



Representantforslag 60 S

(2010–2011)

fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Dagrun Eriksen, Knut Arild Hareide og Hans Olav Syversen

Dokument 8:60 S (2010–2011)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Jørgen Bekkevold, Dagrun Eriksen, Knut Arild Hareide og Hans Olav Syversen om 20 tiltak for å motvirke en ny finanskrise

Til Stortinget

Bakgrunn

«Simply stated, the bright new financial system – for all its talented participants, for all its rich rewards – failed the test of the market place.»

Paul Volcker, tidl. sentralbanksjef i USA

Finanskrisen har historiske proporsjoner. Krisen ble den sterkeste tilbakegangen i verdensøkonomien siden depresjonen på 1930-tallet, og den første globale økonomiske krisen siden andre verdenskrig. Krisen har blitt møtt med en global koordinering av finanspolitikken i form av ekspansive offentlige budsjetter som er unike i verdens nyere økonomiske historie.

USAs finanskrise skyldtes en konsum- og boligboble som i stor grad var lånefinansiert. Bankene hadde tatt høy risiko ved å låne ut penger til et overdrevent konsum, særlig engasjementet i det såkalte «subprime-markedet» (boliglån til lavinntektsgrupper) var risikabelt. Kapital fra blant annet Kina, som har en svært høy sparerate og en eksport som langt overgår importen, bidro til denne situasjonen, fordi man mente at USA var et trygt og dynamisk marked for investeringer. Sentralbanksjef Alan Greenspan bar ved til bålet ved å holde styringsrenten svært lav slik at det ble svært billig å ta opp lån. Den amerikanske sentralbanken styrte snevert etter inflasjonsmålet, og så i stor grad bort fra veksten i boligpriser og husholdningenes gjeld.

Økonomer som Kenneth Rogoff og Paul Krugman advarte mot at dette ikke kunne vare. Ben Bernanke, Paul Prescott og andre mente derimot at dette kunne være bærekraftig fordi fundamentale forhold var annerledes nå – forhold knyttet til globalisering, ny teknologi, et mer avansert finanssystem, bedre forståelse av pengepolitikk, finansielle innovasjoner og bruk av verdipapirgjeld. Dette synet viste seg å være feil. Tvert i mot viser økonomisk historie at perioder med stor kapitalmobilitet og finansiell innovasjon gjerne etterfølges av finanskriser, så også denne gang.

Krisen spredte seg til resten av verden på grunn av «smitte» i finansmarkedene, ved at mange utenlandske banker direkte eller indirekte var involvert i subprime-markedet. Den spredte seg også fordi mange land hadde mange av de samme problemene som USA: boligbobler (for eksempel Island og New Zealand) og store underskudd på driftsbalansen kombinert med en stor inngående kapitalstrøm fra utlandet (for eksempel Bulgaria, Irland, Island, Latvia, New Zealand, Spania og Storbritannia). De landene som hadde de samme strukturelle problemene som USA, ble hardest rammet.

En viktig lærdom av krisen er at et hovedfokus på inflasjonsstyring, slik uavhengige sentralbanker over store deler av den vestlige verden nå har, kun kan rettferdiggjøres hvis andre regulatorer sørger for at lånegraden ikke blir overdreven.

Mer grunnleggende har ideen om at samfunnets interesser alltid blir best ivaretatt når enkeltmennesker får følge sin egeninteresse i frie markeder, fått en knekk. Markeder svikter hvis priser sender gale signaler, eller hvis signalene blir oppfattet feil. Økte boligpriser burde for eksempel avskrekke boligkjøpere. I praksis er det slik at høyere priser ofte virker som en oppmuntring fordi kjøperne håper å nyte godt av yt-

terligere prisstigning. For bankene kan høyere boligpriser virke som en oppmuntring til å låne ut penger.

