



NORGES BANK

**NORGES BANKS ROLLE PÅ  
FINANSSEKTOROMRÅDET I PERIODEN 1945-2013,  
MED SÆRLIG VEKT PÅ FINANSIELL STABILITET**

**HARALD HAARE, ARILD J. LUND OG JON A. SOLHEIM**

Norges Banks skriftserie / Occasional Papers can be ordered by e-mail:  
servicesenter@norges-bank.no  
or from Norges Bank, Subscription Service  
P.O.Box 1179 Sentrum  
N-0107 Oslo

©Norges Bank 2015

The text may be quoted or referred to, provided that due acknowledgement is given to the authors and Norges Bank.  
Views and conclusions expressed in this paper are the responsibility of the authors alone.

*Previously issued in this series:*

*(Prior to 2002 this series also included doctoral dissertations written by staff members of Norges Bank.  
These works are now published in a separate series: "Doctoral Dissertations in Economics".)*

- Nr. 1 Leif Eide: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1973, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 1 Leif Eide: The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1973, replaced by No. 23/24
- Nr. 2 En vurdering av renteutviklingen og rentestrukturen i Norge, Oslo 1974
- No. 3 Arne Jon Isachsen: The Demand for Money in Norway, Oslo 1976
- No. 4 Peter Karl Kresl: The Concession Process and Foreign Capital in Norway, Oslo 1976
- Nr. 5 Leif Eide og Einar Forsbak: Norsk rentepolitikk, Oslo 1977
- No. 6 A credit model in Norway, Oslo 1978
- Nr. 7 Struktur- og styringsproblemer på kredittmarkedet, Oslo 1979
- Nr. 8 Per Christiansen: Om valutalovens formål, Oslo 1980
- Nr. 9 Leif Eide og Knut Holli: Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1980, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 9 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1980, replaced by No. 23/24
- Nr. 10 J. Mønnesland og G. Grønvik: Trekk ved kinesisk økonomi, Oslo 1982
- No. 11 Arne Jon Isachsen: A Wage and Price Model, Oslo 1983
- Nr. 12 Erling Børresen: Norges gullpolitikk etter 1945, Oslo 1983
- No. 13 Hermod Skånland: The Central Bank and Political Authorities in Some Industrial Countries, Oslo 1984
- Nr. 14 Norges Banks uttalelse NOU 1983:39 «Lov om Norges Bank og Pengevesenet», Oslo 1984, med vedlegg
- Nr. 15 Det norske penge- og kredittsystem, Oslo 1985, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 15 The Norwegian Monetary and Credit System, Oslo 1985, replaced by No. 23/24
- Nr. 16 Norsk valutapolitikk, Oslo 1986, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 16 Norwegian Foreign Exchange Policy, Oslo 1987, replaced by No. 23/24
- Nr. 17 Norske kredittmarkeder. Norsk penge- og kredittpolitikk, Oslo 1989, utgått, erstattet med nr. 23
- No. 17 Norwegian Credit Markets. Norwegian Monetary and Credit Policy, Oslo 1989, replaced by No. 23/24
- No. 18 Ragnar Nymoen: Empirical Modelling of Wage-Price Inflation and Employment using Norwegian Quarterly Data, Oslo 1991 (Doct.d.)
- Nr. 19 Hermod Skånland, Karl Otto Pöhl og Preben Munthe: Norges Bank 175 år. Tre foredrag om sentralbankens plass og oppgaver, Oslo 1991
- No. 20 Bent Vale: Four Essays on Asymmetric Information in Credit Markets, Oslo 1992 (Doct.d.)
- No. 21 Birger Vikøren: Interest Rate Differential, Exchange Rate Expectations and Capital Mobility: Norwegian Evidence, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 22 Gunnvald Grønvik: Bankregulering og bankatferd 1975–1991, Oslo 1994 (Doct.d.)
- Nr. 23 Norske finansmarkeder, norsk penge- og valutapolitikk, Oslo 1995. Erstattet av nr. 34
- No. 24 Norwegian Monetary Policy and Financial Markets, Oslo 1995. Replaced by no. 34
- No. 25 Ingunn M. Lønning: Controlling Inflation by use of the Interest Rate: The Critical Roles of Fiscal Policy and Government Debt, Oslo 1997 (Doct.d.)
- No. 26 ØMU og pengepolitikken i Norden, Oslo 1998
- No. 27 Tom Bernhardsen: Interest Rate Differentials, Capital Mobility and Devaluation Expectations: Evidence from European Countries, Oslo 1998 (Doct.d.)
- No. 28 Sentralbanken i forandringens tegn. Festskrift til Kjell Storvik, Oslo 1999
- No. 29 Øistein Røisland: Rules and Institutional Arrangements for Monetary Policy, Oslo 2000 (Doct.d.)
- Nr. 30 Viking Mestad: Frå fot til feste – norsk valutarett og valutapolitikk 1873–2001, Oslo 2002
- Nr. 31 Øyvind Eitrheim og Kristin Gulbrandsen (red.): Hvilke faktorer kan forklare utviklingen i valutakursen? Oslo 2003
- No. 32 Øyvind Eitrheim and Kristin Gulbrandsen (eds.): Explaining movements in the Norwegian exchange rate, Oslo 2003
- No. 33 Thorvald G. Moe, Jon A. Solheim and Bent Vale (eds.): The Norwegian Banking Crisis, Oslo 2004
- Nr. 34 Norske finansmarkeder – pengepolitikk og finansiell stabilitet, Oslo 2004
- No. 35 Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003, Oslo 2004
- Nr. 36 Hermod Skånland: Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk, Oslo 2004
- Nr. 37 Øyvind Eitrheim og Jan F. Qvigstad (red.): Tilbakeblikk på norsk pengehistorie. Konferanse 7. juni 2005 på Bogstad gård. Oslo 2005
- No. 38 Øyvind Eitrheim, Jan T. Klovland and Jan F. Qvigstad (eds.): Historical Monetary Statistics for Norway – Part II, Oslo 2007
- No. 39 On keeping promises, Oslo 2009
- No. 40 Wilson T. Banda, Jon A. Solheim and Mary G. Zephirin (eds.): Central Bank Modernization, Oslo 2010
- No. 41 On transparency, Oslo 2010
- No. 42 Sigbjørn Atle Berg, Øyvind Eitrheim, Jan F. Qvigstad and Marius Ryel (eds.): What is a useful central bank?, Oslo 2011
- No. 43 On making good decisions, Oslo 2011
- Nr. 44 Harald Haare og Jon A. Solheim: Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945–2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle, Oslo 2011
- No. 45 On managing wealth, Oslo 2012
- No. 46 On learning from history – Truths and eternal truths, Oslo 2013
- No. 47 On institutions – Fundamentals of confidence and trust, Oslo 2014

NORGES BANK SKRIFTSERIE Nr. 48

**Norges Banks rolle på finanssektorområdet i perioden  
1945–2013, med særlig vekt på finansiell stabilitet**

Harald Haare, Arild J. Lund og Jon A. Solheim

Desember 2014



**1816-2016**  
NORGES BANK 200 ÅR



## Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>9</b>
<b>Kapittel I: Introduksjon</b> .....	<b>11</b>
1. Finanssektorens spesielle rolle .....	11
2. Hva er finansiell stabilitet og hvordan fremmer myndighetene det?.....	11
3. Arbeidsdelingen mellom myndighetene i det forebyggende arbeidet .....	12
4. Krisehåndtering.....	13
5. Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet.....	13
<b>Kapittel II: 1945-2013 - Sammendrag</b> .....	<b>15</b>
1. Innledning.....	15
2. Lov om Norges Bank og Norges Banks låneordninger .....	16
2.1 Lov om Norges Bank .....	16
2.2 Norges Banks låneordninger .....	17
3. Finanslovgiving, med hovedvekt på Norges Banks funksjoner .....	19
3.1 Generelt.....	19
3.2 Penge- og kredittloven .....	19
3.3 Krav til ansvarlig kapital.....	19
3.4 Lov om finansieringsvirksomhet og regelverket for verdipapirmarkedet.....	21
3.5. Norges Banks kontrolloppgaver .....	21
3.6 Bankenes sikringsfond .....	22
4. Strukturpolitikk og utviklingen på finanssektorområdet .....	22
4.1 Strukturpolitikk - Norges Banks rolle .....	22
4.2 Strukturelle utviklingstrekk.....	24
5. Norges Banks overvåking og analyse av finanssektorområdet .....	25
5.1 Utvikling av overvåkings- og analysearbeidet.....	25
5.2 Pengepolitikk og finansiell stabilitet.....	27
6. Bankkrisen i årene 1987-93, med hovedvekt på Norges Banks rolle .....	28
6.1 Bakgrunn .....	28
6.2 Krisehåndtering i perioden 1987-90.....	30
6.3 Systemkrisen i perioden 1991-93.....	32
7. Den internasjonale finanskrisen i perioden 2007-09.....	37
7.1 Bakgrunn .....	37

7.2	Krisehåndtering i Norges Bank.....	37
	<b>Kapittel III: 1945-84 - Reguleringer og stabilitet i finanssektoren.....</b>	<b>41</b>
1.	Hovedbildet.....	41
2.	Norges Banks spesielle oppgaver i de første etterkrigsårene.....	41
2.1	Okkupasjonskontoen og pengesaneringen .....	41
2.2	Engangsskatten på formuesstigningen .....	42
2.3	Andre oppgaver. Clearing- og betalingsavtaler .....	43
3.	Finanslovgiving og samarbeidsorganer .....	43
3.1	1892-loven om Norges Bank med mer .....	43
3.2	Forslag til ny lov om Norges Bank i 1953 .....	44
3.3	Ny lov om Norges Bank - Lovutvalg av 1968.....	46
3.4	Lover om sparebanker og aksjebanker/forretningsbanker .....	46
3.5	Administrasjonsloven – banker i krise .....	50
3.6	Lov om finansieringsvirksomhet.....	51
3.7	Samarbeidsnemnda.....	52
3.8	Penge- og kredittloven .....	55
4.	Strukturpolitikken og utviklingen på finanssektorområdet.....	58
4.1	Generelt om Norges Banks uttalelser om fusjoner og filialopprettelser .....	58
4.2	Bankstrukturpolitikken i perioden 1945-70 .....	60
4.3	Bankstrukturpolitikken i perioden 1970-84 .....	64
4.4	Strukturforhold vedrørende finansieringsselskaper og kredittforetak.....	69
4.5	Utenlandske bankers etablering i Norge.....	70
4.6	Norske bankers etableringer i utlandet.....	72
4.7	Strukturutviklingen i finanssektoren i perioden 1945-84.....	73
5.	Analyse- og utviklingsarbeid på finanssektorområdet.....	75
5.1	Analyse og utviklingsarbeidet frem til utgangen av 1970-årene.....	75
5.2	Virkemiddelbruken overfor finansinstitusjonene i perioden 1977-84.....	78
6.	Norges Banks innskudds- og låneordninger og rollen som «lender of last resort».....	80
6.1	Norges Banks generelle utlånsordninger for bankene .....	80
6.2	S-lån og innskudd på særskilte vilkår. Rollen som «lender of last resort» .....	85
6.3	Norges Banks direkte utlån til næringsvirksomhet.....	90
7.	Opplegg for krisehåndtering .....	92
7.1	Bakgrunn .....	92

