



# Innst. S. nr. 12

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

St.prp. nr. 5 (2008–2009)

### **Innstilling fra finanskomiteen om fullmakt til å ta opp statslån o.a., og utlån av statspapir med trygd i eller byte med obligasjoner med fortrinnsrett**

Til Stortinget

#### **1. SAMMENDRAG**

##### **1.1 Innleiing og samandrag**

###### **1.1.1 Generelt**

Proposisjonen omhandler forslag til ny fullmakt for statleg opplåning i 2008 og 2009, og fullmakt til å byte statspapir mot obligasjoner med fortrinnsrett. Proposisjonen er utarbeidd på grunnlag av føresetnadene i statsbudsjettet 2009.

###### **1.1.2 Byte av statspapir mot obligasjoner med fortrinnsrett**

Regjeringa foreslår at det blir etablert ei ny ordning med utlån av statspapir med trygd i eller byte med obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Det er ikkje tatt endeleg stilling til om eigeomsretten til obligasjonane skal overførast staten eller stillast som pant. I det vidare er ordninga framstilt som eit byte. Avtalar om slike byte kan ha ei løpetid på inntil 3 år og kan inngåast med bankar som har tilgang til fastrentelån (såkalla F-lån) i Noregs Bank. Ein vil i utgangpunktet berre akseptere obligasjoner som har trygd i norske bustadlån, men det kan bli aktuelt å vurdere om ein skal akseptere obligasjoner med fortrinnsrett som har trygd i andre fordringar. Departementet vil setje dei same krava til trygd som Noregs Bank nyttar når den yter F-lån til bankane. Ordninga vil ha eit omfang på inntil 350 mrd. kroner. Ordninga er tenkt sett i verk frå slutten av oktober. Noregs Bank vil administrere ordninga på oppdrag frå staten.

Eit velfungerande bank- og finanssystem er avgjerande for at økonomien elles skal fungere godt. Uroa ein i dag opplever i dei internasjonale finansmarknadene, kom til syne for vel eitt år sidan. Frå september i år har problema akselerert, spesielt etter at ein stor amerikansk investeringsbank måtte innstille verksemda. Styresmaktene i mange land har innført ei rekke tiltak med sikte på å stabilisere og normalisere forholda.

Norske bankar har dei siste åra hatt god inntening og små tap. Kredittilsynet og Noregs Bank vurderer soliditeten som god, men problema i kredittmarknadene i andre land har òg hatt verknader i den norske marknaden. Både i pengemarknaden og obligasjonsmarknaden er det uvanleg høge påslag for risiko. Uvissa gjer at bankane ønskjer å ha meir likvidar enn vanleg. Noregs Bank står for likviditetstilførselen til bankane og har sett i verk ei rekkje tiltak for å auke likviditeten. Bankane har også vanskar med å få refinansiert meir langsiktig innlåning på akseptable vilkår. Dei neste månadene må norske bankar refinansiere store lån i marknaden. Slik marknadssituasjonen er no, kan det ifølgje Noregs Bank bli vanskeleg å gjennomføre dersom bankane ikkje kan stille uvanleg god trygd for låna. Krava til trygd har auka. Utan god trygd kan innlånskostnadene for bankane bli høge.

For å lette finansieringa for bankane har Noregs Bank foreslått for Finansdepartementet at det blir etablert ei ny ordning der staten òg byter statspapir mot bankar sine obligasjoner med fortrinnsrett. Dersom bankane vel å utnytte statspapira som trygd for nye innlån, kan dette gi bankane betre tilgang til låne- marknaden og lågare innlånskostnader. Bankane kan også bruke statspapira på andre måtar. Dei kan til dømes seljast for å betale ned kortsiktig gjeld. Også det vil kunne motverke utviklinga mot stadig kortare gjennomsnittleg løpetid for innlåna i bankane.

Ordninga er eit målretta tiltak som skal lette tilgangen på finansiering for bankane og bidra til finansiell stabilitet. Tiltaket speglar at det norske banksystemet ikkje står overfor noka soliditetskrise, men har betydelege problem med tilgang på finansiering på akseptable vilkår.

Dei fleste bankar har høve til å overdra fordringar på hushaldningane med pant i bustad til heileigde eller deleigde kredittføretak. Kredittføretaket kan i sin tur utferde obligasjonar med fortrinnsrett i desse låneporteføljane. Kredittføretaket finansierer kjøpet av dei nemnde fordringane ved å utferde obligasjonar med fortrinnsrett. Kapasiteten til slik utnytting av bustadlåneportefølja er størst i dei store bankane.

