burde ha vært satt inn i arbeid med den enkelte bank, derunder på arbeid med å vurdere deler av utlånsporteføljen.

Flertallet understreker at ingen kan med rimelighet kritiseres for ikke allerede midt på 1980-tallet å ha forutsett den alvorlige bankkrisen som skulle toppe seg i 1991-93, men det ville ha vært naturlig å møte liberalisering og sterk utlånsvekst med et styrket banktilsyn. Flertallet vil i denne sammenheng blant annet vise til banktilsynets høringsuttalelse av 11. juli 1983 om sammenhengen mellom deregulering/skjerpet konkurranse og bankkriser.

Flertallet viser til at på bakgrunn av hvem som har det overordnede ansvar for at landet har en fungerende finansnæring må de politiske myndigheter ta ansvaret for at banktilsynet ikke ble styrket på samme tid som den liberaliserte banknæringen og landet opplevde en utlåns ekspansjon med tilhørende økning i bankenes risikoeksponering.

Flertallet viser til at det var mange former for aktiv og hyppig kontakt mellom Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet, slik at dersom deler av informasjonen likevel ikke har kommet til departementet vil dette først og fremst slå tilbake på departementet selv som hadde det overordnede ansvar. Flertallet viser videre til at kommisjonen påpeker at departementet i tillegg til å gi Kredittilsynet høyere prioritet kunne iverksatt tiltak for å dempe den økte risikoeksponeringen i bankene. Flertallet viser til at det er grunn til å tro at slike - og andre - tiltak kunne ha bidratt til å avdempes krisen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at det i flertallets merknader klart påpekes det ansvar som regjeringen hadde for bankkrisen. Dette må imidlertid deles med både Kredittilsynet og Norges Bank, som ikke har gjort den jobben som var forventet av disse. Dersom Norges Bank, også etter den nye sentralbanklovgivningen i 1984, hadde fulgt opp lovens bestemmelser og brukt den uavhengighet som Norges Bank dog fikk, ville situasjonen ha vært totalt annerledes. Disse medlemmer vil påpeke at Norges Bank burde ha forlangt instruksjon i form av kongelig resolusjon for å unnlate å sette opp rentenivået, samt for å forsyne forretningsbankene med såkalte likviditetslån, som bankene ikke hadde adgang til etter lovgivningen, før den gjorde dette. Når Norges Bank unnlot å gjøre bruk av den makt og myndighet den i realiteten fikk gjennom sentralbankloven, påtok også Norges Bank seg et ansvar for de senere problemer. Lovsystemet var på plass, men sentralbanksjef og hovedstyret i Norges Bank unnlot å utføre de oppgaver det burde være forventet at de ville utføre. Ved denne unnlattelsessynd fra Norges Banks side ble heller ikke regjeringen tvunget til å gi spesiell informasjon til Stortinget om pålegg om å opprettholde det kunstig lave rentenivået og de uansvarlige

og lovstridige likviditetslån til bankene. Disse medlemmer vil påpeke at det er klart at det er flere som med rimelighet kan kritiseres for ikke allerede midt på 1980-tallet å ha forutsett den alvorlige bankkrisen som skulle toppe seg i 1991-93. Det må være åpenbart for mange at det å fjerne rasjoneringen av kvantum på utlån, men fryse fast en kunstig lav pris, ville medføre store problemer. Det er også meget kritikkverdige med en mangelfull sentralbanklovgivning som eliminerte muligheten for at politiske organer, som er på popularitetsjakt, kunne ha fjernet en rasjonering på kvantum, men opprettholde en kunstig lav pris. Fremskrittspartiets forslag om å frigi rentedannelsen til markedsbestemt rente, samt forslag om en moderne sentralbanklovgivning hvor sentralbanken fikk uavhengighet av Finansdepartementet og regjeringen, og i lovgivningen fastlagt et såkalt inflasjonsmål eller opprettholdelse av en stabil pengeverdi, ville ha hindret krisen fra å oppstå. Disse medlemmer konstaterer at det er stortingsflertallet som har hovedansvaret for misèren, som nå er de første til å hevde at ikke myndighetene kan lastes, men at det er bankene selv som har ansvaret for den situasjonen som oppsto. Disse medlemmer vil hevde at selv om bankene selvsagt har et ansvar for mangelfull ledelse og ansvar, så viser kommisjonens gjennomgang at hovedansvaret og den instans som kunne ha hindret krisen i banknæringen, er landets myndigheter, i Stortinget, regjering, Norges Bank og offentlige tilsynsorganer.

Komiteens medlem fra Høyre vil understreke at det er regjeringen som har det overordnede ansvaret for det offentlige tilsyn og reguleringen av finans- og kredittmarkedene, jf. blant annet sitatet fra Kleppe-utvalget over. Dette synet deles også av kommisjonen, som blant annet uttaler:

"Men hovedansvaret for svikt i systemet for banktilsyn og overvåkning av den økonomiske politikkenes virkninger m.v. må bæres av regjeringen og (dermed) Finansdepartementet."

Den kritikk som kommisjonen retter mot blant annet Kredittilsynet og Finansdepartementet er det derfor regjeringen som i siste instans må bære ansvaret for.

Dette medlem finner også grunn til å understreke kommisjonens konklusjon om at det ikke er rimelig å legge til grunn at krisen ville ha vært avverget dersom tilsynet hadde fungert bedre på midten av 80-tallet, og at ingen med rimelighet kan kritiseres for ikke allerede midt på 80-tallet å ha forutsett den alvorlige bankkrisen som skulle toppe seg i 1991-93.

Dette medlem mener derimot det er grunn til å kritisere regjeringen for håndteringen på slutten av 80-tallet. På dette tidspunkt var økonomien i en klar nedgangskonjunktur, og det kom klare signaler på mulige problemer i bankene. Det kan her vises blant annet til at ratingbyrået Standard & Poor allerede i 1987 førte opp norske banker på en såkalt "watch list". Det er grunn til å tro at den senere bankkrisen kunne ha vært

dempet dersom regjeringen hadde fulgt opp disse signalene, og satt i verk tiltak bl.a. for styrke bankenes motstandskraft mot tap. Kommisjonen uttaler at:

"For banker der marginene mellom undergang og fortsatt drift var forholdsvis marginale ... kan slike tiltak dermed tenkes å hatt stor betydning."

3. TAPSAVSETNINGER OG SOLIDITET

3.1 Regler og praksis for bankenes regnskapsføring av tap på utlån.

En viktig del av debatten om bankkrisen har nettopp handlet om regelverket for tapsføring. Det har bl.a. vært hevdet at reglene i Norge var strengere enn i andre land, og at bankkrisen var en papirkrise forårsaket av langt strengere tapsforskrifter enn det som var hensiktsmessig og nødvendig.

Kommisjonen viser til at det ofte har vært hevdet at man før tapsforskriften av 1987 bare regnskapsførte konstaterte tap, og at tapsforskriften innførte et nytt og strengere regime hvor også beregnede tap skulle regnskapsføres. Kommisjonen anfører at slike påstander hviler på en misforståelse. Også tidligere skulle man regnskapsføre så vel konstaterte som beregnede tap, og dette ble gjort i mange banker. Hovedinnholdet av tapsforskriften av 1987 var en presisering av hva som fulgte av det opprinnelige regelverk samt av god regnskapsskikk.

Det er derimot riktig at 1987-forskriften begrenset bankenes skjønn når et lån skulle regnes som misligholdt og hvilke verdier man skulle tillegge underliggende sikkerheter. Formålet med tapsforskriften var nettopp å sørge for en mer ensartet praksis i bankene.

Kommisjonen finner det klart at de norske tapsavsetningsreglene ikke var de strengeste i verden og kan ikke se at det norske regelverket under krisen på noe vesentlig punkt var i utakt med regelverket i andre land som det i denne relasjon er grunn til å se hen til. Totalt sett er likheten mellom regelverkene i de ulike land - derunder Norge - mer påfallende enn ulikhetene.

Kommisjonen finner heller ikke grunn til å kritisere Kredittilsynet fordi tapsforskriften ble satt i verk fra 1987. På denne tiden var det ingen som forutså at en dyp økonomisk krise snart skulle ramme Norge og Vest-Europa. Forskriften innebar heller ikke den sterke innstramning som mange har hevdet. Og den viktigste endring som kom med 1992-forskriften var større adgang til skjønn over tapsavsetningenes størrelse.

Kommisjonen viser til at en ikke uvesentlig del av tapsavsetningene har blitt tilbakeført etter bankkrisen. Men dette beviser ifølge kommisjonen ikke i seg selv at tapsavsetningene under krisen var for store. Deler av tilbakeføringene må snarere forstås på bakgrunn av den sterke oppgangen i norsk økonomi fra 1993. Tallene gir heller ingen indikasjon på at bankenes skjønn da de fastsatte tapsavsetningenes størrelse var særskilt streng under krisen. Dette gjelder i forhold til praksis både før og etter krisen.

Kommisjonen ser intet grunnlag for å hevde at det var tapsforskriften som skapte krisen. Det var ikke tapsforskriften som medførte det store antallet misligholdte lån og konkurser.

Kommisjonen viser til at årsaken til bankenes store tap i 1986-93 ligger hovedsakelig i at utlånsekspløsjonen på 1980-tallet gjorde mange av bankene svært risikoeksponerte. Nedgangstiden etter 1986 understreket denne risikoen. I kombinasjon med svak soliditet ga dette til dels katastrofale resultater.

Totalt sett ga tapsforskriften etter kommisjonens oppfatning hensiktsmessige regler. Den form for tapsføring som regelverket ga anvisning på, medførte riktignok den form for asymmetri at bankene regnskapsførte forventede tap, men ikke forventede inntekter. Men dette problemet bør etter kommisjonens syn løses ved å sørge for at bankene har så god soliditet at de som hovedregel kan bære følgene av slik asymmetri.

3.2 Kapitaldekning og soliditet i banker

Når det gjelder kapitaldekning og soliditet i banker viser kommisjonen til at i større utstrekning enn andre næringsdrivende er finansinstitusjoner, derunder banker, underkastet lovfestede minstekrav til ansvarlig kapital. Kommisjonen finner det overraskende at bankenes soliditet har fått så liten oppmerksomhet i debatten om bankkrisen. Etter kommisjonens syn er dette spørsmålet helt sentralt for å forstå bankkrisen.

Etter kommisjonens syn må bankene i utgangspunktet selv bære ansvaret for sin soliditet. Dette ansvaret var det mange banker i Norge som ikke tok tilstrekkelig alvorlig på 1980-tallet.

Men kommisjonen mener at også myndighetene må bære sin del av ansvaret for den svake soliditeten i mange banker. Selv om myndighetene var klar over at nivået var lite tilfredsstillende, ble ikke bankenes soliditet viet særlig oppmerksomhet.

Den økning i bankenes risikoeksponering som fulgte av bankliberalisering og sterk utlånsvekst burde ifølge kommisjonen ha vært fulgt opp av økte krav til bankenes soliditet. I stedet godtok myndighetene den kvalitetsforringelse som fulgte av økt bruk av ansvarlig lånekapital. Slik kapital kunne bare angripes ved avvikling av en bank, ikke for å dekke løpende tap i banker som skulle drives videre. Dessuten gjorde den økende bruken av ansvarlig lånekapital det lettere for bankene å øke sine utlån. Etter kommisjonens syn er det derfor kritikkverdige at myndighetene åpnet for økt bruk av ansvarlig lånekapital i en periode preget av meget sterk utlånsvekst.

Kommisjonen viser til at den svake soliditeten fra midten av 1980-tallet ledet til at mange banker ikke hadde noe reelt førstelinjeforsvar mot sterke nedgangskonjunkturer. Da krisen kom, var mange av dem allerede nede på lovens minstenivå. Dette ga liten motstandskraft mot tap på utlån. I land som Danmark, England og Sverige hadde mange av de største bankene derimot en soliditet som satte dem i stand til selv å håndtere store tap.

Kommisjonen ser på den svake soliditeten som en viktig årsak til den krisen som mange banker i Norge kom opp i.

3.3 Komiteens merknader

3.3.1 Regler og praksis for bankenes regnskapsføring av tap på utlån

Komiteen har merket seg at det ifølge kommisjonen har vært hevdet at reglene om tapsavsetninger i Norge var langt strengere enn i andre land, og at bankkrisen langt på vei var en papirkrise forårsaket av langt strengere tapsforskrifter enn det som var hensiktsmessig og nødvendig.

Komiteen viser til at det frem til 1987 ikke var gitt særlige regler i lov eller forskrift for hvordan forretnings- og sparebanker skulle vurdere og regnskapsføre misligholdte og tapsutsatte låneengasjementer og at det heller ikke fantes retningslinjer fra Bankinspeksjonen eller senere Kredittilsynet.

Komiteen viser imidlertid til at bankene likevel var bundet av tilsvarende regler i regnskaps- og banklovgivningen samt av prinsipper for god regnskapskikk. Komiteen konstaterer at både ordlyden i bank-, regnskaps- og aksjeselskapslovgivningen og de prinsipper som disse bestemmelsene bygger på, gjør det klart at bankene også før 1987 hadde plikt til å vurdere verdien av misligholdte eller tapsutsatte låneengasjementer.

Komiteen har videre merket seg kommisjonens syn om at spørsmålet om bankene endret sin praksis etter at tapsforskriften ble innført i 1987 er sammensatt. Komiteen viser til at bankenes regnskapsmessige tapsavsetninger i høy grad var påvirket av det skatterettslige regelverk, jf. adgangen til en bloc-avsetning for tap på utlån og garantier (En bloc-fond er tidligere avsetning i finansinstitusjonenes regnskaper til dekning av fremtidige tap på utlån. Avsetningen ble foretatt samlet for hele utlånsmassen og ikke for de enkelte lån.) Komiteen viser i denne sammenheng til at dette innebar at bankene i stedet for avsetninger for faktisk konstaterte tap, samt for beregnede fremtidige tap, fikk anledning til sjablonmessig å sette av årlige skattemessige betingede avsetninger på 1 pst. av utlånsmassen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at begrensningen på 1 pst. av mulighetene til skattemessig betingede avsetninger på utlånsmassen var fastsatt av myndighetene, og vil påpeke at dersom myndighetene hadde vært mer interessert i bankenes soliditet og vist fornuft på dette området, ville grensen på 1 pst. vært høyere, slik at de skattemessige avsetninger som bankene hadde foretatt ville ha vært langt større, og bankene ville derfor vært langt mer forberedt på en eventuell krise ved at utlån ble misligholdt.

Komiteen viser videre til at det påpekes at bruken av en bloc-avsetningene kan ha ledet til at bankene i

liten grad skilte mellom konstaterte og beregnede tap så lenge man holdt seg innenfor 1 pst.-grensen. Når det gjelder i hvilken grad det ble foretatt gjennomganger av utlånsmassen med sikte på å avdekke fremtidige tap, har komiteen merket seg kommisjonens inntrykk av at bankene hadde ulik praksis på dette området ved at enkelte banker foretok gjennomgående kontroller og foretok tapsavsetninger til beregnede tap som en følge av dette, mens andre banker var tilfreds med å foreta 1 pst.-avsetninger så lenge dette dekket mer enn de konstaterte tap.

Når det gjelder forholdet mellom konstaterte og beregnede tap viser komiteen til at i perioden frem til midten av 80-tallet foretok bankene som et gjennomsnitt tapsavsetninger som var større enn de konstaterte tap.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det faktum at når bankene avsatte det maksimale av skattemessige betingede avsetninger på en bloc-fondet til å møte fremtidige tap, så viser det at bankene var innstilt på å styrke soliditeten og være konservative når det gjaldt sikkerheten, men at det var myndighetenes begrensninger som hindret bankene fra å kunne følge en forsiktig linje.

Komiteen viser for øvrig til at banker som i særlig grad ble berørt av bankkrisen, f.eks. Kreditkassen, DnC og Bergen Bank, foretok tapsavsetninger på 1 pst. av utlån selv om dette overskred de konstaterte tapene for 1984-86. Komiteen registrerer således at det altså ikke er grunnlag for å hevde at bankene frem til 1987 bare førte konstaterte tap. Komiteen viser for øvrig til at det ikke lar seg hevde at bankene før 1986-87 hadde rett til å vente til et tap var endelig konstatert, f.eks. ved konkursutlodning, før tapet skulle regnskapsføres. Komiteen registrerer at dette også var Bankforeningens syn, jf. brev av 4. desember 1986 til Kredittilsynet, der det bl.a. heter (s. 120):

"Den enkelte bank vil likevel være bundet av det overordnede prinsipp om at regnskapet skal følge god regnskapsskikk. Dette innebærer bl.a. at konstaterte tap skal avskrives, og videre at man uavhengig av uformelle kriterier som konkursbehandling, tvangsauksjoner e.l. skal foreta avskrivning når nøkterne vurderinger tilsier at tap vil oppstå og ikke vente til det definitivt er konstatert hvor stort tapet blir."

Komiteen har merket seg at den kraftige utlånsveksten på 1980-tallet medførte at bankenes en bloc-fond ikke klarte å holde følge med den totale utlånsmassen og viser til at fra 1983 til 1985 sank forretningsbankenes en bloc-fond fra 3,9 pst. til 3,1 pst. av totale utlån. Komiteen registrerer at tidspunktet for dette var uheldig og at dette ikke var i samsvar med at en bloc-fondene skulle utgjøre 5 pst. av utlånsmassen.

Komiteen konstaterer at Kredittilsynet utferdiget retningslinjer for tapsvurdering av 20. januar 1987. Komiteen konstaterer videre at retningslinjene bare omfattet tapsføring for misligholdte engasjementer og

at de fikk selvstendig betydning bare for regnskapsåret 1986 og bare i den grad bankene frivillig fulgte dem opp.

Komiteen har videre merket seg at retningslinjene ble erstattet av forskrift av 23. november 1987 om tapsføring på misligholdte lån som bare innebar en presisering av hva som fulgte av det opprinnelige regelverket og av god regnskapsskikk, samt at ny forskrift ble gitt 12. desember 1988 som utelukkende inneholdt endringer av teknisk art. Komiteen har ellers merket seg at høringsbehandlingen av 1987-forskriften ikke resulterte i kommentarer om at tapsforskriften ville medføre en uheldig praksisendring som ville forverre bankenes regnskapsmessige stilling. Komiteen viser også til Kredittilsynets rundskriv ultimo 1989 hvor det ble presisert at tapsforskriften ikke var å anse som uttømmende, men at kravet til god regnskapsskikk innebar at bankene også skulle vurdere risikoen for tap på ikke-misligholdte engasjementer og eventuelt foreta tapsavsetninger.

Når det gjelder i hvilken grad tapsforskriften av 1987-88 innebar at bankenes praksis ble endret, vil komiteen vise til at bankene før tapsforskriften sjablonmessig satte av betydelige midler til fremtidige og latente tap. Komiteen registrerer her at de beregninger kommisjonen har foretatt viser at forholdet mellom de årlige konstaterte tap og avsetninger for fremtidige tap (beregnete tap etter 1987) ikke endret seg vesentlig etter 1987. Komiteen registrerer videre at det derfor ikke lar seg hevde at bankene før 1987 ikke foretok avsetninger til fremtidige tap. Komiteen registrerer for øvrig at idet omfanget av konstaterte og beregnede tap i årene forut for og under krisetoppen i de bankene som var dårligst stilt, kom over 1pst.-grensen for skattebegunstigede avsetninger til en bloc-fond, kan i seg selv hovedårsaken til den store økningen i tapsføring ikke ha ligget i den nye tapsforskriften. Komiteen vil vise til at den reelle praksisendring lå i at bankene gikk over fra en sjablonmessig tapsvurdering, som medførte tilstrekkelige tapsavsetninger i tider med lave og moderate tap, til en vurdering av fremtidige tap på det enkelte misligholdte engasjement.

Komiteen har på denne bakgrunn merket seg kommisjonens konklusjon om at økningen i kostnadsførte tap fra 1987 ikke kan tillegges innføringen av 1987-forskriften.

Når det gjelder de bankene som i særlig grad ble berørt av bankkrisen og deres praktisering av tapsforskriften fra 1988 til 1. halvår 1991 har komiteen merket seg at Kreditkassen frem til annet kvartal 1991 underrapporterte beregnede tap. Komiteen viser også til at Børsens ileggelse av gebyr overfor Kreditkassen som er omtalt ovenfor, også var basert på at tapene var fastsatt lavere enn det var grunnlag for.

Komiteen må således kunne legge til grunn at Kreditkassen ikke anvendte tapsforskriften på en strengere måte enn hva som fulgte av forskriften selv og prinsipper for god regnskapsskikk. Komiteen har merket seg kommisjonens påpekning av at bankens

praksis tvert imot var et eksempel på svært lempelig praktisering av tapsforskriften.

Komiteen har videre merket seg at Kredittilsynet i forbindelse med to inspeksjoner i Fokus Bank høst og vinter 1990 konkluderte henholdsvis at tapene på årsbasis var undervurdert og at banken burde øke sitt tapsanslag. Komiteen registrerer således at Fokus Bank neppe kan sies å ha håndhevet reglene om tapsføring unødige strengt i perioden fra 1988 og frem til halvårsregnskapet for 1991.

Når det gjelder praksis i DnC/DnB viser komiteen til at kommisjonen ikke har kjennskap til materiale som tyder på at DnC/DnB i perioden 1988-91 la til grunn en strengere norm for sine tapsavsetninger enn hva som fulgte av tapsforskriften og kravene til forsvarlig regnskapsskikk, men at det er mye som tyder på at DnC/DnB fulgte en strengere tapsføringspraksis enn Kreditkassen og Fokus Bank.

Komiteen viser til at 1988-forskriften ble erstattet av tapsforskriften av 14. november 1991, men at forskjellene i all hovedsak er av formell og teknisk art og en videreføring og presisering av 1987/88-forskriften samt av prinsipper om god regnskapsskikk, uten særlig betydning for størrelsen av bankenes tapsavsetninger. Komiteen har for øvrig merket seg at ingen av høringsinstansene kom med noe generelt innspill om at tapsforskriften forsterket krisen eller at forskriften i sin alminnelighet innebar en innstramning sett i forhold til de tidligere forskriftene.

Komiteen viser til at et eget utvalg ble opprettet av Kredittilsynets styre for å vurdere tapsforskriften bl.a. opp mot erfaringene fra bankkrisen. Utvalget la frem sin vurdering våren 1998 og komiteen har merket seg at utvalget ikke har foreslått noen ny tapsforskrift, men konkluderer blant annet med at (s. 100):

"Gjeldende tapsforskrift er forsvarlig ut fra hva som betraktes som god regnskapsskikk både i Norge og internasjonalt."

Komiteen har merket seg at i debatten om bankkrisen har det blitt hevdet at de norske tapsforskriftene atskiller seg sterkt fra regelverk og praksis i utlandet og at avvikene har gått i retning av strengere krav og dermed større bokførte tap og at dette har fått enkelte til å hevde at de norske tapsforskriftene bidro vesentlig til å skape - eller iallfall til å forsterke - bankkrisen i Norge. Komiteen vil her vise til at regler om avsetning for tap på utlån kan baseres på tre ulike modeller med ulike grader av skjønn. Komiteen viser til at man kan legge til grunn markedsverdi prinsipper, innbringelsesverdi eller ved at det bare skal føres konstaterte tap. Komiteen registrerer at anvendelse av markedsverdi prinsipper anses som streng form for regnskapsføring og at regler og praksis om tapsavsetninger etter disse prinsippene er kjent fra Danmark og USA. Komiteen viser videre til at en kan ta utgangspunkt i innbringelsesverdi, hvilket innebærer at utlån skal regnskapsføres med den verdi banken kan forvente å innbringe på utlånet. Komiteen konstaterer at denne

metoden er valgt i Norge og at en også kjenner metoden fra bl.a. Sverige og England. Komiteen konstaterer at det tredje system som kan legges til grunn går ut på at det bare skal føres konstaterte tap. Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen har enkelte i debatten i Norge tatt til orde for et slikt system, men viser til at kommisjonen imidlertid ikke kjenner til at noe land i den vestlige verden anvender en metode hvor man bare tapsfører konstaterte tap.

Komiteen registrerer at kommisjonen således finner klart at de norske tapsavsetningsreglene ikke er de strengeste i verden. Komiteen har merket seg at Danmark og USA trolig har det strengeste regelverket, og at det norske til dels er strengere enn det svenske. Komiteen har imidlertid merket seg kommisjonens påpeking at det er likhetene som er mest iøynefallende mellom det svenske og det norske regelverket.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, tar til etterretning kommisjonens påpeking av at det i ettertid har vært rettet søkelys mot de store tilbakeføringene av tapsavsetninger som har funnet sted etter krisen og at det blir hevdet at disse tilbakeføringene beviser at tapsavsetningene under krisen var for store, og at nullingen av aksjekapitalen i de tre store bankene således skjedde på et galt grunnlag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at innføringen av de nye tapsforskriftene skjedde kanskje på det minst fornuftige tidspunkt og forsterket problemene for utsatte banker. I tillegg til å møte konstaterte tap ble det også innført en forsterkning om å utgiftsføre misligholdte lån som tap, uten å kunne foreta en skjønsmessig vurdering av sikkerhet og mulighet for endret situasjon. De fremtidige tilbakeføringer av tapsavsetninger viser dette og dersom mandatet for kommisjonens undersøkelser hadde vært gitt en lengre utstrekning i tid, ville muligens også verdien, som senere er fremkommet av tapsavsetningene, vært sterkere. For øvrig vil disse medlemmer påpeke at i den perioden som er omhandlet i kommisjonen har det også skjedd dramatiske endringer i ledelsen av de rammede forretningsbanker. Når en ny ledelse ble innsatt til erstatning for en tidligere, ville det selvsagt være den nye ledelsens og det nye styrets interesse å maksimalisere tap og tapsavsetninger og tapsvurderinger på tidligere engasjementer inngått av den forrige ledelsen, fordi den forrige ledelsen derved ville få ansvaret for tapssituasjonen. Samtidig ville en ny ledelse, som ved ekstraordinære store tapsavsetninger på forrige ledelses engasjementer, kunne nyte godt av situasjonen senere hen når tilbakeføring av tidligere tapsavsetninger viste seg å være store. En ny ledelse kunne da slå seg på brystet og demonstrere hvor flinke de selv var, mens alle de store tap og vanskeligheter skyldtes den foregående ledelse. Disse medlemmer vil hevde at kommisjonen ikke har dekket denne problemstillingen på en tilstrekkelig god måte. Disse medlemmer vil hevde at bankenes egne vurderinger

av behovet for og nødvendigheten av tapsavsetninger også må vurderes i et slikt perspektiv, hvor bankledelser og bankstyrer var interessert i å ivareta sine egne interesser. Disse medlemmer vil hevde at når det kan påpekes at bankkrisen var kjennetegnet ved unormalt store tap, mens perioden senere har vært kjennetegnet ved svært lave tap på utlån og tilbakeføringer av tidligere tapsavsetninger, så demonstrerer dette korrektheten i en slik analyse.

Komiteen registrerer at tapene økte etterhvert dramatisk utover 1980-årene og nådde en topp i 1991 med utlånstap på 16,9 mrd. kroner for forretningsbankene, hvilket utgjorde hele 5,9 pst. av disse bankenes brutto utlån. Komiteen registrerer for øvrig at mens bankkrisen var kjennetegnet ved unormalt store tap, har perioden etter krisen vært kjennetegnet ved svært lave tap på utlån.

Komiteen viser til at før 1987 var bokførte tap på utlån i høy grad påvirket av det skattemessige regelverk. Komiteen registrerer at for årene 1980-1986 lå forretningsbankenes årlige en bloc-avsetninger nær opp til den tillatte grensen på 1 pst. av utlån, med unntak av 1980 og 1981. Komiteen registrerer også at for 1986 var konstaterte tap i forretningsbankene kommet opp i 0,6 pst. av utlån. Komiteen viser også til at for å hindre at en slik sjablonmessig avsetningsregel skulle føre til at bankene bygget opp store skjulte reserver, ble det satt en øverste grense for en bloc-fondets størrelse i forhold til utlånsvolum som fra 1978 var 5 pst. av samlet utlån.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at den øvre grense på en bloc-fondets størrelse i forhold til utlånenes volum på 5 pst. hindret bankene i å bygge opp en bedre reserve på en bloc-fondet, og at formålet fra myndighetene var å hindre at bankene bygget opp store skjulte reserver. Dette understreker myndighetenes ansvar for bankkrisen, da myndighetene satte egne kortsiktige skatteinntekter foran soliditeten i banknæringen, og derved må også myndighetene ha et økonomisk ansvar for den krisen som senere oppsto som følge av myndighetenes politikk og i tillegg slett bankhåndverk.

Komiteen viser til at ved den nye forskriften i 1987 ble tap på utlån lik summen av nye konstaterte tap og beregnede tap, således at beregnede tap var tap som ennå ikke var konstaterte, men som på grunn av mislighold og vurdering av sikkerhet ble forventet å ville oppstå.