7.2 Norges Banks ansvar for å redde forretningsbanker: Getz Wold erklæringen....	92
7.3 Bankenes sikringsfond .....	94
7.4 Tilfellet Norinvest – første tilfelle av finansiell ustabilitet etter 2. verdenskrig..	96
<b>Kapittel IV: 1985-93 – Bankkrisen og fokus på finansiell stabilitet ....</b>	<b>97</b>
1. Hovedbildet.....	97
2. Lovgivning.....	97
2.1 Ny lov om Norges Bank.....	97
2.2 Finanslovgiving, med særlig vekt på Norges Banks uttalelser og rolle.....	102
3. Strukturpolitikken og utviklingen på finanssektorområdet.....	108
3.1 Strukturpolitikken på finanssektorområdet i perioden 1985-93 .....	108
3.2 Strukturutviklingen i finanssektoren i perioden 1985-93.....	116
4. Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet.....	118
4.1. Generelt.....	118
4.2 Overvåkings- og analysearbeidet på finanssektorområdet .....	120
4.3 Norges Banks bruk av generelle likviditetspolitiske virkemidler for å bidra til finansiell stabilitet.....	123
4.4 Retningslinjer for lån på spesielle vilkår (S-lån) før 1988 .....	129
5. Problemene i finanssektoren, med særlig vekt på bankkrisen og Norges Banks krisehåndteringsrolle .....	132
5.1 Bakgrunn og enkelte hovedtrekk i perioden 1985-93.....	132
5.2 Avlastningsforretninger og New York børskrakk i perioden 1986-87 .....	136
5.3 Finanssektoren får problemer i perioden 1988-1. halvår 90 .....	137
5.4 Utredninger i Norges Bank om S-lån og sikringsfondenes rolle .....	155
5.5 På vei mot systemkrise i banksektoren - 2.halvår 1990 .....	158
5.6 Etablering av Statens Banksikringsfond.....	168
5.7 Finanssektorproblemer og krisehåndtering i 1. halvår 1991 .....	173
5.8 Fra krise i enkeltbanker til systemkrisen i perioden 2. halvår 1991- 93. Krisehåndteringsrollene til SBF og Statens Bankinvesteringsfond (SBIF). .....	176
5.9 Norges Banks krisehåndteringsrolle under systemkrisen 2. halvår 1991- 93...183	
6. Rapporter om bankkrisen og myndighetenes krisehåndtering .....	187
6.1 Munthe utvalget.....	187
6.2 Smith-kommisjonen (Stortingets granskingsutvalg) .....	189

## **Kapittel V: 1994-2007 – Konsolidering og nye ubalanser .....193**

1. Hovedbildet.....	193
2. Norges Banks overvåking av utvikling og stabilitet i finansmarkedet .....	193
2.1 Bakgrunn .....	193
2.2 Definisjon av finansiell stabilitet.....	196
2.3 Oppbyggingen av arbeidet med finansiell stabilitet .....	197
2.4 Utvikling av rapport om finansiell stabilitet.....	199
2.5 Annen overvåking og rapportering.....	202
2.6 Faglig videreutvikling av analysene om finansiell stabilitet.....	203
2.7 Eksterne vurderinger av rapportene.....	211
2.8 Vurderinger av situasjonen i finanssektoren i perioden 1994-2007.....	214
2.9 Pengepolitikk og finansiell stabilitet.....	217
2.10 Ble finansiell stabilitet vurderinger tatt hensyn til i pengepolitikken? .....	220
3. Lovendringer av relevans for finansiell stabilitet .....	222
3.1 Finansiell stabilitet i sentralbankloven.....	222
3.2 Valutareguleringen og penge- og kredittloven .....	223
4. Norges Banks innskudds- og låneordninger .....	225
5. Høringsuttalelser om regelverk og strukturspørsmål .....	228
5.1 Generelt om høringsuttalelser .....	228
5.2 Uttalelser i viktige lovgivingssaker .....	231
5.3 Bankstrukturspørsmål .....	237
6. Beredkapsarbeid og rollen som «lender of last resort» .....	244
6.1 Bankenes sikringsfond .....	244
6.2 Rollen som «lender of last resort» (LLR) og annet beredkapsarbeid .....	249
6.3 Grensekryssende virksomhet.....	256

## **Kapittel VI: 2007-13 - Internasjonal finanskriser og nye oppgaver ....259**

1. Hovedbildet.....	259
2. Den internasjonale finanskrisen og perioden 2007-09.....	259
2.1 Begynnende uro i 2007 .....	259
2.2 Likviditetstiltak på Norges Banks balanse høsten 2008 .....	265
2.3 Bytteordningen .....	271
2.4 Krisen på Island og virkninger for Norge.....	277
2.5 Andre tiltak overfor finanssektoren .....	280



2.6 Eksterne vurderinger av krisehåndteringen i Norge .....	283
3. Utviklingen av andre finanssektoroppgaver i perioden 2007-13.....	284
3.1 Norges Banks låneordninger .....	284
3.2 Regelverksutvikling.....	285
3.3 Overvåking – videre analytisk arbeid.....	287
3.4 Vurderinger av situasjonen under og etter finanskrisen.....	289
3.5 Pengepolitikk og finansiell stabilitet.....	290
4. Beredskap og krisehåndtering .....	292
4.1 Bankenes sikringsfond .....	292
4.2 Grensekryssende banker .....	293
4.3 Nytt kriseløsningssystem .....	294
<b>Kilder, referanser og bakgrunnsmateriale.....</b>	<b>297</b>
<b>Akronymer, forklaringer og definisjoner .....</b>	<b>309</b>
<b>Vedlegg 1: 1945-2013 - Samarbeid med andre aktører .....</b>	<b>315</b>
1. Generelt .....	315
2. Samarbeid med Bankinspeksjonen/Kredittilsynet/Finanstilsynet.....	315
3. Samarbeid med Finansdepartementet og trepartssamarbeidet på finanssektorområdet.....	321
4. Samarbeid med banker og andre finansinstitusjoner .....	322
5 Internasjonalt samarbeid .....	323
<b>Vedlegg 2: 1945-2013 – Endringer i Norges Banks organisasjonsstruktur .....</b>	<b>329</b>
1. Hovedbildet.....	329
2. Organisasjonsstrukturer i perioden 1945-84.....	329
3. Organisasjonsendringer i perioden 1985-93.....	332
4. Organisasjonsendringer i perioden 1994-2007 .....	336
5. Organisasjonsendringer i perioden 2008-13.....	342



## Forord

Denne publikasjonen gir en oversikt over Norges Banks rolle på finanssektorområdet i perioden 1945-2013, med særlig vekt på arbeidet med finansiell stabilitet. Den er skrevet som et ledd i arbeidet med å dokumentere Norges Banks historie frem mot sentralbankens 200-årsjubileum i 2016. Det foreligger allerede mange artikler og publikasjoner fra både Norges Bank og andre som behandler et bredt spekter av finanssektorspørsmål og det finansielle systems stabilitet. Selv om det også i denne publikasjonen er lagt vekt på å gi en beskrivelse av viktige hendelser og utviklingstrekk på finanssektorområdet, er hovedvekten lagt på Norges Banks oppgaver og vurderinger.

Norges Banks rolle i bankkrisen i perioden 1988-93 og i finanskrisen i perioden 2007-09 er gitt relativt detaljert omtale. Hovedvekt er lagt på gjennomgang av Norges Banks arbeid med og håndtering av finanssektorspørsmål i de to kriseperiodene, mens vi i begrenset grad har gått inn på bakgrunn for og analyse av krisene. Blant annet Norges Banks skriftserie nr. 33 (2004), Stortingets granskingsrapport av bankkrisen (dokument nr. 17, 1997-98) og Finanskriser-utvalgets utredning (NOU 2011: 1, 25.01.11) gir en bred gjennomgang av ulike årsaksforhold til de to norske krisene i finanssektoren.

I Norge er myndighetenes ansvar på finanssektorområdet delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Siden hovedvekten er lagt på Norges Banks rolle, er enkelte aktiviteter som har funnet sted hos og mellom de to øvrige aktørene blitt mindre fullstendig dekket i denne publikasjonen. Vi har prøvd å være tematiske og belyse problemstillingene. Selv om det i referanser og sitater ofte blir vist til enkeltpersoner, vil det alltid ha vært et samarbeid med flere berørte som har brakt sakene fremover.

Over en så lang periode som 1945-2013 har Norges Banks arbeidsoppgaver på finanssektorområdet gjennomgått betydelige endringer. Mange ressurskrevende, forvaltningspregede oppgaver har forsvunnet, og nye oppgaver innen penge- og valutapolitikken og finansiell stabilitet har kommet til. Av forvaltningspregede oppgaver som har forsvunnet kan nevnes valutaregulering, forvaltning av statsgjeld, bank- og depottjenester for staten/statsbanker/statlige institusjoner, statistikkproduksjon, bedriftsanalyser for Distriktenes Utbyggingsfond (DU)<sup>1</sup> og administrasjon av statsgaranterte fiskelån med mer. Dette er oppgaver som har engasjert en vesentlig del av Norges Banks medarbeidere, og som har lagt beslag på mye av toppledelsens oppmerksomhet og arbeidskapasitet. Siden det ville bli svært omfattende å omtale de fleste av disse aktivitetene, har vi valgt å fokusere på Norges Banks tradisjonelle finanssektoroppgaver på struktur-, regelverks-, overvåkings- og beredskapsområdet og utviklingen mot et klarere sentralbankansvar for finansiell stabilitet.

I kapittel I introduseres enkelte mer generelle problemstillinger. Hovedtrekkene i utviklingen gjennom perioden 1945-2013, samt enkelte sammenfattende vurderinger, presenteres i kapittel II, som bygger på de mer detaljerte etterfølgende kapitlene. Inndelingen av perioden 1945-2013 i fire tidsepoker er styrt av en del viktige utviklingstrekk i den norske finanssektoren. Kapittel III omfatter perioden 1945-84, som var preget av reguleringer og

---

<sup>1</sup> Fra 1993 Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND).

relativt stabile forhold i finanssektoren. Kapittel IV omfatter perioden 1985-93. I denne perioden skjedde det store forandringer i Norges Banks rolle på finanssektorområdet med økende fokus på finansiell stabilitet som følge av den norske bankkrisen. Kapittel V omfatter perioden 1994-2007. Perioden var preget av normalisering av situasjonen i finansvesenet og videreutvikling og klargjøring av Norges Banks arbeid med og ansvar for finansiell stabilitet. Kapittel VI omfatter perioden 2007-13, hvor arbeidet ble styrt av den internasjonale finanskrisen og nye oppgaver innenfor forebygging og håndtering av finanskriser. Vedlegg 1 omtaler Norges Banks samarbeid med andre aktører på finanssektorområdet, mens vedlegg 2 viser endringene i Norges Banks organisasjonsstruktur med hovedvekt på dette arbeidsområdet.

Ved utarbeidingen av denne publikasjonen er det benyttet en lang rekke kilder. Arkivmateriale fra Norges Bank står sentralt, men også sentralbankens publikasjoner og årsberetninger har vært viktige. Mye stoff er dessuten hentet fra kilder utenfor Norges Bank som Finanstilsynet, Finansdepartementet, Finans Norge og Bankenes sikringsfond. Helt spesielt vil vi takke Harald Bøhn for løpende veiledning og nyttige innspill og Asbjørn Fidjestøl for både konkrete tekstforslag og gode kommentarer. Vi har også mottatt meget nyttige kommentarer fra kolleger i Norges Bank og fra Jarle Berge, Jan Tore Klovland, Stein Sjølie og Bjørn Skogstad Aamo. Turid Wammer, Sissel Fossengen Rydland, Cathrine Fiva Waller og Merete Nagell i Norges Banks bibliotek/arkiv har også vært til stor hjelp. I Norges Bank vil vi også takke Bente Mathisen for hjelp med redigeringen av publikasjonen og Yudi Wen for hjelp med figurer.

Vi er likevel selv ansvarlige for alle feil og vurderinger som måtte forekomme.

Oslo, 8. desember 2014

Harald Haare<sup>2</sup>

Arild J. Lund<sup>3</sup>

Jon A. Solheim<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Siviløkonom NHH 1973 og cand. jur. 1981. Konsulent i Norges Bank 1974-86, 1984-2004 direktør i Administrasjonsavdelingen, Budsjett- og regnskapsavdelingen og Eiendomsavdelingen i Norges Bank, 2004-2014 spesialrådgiver i enhet for finansiell infrastruktur i Norges Bank.

