

Innst. S. nr. 245

(2000-2001)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen om økonomisk kompensasjon til tidligere private aksjonærer som ble slettet i forbindelse med bankkrisen

Dokument nr. 8:91 (2000-2001)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

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 prinsipiell tvilsom særlov som ble vedtatt høsten 1991. Denne loven var en slags ekspropriasjonslov som ga staten hjemmel til å overta banker i krise ved å nedskrive aksjekapitalen til null, uten å gå veien om offentlig administrasjon. 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. Regjeringen sørget altså 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.

Staten sørget på denne måten for at de ca. 170 000 aksjonærene i de tre største norske 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. Nedskrivningen av aksjekapitalen i de tre bankene var omstridt, blant annet 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. 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 lengre 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.

Forretningsverdi (goodwill) var overhodet ikke tatt med i den regnskapsmessige vurderingen av verdiene i bankene ved den irregulære statlige overtagelsen. Etter forslagsstillers vurdering er det stor forskjell mellom et drastisk virkemiddel som å nedskrive aksjekapitalen til null og en nedskrivning av aksjekapitalen til et symbolsk beløp. Aksjonærene ville muligens 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.

Forslagsstiller nærer stor motstand mot både den særlov som gav hjemmel for nedskrivning av aksjekapitalen og mot den behandling de tidligere aksjonærene ble utsatt for. Fremskrittspartiet 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 forslagene er dessverre blitt nedstemt. Det konstateres 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.

Statens behandling av de tidligere aksjonærene bidro også til at tilliten til og interessen for aksjeeie blant annet i banker i betydelig grad ble svekket. 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 så vel som nye aksjonærer med som medeiere i norske finansinstitusjoner og annet norsk næringsliv. I en tid hvor flere statseide bedrifter delprivatiseres og børsnoteres, burde det være i myndighetenes interesse at en større andel av befolkningen investerer sparepenger i norske bedrifter.

Hele statens engasjement i bankkrisen har vært gjenstand for en bred vurdering i en offentlig oppnevnt granskningskommisjon uten at dette har fått noen som helst konsekvenser i forhold til de tidligere aksjonærene.

Det er etter forslagsstillers vurdering sterkt kritikkverdigg at når ansvaret for bankkrisen 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 tapte sine penger, mens staten muligens har tjent penger på sin såkalte redningsoperasjon overfor bankene.

Banklovkommisjonens gjennomgang viste at aksjonærene 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 dette ikke bare ille, men også i strid med rettsprinsippene i Grunnloven og rettsstaten. Når myndighetene så i tillegg gjennomførte full nulling bare 11 dager før aksjonærene i hvert fall ville vært sikret fradragsrett for sine tap for å komme aksjonærene ytterligere i forkjøpet på dette, var det en opptreden som ikke sømmer seg en demokratisk rettsstat. Etter forslagsstillers vurdering bør det dermed ikke legges 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. Det er overveiende sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for småaksjonærene var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nullstillingen like før jul.

Forslagsstiller er heller ikke enig i banklovkommisjonens hovedinntrykk av at den måten som krisen i kredittsystemet ble håndtert på var imponerende. Forslagsstiller vil tvert imot hevde at den var umoralsk og i strid med rettssikkerhetsprinsipper og i den underliggende holdning i Grunnloven § 105 om å yte full erstatning ved overtakelse av annen manns eiendom. Denne saken har til fulle vist 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. Det vises her til Aksel Damms bok "DnB - Banken som ble ranet forskriftsmessig", som også gjelder 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 aksjonæres 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 filialnett, "goodwillen", kundekontaktene, etc., da kunne oppnådd den verdistigning som åpenbart var grunnlaget for driften.

Fremskrittspartiet har gjennom hele bankkrisen og håndteringen av krisen fra myndighetenes side fulgt en konsekvent linje når det gjelder spørsmålet om "nulling" av aksjene i de berørte banker.

Staten står fortsatt foran et vesentlig nedslag av bankaksjer. Gjennom sitt samlede engasjement og samlede nedslag vil staten trolig gå ut med en økonomisk gevinst. Uavhengig av hvorvidt staten faktisk blir sittende igjen med en betydelig økonomisk gevinst eller ikke, har staten et moralsk ansvar hva gjelder å gjøre opp for sin svært tvilsomme håndtering av bankkrisen.