Markeder svikter også når det er skjult informasjon, for eksempel når selgere har mer informasjon enn kjøpere, eller når prisene ikke fullt ut reflekterer sosiale kostnader. Det var mange eksempler på slik skjult informasjon i forkant av krisen. Banker solgte kompliserte og risikable finansprodukter til uvitende kunder som aldri burde tatt så høy risiko, og bankene tok ikke høyde for de sosiale kostnadene ved potensielt mislighold av lånene. Myndighetene burde i denne situasjonen ha grepet inn for å regulere markedet bedre.

Norge har kommet relativt godt gjennom krisen. En hadde et solid finanspolitisk handlingsrom til å stimulere økonomien, og myndighetenes håndtering var adekvat. Viktigst var det imidlertid at Norge hadde lært av bankkrisen på 1990-tallet, og hadde etablert et godt regelverk som sikret mot krisens verste utslag. Norge har allerede mye av det regelverket som andre land nå ser behov for å innføre for å unngå en ny finanskrisen. Det betyr imidlertid ikke at regelverket i Norge ikke kan bli bedre.

Selv om norske banker nå har god tilgang til finansiering i penge- og kredittmarkedene, er situasjonen internasjonalt fortsatt usikker. Det gjelder særlig i eurosonen, hvor høy statsgjeld, svak økonomisk vekst og usikker soliditet i flere banker kan føre til nye påslag i penge- og kredittmarkedene og nye utfordringer med å skaffe finansiering for norske banker. Det er derfor viktig å treffe tiltak så raskt som mulig for å være best mulig rustet når neste finanskrisen måtte komme.

Tiltak for å minske sannsynligheten for nye finanskriser

Forslagsstillerne legger til grunn for sine forslag den beste internasjonale praksis i etterkant av finanskrisen. Forslagene til endringer i systemet for bankkriseløsning er i store trekk sammenfallende med EU-kommisjonens nylig fremlagte skisse til håndtering av bankkriser og Norges Banks anbefalinger. Forslagene gjelder både forebyggende tiltak og tiltak for å bedre selve systemet for å håndtere kriser når de har oppstått, hvis utforming også kan ha en preventiv effekt i tillegg til å være viktige for å minimere samfunnets kostnader ved en krise.

Bedre system for bankkriseløsning

En av de mest sentrale lærdommene fra finanskrisen er at bankenes opptreden må bli bedre tilpasset den risikoen som er involvert. Dersom bankene tror de vil bli reddet av myndighetene hvis det skulle gå galt, vil de ta for stor risiko. For å unngå slik adferdsrisiko må kriseløsningssystemet innebære at de som har bidratt til risikotakingen, må bære eventuelle tap. Dermed vil bankene ta mindre risiko, og sannsynlig-

heten for dannelser av bobler i økonomien med etterfølgende kriser vil bli redusert.

Norges Bank skisserer tre mål for et godt kriseløsningssystem i sitt brev til Finansdepartementet av 29. november 2010:

1. Sentrale banktjenester skal kunne videreføres, og garanterte innskudd skal utbetales raskt ved avvikling av banken.
2. Alle ikke-garanterte kreditorer skal ha en reell risiko for tap, selv om banken drives videre.
3. Offentlige utgifter knyttet til løsningen skal være minst mulig.

Forslagsstillerne mener at dette er hensiktsmessige mål for et godt bankkriseløsningssystem, og foreslår at et slikt mål etableres.

Et sentralt virkemiddel for å oppnå disse målene er at bankene blir pålagt å lage testament, dvs. beredskapsplaner for å motvirke kriser og kriseplaner for hvordan kriser skal håndteres når de er oppstått. Beredskapsplanen bør inneholde tiltak banken selv kan iverksette dersom den får problemer, slik som innhenting av kapital og planer for oppsplitting og salg av virksomheter eller selskaper. Kriseplanen bør vise hvordan banken vil håndtere en krise, herunder hvordan den vil avvikles uten at avviklingen skaper stor finansiell ustabilitet eller medfører bruk av betydelige offentlige midler. Denne planen må tydelig vise bankens oppbygging, hvilke deler av virksomheten som kan selges og hvordan dette kan gjøres på kort tid. Myndighetene må godkjenne beredskapsplanene og kriseplanene, og kunne kreve organisatoriske endringer hvis det anses som nødvendig. Det er viktig at kravet om utarbeidelse av testament gjøres gjeldende for alle banker, ikke minst de største, hvis struktur er mest uoversiktlig og hvis problemer vil ha størst ringvirkninger i økonomien.