<sup>3</sup> Cand. oecon. 1983. Konsulent i Norges Bank 1984-1995. Economist i IMF 1995-1998. Spesialrådgiver/fagdirektør/direktør i O-II/Finansiell Stabilitet 1998-2012. Spesialrådgiver i Finansiell Stabilitet, seksjon for bankanalyse fra 2012.

<sup>4</sup> Cand. oecon. 1970. Konsulent i Norges Bank 1970-72, Economist i IMF i Washington DC 1972-75. Konsulent i Norges Bank 1975-1977, Chief Economist i Central Bank of The Gambia 1977-78, prosjektleder/ass. direktør i Utrednings- og informasjonsavdelingen 1979-84, adm. dir. i Finansieringsselskapenes Forening 1984-86, direktør i Finansmarkedsavdelingen 1986-91, Alternate Executive Director i IMF 1991-93, områdedirektør for O-II/Finansiell Stabilitet 1994-2003, Executive Director i IMF 2004-06, IMF Advisor i Reserve Bank of Malawi 2007-09, og siden november 2009 pensjonist med deltidsengasjementer i Norges Bank og IMF.

## Kapittel I: Introduksjon

### 1. Finanssektorens spesielle rolle

Det finansielle systemet består av finansmarkeder, finansinstitusjoner og finansiell infrastruktur. Dette systemet sørger for å formidle sparing til investering, utføre betalinger og omfordele risiko. Bankene er sentrale i alle finanssektorens funksjoner.<sup>5</sup> De er betydelige aktører i betalingssystemet ved at innskudd i banker benyttes som betalingsmidler ved siden av kontanter og kredittkjøp. Bankene har en hovedrolle i kredittformidlingen ved å kanalisere oppsparte midler fra innskytere til låntagere. De har også en hovedrolle i valutahandel og formidling av kreditt fra utlandet, og er viktige leverandører av tjenester som brukes til risikostyring, for eksempel gjennom eierskap i pensjonsinretninger og forsikringsselskaper.

### 2. Hva er finansiell stabilitet og hvordan fremmer myndighetene det?

I Norges Bank har arbeid med å sikre finansiell stabilitet i praksis vært en viktig oppgave siden 1920- og 1930-tallet. I 1990 ble det klarere definert som en kjerneoppgave, men først i forbindelse med omorganiseringene omkring 2000 ble finansiell stabilitet eksplisitt definert som en kjerneoppgave. Det er betydelig gjensidig avhengighet mellom Norges Banks målsettinger om prisstabilitet og finansiell stabilitet. Tiltak som styrker den finansielle stabilitet øker også mulighetene for å oppnå prisstabilitet og omvendt.

Norges Bank definerer nå finansiell stabilitet som en tilstand hvor det finansielle systemet er robust overfor forstyrrelser, slik at det er i stand til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en effektiv måte. Med bankenes sentrale rolle i finanssektoren er deres stabilitet særlig viktig for finansiell stabilitet. I utviklete markedsøkonomier som Norge skjer formidling av sparing også direkte via finansmarkedene, særlig i aksje-, sertifikat- eller obligasjonsmarkedet. Stabile og robuste finansmarkeder er dermed også viktig for at finanssektoren skal fylle sin rolle.

Kriser i det finansielle systemet kan ha negative virkninger for vekst og velferd. Omfattende bankkriser i blant annet Norden, USA, Latin-Amerika, Asia, Russland og senest den internasjonale finanskrisen i 2007-09 har vist at faren for finansielle kriser er reell også i vår tid. De fleste og største krisene i finanssektoren har vært bankkriser med til dels store realøkonomiske kostnader. Kriser i verdipapirmarkedene har i større grad blitt løst ved prismekanismen med mindre realøkonomiske kostnader. Selv om finanskrisen i 2007-2009 var en krise både i verdipapirmarkeder og i bankene, og dels knyttet til stor avhengighet mellom dem, vil det finansielle systemet i de fleste land bli mer robust med fremvekst av større og mer velutviklete verdipapirmarkeder.

Finansiell ustabilitet kan ha opphav i finansielle ubalanser som bygges opp over tid, eller i eksponeringer mellom finansinstitusjoner:

- Risiko som bygger seg opp over tid kan skyldes vekselvirkningene mellom det finansielle systemet og realøkonomien. I gode tider stiger formuesprisene, og

---

<sup>5</sup> Finanssektor vil ofte bli brukt som et felles begrep for finansmarkeder og finansinstitusjoner.

kredittrisikoen kan oppleves som lav. Kredittveksten kan da øke og forsterke høykonjunkturen. I dårlige tider kan risikoviljen avta og opplevelsen av risiko øke. Mange vil ønske å redusere gjeldsgraden samtidig, og formuesprisene faller.

- Finansielle problemer som spres mellom finansinstitusjoner kan skyldes at institusjonene er eksponerte mot hverandre, og er avhengige av finansiering i de samme markedene eller på annen måte er utsatte for lik risiko.

En viktig risikofaktor for finansinstitusjoner er kredittrisiko, det vil si risikoen for tap fordi låntagere ikke kan gjøre opp for seg. Likviditetsrisiko er også en sentral risikofaktor. Dette er risikoen for at finansinstitusjonene ikke klarer å oppfylle sine forpliktelser når de forfaller uten at det oppstår vesentlige ekstraomkostninger. Bankene er særlig utsatt for likviditetsrisiko ved at både innskuddene og markedsfinansieringen er svært kortsiktige, mens utlånene er langsiktige. De store realøkonomiske kostnadene forbundet med kriser i finanssektoren har ført til at finansmarkedene generelt – og bankene spesielt – er mer regulert og overvåket enn andre næringer. For å fremme finansiell stabilitet har sentralbanker og andre myndighetsorganer iverksatt blant annet følgende tiltak:

- Tiltak som skal fremme stabiliteten til den enkelte finansinstitusjon. Disse oppgavene er tillagt tilsynsmyndigheten for finanssektoren, og omfatter tiltak som krav til ansvarlig kapital, krav til likviditet og krav til organiseringen av den enkelte finansinstitusjon, såkalt mikroregulering. Også tilsynets inspeksjonsvirksomhet er rettet mot finansiell stabilitet i den enkelte finansinstitusjon. Deler av regelverket er dessuten begrunnet med behov for forbrukerbeskyttelse.
- Pengepolitikken har normalt betydning for finansiell stabilitet ved at rentenivået påvirker tilbudet av og etterspørselen etter kreditt. Fra 1945 til begynnelsen av 1980-årene ble pengepolitikken i stor grad gjennomført ved direkte reguleringer av utlånene. I denne perioden hadde kravet til den enkelte finansinstitusjons kapital mindre betydning for den faktiske finansielle stabilitet. Etter hvert ble utlånsreguleringen mindre effektiv når det gjaldt å begrense kredittveksten, og den ble dermed også mindre effektiv som virkemiddel til å fremme finansiell stabilitet.
- Den tredje typen virkemidler er makrotilsynsregulering. Dette er i hovedsak mikroreguleringsvirkemidler, men siktemålet er stabilitet i det finansielle system som helhet. Selv med god mikroregulering som bidrar til at finansinstitusjonene hver for seg fremstår som solide, kan det bygge seg opp betydelig risiko i systemet som helhet. Sentralbanken vil normalt ha en rådgivende rolle i doseringen av disse virkemidlene, mens tilsynsmyndighetene vanligvis vil stå for den praktiske implementeringen.
- I tillegg til disse tre kategoriene kommer beredskapsopplegg for krisehåndtering, det vil si tiltak for å løse kriser som er oppstått.

### **3. Arbeidsdelingen mellom myndighetene i det forebyggende arbeidet**

Myndighetenes arbeid med finansiell stabilitet i Norge er delt mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank. I hele perioden 1945-2013 har det vært et nært samarbeid mellom de tre institusjonene. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret på finanssektorområdet, og forvalter i utgangspunktet de fleste fullmakter som Stortinget gir

Regjeringen på dette området. Finansdepartementet er også sentralt i kriseløsninger, i hvert fall når bruk av offentlige midler er en del av løsningen. Finanstilsynet har et særlig ansvar knyttet til soliditet, styring og kontroll av finansinstitusjonene, og har direkte tilsyn med aktørene i den finansielle sektoren. Norges Bank fremmer finansiell stabilitet ved å:

- Overvåke utviklingen i det finansielle systemet, analysere risikofaktorer og vurdere utsiktene for finansiell stabilitet.
- Forebygge ustabilitet ved å gi råd om utformingen av regelverk, utøve konsesjonsmyndigheten for interbanksystemer og sørge for sikker kontantforsyning og sikker drift i Norges Banks oppgjørssystem.
- Være beredt til å håndtere kriser i finansiell sektor som kan true finansiell stabilitet.

Samarbeidet mellom finanstilsyn og sentralbank ble mer formalisert etter den norske bankkrisen, men først i 2006 ble det etablert et formelt trepartssamarbeid på finanssektormrådet mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank. Videre har økt grensekryssende bankvirksomhet nødvendiggjort en styrking av det internasjonale samarbeidet på finanssektormrådet (jf vedlegg 1).

#### **4. Krisehåndtering**

En sentralbank kan skape likviditet eller «trykke penger». Sentralbanker har derfor tradisjonelt hatt rollen som långiver i siste instans (Lender of Last Resort, LLR). Sentralbanken kan tilføre ekstraordinær likviditet (lån på spesielle vilkår, S-lån) til en enkelt bank eller til banksystemet når etterspørselen etter likviditet ikke kan dekkes fra alternative kilder. Sentralbanken spiller derfor en sentral rolle ved håndtering av de fleste finansielle kriser. Prinsippene for bruk av Norges Banks S-lån har gjennomgått betydelige endringer i perioden 1945-2013. Gjeldende prinsipp er at S-lån skal gis mot full sikkerhet, og bare når den finansielle stabilitet kan være truet uten slik støtte.

I Norge gir lovgivingen Bankenes sikringsfond - der bankene har styreflertallet - en nøkkelrolle i krisehåndteringen. Som alternativ til å utbetale sikre innskudd når en bank må innstille sine betalinger, kan fondet yte lån eller skyte inn kapital i en bank i krise. Både Norges Bank og Finanstilsynet deltar i styret i Bankenes sikringsfond. I 1991, etter at de to daværende sikringsfondene var tømte, ble Statens Banksikringsfond (SBF) etablert for å oppkapitalisere kriserammede banker (jf kapittel IV). Under den internasjonale finanskrisen i 2007-09 ble Statens Finansfond/Statens Obligasjonsfond av beredskapsgrunner etablert i 2009 (jf kapittel VI). Mens SBF fikk en meget sentral rolle i krisehåndteringen, ble utnyttelsen av de to andre fondene liten. Etter finanskrisen har det vært en omfattende internasjonal aktivitet for å bedre systemer og rutiner for krisehåndtering. Et hovedmål er å utforme ordninger som gjør at selv kriser i de største bankene kan håndteres uten bruk av statlige midler og uten avbrudd i bankenes mest kritiske funksjoner.

#### **5. Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet**

I perioden har to lover vært gjeldende for Norges Banks virksomhet; frem til 1985 lov om Norges Bank av 1892 og etter dette lov om Norges Bank av 24.05.85. Ingen av disse har en formålsbestemmelse som klargjør den særlige stilling som sentralbanken bør ha for

pengepolitikken og på finanssektorområdet. Det har derfor i stor grad vært opp til Norges Bank å definere disse oppgavene. Lovene inneholder blant annet bestemmelser om sentralbankens organer og kredittytting. I hele perioden 1945-2013 har sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen vært leder og nestleder av henholdsvis Direksjonen/Hovedstyret og blitt utnevnt av Kongen (i praksis av Regjeringen i statsråd). Etter den gamle loven bestod Direksjonen av ytterligere tre medlemmer oppnevnt av Stortinget. Etter 1985-loven oppnevnte Kongen alle hovedstyremedlemmene samtidig som Hovedstyret ble utvidet fra fem til syv medlemmer. Mens sentralbanksjef og visesentralbanksjef er oppnevnt for 6 år av gangen, er de fem eksterne medlemmene oppnevnt for 4 år av gangen.