Forslagsstiller vil derfor foreslå at tidligere aksjonærer får en økonomisk kompensasjon fra staten og at denne fastsettes ut fra en rimelighetsbetraktning.

Det fremmes derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om at tidligere private aksjonærer, som ble slettet i forbindelse med bankkrisen, får en økonomisk kompensasjon fra staten."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Erik Dalheim, Grethe G. Fossum, Britt Hildeng, Ottar Kaldhol, Torstein Rudihagen og Signe Øye, fra Kristelig Folkeparti, Valgerd Svarstad Haugland, Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfonn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Terje Johansen, og representanten Arvid Falch, viser til svar fra finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen 3. mai 2001, som følger som trykt vedlegg til denne innstillingen, hvor det fremholdes at det ikke har fremkommet nye momenter i saken i forhold til det som har vært kjent ved tidligere behandling i Stortinget. Flertallet anbefaler derfor at forslaget i dokumentet avvises.

Komiteens medlemmer 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. Disse medlemmer viser videre til at Høyre ved flere anledninger, ut fra rimelighetsbetraktninger, har fremmet forslag om å begunstige aksjonærene i de bankene som var en del av den statlige krisehåndteringen, blant annet i Innst. S. nr. 213 (1993-1994) og Dokument nr. 8:84 (1997-1998). Disse medlemmer konstaterer at forslagene har blitt nedstemt av Stortingets flertall.

Disse medlemmer viser også til at spørsmålet er behandlet i Dokument nr. 17 (1997-1998) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. Disse medlemmer viser til at det fortsatt er ulike syn på årsaksforhold og ansvar knyttet til bankkrisen, men at Stortingets behandling av denne rapporten nok en gang bekreftet at et flertall på Stortinget avviste enhver form for kompensasjon til tidligere aksjonærer.

Disse medlemmer viser til at det i Dokument nr. 8:91 (2000-2001) ikke fremkommer noen nye opplysninger som kunne rokket ved stortingsflertallets gjentatte avvisninger av enhver form for kompensasjon. Disse medlemmer mener det er unødvendig å skape falske forhåpninger blant tidligere aksjonærer om kompensasjon, så lenge det ikke finnes noen grunn til å tro at stortingsflertallet har endret syn. Disse medlemmer mener derfor ikke det er hensiktsmessig å fremme forslag om kompensasjon til tidligere aksjonærer, så lenge det ikke fremkommer nye opplysninger som kan gi et annet resultat enn tidligere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, registrerer at det fortsatt ikke er noe politiske flertall for å kompensere de private aksjonærer som ble rammet av de svært tvilsomme grep staten foretok i forbindelse med bankkrisen.

Staten sørget for at de ca. 170 000 aksjonærene i de tre største norske 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 er fortsatt av den oppfatning at det er sterkt kritikkverdig at når ansvaret for bankkrisen 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 tapte sine penger, mens staten muligens har tjent penger på sin såkalte redningsoperasjon overfor bankene.

Staten står fortsatt foran et vesentlig nedslag av bankaksjer. Gjennom sitt samlede engasjement og samlede nedslag vil staten trolig gå ut med en økonomisk gevinst. Uavhengig av hvorvidt staten faktisk blir sittende igjen med en betydelig økonomisk gevinst eller ikke, har staten et moralsk ansvar hva gjelder å gjøre opp for sin svært tvilsomme håndtering av bankkrisen.

Disse medlemmer vil derfor foreslå at tidligere aksjonærer får en økonomisk kompensasjon fra staten og at denne fastsettes ut fra en rimelighetsbetraktning.

Det fremmes derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om at tidligere private aksjonærer, som ble slettet i forbindelse med bankkrisen, får en økonomisk kompensasjon fra staten."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om at tidligere private aksjonærer, som ble slettet i forbindelse med bankkrisen, får en økonomisk kompensasjon fra staten.

KOMITEENS TILRÅDING

Dokument nr. 8:91 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen om økonomisk kompensasjon til tidligere private aksjonærer som ble slettet i forbindelse med bankkrisen - avvises.

Oslo, i finanskomiteen, den 16. mai 2001

Dag Terje Andersen
leder

Grethe G. Fossum
ordfører

Siv Jensen
sekretær

Vedlegg

Brev fra finansdepartementet v/finansministeren til finanskomiteen, datert 3. mai 2001.