Obligationar med fortrinnsrett har ei lågare vekt ved berekninga av kapitalkrav enn bustadlån med pant i bustad. Når ein bank erstattar delar av bustadlåneportefølja si med obligasjonar med fortrinnsrett, vil det bli berekna eit lågare minstekrav til kapitaldekning for banken. For å sikre at overdraging av bustadlån og erverv av obligasjonar med fortrinnsrett mellom føretak i same konsern skjer på forretningsmessige vilkår, må det leggjast ekstra vekt på rett prising av transaksjonane. Finansdepartementet vil ta opp med Kredittilsynet korleis ein best skal sjå til at tiltaket ikkje får utilsikta verknader for kapitaldekninga og prisinga.

For å utfylle ordninga med byte av verdipapir kunngjorde Noregs Bank 12. oktober i år at det vil bli tilbydd F-lån med løpetid på to år spesielt retta mot mindre bankar. F-lån er lån med fast rente til marknadsvilkår. Maksimalt bod for den einskilde bank på to-årslånet vil vere 1 mrd. kroner. Samtidig har Noregs Bank lempa på krava til trygd som bankane må stille for å få lån i Noregs Bank, ved at kravet om minste uteståande volum på 300 mill. kroner for verdipapir utferda i norske kroner er fjerna.

Det er grunn til å tru at den foreslåtte ordninga med byte av verdipapir, saman med tiltaka Noregs Bank rettar mot mindre bankar, vil lette finansieringstilhøva vesentleg for bankane. Byteordninga kan òg bidra til å betre tilhøva i pengemarknaden. Ordninga kan føre til ein betydeleg auke i tilbodet av statspapir som, avhengig av marknadsforholda, vil kunne gi noko høgare lånekostnader for staten. Risikoen for at ordninga skal medføre tap for staten, blir rekna som liten. Bankane skal betale ein premie for bytehandlar under ordninga. Premien skal setjast på marknadsmessige vilkår, og slik at ordninga ikkje vil kome i konflikt med reglane om statsstøtte. Premien skal vere slik at bankane ikkje vil ønske å nytte ordninga under normale tilhøve i penge- og kredittmarknadene.

### 1.1.3 Særskilt om statslån

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltninga av statens gjeld og kontantbeholdning. Det er inngått avtalar med Noregs Bank om forvaltning av statens gjeld og likviditet og om konsernkontoordninga. I samsvar med desse avtalane skal Noregs Bank mellom anna gi råd om opplåninga til staten, ta seg av den operative forvaltninga av innanlandske låneopptak og pleie andrehandsmarknaden for statspapir. Noregs Bank mottok betaling for den operative forvaltninga, for marknadspleia og for drifta av statens kontosystem.

Statens alminnelege lånebehov følgjer av forslaget til statsbudsjett for 2009. Det blir lagt opp til at finansieringsbehovet i 2009 i hovudsak blir dekt ved opptak av nye langsiktige lån innanlands. Av omsyn til marknaden for statspapir legg ein normalt opp til å glatte ut den langsiktige opplåninga over fleire år. For 2009 er det isolert sett aktuelt å ta opp mindre langsiktige lån enn det som direkte følgjer av finansieringsbehovet.

Den nye ordninga der staten tilbyr bankane statspapir i byte med obligasjonar med fortrinnsrett, vil ha eit omfang på inntil 350 mrd. kroner fram til utgangen av 2009, og inneber at staten kan auke uteståande i statspapir med eit tilsvarande beløp. Bruk av den nye ordninga vil gå ut over dei rammene som Stortinget har gitt for låneopptak i 2008. På bakgrunn av at ordninga blir foreslått sett i verk allereie frå inneverande år, foreslår ein at endringa av fullmakta blir gjort gjeldande for 2008 og 2009 under eitt. På denne bakgrunnen ber Regjeringa om ei samla fullmakt til å ta opp nye langsiktige lån på 450 mrd. kroner i 2008 og 2009.

Fullmakta for kortsiktige marknadslån er utforma som ei ramme for maksimalt uteståande statskassevekslar. Uteståande volum varierer normalt gjennom året, og ein ber derfor om romslege rammer. I tillegg foreslår ein at fullmakta blir justert i samsvar med den nye ordninga. På denne bakgrunnen ber ein om ei ramme for å ha uteståande statskassevekslar i 2008 og 2009 på 430 mrd. kroner.

For andre kortsiktige lån ber ein om ei fullmakt for 2009 der det ikkje blir sett ei særskild beløpsgrense. Ein ber i tillegg om at den generelle fullmakta til å inngå rentebyteavtalar og tilsvarande derivatavtalar blir vidareført i 2009. For nærare omtale viser ein til kapittel 3.