Komiteen har merket seg at på bakgrunn av tilgjengelig informasjon har det vært vanskelig for kommisjonen å vurdere bankenes tapsstruktur i årene 1987-91. Komiteen har merket seg at da tapene begynte å melde seg fra 1987, var det for utenforstående vanskelig å analysere både den løpende utviklingen i konstaterte tap og bankenes samlede avsetninger for fremtidige tap. Komiteen har videre merket seg den

kritikk som kommisjonen retter mot tilsynsmyndighetene som i løpet av en såvidt lang periode som 1987-91 ikke fikk etablert rapporteringsrutiner som gjorde det lettere å følge med i tapsutviklingen i bankene. Komiteen registrerer at kritikken også rettes mot bankene selv som gjennom sin regnskapspraksis har gjort det unødige vanskelig for aksjonærene å sette seg inn i den faktiske situasjonen i bankene.

Når det gjelder tapene i de tre største bankene, DnB, Fokus og Kreditkassen, har komiteen merket seg at kommisjonen ikke har noe grunnlag for å hevde at noen av de tre bankene ved utgangen av 1991 hadde bygget opp betydelige "skjulte reserver" i forhold til den underliggende tapsstrukturen i bankenes utlånsportefølje.

Komiteen viser til at tapsforskriften som trådte i kraft f.o.m. regnskapsåret 1992 innebar en del endringer i bankenes tapsføring. Komiteen viser til at mens forskriften tidligere bare omhandlet avsetninger på misligholdte engasjementer, ble det fra 1992 presisert at bankene også skulle vurdere avsetninger på engasjementer som ennå ikke var misligholdt, men som ble vurdert til å være tapsutsatt. Komiteen registrerer at en slik endring nødvendigvis ville måtte føre til at bankenes eget skjønn i større grad fikk påvirke avsetningene. Komiteen registrerer for øvrig at de nye tapsforskriftene av 1992 førte til at informasjonen om bankenes tapsføring ble mer detaljert, jf. de svakheter som ble påpekt for perioden 1987-91.

Komiteen viser til at ved utgangen av 1992 hadde forretningsbankene samlede tapsavsetninger på 23 940 mill. kroner og at for perioden 1993-96 kom bankenes konstaterte tap som var dekket av tidligere avsetninger opp i 17 962 mill. kroner. Komiteen registrerer at de årlige konstaterte tapene holdt seg høye frem til 1994, for så å falle med 30 pst. fra 1994 til 1995.

Når det gjelder tilbakeføringer i tidsrommet 1993-96 registrerer komiteen at det ikke foreligger vesentlig avvik mellom forretningsbanker og sparebanker. Komiteen viser her til at tilbakeføringer vurdert i forhold til avsetninger ved inngangen til 1993 utgjorde 27 pst. for sparebanker og 33 pst. for forretningsbanker. Komiteen registrerer at samlet har sparebankene og forretningsbankene hatt et svært likt avsetningsmønster.

Komiteen kan ikke se at bankenes tapsavsetninger i 1992 var for høye, og dermed at de kunne hevdes å inneholde skjulte reserver.

Komiteen har merket seg at kommisjonens gjennomgang av tapsutviklingen i bankene bekrefter inntrykket av at en ikke uvesentlig del av tapsavsetningene fra bankkriseperioden senere er blitt tilbakeført. Komiteen registrerer at både for forretningsbankene og sparebankene ligger tilbakeføringsprosenten i gjennomsnitt på 30-35 pst. og at av de tre bankene hvis aksjekapital ble nullt, peker DnB seg ut med størst tilbakeføringer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at når tilbakeføringene vurderes på grunnlag av situasjonen under krisen, kan de imidlertid ikke i seg selv bevise at avsetningene var for store idet dette først og fremst skyldes den sterke oppgangen som har kjennetegnet norsk økonomi etter krisen. Flertallet viser videre til at en så sterk oppgang kort tid etter en kraftig lavkonjunktur vil måtte innebære at tapsomfanget i bankene reduseres i forhold til det omfang som det var grunn til å regne med før oppgangen begynte å gjøre seg gjeldende. Flertallet registrerer også at reglene om tapsavsetning åpner for en betydelig grad av skjønn i vurderingen av størrelsen på tapsavsetningen.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Høyre, viser her til at det ikke er påvist noen endring i skjønnsutøvelsen hos bankene i form av mildere vurdering etter at krisen er overstått, således at en strengere utøvelse av skjønn *under* krisen skulle ha begrunnet påstanden om at tapsavsetningene var for store under krisen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, finner at den økning i tapsavsetningene som fant sted på slutten av 1980-tallet, først og fremst henger sammen med den økning i omfanget av konstaterte tap som fant sted på denne tiden og med at fremtidsutsiktene ble dystre.

Som flertallet har vist til ovenfor er det blitt hevdet at bankkrisen med utgangspunkt i tapsforskriftene langt på vei var en papirkrise. Flertallet har merket seg at kommisjonen har kommet til at "et slikt syn åpenbart ikke (er) korrekt". Flertallet viser til at årsaken til bankenes store tap i perioden 1986-1993 hovedsakelig er at utlånseksponeringen på 1980-tallet gjorde mange banker svært risikoeksponert og at nedgangstiden i årene 1986-93 bidro til å aksentuere risikoen. Flertallet kan ikke se at det foreligger grunnlag for å hevde at krisen skyldtes tapsforskriftene.

Flertallet viser for øvrig til at for at regler om avsetning til fremtidige tap skal virke optimalt bør de få anledning til å virke over en viss tid før kriser inntrer og det må bygges opp god soliditet i bankene. Flertallet vil avslutningsvis vise til at for Norges del var problemet at bankene gikk inn i en nedgangskonjunktur med svak soliditet, ikke tapsforskriften som sådan.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg synspunktene til kommisjonen om at enkelte har hevdet at bankkrisen med utgangspunkt i tapsforskriftene langt på vei var en papirkrise, og kommisjonens anmerkning om at et slikt syn åpenbart ikke er korrekt. Disse medlemmer vil imidlertid påpeke at selv om ikke tapsforskriftene medførte at bankkrisen bare var en papirkrise, kan man ikke se bort fra at krisen ble forsterket som følge av dette. I denne sammenheng vil disse medlemmer

viser til boken "DnB - Banken som ble ranet forskriftsmessig" av tidligere banksjef Damman. Disse medlemmer vil også påpeke at når en stor del av tapsavsetningene, som delvis forårsaket de store regnskapsmessige likviditetsproblemer for bankene er tilbakeført senere, kan det også tyde på en for streng skjønnsutøvelse av de nye ledelsene og de nye bankstyrene i flere av de berørte banker for å være på den sikre siden og for å kunne nyte godt av å legge ansvaret på tidligere ledelse og styrer, og selv høste æren når bank-resultatene ble bedre som følge av tilbakeføring av tapsavsetninger. Disse medlemmer mener at kommisjonens rapport ikke danner grunnlag for å avvise at slike problemstillinger også kan ha vært reelle. For øvrig vil disse medlemmer si seg tilfreds med at det slås fast at bankene gikk inn i en nedgangskonjunktur med for svak soliditet, noe som skyldtes myndighetenes penge- og kredittpolitikk med tilførsel av alt for billige lån fra Norges Banks side, samt restriksjoner på bankenes mulighet for å sette av skattebetingede tapsavsetninger og myndighetenes lettvinne godkjennelse av ansvarlig lånekapital fremfor å forlange økning av aksjekapitalen.

3.3.2 Kapitaldekning og soliditet i banker

Komiteen viser til at i større utstrekning enn i andre næringer oppstilles det lovfestede minimumskrav til den ansvarlige kapital i finansinstitusjoner, derunder banker. Komiteen viser videre til at bankkrisen med stor tydelighet viste at de store norske forretningsbankene ikke hadde tilstrekkelig soliditet til å møte en alvorlig nedgangskonjunktur. Komiteen vil påpeke at dette kan skyldes at de lovfestede soliditetskravene i årene før krisen var for lave eller det kan også skyldes at krisen var så alvorlig at bankene hadde hatt problemer selv med en bedre soliditet.

Komiteen registrerer for øvrig at spørsmålet om bankenes soliditet er blitt gjenstand for påfallende lite oppmerksomhet i debatten om bankkrisen. Det er også komiteens syn at dette spørsmålet er av avgjørende betydning for å forstå krisen.

Komiteen registrerer at kapitaldekningskravet til bankene i henhold til lovgivningen over tid har blitt redusert fra lov om aksjebanker fra 1924 og frem til bankkrisen. Komiteen viser til at ifølge 1924-loven måtte bankens samlede forpliktelser ikke overstige 10 ganger aksjekapitalen og at dette kravet ble redusert ved forretningsbankloven av 1961 slik at aksjekapitalen tillagt fonds ikke måtte være mindre enn 8 pst. av bankens forpliktelser. Komiteen viser videre til at kapitaldekningskravet ble satt ned til 6,5 pst. ved lovendringen i 1972.

Komiteen viser til Bankdemokratiseringsutvalget (NOU 1976:52) som bl.a. hadde som oppgave å vurdere om de gjeldende bestemmelser om kapitaldekning var hensiktsmessige. Komiteen viser til at etter utvalgets oppfatning ville den gjeldende kapitaldekningsregulering ikke alene (s. 126)

"... gi tilstrekkelig sikkerhet for innskyterne og for opprettholdelsen av virksomheten ved en sterk generell konjunkturedgang eller ved et konjunkturtilbakeslag som er lokalt eller bransjemessig begrenset." (NOU 1976:52 s. 156.)

Komiteen viser til utvalgets oppsummering:

"Det er derfor egentlig bare i forbindelse med uforutsiktlig forretningsførsel som påfører banker unormalt store tap at egenkapital kan gi tilstrekkelig sikkerhet for bankens innskytere og andre fordringshavere." (NOU 1976:52 s. 156.)

Komiteen viser for øvrig til at Bankdemokratiseringsutvalget valgte ikke å foreslå endringer i kapitaldekningsreglene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at Bankdemokratiseringsutvalget og myndighetene ikke foreslo endringer i kapitaldekningsreglene på tross av at man var oppmerksom på at disse også hadde betydning for opprettholdelse av virksomheten ved en sterk generell konjunkturedgang eller ved et konjunkturtilbakeslag, så medfører dette i hvert fall et moralsk, om ikke et rettslig ansvar for at soliditeten i bankene ikke var god nok. Særlig mindre bankaksjonærer måtte kunne påregne at myndigheter som gikk igjennom disse problemstillinger opptrådte forsvarlig og seriøst, og derfor naturlig trakk den slutning at sikkerheten ved investeringer i bankaksjer var, som mange kalte det, "sikker som banken".

Når det gjelder bruken av ansvarlig lånekapital viser komiteen til at allerede aksjebankloven fra 1924 åpnet for å likestille aksjekapital og såkalt ansvarlig lånekapital. Komiteen har videre merket seg at denne adgangen var lite benyttet, men at bankenes interesse for ansvarlig lånekapital økte mot slutten av 1970-årene. Komiteen viser til at i 1981 utgjorde ansvarlig lånekapital 38 pst. av aksjekapital og fonds. Komiteen registrerer at økningen bidro til at Finansdepartementet i 1984 ga retningslinjer for opptak av ansvarlig lånekapital. Komiteen viser til at dette medførte at ansvarlig lånekapital frem til 1986 ikke fikk utgjøre mer enn 50 pst. av bankens egenkapital, mens det f.o.m. 1987 ble tillatt å ha like store deler ansvarlig lånekapital og egenkapital.

Når det gjelder forretningsbankenes bruk av ansvarlig lånekapital viser komiteen til at DnC, Kreditkassen og Bergen Bank i 1987 fikk godkjent søknad om tillatelse til å ta opp såkalt evigvarende ansvarlig lånekapital og at dette førte til at andelen av ansvarlig lånekapital gikk betydelig opp. Komiteen har merket seg at dette i særlig grad gjaldt Kreditkassen slik at banken fra 1987 har mer ansvarlig lånekapital enn egenkapital. Komiteen registrerer at også i andre forretningsbanker, bl.a. DnC og Bergen Bank, økte den ansvarlige lånekapitalen i samme perioden, slik at ved utgangen av 1990 utgjorde den ansvarlige lånekapita-

len i forretningsbankene 74 pst. av aksjekapital og fonds.

Komiteen har merket seg at bruken av ansvarlig lånekapital ifølge kommisjonen hadde flere fordeler for bankene ved at den normalt var både en billigere kapitalkilde enn aksjekapital og lettere tilgjengelig enn aksjekapital. Komiteen viser også til at ansvarlig lånekapital hadde klare ulemper blant annet ved at den, ifølge kommisjonen, kvalitativt er dårligere enn aksjekapital og fonds, som skyldes at aksjekapital og fonds kan benyttes til dekning av ethvert tap, mens ansvarlig lånekapital som hovedregel bare kommer til anvendelse ved avvikling av en bank. Komiteen registrerer at ansvarlig lånekapital beskytter bankens kreditorer, derunder innskryterne, men øker risikoen for bankens aksjonærer ettersom aksjekapitalen reelt sett må bære risikoen for de økte utlånene den ansvarlige kapitalen åpner for. Komiteen viser til at denne forskjellen kom klart frem under bankkrisen, da ingen tap ble belastet den ansvarlige lånekapitalen i de tre store forretningsbankene hvis aksjer ble nedskrevet til null. Komiteen viser også til at det store opptaket av ansvarlig lånekapital innebar at bankene i betydelig grad kunne øke sine utlån. Komiteen registrerer således at større begrensninger på adgangen til å benytte ansvarlig lånekapital hadde kunnet bidra til å begrense utlånseksponeringen i bankene.

Komiteen registrerer at reglene om forretningsbankenes kapitaldekning ble endret tidlig i 1990-årene således at norske forretningsbanker til enhver tid skulle ha en kapitaldekning på minimum 8 pst., et krav som bankene måtte ha innfridd innen 1. januar 1993, i tillegg skulle alle finansinstitusjoner - også banker - ha "forsvarlig kapitaldekning til enhver tid". Komiteen viser til at utgangspunktet for 8 pst.-kravet skrev seg fra de nye kapitaldekningsreglene som var utarbeidet av en internasjonal komité (BIS - Bank of International Settlements) som besto av representanter fra nasjonalbanker og tilsynsmyndigheter i ti sentrale industriland. Komiteen viser til at formålet med reglene var å legge til rette for styrket soliditet og stabilitet i det internasjonale banksystemet, og å harmonisere nasjonale regelverk for å skape like konkurransevilkår. Komiteen viser for øvrig til at under arbeidet med anbefalingen samarbeidet BIS tett med EU, som 18. desember 1989 gjennomførte BIS-anbefalingen ved eget direktiv.

Komiteen registrerer at når endringene ble gjennomført i Norge var det også på bakgrunn av erfaringene fra bankkrisens første år som viste at bankenes soliditet var lavere enn ønskelig.

Når det gjelder kapitaldekningen i de tre største forretningsbankene registrerer komiteen at Kreditkassen og den senere DnB (Bergen Bank og DnC) hadde omtrent samme kapitaldekning gjennom første halvdel av 1980-tallet og at de alle lå over minstekravet på 6,5 pst. Komiteen registrerer for øvrig at en viktig årsak til at kapitaldekningen i bankene holdt seg såvidt

stabil gjennom en periode med høy utlånsvekst var opptak av ansvarlig lånekapital.

Komiteen viser til at kommisjonen konkluderer med at en opplagt grunn til at egenkapitalen i DnB, Kreditkassen og Fokus Bank gikk tapt under krisen var at den var for lav ved inngangen til krisen.

Komiteen vil også vise til de beregninger som SNF har utført på oppdrag for kommisjonen om økt soliditet for å gjøre bankene sterkere til å tåle tap. Komiteen registrerer at beregningene klart viser den manglende soliditet som medvirkende årsak til krisen. Komiteen konstaterer også at kommisjonens oppfatning er at bankenes svake soliditet har vært av avgjørende betydning for bankkrisen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at bankene i utgangspunktet selv må bære hovedansvaret for sin soliditet. Flertallet viser til at dette ansvaret har ikke de store norske forretningsbanker tatt tilstrekkelig alvorlig og har merket seg at en i kommisjonens gjennomgang av de store norske bankene på 1980-tallet finner lite fokus på soliditeten. Flertallet vil også påpeke at på samme måte som dagens 8 pst.-krav var 6,5 pst.-kravet et minimumskrav slik at en bank som hadde kapitaldekning ned mot dette nivået følgelig hadde en minimumssoliditet. Flertallet vil ytterligere påpeke at soliditet på minste tillatte nivå innebærer en fare for bankens drift ettersom en bank med minimumsdekning ikke tåler underskudd før den ikke lenger tilfredsstiller lovens krav. Flertallet vil derfor understreke at bankene selv i stor grad må ta ansvaret for at de gikk inn i kriseårene med svak soliditet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at hovedansvaret for at bankvesenets soliditet er tilfredsstillende ligger hos landets myndigheter som står for regulering, tilsyn og lovgivning for bankvesenet. Det er også slik i et samfunn at landets innbyggere forutsetter at landets myndigheter sørger for at bankvesenets grunnplanke er nettopp soliditet, både av hensyn til långivere og låntakere, men også av hensyn til aksjonærer, særlig småaksjonærer. Når myndighetene gradvis endret reglene og i stor grad tillot ansvarlig lånekapital som egenkapital, uten at det var omfattende informasjonstiltak overfor bankaksjonærer om den svekkelse av deres stilling dette medførte, så påtok myndighetene seg et betydelig ansvar, i hvert fall moralsk, om ikke rettslig, for den manglende soliditet som var i bankvesenet og som ble grunnlag for bankkrisen.

Komiteen vil påpeke at også myndighetene må bære en del av ansvaret for bankenes soliditet ved at kapitaldekningskravene i Norge isolert sett var relativt lave frem til innføringen av BIS-reglene i 1992.

Komiteen konstaterer at fra 1924 frem til 1990 ble kapitaldekningskravene til norske banker stadig justert ned. Komiteen har merket seg at det ser ikke ut til at

rene soliditetsbetraktninger sto sentralt i de vurderinger som lå til grunn for disse endringene, derimot var nedreguleringene i stor grad motivert ut fra det faktum at bankene slet med å oppfylle lovgivningens krav. Komiteen registrerer således at svak faktisk soliditet altså førte til at kravene ble lempet på en måte som førte til enda svakere soliditet.

Komiteen viser til at bl.a. Bankspeksjonen og Bankforeningen gikk imot nedbyggingen av lovens minimumskrav uten at dette ble tillagt avgjørende vekt. Komiteen vil i denne sammenheng også vise til de svakheter ved kapitaldekningsreguleringen som Bankdemokratiseringsutvalget ovenfor har gitt uttrykk for. Komiteen registrerer således at selv om både lovgivere og forvaltningsmyndigheter kjente til disse betraktningene, ble det ikke gjort noe forsøk på å bygge opp bankenes soliditet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det er betenkelig å legge hovedansvaret for bankkrisen på bankene når det fremkommer at selv Bankforeningen, som er foreningen til bankene, gikk imot nedbygging av lovens minimumskrav til kapitaldekning, også dette sammen med Bankspeksjonen, men at de politiske myndigheter ikke tillat dette rådet avgjørende vekt.

Komiteen vil påpeke at en kapitaldekningsgrad på 6,5 pst. nok kunne sies å være tilstrekkelig i et system med stram kredittrasjonering, men ved liberaliseringen av kreditmarkedet økte imidlertid bankenes muligheter for å utsette seg for større risikoeksponering og da burde kapitaldekningskravet ha vært økt tilsvarende. Komiteen viser til at ved gjennomføringen av bankliberaliseringen i Norge var soliditetsbetraktninger imidlertid lite fremtredende.

Komiteen har allerede vist til den økning av ansvarlig lånekapital som skjedde fra slutten av 1970-årene og vil understreke at en viktig årsak til den svake soliditeten i norske banker ligger i myndighetenes godkjenning av ansvarlig lånekapital og bankenes bruk av den adgang til å benytte slik kapital som dermed sto åpen. Komiteen viser også til at myndighetenes godkjenning av en større andel ansvarlig lånekapital skjedde kort tid etter bankliberaliseringen og i en periode med meget sterk ekspansjon i bankene. Komiteen registrerer at på denne tid var Kredittilsynet også bekymret for soliditeten i bankene, som stadig gikk ned. Komiteen har her merket seg kommisjonens kommentar (s. 136):

"Sett på denne bakgrunn er det vanskelig å forstå at myndighetene ukritisk godtok nye store opptak av ansvarlig lånekapital på bekostning av kravet om egenkapital. Siden endringen også åpnet for ytterligere utlånsvest og - dermed - for høyere risiko var dette i realiteten å bære ved til bålet."

Komiteen konstaterer at den svake soliditeten i de store norske forretningsbankene fra midten av 1980-

tallet ledet til at bankene ikke hadde noe reelt førstelinjeforsvar mot den sterke nedgangskonjunkturen. Komiteen viser til at strengere kapitaldekningskrav og mindre aksept for ansvarlig lånekapital, ville virket hemmende på ekspansjonen i bankene og bedret bankenes soliditet. Men det er vanskelig å si hvilke følger dette ville ha hatt for bankkrisens forløp.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil imidlertid påpeke at strengere kapitaldekningskrav og mindre aksept for ansvarlig lånekapital, som ville virket hemmende på ekspansjonen i bankene og bedret bankenes soliditet, selvsagt må sies å ha vært en medvirkende faktor til bankkrisen, noe som synliggjør myndighetenes ansvar.

Når det gjelder soliditetens betydning for å komme gjennom en alvorlig økonomisk nedgangsperiode, vil komiteen vise til at banktapene også var svært store i Sverige, Danmark og England, men at de aller fleste bankene kom seg gjennom 1988-93 uten alvorlig mén. Komiteen registrerer som et fellestrekk at bankene i disse landene gjennomgående var mer solide enn i Norge, og at de i mindre grad hadde tatt opp ansvarlig lånekapital.

Komiteen registrerer at det i debatten er hevdet at innføringen av kravet til 8 pst. kapitaldekning i perioden 1990-92 bidro til å forsterke bankkrisen. Komiteen registrerer også at de nye kapitaldekningsreglene skapte problemer for mange banker. Komiteen vil imidlertid vise til at de norske bankene som dette særlig hadde betydning for, hadde god kunnskap om BIS-reglene og derfor tid til å forberede seg på det nye regelregimet. Komiteen vil for øvrig påpeke at unnlatelse av å innføre BIS/EU-regelverket i Norge, ifølge kommisjonen, etter alt å dømme ville hatt svært negativ virkning for tilliten til norske banker og til norsk finansvesen generelt.

Komiteen har merket seg kommisjonens syn om at det ikke er grunnlag for å kritisere at nye og strengere regler om kapitaldekning ble innført fra 1990 med full virkning fra 1. januar 1993. Komiteen viser for øvrig til kommisjonens uttalelse (s. 137):

"Og selv om man skulle være uenig i dette syn, var tidspunktet for innføringen av de nye reglene uten avgjørende betydning for håndteringen av krisen i de tre store forretningsbankene."

4. KRISE OG KRISEHÅNDTERING 1991-93

4.1 Rettsreglene for krisehåndtering

Kommisjonen gir først en oversikt over de rettslige rammer og alternative former for krisehåndtering, over hvordan norske krisebanker generelt ble behandlet, og over apparatet for krisehåndtering. Deretter går kommisjonen nokså detaljert inn på hvordan krisen ble håndtert i de to forretningsbankene hvis aksjer ble "nullet" ved kongelig resolusjon, Kredittkassen og

Fokus Bank, og i Den norske Bank. Kommisjonen kommer her også inn på erfaringer fra krise og krisehåndtering i andre land.

Når det gjelder rettsreglene for krisehåndtering viser kommisjonen bl.a. til at opphør av bankvirksomheten ikke følger automatisk av at en bank kommer under minstekravet til kapitaldekning.

Kommisjonen går videre inn på alternativer til den linje i krisehåndteringen som innebar at privat aksjekapital ble skrevet ned til null for å dekke regnskapsførte tap, slik som i Kreditkassen, Fokus Bank og (etter vedtak i bankens egne organer) i Den norske Bank. Det vises til at i debatten har det vært hevdet at andre løsninger enn den som ble valgt for de tre største forretningsbankene, burde ha vært foretrukket.

Lovgivningen åpnet for å sette en bank under offentlig administrasjon og deretter overføre den til "fri virksomhet". En slik modell gir imidlertid ingen anvisning på hvordan bankens problemer med likviditet og/eller soliditet skal løses. Det samme gjelder muligheten for å overføre "råtne" deler av porteføljen i en bank til såkalte "bad banks" på en slik måte at de gjenværende, "friske" deler av banken kan drives videre. I begge tilfeller er det nødvendig å finne frem til nye kilder for risikovillig kapital. Kommisjonen anfører at under bankkrisen i Norge var det ikke lett å finne andre kilder enn staten.

Lovbestemmelsene om offentlig administrasjon av banker og nedskrivning av aksjekapitalen i dag er samlet i lov av 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Kommisjonen setter spørsmålsteget ved tre forhold ved denne loven: Kommisjonen påpeker for det første at bestemmelsen i forretningsbankloven § 32 syvende ledd ikke er videreført, idet dette vil innebære hvis man igjen skulle komme i en situasjon av samme type som den som Den norske Bank befant seg i, vil det ikke være hjemmel til å vedta nedskrivning separat for hver kapitalklasse. Kommisjonen reiser videre spørsmål om lovbestemmelsen om nedskrivning av aksjekapitalen etter vedtak av Kongen er i overensstemmelse med EØS-retten. For det tredje bemerker kommisjonen at forarbeidene overhodet ikke går inn på om de vedtak om nullstilling av bankenes aksjekapital som den åpner for, bygger på en prosess som kan regnes som tilfredsstillende sett i forhold til aksjonærene og deres interesser.

Kommisjonen viser til at debatten om muligheten for å stille "garanti" har vært preget av uklarhet om hva slags garantier det siktes til. Kommisjonen skiller mellom garanti overfor bankenes kreditorer og egenkapitalgaranti. Den svenske bankstödsgarantin som det ofte blir vist til, var av den førstnevnte typen. Kreditorgaranti har særlig som mål å avhjelpe eller forebygge akutte likviditetsproblemer i bankene (sammenlignbare virkemidler ble også benyttet i Norge). Slik garanti kan ikke i seg selv sikre bankene soliditet til erstatning for den som de tre store forretningsbankene i Norge hadde tapt.

Kommisjonen anfører at egenkapitalgaranti altså er den eneste formen for garanti som kunne ha avhjulpet det problem som først og fremst rammet de tre bankene, men viser til at heller ikke den svenske staten stilte egenkapitalgaranti uten krav om at aksjonærene skulle stå først til å bære tap. Dermed fremstår egenkapitalgaranti bare som et aktuelt alternativ til tilførsel av preferansekapital når bankens muligheter for å komme seg over krisen med egen hjelp kan antas å være gode. Det samme gjelder andre former for støtte gjennom tilførsel av betingede lån e.l.

Den mulighet som står igjen er dermed statstilskudd til en bank uten krav om at eierne først tar sin del av tapene. I resultat vil en slik løsning måtte innebære kapitaloverføring fra staten til bankaksjonærene uten tilsvarende motytelser fra aksjonærenes side. Noe slikt hadde aksjonærene åpenbart ikke krav på, og en slik linje ble heller ikke ført i våre naboland. Kommisjonen viser til at i Stortinget var det tvert imot bred støtte for at krisehåndteringsformålet var å redde det finansielle systemet, ikke å støtte bankenes aksjonærer.

Kommisjonen gir videre en oversikt over hvordan krisebanker generelt ble behandlet og over apparatet for krisehåndtering. Kommisjonen presiserer betydningen av å skille mellom håndteringen av banker som ble nulltet ved ensidig vedtak av staten ved kongelig resolusjon (Kreditkassen og Fokus Bank, jf. forretningsbankloven § 32 sjette ledd) og Den norske Bank, der beslutningene om nedskrivning ble truffet av bankens egne organer.

4.2 Håndtering av krisen i banker som ble nulltet ved kongelig resolusjon.

Et sentralt emne i debatten har vært hvorvidt de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om å skrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank ned til null, var truffet på et korrekt grunnlag. Dette reiser spørsmål både om resultatet og om den fremgangsmåte som ble benyttet.

Kommisjonen har undersøkt om det var regnskapsmessig grunnlag for "nullingen" av aksjene og om det lå merverdier i Kreditkassen og Fokus Bank ut over det som fulgte av regnskapene. Kommisjonen har undersøkt likvidasjonsverdi, substansverdi og avkastningsverdien, den har sett på tilbakeføringer av tapsavsetninger i tiden etter krisen, og den har simulert bankenes situasjon dersom de hadde fulgt en annen tapsføringspraksis. Endelig har Kommisjonen sett på om bankenes børsverdi pr. 19. mars 1998 tilsier at det kunne ligge merverdier i Kreditkassen eller Fokus Bank pr. 3. kvartal 1991.