Et annet sentralt virkemiddel er terskelverdier for når myndighetene kan gripe inn i problembanker. Tidlige inngrep kan redusere sannsynligheten for kriser og kostnadene ved dem. Det å frata eierne råderett over deres eiendom er et alvorlig skritt, men finanskrisen har vist behovet for terskelverdier og tidlig inngripen. En utfordring i bankkriseshåndtering er at myndighetene kan ønske å utsette tiltak så lenge som mulig i håp om at krisen vil gå over av seg selv. Harde, tallfestede terskelverdier gjør at en slik utsettelse blir vanskelig. Myke, ikke tallfestede terskelverdier kan på sin side ha den fordel at de kan gi myndighetene mulighet til å gjøre en mer helhetlig vurdering av situasjonen. Dagens lovverk har harde terskelverdier for aksjekapital, som overfører styringsretten fra bankens styrende organer til kriseløsningsmyndigheten, men de slår inn når kapitalen allerede har blitt så svekket at det vil være for sent å

komme inn med tiltak. Forslagsstillerne mener derfor at terskelverdiene i banksikringsloven bør justeres.

Loven bør tydeligere definere når de myke terskelverdiene er overskredet. Det bør også vurderes å innføre nye tidlige tiltak i loven som begrensninger på utbetaling av utbytte og krav om aksjeemisjon. De harde terskelverdiene, som overfører styringsretten fra de styrende organer i banken til kriseløsningsmyndigheten, bør slå inn ved et høyere kapitalnivå enn i dag. Dagens verdier for aksjekapital bør suppleres med harde terskelverdier for likviditet.

Forslagsstillerne mener også at det er nødvendig å gi myndighetene eksplisitt fullmakt til å kunne splitte og selge en bank stykkevis. På denne måten kan man sikre kontinuerlig drift av de sentrale banktjenestene, aksjonærer og ikke-garanterte kreditorer må ta tap og verdiene i banken kan bli bedre tatt vare på av en annen institusjon. Banktjenester som har med innskudd å gjøre, kan for eksempel bli videreført ved at innskudd og en aktivaportefølje selges til en annen bank eller overføres til en brobank, en bank som midlertidig tar over balanseposter fra en krisebank og som viderefører sentrale banktjenester. For å kunne foreta en hensiktsmessig oppsplitting av en banks passiva kan det være nødvendig å endre reglene for prioritet mellom kreditorer. I USA har innskytere prioritet foran andre kreditorer. I Storbritannia er det åpnet for å kunne bryte ordinær prioritetsrekkefølge, dersom ingen kreditor kommer dårligere ut enn ved en ordinær avvikling av bankene. Sistnevnte kan være en fornuftig tilnærming.

Forslagsstillerne mener at det også bør gis bestemmelser som åpner for etablering av brobank. I tillegg til å videreføre sentrale banktjenester kan en brobank sikre verdier i banken inntil man får en mer permanent løsning i form av salg eller sammenslåing med en annen bank. En brobank vil være under kriseløsningsmyndighetens kontroll og kan ha en viktig, stabiliserende funksjon i en krise.

Dessuten ønsker forslagsstillerne at det etableres rutiner for raskere utbetaling av garanterte innskudd i en krise, og at det etableres prosedyrer for nasjonalisering som siste utvei når de øvrige virkemidlene ikke kan brukes og der finansiell stabilitet er truet. Forslagsstillerne vil også be regjeringen om å fremme forslag om å gi kriseløsningsmyndigheten en generell adgang til å gjøre om gjeld til egenkapital. Det kan bidra til en rask løsning for banken og sikre kundene uavbrutt tilgang til banktjenester. Gjeld som har sikkerhet i konkrete aktiva blant bankens eiendeler, må holdes utenom en slik omgjøring.