Utlån av statspapir til bankane vil ha budsjettmessige konsekvensar for både 2008 og 2009. Renteutgiftene vil auke monaleg samtidig som det vil bli ein tilsvarande auke i påløpte og/eller betalte renteinntekter. Staten vil i tillegg få premieinntekter på bytelånet. Dei budsjettmessige konsekvensane av endringane for 2009 vil bli behandla i eit tillegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) som vil bli lagd fram i byr-

jinga av november. Følgjene for budsjettet for 2008 vil bli behandla i proposisjonen om ny saldering av budsjettet for 2008 som vil bli lagd fram i slutten av november.

Ein viser til proposisjonen for nærare omtale av forslaga.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal, Eirin Kristin Sund og Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Michael Momyr og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at finanskomiteen avholdt høring med representanter fra Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen og TERRA-Gruppen 21. oktober 2008.

Komiteen merker seg at den tiltakspakken som foreslås er godt mottatt av banknæringen. Tiltakene synes å være tilpasset den aktuelle situasjonen, som preges av mangel på tillit og likviditet mellom bankene. Komiteen viser til at næringens representanter understreket betydningen av en rask behandling av tiltakspakken.

Komiteen har videre merket seg at selv om den foreslåtte pakken vurderes å være god og målrettet i forhold til dagens situasjon, er det ikke mulig å si med sikkerhet om det vil kreves ytterligere tiltak i lys av finansmarkedenes videre utvikling. Det vil blant annet være avhengig av hva som skjer internasjonalt. Komiteen vil understreke viktigheten av at det holdes en høy beredskap og at behovet for eventuelle nye tiltak vurderes fortløpende, og viser til uttalelser fra statsministeren, finansministeren og sentralbanksjefen om at dette gjøres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil sterkt understreke at situasjonen i norsk finansnæring er usikker og at det er usikkert hvorvidt tiltakene i denne proposisjonen er tilstrekkelige. Disse medlemmer forutsetter derfor at Regjeringen og Norges Bank følger situasjonen svært nøye og på en slik måte at en ny eskalering av krisen kan møtes raskt med de nødvendige tiltak. Disse medlemmer forutsetter at Regjeringen i en slik forverret situasjon vil holde en tett kon-

takt med Stortinget og sørge for rask og tilstrekkelig informasjon.

Komiteen viser til at det under høringen kom fram at av totalt 122 sparebanker er det rundt 20 banker som ikke har tilgang til kredittforetak, og dermed ikke nå direkte har mulighet til å benytte bytteordningen mellom OMF og statspapirer. Det ble gitt uttrykk for at beløpsgrensen for F-lån med 2 års varighet er for lav for de mellomstore bankene. Komiteen ber Regjeringen sikre at også disse bankene kan dra mer direkte nytte av tiltakspakken. Forhold som bør vurderes er for eksempel om konsesjonsbehandling i forbindelse med etablering av nye kredittforetak påskyndes, og om det kan være mulig å utvide spekteret for hvilke obligasjoner med fortrinnsrett som tillates brukt som sikkerhet i bytte mot statspapirer, innenfor en tilstrekkelig sikkerhet.

Komiteen legger til grunn at auksjonene som skal fordele bytteavtalene til bankene vil fases inn på en slik måte at alle banker som ønsker det, kan ta del i bytteavtaler, selv om det kan ta noen tid før de får på plass boligkredittforetak.

Komiteen viser til at bakgrunnen for den tiltakspakken som nå foreslås, skyldes et akutt likviditetsproblem i pengemarkedet. Selv om tiltakene gjøres på markedsmessige vilkår, viser pakken at staten stiller opp for banknæringen når det er behov for det.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Venstre, forventer at dette reflekteres i adferden til bankenes ledelse.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, mener at dersom tiltakene utvides på et fremtidig tidspunkt til å omfatte noen form for statlig støtte eller garantier, vil det være naturlig å koble dette til begrensninger knyttet til bonuser og utbytte.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at de fleste banksjefer viser moderasjon og finner ikke grunnlag for generelt å kritisere bankenes adferd, men vil understreke viktigheten av at bankenes ledelse viser forsiktighet og er seg sitt samfunnsansvar bevisst i denne situasjonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at behovet for denne tiltakspakken kommer som en følge av en internasjonal finanskriser, og at situasjonen er ekstraordinær. Ringvirkningene av finanskrisen kan bli store og omfattende, og kan ramme både næringsliv og husholdninger. Når staten stiller opp for finansnæringen, ved å tilføre likviditet til markedet, mener disse