Vedr. Dokument nr. 8:91 (2000-2001) Forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen om økonomisk kompensasjon til tidligere private aksjonærer som ble slettet i forbindelse med bankkrisen

Det vises til Dok. nr. 8:91(2000-2001) fra stortingsrepresentant Siv Jensen med forslag om at Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om at tidligere private aksjonærer, som ble slettet i forbindelse med bankkrisen, får en økonomisk kompensasjon fra staten, oversendt fra Finanskomiteen for uttalelse 24. april 2001.

Stortinget har tidligere behandlet forslag med samme innhold som det nå er fremmet. I Dok. nr. 8:58 (1995-96) fra stortingsrepresentant F.F. Gundersen ble det fremmet forslag om "en utredning med sikte på at tidligere bankaksjonærer som fikk sine aksjer vurdert til null kan få en rimelig kompensasjon for sine tap". Finanskomiteen sluttet seg ikke til forslaget, jf. Innst. S. nr. 279 (1995-96). Forslaget ble nedstemt med 120 mot 3 stemmer ved behandlingen i Stortinget 21. juni 1996.

Problemstillingen er videre tatt opp i Dok. nr. 8:10 (1996-97) Forslag fra stortingsrepresentantene F.F. Gundersen og C.I. Hagen om å oppnevne en uavhengig granskningskommisjon for å gjennomføre en granskning av alle forhold i forbindelse med 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. Finanskomiteen tilrådte at det skulle nedsettes et granskningsutvalg, under ledelse av professor E. Smith, til å gjennomgå årsaksforhold knyttet til bankkrisen, jf. Innst. S. nr. 202 (1996-97).

Granskningsutvalgets rapport foreligger som Dokument nr. 17 (1997-98) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen. Denne rapporten ble avgitt til Stortingets presidentskap 29. juni 1998.

I rapporten heter det bl.a. (side 274)

"Med dette som forbehold ser Kommisjonen imidlertid ingen grunn til å anbefale at hensynet til å bevare tillit til det finansielle system ikke også i fremtiden blir satt foran hensynet til bankens aksjonærer. Det er tvert imot grunn til å anta at en slik linje er den eneste mulige dersom formålet er å bidra til den innskjerping av eiernes ansvar for bankdriftens resultater som det etter Kommisjonens syn er viktig å oppnå. (...)

Dersom alle er kjent med og innretter seg på at eierne må ta tap før omverdenen belastes, vil den disiplinerte effekt være en helt annen enn om aksjonærene med rette kan se bort fra den risiko som ligger i aksjekapitalens funksjon i næringsvirksomhet. Sett fra en slik synsvinkel var hovedproblemet i 1991-93 altså ikke at aksjekapitalen gikk tapt, men at ikke alle eiere var tilstrekkelig godt kjent med at dette var en mulighet som fulgte av selve eierskapet."

I Innst. S. nr. 141 (1998-99) om rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å

gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen sier Kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a.:

"Komiteen viser for øvrig til de synspunkter som flertallet i finanskomiteen ga uttrykk for i forbindelse med endringen i forretningsbankloven (Innst. O. nr. 14 (1991-1992)) 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 (1992-1993) gir komiteens flertall sin tilslutning til (s. 5):

"at Statens Banksikringsfond ikke bør bidra med ny kapital til en bank for 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". "

I Innst. S. nr. 141 (1998-99) heter det også:

"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."

Kontroll- og konstitusjonskomiteen tilrådte at "Stortinget oversender rapport fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen til regjeringen for oppfølging, i samsvar med kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader". Stortinget sluttet seg til dette ved vedtak 6. mai 1999.

Det ble gitt en omtale av oppfølging av Innst. S. nr. 141(1998-99) i Kredittmeldinga 1998. Komiteen tok omtalen til orientering, jf. Innst. S. nr. 44 (1999-2000).

Departementet har gått gjennom Dokument 8:91 (2000-2001) for å vurdere om det har framkommet nye momenter i saken i forhold til det som har vært kjent ved tidligere behandling i Stortinget. Etter departementets vurdering foreligger det ikke slike nye momenter. Jeg anbefaler derfor at forslaget ikke bifalles.