Kommisjonen konkluderer at de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nedskrivning av aksjene til null bygget på et forsvarlig grunnlag. Etter kommisjonens syn er det hevet over rimelig tvil at aksjekapitalen i både Kreditkassen og Fokus Bank var tapt. Dermed blir det ikke noe spørsmål om erstatning.

Det er kommisjonens hovedinntrykk at de sentrale aktører håndterte krisen i Kreditkassen og Fokus Bank

på en forsvarlig måte. Sett i lys av den alvorlige situasjon som var oppstått og den tid som sto til rådighet, fremstår det som rimelig å si at krisen i kredittsystemet høsten 1991 ble håndtert på en imponerende måte.

Kommisjonen dokumenterer at hensynet til å unngå at de private aksjonærene fikk skattefradrag for tap på bankaksjer spilte en rolle i Finansdepartementets overveielser høsten 1991 om hvordan bankkrisen skulle håndteres. Men kommisjonen finner det ikke bevist eller sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for "småaksjonærene" var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank før årsskiftet 1991-92.

Kommisjonen uttrykker derimot skarp kritikk fordi aksjonærene ikke fikk god nok anledning til å ivareta sine interesser i forbindelse med de ensidige inngrep fra statens side som de ble gjenstand for. Det er etter kommisjonens syn vanskelig å forstå hvorfor det ikke ble etablert en ordning for uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi etter en kontradiktorisk prosess der også aksjonærene hadde full anledning til å fremføre sine argumenter. I stedet brukte staten enhver anledning til å hindre aksjonærene i å få prøvet nullingsvedtakene ved skjønn.

Kommisjonen er overbevist om at den kritikkverdige fremgangsmåte som ble fulgt, har bidratt vesentlig til å skape og vedlikeholde mistillit til grunnlaget for vedtakene om å skrive bankaksjene ned til null. Kommisjonen uttaler videre at en fremgangsmåte av den type som etter kommisjonens syn burde ha vært tilbudt aksjonærene, etter alt å dømme ville ha bidratt til å fjerne mye av den mistillit til denne delen av krisehåndteringen høsten 1991 som ligger under den etterfølgende debatt. Etter kommisjonens skjønn har staten seg selv å takke for en god del av denne debatten. Det er grunn til å tro at en fremgangsmåte for å fastsette aksjenes verdi som også tok vare på aksjonærenes tillit til prosessen, hadde ført til at Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen aldri ville ha blitt nedsatt.

Når det gjelder aksjonærenes ønske om skjønnsprosess vedrørende verdifastsettelsen av aksjene, er et særlig viktig forhold for aksjonærene at etter hovedregelen for skjønn vil staten måtte betale samtlige saksomkostninger, også aksjonærenes. Mot kommisjonens syn på behovet for adgang til uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi vil det kunne bli anført at adgangen til å få verdsettingen overprøvet ved de vanlige domstolene hele tiden sto åpen for aksjonærene. Formelt er et slikt synspunkt helt riktig, men ifølge kommisjonen er dette ikke tilstrekkelig til å bøte på det mangelfulle i den fremgangsmåte som ble fulgt. Kommisjonen viser til at poenget ligger i systemet for saksomkostninger, som innebærer at den tapende part risikerer å bli idømt ansvar ikke bare for egne saksomkostninger, men også for statens, et ansvar som kunne bli betydelig. Ifølge kommisjonen har staten hele tiden brukt muligheten for å kreve at den private part dekker statens omkostninger i tillegg til den private partens egne, som et aktivt virkemiddel for å avverge videre prosesser om det rettmessige i de to kongelige resolusjoner om nullstilling av aksjekapitalen uten erstatning.

Kommisjonen ser imidlertid ikke grunn til å anta at en mer forsvarlig fremgangsmåte på det sistnevnte punkt ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning. Etter kommisjonens syn er det - som nevnt - hevet over rimelig tvil at aksjekapitalen i de to banker var tapt.

4.3 Krisen i Den norske Bank.

Når det gjelder krisen i Den norske Bank gir kommisjonen en beskrivelse av bankens utvikling frem til krisen og myndighetenes krisehåndtering og presenterer det økonomiske grunnlaget for nullingen av den ordinære aksjekapitalen. Kommisjonen viser til at kapitalstrukturen i Den norske Bank på nullingstiden var langt mer komplisert enn i de to andre store forretningsbankene. Mens Kreditkassen og Fokus Bank under krisen kun fikk tilført preferansekapital, ble Den norske Bank også tilført ny aksjekapital. Størstedelen av den aksjekapitalen som ble tilført av Statens Bankinvesteringsfond og de store aksjonærene i Realkreditt fikk prioritet foran den eldre aksjekapitalen ved dekning av tap (preferanseaksjekapital).

Kommisjonen viser til at som følge av tilførselen av ny preferanseaksjekapital var den bokførte egenkapitalen i banken fremdeles positiv ved utgangen av 1992. Men underskuddet i 1992 var så stort at både den ordinære aksjekapitalen og andre kapitalklasser med lav prioritet gikk tapt.

En del av dette tapet fulgte av at Den norske Bank - under uttrykkelig protest - aksepterte å kjøpe det kriserammede Realkreditt. Kommisjonen finner det klart at Finansdepartementet var arkitekten bak denne operasjonen, som rammet de ordinære aksjonærene i Den norske Bank. Men de utlånstapene som lå i Realkreditt-porteføljen er ikke tilstrekkelig store til i seg selv å forklare nedskrivningen av den ordinære aksjekapitalen i banken til null.

Kommisjonens vurdering av bankens verdi på nullingstiden følger samme mønster som for Kreditkassen og Fokus Bank. Aksjekapitalen i de to andre bankene var tapt med så stor margin at det skjønn som ligger til grunn for tapsavsetningene ikke kan sies å ha hatt betydning for aksjonærenes skjebne. En tilsvarende konklusjon kan ikke trekkes når det gjelder Den norske Bank, der underdekningen for de ordinære aksjonærene var betydelig lavere vurdert i forhold til f.eks. de samlede tapsavsetninger i denne banken. Det kan derfor, etter kommisjonens syn, ikke utelukkes at en annen utøvelse av skjønnet - innenfor gjeldende regelverk - kunne ha medført et positivt utfall for aksjonærene.

Kommisjonen viser også til at de senere tilbakeføringer av tapsavsetninger under krisen var vesentlig større enn i de to andre bankene. Dette kan ikke, etter kommisjonens syn, i seg selv bevise at tapsavsetningene under krisen var for store, vurdert ut fra bankenes situasjon på den tiden. Men tallene for tilbakeføringer i DnB er med på å bekrefte inntrykket av at underdekningen for de ordinære aksjonærene i DnB var langt mer marginal enn i de to andre bankene.

Kommisjonen er kritisk til at oppdraget om å foreta en avkastningsverdiregning av banken ikke ble fullført. Ved siden av analyser som tar utgangspunkt i regnskapsmessig verdi og substansverdi, har kommisjonen derfor latt foreta en særskilt vurdering av avkastningsverdien av Den norske Bank. En uavhengig vurdering som kommisjonen har innhentet, konkluderer med at Den norske Bank ved årsskiftet 1992-93 hadde en betydelig avkastningsverdi. Ifølge denne vurderingen må verdien antas å ha vært så stor at også den ordinære aksjekapitalen har hatt en verdi.

Kommisjonen viser til at for å nyttiggjøre seg avkastningsverdien var aksjonærene imidlertid avhengig av at en ny hovedaksjonær (eller gruppe av aksjonærer) kunne hentes inn. Et slikt tilbud måtte nok ha kommet fra utlandet. Men selv om et tilbud om kjøp av hele eller størstedelen av Den norske Bank hadde kommet, sto rettslige og politiske forhold i veien for salg av Den norske Bank til utenlandske eiere. Vinteren 1992-93 hadde Den norske Banks aksjonærer derfor ingen berettiget forventning om å kunne gjøre seg nytte av bankens avkastningsverdi.

Siden Den norske Bank ifølge kommisjonen var vesentlig bedre stilt enn de to bankene som ble nullet høsten 1991 og det ikke kan utelukkes at den ordinære aksjekapitalen fortsatt hadde en verdi, går kommisjonen også nærmere inn på ansvarsforholdene. Et hovedansvar hviler etter kommisjonens syn på bankens aksjonærer, som med stort flertall vedtok styrets forslag om nedskrivning. Staten må ta ansvar bl.a. for å ha presset Realkreditt på Den norske Bank. Men bankens styre og administrasjon må selv ta hovedansvaret for den kriseløsning som ble valgt i slutfasen og for ikke mer aktivt å ha søkt etter løsninger med større utsikt til å berge de ordinære aksjonærene.

4.4 Håndteringen av bankkrisen i andre land.

I henhold til mandatet skulle kommisjonen også se nærmere på hvordan tilsvarende bankkriser ble håndtert i andre land. Kommisjonen har sett nærmere på Sverige, Finland og Danmark og viser til at et fast innslag i debatten om den norske bankkrisen har vært at krisen hos oss ble håndtert på en annen måte enn sammenlignbare kriser i andre land. Kommisjonen viser til at det særlig har blitt påstått at aksjonærene i kriserammede banker i Sverige ble behandlet på en mer lempelig måte enn aksjonærene i de tre store forretningsbankene i Norge, og at en slik linje var mulig fordi den svenske staten valgte andre - og forutsetningsvis bedre - virkemidler enn myndighetene i Norge.

Kommisjonens gjennomgang av krisehåndteringen i Sverige viser at en slik oppfatning er ubegrunnet. På mange punkter er de svenske og norske modeller for krisehåndtering tvert imot svært like. Både den såkalte bankstödsgarantin og de erklæringer som både Finansdepartementet og Norges Bank sendte ut høsten 1991, hadde som mål å bevare tilliten til det finansielle systemet og hindre "rush" på bankene. Hverken i Sverige

eller i Norge tok systemet sikte på å redde bankenes aksjonærer.

Det er ifølge kommisjonen heller ikke riktig at aksjonærene i svenske banker som kom ut i en like dyp krise som de store forretningsbankene i Norge, beholdt sin kapital. Klarest kommer dette til uttrykk når en ser hvordan krisen ble håndtert i Gota Bank: Etter at det var konstatert at banken hadde tapt hele sin egenkapital, ble resultatet at også aksjonærene tapte sin kapital.

Kommisjonen viser til at i Nordbanken var behandlingen av de private aksjonærene noe annerledes, men både statens posisjon som dominerende eier og det faktum at privat aksjekapital ble hentet inn på sviktende premisser høsten 1991, gjør det lite interessant å sammenligne med den fremgangsmåte som ble valgt i Norge.

En viktig ulikhet er derimot at lovgivningen i Sverige la til rette for at aksjonærene i kriserammede banker kunne få aksjenes verdi fastsatt gjennom uavhengig prøving. På dette punkt retter kommisjonen skarp kritikk mot fremgangsmåten i Norge.

Kommisjonen fremhever at enhver sammenligning med håndteringen av bankkrisen i Finland må ta hensyn til at krisen i den finske samfunnsøkonomien i første halvdel av 1990-årene var mye dypere enn i Norge. Den (etter norske forhold) svært høye arbeidsledigheten er bare ett av de mange uttrykk for denne ulikheten. På denne måten ble håndteringen av bankkrisen i Finland vesentlig tettere innvevd i håndteringen av samfunnets krise enn tilfellet var i Norge.

En annen ulikhet som kommisjonen viser til ligger i at den finske bankkrisen for det meste rammet sparebankene, mens den norske krisen først og fremst rammet forretningsbanker med private eiere. I den sistnevnte situasjonen ga det både realøkonomisk og juridisk mening å stå hardt på prinsippet om at aksjekapital er risikokapital og at de private aksjonærene - så langt aksjekapitalen rekker - skal bære udekkede tap før staten kommer inn i bildet. I den største av de finske krisebankene (forretningsbanken Skopbank) ble alle aksjer derimot eid av sparebankstiftelser. Allerede det faktum at slike stiftelser ikke har eiere gjør det vanskelig å sammenligne direkte med Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank. Dessuten ville krav om nedskrivning av aksjekapitalen i Skopbank etter alt å dømme ha ført til at krisen i det finske sparebankvesenet var blitt fremskyndet og ytterligere forverret. I den situasjon som Finland på denne tiden sto oppe i, er det, etter kommisjonens syn, liten grunn til å la seg overraske over at et slikt alternativ ikke ble valgt.

Også ellers avviker ifølge kommisjonen deler av kriseløsningsmetodene i Finland såpass mye fra de norske at direkte sammenligning ikke er enkelt. Men i lys av debatten nevner kommisjonen at hensynet til private aksjeeiere også i Finland i siste instans måtte stå tilbake for hensynet til stabiliteten i det finansielle systemet.

Også Danmark ble rammet av økonomiske nedgangstider, og utlånstapene var i gjennomsnitt om lag

like store som i norske banker. Likevel unngikk Danmark en systemkrise av samme dybde som den som inntraff i nabolandene. Kommisjonen viser til at dette skyldtes for det første at danske banker hadde langt bedre soliditet ved krisens innledning enn f.eks. de store norske bankene. For det andre hadde danske banker lenge fulgt strenge regler for tapsavsetninger. Ved at ubenyttede tapsavsetninger i liten grad ble tilbakeført når tidene var gode, kunne det bygges opp ekstra reserver. Gjennom skattesystemet ble bankene dessuten oppfordret til å foreta solide tapsavsetninger også i oppgangstider. For det tredje førte det danske Banktilsynet streng kontroll med at bankene satte av tilstrekkelig til fremtidige tap.

4.5 Komiteens merknader

4.5.1 Rettsreglene om krisehåndtering

Komiteen registrerer at størstedelen av kommisjonens oppmerksomhet ble konsentrert om krisen i de tre store forretningsbankene Kreditkassen, Fokus Bank og DnB, og om de prosesser som førte frem til at den ordinære aksjekapitalen i disse bankene ble skrevet ned til null, dog uten at dette skulle innebære at alle andre deler av bankkrisen ble behandlet på en måte som er hevet over kritikk.

Når det gjelder banklovgivningen har komiteen merket seg kommisjonens påpekning av at regelverket før endringene i 1991 var for svakt for å håndtere en bankkrise av større omfang.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at det at kommisjonen påpeker at regelverket før endringer i 1991 var for svak for å håndtere en bankkrise av større omfang, står for kommisjonens regning, og at det selvsagt er slik at kun en krisehåndtering basert på daværende lovgivning, som var ett av grunnlagene for aksjonærenes aksjeplasse- ringer, ville ha kunnet gitt svar på om systemet kunne ha håndtert krisen.

Komiteen viser til at det ble gjennomført endringer i forretningsbankloven i november 1991 om myndighet til Kongen å beslutte nedskrivning av aksjekapitalen. Komiteen viser videre til at denne myndigheten ble benyttet ved to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 hvor aksjene i Fokus Bank og Kreditkassen ble skrevet ned til null til dekning av udekkede tap som fremkom i bankenes reviderte statusoppgjør.

Komiteen viser også til endringen av forretningsbankloven i januar 1993 som gjaldt aksjekapital som var delt i flere klasser og hvor formålet for endringen var å unngå at Statens Banksikringsfond måtte bidra med ny kapital til en bank før eierne av egenkapital med lavere prioritet har tatt sin del av de regnskapsførte tap.

Komiteen registrerer at felles for disse lovendringene var en underliggende holdning som kort kan sies å gå ut på at formålet med bruk av statlige kapitalinn-

skudd er å sikre videre drift i banken, ikke å redde aksjonærene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg for øvrig at de ovennevnte lovendringene ikke ble benyttet som grunnlag for å vedta nullstilling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank våren 1993. Flertallet viser til Ot.prp. nr. 10 (1991-92), jf. Innst. O. nr. 14 (1991-92), Ot.prp. nr. 20 (1992-93), jf. Innst. O. nr. 47 (1992-93).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil hevde at selv om de nevnte lovendringer ikke rettslig ble benyttet som grunnlag for å vedta nullstilling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank, så ble dette gjennomført reelt sett av myndighetene med bakgrunn i lovgivningen og den holdning myndighetene la for dagen vis-à-vis bankenes tidligere aksjonærer.

Komiteen viser til at lovbestemmelsene om offentlig administrasjon av banker og nedskrivning av aksjekapitalen i dag er samlet i lov av 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Komiteen registrerer at loven i alle hovedtrekk viderefører de tidligere regler for offentlig administrasjon og nedskrivning av aksjekapitalen.

Komiteen viser til at i debatten om statens håndtering av bankkrisen har mange vært inne på at det fantes alternative løsninger til nullstilling av den private aksjekapitalen. Under forutsetning av at formålet med redningsoperasjonen var å holde banken i videre drift, registrerer komiteen at kommisjonen påpeker at alternativer til nullstillingen kunne vært å sette banken under offentlig administrasjon og deretter overføre den til "fri virksomhet", statlig garanti i form av kreditorgaranti eller egenkapitalgaranti, kapitalinnskudd betinget av senere nedskrivning, "bad bank"-modellen (dvs. at en større eller mindre del av de tapsutsatte engasjementene i en bank blir overført fra den ordinære banken til en egen institusjonell enhet), oppkjøp eller fusjon eller statlig kapitalinnsats uten nullstilling.

Komiteen viser til at det sentrale punkt er svak egenkapitaldekning og manglende egenkapitaldekning. Dermed vil det å sette banken under offentlig administrasjon ikke bedre bankens egenkapitaldekning, ettersom fortsatt fri virksomhet bare kan sikres gjennom ekstern tilførsel av "frisk" kapital.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, registrerer at statsgaranti overfor bankens kreditorer ble besluttet i Sverige i 1992 gjennom den såkalte "bankstødsgarantin" som ga kreditorene sikkerhet mot mulige tap. Flertallet konstaterer at tilsvarende eksplisitt, juridisk bindende garanti ikke ble gitt i Norge, men at de norske tiltak gjennom ulike erklæringer fra Finansdepartementet og

Norges Bank hadde det samme tillitskapende formål, og mye taler for at de bidro positivt i den ønskede retning. Flertallet vil for øvrig vise til at ut over den tillitskapende effekten hadde den form for rettslig bindende garanti som ble benyttet i Sverige liten reell betydning for bankene, idet hverken en kreditorgaranti lik den som ble utstedt i Sverige, eller offentlige erklæringer med noe av den samme effekt, slik som i Norge, kunne gi bankene tilførsel av ny risikokapital.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at det selvsagt er meget stor forskjell mellom en eksplisitt juridisk bindende garanti overfor en banks kreditorer som ble gjennomført i Sverige, mot de norske ikke rettslige erklæringer fra Finansdepartementet og Norges Bank. Disse medlemmer vil særlig påpeke at når det er gitt en rettslig juridisk bindende kreditorgaranti, så er den for kreditorerne minst like god som tilførsel av ny egenkapital eller andre instrumenter for sikring av kapitaldekning. En statlig juridisk garanti for kreditorerne ville selvsagt ha fjernet et hvert ikke myndighetskapt problem for bankene. En slik rettslig garanti, koblet sammen med krisehåndtering etter gjeldende lovgivning, ville medført en forsvarlig håndtering av bankkrisen, uten en rekke av de negative trekk som den valgte krisehåndtering medførte, bl.a. for småaksjonærer som hadde satset sine sparepenger i tillit til landets myndigheter og deres evne til en forsvarlig banklovgivning med tilhørende tilsynsorganer.

Komiteen har for øvrig merket seg kommisjonens vurdering av at egenkapitalgaranti fra staten ikke var noen aktuell mulighet for å "redde" aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank.

Når det gjelder den såkalte "bad-bank"-modellen, jf. ovenfor, registrerer komiteen at ordningen har spilt en stor rolle i krisehåndteringen i blant annet Danmark og Sverige. Komiteen har imidlertid merket seg kommisjonens inntrykk av at de bidrag som denne modellen kan gi for å redde bankaksjonærene ut av tapssituasjoner, ofte blir overvurdert.

Når det gjelder oppkjøp eller fusjon viser komiteen til at dette forutsetter at det finnes aktuelle kjøpere og kommisjonen reiser spørsmålet om det fantes andre aktuelle "kjøpere" til Kreditkassen, Fokus Bank eller Den norske Bank under kriseårene enn staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at det var myndighetenes bestemmelse gjennom lovgivning som hindret utenlandske banker fra å være aktuelle kjøpere til Kreditkassen, Fokus Bank eller Den norske Bank, og ikke bankene som sådanne. Det var altså myndighetenes ansvar at det ikke fantes andre aktuelle "kjøpere".

Komiteen registrerer at deler av debatten om bankkrisen i Norge er båret oppe av et syn om at staten kunne og burde ha "reddet" krisebanker uten å la tap gå

ut over aksjonærene. Komiteen viser til at den enkleste måten en redningsaksjon kunne ha skjedd på ville være å la staten skyte inn den kapital som krisebankene trengte fordi de hadde lidt store tap og ikke kunne drive videre uten tilførsel av "frisk" egenkapital, men uten å la dette gå ut over aksjonærene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, konstaterer at dette ville innebære at staten i så fall gikk inn og dekket tap som aksjekapitalen skal bære.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at det er rimelig at aksjekapitalen dekker oppståtte tap eller taper fullstendig midlene ved en konkurs, men at det i så fall må skje i henhold til den lovgivningen som aksjekapitalen er satt inn i virksomheten er basert på. Når regjering og stortingsflertallet endret banklovgivningen så sent som på begynnelsen av 1990-tallet, etter at krisen var under utvikling, er det som et lag midt under et spill endrer spillereglene til sin egen fordel, samt sier opp dommeren og ansetter en av sine egne til dommer.

Komiteen viser for øvrig til de synspunkter som flertallet i finanskomiteen ga uttrykk for i forbindelse med endringen i forretningsbankloven (Innst. O. nr. 14 (1991-92)) der det heter at (s. 12):

"ekstraordinære tiltak fra samfunnets side for å møte kriser i viktige deler av bankvesenet ... ikke skyldes hensynet til bankene og deres eiere eller ansatte, men de store skadevirkninger for hele samfunnet hvis man ikke klarer å få løst en omfattende bankkrise på en tilfredsstillende måte"

Flertallet i finanskomiteen uttaler videre i samme innstilling at (s. 29):

"dersom aksjekapitalen er fullstendig tapt, har aksjene følgelig ingen verdi, og aksjenes pålydende bør settes til null"

Komiteen viser også til at det standpunkt som et stort flertall i Stortinget på denne måten ga uttrykk for, ble bekreftet høsten 1992, under behandlingen av regjeringens forslag om å vedta et nytt syvende ledd i forretningsbankloven § 32. I Innst. O. nr. 47 (1992-93) gir komiteens flertall sin tilslutning til (s. 5):

"at Statens Banksikringsfond ikke bør bidra med ny kapital til en bank før de eksisterende eierne av lavt prioritert egenkapital har tatt de tapene som er oppstått. Flertallet vil vise til at i motsatt fall vil et nytt egenkapitalinnskudd primært komme eierne av aksjer og andre egenkapitalinnskudd til gode".

Komiteen viser til St.meld. nr. 39 (1993-94) som gir en god oversikt over krisebankene i perioden 1988-93. Komiteen registrerer at både forretnings- og sparebanker kom opp i kriselignende tilstander, og at de tre store forretningsbankene ikke var de eneste som

ble rammet av krise. Komiteen registrerer samtidig at svært mange banker *ikke* kom opp i store problemer.

Komiteen har merket seg at det store flertall av bankene som kom i vanskeligheter var sparebanker og at de aller fleste krisebankene var små eller mellomstore, noe som gjorde oppkjøp eller fusjon med andre banker til det viktigste virkemiddel for å finne en vei ut av krisen. Komiteen viser til at når det gjelder bankenes størrelse skiller Fokus Bank, Kreditkassen og Den norske Bank seg ut som banker som etter norsk målestokk var store, også Sparebanken NOR tilhører de store bankene, hvis denne banken, slik kommisjonen påpeker, også tas med i et utvidet krisebilde. Komiteen konstaterer også at bare én av krisebankene (Norion Bank) har vært satt under offentlig administrasjon og avvirket etter reglene i forretningsbankloven.

Komiteen registrerer at de mekanismer for inngrep i kriserammede banker som lovgivningen ga anvisning på før lovendringene høsten 1991 har spilt en ubetydelig rolle i den faktiske krisehåndteringen, men at sikringsfondene for henholdsvis forretnings- og sparebanker derimot spilte en viktig rolle i håndteringen av krisebanker både før og etter at Statens Banksikringsfond ble etablert i 1991.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre finner det sterkt kritikkverdig når stortingsflertallet midt under bankkrisespillet endret loven høsten 1991, mens det åpenbart hadde vært fullt mulig å komme igjennom bankkrisen basert på en statlig garanti overfor kreditorene, innskudd av statlig kapital, nedskrivning av den private aksjekapital, men dog ikke til null, for deretter senere, når krisen var over, å trekke ut igjen den statlige kapitalen og foreta nye aksjeemisjoner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det sterkt kritikkverdig at når ansvaret for bankkrisen, etter disse medlemmers synspunkter, må plasseres med et hovedansvar på landets myndigheter og et mindre ansvar på bankene, så er det moralsk forkastelig at det utelukkende er de som i tiltro til banklovgivningen og myndighetenes forsikringer om soliditet, alene er de som skal tape sine penger, mens staten muligens har tjent penger på sin såkalte redningsoperasjon overfor bankene.

Når det gjelder krisehåndteringen for enkeltbanker viser komiteen til Sunnmørsbanken. Komiteen viser til at banken etter meget sterk vekst på 1980-tallet kom i akutte problemer i 1988 som endte med fusjon med Kreditkassen. Komiteen registrerer at håndteringen av krisen i Sunnmørsbanken falt inn under ansvarsområdet til Forretningsbankenes Sikringsfond som arbeidet i nært samarbeid med den offentlige tilsynsmyndighet (Kreditilsynet). Komiteen registrerer i denne sammenheng at i ettertid har den måte som krisen i Sunnmørsbanken ble håndtert på, ofte blitt

fremhevet som presedensskapende for senere krisehåndtering i regi av blant annet Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond. Komiteen har merket seg at Forretningsbankenes Sikringsfond samlet sett ble påført et tap på 1 mrd. kroner og at denne redningsaksjonen vesentlig bidro til å svekke Forretningsbankenes Sikringsfond foran de enda større problemer som skulle komme.

Komiteen registrerer at vinteren 1990-91 begynte konturene av en mer generell bankkrise å avtegne seg og som ledd i krisehåndteringen ble Statens Banksikringsfond (SBF) etablert ved lov av 15. mars 1991. Komiteen registrerer videre at dette må sees i sammenheng med den svake resultatutviklingen i bankene og den svake økonomiske stillingen for Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond som fulgte av dette. Komiteen viser til at de to fondene spilte en hovedrolle i håndteringen av kriser i enkeltbanker fra slutten av 1980-tallet, men når krisen ble mer generell og endog de største bankene kom opp i problemer, viste det seg at de midler som fondene rådet over, ble for små og følgen ble at offentlige tiltak ble nødvendig, jf. opprettelsen av SBF. Komiteen viser til at SBF skulle ha som oppgave å tjene som tredjelinjeforsvar for det norske banksystemet, således at dette forsvaret skulle tre i funksjon når det måtte vise seg at bankenes ansvarlige kapital og de to banksikringsfondene ikke lenger strakk til. Komiteen viser til at tanken opprinnelig var at midlene fra Statens Banksikringsfond skulle ta veien om det av de banksikringsfondene som var berørt, dvs. Forretningsbankenes Sikringsfond eller Sparebankenes Sikringsfond. Komiteen registrerer at slik gikk man også frem under krisehåndteringen sommeren 1991, men lovendringen i november 1991 åpnet for at Statens Banksikringsfond etter søknad kunne skyte penger direkte inn i kriserammede banker og under kriseforløpets topp var det denne fremgangsmåten som ble benyttet.

4.5.2 Håndtering av krisen i banker som ble nullet ved kongelig resolusjon

Komiteen har merket seg kommisjonens sontring mellom prosess og resultat når det gjelder krisehåndteringen vedrørende Kreditkassen og Fokus Bank. Komiteen viser til dette punkt også til regjeringsadvokatens gjennomgang av de rettslige sidene i denne forbindelse, jf. brev 30. oktober 1998 som følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen registrerer også at når det gjelder resultatet, bygger kommisjonen på et skille mellom regnskapsmessig status i bankene på nullstillingstidspunktet og spørsmålet om bankene og dermed aksjene hadde noen realverdi ut over den som ble lagt til grunn for nullstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at den regnskapsmessige status er i henhold til regnskapslovgivningen for banker, hvor f.eks. verdien av kundenettet,

filialnett og den generelle situasjonen for banken og for andre selskaper, omtalt som "goodwill", ikke medtas i en slik regnskapsmessig status, selv om denne reelle verdien, som ville komme til syne ved en offentlig administrasjon og eventuell styrt avvikling av en bank, ville kunne vært meget, meget betydelig. Dette har f.eks. småaksjonærene vært vel vitende om når de i tillit til banklovgivningen kjøpte bankaksjer, fordi de visste at det var betydelige verdier som ikke kom til syne i den regnskapsmessige statusen for en bank.