Bedre regelverk for Bankenes sikringsfond

Det vil også være fornuftig å gjøre endringer i regelverket for Bankenes sikringsfond med sikte på å redusere adferdsrisiko. Fondet bør kunne bli større enn dagens minstekrav, og adgangen til avgiftsfritak

når fondet er større enn minstekravet, bør fjernes. Fondet bør sees på som en forsikringsordning hvor premiene bør være like store for lik risiko, og beregnet av det som forsikres, dvs. garanterte innskudd. Avgiften bør reflektere risikoen for at et medlem trekker veksler på fondet. Forslagsstillerne støtter forslaget fra Norges Bank om å la medlemsavgiften avhenge av vekst i utlån og kjernekapitaldekning. Filialer av utenlandske banker bør behandles mest mulig likt med norske banker.

Åpenhet om risiko

Forslagsstillerne mener videre at bankene må være åpne om sentrale risikoforhold. Norske banker publiserer allerede informasjon om sin kreditt risiko, og de varslede likviditetskravene fra Baselkomiteen vil medføre at bankene etter hvert må publisere mer om sin likviditetsrisiko. Men det er viktig allerede nå at bankene publiserer kvantitativ informasjon om forhold som likviditetsbuffer, kortsiktig finansiering og forfallsstruktur. Forslagsstillerne vil derfor fremme forslag om at myndighetene pålegger bankene å publisere dette.

Høyere kapitalkrav

Baselkomiteen vil innføre høyere kapital- og likviditetskrav for å gjøre bankene bedre i stand til å møte nye kriser. Det er besluttet at dette skal skje gradvis, for å unngå at bankene skal stramme inn sin långivning mens veksten er svak i mange land. I Norge går imidlertid bankene og økonomien godt, noe som gjør at kravene kan innføres raskere her.

Et av tiltakene som foreslås, er bruk av en motsyklisk kapitalbuffer når veksten i kredittvolumet er for høy. Det er ikke besluttet hvordan bufferen skal utformes, men forslagsstillerne støtter Norges Bank i at de nordiske landene bør samarbeide om en tidlig innføring av en slik motsyklisk buffer. Frem til bufferen innføres, bør bankene pålegges høyere kapitalkrav for å gjøre bankene best mulig rustet i stand til å møte nye finanskriser.

Skatt på finansielle tjenester

De store samfunnsøkonomiske og sosiale kostnadene ved finanskriser og behovet for å begrense overdreven risikotaking gjør at det kan være hensiktsmessig å skattlegge finansnæringen i større grad enn i dag. Det internasjonale pengefondet (IMF) foreslår i sin rapport til G20-gruppen en kombinasjon av en sikringsfondsavgift (som Norge allerede har) og en egen skatt på summen av overskudd og lønn i finansinstitusjoner.

Overskudd og lønn er et uttrykk for merverdi, og en skatt på dette vil derfor kunne anses som en merverdiavgift, en avgift finansielle tjenester per i dag i hovedsak er unntatt. En slik skatt vil gjøre at fi-

nansnæringen får en skattebelastning mer på linje med andre næringer, og på denne måten hindre at finansnæringen blir unaturlig stor. En generell skatt på summen av overskudd og lønn kan kombineres med skatlegging av lønn og overskudd ut over det normale, for å motvirke overdreven risikotaking. Forslagsstillerne vil be regjeringen om å samarbeide med andre land om å innføre en slik skatt utformet i tråd med IMF's anbefalinger.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

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

II

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

III

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

IV

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

V

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

VI

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

VII

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

VIII

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

IX

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

X

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

XI

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

XII

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

XIII

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

XIV

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

XV

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

XVI

Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om å endre banksikringsloven slik at uten-

landske filialer behandles mest mulig likt med norske banker.

XVII

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

XVIII

Stortinget ber regjeringen samarbeide med de nordiske landene om en tidlig innføring av den mot-

sykliske bufferen som Baselkomiteen nå utarbeider detaljene for.

XIX

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

XX

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

17. desember 2010