Hovedstyret har en forretningsorden for sin virksomhet, men har delegert myndighet i en del saker til sentralbanksjefen, som igjen har delegert saker til de ulike avdelinger. Sentralbanksjefen kan etter forretningsordenen i visse tilfelle treffe vedtak som normalt skal tas av Hovedstyret. Ved beslutninger der tidsmomentet er viktig, som for eksempel støttetiltak til banker, har følgende generalfullmakt blitt brukt:

«Sentralbanksjefen kan avgjøre en sak som hører under Hovedstyret når det er uoppholdelig nødvendig at vedtak treffes og det ikke er tid eller anledning til å sammenkalle Hovedstyret for å avgjøre saken. Denne myndighet kan ikke delegeres videre. Slik avgjørelse skal fremlegges for Hovedstyret så snart råd er.»

Organiseringen av Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet har endret seg mye siden 1945 (jf vedlegg 2). En egen avdeling, Finansmarkedsavdelingen, med et hovedansvar for politikkspørsmål knyttet til finanssektoren, ble først opprettet i forbindelse med omorganiseringen av Norges Bank i 1985-86. Finansmarkedsavdelingen har senere skiftet navn og utvidet ansvarsområdet, og har siden 2001 vært kalt Finansiell Stabilitet. Spesielt denne avdelingens virksomhet er omtalt i denne publikasjonen, men også andre avdelinger i Norges Bank har hatt viktige oppgaver overfor finanssektoren.

Behovet for koordinering av virksomheten mellom de ulike politikavdelingene ble fra 1976 ivaretatt av Koordineringsutvalget. Utvalget bestod av lederne i politikavdelingene, mens sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen møtte som observatører. I tillegg deltok saksbehandlere som hadde arbeidet med sakene som ble lagt frem. Siden det var sentralbanksjefen som fremmet sakene for Hovedstyret, var det hans syn som ble lagt frem for Hovedstyret. Koordineringsutvalget ble i 2000 erstattet av linjemøter mellom topledelsen og den enkelte avdeling. Dette ga en raskere og mer effektiv saksbehandling, men førte også til mindre koordinering mellom avdelingene. Den internasjonale finanskrisen og Norges Banks nye oppgave med å foreslå størrelsen på den motsykliske kapitalbufferen har bidratt til at samarbeidet mellom avdelingene igjen er blitt nærmere de siste årene. Integrasjonen av analyser av finansiell stabilitet i de pengepolitiske rapportene er et eksempel på dette.



## Kapittel II: 1945-2013 - Sammendrag

### 1. Innledning

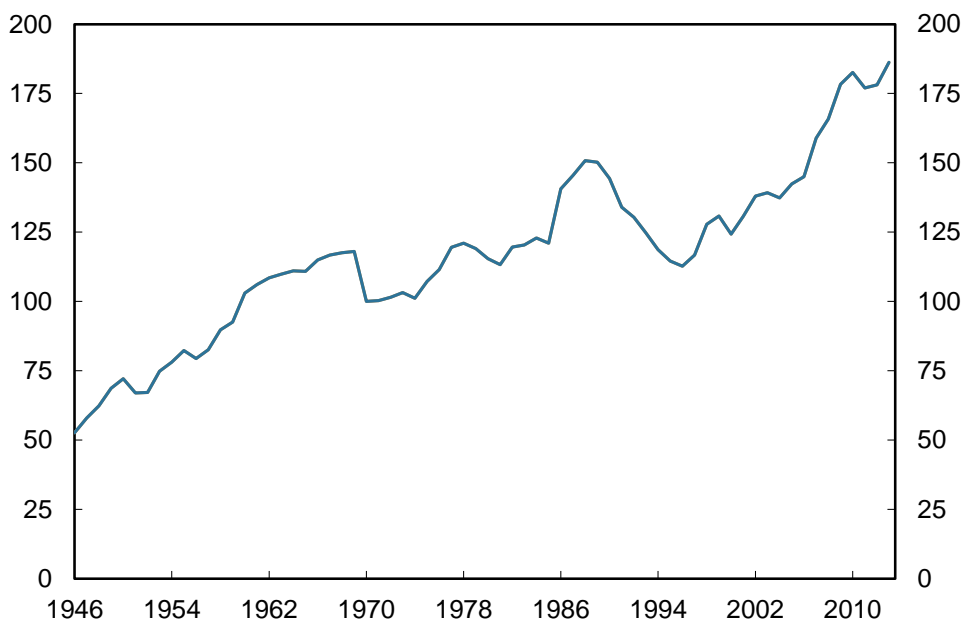
I perioden 1945-2013 fant det sted store endringer i Norges Banks ansvar og arbeidsoppgaver på finanssektormrådet. Gjenreisningsperioden frem til begynnelsen av 1960-årene var preget av offentlige reguleringer og inngrep i norsk økonomi, og mye av Norges Banks arbeid var knyttet til reguleringer av finanssektoren. Etableringen av Samarbeidsnemda i 1951, med formannen i Norges Banks direksjon som leder, gjorde at Norges Bank fikk en sentral rolle i penge- og kredittpolitiske spørsmål og i andre spørsmål som berørte finanssektoren. I Samarbeidsnemndas tid var penge- og kredittpolitikken basert på avtale mellom myndighetene og bankenes organisasjoner. Da penge- og kredittloven trådte i kraft i juli 1965 ble fullmaktene til å fatte vedtak lagt til Finansdepartementet, mens Norges Bank ble tillagt en rådgivende og kontrollerende funksjon. Samarbeidsnemda ble da nedlagt, og det ble etter hvert etablert to nye samarbeidsorganer under ledelse av Finansdepartementet. Dette ga Norges Bank en mindre fremtredende posisjon i politikktutforming.

Det meste av endringene i Norges Banks ansvar og arbeidsoppgaver har skjedd etter midt på 1980-tallet. En mer markedsorientert penge-, kreditt- og valutapolitikk, og økt vektlegging av effektivitet og konkurranse innen finanssektoren, styrket Norges Banks politikkrulle. Videre la den nye sentralbankloven av 1985 og den omfattende omorganiseringen av Norges Banks politikkkavdelinger fra 1986, forholdene til rette for større fokus på finanssektormrådet. Mye av fokuset ble tidlig rettet mot de tiltakende problemene i banksektoren fra 1987, noe som resulterte i en systemkrise i årene 1991-92. Krisen bygde opp betydelig krisebevissthet i Norges Bank, og førte til sterkere vekt på overvåking og virkemidler for å redusere faren for bankproblemer. Dette nødvendiggjorde sterkere fokus på krisehåndtering og sentralbankens eksponering overfor krisebanker. Samtidig fant det sted en avvikling av Norges Banks kontroll- og bankoppgaver og det kom flere endringer i sentralbankens organisasjonsstruktur, med økt konsentrasjon om det som ble oppfattet som kjerneoppgaver (jf vedlegg 2).

Krisebevisstheten ble forsterket gjennom Asia-krisen på slutten av 1990-tallet. Ikke minst ble det lagt vekt på bredere makrofinansielle analyser av utvikling og stabilitet i finanssektoren. Norges Bank styrket arbeidet med kriseberedskap utover på 2000-tallet, og analysene av risikobildet og bankenes sårbarheter ble trappet opp. På grunn av sterk integrasjon med internasjonale finansmarkeder ble også norske finansinstitusjoner berørt av den internasjonale finanskrisen i 2007-09. Norges Bank hadde i denne perioden en sentral rolle både i planleggingen og gjennomføringen av norske krisehåndteringstiltak. Etter 2009 har Norges Bank styrket overvåkingen av bankene, og forberedt seg på mulige nye oppgaver innenfor forebygging og håndtering av finanskriser som følge av nytt internasjonalt regelverk for finanssektoren.

Finansiell ustabilitet er ofte nært knyttet til nivået på og veksten i kreditt. For hele perioden sett under ett har kreditt til privat sektor i Norge økt klart raskere enn BNP, jf figur II.1. Bare under og etter bankkrisen på 1990-tallet var det en betydelig nedgang i kredittens andel av BNP. Noen absolutte grenseverdier eksisterer ikke, verken for nivået eller veksten, og det er nødvendig med kontinuerlig overvåking og analyse av utviklingen.

Figur II.1: Samlet kreditt (K3) som andel av BNP fra 1946-2013. Prosent.



Kilde: Norges Bank

## 2. Lov om Norges Bank og Norges Banks låneordninger

### 2.1 Lov om Norges Bank

I hele perioden 1945-84 var 1892-loven om Norges Bank gjeldende sentralbanklov. Loven sa ikke noe spesifikt om Norges Banks formål og oppgaver overfor finansinstitusjoner, den hadde ingen formålsparagraf og aktivitetene ble nærmere presisert i «Reglement for Norges Bank». Ifølge reglementet var Norges Bank i første rekke tiltenkt å gi kreditt til næringsvirksomhet, men det hadde også bestemmelser som omhandlet lån til banker. Det var lenge åpenbart at 1892-loven ikke var hensiktsmessig for den rollen man mente at en sentralbank skulle ha, men først 09.09.85 trådte en ny sentralbanklov i kraft.

Bortsett fra å definere Norges Banks ansvar på betalingssystemområdet, inneholdt heller ikke den nye sentralbankloven særlig klare formuleringer om Norges Banks oppgaver verken for pengepolitikken og eller for finanssektormrådet. Arbeidet med finansiell stabilitet måtte i stor grad forankres i lovens bestemmelser om sentralbankens ansvar for betalingssystemet. Norges Bank hadde en rekke endringsforslag og kommentarer til lovutkastet, og foreslo blant annet at det i formålsparagrafen burde tilføyes en formulering om sentralbankens ansvar for å bidra til varig balanse i landets økonomi. En slik formulering kunne sies å omfatte også finansiell stabilitet. Bare få av Norges Banks forslag ble tatt inn i den nye loven (jf IV.2.1). I 2003 vedtok Stortinget flere endringer i sentralbankloven som bidro til å styrke Norges Banks uavhengighet, og gjorde at mye av det Norges Bank hadde gått inn for i 1985 kom på plass (jf V.3.1). Heller ikke i 2003 kom det inn noen formålsbestemmelse. Sentralbankloven er

imidlertid så generelt utformet at Norges Bank langt på vei har kunnet påta seg de oppgaver som den har funnet naturlig for en sentralbank.

## 2.2 Norges Banks låneordninger

### 2.2.1 Norges Banks generelle lån til banker

De første 10-15 årene etter 2. verdenskrig var likviditetssituasjonen svært romslig, og bankene hadde i liten grad behov for å ta opp lån i Norges Bank. Lån i sentralbanken ble dessuten sett på som et svakhetstegn, noe som var en forestilling fra bankkrisene i 1920-30 årene. Frem til midten av 1950-tallet var det likevel en viss økning i sentralbankens utlån til næringslivet, men i 1956 ble det bestemt å bygge ned disse lånene. Siden Nord-Norge hadde en svakt utbygd banknæring med mange små enheter som ofte ikke var i stand til å yte større investerings- og driftskreditter, var Norges Banks utlånspolitikk mer liberal overfor denne landsdelen. Norges Banks driftskredittlån til næringslivet i Nord-Norge ble først avvirket i 1998, og i hele perioden 1921-2001 administrerte Norges Bank ordningen med statsgaranterte fiskelån og diverse ekstraordinære låne- og støtteordninger.