Når det gjelder fastsettelsen av verdiene i den enkelte bank konstaterer komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, at det kan skje med utgangspunkt i substansverdi, likvidasjonsverdi, avkastningsverdi eller aksjenes børsverdi. Flertallet viser til at verdsetting med utgangspunkt i fortsatt drift vil gi det beste resultatet for eierne, således vil hovedregelen i en bank derfor være at verdsetting etter substansverdi-metoden er vesentlig mer gunstig for aksjonærene enn verdsetting under forutsetning av likvidasjon. Flertallet har også merket seg at dersom forutsetningene for fortsatt drift er oppfylt, må avkastningsverdi betraktninger normalt ansees som den bedriftsøkonomisk mest korrekte verdsettingsmetode. Når det gjelder avkastningsberegninger vil flertallet generelt bemerke at avkastningsbetraktninger bare kan brukes i de tilfeller der det finnes investorer som er villige til å sette nye penger inn i banken. Slike avkastningsberegninger har etter flertallets vurdering ingen verdi med mindre det finnes investorer som er villig til å investere på basis av slike beregninger. Så lenge det ikke kommer noen investorer på banen vil en ikke kunne realisere avkastningen av kapitalen og dermed verdien i banken. Denne verdifastsettingsmetoden er derfor etter flertallets syn ikke relevant når en vurderer om Statens Banksikringsfond og staten la riktig verdi til grunn ved nedskrivningstiltakene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at en banks reelle verdier ikke fremkommer i noen av de metoder som omtales fordi den betydelige "goodwill"-verdien er holdt utenom.

Komiteen registrerer at Kreditkassen fra 1980 gjennomgikk en betydelig utvidelse. Komiteen viser til at en rekke banker gikk inn i Kreditkassen i denne perioden gjennom fusjon eller oppkjøp, såsom Andresens Bank, Vestfoldbanken, Fiskernes Bank, Sunnmørsbanken og Sørlandsbanken og at dette bidro til å gjøre Kreditkassen til en landsdekkende bank og samtidig mer orientert mot bedriftsmarkedet. Komiteen viser til at banken midt på 80-tallet konstaterte at banken ikke hadde blitt mer effektiv gjennom fusjonene og at den hadde et kostnadsproblem som skulle løses med ytterligere vekst.

Komiteen konstaterer at Kreditkassens ekspansjon gjennom 1980-årene gjennom intern vekst og fusjoner førte til at forvaltningskapitalen ble mer enn doblet fra 11,7 mrd. kroner i januar 1980 til 139,2 mrd. kroner i 1990. Komiteen viser til at veksten skjedde i høy grad gjennom utlånsvekst, slik at banken i perioden 1984-1986 økte sine utlån med henholdsvis 47,9 pst., 34,4 pst. og 43,4 pst.

Komiteen registrerer at morbanken i perioden 1980-89 lå over forretningsbanklovens dagjeldende minstekrav på 6,5 pst. kapitaldekning og for 1990 var kapitaldekningen på 7,22 pst. Komiteen registrerer videre at den høye kapitaldekningen skyldtes at Kredittilsynet aksepterte bankens søknad av 15. januar 1991 om å inkludere all ansvarlig lånekapital i beregningsgrunnlaget, således at uten denne dispensasjonen hadde banken ikke tilfredsstilt forretningsbanklovens krav på 6,5 pst. kapitaldekning.

Komiteen viser til at kvaliteten på bankens kapitaldekning endret seg utover 1980-tallet, ettersom andelen av egenkapital (aksjekapital og fonds) sank betydelig til fordel for opptak av ansvarlig lånekapital. Komiteen registrerer at frem til 1986 oversteg egenkapitalen den ansvarlige lånekapitalen, men at fra 1987 utgjorde ansvarlig lånekapital en større del av kapitalgrunnlaget således at for 1988 og 1990 utgjorde egenkapitalen om lag halvparten av ansvarlig lånekapital.

Komiteen registrerer at for å styrke den svake kapitaldekningen mottok Kreditkassen i juni/august 1991 preferansekapital på 924 mill. kroner fra Forretningsbankenes Sikringsfond og i henhold til avtale av 18. august 1991 1800 mill. kroner fra Statens Banksikringsfond. Komiteen viser til at det ble stillet vilkår om nedskrivning av aksjene fra kr 50 til kr 13,50. Komiteen registrerer videre at banken i forbindelse med tilførsel av preferansekapital 25. september 1991 bekreftet at de ikke hadde kjennskap til vesentlige endringer i de forutsetninger som lå til grunn for søknaden, derunder forutsetningen om at Kreditkassen pr. 31. desember 1991 ville tilfredsstille kapitalkravene. Komiteen konstaterer imidlertid at medio oktober viste bankens foreløpige resultater for 3. kvartal 1991 at ikke bare aksjekapitalen, men også all preferansekapital og fonds var tapt. Komiteen viser til at Statens Banksikringsfond på denne bakgrunn inngikk avtale av 4. desember 1991 om å tilføre banken 5 140 mill. kroner, hvorav 2 750 mill. kroner i ny aksjekapital og 2 390 mill. kroner for å dekke udekket underskudd. Komiteen viser også til at avtalen var betinget av at aksjenes pålydende ble skrevet ned til null.

Komiteen registrerer at etter rekapitaliseringen av banken var kapitaldekningen 31. desember 1991 på 5,8 pst., men at tapssituasjonen etter 3. kvartal 1992 gjorde det klart at banken ikke ville klare kapitaldekningskravet på 8 pst. som ville gjelde pr. 31. desember 1992 og at Statens Banksikringsfond derfor tilførte 1 900 mill. kroner gjennom et innskudd av preferansekapital på 1 050 mill. kroner og et konvertibelt ansvarlig lån på 850

mill. kroner. Komiteen viser til at totalt mottok Kreditkassen 9 764 mill. kroner i kapitaltilskudd.

Komiteen registrerer at i forbindelse med Kreditkassens søknad om preferansekapital hadde Forretningsbankenes Sikringsfond i august 1991 ikke lenger tilstrekkelige midler til å imøtekomme Kreditkassens søknad slik at en måtte søke om kapitaltilførsel fra Statens Banksikringsfond. Komiteen har også merket seg uttalelser om at det i 1991 neppe ville være mulig å skaffe kapital i det norske aksjemarkedet. Komiteen registrerer at det heller ikke var mulig i oktober 1991 å skaffe kortsiktig valutilån fra utenlandske banker og for Kreditkassen var det nærmest umulig å få inn internasjonal kapital.

Når det gjelder vilkåret om at aksjene måtte skrives ned til null, registrerer komiteen at Statens Banksikringsfond viste til finansministerens redegjørelse til Stortinget. Komiteen viser til redegjørelse av finansministeren om situasjonen i Kreditkassen og bankvesenet generelt av 17. oktober 1991, Stortingstidende s. 267 flg. og debatt 22. november 1991, Stortingstidende s. 1038 flg.

Komiteen viser til at som følge av den alvorlige situasjonen i banknæringen la regjeringen (Finansdepartementet) 25. oktober og 8. november 1991 frem to proposisjoner (Ot.prp. nr. 8 og nr. 10 (1991-92)) med forslag til endringer i lov om Statens Banksikringsfond og i forretningsbankloven, samt opprettelsen av Statens Bankinvesteringsfond. Komiteen viser videre til at lovendringene, derunder forretningsbankloven § 32 sjette ledd, ble vedtatt 29. november 1991.

I forbindelse med rekapitaliseringen av banken fikk Statens Banksikringsfond innhentet en ekstern verddivurdering av banken i tillegg til bankens statusoppgjør. Komiteen registrerer i denne sammenheng at revisjonsselskapet Arthur Andersen & Co. i brev 9. desember 1991 konkluderer med at aksjene ikke har noen positiv verdi for aksjonærene etter alternative beregningsmetoder.

Komiteen registrerer at den ekstraordinære generalforsamlingen i Kreditkassen 18. desember 1991 forkastet styrets forslag om å skrive bankens aksjer ned til kr 0 og at det deretter ved kongelig resolusjon 20. desember 1991 i henhold til forretningsbankloven § 32 sjette ledd ble vedtatt å nedskrive aksjekapitalen i Kreditkassen til null og å skyte inn 5 140 mill. kroner i ny aksjekapital.

Når det gjelder forholdet til de gamle aksjonærene viser komiteen til at det ble besluttet at disse skulle få fortrinnsrett til tegning av aksjer i den nykapitaliserte banken.

Komiteen viser for øvrig til at i henhold til regnskapstallene for 3. kvartal 1991 hadde konsernet en underbalanse, eksklusiv ubeskattet egenkapital, på 5,3 mrd. kroner, slik at etter tap av aksjekapital, fonds og preferansekapital gjensto det således et udekket underskudd på ca. 2,6 mrd. kroner for konsernet.

Komiteen viser til at kommisjonen ikke har tatt sikte på å fastsette den eksakte verdi på Kreditkasse-

aksjen høsten 1991, men at formålet har bare vært å ta standpunkt til om det hefter så stor tvil ved de verdiansettelser som den gang ble foretatt at resultatet - nullstillingen av aksjekapitalen - kan ha blitt påvirket. Komiteen viser i denne sammenheng til at det i ettertid oppsto diskusjon om hvorvidt Kreditkassen virkelig var så dårlig stilt som det reviderte statusoppgjøret pr. 30. september 1991 ga uttrykk for. Komiteen registrerer således at det ble innhentet verddivurderinger fra Ernst & Young Consulting og meglerhuset Alfred Berg AS av henholdsvis Aksjesparerforeningen i Norge og Aksjeselskapet Avant.

Komiteen registrerer at kommisjonen påpeker at Alfred Berg AS konkluderer med at egenkapitalen i banken kan ha vært positiv. Komiteen viser til at kommisjonen imidlertid bemerker at rapporten er svært knapp og at den f.eks. ikke gir nærmere begrunnelse for at en såvidt stor andel av de samlede avsetningene til fremtidige tap kan betraktes som egenkapital. Komiteen viser til kommisjonens uttalelse om at (s. 170):

"Den eneste begrunnelsen som blir gitt ligger i firmaets tro på at eiendomsmarkedet ville ta seg opp igjen og dermed redusere de fremtidige tapene. Iallfall i ettertid er det klart at denne troen var dårlig fundert."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil legge til at dersom man vurderer også Kreditkassen frem til 1997-98, er det mulig at kommisjonen her mener Alfred Bergh AS sin verddivurdering kan ha hatt noe for seg.

Komiteen merker seg at også Ernst & Young Consulting legger hovedvekten på at deler av Kreditkassens tapsavsetninger pr. 3. kvartal 1991 måtte kunne betraktes som egenkapital, men at firmaet etter å ha vurdert tapsutviklingen frem til 3. kvartal 1993 konkluderer således (s. 171):

"Totalt sett har vi imidlertid kommet til at en forfølgning av saken for å påvise positiv egenkapital i balanseregnskapsmessig forstand pr. 30.09.91 vil bli en svært vanskelig prosess når man ser den etterfølgende regnskapsmessige konstaterte tapsutvikling."

Komiteen registrerer at regelverket om tapsavsetninger åpner for betydelig skjønn, og at kommisjonen ikke har tatt sikte på å etterprøve skjønnsutøvelsen i den enkelte bank og at en således ikke kan tallfeste en øvre og nedre grense for de tapsavsetninger som ville være forenlig med regelverket. Komiteen viser imidlertid til at kravet til størrelsen på de merverdier som måtte kunne påvises for å begrunne en positiv verdi på Kreditkasse-aksjene er så stort at kommisjonen (s. 171):

"finder det usannsynlig at bankens skjønn har hatt betydning for nullingen av aksjene i Kreditkassen. Etter vårt syn er det hevet over rimelig tvil at bankens

virkelige verdi ikke var vesentlig større enn det som ble lagt til grunn ved nullingen av aksjene."

Når det gjelder Kredittkassen registrerer komiteen at kommisjonen konkluderer med at det var forsvarlig å legge til grunn at aksjekapitalen var tapt (s. 176):

"Etter vårt syn er denne delen av grunnlaget for den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 om å nedskrive aksjekapitalen til null, hevet over rimelig tvil. Kommisjonen kan derfor ikke se noe behov for å iverksette ytterligere forsøk på å fastsette CBK-aksjens nøyaktige verdi på nullingstidspunktet."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil igjen påpeke at verdivurderingen og om aksjekapitalen såkalt var tapt, utelukkende bygger på de regnskapsmessige regler og hvor "goodwill"-verdier og langsiktige muligheter til å tilbakeføre tapsavsetninger samt øke eiendomsverdiene, ikke ble tatt med i betraktning. Under det daværende lovgivningsregime var det offentlig administrasjon som var det bankaksjonærene hadde å holde seg til dersom det inntraff en vanskelig situasjon. Det var således myndighetene som ga seg selv muligheten til å benytte helt andre prinsipper og helt annen lovgivning og regler enn det aksjonærene var kjent med da de kjøpte sine aksjer som gjør at disse medlemmer vil hevde, og har hevdet, at nullingen av aksjene var både grunnlovsstridig, rettsstridig og moralsk forkastelig når myndighetene hadde et hovedansvar for at tapssituasjonen oppsto.

Komiteen viser til at Fokus Bank var et resultat av fusjon pr. 1. oktober 1987 av Buskerudbanken, Bøndernes Bank, Forretningsbanken og Vestlandsbanken. Komiteen viser videre til at den fusjonerte banken bygget på en sterkt desentralisert modell hvor beslutningsmyndigheten ble lagt i de enkelte regioner. Komiteen registrerer at allerede i sitt første driftsår hadde den nyfusjonerte banken problemer og at Kredittilsynet på bakgrunn av inspeksjon i banken våren 1988 kritiserte banken for et meget lavt en bloc-fond (avsetninger til dekning av fremtidige tap på utlån), samt bankens kredittvurderinger, internkontroll og oppfølging av engasjementer.

Komiteen viser til at til tross for de økonomiske problemene fortsatte banken arbeidet med å bli landsdekkende og i løpet av 1990 og 1991 fusjonerte Fokus Bank henholdsvis med Tromsbanken AS og Rogalandsbanken.

Komiteen registrerer at det er blitt hevdet at det var staten som tvang igjennom fusjonen mellom Fokus Bank og Rogalandsbanken og at Fokus Bank uten denne fusjonen ville ha klart seg uten støtte fra Statens Banksikringsfond. Komiteen registrerer at kommisjonen ikke har funnet materiale som danner noe som helst grunnlag for disse påstandene.

Komiteen har merket seg at Fokus Bank allerede kort tid etter fusjonen slet med å oppfylle kapitaldekningskravene. Komiteen registrerer videre at Kre-

dittilsynet i oktober-desember 1990 gjennomførte inspeksjoner i banken og påpekte at kapitaldekningen ikke holdt lovens minimumskrav og at tapene på årsbasis etter tilsynets oppfatning var undervurdert og driftsresultatet på årsbasis overvurdert i betydelig grad. Komiteen registrerer også at Kredittilsynet på bakgrunn av inspeksjonene uttrykker klar bekymring for forholdene i bankens datterselskaper, Fokus Invest og Fokus Bygg.

Komiteen registrerer videre at etter Kredittilsynets prognoser ville banken ved årsskiftet ha en beregnet kapitaldekning på 2,06 pst. og følgelig trenge kapitaltilskudd på 990 mill. kroner for å klare kapitaldekningskravene for 1990 og ytterligere 500 mill. kroner for å klare kravene ved utløpet av 1991. Komiteen merker seg ellers at den ansvarlige lånekapitalen mer enn fordobles i løpet av perioden 1986-90 samtidig som egenkapitalen synker betraktelig.

Komiteen viser til at på grunn av den lave børskursen og bankens dårlige resultater fant banken det umulig å hente inn kapital fra det ordinære kapitalmarkedet. Komiteen registrerer således at banken mottok kapitalinnskudd fra Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond i 1990 og 1991 kombinert med vilkår om nedskrivning av aksjekapitalen. Komiteen konstaterer at på bakgrunn av det reviderte statusoppgjøret pr. 3. kvartal 1991 ga bankens styre 9. desember 1991 Kredittilsynet melding om at mindre enn 25 pst. av bankens aksjekapital var i behold, jf. forretningsbankloven § 32 sjette ledd. Komiteen konstaterer videre at Statens Banksikringsfond i møte 11. desember 1991 vedtok å skyte inn 475 mill. kroner i ny egenkapital under forutsetning blant annet av at aksjekapitalen ble skrevet ned til null. Komiteen registrerer videre at banken fortsatt hadde behov for kapitalinnskudd i 1992 og 1993 og at totalt mottok banken kapitalinnskudd på 3 482 mill. kroner og at Fokus Bank først i 1994 oppnådde en tilfredsstillende kapitaldekning både i morbanken (8,9 pst.) og konsernet (11,9 pst.).

Komiteen viser til at tilliten til norske banker var lav i 1991 og at Fokus Bank hadde en anstrengt likviditet og dertil vanskeligheter med å skaffe funding med mer enn tre måneders forfall. Komiteen registrerer at Kredittilsynet 13. juni 1991 fastslo at det hadde inntrådt en likviditetskrise i banken. Komiteen viser også til at på grunn av fundingproblemer utgjorde bankens lån i Norges Bank i juni 1991 27 pst. av bankens forvaltningskapital, mens det normalt var satt en grense på 20 pst.

Komiteen registrerer at i brev 9. desember 1991 ba Statens Banksikringsfond revisjonsselskapet Collegium Coopers & Lybrand om å vurdere om aksjene i Fokus Bank hadde noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper. Komiteen har merket seg at den alternative verdivurderingen ble lagt frem 16. desember 1991 og at den konkluderte med at banken uten kapitaltilførsel var både illikvid samt at bankens gjeld

var større enn dens eiendeler (insuffisiens) og at aksjene dermed ikke hadde noen verdi.

Komiteen viser til at det var en forutsetning for kapitaltilskuddet i desember 1991 at den ekstraordinære generalforsamlingen som ble avholdt 19. desember 1991 skulle skrive ned aksjekapitalen i sin helhet. Komiteen konstaterer at generalforsamlingen besluttet å utsette vedtaket om nedskrivning.

Komiteen konstaterer videre at den 20. desember 1991 vedtok regjeringen ved kongelig resolusjon i medhold av forretningsbankloven § 32 sjette ledd å skrive ned aksjekapitalen til null og at det samtidig ble besluttet å forhøye aksjekapitalen fra kr 0 til 475 mill. kroner gjennom en emisjon rettet mot Statens Banksikringsfond.

Komiteen viser også til at i medhold av resolusjonen opprettholdt Statens Banksikringsfond tilbudet til de opprinnelige aksjonærene om å kjøpe inntil 25 pst. av aksjene i Fokus Bank.

Komiteen viser til den eksterne verdivurderingen av Fokus Bank som ble foretatt av Collegium Coopers & Lybrand for å vurdere om Fokus-aksjene kunne ha noen verdi ut fra andre vurderingsprinsipper enn de som var lagt til grunn ved avslutningen av det reviderte statusoppgjøret.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, registrerer at hverken ut fra substansverdi eller likvidasjonsverdi forelå det vesentlige merverdier i forhold til bokført verdi. Flertallet viser til at når det gjelder eventuell fremtidig avkastningsverdi som ikke var reflektert i det reviderte statusoppgjøret er det kritiske spørsmålet om banken med den daværende egenkapital var i stand til å realisere denne merverdien. Flertallet har i denne sammenheng merket seg at i den situasjon banken var kommet opp i, med behov for kapitaltilførsel for å kunne fortsette driften, var Collegium Coopers & Lybrand av den oppfatning at banken ikke kunne drive lenge nok til å få realisert denne merverdien og konstaterer avslutningsvis (s. 188):

"Den underliggende inntjeningen er ikke god nok, banken genererer ikke en tilstrekkelig kontantstrøm til å bygge opp kapitalbasen og til å kompensere for verdnedgangen på eiendelssiden (tap på utlån). En får ikke tak i denne merverdien ved egen hjelp idet en må ha kapitaltilførsel fra eksterne, dvs. aksjonærene eller staten."

Et annet flertal, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, registrerer således at når bankens aksjonærer ikke var i stand til å hente inn den kapital som var nødvendig både for å gjenoppbygge nødvendig soliditet og for å opprettholde innskytterne - derunder pengemarkedets - tillit til banken, vil bankens aksjer være null verd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil også når det gjelder Fokus

Bank understreke at de forskjellige verdiansettelser tok utgangspunkt i den nye og endrede lovgivningen hvor myndighetene endret spillereglene til sin egen fordel. Disse medlemmer vil også understreke at Fokus Bank hadde en betydelig "goodwill" samt at aksjonærene burde kunne ha påregnet at lovgivningen ikke ble endret til deres disfavør midt under en vanskelig situasjon, men at lovgivningen ble opprettholdt og fulgt opp av landets myndigheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet aksepterer således ikke at nullingen av aksjene i Fokus Bank var i samsvar med Grunnlovens bestemmelser i § 105, vanlige rettsprinsipper eller moralsk forsvarlig opptreden fra myndighetene.

Komiteen har videre merket seg at kommisjonen gjennom ytterligere innfallsvinkler har søkt å klarlegge om Fokus Bank likevel kan ha hatt positiv verdi på nullstillingstidspunktet, herunder ved å se på tapsavsetningene, blant annet vurdert opp mot den faktiske tapsutviklingen i Fokus Bank etter krisen. Komiteen registrerer at kommisjonen ikke har tatt sikte på å fastsette den eksakte verdi på Fokus-aksjen høsten 1991, men kun ta standpunkt til om det hefter så stor tvil ved de verdiansettelser som den gang ble foretatt at resultatet - nullstillingen av aksjekapitalen - kan ha blitt påvirket. Komiteen viser til at kommisjonen også fikk innhentet en uavhengig vurdering fra det danske firmaet Bjarne Jensen Consult ApS om det kunne være grunnlag for å vurdere avkastningsverdien av blant annet Fokus Bank. Komiteen har merket seg at rapporten fra Bjarne Jensen Consult ApS konkluderer med at det ikke er realistisk å forestille seg at aksjene i Fokus Bank hadde noen verdi og at det derfor ikke finnes "belæg for, med et økonomisk utgangspunkt, at kritisere beslutningene om nedskrivning av aktierne" i denne banken (s.175). Komiteen konstaterer at denne konklusjon stemmer med det klare inntrykk som kommisjonen på annet grunnlag har dannet seg.

Komiteen har merket seg kommisjonens konklusjon hvorvidt det høsten 1991 var forsvarlig å legge til grunn at aksjekapitalen i Fokus Bank var tapt (s. 193):

"Etter vårt syn er denne delen av grunnlaget for den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 om å nedskrive aksjekapitalen til null, hevet over rimelig tvil. Kommisjonen kan ikke se noe behov for å iverksette ytterligere forsøk på å fastsette den nøyaktige verdi av Fokus-aksjen på nullingstidspunktet."

Komiteen viser til at de kongelige resolusjoner om nullstilling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble truffet 20. desember 1991 og at 1. januar 1992 ble den store skattereformen iverksatt. Komiteen konstaterer at en del av denne reformen gjaldt skattytternes rett til å trekke tap på aksjer fra skattbar inntekt før skatt ble utlignet. Komiteen viser til at de fleste "småaksjonærer" som hadde satt sine sparepenger i bankaksjer ville blitt oppfanget av den generelle

fradragsretten for tap på aksjer som fulgte av skattereformen hvis aksjetapet inntrådte etter 1. januar 1992. Komiteen har merket seg at i den etterfølgende debatt har det vært hevdet at ønsket om å unngå at "småaksjonærene" fikk den skattemessige fordel som ville følge av skattereformen, var en viktig grunn til at vedtakene om nullstilling ble truffet før årsskiftet 1991-92.

Komiteen registrerer at kommisjonen understreker at de skattemessige forhold telte med i Finansdepartementets vurderinger da løpet frem mot nullstilling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble lagt. Komiteen registrerer også regjeringens standpunkt om spørsmålet i Ot.prp. nr. 10 (1991-92) og også stortingsflertallet som i Innst. O. nr. 14 (1991-92) om endringen i forretningsbankloven, hvor det under henvisning til at de nye skattereglene som tar til å gjelde fra 1. januar 1992 og som innebærer at man får bedre fradragmuligheter dersom nedskrivningen av aksjene skjer etter årsskiftet, uttales (s. 5 i proposisjonen):

"Vi kan imidlertid ikke se at Grl § 105 gir borgerne rett til erstatning fordi tidspunktet for myndighetenes inngrep innebærer et skattemessig tap."

Komiteen registrerer imidlertid kommisjonens konklusjon om at det vanskelig kan rettes innvendinger mot regjeringens syn på dette punkt forutsatt at vedtakene om nullstilling av gjenværende aksjekapital i seg selv var gyldig.

Komiteen registrerer at kommisjonen legger til grunn at i utgangspunktet hadde aksjonærene ikke noe rettskrav på at vedtakene om nullstilling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble utsatt til etter 1. januar 1992.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, konstaterer at det forelå tungtveiende hensyn som trakk i retning av å få oppkapitalisert de to bankene før årsskiftet 1992, ikke minst gjaldt det behovet for å bevare tilliten til norsk økonomi i den vanskelige situasjon som forelå høsten 1991. Flertallet registrerer at det fra Kreditkassen ble gitt uttrykk for at det hastet med å få tilført bankene kjernekapital og at også hensynet til utlandet som aktiv långiver tilsa hurtig behandling. Flertallet viser for øvrig til uttalelser fra Finansdepartementet om at saken ikke ble fremskyndet på grunn av fradragsspørsmålet, men at nullstillingen skjedde i desember 1991 fordi saken var ferdigbehandlet.

Flertallet registrerer at kommisjonen konkluderer med at den ikke finner det bevist eller sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for "småaksjonærene" var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nullstilling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank før årsskiftet 1991-92, men at det tvert imot var hensynet til landets finansielle stabilitet som sto bak.

Når det gjelder fremgangsmåten vedrørende nedskrivningen til null av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank viser flertallet til at det avgjørende skritt ble

tatt gjennom ensidig vedtak av offentlig myndighet med hjemmel i forretningsbankloven § 32 sjette ledd. Flertallet viser i denne sammenheng til Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 10 (1991-92), jf. Innst. O. nr. 14 (1991-92).

Komiteen har merket seg at kommisjonen reiser spørsmålet om aksjonærenes interesser var tilstrekkelig godt tatt vare på i denne prosessen og viser til at verdsettingen til en viss grad var omstridt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, registrerer at aksjeverdien likevel ble fastsatt ensidig av den ene part. Når det gjelder forholdet til en eventuell skjønnsrett vil flertallet vise til Regjeringsadvokatens brev av 30. oktober 1998 som følger som vedlegg til innstillingen. Det vises for øvrig til flertallets merknader under del 5 nedenfor.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at kommisjonens gjennomgang viser at aksjonærene til Kreditkassen og Fokus Bank ble behandlet på en skammelig måte. Når myndighetene først endret lovgivningen og derved spillereglene og ga seg selv ensidig makt til å nulle ut aksjene, var det meget ille og, etter disse medlemmers oppfatning, i strid med rettsprinsippene i Grunnloven og rettsstaten. Når myndighetene så i tillegg gjennomfører full nulling bare 11 dager før aksjonærene i hvert fall ville vært sikret fradragsrett for sine tap for å komme ytterligere aksjonærene i forkjøpet på dette, var det en opptreden som ikke sømmer seg en demokratisk rettsstat. Disse medlemmer legger altså ikke avgjørende vekt på det rent juridiske forhold, men de reelle forhold aksjonærene opplevet i situasjonen. Det hadde for så vidt vært fullt mulig for myndighetene å utsette de kongelige resolusjoner i 14 dager, og særlig i juleferien, hvor det alltid er stille på de internasjonale finansmarkeder. Disse medlemmer finner det altså overveiende sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for småaksjonærene var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nullstillingen like før jul.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Høyre, viser til at kommisjonen understreker at den ikke ser noen grunn til å anta at en annen fremgangsmåte ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning, idet det økonomiske grunnlaget for de to kongelige resolusjonene om å skrive aksjekapitalen ned til null, etter kommisjonens syn er hevet over rimelig tvil.