medlemmer at finansnæringen må avstå fra bonus- og opsjonsordninger. Videre mener disse medlemmer at statens retningslinjer for lederlønninger skal følges så lenge institusjonene benytter ordningen. Videre skal det ikke utbetales utbytte utover risikofri rente. Disse medlemmer vil understreke at det å benytte seg av denne tiltakspakken er frivillig og at man kan velge å stå utenfor denne. Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utarbeide og iverksette et system som sikrer at finansinstitusjonene som benytter seg av tiltakspakken som foreslås i St.prp. nr. 5 (2008–2009) ikke kan iverksette bonus- og opsjonsordninger, eller utbetale utbytte utover risikofri rente, og videre at statens retningslinjer for lederlønninger følges, så lenge man er inne i ordningen."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre finner det ikke riktig nå å ta stilling til hvilke krav staten eventuelt skal stille til bankenes lønssystemer dersom det iverksettes ytterligere tiltak.

Komiteen viser til at rentenivået til bankkunder i en periode har økt mye i forhold til Norges Banks styringsrente. Det må sees i sammenheng med økte finansieringskostnader for bankene. Komiteen forventer at rentenivået til låntakere følger med nedover hvis finansieringskostnadene reduseres.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at økt likviditet i markedet historisk sett er blitt utlignet med økt produktivitetsvekst. Disse medlemmer registrerer at dette ikke er tilfellet med de mange likviditetspakkene som er introdusert globalt i forbindelse med den pågående finanskrisen. Disse medlemmer ønsker å gjøre oppmerksom på at økt likviditet uten økt produktivitet kan føre til global inflasjon, og vil understreke behovet for at den globale tilgangen til ny kapital brukes til investering i verdiskapende virksomhet.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen har laget nye forskrifter som kan bidra til å kamouflere tap på obligasjoner i bankenes regnskap. Disse medlemmer frykter at dette kan ha uheldige virkninger i dagens situasjon, og ber derfor Regjeringen vurdere hensiktsmessigheten av dette i lys av den internasjonale finanskrisen og tiltakspakken som følger av likviditetskrise i Norge.

Komiteen viser til at Island står midt oppe i en meget krevende økonomisk situasjon. Alvoret tilsier at det fra norsk side vurderes alle muligheter for å

vise samhold og solidaritet med landet. Komiteen vil understreke viktigheten av at norske og islandske myndigheter er i tett dialog om utviklingen i finanskrisen, og forutsetter at Regjeringen innehar en beredskap til å effektivere den samlede, politiske norske viljen til å bidra i konkrete tiltak om Island selv skulle ønske dette. Det er samtidig naturlig at norsk støtte skjer innenfor en koordinert flernasjonalt ramme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at situasjonen på Island også må ses i lys av Norges interesser i Nordområdene. Island forhandler i disse dager med Russland om lån for å klare seg gjennom krisen, og Norge bør gjennom sin vilje til å hjelpe Island søke å hevde sin posisjon og sitt ansvar for Nordområdene. Et lån fra Russland vil dessuten kunne styrke Islands politiske avhengighet overfor Russland.

Disse medlemmer mener Norge er en mer naturlig alliert for Island gjennom samarbeid, sikkerhetspolitisk interessefellesskap i NATO, geografisk beliggenhet og vår felles historie.

Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at Stortinget burde gi Regjeringen fullmakt til å utvide sitt lån til Island.

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen utarbeide og iverksette et system som sikrer at finansinstitusjonene som benytter seg av tiltakspakken som foreslås i St.prp. nr. 5 (2008–2009) ikke kan iverksette bonus- og opsjonsordninger, eller utbetale utbytte utover risikofri rente, og videre at statens retningslinjer for lederlønninger følges, så lenge man er inne i ordningen.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

#### I

Finansdepartementet får en samlet fullmakt til å ta opp nye langsiktige innenlandske statslån i 2008 og 2009 til et beløp av 450 000 mill. kroner.

#### II

Finansdepartementet får fullmakt til å ha utestående kortsiktige markedslån til et beløp av 430 000 mill. kroner i 2008 og 2009.

III

Finansdepartementet får fullmakt i 2008 og 2009 til å ta imot innskudd i form av kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, og fra institusjoner som i særlige tilfeller kan bli pålagt å plassere likviditet som kontolån til staten.

IV

Finansdepartementets fullmakt til å inngå rente-  
bytteavtaler og tilsvarende derivatavtaler blir videre-  
ført i 2008 og 2009.

V

Finansdepartementet får i 2008 og 2009 fullmakt til utlån av statspapirer med pant i eller bytte med obligasjoner med fortrinnsrett innenfor en samlet ramme på 350 000 mill. kroner.

Oslo, i finanskomiteen, den 22. oktober 2008

**Reidar Sandal**

leder

**Alf E. Jakobsen**

ordfører