Den nye lovgivingen for forretnings- og sparebankene fra 1961 satte strengere krav til bankenes likviditet, og flere banker fikk problemer med å oppfylle likviditetskravene. For å lette bankenes tilpasning til de nye kravene, ble det i mai 1965 etablert en generell låneordning der bankene kunne oppta kortsiktige lån (inntil 21 dager) i Norges Bank uten deponering av sikkerhet. Det ble forutsatt at banker som tok opp lån skulle ha verdipapirer godtatt av Norges Bank som grunnlag for opplåningen. Dersom opplåningen oversteg en fastsatt grense, skulle progressive tilleggsrenter hindre at den ble mer varig og benyttet til uønsket kreditteksjon. Lånene lå imidlertid på et lavt nivå frem mot 1970.

Norges Banks låneordning er blitt endret mange ganger etter 1965. Bakgrunnen har dels vært å tilpasse låneordningen til den aktuelle økonomiske situasjon og dels et ønske om forenkling. Etter overgangen til en markedsbestemt penge- og kredittpolitikk i 1980-årene har hovedformålene til låneordningen vært å bidra til å implementere Norges Banks pengepolitiske beslutninger (rentebeslutninger) og til å ivareta funksjonen som oppgjørsbank, slik at betalingssystemet fungerer uten vesentlige forstyrrelser. Hovedstyret har gitt sentralbanksjefen relativt vide fullmakter til å bestemme den faktiske bruken av låneordningen, men har stilt krav om rapportering i ettertid.

Det ekstraordinært store behovet for likviditetstilførsel som følge av utgangen av valuta gjennom 1986 gjorde at forutsetningen om sikkerhet for bankenes lån i Norges Bank ble urealistisk. Frem til slutten av 1993 ble praktisk talt hele den generelle likviditetstilførselen til bankene gitt uten krav til sikkerhet. Mens sentralbankfinansieringen av bankene høsten 1985 var rundt null, kom den våren 1986 opp i 80 milliarder kroner. Bankenes generelle lånebehov ble merkbart redusert etter 1991, og kravet om sikkerhet i form av verdipapirer ble gradvis hevet til det i september 1995 ble krevd full sikkerhet. Siden juni 2001 har bankenes låneadgang bare vært begrenset av deres sikkerhetsstillelse med mindre Norges Bank fattet særskilt vedtak. Under den internasjonale finanskrisen i 2007-09 oppsto det situasjoner der de

private kildene til finansiering tørket ut. Norges Bank stilte derfor mindre strenge krav til sikkerhet for å øke bankenes låneadgang.

### **2.2.2 Norges Banks særskilte lån (S-lån)**

I 1921 vedtok Norges Banks representantskap at når allmenne hensyn tilsa det, skulle sentralbanken støtte banker som var i forbigående vanskeligheter. Slike lån ivaretok derfor det som gjerne er blitt betegnet som sentralbankens rolle som långiver i siste instans (Lender of last resort, LLR). Gjennom 1920-årene og begynnelsen av 1930-årene ga Norges Bank, i samsvar med dette, garantier og lån med redusert rente til flere banker. Inntil Hovedstyret fastsatte mer restriktive innvilgningskriterier i august 1987 kunne S-lånsordningen også brukes til strukturpolitiske formål. Etter dette ble den begrenset til banker med akutte likviditetsproblemer. Om særlige forhold tilsa det, kunne S-lån også gis til andre enn banker.

I årstalen i februar 1988 gjennomgikk sentralbanksjef Skånland de svakere utviklingstendensene i finansmarkedene og Norges Banks oppgaver i den sammenheng. Det ble senere ofte vist til følgende uttalelse:

«Kredittilsynet skal påse at finansinstitusjonene oppfyller de krav til egenkapitalen som er fastlagt i lov eller på annen måte, og sikringsfondene gir innskyterne ytterligere sikkerhet. Skulle enkelte finansinstitusjoner likevel komme i en stilling som kan få konsekvenser for den generelle tillit i kredittmarkedet, vil Norges Bank, ut fra sitt ansvar som landets sentralbank, være innstilt på å treffe de nødvendige tiltak for å befeste tilliten til vårt finansielle system».

Uttalelsen inneholdt ingen juridisk bindende garanti til bankene. Det tok likevel tid før internasjonal finans oppfattet at sentralbanksjef Getz Wolds erklæring fra 1975, «Norges Bank vil under ingen omstendigheter la en norsk forretningsbank innstille betalningene», ikke lenger kunne oppfattes som en generell garanti. Internasjonale bankers betydelige finansiering av norske banker gjennom 1980-årene avspeilte i noen grad troen på at dette fortsatt var risikofrie lån.

Bevilgning av S-lån ble før og under bankkrisen i årene 1988-93 drøftet med Kredittilsynet og Finansdepartementet. Det ble forutsatt at eventuell soliditetsstøtte i form av garantier eller kapitaltilførsel primært kom fra sikringsfondene. Som omtalt i II.6.2 presiserte Stortinget i februar 1990 at inntektsstøtte fra Norges Bank i form av subsidierte S-lån<sup>6</sup> eller nedskrivninger av sentralbanklån skulle behandles på forhånd av Stortinget, og at denne type saker ikke lenger kunne avgjøres ved at Norges Bank, i forståelse med Finansdepartementet, ble enige om en løsning.

På bakgrunn av et omfattende arbeid med å klargjøre Norges Banks rolle i krisehåndteringen og spesielt LLR-rolle, vedtok Hovedstyret nye retningslinjer i 2004. Dette innebar en presisering og en viss innstramning av tidligere prinsipper og retningslinjer for å yte S-lån. Det ble bestemt at S-lån bare kunne gis til finansinstitusjoner, og burde forbeholdes

---

<sup>6</sup> S-lån med lavere rente enn på ordinære sentralbanklån til banker, som D-lånsrente eller pengemarkedsrente.

situasjoner der den finansielle stabiliteten kunne være truet uten slik støtte. Videre burde S-lånsrenten settes over gjeldende markedsrente. For å klargjøre forventninger til fremtidig bruk av S-lån, ble prinsippene offentliggjort i en ramme i rapporten Finansiell stabilitet 2004/2.

### **3. Finanslovgiving, med hovedvekt på Norges Banks funksjoner**

#### **3.1 Generelt**

På lovgivingsområdet har Norges Bank gjennom hele perioden i første rekke hatt en rådgivingsfunksjon overfor Bankinspeksjonen/Kredittilsynet/Finanstilsynet og Finansdepartementet. Rådene har særlig vært rettet mot forhold av betydning for den finansielle stabiliteten, som regelverk for kapitaldekning, tapsavsetninger, innskuddssikring, offentlig administrasjon, regnskapsføring med mer. I 1990-årene ble omfanget av uttalelser gradvis redusert, og det ble bestemt at Hovedstyret bare skulle forelegges saker av prinsipiell betydning. Utover 2000-tallet ble det etter hvert forelagt få regelverkssaker for Hovedstyret. Endringen i praksis kan i noen grad sees i lys av EØS-avtalen, som ga mindre rom for nasjonal tilpasning. Videre ønsket Norges Bank å fokusere sterkere på det som ble ansett som sentralbankens kjerneoppgaver på området for finansiell stabilitet.

#### **3.2 Penge- og kredittloven**

I desember 1963 avleverte Den penge- og kredittpolitiske komité, med Direksjonens nestformann Knut Getz Wold som leder, innstillingen med forslag om en penge- og kredittlov. Komitéen hadde flere klare flertalls- og mindretallsforslag. Kredittinstitusjonenes representanter mente at loven gikk for langt i å regulere deres virksomhet, og at avtaler mellom myndighetene og finansinstitusjonenes organisasjoner fortsatt burde spille en sentral rolle. Flertallet i Norges Banks direksjon tilrådte en kompromisslinje som gikk ut på at Stortinget skulle trekke opp rammer for kredittpolitikken, og at Samarbeidsnemda som tidligere burde foreslå årlige avtaler innenfor disse rammene. Kredittinstitusjonenes og Norges Banks forslag på disse områdene ble ikke fulgt opp i penge- og kredittloven av 25.06.65.

Gjennom bestemmelsene i penge- og kredittloven om likviditetsreserver, plasseringsplikt, utlåns- og renteregulering med mer fikk Finansdepartementet frem til siste halvdel av 1980-tallet en hovedrolle i styringen av det norske finansvesenet. Norges Bank skulle uttale seg før Finansdepartementet traff bestemmelser i medhold av loven. Oppfølging og kontroll ble i hovedsak delegert til Norges Bank, noe som gjorde at sentralbankens forvaltningsoppgaver på finanssektorområdet ble mer omfattende. Fra slutten av 1970-årene og frem til kredittreguleringene i hovedsak ble avvirket i 1987 uttrykte Norges Bank ofte skepsis til virkemiddelbruken med reguleringer av både kvantum og renter.

#### **3.3 Krav til ansvarlig kapital**

Lov om aksjebanker og lov om sparebanker ble vedtatt i 1924. Selv om det lenge var klart at det var behov for lovendringer, fikk man først i 1961 to nye banklover, lov om sparebanker og lov om forretningsbanker. For forretningsbanker ble egenkapitalkravet redusert fra 10 prosent til 8 prosent, og i 1972 ble kravet redusert ytterligere til 6,5 prosent. Sparebankene var ikke pålagt noe lovfestet kapitalkrav før endringene i sparebankloven i 1988, men var som

forretningsbankene underlagt bestemmelser som hadde til formål å begrense de ulike typer av risiko en finansinstitusjon kunne ta. Inntil midt på 1970-tallet bestod forretningsbankenes egenkapital kun av aksjekapital pluss fonds. I 1976 fikk imidlertid Rogalandsbanken godkjent et lån på 15 millioner kroner som ansvarlig lånekapital, og i 1977 ble dette også tillatt for sparebankene. Etter hvert utgjorde ansvarlig lånekapital, som stod tilbake for andre fordringer enn aksjekapital og grunnfond, en vesentlig del av bankenes kapital.

I 1983 ble det bestemt at ansvarlig lånekapital kunne likestilles med egenkapital opp til 50 prosent av egenkapitalen, og derved utgjøre inntil 1/3 av samlet ansvarlig kapital. Norges Bank var enig i dette, og også de svenske og danske regelverkene godtok ansvarlig lånekapital som en del av samlet ansvarlig kapital. Videre ga Norges Bank i 1987 sin tilslutning til Kredittilsynets forslag om at forretningsbanker og finansieringsselskaper fikk adgang til å likestille ansvarlig lånekapital med aksjekapitalen med inntil 100 prosent av egenkapitalen (aksjekapital pluss fonds), men at ansvarlig lånekapital utover 50 prosent av egenkapitalen skulle være evigvarende. Norges Bank påpekte at dette kunne være uheldig av soliditetsmessige hensyn, men viste til at Bank of England hadde samme syn på den nye kapitalformen som Kredittilsynet (jf IV 2.2).

I 1987 tok Norges Bank opp at sparebankene burde ha et tilsvarende kapitalkrav som forretningsbankene.<sup>7</sup> I 1988 ble det innført et kapitalkrav på 6,5 prosent også for sparebanker, bortsett fra at grunnfond erstattet aksjekapital. Kravet skulle først gjelde fra 30.06.92, og inntil 30.06.94 kunne det oppfylles med en høyere andel ansvarlig lånekapital. Flere sparebanker benyttet seg av unntaksregelen. Tillatelsen til å oppta ansvarlig lånekapital førte til en sterk reduksjon i sparebankenes krav til ren egenkapital. Da bankproblemen forsterket seg fra 1988 og utover, viste det seg at det i praksis bare var den rene egenkapitalen som kunne anvendes til dekning av tap. Et høyere egenkapitalkrav kunne dessuten ha bidratt til å bremse den sterke utlåns ekspansjonen rundt midten av 1980-tallet.