Flertallet har avslutningsvis merket seg at kommisjonens hovedinntrykk er at den måte som krisen i Kreditkassen og Fokus Bank i 1991 ble håndtert på av de sentrale aktørene, i store trekk var forsvarlig og sett i lys av den alvorlige situasjon som var oppstått og den tid som sto til rådighet høsten 1991, er det endog rimelig å si at den måte som krisen i kredittsystemet ble håndtert på var imponerende.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, deler kommisjonens hovedinntrykk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet deler ikke kommisjonens hovedinntrykk av at den måten som krisen i kredittsystemet ble håndtert på var imponerende, idet disse medlemmer vil hevde at den var umoralsk og i strid med rettssikkerhetsprinsipper og i den underliggende holdning i Grunnlovens § 105 om å yte full erstatning ved overtakelse av annen manns eiendom. Denne saken viser til fulle at når det er landets myndigheter som gjennom en kombinert bruk av sin makt som lovgiver, tilsynsorgan, sentralbank og i tillegg gjennom sin økonomiske makt hindrer domstolene fra mulighet til å få saken til behandling, så er den vanlige borger maktesløs overfor maktmisbruk. Disse medlemmer viser til Aksel Damms bok "DnB - Banken som ble ranet forskriftsmessig". Etter disse medlemmers mening gjelder dette også for Kreditkassen og Fokus Bank, idet myndighetene selvsagt kunne ha skrevet ned aksjene til et symbolsk beløp og innført ordninger som hadde medført at de opprinnelige aksjonærens aksjer ikke fikk verdistigning før staten på et eventuelt senere tidspunkt hadde fått tilbake alle sine innsatte midler. Når så staten på et senere tidspunkt var økonomisk skadesløs og hadde fått alle sine penger tilbake, ville det ha vært rimelig at de opprinnelige aksjonærer som hadde bygget opp filialnettet, "goodwillen", kundekontaktene, etc., da kunne oppnådd den verdistigning som åpenbart var grunnlaget for driften.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre henviser til at Høyre og Fremskrittspartiet gjennom hele bankkrisen og håndteringen av krisen fra myndighetenes side har fulgt en konsekvent linje når det gjelder spørsmålet om "nulling" av aksjene i de berørte banker. Høyres og Fremskrittspartiets vurderinger er sammenfattet slik i Innst. S. nr. 279 (1995-96), hvor det bl.a. heter:

"Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og representanten Stephen Bråthen viser til at Staten håndterte bankkrisen i Norge på en måte som førte til at aksjekapitalen i de tre største forretningsbankene ble nedskrevet til null. Det skjedde på grunnlag av en prinsipielt tvilsom særlov som ble vedtatt høsten 1991 mot stemmene fra bl.a. Høyre. Denne loven var en slags ekspropriasjonslov som gav Staten hjemmel til å overta banker i krise ved å nedskrive aksjekapitalen til null, uten å gå veien om offentlig administrasjon. Disse medlemmer vil bemerke at denne loven ble vedtatt etter en svært rask saksbehandling, som gjorde det mulig for Regjeringen å nedskrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank til null før 1. januar 1992. Dermed fikk de private aksjonærene heller ikke fradrag for sine tap, noe de ville hatt krav på etter skattereformen dersom Regjeringen hadde ventet med nedskrivningen til etter årsskiftet. Aksjonærer som kunne definere sine eierinteresser i bankene som "aksjer i næring" fikk fullt tapsfradrag også etter de gamle skattereglene. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen ved sin

fremgangsmåte sørget for at et stort antall private aksjonærer, i første rekke småaksjonærer, ble fratatt alle sine aksjeverdier uten tapsfradrag på grunnlag av en særlov som gav en rett til ekspropriasjon uten erstatning. Disse medlemmer vil påpeke at Staten på denne måten sørget for at de ca. 170000 aksjonærene i de tre største forretningsbankene fikk sine aksjer nedskrevet til null. Dermed sørget staten for å fjerne en vesentlig del av det brede, nasjonale eierskap som de mange småaksjonærene i de store bankene representerte. Disse medlemmer vil vise til at nedskrivningen av aksjekapitalen i de tre bankene var omstridt, bl.a. fordi den var basert på en særlov som ble gitt tilbakevirkende kraft og fordi en såvidt stor andel av den regnskapsmessige avskrivning som fant sted var basert på beregnede tap som skyldtes en omfattende gjeldskrise og sammenbrudd i eiendomsmarkedet. Senere er betydelige beløp som ble nedskrevet som tapt fremført som inntekter i de samme bankene, da det har vist seg at tapene likevel ikke ble realisert. Disse medlemmer vil videre vise til at tapsforskriftene fra 1. januar 1992, etter at aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank ble nedskrevet til null og staten hadde overtatt de to bankene, tillot et noe lengere tidsperspektiv på verdsettelsen av eiendomsverdier enn de forskriftene gjaldt i 1991, noe som ytterligere bekrefter usikkerheten ved tapsvurderingene. Dessuten må bankkrisen sees i lys av myndighetenes sterke medvirkning til krisen gjennom en sterk vekst i Norges Banks utlån basert på en politisk bestemt lavrentepolitikk som det ikke var realøkonomisk grunnlag for. Disse medlemmer vil dessuten vise til at forretningsverdi (goodwill) overhodet ikke var tatt med i den regnskapsmessige vurderingen av verdiene i bankene ved den irregulære statlige overtagelsen. Disse medlemmer vil videre vise til at det er stor forskjell mellom et drastisk virkemiddel som å nedskrive aksjekapitalen til null og en nedskrivning av aksjekapitalen til et symbolsk beløp. Disse medlemmer vil bemerke at aksjonærene ville ha vært tilfreds med at staten hadde vært imøtekommende nok til at en viss andel av aksjekapitalen ble beholdt, slik at de i hvert fall hadde en mulighet til å kunne beholde en liten andel av aksjeverdien og en tilsvarende andel av utviklingspotensialet i de respektive bankene. Disse medlemmer viser til sin motstand mot både den særlov som gav hjemmel for nedskrivning av aksjekapitalen og sin motstand mot den behandling de tidligere aksjonærene ble utsatt for. Disse medlemmer har ved flere anledninger fremmet forslag om kompensasjon til de tidligere aksjonærene ved å tilby dem forkjøpsrett med rabatt ved salg av aksjer i de bankene hvor de tidligere var aksjonærer. Disse medlemmer konstaterer at disse forslagene dessverre er blitt nedstemt. Disse medlemmer finner det uheldig at Regjeringen også har motsatt seg ulike forslag som kunne ha bidratt til å gjenreise et bredt, privat, nasjonalt eierskap bl.a. med utgangspunkt i de tre største forretningsbankene. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til sine tidligere forslag om forsert privatisering av de tre største forretningsbankene, og sine forslag om at en slik privatisering burde inngå som en del av en strategi for økt privat eierskap og økt eierspredning bl.a. ved rabatt eller skattestimulans til privatpersoner. Disse medlemmer understreker at statens behandling av de tidligere aksjonærene bidro til at tilliten til og interessen for aksjeie bl.a. i banker i betydelig grad ble svekket. Disse medlemmer mener at hensynet til å styrke det brede, private eierskap i Norge burde tilsi en langt mer aktiv strategi fra myndighetenes side for å få trukket de tidligere såvel som nye aksjonærer med som medeiere i norske finansinstitusjoner og andre bedrifter. Disse medlemmer konstaterer at staten ved den særlov som

ga grunnlag for nedskrivningen av aksjekapitalen også grep inn i de tidligere aksjonærenes etablerte rettsforhold, slik at loven også var betenkelig i forhold til Grunnlovens regel om at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft."

4.5.3 Krisen i Den norske Bank

Komiteen understreker innledningsvis at behandlingen av bankaksjonærene var en annen i Den norske Bank enn i Kreditkassen og Fokus Bank og at problemstillingen vedrørende Den norske Bank vil avvike til dels sterkt fra den som ligger til grunn for diskusjonen i tilknytning til de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nedskrivning av den gjenværende aksjekapital i Kreditkassen og Fokus Bank til null.

Komiteen konstaterer at siden de ordinære aksjene i Den norske Bank ble nullstillet på et vesentlig senere tidspunkt enn aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank blir problemstillingen i tilknytning til skattefradrag som fulgte av skattereformen av 1992 uten interesse i forhold til aksjonærene i Den norske Bank.

Komiteen viser til at Den norske Bank ble etablert gjennom fusjon mellom Bergen Bank og Den norske Creditbank iverksatt 17. april 1990 og at den fusjonerte banken, Den norske Bank, ble Norges klart største bank med en forvaltningskapital på om lag 200 mrd. kroner, dvs. ca. en tredjedel av den samlede forvaltningskapitalen i alle norske banker. Komiteen registrerer at dokumentene fra konsesjonsbehandlingen viser at både Finansdepartementet og Kredittilsynet var bekymret for den økonomiske stillingen i DnC og at dette var motiverende for fusjonen.

Komiteen viser til at DnC vokste relativt sterkt på 80-tallet og at forvaltningskapitalen i morbanken økte til mer enn det firedobbelte i tidsrommet 1980-87, for så å synke fra 1987. Komiteen registrerer videre at denne veksten skyldtes for en stor del utlånsvekst, som i årene 1984-87 lå på henholdsvis 31 pst., 26 pst., 27 pst. og 13 pst. Komiteen registrerer at også Bergen Bank vokste meget sterkt på 1980-tallet og at morbanken femdoblet sin forvaltningskapital fra 1980 til 1989. Komiteen viser til at veksten i forvaltningskapital skyldes den sterke utlånsøkningen og at den årlige veksten i årene 1984-89 lå på henholdsvis 35 pst., 44 pst., 42 pst., 17 pst., 23 pst. og 21 pst. og følgelig høyere enn i DnC. Komiteen registrerer for øvrig at Bergen Bank fikk positive resultater i hele perioden 1983-89.

Komiteen viser til at regnskapsmessig ble de to bankene slått sammen fra 1. januar 1990 og at bankens resultat sank betydelig fra 1989 til 1990 for så å bli ytterligere forverret i 1991 og 1992. Komiteen registrerer at banken fikk positivt driftsresultat i 1993.

Komiteen har merket seg at ved utgangen av 1990 hadde Den norske Bank en kapitaldekning som tilfredsstilte gjeldende krav pr. 31. desember 1990, men at banken i årsberetningen opplyste at den ved uendret volum ikke ville klare å oppfylle det nye internasjonale kapitaldekningskravet som ville tre i kraft fra 1. januar

1993. Komiteen konstaterer således at banken i 1991-93 mottok et totalt kapitalinnskudd fra Statens Banksikringsfond, Forretningsbankenes Sikringsfond og Realkreditt-aksjonærene på i alt 8 309 mill. kroner.

Komiteen registrerer at som ledd i ovennevnte kapitaltilførsel mottok Statens Banksikringsfond 1. desember 1991 søknad om tilførsel av preferansekapital på 3 250 mill. kroner. Komiteen registrerer at Den norske Bank i søknaden viser til at det var umulig å skaffe til veie den nødvendige kapital gjennom en ordinær emisjon.

Komiteen viser til at styret i Statens Banksikringsfond kom frem til at man skulle ta bankens søknad om tilførsel av preferansekapital på 3 250 mill. kroner til følge og kapitalen skulle utbetales etter at generalforsamlingen hadde truffet de nødvendige vedtak. Komiteen registrerer at med utgangspunkt i avtalen mellom partene av 2. desember 1991 ville Den norske Bank sammenlignet med de andre to bankene få en kompleks kapitalstruktur og at denne kapitalstrukturen ble viktig da banken fikk behov for ny tilførsel av kapital høsten 1992 og bankens kapital skulle nedskrives mot udekket underskudd pr. 31. desember 1992. Komiteen registrerer videre at Statens Banksikringsfond satte en rekke vilkår for preferansekapitalinnskuddet hvor et av de sentrale vilkår gjaldt nedskrivningen av aksjenes pålydende fra kr 100 til kr 10.

Komiteen registrerer at på bankens generalforsamling 8. april 1992 ble nedskrivningen vedtatt med 11 378 682 mot 1 403 303 stemmer og at i tillegg til avtalen om kapitaltilførsel bygget vedtaket på revidert statusoppgjør pr. 31. desember 1991. Komiteen registrerer for øvrig at årsoppgjøret viste at 85,8 pst. av aksjekapitalen i Den norske Bank regnskapsmessig var tapt.

Komiteen viser ellers til at avtalen av 2. desember 1991 blant annet forutsatte at banken ervervet Realkreditt.

Komiteen registrerer at ved gjennomføringen av den avtalte emisjonen av preferanseaksjer mai-juni 1992 måtte Statens Bankinvesteringsfond tegne aksjer for 1 639 mill. kroner, noe som gjorde det til bankens største aksjonær med 55,61 pst. av den samlede aksjekapitalen.

Komiteen viser til at Statens Banksikringsfond utover i 1992 fulgte opp situasjonen i Den norske Bank. Komiteen viser til at bankens resultat for første kvartal var svakere enn budsjettert, tilsvarende viste halvårsregnskapet et resultat etter tap på -1 162 mill. kroner, hvilket var langt dårligere enn både opprinnelig og revidert budsjett. Komiteen registrerer at både bankens ledelse og Statens Banksikringsfond uttrykte bekymring for bankens inntjening.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at på dette tidspunktet hadde banken fått nytt styre og ny ledelse som hadde en egeninteresse i å uttrykke sterk bekymring for banken fordi ansvaret for situasjonen kunne pålegges tidligere styre

og ledelse, mens den nye ledelsen også ville kunne nyte godt av senere tilbakeføring av tapsavsetninger og andre eventuelle forbedringer. Disse medlemmer kan ikke se at skifte av ledelse har viet den nødvendige oppmerksomhet fra Bankkommisjonens side og dermed heller ikke den egeninteresse styret og bankledelse hadde av å svartmale situasjonen i de nærmeste årene etter at de tiltrådte.

Komiteen registrerer videre at Statens Banksikringsfond oktober 1992 antok bankens kapitaldekning ville være for lav ved årets utgang, og at det ville være behov for ytterligere tilførsel av egenkapital.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser i denne sammenheng til at banken ikke så andre alternative kapitalkilder enn Statens Banksikringsfond.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at det var vanskelig å se alternative kapitalkilder til Statens Banksikringsfond når landets myndigheter, som sto bak Banksikringsfondet, hadde sørget for lovgivning som gjorde utenlandske kapitalkilder uaktuelle, samt sterke begrensninger på nasjonale kilder.

Komiteen registrerer også at i forbindelse med drøftelsen av en mulig nedskrivning av aksjekapitalen ble forholdet til forretningsbankloven § 32 sjette ledd tatt opp, herunder hva som var ment med "aksjekapital" i bestemmelsen. Komiteen registrerer videre at det ble konkludert med at det ikke var grunnlag for å benytte forretningsbankloven § 32 sjette ledd i forhold til Den norske Bank, som jo ikke hadde tapt 75 pst. av sin aksjekapital. Komiteen viser til at dette skyldtes at begrepet "aksjekapital" også måtte antas å omfatte preferanseaksjekapitalen på 2 375 mill. kroner som var skutt inn i juni 1992. Komiteen registrerer at med utgangspunkt i disse forholdene fikk forretningsbankloven § 32 nytt sjuende ledd den 8. januar 1993. (Bestemmelsen fastsatte at hjemmelen for tvangsnedskrivning i § 32 sjette ledd også gjaldt der revidert statusoppgjør viser at en bank har mindre enn 25 pst. igjen av kapitalen i en eller flere klasser med dårligst prioritet.) Komiteen konstaterer imidlertid at slik begivenhetene i Den norske Bank utviklet seg, kom bestemmelsen aldri i bruk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at når regjeringen og stortingsflertallet møtte en hindring av lovmessig art for å gjennomføre det de ønsket, f.eks. nedskrivning av aksjekapitalen, så løste man dette enkelt og elegant ved å sikre seg den lovmessige hjemmel for det man ønsket. I så måte bekrefter det nye syvende leddet i § 32 i forretningsbankloven som ble innført den 8. januar 1993 de synspunkter disse medlemmer har om en

total umoralsk oppførsel, som i beste fall strider mot Grunnlovens ånd.

Komiteen viser til at i forbindelse med ytterligere kapitaltilførsel ble det inngått avtale mellom Statens Banksikringsfond og Den norske Bank 23. november og 14. desember 1992. Komiteen registrerer at avtalen satte en rekke vilkår for kapitaltilførselen. Et krav om opphevelse av forbudet mot at en enkelt aksjonær stemte for mer enn 10 pst. av aksjene som fulgte av vedtektene ble godtatt på ekstraordinær generalforsamling 22. desember 1992. Komiteen konstaterer at vedtaket ble truffet med overveldende flertall (97 214 682 mot 282 499 stemmer).

Komiteen registrerer at i henhold til avtalen av 23. november og 14. desember 1992 var det en ubetinget forutsetning at generalforsamlingen skrev ned bankens ordinære aksjekapital, preferansekapital 3 og preferansekapital 2 mot udekkede tap pr. 31. desember 1992.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at bankens nye ledelse og nye styre selvsagt ikke hadde noen interesse av eller noe å stille opp mot når det gjaldt de kravene som staten forlangte innfridd. Det er ikke vanskelig å forstå oppgittetheten hos mange gamle DnB-aksjonærer når verken bankledelse, bankstyre eller myndighetene overhodet var interessert i å vurdere de rettslige og moralske rettigheter til mange tusen småaksjonærer.

Komiteen registrerer ellers at våren 1993 ble revisjonsfirmaet Forum Touche Ross engasjert til å foreta en alternativ verdvurdering av aksjekapitalen i Den norske Bank pr. 31. desember 1992, idet det fulgte av avtalen om kapitalinnskudd m.v. at en slik alternativ verdvurdering skulle innhentes.

Komiteen konstaterer at bankens ordinære generalforsamling 30. mars 1993 traff vedtak om nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen og av preferansekapital 3 og 2 og at vedtaket om nedskrivning ble truffet med 204 250 901 stemmer, mens 4 996 247 stemmer ble avgitt mot forslaget. Komiteen registrerer at flertallet var overveldende og at bare 2,3 pst. av det totale antall stemmer ble avgitt mot nullstilling.

Komiteen har også merket seg at selv om stemmerettsbegrensningen på 10 pst. som ble opphevet 22. desember 1992, fortsatt hadde stått ved lag, ville forslaget om nullstilling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapital, og deler av preferansekapitalen, blitt vedtatt med et flertall på 93,3 pst. av de avgitte stemmer.

Komiteen viser til at problemene i kredittforetaket Realkreditt startet for fullt i 1990, da regnskapet viste et negativt driftsresultat, hovedsakelig som følge av store tap på utlån. Komiteen viser også til at foretaket som pr. 30. september 1991 ble omdannet til aksjeselskap etter hvert fikk et betydelig likviditetsproblem.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, registrerer at når staten arbeidet for å finne en varig løsning for Realkreditt må dette ses i sammenheng med at en konkurs for Realkreditt ville ha rammet hele det norske obligasjonsmarkedet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er uenig i påstanden om at en konkurs for Realkreditt ville ha rammet hele det norske obligasjonsmarkedet. Her virker det som om konsekvensene dramatisk overdrives for å skape et forsøk på rettferdiggjøring av myndighetenes krav om at DnB måtte overta Realkreditt.

Komiteen konstaterer at med virkning fra 1. januar 1992 ble Realkreditt A/S overtatt av Den norske Bank som heleid datterselskap.

Når det gjelder bakgrunnen for Den norske Banks overtagelse av Realkreditt viser komiteen til at det utover i 1990 ble stadig klarere at Realkreditt hadde problemer og ved utgangen av 1991 utgjorde netto misligholdte lån (etter tapsavsetninger) i Realkreditt 1 583 mill. kroner. Komiteen viser videre til at våren 1991 ble Realkreditts innlånsituasjon meget vanskelig og høsten 1991 var situasjonen ytterligere forverret og selskapet avholdt et møte med Finansdepartementet 20. november 1991. Komiteen registrerer at Den norske Bank også ble trukket inn i arbeidet med å finne en løsning for Realkreditt. Komiteen registrerer at man festet seg ved to alternativer til langsiktig løsning: 1) Gjøre Realkreditt til et datterselskap av Den norske Bank mot at Realkreditts eiere deltok i en oppkapitalisering med 500 mill. kroner i kjernekapital og et tilsvarende beløp i tilleggskapital. 2) Splitte opp Realkreditt på en slik måte at dårlige lån ble tatt ut og "fundet" ved et større lån i Norges Bank. Komiteen registrerer i denne forbindelse at i valget mellom de to mulige løsningene som hadde vært fremme - ønsket Den norske Bank den løsning som innebar at banken kjøpte lån og andre aktiva fra Realkreditt i en slik takt at det ville bli mulig å løse Realkreditts fundingproblem. Komiteen registrerer også at ifølge kommisjonen trer det klart frem at banken ikke selv ønsket alternativet med kjøp av hele Realkreditt. Komiteen registrerer videre at ifølge kommisjonen ønsket hverken Realkreditt eller Finansdepartementet den løsning som banken foretrakk. Den norske Bank ble underrettet om at det alternativ som banken foretrakk, ikke var aktuelt. Komiteen viser for øvrig at bankens ledelse for sin del la til grunn at den ikke var i en slik posisjon at den kunne insistere på den løsning den selv anså for å være den beste.

Komiteen viser til at som ledd i den totalløsning partene avtalte skulle Den norske Bank kjøpe Realkreditt for 250 mill. kroner mot at de store aksjonærene i Realkreditt kjøpte ordinære aksjer i Den norske Bank for et tilsvarende beløp.

Komiteen registrerer at et særskilt spørsmål gjaldt å komme frem til en avtale om den prioritert som den

friske kapitalen fra Realkreditt-eierne skulle få og det var i første rekke denne delen av den samlede operasjonen som rammet eierne av ordinær aksjekapital i Den norske Bank.

Komiteen registrerer videre at Forretningsbankenes Sikringsfond foreslo å konvertere sin preferansekapital på 939 mill. kroner til aksjer og at denne aksjekapitalen skulle gå inn i en stor klasse sammen med bl.a. den eksisterende aksjekapitalen og de 245 mill. kroner i ordinær aksjekapital som Realkreditt-eierne skjøt inn som et ledd i selve kjøpet av Realkreditt. Komiteen viser til at ifølge kommisjonen kunne denne løsningen ha innebåret at de ordinære aksjonærenes aksjer ikke hadde blitt skrevet helt ned til null. Komiteen registrerer at Den norske Bank gikk sterkt imot den konvertering av preferansekapital til aksjekapital som forslaget fra Forretningsbankenes Sikringsfond forutsatte. Komiteen registrerer videre at ifølge kommisjonen (s. 224):

"er det på det rene at bankledelsen på denne måten selv medvirket til å avskjære en løsning som - sett i ettertid - ville ha bidratt til å hindre nulling av den ordinære DnB-aksjen vinteren 1992-93."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at det her kommer klart frem at den nye ledelsen i DnB ikke hadde noen interesse av å arbeide for å hindre en nulling av de ordinære DnB-aksjene inntil 1992-93, når også den nye ledelsen som var satt inn, søkte å ivareta interessene til den nye hovedaksjonæren, staten. Disse medlemmer finner det derfor noe søkt når det fremstilles som om bankledelsen og det nye styret skulle være interessert i å ivareta de gamle aksjonærenes interesser. Slik disse medlemmer ser det var bankledelsens oppgave å ivareta synspunktene til den nye hovedaksjonæren, staten.

Komiteen har ellers merket seg at avtalen om kjøp av Realkreditt innebar at DnB kunne kreve verdifastsettelsen på 250 mill. kroner fraveket, men at denne adgangen ikke ble benyttet. Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen fremstår det i ettertid som uheldig at den opprinnelige prisen på 250 mill. kroner for Realkreditt ble stående.

Komiteen registrerer at etter kommisjonens syn fremtrer det som nokså klart at Den norske Bank aksepterte å overta Realkreditt fordi banken reelt, om ikke formelt, anså seg for å være i en tvangssituasjon og at tvangen skyldtes at Realkreditt-operasjonen ble gjort til en del av en samlet kriseløsning som banken var helt avhengig av. Komiteen vil bemerke at banken objektivt sett befant seg i en tvangssituasjon som særlig var bestemt av bankens økonomiske stilling. Hvorvidt banken var i en slik stilling at den var avhengig av en samlet kriseløsning som inkluderte Realkreditt er etter komiteens vurdering et annet spørsmål, staten måtte i alle tilfeller ha sikret Den norske Bank.

Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen hadde kjøpet av Realkreditt etter alt å dømme negativ betydning for virksomheten i Den norske Bank i 1992 på flere måter i tillegg til ekstra tap som banken ble påført, blant annet bidro Realkreditt-kjøpet til å gjøre fundingsituasjonen i Den norske Bank enda mer utsatt. Komiteen viser til at banken selv beregnet nettotapet på Realkreditt i 1992 til 773 mill. kroner og sammenholdt med tilførsel av ordinær aksjekapital på 245 mill. kroner som Realkreditt-aksjonærene ifølge avtalen tilførte banken, kan nettotapet for Den norske Bank i 1992 anslås til ca. 530 mill. kroner.

Komiteen viser til at et tap på ca. 530 mill. kroner på Realkreditt-engasjementet i 1992 ikke på noen måte er stort nok til å oppveie morbankens negative ubalanse på nesten 2,8 mrd. kroner. Komiteen registrerer således at Realkreditt-engasjementet alene ikke kan forklare mer enn en beskjeden del av de tap ifølge det reviderte regnskapet for 1992 som lå til grunn for nullstillingen av den ordinære aksjekapitalen, og av store klasser av preferansekapital, i Den norske Bank. Komiteen har imidlertid merket seg kommisjonens påpeking av at de nettotap i 1992 som stammet fra Realkreditt kan ha interesse i den grad marginene mellom nullstilling og en større eller mindre positiv verdi på den ordinære aksjekapitalen ellers er små.

Når det gjelder bankens verdi viser komiteen til at det regnskapsmessige grunnlag som generalforsamlingens vedtak 8. april 1993 om nullstilling av de ordinære aksjene bygget på var årsregnskapet for 1992 og den uavhengige vurderingen som ble innhentet fra revisjonsfirmaet Forum Touche Ross. Komiteen registrerer at årsregnskapet blant annet viste et driftsunderskudd etter tap på omlag 3 mrd. kroner både for morbanken og konsernet og at etter skatt og diverse disponeringer av fond ble morbankens udekkede underskudd på -2 768 mill. kroner. Komiteen har merket seg at balansen viser at den bokførte egenkapitalen var positiv. Komiteen registrerer videre at morbankens egenkapital utgjorde 172 mill. kroner og for konsernet var den bokførte egenkapital på 286 mill. kroner, mens den regnskapsmessige verdi av konsernet var på 5 138 mill. kroner. Komiteen har således merket seg at situasjonen i Den norske Bank før nullstillingen var annerledes enn situasjonen i både Kreditkassen og Fokus Bank idet det reviderte statusoppgjør for de to sistnevnte bankene viste at egenkapitalen ved utløpet av 3. kvartal 1991 var tapt med stor margin.

Komiteen registrerer at den nokså komplekse kapitalstrukturen i Den norske Bank innebar at den ordinære aksjekapitalen lå i bunnen og gikk tapt først ved nedskrivningen mot udekket tap, og deretter fulgte de lavest prioriterte preferansekapitalklassene. Komiteen registrerer videre at når banken på nullstillingstidspunktet hadde positiv egenkapital, har det sammenheng med at staten skjøtt inn en del av sine midler i form av preferanseaksjekapital i stedet for ved ordinær preferansekapital. Komiteen viser til at hele preferanseaksjekapitalen, som utgjør en del av bankens

egenkapital, var i behold etter at nedskrivningen mot udekket tap var fullført. Komiteen registrerer at man således var i en situasjon der morbankens bokførte egenkapital (aksjekapital minus udekket underskudd) før operasjonen var på 172 mill. kroner, mens hele preferanseaksjekapitalen på 2 375 mill. kroner var i behold etter at nedskrivningen mot udekket tap var fullført.

Komiteen viser til at i henhold til avtale av 14. desember 1992 skulle Den norske Bank medvirke til å få utarbeidet en vurdering av om den aksjekapitalen og preferansekapitalen som var forutsatt nedskrevet kunne ha noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper. Komiteen registrerer at revisjonsfirmaet Forum Touche Ross i brev av 19. mars 1993 til Statens Banksikringsfond konkluderte med at det pr. 31. desember 1992 ikke forelå vesentlige netto merverdier utover bokførte verdier. Komiteen registrerer videre at Forum Touche Ross ikke foretok en avkastningsverdivurdering blant annet fordi (s. 234):

"(e)n av de grunnleggende forutsetningene for å beregne verdien av et foretak på basis av fremtidig avkastning er at foretaket har økonomisk evne til å fortsette driften med egne midler til evt. verdier kan realiseres gjennom fremtidig inntjening."

Komiteen registrerer at konklusjonen fra Forum Touche Ross lyder (s.234):

"Den videre drift er etter vår oppfatning avhengig av at banken blir tilført ovennevnte kapital på 1 500 mill. kroner fra Statens Banksikringsfond.

På bakgrunn av ovenstående er det vår vurdering at bankens ordinære aksjekapital ikke kan ansees å ha noen verdi."

Komiteen registrerer videre at denne konklusjonen ble lagt til grunn for generalforsamlingens vedtak 30. mars 1993 om nullstilling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank.

Komiteen viser til at også for Den norske Banks vedkommende har spørsmålet vært reist om bankens verdi virkelig var så lav som regnskapet for 1992 ga uttrykk for. Komiteen viser for øvrig til at det ifølge kommisjonen ikke fra noe hold er hevdet at den samlede egenkapitalen var tapt, slik at problemstillingen er bare hvorvidt den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen med lavest prioritet innenfor den samlede egenkapitalen i banken faktisk var tapt.

Komiteen registrerer at på bakgrunn av beregninger knyttet opp mot reduksjon av tapsavsetningenes størrelse kan kommisjonen ikke se bort fra at den regnskapsmessige verdi av Den norske Bank ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært så mye større enn den som ble lagt til grunn for nullstillingen slik at den ordinære aksjekapitalen hadde en viss verdi. Komiteen viser til at om en slik verdi faktisk forelå og hvor stor den i så fall var, ifølge kommisjonen bare kan avgjøres gjennom inngående arbeid med grunnlaget for bankens tapsavsetninger sett i lys av forholdene ved årsskiftet 1992-93.

Komiteen registrerer for øvrig at kommisjonens vurderinger vedrørende tilbakeføringer og reserver etter nullstillingen ifølge kommisjonen bekrefter inntrykket av at forskjellen mellom underdekning og positiv egenkapital var mer marginal i Den norske Bank enn i de to andre bankene.

Komiteen registrerer at kommisjonen ikke har grunnlag for å si at det skjønn som ble utøvet da tapsavsetningene i årsregnskapet for Den norske Bank for 1992 ble fastsatt, lå utenfor de rammer som regelverket åpnet for.

Komiteen viser til at kommisjonen har innhentet en uavhengig vurdering av om det på nullstillingstiden kunne være grunnlag for å vurdere avkastningsverdien av de tre bankene og - i tilfelle positivt svar - av hva verdien kunne antas å være. Komiteen registrerer at oppdraget ble gitt til det danske firmaet Bjarne Jensen Consult ApS. Komiteen registrerer at firmaets rapport, som er avgitt 12. juni 1998, konkluderer med at det ikke var realistisk å forestille seg at aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank hadde noen verdi, mens for Den norske Banks del er konklusjonen den motsatte. Komiteen registrerer videre at under forutsetninger som rapporten gjør nærmere rede for, antar Bjarne Jensen Consult ApS at banken ved årsskiftet 1992-93 hadde en betydelig positiv verdi målt etter avkastningsverdidetring.

Komiteen har merket seg kommisjonens understrekning av at rapporten ikke gir grunnlag for noen endelig verdsetting av aksjene i Den norske Bank ved årsskiftet 1992-93. Når det gjelder en eventuell endelig verdsetting heter det i rapporten (s. 245):

"På det foreliggende grundlag er vi imidlertid ikke i stand til at prissatte aktierne, hvilket vil krøve et større utregningsarbeide med at skaffe og vurdere informasjon, der var tilgjengelige på daværende tidspunkt."

Komiteen registrerer for øvrig kommisjonens understreking om at konklusjonene fra firma Bjarne Jensen Consult ApS ikke må leses som noen definitivt avgivelse av verdien av Den norske Bank ved årsskiftet 1992-93.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil bemerke at hvis beregningene var riktige, burde det ha vært kjøpeinteresse for banken, noe det ikke var. Flertallet vil her vise til at avkastningsberegninger ikke har noen verdi med mindre økonomiske aktører er villige til å sette inn egne penger med basis i slike beregninger. Etter flertallets vurdering må ikke staten som "siste" investor legge slike beregninger til grunn for de krav staten stiller for å gå inn med kapital eller for vedtak om å skrive ned kapital.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at dersom man hadde benyttet lovgivningen fra det tidspunkt den såkalte krise dukket

opp, nemlig å sette banken under offentlig administrasjon, koblet sammen med en statsgaranti for kreditorer, viser ukklarheten om disse beregninger helt åpenbart at DnB hadde en positiv verdi som staten la beslag på i strid med Grunnlovens bestemmelser om erstatning ved ekspropriasjon. Ved den opprinnelige lovgivning om enten offentlig administrasjon eller medføring av avvikling, ville åpenbart "goodwill"-verdiene av DnBs kundenett, filialnett og verdensomspennende kontaktnett ha vært tillagt en betydelig verdi. Disse medlemmer vil også hevde at når det hevdes at det ikke var kjøpere til DnB så kan det skyldes at det ikke var interesse for det hos ledelse eller styret, som var i realiteten innsatt av staten, og som deres aksept av nulling av aksjene demonstrerte, ikke hadde egentlig interesse for banken eller aksjonærene. I tillegg kommer at myndighetenes lovgivning hindret at utenlandske interessenter ble gitt noen anledning til å vurdere overtakelse fordi myndighetenes ønske om å styre finansstrukturen og lovgivning for øvrig som myndighetene styrer, hindret dette. Det er åpenbart at myndighetenes interesse var i å overta banken uten å betale noe for den, og ikke det som det ble hevdet, nemlig såkalt å "redde banknæringen", idet det siste kunne ha vært organisert gjennom den eksisterende lovgivning om offentlig administrasjon koblet sammen med statsgaranti for å sikre kreditorer.

Komiteen viser til at kommisjonen i den videre verddivurdering nøyer seg med å *forutsette* at Den norske Bank ved nullstillingstiden hadde en avkastningsverdi som var så stor at også den ordinære aksjekapitalen etter en slik vurdering kan ha hatt positiv verdi. Komiteen registrerer at spørsmålet så blir om en endelig konklusjon i retning av at Den norske Bank ved nullstillingstiden hadde en avkastningsverdi som var så stor at også den ordinære aksjekapitalen etter en slik vurdering kan ha hatt positiv verdi, ville få konsekvenser for den rettslige stilling til de aksjonærer som mistet sine aksjer gjennom vedtaket i Den norske Banks generalforsamling 30. mars 1993. Komiteen registrerer videre at svaret ifølge kommisjonen vil avhenge av aksjonærenes mulighet til å gjøre seg nytte av den antatte avkastningsverdi. Komiteen merker seg i denne sammenheng at ifølge kommisjonen synes bankens administrasjon og styre ikke på noe tidspunkt høsten og vinteren 1992-93 overfor Statens Banksinkringsfond eller revisjonsselskapet å ha tatt opp noen argumentasjon om det akseptable i at bankens avkastningsverdi ikke ble vurdert.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser videre til at i den situasjon som Den norske Bank var i på nullstillingstiden, ville bankens avkastningsverdi bare kunne hentes ut dersom en ny hovedaksjonær kunne hentes inn, og dersom den nye eier gjennom operasjonen kunne få kontroll med alle eller iallfall hoveddelen av aksjene i banken. Flertallet registrerer at ifølge kommisjonen var

kapitalmarkedet i Norge slik i det aktuelle tidsrom at det ikke er realistisk å anta at noen norsk kjøper sto klar til å skyte inn det nødvendige beløp (anslagsvis 8,5 mrd. kroner) i Den norske Bank. Flertallet viser til at et eventuelt salg av Den norske Bank til en utenlandsk kjøper i praksis bare kunne skje etter lovendring, jf. eierbegrensningen for utenlandske statsborgere, og at Den norske Banks aksjonærer ikke kunne ha noen berettiget forventning om slik lovendring til fordel for utenlandsk kjøp av den største forretningsbanken i Norge.

Flertallet konstaterer at på denne bakgrunn fremstår det etter kommisjonens vurdering som klart at Den norske Banks aksjonærer vinteren 1992-93 ikke hadde noen berettiget forventning om å kunne gjøre seg nytte av avkastningsverdien av Den norske Bank.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at dersom hovedinteressen til myndighetene var å redde og å få videreført DnB kunne de ha avgitt en kreditorgaranti og benyttet banklovgivningen om offentlig administrasjon inntil krisen var over. Det er således ikke riktig at det var en forutsetning for å sikre bankens aksjeverdier at de bare kunne hentes ut dersom en ny hovedaksjonær ble hentet inn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det kan heller ikke være slik at ikke tusenvis av norske småaksjonærer i landets største bank ikke burde kunne forvente bistand fra landets myndigheter gjennom lovendringer for å sikre sine sparepenger gjennom salg til en utenlandsk kjøper. Når staten raskt og effektivt endret lovgivningen for å tilgodese sine egne interesser i å overta Den norske Bank, så demonstrerer vel det nettopp at det var ivaretagelse av ønsket om å overta banken som styrte landets lovgivende flertall, og ikke f.eks. titusenvis av småaksjonærers interesser.

Komiteen registrerer at kommisjonen ikke ser det samme grunnlag for å rette kritikk mot den fremgangsmåte som vinteren 1992-93 ble benyttet overfor DnB-aksjonærene som mot fremgangsmåten høsten 1991 overfor aksjonærene i de to andre bankene. Komiteen viser i denne sammenheng til at det ikke ble fattet vedtak med hjemmel i forretningsbankloven § 32 sjette og sjuende ledd når det gjaldt Den norske Bank, og at når formell tvang ikke ble nødvendig overfor banken skyldtes det for det første at bankens ledelse i alle hovedstadier av kriseforløpet kom frem til enighet med Statens Banksikringsfond og andre instanser om hvilke tiltak som skulle settes i verk.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser også til at den andre - og formelt avgjørende - årsak var at alle avtaler om nedskrivning av aksjekapitalen mot tilførsel av ny kapital ble godtatt av bankens styre, representantskap og gene-

ralforsamling. Flertallet registrerer at når det gjelder spørsmål om staten burde ha tatt skritt til å etablere en egen "skjønnsrett" til å fastsette aksjenes egen verdi viser kommisjonen særlig til at mens vedtakene om nullstilling i 1991 i enhver forstand skjedde etter ensidig vedtak av staten, var operasjonen i DnB - både formelt og reelt - et langt stykke på vei bygget på gjensidig avtale der aksjonærene hadde adgang til å si nei. Flertallet påpeker videre at ifølge kommisjonen hadde de ordinære aksjonærene gjennom hele kriseforløpet en stemmevekt som satte dem i stand til å dominere generalforsamlingene i banken eller iallfall til å blokkere de avgjørende vedtak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det ikke kan forventes at den ledelse og det styret som var etablert i realiteten først og fremst var opptatt av å ivareta statens interesser, slik det tidligere er beskrevet. De såkalte gjensidige avtalene kan være som en avtale to mennesker inngår basert på at den ene personen retter en ladd revolver mot tinningen til den andre. Det å hevde at det var inngått en gjensidig frivillig avtale er først og fremst komisk.

Komiteen registrerer at kommisjonen, med utgangspunkt i den usikkerhet som ifølge kommisjonen hefter ved den regnskapsmessige verdi av Den norske Bank ved årsskiftet 1992-93, tar opp spørsmålet om noen er å bebreide for at aksjene ble besluttet nullt, og i tilfelle hvem. Komiteen registrerer således at ifølge kommisjonen er det tre grupper av aktører som vil måtte stå i fremste rekke i en vurdering av om enkelte sider av den måte som krisen i Den norske Bank ble håndtert på, gir grunn til å revurdere den verdsetting av den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank som fant sted ved årsskiftet 1992-93, staten, bankledelsen og bankens aksjonærer.

Komiteen viser til at etter kommisjonens syn hviler det formelle hovedansvar for nullstillingen av den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank på aksjonærene selv, idet alle formelt avgjørende beslutninger om kapitaltilførsel, nullstilling, m.v. ble truffet av generalforsamlingen i banken.

Komiteen har imidlertid også merket seg kommisjonens påpeking av at det var bankledelsen - og i siste instans styret - som hadde ansvaret for å forberede og utforme de forslag til vedtak som ble lagt frem for generalforsamlingen.

Når det gjelder statens ansvar har komiteen merket seg at kommisjonen viser til to sider av statens håndtering av Den norske Bank som kan by på tvil; dette gjelder den rolle som myndighetene spilte i forbindelse med Den norske Banks overtagelse av Real-kreditt og om situasjonen i Den norske Bank på nullstillingstidspunktet var så svak at behandling etter samme oppskrift som overfor aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank var berettiget.

Komiteen viser til at ifølge kommisjonen rammet de store tapene som Realkreditt-engasjementene påførte Den norske Bank i 1992, den lavest prioriterte kapitalen, derunder den del av den ordinære aksjekapitalen som stammet fra bankens gamle aksjonærer. Komiteen registrerer at noen slik ekstrabelastning på den kapitalen som hadde lavest prioritet, ifølge kommisjonen, ikke ville ha inntrådt dersom Den norske Bank utelukkende hadde vært tilført "ren" preferanse(aksje)kapital fra staten. Komiteen viser for øvrig til at etter kommisjonens syn kunne virkningen ha blitt mildnet dersom bankledelsen hadde fått bedre tid til å gjennomføre en tilfredsstillende prissetting på Realkreditt. Komiteen registrerer at ifølge kommisjonen må staten gjennom Finansdepartementets aktivitet for å få til en krisepakke for Den norske Bank og Realkreditt samlet, ta sin del av skylden for denne delen av kriseforløpet i Den norske Bank.

Komiteen registrerer at kommisjonen i forbindelse med statens håndtering av krisen i Den norske Bank tar opp spørsmålet om Statens Banksikringsfond burde ha arbeidet mer aktivt med å lete etter alternative metoder for å løse finansieringsbehovet i Den norske Bank vinteren 1992-93, jf. at banken på denne tiden var vesentlig bedre stilt enn de to andre forretningsbankene på den tid da aksjene i disse Kreditkassen og Fokus Bank ble skrevet ned til null. Komiteen registrerer her at initiativet til avtalen mellom Statens Banksikringsfond og Den norske Bank høsten 1992 ikke kom fra Statens Banksikringsfond, men fra bankens egen ledelse. Komiteen registrerer for øvrig at kommisjonen anser det som klart at bankledelsen ikke på noe tidspunkt mellom den første avtalen og generalforsamlingens vedtak 30. mars 1993 tok noe initiativ til å få Statens Banksikringsfond med på å ta andre virkemidler i bruk for å dekke bankens kapitalbehov.

Komiteen registrerer at både skriftlig og muntlig dokumentasjon ifølge kommisjonen gjør det tvert imot klart at bankledelsens eneste - og i alle fall dominerende - mål høsten 1992 var å sikre Den norske Bank frisk kapital med hovedmotivet å hindre at Den norske Bank i løpet av året kom under kravet om 8 pst. kapitaldekning.

Komiteen har merket seg at ifølge kommisjonen er det ikke noe som tyder på at bankledelsen aktivt har søkt etter andre kriseløsningsmekanismer med større utsikt til å hindre nullstilling av den ordinære aksjekapitalen.

Når det gjelder hensynet til de opprinnelige aksjonærene i Den norske Bank har komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, videre merket seg at for kommisjonen påpekes det (s.253):

"som påfallende at bankledelsen gjorde så lite - om overhodet noe - for å få frem argumenter til fordel for løsningsmodeller som kunne ha vært egnet til å bevare en del av verdien for de ordinære aksjonærene."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det overhodet ikke påfallende at "bankledelsen gjorde så lite - om overhodet noe - for å få frem argumenter til fordel for løsningsmodeller som kunne ha vært egnet til å bevare en del av verdien for de ordinære aksjonærene", da dette nettopp bekrefter det disse medlemmer tidligere har hevdet at bankens ledelse ikke var opptatt av aksjonærenes interesser, men av statens interesser, og derved også av sine egne fremtidsinteresser når det gjaldt å forbli i bankledelsen. Dette var også årsaken til at disse medlemmer ser helt bort fra at det var såkalte avtaler mellom staten og de statlige organer og bankledelsen, som om dette var to atskilte parter.

Komiteen viser til at ifølge kommisjonen må et mulig initiativ med sikte på å oppnå en fornyet, uavhengig fastsettelse av DnB-aksjens verdi ved årsskiftet 1992-93 rettes mot bankens daværende styre og administrative ledelse, ikke mot Den norske Bank av i dag eller mot staten.

Komiteen registrerer avslutningsvis kommisjonens påpeking av at kommisjonen ikke har tatt noe standpunkt til om den ordinære aksjekapitalen i Den norske Bank faktisk hadde noen positiv verdi ved årsskiftet 1992-93, ei heller hvor stor en mulig positiv verdi av den ordinære DnB-aksjen ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært, men gitt uttrykk for at resultatet av den verdsettning av Den norske Bank aksjen som den gang ble foretatt, ikke er hevet over rimelig tvil. Komiteen viser for øvrig til Stortingets tidligere behandlinger av de aktuelle problemområdene på de ulike tidspunkt, jf. St.meld. nr. 2 (1991-92), jf. Budsjett-innst. S. IV (1991-92), St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 13 (1991-92) jf. Budsjett-innst. S. II (1991-92), Ot.prp. nr. 20 (1990-91) jf. Innst. O. nr. 31 (1990-91), Ot.prp. nr. 8 (1991-92) og Ot.prp. nr. 10 (1991-92) jf. Innst. O. nr. 14 (1991-92), St.meld. nr. 39 (1993-94) jf. Innst. S. nr. 213 (1993-94), Ot.prp. nr. 20 (1992-93) jf. Innst. O. nr. 47 (1992-93), St.prp. nr. 32 (1992-93) jf. Innst. S. nr. 78 (1992-93), Innst. S. nr. 279 (1995-96), Innst. S. nr. 202 (1996-97), Innst. S. nr. 178 (1997-98), Stortingsforhandlinger nr. 13 - 22. november (1991-92), jf. finansministerens redegjørelse av 17. oktober 1991.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil også vise til de ovennevnte stortingsdokumenter hvor det fremgår at Fremskrittspartiet kontinuerlig har stått for en helt annen politikk enn de øvrige partier i Stortinget. Det gjelder både penge- og kredittpolitikken og mangel på en uavhengig sentralbank, som er en av hovedårsakene til at krisen oppsto, og det gjelder de fleste vedtak om den såkalte krisehåndteringen. Det har således vært et alternativ helt fra begynnelsen av 1980-tallet og frem til i dag. For øvrig vil disse medlemmer vise til Aksel Damms bok "DnB - Banken som ble ranet forskriftsmessig" og er fortsatt av den oppfatning at staten, gjennom sin totale oppførsel, i realiteten har foretatt en overtakelse av

aksjonærenes verdier i DnB i strid med den ånd som ligger bak Grunnlovens § 105. Det vil senere derfor bli tatt opp forslag om tiltak som kan rette på dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre konstaterer at utviklingen i DnB atskiller seg fra de øvrige kriserammede banker ved at vedtakene om nedskrivning av aksjekapitalen ble fattet av bankens egne organer. Disse medlemmer mener at det er grunn til å reise tvil om hvilken reell handlefrihet DnBs organer hadde i den aktuelle situasjon, hvor Staten satt med en lovhjemmel for om ønskelig å ekspropriere hele banken. Disse medlemmer henviser for øvrig til sin merknad under punkt 4.5.2.

4.5.4 Håndteringen av bankkrisen i andre land

Komiteen viser til at et fast innslag i debatten om den norske bankkrisen har vært at bankkrisen i Norge ble håndtert på en annen måte enn sammenlignbare kriser i andre land. Komiteen viser særlig til at det blant annet har blitt hevdet at aksjonærer i kriserammede banker i et nærliggende land som Sverige ble behandlet mer lempelig enn aksjonærene i de tre store forretningsbankene i Norge.

Komiteen vil for øvrig vise til at Munthe-utvalgets utredning om bankkrisen i Norge (NOU 1992:30) ble avgitt allerede sommeren 1992 og utvalget hadde dermed ingen mulighet for å foreta en tilfredsstillende sammenligning av erfaringene i Norge og blant annet i Sverige og Finland, der bankkrisen ble akutt noe senere enn i Norge.

Komiteen registrerer at en rekke land i vårt nær-område ikke har opplevd bankkriser av mer generell karakter i de senere år, f.eks. Danmark, England og Tyskland.

Komiteen vil også understreke at OECD trekker erfaringene fra Norge, Sverige og Finland frem som eksempel på rask og effektiv krisehåndtering og fremhever som et positivt trekk at myndighetene tilførte nødvendig kapital og sikret bankene lønnsomhet uten samtidig å støtte de tidlige aksjonærene.

Komiteen registrerer at Frankrike ikke kan sies å ha opplevd noen bankkrise av mer generell karakter i de senere år, slik at bortsett fra krisen i storbanken Crèdit Lyonnais har bare noen mindre forretningsbanker blitt rammet av sin egen uforsiktige kredittpolitikk.

Komiteen registrerer at forretningsbanken Crèdit Lyonnais kom opp i alvorlige problemer etter at den gjennom noen år hadde fulgt en svært aggressiv vekststrategi med helt utilstrekkelig intern kontroll og ledelse. Komiteen viser til at den franske regjeringen var bankens eneste aksjonær og registrerer således at statlig eierskap ikke i seg selv gir noen garanti mot omfattende tap.

Komiteen viser til at fra USA er det særlig krisen i sparebanksystemet (Savings & Loans) som har vært trukket inn i den norske debatten. Komiteen registrerer at en vesentlig del av virksomheten til Savings &

Loans-bankene var å gi boliglån mot sikkerhet i boligen og at disse fikk problemer da rentenivået steg, idet bankene hadde gitt boliglån med lang løpetid til fast lav rente. Komiteen registrerer videre at myndighetene så seg nødt til å garantere for innskytternes midler, samt opprettet et eget selskap som overtok insolvente Savings & Loans-banker med sikte på å avvikle eller selge dem.

Komiteen registrerer at på mange måter var utviklingen i Sverige på flere punkter den samme som i Norge. Når det gjelder ulikheter vil komiteen blant annet vise til at reguleringen av utlånsrentene i Sverige ble opphevet samtidig som reguleringen av utlånsvolum ble fjernet høsten 1985, hvilket står i motsetning til situasjonen i Norge, der det i debatten nettopp har vært påpekt at utlånsrentene ble sluppet fri først flere år etter at myndighetene oppga å regulere bankenes utlånsvolum direkte.

Komiteen har også merket seg at den kraftige utlånsveksten kom noen år senere enn både i Norge og Danmark, slik at i toppåret 1988 var den nominelle utlånsveksten på hele 31 pst. og utlånsveksten holdt seg på et høyt nivå helt frem t.o.m. 1990.

Komiteen har videre merket seg at en stor del av utlånsveksten i bankene var knyttet til kjøp av fast eiendom og at det også var i eiendomssektoren, til forskjell fra i Norge, at bankene ble påført de største tapene.

Komiteen registrerer også en annen ulikhet ved at utlånstapene kom langt mer konsentrert over tid i Sverige enn i Norge, der tapstallene var høye i hele perioden 1987-93.

Komiteen viser til at problemene i de svenske bankene fikk kripe først høsten 1991 etter at finansieringsselskapene året før fikk problemer blant annet fordi en betydelig andel av selskapenes engasjementer var konsentrert til eiendomsmarkedet.

Komiteen registrerer at enkeltbanker i Sverige fikk forverret situasjon utover vinteren og våren 1992 og omfattende tiltak tvang seg frem og ved årsskiftet 1992-93 var det klart at krisen i enkeltinstitusjoner var gått over i en systemkrise. Komiteen registrerer at betegnelsen sikter til en gjennomgående og dyp krise i hele den finansielle sektor.

Når det gjelder virkemidlene som ble anvendt i Sverige har komiteen merket seg den såkalte bankstøds-garantin som den svenske regjeringen avga 24. september 1992 om at staten garanterte for at bankene og visse andre kredittinstitusjoner skulle kunne møte sine løpende forpliktelser i rett tid.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at den kan sammenlignes med de erklæringer som ble utstedt av norske myndigheter i september 1991. Flertallet registrerer at myndighetene i Sverige gikk videre idet det rettslig sett avgjørende skritt ble tatt da Riksdagen 18. desember 1992 ga sin tilslutning til regjeringens forslag om å stille den såkalte bankstøds-garantin.

Flertallet konstaterer at garantien gjaldt overfor alle som hadde fordringer på bankene, og det ble ikke satt noen form for maksimumsbeløp. Flertallet konstaterer også at eierne av bankaksjer uttrykkelig ble holdt utenfor garantien.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at en juridisk og rettslig bindende garanti som blir gitt av svenske myndigheter gjennom bankstødsgarantin, var noe ganske annet enn de juridisk og rettslige uforpliktende målsetninger om å assistere norsk banknæring som ble avgitt fra norske myndigheter. Dersom en tilsvarende rettslig juridisk garanti hadde vært avgitt fra norske myndigheter hadde det ikke vært nødvendig med fullstendig nulling av aksjer, men en nedskrivning koblet sammen med at verdistigning ikke skulle gis før staten hadde fått tilbakebetalt alle sine redningsbevilgninger.

Komiteen registrerer at i mai 1993 fikk Sverige en ny lov om statlig støtte til banker og andre kredittinstitutter. Komiteen viser til at loven gir staten anledning til å tvangsinnløse private aksjer i bankene og opprette en egen Prøvningsnämnd. Komiteen har særlig merket seg at dette organet tar utgangspunkt i de motstridende interesser som vil kunne oppstå mellom de opprinnelige aksjonærene og Bankstødsnämnden, f.eks. i tilfelle vedtak om tvangsinnløsning av aksjer. Komiteen konstaterer at i slike tilfeller kan Prøvningsnämnden etter en domstollignende prosess og på upartisk grunnlag fastsette aksjenes verdi. Komiteen registrerer at loven trådte i kraft så sent at den aldri ble anvendt i praksis, men dersom systemet hadde blitt prøvd, er det ifølge kommisjonen grunn til å tro at det ville ha skapt et langt bedre grunnlag for tillit til verdsettingen og - dermed - en annen debatt i ettertid enn den vi har fått i Norge. Komiteen viser i denne sammenheng for øvrig til at verdien av Gotabankaksjene ble fastsatt ved voldgift (skiljedom) og ikke ensidig av staten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at oppfatninger om krisehåndteringen i Sverige har stått sentralt i den etterfølgende debatt om hvordan bankkrisen ble håndtert i Norge, blant annet har det vært vanlig å hevde at det hadde vært bedre å bruke garantier, "slik som i Sverige", og at dette hadde vært tilstrekkelig til å redde de private aksjonærene i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB.

Flertallet registrerer at kommisjonens gjennomgang viser at denne oppfatningen av flere grunner er helt gal.

Med hensyn til den såkalte bankstødsgarantin i Sverige tok den sikte på å bevare tilliten til det finansielle systemet i Sverige og å hindre "rush" på enkeltbanker, og dette formålet hadde den felles med de erklæringer som både Finansdepartementet og Norges Bank sendte ut høsten 1991. Flertallet registrerer i denne sam-

menheng at den svenske, men ikke den norske "garantien" fikk en rettslig bindende form. Flertallet konstaterer imidlertid at etter kommisjonens syn er det rimelig å si at formålet - uten hensyn til denne ulikhet - ble nådd på omtrent samme måte i begge land.

Flertallet vil også vise til at det i debatten gjerne blir oversett at den svenske bankstødsgarantin tok sikte på å beskytte bankenes kreditorer, men ikke skulle gjelde overfor deres eiere.

Flertallet viser videre til det inntrykk som ikke sjelden blir gitt av at aksjonærene i svenske krisebanker ikke tapte noe, ikke er riktig. Flertallet viser i denne sammenheng til hvordan krisen i Gota Bank ble håndtert: Etter at det var konstatert at banken hadde tapt hele sin egenkapital, ble resultatet at også aksjonærene tapte sin kapital og at banken ble avviklet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at selv om kommisjonen foretar en gjennomgang og uttrykker en mening, så behøver ikke det å være noen bedre kvalifisert mening enn den andre kan ha. Det kan ikke anses slik at kommisjonens oppfatning kan være den "eneste og sannferdige mening".

Disse medlemmer vil påpeke at det var en enorm forskjell mellom en rettslig juridisk bankstødsgaranti og uttrykte målsetninger, idet det var de andre tingene som fulgte opp krav fra norske myndigheters side som hindret et eventuelt rush på enkeltbanker.

Disse medlemmer vil også påpeke at når det gjaldt Gota Bank så ble den avviklet ikke ved at staten ensidig fastsatte at aksjekapitalen var tapt og nullet det ut med støtte i lovgivning til å gjøre dette, men tvert om var det svenske systemet slik at det skulle være en uavhengig Prøvningsnämnd som skulle fatte denne avgjørelsen etter å ha hørt synspunkter både fra staten og bankaksjonærene. Det er nettopp denne meget betydelige forskjell som er en av hovedårsakene til den uttrykte mistillit overfor norske myndigheters krisehåndtering. Den norske henvisningen til domstolene hadde liten betydning så lenge også staten kunne forlange at aksjonærer som ville prøve en sak rettslig kunne risikere å måtte dekke både egne og statens saksomkostninger, mens det burde vært staten som hadde tilbudt å dekke alle saksomkostninger for å få en rettslig prøvelse av statens ensidige nulling. Disse medlemmer konstaterer at så ikke skjedde, men at staten aktivt gjorde hva den kunne for å hindre en uavhengig prøving av nullingene.