I juli 1988 avga Basel-komiteén i BIS en anbefaling om nye kapitaldekningskrav i internasjonalt aktive banker (Basel I).<sup>8</sup> Den viktigste endringen var at beregningsgrunnlaget ble fastsatt ved vektning av eierandelspostene, der den enkelte posts vekt var avhengig av kreditttrisikoen. Foretakslån skulle inngå med 100 prosent vekt, mens boliglån kun fikk 50 prosent vekt. Alle finansinstitusjoner skulle oppfylle kravet om en ansvarlig kapital på 8 prosent av beregningsgrunnlaget, og deler av kravet kunne som før dekkes ved ansvarlig lånekapital. For forretningsbanker med hovedtyngden av utlån til næringslivet og med betydelige poster utenom balansen, var dette en innstramning. For sparebanker, som normalt hadde en høyere andel boliglån, fremstod de nye reglene lempeligere. Gjennom den såkalte Kapitaldekningsgruppen samarbeidet Kredittilsynet og Norges Bank om innføringen av de nye kapitalkravene, som ble vedtatt i 1990 med hjemmel i finansinstitusjonsloven av 1988.

Det kom raskt ønsket om at kapitaldekningsregelverket i enda større grad burde reflektere bankenes faktiske risiko. Arbeidet med en omfattende revisjon av Basel I startet likevel først opp i 1999, og Norges Bank og Kredittilsynet utarbeidet flere felles høringsuttalelser til

---

<sup>7</sup> Brev av 04.02.87 til Finansdepartementet.

<sup>8</sup> Basel-komiteén: The Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices.

Baselkomitéen. I hovedsak støttet man forslagene, men advarte mot at modellbruken kunne gi en reell reduksjon av kapitalkravene selv om intensjonen var en videreføring. Basel II ble innført i norsk lovverk fra 2007. Etter den internasjonale finanskrisen i 2008 ble det satt i verk et omfattende arbeid internasjonalt for å gjøre finanssektoren mer robust. Baselkomitéen utarbeidet et forslag om mer tapsabsorberende kapital i bankene og kvantitative likviditetskrav. I en felles høringsuttalelse støttet Finanstilsynet og Norges Bank innstramningen. De viktigste nye kapitalkravene ble innført i norsk lovgiving i 2013, noe som innebar en betydelig økning i kjernekapitalkravet.

### **3.4 Lov om finansieringsvirksomhet og regelverket for verdipapirmarkedet**

I lov om finansieringsvirksomhet av 11.06.76 ble det innført en konsesjons- og tilsynsordning for kredittforetak og finansieringsselskap. 10.06.88 trådte en betydelig revidert versjon av loven i kraft. Den nye loven, som fikk tittelen lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansinstitusjonsloven), ga visse felles rammebetingelser for banker, kredittforetak, finansieringsselskaper og forsikringsselskaper. Norges Bank har avgitt mange høringsuttalelser om Finansdepartementets forslag om endringer i finansinstitusjonsloven og forsikringsloven. Som hovedregel fant Norges Bank at forslagene var hensiktsmessig utformet, men flere av høringsuttalelsene inneholdt en bred og utfyllende vurdering av problemstillingene i departementets forslag.

Midt på 1990-tallet var verdipapirisering og derivater temaer for omfattende analysearbeid i Norges Bank. Ved flere anledninger på 2000-tallet pekte Norges Bank på at finansiell stabilitet i Norge trolig ville bli styrket dersom en større del av finansieringen av bedrifter og husholdninger kunne foregå over verdipapirmarkedet. Ved verdipapirisering ble lånene overdratt til et selskap, et SPV<sup>9</sup>, som ikke var underlagt konsesjonskrav, tilsyn eller kapitalkrav. Regelverket for verdipapirisering ble imidlertid utformet så strengt at det ikke ble attraktivt for bankene å bruke det. I 2007 ble det åpnet for at verdipapiriseringen kunne skje ved utstedelse av såkalte obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) gjennom heleide kredittforetak som var underlagt tilsyn og kapitalkrav. Norges Bank støttet dette.

### **3.5. Norges Banks kontrolloppgaver**

Oppfølging og kontroll av at finansinstitusjonene til enhver tid fulgte gjeldende kredittpolitiske og valutapolitiske bestemmelser ble i hovedsak delegert til Norges Bank. Videre ble låneopptak i utlandet både for banker og andre regulert av Norges Bank. Omfanget av disse oppgavene økte betydelig etter at penge- og kredittloven trådte i kraft i 1965 (jf III.3.8). Frem til avviklingen av de fleste kredittreguleringene i siste halvdel av 1980-årene og av valutareguleringen i 1990, utgjorde kreditt- og valutapolitiske kontrolloppgaver en hoveddel av flere avdelingers aktiviteter. I 1986/87 var Finansmarkedsavdelingen (FIM) dessuten engasjert i en ressurskrevende kredittavvikssak (jf IV.5.2). Helt frem til 1993 foretok Norges Bank en løpende kontroll med rentesettingen. Avviklingen av kontrolloppgaver la forholdene til rette for sterkere fokus på kjerneoppgaver som overvåking og stabilitet på finanssektormrådet.

---

<sup>9</sup> SPV: Special Purpose Vehicle/Entity, også betegnet som «konkurssikkert» selskap med virksomhet begrenset til erverv og finansiering av særskilte aktiva.

### 3.6 Bankenes sikringsfond

Sikringsfond for sparebanker ble lovfestet allerede i 1924. For forretningsbanker kom en lovfestet ordning først på plass i 1961, men før dette var det en frivillig ordning som omfattet storparten av innskuddene. Begge sikringsfondene ble fra 1961 regulert av de nye lovene for forretningsbanker og sparebanker. Hovedformålet for sikringsfondsordningene var å beskytte husholdninger og andre mindre investorer som hadde behov for risikofri og likvid plassering, og forhindre at finansiell panikk utviklet seg ved at innskyttere trakk midler ut av banksystemet. Sekretariatene for sikringsfondene var lagt til Bankforeningen og Sparebankforeningen. Kredittilsynet og Norges Bank hadde en representant hver i styrene. Under bankkrisen hadde sikringsfondene frem til etableringen av Statens Banksikringsfond i mars 1991 en sentral rolle i arbeidet med å utarbeide vurderinger og forslag til kriseløsninger for problembanker.

I forbindelse med de tiltakende bankproblemene presenterte Norges Bank i februar 1990 en omfattende vurdering av bankenes sikringsfondsordninger for Kredittilsynet, Finansdepartementet og bankforeningene (jf IV.5.4). I utredningen ble blant annet harmonisering av reglene, begrensning av innskytergarantien og spørsmålet om ett eller to sikringsfond tatt opp. Forverringen i bankenes situasjon fra slutten av 1990 gjorde at Finansdepartementet ikke fulgte opp sikringsfondsforslagene før i 1994. Det ble da bestemt at Banklovkommissjonen skulle se nærmere på rammebetingelser og lovbestemmelser.

Norges Bank ga en fyldig høringsuttalelse til Banklovkommissjonens utredning (NOU 1995:25 «Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner»), og støttet i hovedsak kommissjonens flertall (jf V.6.1). Flertallet gikk inn for å videreføre ordningen med en relativt generell og vid ramme for når støttetiltak skulle kunne gis. Mindretallet mente at kostnadsrammen for fondets støttetiltak ikke skulle overstige det som ville bli dekket ved offentlig administrasjon («least cost principle»). Banklovkommissjonen gikk enstemmig inn for en garantigrense på 2 millioner kroner, noe som også ble implementert i den nye banksikringsloven. I utgangspunktet hadde Norges Bank foreslått en grense på 1 million kroner. Norges Bank hadde flere ganger gått inn for ett banksikringsfond. Som følge av fusjonen mellom Den norske Bank (DnB) og Sparebanken Gjensidige NOR ble det i 2004 bestemt at de to banksikringsfondene skulle slås sammen til Bankenes sikringsfond. I 2005 fikk også filialer av utenlandske banker adgang til å bli medlem av det norske banksikringsfondet slik at de kunne tilby samme garanti som norske banker («topping up»).

## 4. Strukturpolitikk og utviklingen på finanssektorområdet

### 4.1 Strukturpolitikk - Norges Banks rolle

De første 15 årene etter krigen hadde ikke myndighetene spesiell fokus på bankstrukturen. Oppmerksomheten var i første rekke rettet mot å støtte næringsliv i svake distrikter gjennom statsbankene i form av garantier og investeringskreditter. Fra omkring 1960 til begynnelsen av 2000-tallet var imidlertid vurderinger av strukturpolitikken på finanssektorområdet og høringsuttalelser om fusjoner, filialetableringer og andre strukturelle forhold i finansinstitusjoner en ressurskrevende oppgave for Norges Bank. I uttalelsene om fusjoner og



filialetableringer hadde også Norges Banks distriktsavdelinger en sentral rolle for banker innenfor sine respektive områder (jf III.4.2 og III.4.3).

I perioden 1938-61 overtok Bergens Privatbank, DnC og Kreditkassen til sammen 30 mindre og mellomstore banker. Myndighetene ønsket sterke regional- og distriktsbanker som motvekt til de tre store forretningsbankene. I NOU 1982:39 «Om bankstrukturen» fra Bankstrukturutvalget ble det konkludert at for å utvikle et desentralisert bankvesen som bestod av konkurrerende enheter måtte det etableres sterkere sparebankenheter. En ytterligere konsentrasjon om de tre store forretningsbankene gjennom fusjoner ble frarådd, men det kunne føres en mer liberal praksis med hensyn til storbankenes adgang til filialopprettelser. Norges Bank støttet forslagene fra utvalget, og var også positiv til fusjoner mellom forretnings- og sparebanker om dette bidro til sterkere regionale bankenheter. Stortinget vedtok i juni 1984 at spesielt fusjonssøknader i sparebanksektoren skulle behandles liberalt, mens fusjoner hvor en av de tre store forretningsbankene var part, skulle behandles restriktivt.

Lenge oppfylte systemet med korrespondentbanker norske bankers behov for internasjonale banktjenester, men den norske oljevirkosomheten bidro til at heleide datterselskaper eller filialer i utlandet etter hvert ble mer vanlige fra slutten av 1970-årene. Enklere bankregulering enn i Norge gjorde at mange banker etablerte seg i Luxembourg, men norske banker var også representert i London, Zürich og andre steder.

Allerede i første halvdel av 1970-årene hadde Norges Bank stilt seg positiv til at utenlandske banker under visse forutsetninger kunne etablere seg i Norge. I spørsmålet om etableringer av utenlandske banker burde det legges vekt på generelle gjensidighetsbetraktninger. Først i Ot.prp. nr. 50 (1983-84) besluttet Stortinget at utenlandske forretningsbanker skulle få etablere seg i Norge, men det måtte skje i form av norske aksjeselskaper og ikke som filialer. Fra 01.01.85 fikk 7 utenlandske banker konsesjon. Da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 ble det åpnet adgang for utenlandske kredittinstitusjoner i EØS-området til å opprette filial i Norge.

Liberaliseringsprosessen i industrilandene gjennom 1980-årene gjorde det enklere å drive bankvirksomhet over landegrensene. Siktemålet var å fremme konkurranse, og Norges Bank støttet dette. Norges Bank var imidlertid skeptisk til flere av forslagene i NOU 1986:5, «Konkurransen på finansmarkedet», om sterkere bruk av innenlandske reguleringer til å fremme konkurransen. Mot slutten av 1980-tallet førte både forventninger om økt internasjonal konkurranse og store inntjeningsproblemer i mange finansinstitusjoner til endringer i strukturpolitikken. Faren for svekket konkurranse i det norske markedet fortonte seg mindre når utenlandske finansinstitusjoner var et reelt alternativ for mange. Tillatelsen i 1989 til fusjonen mellom to av de største forretningsbankene, DnC og Bergen Bank, til Den norske Bank (DnB) må sees i den sammenheng. Norges Bank var i hovedsak positiv til fusjonen, og ga uttrykk for at det burde følges en liberal fusjonspraksis. Bare en fusjon mellom DnB og Kreditkassen burde utelukkes. Videre uttalte Norges Bank at Postbanken burde få en friere stilling, at adgangen til å opprette filialer burde bli friere, at det burde bli lettere for utenlandske banker å etablere seg i Norge, at særbehandlingen av sparebanker

burde dempes og at det burde åpnes for at bank og forsikringsselskap kunne inngå i samme konsern.