Komiteen viser til at når det gjelder Finland må enhver sammenligning mellom håndteringen av bankkrisen i Finland og i Norge ta hensyn til at krisen i den finske samfunnsøkonomien i første halvdel av 1990-årene var mye dypere enn i Norge, slik at håndteringen av bankkrisen i Finland ble vesentlig mer innvevd i håndteringen av samfunnets krise enn tilfellet var i Norge. Komiteen vil her vise til at det omslaget i økonomien, som begynte i 1989, ble kraftig forsterket

som følge av at eksporten til Sovjetunionen og Øst-Europa nesten falt bort.

Komiteen registrerer at et annet trekk i en sammenligning ligger i at bankkrisen i Finland for en stor del utspilte seg i sparebanksystemet, mens den norske krisen i langt større grad rammet forretningsbanker med private eiere. Komiteen viser til at som ledd i krisehåndteringen ble det i juni 1992 besluttet å fusjonere 41 sparebanker, dvs. om lag halvparten av alle sparebankene, til Sparbanken Finland og ved utgangen av året ble Sparbanken Finland avviklet gjennom salg til de konkurrerende finske sparebankgruppene for en rent symbolsk pris.

Komiteen registrerer ellers at deler av kriseløsningsmetoden i Finland for øvrig avviker såpass mye fra de som ble valgt i Norge at direkte sammenligning ikke er enkelt, blant annet ut fra den vekt som ble lagt på ulike varianter av "bad bank"-konseptet (dvs. at en større eller mindre del av de tapsutsatte engasjementene i en bank blir overført fra den ordinære banken til en egen institusjonell enhet). Komiteen viser særlig til at i lys av den norske debatten er det grunn til å nevne at interessene til private aksjeeiere også i Finland måtte stå tilbake for hensynet til stabiliteten i det finansielle system.

Komiteen registrerer at på tross av blant annet økonomiske nedgangstider, meget stor utlånsvest i midten av 1980-tallet og at utlånstapene i danske banker i prosent av utlån var gjennomsnittlig i samme størrelsesorden som i Norge, unngikk Danmark en systemkrise i den finansielle sektor i perioden 1987-93. Komiteen registrerer videre at kapitaltilførselen fra det offentlige til bankene har utgjort bare en liten brøkdel av den som fant sted i de øvrige nordiske land.

Komiteen viser til at når Danmark ikke fikk en systemkrise så skyldes det ifølge kommisjonen at de danske bankene gikk inn i krisen med en langt bedre soliditet enn de norske bankene, idet man i Danmark siden bankkrisen på 1930-tallet har stilt strenge kapitaldekningskrav til bankene. Som illustrasjon til at kravene har vært betydelig strengere enn i Norge viser komiteen til at ved overgangen til de internasjonale kravene som fulgte av BIS- og EU-reglene i Danmark innebar dette en markant lempning, mens den i Norge innebar en skjerpelse. Komiteen registrerer at for danske bankers del innebar dette at overgangen til BIS-reglene frigjorde kapital som kunne absorbere betydelige underskudd.

Komiteen har også merket seg at danske banker har lang tradisjon for å foreta avsetninger for tapstruede engasjementer ved at man i Danmark var tidlig ute med å kreve foretatt avsetninger for beregnede tap. Komiteen registrerer at det danske regelverk har vært og er fortsatt strengere enn det norske regelverket. Komiteen har også merket seg kommisjonens oppfatning som med støtte i danske forhold innebærer at strenge regler om tapsavsetninger vil kunne bidra til å forebygge kriser i banker. Komiteen registrerer også at etter hva kommisjonen har brakt på det rene har dan-

ske banker i liten grad tilbakeført tapsavsetninger som viste seg ikke å gå med til dekning av konstaterte tap. Komiteen registrerer følgelig at på denne måte har bankene bygget opp en ekstra støtpute mot tap.

Komiteen har merket seg kommisjonens påpeking av at Finanstilsynet i Danmark har gått langt grundigere til verks enn tilsynet i Norge. Komiteen registrerer at Finanstilsynet blant annet har ført meget aktivt tilsyn med at bankene løpende foretok avsetninger til forventede tap slik at bankenes regnskaper på best mulig måte avspeilet den reelle situasjon, herunder jevnlig oppsøkt bankene og foretatt gjennomganger på stedet.

Komiteen viser til at en særskilt utarbeidet rapport om Finanstilsynets tilsyn med danske bankers låneengasjementer fant sted på en hensiktsmessig måte konkluderer med at Finanstilsynets arbeid var en viktig årsak til at danske banker kom gjennom nedgangskonjunkturen uten større problemer.

Komiteen viser til at andre forhold som bidro til at banknæringen i Danmark ikke kom ut i den alvorlige krisen man hadde i Norge, Sverige og Finland blant annet var at liberaliseringen av de offentlige reguleringsreguleringene av bankenes virksomhet i Danmark startet nesten 10 år tidligere og ble gjennomført mer gradvis. Komiteen registrerer at dette ledet til at bankene fikk lengre tid til å tilpasse seg nye markedsmessige betingelser med blant annet økt konkurranse.

Komiteen har for øvrig merket seg kommisjonens påpeking av at det i andre land er ganske vanlig å møte uttrykk for at den renskarne modellen som ble valgt i Norge, er å foretrekke fremfor de improviserte som ofte har vært benyttet i utlandet. Komiteen vil understreke at hovedargumentet for et slikt syn da gjerne er at den norske løsningen gjør det klart at aksjekapital er risikokapital og dermed oppfordrer aksjonærer til å ta sitt eierskap alvorlig, mens det ennå er tid til å forebygge eller begrense tap.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at Bankforeningen gikk imot reduksjonen i kravene til kapitaldekning, og at bankene også forsøkte å få bedre muligheter for skattefradrag betingede en bloc avsetninger for å styrke bankenes soliditet, men at dette ble avslått av landets myndigheter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil også påpeke at landets myndigheter uttrykte mest interesse i skatteinntekter fra bankene istedenfor å styrke bankenes soliditet, samt innvilget søknader om ansvarlig lånekapital i stedet for å insistere på aksjekapital. Det kan derfor lett dokumenteres at ansvaret for den manglende soliditet ligger i større grad på myndighetene enn på aksjonærene som nettopp i visse sammenhenger forsøkte å ta sitt eierskap alvorlig.

5. FORTID OG FREMTID

5.1 Om fremtidig kriseforebygging og krisehåndtering

På bakgrunn av mandatet har kommisjonen vurdert hvordan erfaringene fra bankkrisen kan bidra til å fremtidige bankkriser avverges - og dersom de likevel oppstår - hvordan disse bør behandles.

Når det gjelder kriseforebyggelsen er det kommisjonens viktigste enkeltobservasjon at god kapitaldekning er avgjørende for stabiliteten i banksystemet. Det samme gjelder regler og praksis for tapsavsetninger som er egnet til å få potensielle tap på bordet.

Høy egenkapitaldekning vil, ifølge kommisjonen, for det første ha stor betydning for bankenes evne til å bære forutsette og uforutsette tap uten å gå over ende eller true stabiliteten i det finansielle system. Dette betyr at kravene til kapitaldekning bør variere etter hvor risikoutsatt den enkelte banks virksomhet er.

For det andre gjelder det fordi kapitaldekningen i en bank enkelt sagt måles i forhold til bankens forvaltningskapital. Dermed vil krav til høy egenkapital i seg selv kunne motvirke så høy utlånsvekst som mange banker i Norge presterte gjennom store deler av 1980-årene.

Kommisjonen viser til at en forutsetning for at krav til kapitaldekning skal fungere etter slike forutsetninger er imidlertid at kapitaldekningen ikke bare finnes i tilfredsstillende mengder, men at den også har tilstrekkelig kvalitet. Kommisjonen viser til at ved inngangen til toppen av den norske bankkrisen rundt 1990 var kapitaldekningen i norske banker gjennomgående lav. Dessuten var kapitalens kvalitet gradvis blitt svekket gjennom myndighetenes aksept av at stadig større andeler ansvarlig lånekapital kunne telles med ved beregningen av kapitaldekningen i en bank

Når det gjelder tapsavsetning påpeker Kommisjonen imidlertid at tapsavsetningsreglene fører til lave avsetninger i tider da fremtiden fortoner seg lys. Dette innebærer at det i perioder ikke blir satt av tilstrekkelig til tap som vil komme når tidene blir mer normale og slett ikke tilstrekkelig til tap under alvorlig nedgangskonjunktur. Kommisjonen mener en løsning på dette problemet kan ligge i det danske system for tapsavsetninger med skattefradrag. Dette systemet har bidratt til stabiliteten i det danske bankvesen.

Kommisjonen viser til at lovreglene om eierskap i finansinstitusjoner legger sterke begrensninger på muligheten for aktivt eierskap. Hovedregelen i henhold til finansieringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 er at ingen kan eie mer enn 10 pst. av aksjekapitalen i en bank eller annen finansinstitusjon. Kommisjonen anfører at en del av bakgrunnen for den svake eierstyringen i norske forretningsbanker må søkes i den store spredningen av aksjekapitalen på mange hender. Kommisjonen påpeker at ordningen også kan bidra til å redusere enkeltaksjonærenes motivasjon for å gå sterkt inn i styringen av den enkelte bank. Kommisjonen uttaler at eierbegrensningen også kan hindre

at den enkelte aksjonærrepresentant i bankens styrende organer vil kunne påberope seg den styrke overfor bankledelsen som det kan gi å representere en stor del av aksjekapitalen. Ordningen vil kunne bidra til å svekke den form for aktivt eierskap som kunne bidra til den nødvendige forsiktighet i banknæringen.

Det bør overveies å lempe på de begrensningene som i dag finnes mot konsentrert eierskap. Dette vil etter kommisjonens syn kunne lede til at aksjonærene tar større ansvar for bankdriften, og til at bankenes ledelse i større grad får korrektiver av sine eiere.

Banktilsynet bør, etter kommisjonens syn, utvikles i retning av større aktivitet. Kommisjonen viser til at i vårt nærrområde peker Danmark seg ut som mulig modell, med den store vekt som det her blir lagt på regelmessig og intensivt tilsyn gjennom inspeksjoner m.v. Det bør også overveies å videreutvikle systemet i retning av å gi tilsynet hjemmel til å gi pålegg om tapsavsetninger tilpasset de foreliggende risikoene. Det kan også være verdt å vurdere om Kredittilsynet bør gis adgang til å fastsette minstekrav til egenkapitaldekningen i en bank sett i forhold til den virksomhet som den enkelte banken driver (risikoprofil, konsentrert portefølje eller spredt risiko osv.).

Kommisjonen understreker at hovedansvaret for å forebygge fremtidige bankkriser hviler på regjeringen (særlig Finansdepartementet) og Norges Bank. Disse organene har tilgang til all disponibel informasjon som kan ha betydning for å se faresignaler som kan tilsi mottiltak. Det er også disse organene som har myndighet til å treffe vedtak eller fremme forslag overfor Stortinget med sikte på å forebygge eller dempe en krise. Innspill fra Kredittilsynet i form av råd eller forslag kan bare bli en begrenset del av et slikt bilde.

Uheldige trekk fra bankkrisens forhistorie gir grunn til for kommisjonen å understreke betydningen av å skape og bevare klarhet om hvordan det rettslige og politiske ansvaret for å følge med og om nødvendig å si ifra, er fordelt mellom bl.a. departementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Kommisjonen mener også det er viktig å organisere systemansvaret på en slik måte at råd og advarsler kan komme frem uten hensyn til om deres innhold politisk er populære.

Kommisjonen understreker at ansvaret for forsvarlig bankdrift innenfor de rammer som rettsreglene til enhver tid stiller opp, hviler på bankene selv.

Om krisehåndteringen understreker Kommisjonen først at hensynet til systemet er viktigere enn hensynet til aksjonærene. Det er ikke grunn til å forlate den etablerte politikk om at aksjonærene skal stå først til å bære udekkede tap. Denne linje stemmer også med den tredeling av ansvaret for å løse bankkrisen som lenge har ligget til grunn for systemet for håndtering av bankkriser i Norge. I korte trekk består dette systemet i at bankenes egne midler - om nødvendig også aksjekapitalen - skal tas først. Deretter trer det kollektive sikringssystemet for banknæringen selv (Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond) i funksjon.

Kommisjonen påpeker at bankaksjonærer hvis aksjer blir nedskrevet ved ensidig vedtak av staten, må ha rett til å få aksjenes verdi fastsatt gjennom et uavhengig organ og etter en prosedyre som respekterer elementære krav til kontradiksjon. I tråd med etablerte prinsipper i skjønnsprosessen bør kostnadene med verdsettingsprosessen bæres av staten. Men det kan, etter kommisjonens syn, ikke settes som noe krav at kriseløsningen utstår inntil bankens verdi er endelig fastsatt.

Ad hoc-lover av den type som staten grep til da bankkrisen var brutt ut, er i seg selv uheldig. Kommisjonen understreker behovet for vel forberedt lovgivning om hvordan bankkriser skal håndteres før krisen er igang.

5.2 Komiteens merknader

Tiltak

Komiteen viser til rapportens del 5 hvor kommisjonen peker på de erfaringer fra bankkrisen som kommisjonen mener er viktig å ta med seg videre. Komiteen har merket seg at kommisjonens råd dels tar sikte på å forebygge fremtidige kriser, og dels sikte på håndteringen av eventuelle kriser som likevel måtte oppstå. Komiteen vil innledningsvis understreke at det på nåværende tidspunkt ikke er aktuelt for Stortinget å realitetsbehandle de forslag og anbefalinger som kommisjonen fremlegger, men ser på disse anbefalinger som viktige innspill i en videre oppfølging av de erfaringer som landet har høstet som følge av bankkrisen.

Komiteen er enig med kommisjonen i at kriseforebyggelsen er viktigst og at kapitaldekningen er avgjørende for stabiliteten i banksystemet. Det er viktig at regler for tapsavsetninger er egnet til å få frem korrekte tapstall. Komiteen merker seg at kommisjonen mener at dagens tapsavsetningsregler fører til lavere avsetninger i gode tider, som igjen etter kommisjonens mening medfører at det i perioder ikke blir avsatt tilstrekkelig til å ta tap i normale og dårlige tider. Komiteen har merket seg at kommisjonen i denne sammenheng foreslår at man vurderer det danske systemet for tapsavsetninger med skattefradrag.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, tar ikke stilling til dette spørsmålet på nåværende tidspunkt, men vil be regjeringen om en vurdering av dagens tapsavsetningsregler med sikte på eventuelle forbedringer av disse reglene, for å forebygge kriser under nedgangskonjunkturer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er enig med kommisjonen om at det er nødvendig å vurdere det danske systemet for tapsavsetninger med skattefradrag.

Komiteen har merket seg at kommisjonen mener at reglene om eierskap i finansinstitusjoner legger begrensninger på mulighetene for aktivt eierskap. Kommisjonen foreslår i denne sammenheng at det overveies å lempe på de begrensninger som i dag finnes mot konsentrert eierskap og at dette vil kunne lede

til at aksjonærene tar større ansvar for bankdriften og at bankenes ledelser i større grad får korrektiver av sine eiere. Komiteen vil i denne sammenheng påpeke at hensikten med eierskapsreglene også innbefatter andre hensyn enn bare spørsmål i tilknytning til mulighetene for aktivt eierskap. Komiteen vil i denne sammenheng også vise til utredning nr. 4 fra Banklovkommisjonen (NOU 1998:14), Finansforetak m.v., hvor kommisjonens vurderinger i denne sammenheng bl.a. er omtalt i kap. 8.

Komiteen vil ikke i denne sammenheng ta stilling til kommisjonens synspunkter om dagens lovregler om aktivt eierskap bør endres eller ikke, men ber regjeringen vurdere om grunnlaget for slike endringer eventuelt er tilstede på bakgrunn av bl.a. kommisjonens og banklovutvalgets gjennomgang av disse forholdene.

Komiteen er enig med kommisjonen i at det er et ansvar for offentlige organer å forebygge eventuelle fremtidige bankkriser. Offentlige organer har best tilgang til all tilgjengelig informasjon som har betydning for å se eventuelle faresignaler. Komiteen understreker imidlertid at det viktigste forebyggende tiltaket er å legge forholdene til rette for å unngå uvettig bankatferd. Komiteen er videre enig med kommisjonen i at regjeringen og Norges bank er viktige aktører i denne sammenheng da disse organer har myndighet til å treffe vedtak med sikte på å forebygge eller dempe en eventuell fremtidig krise i banknæringen, samt at regjeringen i tillegg fremmer eventuelle forslag overfor Stortinget.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil videre understreke at alle aktørene har et ansvar i denne sammenheng, særlig bankene selv, når det gjelder å forebygge fremtidige kriser av denne type.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at ansvaret for at systemet i banknæringen med kontroll og tilsyn tilligger landets myndigheter gjennom lovgivning, forskrifter og organisering av tilsynet.

Komiteen er også enig med kommisjonen i at innspill, forslag eller råd fra Kredittilsynet alene i en slik sammenheng kan bli en for begrenset del av et slikt bilde.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt tilsynet med bankene bør utvikles i retning av større aktivitet, bl.a. med bakgrunn i den danske modellen med regelmessig og intensivt tilsyn gjennom inspeksjoner m.v. som utgangspunkt og adgang for Kredittilsynet til bl.a. å fastsette individuelle minstekrav til egenkapitaldekning, mener komiteen at regjeringen i samarbeid med de respektive organer gjennomgår dagens regelverk på dette området for å komme tilbake til Stortinget med eventuelle endringer dersom dagens regelverk ikke synes tilstrekkelig.

Komiteen er enig med kommisjonen i at det er viktig å skape og bevare klarhet om det rettslige og

politiske ansvaret for å følge med og om nødvendig varsle om eventuelle faresignaler. Dette ansvaret er i dag fordelt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, og slik bør det etter komiteens mening også forbli i fremtiden. Komiteen vil i denne sammenheng understreke viktigheten av at systemansvaret blir fordelt på en slik måte at råd og advarsler kan fremkomme i tide, uavhengig av utenforliggende forhold. Komiteen er også enig med kommisjonen i at ansvaret for en forsvarlig bankdrift innenfor de rammer som rettsreglene til enhver tid stiller, først og fremst hviler på bankene selv.

Når det gjelder krisehåndteringen understreker kommisjonen at hensynet til systemet er viktigere enn hensynet til aksjonærene. Komiteen deler dette synet og vil understreke at den etablerte politikk om at aksjonærene skal stå først til å bære udekkede tap, står fast. Komiteen har merket seg at kommisjonen mener at hvis aksjer i bankene blir nedskrevet ved ensidig vedtak av staten, så må aksjonærene ha rett til å få aksjenes verdi fastsatt gjennom et uavhengig organ etter en prosedyre som respekterer elementære krav til kontradiksjon. Komiteen har videre merket seg at kostnadene, etter kommisjonens mening, ved en slik verdissetingsprosess bør bæres av staten, men at dette ikke skal innebære at eventuelle kriseløsninger utestår inntil bankenes endelige verdi er fastsatt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, understreker imidlertid nødvendigheten av at forholdet til aksjonærene bør være avklart før statlig kapital eventuelt settes inn. Flertallet vil i denne sammenheng bl.a. vise til brev fra Regjeringsadvokaten til Finansdepartementet datert 30. oktober 1998 som er vedlagt innstillingen.

Flertallet ber i denne sammenheng regjeringen vurdere om det er grunnlag for etablering av et system slik som kommisjonen foreslår. Flertallet finner det naturlig at regjeringen legger frem sine vurderinger for Stortinget i en egnet form.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre slutter seg til kommisjonens synspunkter om at aksjonærene må ha rett til å få aksjenes verdi fastsatt gjennom et uavhengig organ etter en prosedyre som respekterer elementære krav til kontradiksjon og at staten bør bære kostnadene ved en slik verdissetingsprosess.

Komiteen har merket seg at kommisjonen påpeker at behovet for vel forberedt lovgivning om hvordan bankkriser skal håndteres før krisen er i gang er viktig og at ad-hoc lover ikke er noen god løsning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, kan i ettertid av bankkrisen si seg enig i dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre avviste allerede under bankkri-

sen bruk av ad-hoc lover og hevdet at det var den lovgivning bankaksjonærene hadde basert sine investeringer på som skulle følges istedenfor ad-hoc lover som strider med rettsprinsipper om forutsigbare og faste rammevilkår som skal være til å stole på.

Komiteen vil understreke viktigheten av at det arbeid som er nedlagt av kommisjonen blir fulgt opp på en konstruktiv og effektiv måte.

Komiteen vil også understreke viktigheten av at regjeringen i samarbeid med de berørte aktører gjennomgår kommisjonens råd og anbefalinger på best mulig måte. Komiteen ser på dette som helt nødvendig, for å forebygge fremtidige bankkriser i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er fortsatt av den oppfatning at den korrekte, men muligens noe folkelige betegnelse av den såkalte krise- og redningsoperasjon burde være "århundrets største bankran". Disse medlemmer er av den oppfatning at Bankkommisjonens rapport til Stortinget faktisk underbygger de synspunkter og påstander som ble fremlagt i Dokument nr. 8:10 (1996-97) som danner grunnlaget for at kommisjonen ble oppnevnt.

Det er etter disse medlemmers mening en rekke forskjellige forhold som i sum gjør at betegnelsen "bankran" er det korrekte uttrykket. I denne sammenheng må det understrekes at det er summen av myndighetenes mangel på tiltak og aktive tiltak som rettferdiggjør uttrykket, idet ingen enkeltmangel eller enkelttiltak i seg selv er avgjørende.

Disse medlemmer vil påpeke følgende mangelfulle tiltak eller konkrete feil fra myndighetenes side som hovedårsaksforhold til at bankene ble brakt opp i en problematisk situasjon:

1. Deregulering av banknæringen.

Willoch-regjeringens deregulering av banknæringen skjedde ved ensidig opphevelse av utlånsrasjoneringen, mens prisen på utlån (renten) fortsatt ble regulert og på et for lavt nivå. Det er nå også av kommisjonen slått fast at en fornuftig normal deregulering ville medført opphevelse av rentereguleringen.

2. Uavhengig sentralbank

Willoch-regjeringen og stortingsflertallet gikk imot vårt forslag om en uavhengig sentralbank med ansvar for penge- og kredittpolitikken og påtok seg derved ansvaret for penge- og kredittpolitikken. Kommentarer fra kommisjonen og tidligere sentralbanksjef Skånland påpeker i realiteten at dersom den organisering av Norges Bank som Fremskrittspartiet foreslo i 1984 hadde vært vedtatt "så ville mye av de tapsbringende engasjementene og overkapasiteten i næringslivet vært unngått". (Uttalelser fra Skånland i boken Mennesker og begivenheter - Norges Bank 175 år, side 101.)

3. Manglende soliditet i banknæring

Willoch-regjeringen og Harlem Brundtland-regjeringen sa nei å øke grensene for skattebetingede tapsav-

setninger til de såkalte en bloc-fondene fordi man satte kortsiktige skatteinntekter foran hensynet til bankenes soliditet. En annen linje i tråd med banknæringens egne ønsker ville ha styrket bankenes soliditet og bidratt til å hindre krisen.

4. Ansvarlig lånekapital kontra aksjekapital

Myndighetenes slepphendte håndtering ved å innvilge søknader om ansvarlig lånekapital som egenkapital (kjernekapital), i stedet for å insistere på aksjekapital, svekket den reelle soliditet i bankene.

5. Mangelfullt banktilsyn

Willoch-regjeringen og Harlem Brundtland-regjeringen har ansvaret for at det ved dereguleringen av banknæringen ikke ble etablert et kvalifisert og aktivt tilsyn med banknæringen til erstatning for den gjennomregulering næringen tidligere hadde vært gjenstand for. Et aktivt og kvalifisert tilsyn ville ha reagert tidligere, men det var også en betydelig feil at når advarslene kom fra tilsynsorganene, så ble de ikke fulgt opp av de politiske myndighetene.

6. Tapsavsetningspolitikken

Før 1987 hindret regjeringene bankene fra å foreta store tapsavsetninger av hensyn til statens skatteinntekter. Dette reduserte bankenes soliditet. Men plutselig endret man 180 grader ved å fremme økte krav til tapsavsetninger på det minst gunstige tidspunkt, nemlig når tapene begynte å fremkomme. Denne myndighetsutøvelse resulterte i langt sterkere problemer for bankene.

7. Egenkapital-/kjernekapitalkrav

Midt under den vanskelige perioden forsterket myndighetene ytterligere problemene ved å øke kravene til egenkapital, etter hvert også såkalt kjernekapital, noe som medførte en forverring av situasjonen for bankene.

8. Lovbrudd ved endring av penge- og kredittpolitikken 1985-86

I den kritiske tiden med dramatisk økte utlån i 1985-86 ble det foretatt lovstridige handlinger fra Norges Banks side idet det ble gitt likviditetslån til bankene i strid med den nye sentralbankloven. I tillegg unnlot regjeringen, i henhold til loven, å varsle Stortinget om at Norges Bank, med Willoch-regjeringens stilltiende godkjenning, gjorde det stikk motsatte av det som var presentert for Stortinget i nasjonalbudsjettet. En oppfølgelse av bestemmelsen i den nye sentralbanklovgivningen både fra Norges Bank og Willoch-regjeringen ville ha bidratt til å redusere risikoen for krisen. Det vises til nærmere dokumentasjon i Dokument nr. 8:10 (1996-97) side 3-5.

9. Grunnlovens bestemmelse om full erstatning ved ekspropriasjon

Når staten ved kongelig resolusjon bestemte at aksjene i Fokus Bank og Kreditkassen skulle nulles, og staten bestemte indirekte og ved en form for trusler at aksjene i Den norske Bank skulle nulles, er fremgangs-

måten i strid med de prinsipper og den hovedtenkning som ligger bak Grunnlovens § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon. Normale rettsikkerhetsbestemmelser om en uavhengig prøving av om det var korrekt at aksjekapitalen i de tre banker var tapt, ble imidlertid ikke gjennomført slik kommisjonen påpeker. Myndighetene hindret aktivt private aksjonærer fra en realistisk mulighet til å prøve sak med domstolene ved at staten krevde egne saksomkostninger dekket av de private. Begge elementer er i strid med det systemet for tilsvarende som ble instituert i Sverige, som både sikret en uavhengig prøving og at staten dekket saksomkostninger ved en slik sak. Den rettslige vurdering som er presentert av Riksadvokaten i det vedlagte brev er av liten interesse bortsett fra å klarlegge hvorledes staten på rettslig måte kan tilegne seg annen manns eiendom ved lovendringer, lovfortolkninger og økonomisk makt når grunnlovstenkningen de facto ikke er vurdert. Det er i alle fall Grunnlovens ånd og rettsikkerhetsbestemmelser som ble brutt ved nullingen.

10. Grunnlovens bestemmelse om tilbakevirkende kraft

De prinsipper som ligger bak Grunnlovens bestemmelse om at lover ikke skal kunne gis tilbakevirkende kraft ble brutt da lovgiveren ga en ny lov for krisehåndteringen da den vanskelige situasjon oppstod. Den nye lov var stikk i strid med de lovbestemmelser om offentlig administrasjon alle aksjonærer hadde basert sine investeringer på. Aksjonærer i bankene hadde tiltro til lovgivningen om at dersom en bank kom i problemer ville den bli satt under offentlig administrasjon og eventuelt avvirket på en ryddig og ordentlig måte. Aksjonærene visste selvsagt at bl.a. "goodwill"-verdiene, som ikke var med i de formelle regnskaper, var meget reelle og ville fremkommet ved en eventuell offentlig administrasjon, eller ved utviklingen. Når nye lovbestemmelser ga staten full ensidig styringsrett uten noen forpliktelser overfor f.eks. aksjonærene, virket lovgivningen i praksis tilbakevirkende overfor aksjonærene.