Norges Bank utarbeidet i perioden 1994-2003 mange til dels omfattende høringsuttalelser og innspill til Kredittilsynet og Finansdepartementet om struktur- og konkurransespørsmål på finanssektormrådet. Mens Norges Bank i 1997 tilrådte at DnB kunne overta BNbank, avsto Finansdepartementet søknaden på grunn av en struktur- og distriktpolitisk målsetting om å opprettholde minst ett finansielt tyngdepunkt utenfor Oslo.<sup>10</sup> På 1990-tallet var Fokus Bank involvert i flere mislykkete oppkjøpsforsøk, men Norges Bank tilrådte i 1999 at Den Danske Bank fikk danne et norsk finanskonsern hvor Fokus Bank inngikk som datterbank (jf V.5.3). Norges Bank hadde ikke innvendinger til Nordic Baltic Holding gruppens oppkjøp av Kreditkassen i 2000, noe som etter hvert førte til etableringen av Nordea. Sammenslåingen ga opphav til betydelig aktivitet mellom de nordiske sentralbankene om krisehåndtering av grensekryssende bankvirksomhet.

En sak av betydning for finansiell stabilitet var søknaden i 2003 om å slå sammen de to største bankene i Norge, DnB og Sparebanken NOR. For Norges Banks behandling av saken var hovedhensynet konsekvensene for finansiell stabilitet. Det ble påpekt at en krise i den fusjonerte banken ville ha større negative konsekvenser enn en krise i en av de eksisterende bankene. På den andre siden ville økt størrelse kunne gi mulighet for kostnadsbesparelser, diversifisering og bedre risikostyring som kunne styrke grunnlaget for god soliditet. Videre hadde bankkrisen vist at myndighetene var i stand til å håndtere en krise som omfattet større deler av det norske bankvesenet enn DnB NOR ville utgjøre. Norges Bank vurderte også mulige uheldige virkninger av sammenslåingen i form av økt moralsk hasard (atferdsrisiko). I høringsuttalelsen ble det konkludert at hensynet til finansiell stabilitet ikke var et avgjørende hinder for fusjonen mellom de to bankene.

#### 4.2 Strukturelle utviklingstrekk

Det fremgår av tabell II.1 at den mest markante endringen i finanssektoren i perioden 1950-80 var statsbankenes økte utlånsandel, men etter 1980 har andelen blitt sterkt redusert. Forretnings- og sparebankenes samlede utlånsandel falt merkbart fra 1950 til 1980. Etter den sterke kreditteksjonspansjonen på 1980-tallet og sterk vekst gjennom siste halvdel av 1990-årene økte andelen til 70 prosent i 2000.

Tabell II.1: Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til publikum i perioden 1950-2010.

Institusjoner	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Statsbanker <sup>11</sup>	23	31	32	40	21	12	6
Forretningsbanker	41	25	23	21	30	38	37
Sparebanker	27	21	19	16	21	32	23
Kredittforetak	9	7	8	11	17	11	29
Finansieringsselskap	-	-	3	3	3	5	3
Forsikringsselskap	-	16	15	9	8	2	2
Sum	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Norges Bank

<sup>10</sup> I 2004 ble BNbank kjøpt av den islandske banken Íslandsbanki, som i 2008 endret navn til Glitnir.

<sup>11</sup> Inkluderer også Postbanken og Postgiro.

For kreditt-/finansieringsforetak var andelen økende til 1990, og tilbakegangen frem til 2000 kan blant annet tilskrives omdanning av enkelte kredittforetak til banker. Etter 2007 opprettet flere banker kredittforetak og overførte boliglånene dit, noe som forklarer forskyvningen mellom banker og kredittforetak fra 2000 til 2010. Forsikringsselskapene økte utlånsandelen frem til 1965, men i de etterfølgende årene gikk den sterkt tilbake.

Samtidig med forandringene i finansinstitusjonenes markedsandeler fant det sted betydelige endringer innenfor gruppene, spesielt ved konsentrasjon av virksomhetene. Antall forretningsbanker og sparebanker falt sterkt i perioden 1950-2010, jf tabell II.2. Reduksjonen i antall forretningsbanker skjedde gjerne ved at mindre, lokale forretningsbanker ble overtatt av en av «de tre store». Frem til omkring 1970 skyldtes nedgangen i antall sparebanker særlig at mindre banker gikk sammen eller fusjonerte med større, men etter hvert fikk en flere regionale helhetsløsninger. Den sterke økningen i antall private finansieringsselskaper fra slutten av 1960-årene skyldtes både at de dekket andre lånebehov enn bankene og at de i perioder ikke var underlagt tilsvarende restriksjoner som bankene.

Tabell II.2: Antall finansinstitusjoner i perioden 1950–2010.

Institusjoner	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Statsbanker	12	10	8	9	10	3	4
Forretningsbanker	89	68	40	24	23	22	31
Sparebanker	606	597	493	322	142	130	113
Kredittforetak	11	12	16	15	15	12	30
Finansieringsselskap	26	48	146	68	71	53	52
Livsforsikringsselskap	14	14	11	12	12	19	22
Skadeforsikringsselskap	128	156	125	116	56	102	113

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 5. Norges Banks overvåking og analyse av finanssektormrådet

### 5.1 Utvikling av overvåkings- og analysearbeidet

Den økonomiske politikken de første tiårene etter 1945 var preget av fast valutakurs, streng valutaregulering og direkte styring av penger og kreditt. Sjefdirektør Brofoss var gjennom hele sin periode (1954-70) sterkt engasjert i utformingen av en langsiktig strukturpolitikk for næringslivet generelt og finanssektoren spesielt. Etter at virkemidlene i penge- og kredittloven fra begynnelsen av 1965 ble tatt i bruk for å styre kreditttilførselen, innebar Norges Banks kontroll- og rådgivingsroller på finanssektormrådet at den måtte ha løpende oversikt over kredittutviklingen. Dette førte til at Norges Bank gjennom 1970-årene måtte styrke sin innsikt i finanssektoren, med særlig vekt på bankene. Frem til begynnelsen av 1980-tallet utarbeidet Norges Bank likevel få utredninger om bankenes soliditetssituasjon, konkurranseforhold i finanssektoren og finansiell stabilitet.

Markedsorienteringen fra midten av 1980-tallet medførte at Norges Banks oppgaver og aktiviteter på finanssektormrådet skiftet gradvis fra operative tilsyns- og kontrollfunksjoner til oppfølging og analyse av finansielle og makroøkonomiske utviklingstrekk. Dette ble aksentuert av de tiltakende problemene i finanssektoren fra 1987 og av at Norges Banks eksponering overfor enkeltbanker var blitt svært høy. Både for å begrense svake bankers

mulighet for å finansiere utlånseksponering gjennom sentralbanklån og ut fra hensynet til egen risiko innførte Norges Bank i 1988 generelle lånebegrensninger på F-lån basert på bankenes soliditet.<sup>12</sup> Internt var det en viss skepsis til å innføre generelle kvantitative begrensninger i et nylig liberalisert marked. Det var også en viss motstand mot dette siden slike restriksjoner kunne tolkes som at Norges Bank ikke hadde tillit til banksystemet.

God innsikt i enkeltinstitusjoners soliditet var nødvendig for å avgjøre når sentralbanken kunne gå inn med likviditetsstøtte. Fra 1988 ble det utarbeidet interne rapporter om risikoutsatte finansinstitusjoner, og strategier for krisehåndtering ble utformet i samarbeid med Finansdepartementet og Kredittilsynet. Mer ressurser ble også brukt på å følge med i internasjonale utviklingstendenser på finanssektorumrådet og hvordan andre sentralbanker adresserte disse. I perioden 1988-93 var en vesentlig del av Norges Banks arbeid på finanssektorumrådet konsentrert om oppgaver i forbindelse med bankkrisen, hvorav mye i årene 1991-93 hadde tilknytning til sekretariatsoppgavene for Statens Banksikringsfond. I årene fra 1994 og utover fant det sted en normalisering av situasjonen i finansvesenet, og Norges Banks sekretariatsoppgaver for Statens Banksikringsfond ble kraftig redusert. På bakgrunn av erfaringene fra bankkrisen ble arbeidet med overvåking av finanssektoren og betalingssystemet styrket, og finansiell stabilitet ble definert som en sentral kjerneoppgave. Samtidig ble Norges Banks ressursbruk på høringsuttalelser og tradisjonelle forvaltningsoppgaver trappet ytterligere ned.

Kredittilsynet utarbeidet i 1994 et program for makroøkonomisk overvåking med sikte på å avdekke forhold som kunne skape finansielle kriser eller på annen måte true den finansielle stabilitet. Programmet la opp til utstrakt samarbeid med Norges Bank. På bakgrunn av dette arbeidet, og Norges Banks vurderinger omkring viktigheten av å analysere sammenhengen mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og utviklingen i finansiell sektor, bestemte Koordineringsutvalget<sup>13</sup> i begynnelsen av 1995 at det skulle utarbeides kvartalsrapporter som sammenfattet situasjonen på det finansielle området. I tillegg til Hovedstyret skulle kvartalsrapportene behandles på toppleder møtene mellom Kredittilsynet og Norges Bank, og de ble også sendt til Finansdepartementet.

I årene som fulgte ble det lagt stor vekt på å styrke overvåkingen av makroøkonomien og finansiell sektor med sikte på å avdekke sårbarheter. Fra 1997 ble en ekstern versjon av de kvartalsvise rapportene publisert halvårlig i Penger og Kreditt (i det følgende forkortet PEK), og fra 2000 som en egen publikasjon kombinert med en pressekonferanse. Hovedformålet med rapportene har hele tiden vært å gi en sammenfattende fremstilling av situasjonen i finansiell sektor og utsiktene fremover. Både når det gjelder analyser og presentasjonsform har rapportene om finansiell stabilitet gjennomgått betydelige endringer i perioden 2000-13, noe som også er blitt inspirert av de tre ekspertpanelene som i 2002, 2005 og 2007 vurderte rapporten i forhold til andre sentralbankers rapporter (jf V.2.7). Samarbeid med akademiske miljøer og med sentralbanker og internasjonale organisasjoner som Sveriges Riksbank, Finlands Bank, Bank of England, EMI/ECB, BIS og IMF har også bidratt til den faglige videreutviklingen (jf vedlegg 1).

<sup>12</sup> F-lån har fast rente i løpetiden og ble normalt tildelt ved auksjon.

<sup>13</sup> Internt utvalg for koordinering av virksomheten på politikkområdet.

Internasjonalt hadde finansiell stabilitet gjennom 1990-tallet utkrystallisert seg som ett av tre hovedmål for en sentralbank.<sup>14</sup> Det fant sted et omfattende arbeid med å tilpasse Norges Banks organisasjon og ressursbruk til endringer i oppgavespekteret som var vanlig i sammenlignbare sentralbanker (jf vedlegg 2). Rapportene om finansiell stabilitet var et ressurskrevende arbeid som skulle gis meget høy prioritet, og som skulle involvere flere avdelinger i Norges Bank. Det ble understreket at verdipapirmarkedene ville spille en økende rolle både for virkningen av pengepolitikken og for det finansielle systems stabilitet, og økt omfang av betalinger over landegrensene ville sette nye krav til de nasjonale betalingssystemene. Det skjedde også en betydelig utvikling av nye finansielle instrumenter og markeder. Ikke minst som følge av EØS-avtalen fra 01.01.94 ville disse forholdene få økende betydning for det norske finansielle systemet. I 1998, under Asia-krisen, ble det foretatt ytterligere presiseringer ved at det skulle være større fokus på den internasjonale utviklingen.