Disse medlemmer vil hevde at kommisjonens rapport til Stortinget klart viser de mangler og feil som myndighetene sto for i perioden fra begynnelsen av 80-årene og frem til rapporten ble skrevet. På område etter område kritiseres myndighetene i ettertid, og når det samtidig ser ut til at sluttresultat vil bli at staten kan ha tjent betydelige penger på sin håndtering av den såkalte krisen, mens nærmere 200 000 småaksjonærer tapte sine penger fordi det også ble gjort feil i bankene, så foreligger det etter disse medlemmers oppfatning et uakseptabelt misforhold. Hovedansvaret for bankkrisen ligger klart hos regjeringene og stortingsflertallet (de øvrige partier unntatt Fremskrittspartiet), selv om også bankledelsene gjorde alvorlige feil. Da er det bemerkelsesverdig, men kanskje ikke unaturlig, at det er de samme politiske partier som har foretatt feilene, som er de første til å velte all skyld over på bankene og som motsetter seg enhver mulighet for erstatning eller oppreisning for de tidligere aksjonærer. Etter disse medlemmers mening er det ikke i samsvar

med grunnlovfestede rettssikkerhetsprinsipper at staten skal komme ut av det hele på en fordelaktig gunstig økonomisk måte, mens de aksjonærer som gjennom årtier fikk bygget opp bankene er de eneste som lider tap. Disse medlemmer vil hevde at når Fokus Bank, Kreditkassen og Den norske Bank i dag har en tilfredsstillende økonomi, så skyldes ikke det ene og alene det som er gjort etter krisen, men også det som var bygget opp før den såkalte krise inntraff. Det er således etter disse medlemmers oppfatning helt uakseptabelt at de private aksjonærer skal lide tap, mens staten kan tjene penger på det som er skjedd. Disse medlemmer vil derfor gå inn for at det ytes en erstatning til de aksjonærer som fikk nullet ut sine aksjer etter vedtak eller påtrykk fra staten. Disse medlemmer vil konstatere at det i kommisjonens rapport er redegjort for at det er en klar forskjell mellom Kreditkassen og Fokus Bank på den ene side og Den norske Bank på den annen side når det gjaldt økonomien på nullingstidspunktet. Med dette som utgangspunkt vil disse medlemmer foreslå at det foretas en økonomisk vurdering av statens engasjement totalt sett i de tre banker pr. 1. mai 1999. Det forutsettes at det etableres en nettoverdi av det statlige engasjement etter at staten har fått tilbakebetalt alle de pengeinnskudd i de tre banker som ble gjennomført i den totale såkalte redningsoperasjon. Nettoverdien av de direkte eller indirekte statlige eierandeler i hver av de tre bankene, tillagt eventuelt allerede mottatt positiv inntekt gjennom tilbakebetalingene, medfører således en nettoverdi for hver bank på statens hånd. Disse medlemmer vil foreslå at 50 pst. av en slik nettoverdi tildeles de tidligere aksjonærer i Den norske Bank som fikk sine aksjer nullet, og at 25 pst. av nettoverdien av Kreditkassen og Fokus Bank tildeles de tidligere aksjonærer i disse bankene.

På denne bakgrunn fremsetter disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen:

- Sørge for at det foretas en beregning av den statlige nettoverdi av det statlig engasjement etter tilbakebetaling av benyttede såkalte redningsmidler i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank pr. 1. mai 1999.
- Utbetale 25 pst. av den fremkomne verdi for Kreditkassen og Fokus Bank pro rata til de aksjonærer i disse banker som fikk sine aksjer nullet ut.
- Utbetale 50 pst. av den fremkomne verdi for Den norske Bank pro rata til de aksjonærer i denne banken som fikk sine aksjer nullet ut."

Komiteens medlem fra Høyre viser til at Høyre stemte mot lovendringen som ga regjeringen utvidet adgang til å nedskrive aksjekapitalen til null i banker i krise, med den begrunnelse at dette innebar ekspropriasjonsartede inngrep overfor aksjonærene.

Dette medlem viser videre til at Høyre ved flere anledninger, utfra rimelighetsbetraktninger, har fremmet forslag om å begunstige aksjonærer i de bankene som var en del av den statlige krisehåndteringen, blant annet i Innst. S. nr. 213 (1993-94) og Dokument nr. 8:84 (1997-98). Dette medlem konstaterer imidler-

tid at forslagene hver gang er blitt stemt ned av Stortingets flertall.

Det er videre dette medlems vurdering at det er flere prinsipielle innvendinger ved å utbetale en beregnet nettoverdi av det statlige engasjement til de tidligere aksjonærene. Det er også vanskelig å finne grunnlag for en slik praksis i rapporten fra den parlamentariske granskningskommisjonen som nå foreligger til behandling. I tillegg kan det også reises spørsmål ved et økonomisk oppgjør til de tidligere aksjonærene uten tilsvarende overfor bankenes eget sikringsfond.

6. FORELEGGELSE AV FORELØPIG INNSTILLING FOR FINANSKOMITEEN.

Under henvisning til referat i Stortinget for 30. september 1998 ble foreløpig innstilling oversendt finanskomiteen 18. mars 1999 til uttalelse. Finanskomiteen uttaler i brev av 8. april 1999:

"Finanskomiteen behandlet det tilsendte utkast til innstilling i møte 13. april 1999.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til de respektive fraksjoners merknader i den foreløpige innstilling.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Tverrpolitisk Folkevalgte slutter seg til merknadene fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti i kontroll- og konstitusjonskomiteens foreløpige innstilling.

Komiteen har for øvrig ingen merknader."

7. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen:

- Sørge for at det foretas en beregning av den statlige nettoverdi av det statlig engasjement etter tilbakebetaling av benyttede såkalte redningsmidler i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank pr. 1. mai 1999.
- Utbetale 25 pst. av den fremkomne verdi for Kreditkassen og Fokus Bank pro rata til de aksjonærer i disse banker som fikk sine aksjer nullet ut.
- Utbetale 50 pst. av den fremkomne verdi for Den norske Bank pro rata til de aksjonærer i denne banken som fikk sine aksjer nullet ut.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I.

Dokument nr. 17 (1997-98) - Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen – vedlegges protokollen.

II.

Stortinget oversender rapport fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaks-

forhold knyttet til bankkrisen til Regjeringen for oppfølging, i samsvar med kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. S. nr. 141 (1998-99).

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. april 1999.

Jørgen Kosmo,
leder.

Gunnar Skaug,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.

Vedlegg 1**Brev fra finansminister Gudmund Restad til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 26. januar 1999.****Vedrørende dokument nr. 17 (1997-98)**

Det vises til brev av 26. januar 1999.

Vedlagt følger brev datert 30.10.98 fra Regjeringsadvokaten. Brevet var opprinnelig unntatt offentlighet. Unntaket er opphevet i brev fra Regjeringsadvokaten, datert 25.1.99.

Vedlegg 2**Brev fra Regjeringsadvokaten til Finansdepartementet, datert 30. oktober 1998.****Synspunkter til Dok. 17***I*

I rapporten fra Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen heter det på side 205:

"Kommisjonen finner grunn til å kritisere den side av krisehåndteringen som gikk ut på at aksjonærene ikke fikk tilstrekkelig mulighet til å ivareta sine interesser i forbindelse med de ensidige inngrep fra statens side som vi her står overfor.

Den lovhjemmel som inngrepene bygget på, bygget i sin tur på en klar forutsetning om at de var å likestille med ekspropriasjon. Da er det vanskelig å forstå hvorfor det ikke ble etablert en ordning for uavhengig fastsettelse av aksjenes virkelige verdi etter en kontradiktorisk prosess der også aksjonærene hadde full anledning til å fremføre sine argumenter.

Kommisjonen er overbevist om at denne siden av den fremgangsmåte som ble fulgt, har bidratt vesentlig til å skape og vedlikeholde den mistillit til grunnlaget for nullingsvedtakene som bl.a. Stortingets vedtak om å etablere denne kommisjonen må ses som et resultat av.

Kommisjonen understreker imidlertid at den ikke ser noen grunn til å anta at en mer forsvarlig fremgangsmåte på det sistnevnte punkt ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning."

I sammendraget synes kritikken ytterligere å være forsterket i forhold til sitatet ovenfor. Blant annet uttales det på s. 15 at staten "*brukte ... enhver anledning til å hindre aksjonærene i å få prøvet nullingsvedtakene ved skjønnet*". I selve rapporten er det i første rekke Regjeringsadvokatens håndtering av sakene som blir gjennomgått og vurdert i denne forbindelse.

Kritikken er overraskende, særlig fordi Regjeringsadvokaten aldri har vært innkalt til kommisjonen for å redegjøre for hvorfor staten motsatte seg kravet om skjønn fra aksjonærenes side. Kommisjonens rapport gir på denne bakgrunn foranledning til følgende merknader fra Regjeringsadvokatens side:

II

Jeg finner innledningsvis grunn til å bemerke at aksjonærene i Den norske Bank verken begjærte

skjønn eller reiste søksmål i anledning nedskrivningen av aksjekapitalen. Mine merknader nedenfor begrenser seg derfor til den kritikk som er rettet mot statens håndtering av den skjønnsbegjæringen som ble inngitt fra 12 aksjonærer i Fokus Bank, samt håndteringen av de to søksmål som senere ble reist av hhv én aksjonær i Kreditkassen.

Regjeringsadvokaten har etter sin instruks til oppgave å ivareta statens interesser i forbindelse med konkrete rettssaker og må i denne forbindelse forholde seg til gjeldende lovgivning. Hvorvidt det i tilknytning til bankkrisen burde vært etablert en særskilt prosedyre til fastsettelse av aksjenes verdi, er et politisk spørsmål som det ikke er naturlig for Regjeringsadvokaten å gå nærmere inn på i denne sammenheng.

III

For en meningsfull drøftelse av spørsmålene om staten burde ha akseptert at aksjonærene fikk anledning til å få aksjenes verdi fastsatt ved rettslig skjønn, må utgangspunktet tas i at nedskrivningsvedtakene både etter sitt innhold og sin hjemmel var basert på forutsetningene om at aksjene ikke hadde noen reell verdi på nedskrivningstidspunktet. Nedskrivningsvedtakene var her basert på vurderinger fra styrene i bankene, bankenes revisorer, uavhengig oppnevnt revisor, Statens Banksikringsfond, Kredittilsynet og Finansdepartementet. I tillegg ble riktigheten av nevnte forutsetning styrket av den etterfølgende utvikling, samt av økonomiske beregninger knyttet til effekten av de tilskudd som var blitt gitt fra statens side. Da skjønnsbegjæringen ble inngitt, var det således for Regjeringsadvokaten ingen grunn til å trekke i tvil at nedskrivningen til null var berettiget ut fra forholdene på vedtakstidspunktet.

Med utgangspunkt i denne forutsetningen, var det, slik Regjeringsadvokaten vurderte det, ikke grunnlag for å imøtekomme aksjonærenes krav om skjønn i større utstrekning enn det som fulgte av gjeldende lovgivning. Som jeg siden skal komme tilbake til (VI), bygget denne vurderingen i første rekke på at et eventuelt skjønn vanskelig ville la seg gjennomføre innen-

for akseptable kostnadsrammer sett i forhold til den marginale sannsynlighet som eksisterte for at aksjonærene var blitt påført et utilsiktet tap i forbindelse med nullingen av aksjekapitalen i Fokus Bank og Kreditkassen.

Jeg noterer at heller ikke granskningskommisjonen i ettertid har funnet grunn til å anta at et eventuelt skjønn ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning. Slik jeg oppfatter granskningskommisjonens rapport, går kritikken derfor ikke i første rekke på at verdsettingen av aksjene skjedde på en faglig sett uforsvarlig måte, men at staten av hensyn til aksjonærene likevel burde ha medvirket til å gjennomføre et skjønn for å få dette fastslått gjennom en kontradiktorisk prosess som alle parter kunne akseptere.

Hvorvidt en slik bruk av samfunnets ressurser ville ha vært fornuftig og ønskelig, er et politisk spørsmål som Stortinget må vurdere i ettertid. I den situasjonen som forelå, var det imidlertid ikke mulig for Regjeringsadvokaten å medvirke til en løsning som ville påføre det offentlige omkostninger i den størrelsesorden det her er tale om, når det ikke var nødvendig etter gjeldende prosesslovgivning og heller ikke fulgte av politiske føringer fra Stortingets side. Jeg nevner i denne forbindelse at spørsmålet om skjønn til fastsettelse av aksjenes verdi var blitt inngående drøftet av professor Carl August Fleischer i en betenkning som forelå forut for Stortingets vedtakelse av bestemmelsen i forretningsbankloven § 32 sjette ledd, uten at Fleischers argumenter til fordel for en slik fremgangsmåte møtte noen tilslutning fra Stortingets side. Under behandlingen av lovforslaget ble problemstillingen kun kommentert av representanten Schjødt-Pedersen, som i Odelstinget 22 november 1991 uttalte følgende:

"Samtidig som Fleischer angriper anvendelsen av beregnet tap, hevder han at erstatning til aksjonærene bør utmåles ved skjønn, der staten bærer omkostningene inkludert kostnadene for aksjonærene. Det er tvilsomt om et skjønn vil gi et bedre grunnlag enn et regnskap og de vurderinger det er lagt opp til. Banken bærer nå formelt kostnadene ved utarbeidelsen av statusoppgjør etc, men indirekte er det staten ved Statens Banksikringsfond som bærer disse kostnadene ved sin finansiering av banken." (Forh. O. (1991-92) side 121)

Representanten Schjødt-Pedersen var på dette tidspunkt medlem av finanskomiteen som forberedte loven, og uttalelsen ble ikke imøtegått fra noen andre representanter under debatten i Odelstinget og Lagtinget.

IV

Når det gjelder de rettslige spørsmål, er det etter Regjeringsadvokatens syn klart at aksjonærene etter gjeldende prosesslovgivning ikke hadde krav på å få et eventuelt erstatningskrav mot staten avgjort ved skjønn.

I granskningskommisjonens rapport er det på side 201 sitert et notat fra Regjeringsadvokaten av 21

februar 1992, hvor det bl.a. heter at det etter Regjeringsadvokatens syn "*erkjennes at det vil bli tungt å vinne frem med at en er utenfor (skjønnsprosessloven) § 46, dersom staten skulle få en skjønnsbegjæring fra aksjonærenes avvist.*" Det er grunn til understreke at dette notatet er skrevet få dager etter at Finansdepartementet mottok brev om spørsmålene fra en advokat som representerte enkelte av aksjeeierne i Fokus Bank, og før det ble tatt ut skjønnsbegjæring fra aksjeeierne. Det siterte er hentet fra et bakgrunnsnotat til et innledende møte med departementet, og rettssspørsmålene var i svært begrenset utstrekning utredet fra Regjeringsadvokatens side.

I forbindelse med det konkrete arbeidet med skjønssaken fremstod det etter hvert som rimelig klart for Regjeringsadvokaten at gjeldende lovgivning ikke ga grunnlag for å kreve skjønn. Staten fikk da også medhold i dette syn, først av Trondheim byrett og senere av Frostating lagmannsrett, hvis avgjørelser bare i begrenset utstrekning er nærmere kommentert og analysert i granskningskommisjonens rapport. Jeg bemerker for øvrig at granskningskommisjonen heller ikke har gått nærmere inn på Regjeringsadvokatens prosesskrifter i skjønssaken, hvor statens syn og bakgrunnen for dette er nærmere begrunnet og presisert.

V

Som en gjennomgang av skjønssaken vil vise, var standpunkt med hensyn til det prosessuelle dels begrunnet med en tolkning av reglene i forretningsbankloven og dels med bestemmelsene i skjønnsloven § 46 jf § 4. Særlig i forhold til sistnevnte regler var det sentrale spørsmålet om nedskrivningsvedtaket måtte betraktes som et ekspropriasjonsinngrep i henhold til Grunnlovens § 105. Som kjent fikk staten medhold i at nedskrivningsvedtaket på grunn av sitt formål ikke var å betrakte som et ekspropriasjonsinngrep, og det var da uten videre på det rene at kravet om skjønn ikke kunne føre frem etter gjeldende regelverk.

Selv om granskningskommisjonen ikke har foretatt noen nærmere drøftelse av hvordan nedskrivningsvedtaket rettslig sett må klassifiseres i forhold til Grunnlovens § 105, kommer den på side 199 med visse uttalelser som kan tyde på at den er uenig i det syn som Frostating lagmannretts rettskraftige kjennelse av 25 januar 1993 bygger på. Også i forbindelse med avgivelse av rapporten har granskningskommisjonens formann kommet med uttalelser hvor han sammenligner situasjonen for aksjonærene med grunneiere som har fått ekspropriert deler av sin eiendom og som har krav på skjønn for å få vurdert verdien av de avståtte arealer/rettigheter.

Fra granskningskommisjonens side er det ikke gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor den eventuelt - i motsetning til det domstolene la til grunn - anser nedskrivningsvedtaket som et ekspropriasjonsinngrep i forhold til aksjonærene. Kommisjonens rapport inneholder således ingen rettslige synspunkter eller argumenter som ikke tidligere har vært fremført fra aksjo-

nærenes side, og som domstolene etter grundige og omfattende prosedyrer har forkastet som uholdbare. I denne forbindelse finner jeg også grunn til å understreke at når staten ble tilkjent saksomkostninger så vel i byretten som i lagmannsretten, så ligger det i dette at ingen av de nevnte rettsinstanser fant det tvilsomt at det ikke forelå et ekspropriasjonsinngrep som ga grunnlag for skjønn.

Så lenge kommisjonen ikke har begrunnet hvorfor den eventuelt inntar et annet rettslig standpunkt enn det domstolene har lagt til grunn, ser jeg det ikke som nødvendig å foreta en nærmere gjennomgang av det meget omfattende rettskildemateriale som fra statens side ble påberopt til støtte for påstanden om avvisning. Hovedkritikken fra kommisjonens side synes da heller ikke å være at staten inntok dette rettslige standpunktet, men at den ikke - til tross for at den ikke var forpliktet til det - på avtalemessig grunnlag godtok å avholde skjønn.

VI

Dersom det er riktig forstått at kommisjonens kritikk i første rekke retter seg mot at staten ikke på *avtalemessig grunnlag* aksepterte at aksjenes verdi ble fastsatt ved rettslig skjønn, er det etter Regjeringsadvokatens oppfatning påfallende at kommisjonen ikke samtidig foretar en vurdering av *omfanget og ressursbruken* ved et slikt skjønn. Rapporten etterlater tvil om kommisjonens medlemmer har hatt tilstrekkelige forutsetninger til å vurdere dette spørsmål eller om den i tilstrekkelig grad har hatt denne siden av spørsmålet for øyet, og det er i så måte symptomatisk at Regjeringsadvokaten, som antakelig er av de advokatfirmaer i landet som har bredest erfaring med rettslige skjønn, ikke ble innkalt for å forklare seg nærmere om dette.

For di granskningskommisjonen i så liten grad går inn på de kostnader og ulemper som ville ha vært forbundet med å godta skjønn til fastsettelse av aksjenes verdi, skal jeg i det følgende gi en kortfattet redegjørelse for hvordan Regjeringsadvokaten for sin del så på dette i 1992/93:

Dersom staten på avtalemessig grunnlag hadde akseptert at aksjenes verdi ble fastsatt ved rettslig skjønn, kunne denne imøtekommelse - av hensyn til likhetsprinsippet - ikke bare begrenset seg til de 12 aksjonærene i Fokus Bank som selv hadde fremmet krav om skjønn for Trondheim byrett. Staten måtte i så fall tatt ut skjønnsbegjæring mot samtlige aksjonærer i Fokus Bank og Kreditkassen. Bare i Fokus Bank var det etter det opplyste 41065 aksjonærer på nedskrivningstidspunktet. Alle disse ville hatt fulle og selvstendige partsrettigheter i skjønnsaken.

Det er videre på det rene at det blant aksjonærene gjorde seg gjeldende mange forskjellige oppfatninger med hensyn til de rettslige rammene for en eventuell skjønnsak. Noen ønsket en ren verdsetting basert på de økonomiske forutsetninger som forelå, mens andre ønsket å fokusere på årsakene til bankkrisen og det ansvar som staten etter deres oppfatning hadde for denne. Både de nye tapsforskriftene, den generelle

økonomiske politikk og statens tidligere krisehåndteringstiltak var i denne forbindelse forhold som i varierende grad ble trukket inn og vektlagt av de ulike aksjonærer/aksjonærgrupperinger. Det fremstod på denne bakgrunn som klart at staten i tilfelle skjønn måtte ha akseptert at det opptrådte flere advokater på aksjonærsiden, og at omfattende ressurser ville ha blitt brukt bare til fastleggingen av skjønnsakens tema. Man ville i denne sammenheng bl.a. risikere at skjønnsaken ble stanset gjentatte ganger i påvente av at prosessuelle spørsmål skulle bli avgjort ved kjæremål oppover i domstolshierarkiet.

Etter at skjønnsakens rammer og forutsetninger var klarlagt, ville selve verdifastsettelsen gjenstå. De prosedyreregler som gjelder for rettslige skjønn, er imidlertid etter Regjeringsadvokatens oppfatning dårlig tilpasset den type komplekse verdsettingsspørsmål det her gjelder. Blant annet er muntlighets- og disposisjonsprinsippet til hinder for å overlate til skjønnsretten å foreta de undersøkelser den finner nødvendig. I stedet må partene i rettsmøte fremkomme med alle de opplysninger og anførsler som etter deres oppfatning vil, eller kan, ha betydning for rettens avgjørelse. All erfaring tilsier at behovet for - eller ønsket om - å dekke alle eventualiteter ville ha ført til en meget omfattende bevisførsel og prosedyre, også om en rekke forhold av marginal eller subsidiær betydning. Særlig gjelder dette når alle utgifter til advokater og sakkyndige skal dekkes av staten. Det er videre grunn til å anta at ulike aksjonærer/aksjonærgrupperinger også med hensyn til verdsettelsen ville hatt forskjellig syn på hvilke spørsmål det var av betydning å få nærmere belyst, noe som ytterligere ville ha bidratt til å øke sakens omfang. Allerede de muntlige forhandlingene for Frostating lagmannsrett, som begrenset seg til 12 av aksjonærene i Fokus Bank, illustrerte for så vidt en uenighet mellom partene som gikk helt ned på detaljnivå i bankenes regnskaper. Å håndtere en verdsettelsesprosedyre etter skjønnslovens regler med over 40 000 parter bare for én av bankene, fremstod på denne bakgrunn som en nærmest uoverkommelig oppgave.

Det er ellers grunn til å understreke at domstolene ikke har spesielle forutsetninger for å foreta økonomiske verdsettinger av den type det er tale om. Det måtte derfor oppnevnes sakkyndige som skulle representere de ulike syn, herunder de ulike syn som gjorde seg gjeldende på aksjonærsiden. Det ville også med sikkerhet ha blitt innkalt et stort antall vitner for å forklare seg om deres oppfatninger med hensyn til bankkrisen og årsaken til denne. All erfaring tilsier at retten bare i beskjeden grad ville ha begrenset en slik vitneførsel, samtidig som noe av poenget med et rettslig skjønn, slik kommisjonen ser det, jo nettopp ville ha vært å la aksjonærene få fremkomme med de opplysninger og argumenter som *de* mente var av betydning for saken.

Omfanget av saken, og de prosessregler som gjelder, tilsier følgelig etter Regjeringsadvokatens oppfatning at rettsforhandlingene ville ha strukket seg over svært

lang tid. På grunn av omkostningsreglene er det videre grunn til å anta at det etter et eventuelt underskjønn i byretten ville ha blitt begjært overskjønn av tilsvarende omfang i lagmannsretten. Et eventuelt overskjønn kunne deretter ha blitt brakt inn for Høyesterett med krav om opphevelse og hjemvisning til ny behandling i lagmannsretten.

Slik Regjeringsadvokaten ser det, er det neppe grunn til å anta at et rettslig skjønn ville ha vært avsluttet i dag, selv om det hadde vært påbegynt i 1992/93. Et rettslig skjønn til verdsettelse av aksjene i Fokus Bank og Kreditkassen ville således utvilsomt ha blitt blant norgeshistoriens dyreste og lengste rettssaker. I den såkalte "Investa-saken", som hittil har vært prosedert i byrett og lagmannsrett, og som kanskje er den saken som det er mest nærliggende å sammenlikne med når det gjelder størrelse, har de samlede utgifter bare til advokater og sakkyndige hittil kommet opp i et beløp på drøyt 80 millioner kroner. I tillegg kommer de ressurser som en eventuell skjønnssak ville lagt beslag på, både i domstolene og i forvaltningen.

Konklusjonen fra Regjeringsadvokatens side var på denne bakgrunn at en imøtekommelse av aksjonærenes krav om skjønn, utover det som fulgte av gjeldende prosesslovgivning, ville representere en ressursbruk som ikke kunne forsvares når utfallet allerede på forhånd fremstod som klart, og det fra Stortingets side ikke var gitt noen føringer eller signaler om bruk av en slik framgangsmåte, snarere tvert imot, jf det ovenfor siterte innlegget fra representanten Schjødt-Pedersen.

VII

Når det gjelder aksjonærenes muligheter til å bringe saken inn for de alminnelige domstoler med krav om erstatning for økonomisk tap i anledning nedskrivningsvedtaket, finner Regjeringsadvokaten grunn til å peke på at de samme innvendinger med hensyn til tidsforbruk og kostnader langt på veg gjør seg gjeldende også her. En forskjell er imidlertid at ved ordinære søksmål bærer partene selv omkostningsrisikoen, noe som kan bidra til en sterkere grad av prioritering med hensyn til hvilke spørsmål som tas opp.

Etter de alminnelige regler, som også gjelder ved søksmål mot staten, er utgangspunktet at tapende part pålegges å dekke motpartens saksomkostninger. Unntak kan gjøres dersom saken fremstår som tvilsom, og det derfor var fyldestgjørende grunn til å bringe saken inn for domstolene til avgjørelse. Formålet med disse reglene er bl.a. å motvirke at det fremmes ugrunnede eller svakt funderte spørsmål, med de kostnader og den tidsbruk dette medfører for domstoler og motparter.

Dersom staten på forhånd skulle ha inntatt det standpunkt at den ikke ville kreve dekning for sine omkostninger ved eventuelle søksmål i tilknytning til bankkrisen, ville det ha innebåret en uthuling av den tilsiktede silingsmekanisme som ligger i tvistemålslovens alminnelige saksomkostningsregler. Når staten likevel undertiden velger å innta det standpunkt at den ikke krever sine omkostninger dekket av motparten, har det

normalt sammenheng med at saken gjelder spørsmål av prinsipiell betydning som egner seg for domstolsbehandling, og som det også er i statens interesse å få avklart gjennom en rettslig avgjørelse.

Slik Regjeringsadvokaten vurderte det, var ikke disse forutsetningene til stede i den foreliggende sak, og en så derfor ikke grunn til å tilrå Finansdepartementet til aktivt å medvirke til et søksmål gjennom å frita aksjonærene for den normale omkostningsrisiko som følger av tvistemålslovens regler.

Dersom det blant de mange tusen aksjonærene hadde vært en utbredt oppfatning at et eventuelt søksmål mot staten ville føre fram, burde det likevel ha vært mulig å fordele omkostningsrisikoen på en slik måte at søksmålet ville ha latt seg gjennomføre innenfor akseptable kostnadsrammer for den enkelte aksjonær. Som det fremgår av kommisjonens rapport, var det imidlertid kun én aksjonær i Fokus Bank og én aksjonær i Kreditkassen som reiste søksmål i anledning nedskrivningsvedtakene. Dette indikerer ganske klart at heller ikke aksjonærene oppfattet muligheten til å nå frem med et eventuelt søksmål som særlig stor.

Søksmålet vedrørende nedskrivningsvedtaket i Kreditkassen ble for øvrig reist etter utløpet av foreldelsesfristen, og aksjonærene begrenset seg her til å nedlegge påstand om ugyldighet. På grunn av manglende aktuell interesse ble søksmålet avvist ved Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse av 23 februar 1996.

Søksmålet vedrørende nedskrivningen i Fokus Bank ble tatt ut i 1994. Aksjonærene krevde her, i tillegg til dom for ugyldighet, også erstatning for økonomiske tap. Søksmålet ble i hovedsak bygget på de samme anførsler og påstander som var blitt fremsatt under den tidligere skjønnssaken, og en full realitetsbehandling ville åpenbart fått et omfang som etter Regjeringsadvokatens oppfatning ikke stod i forhold til den marginale sannsynlighet som eksisterte for at søksmålet ville føre frem. Av denne grunn så ikke Regjeringsadvokaten det som aktuelt å tiltrå aktiv medvirkning til at søksmålet ble gjennomført, ved å frita aksjonærene for den normale omkostningsrisiko som følger av tvistemålslovens regler. I stedet ble aksjonæren anmodet om å vurdere holdbarheten av søksmålet, samtidig som staten, så fremt søksmålet ble trukket, tilbød seg å frafalle krav på de begrensede omkostninger som inntil da hadde påløpt.

Regjeringsadvokaten kan vanskelig akseptere den kritikk som kommisjonen retter mot denne fremgangsmåte, og kan heller ikke se at kommisjonen i særlig utstrekning har drøftet de ulike hensyn som her gjør seg gjeldende.

VIII

Kommisjonen foreslår på side 275 at det i tråd med etablerte prinsipper i skjønnsprosessen bør gis regler om at kostnadene ved verdsettingsprosessen skal bæres av staten. Som tidligere nevnt, er dette et politisk spørsmål som Regjeringsadvokaten for sin del ikke ser det som naturlig å ha noen bestemt oppfatning av.

Dersom slike regler skal vedtas, må det imidlertid tas standpunkt til om enhver nedskrivning - og ikke bare nedskrivning til null - skal omfattes av reglene. Utfra det som er nevnt ovenfor, bør verdsettelsesoppgaver av en så omfattende karakter ikke i noe tilfelle legges til de alminnelige domstoler. Det må i så fall etableres et

eget uavhengig organ med særskilt økonomisk kompetanse. Det må også gis en rekke særregler om behandlingsformen som er tilpasset de særlige problemstillinger og partsantallet en verdsettingsoppgave av denne type reiser.