Tradisjonelt hadde foretakssektoren påført bankene størst tap. For å styrke innsikten i foretakssektoren hadde Norges Bank utviklet et System for EDB-Basert Regnskaps Analyse (SEBRA), som omfattet alle foretaksregnskap sendt til Brønnøysund-registeret. Etter hvert ble det utviklet en SEBRA-modell til å predikere bankenes forventete utlånstap på foretakslån. SEBRA-modellen ble også brukt i fremskrivninger og stresstesting av bankenes utlånstap i ulike makrosenarioer, til analyser av bankenes prising av utlån til foretak og til å vurdere mulige effekter av endringer i kapitaldekningsregelverket. Makromodellen RIMINI ble utover på 1990-tallet og inn på 2000-tallet i økende grad brukt til å analysere kredittrisiko (jf V.2.6). I 2004 ble RIMINI erstattet med Norges Banks Small Macro Model (SMM). Også andre modeller ble i økende grad brukt til å belyse kredittrisikoen. Videre ble det foretatt omfattende analyser av utviklingen i husholdningenes gjeldsbelastning basert på mikrodata fra Statistisk sentralbyrå. Frem mot den internasjonale finanskrisen i 2007-2009 foregikk det en kontinuerlig videreutvikling av analysene om finansiell stabilitet, og også arbeidet med beredskap og krisehåndtering ble trappet opp (jf VI.4).

## 5.2 Pengepolitikk og finansiell stabilitet

Det ble tidlig i arbeidet med finansiell stabilitet lagt vekt på sammenhengen mellom prisstabilitet og finansiell stabilitet (jf V.2.9). I tillegg til samordningen i Koordineringsutvalget av penge- og valutapolitiske spørsmål og spørsmål knyttet til finansmarkeder og betalingssystemer, deltok O-II/FST i en pengepolitisk gruppe som drøftet spørsmål av betydning for sentralbanksjefens rentebeslutninger. Sommeren 1999 ble de interne prosessene omkring rentefastsettelsen lagt om. Etter mønster fra Bank of England ble det startet opp en såkalt faktapresentasjon før hvert rentemøte, der saksbehandlere fra ulike avdelinger presenterte de nyeste dataene fra sitt felt. O-II/FSTs innspill til renteprosessen bestod av strukturell og konjunktorell informasjon om det finansielle systemet og om finansielle balanser til husholdninger og foretak. I tillegg til å sikre oppmerksomhet om sårbarheter i det finansielle systemet var slik informasjon nyttig for å vurdere den videre utvikling i produksjon og inflasjon.

---

<sup>14</sup> De to andre internasjonalt vanlige hovedmålene var stabil pengeverdi og effektive betalingssystemer.

I det eksterne ekspertpanelets gjennomgang i 2005 ble det påpekt at Norges Bank var tidlig ute med forsøkene på å se pengepolitikken og finansiell stabilitet i sammenheng. Det har vært en løpende diskusjon i Norges Bank om og eventuelt hvordan hensynet til finansiell stabilitet skal påvirke rentesettingen, men som omtalt i V.2.10 var holdningen lenge at man ikke burde legge særskilt vekt på finansielle ubalanser i gjennomføringen av pengepolitikken. Etter at Norges Bank i 2005 begynte å publisere prognoser for utviklingen i styringsrenten inngikk forhold av betydning for finansiell stabilitet i kriteriene for hva som var en god rentebane. Ekstern kommunikasjon om finansiell stabilitet var imidlertid lenge underordnet den eksterne kommunikasjon om pengepolitikken. Et dilemma var at dersom Norges Bank skulle gi uttrykk for sterk bekymring over finansielle ubalanser, kunne dette utløse forventninger om renteøkning, noe som umiddelbart ville slå ut i appresiering av den norske kronen. Dette førte i noen grad til at bekymringen over finansiell stabilitet kunne bli tonet noe ned i rapporten Finansiell stabilitet i forhold til i de interne renteinnspillene.

Etter finanskrisen var det en økende erkjennelse både i Norge og internasjonalt at finansiell stabilitet og monetær og realøkonomisk stabilitet ikke kunne sees atskilt (jf VI.3.5). Det ble blant annet foreslått å bruke makrotilsynsvirkemidler for å dempe svingningene i gjeld og formuespriser, og på andre måter redusere faren for finansiell ustabilitet. Et slikt makrotilsynsvirkemiddel, som er med i Basel III-kapitalkravene, er en såkalt motsyklisk buffer. I Norge er det besluttet at Norges Bank skal utarbeide beslutningsgrunnlaget for denne bufferen, og gi råd til Finansdepartementet om hva den bør være. Det nye ansvaret førte også til endringer i Norges Banks rapportering. Fra og med 2013 ble den Pengepolitiske rapporten utvidet med vurdering av finansiell stabilitet og en redegjørelse for beslutningsgrunnlaget for den motsykliske bufferen. Den Pengepolitiske rapporten kommer ut fire ganger i året, mens hyppigheten av rapporten om Finansiell stabilitet er blitt redusert fra to til en gang pr. år.

## **6. Bankkrisen i årene 1987-93, med hovedvekt på Norges Banks rolle**

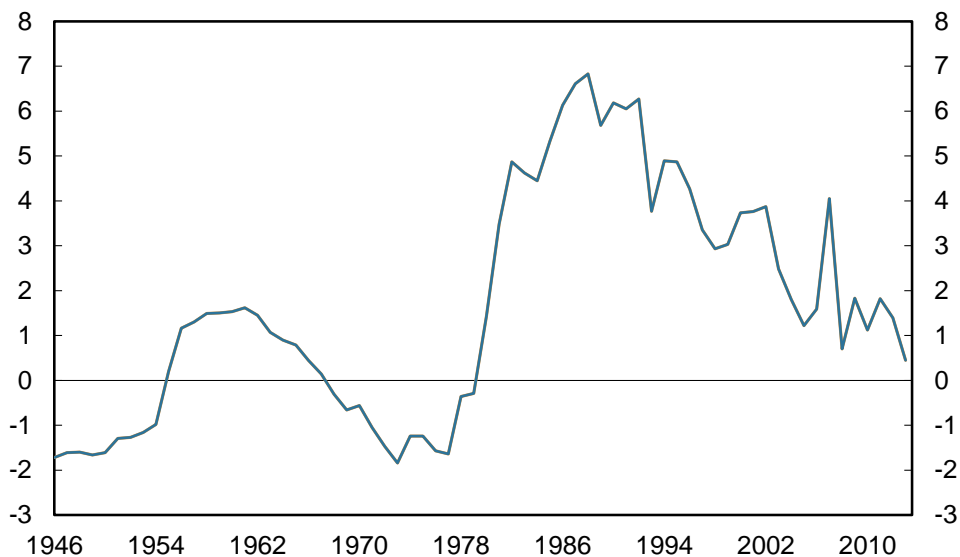
### **6.1 Bakgrunn**

En hovedårsak for den gradvise liberaliseringen av penge- og kredittpolitikken fra slutten av 1970-tallet og inn på 1980-tallet var økende problemer med å gjennomføre kredittoppleggene. Låneetterspørselen var høy fordi realrentene stort sett var negative gjennom 1970-tallet og i begynnelsen av 1980-årene (jf figur II.2). Regnet etter skatt var realrenten enda mer negativ. Med unntak av ett år ble måltallene i de opprinnelige nasjonalbudsjettene overskredet hvert år fra 1967 til 1987. Reguleringene førte til at kreditten til dels fant nye veier, blant annet til det såkalte «gråmarkedet». I perioden med deregulering kunne det derfor være vanskelig å avgjøre hvor sterk kredittveksten i realiteten var.

Den direkte reguleringen av bankenes utenlandsopplåning ble avskaffet i 1978 og erstattet med nullposisjonsregulering (jf III.5.2). Bankenes sterke utlånsvekst ble utover på 1980-tallet i økende grad finansiert ved lån i utlandet. Da uroen i valutamarkedet gjorde at finansieringsmulighetene i utlandet tørket inn mot slutten av 1985, førte fastholdelsen av et politisk bestemt nivå for pengemarkedsrenten til at en vesentlig del av bankenes kreditt ekspansjon i stedet ble finansiert ved store usikre likviditetslån i Norges Bank. Ved utgangen av 1986 utgjorde bankenes generelle sentralbanklån 16 prosent av deres samlede

forvaltningskapital mot 1 prosent ved utgangen av 1984. Det skjedde imidlertid et endelig brudd på den tidligere rentestyringen da Finansdepartementet på møtet 30.10.86 sluttet seg til Norges Banks forslag om å heve øvre grense for dagslånsrenten til 20 prosent når valutakursen gikk mot indeksens yttergrense. I Smith-kommisjonenes rapport om bankkrisen ble det understreket at dokumentasjonen av den løpende kontakten mellom Norges Bank og Finansdepartementet ikke ga inntrykk av at «sentralbanken i brevs form eller på møter tok aktivt til orde for å bremse likviditetstilførselen vinteren og våren 1986 for derigjennom å tvinge frem en renteoppgang» (jf IV.6.2).

Figur II.2: Utviklingen i realrenten i perioden 1946-2010.



Kilde: Norges Bank

I perioden 1984-86 var veksten i innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester 9 prosent sterkere i Norge enn i OECD-området under ett. Underskuddet i utenriksøkonomien økte kraftig, og pris- og lønnsveksten var klart høyere enn hos våre handelspartnere. Dette nødvendiggjorde en betydelig finanspolitisk innstramning i årene 1986-88, noe Norges Bank støttet. Resultatet av ubalansene og den økonomiske innstramningen var at den økonomiske veksten avtok, og den betydelige overinvesteringen, særlig i forretningsbygg, kom til syne. Videre steg tallet på konkurser markert, og den samlede kredittveksten avtok fra nær 140 milliarder kroner i 1987 til under 10 milliarder kroner i 1991. Bankenes utlånstap økte sterkt. I årene 1984-87 varierte bankenes tap på utlån og garantier mellom 0,5-1 prosent av forvaltningskapitalen, mens det i perioden 1988-92 stort sett lå på mellom 1,5-2 prosent, med en topp på 2,1 prosent for sparebankene i 1989 og en topp på 4,5 prosent for forretningsbankene i 1991. Tapene førte til at bankene sett under ett hadde underskudd. Underskuddene tæret på bankenes reserver og gjorde det vanskelig å tiltrekke seg egenkapital. De tiltakende bankproblemer i årene 1987-90 kulminerte i systemkrisen i 1991-92.

## 6.2 Krisehåndtering i perioden 1987-90

Problemene kom først til syne i finansieringsselskapene, som hadde økt sine utlån sterkt i 1980-årene. I 1987 økte tapene kraftig og flere finansieringsselskaper fikk betydelige likviditetsproblemer. I første halvår 1988 ble situasjonen i Nevi, som var Norges største finansieringsselskap og det største selskapet i Vesta-gruppen, svært alvorlig. Siden mistillit til en av Norges største forsikringsgrupper kunne få uoversiktlige ringvirkninger, ble den endelige løsningen at Bergen Bank i forbindelse med overtakelsen av Nevi fikk et kortsiktig S-lån på 1 milliard kroner (D-lånsrente) av Norges Bank.

I perioden 1988-90 forverret situasjonen seg i flere banker, og 14 banker måtte i denne perioden ha kapitaltilførsel eller garanti fra bankenes sikringsfond og S-lån fra Norges Bank. De fleste av S-lånene ble gitt med garanti eller med tilsagn fra sikringsfondene om tilfredsstillende egenkapitalsituasjon for problembanken eller den overtakende banken. Siden støttetiltakene i disse årene bare omfattet små og mellomstore banker, beløp gjennomsnittlig trukne S-lån seg til 3,8 milliarder kroner i 1989 mot 13,8 milliarder kroner i systemkriseåret 1992. Som følge av usikkerheten omkring bankenes økonomiske situasjon og soliditet, ble den generelle låneordningen i perioden 1985-93 også brukt som et virkemiddel for å redusere faren for bankproblemer og for tap på Norges Banks likviditetslån til bankene. Det ble satt strengere grenser for utsatte bankers samlede eksponering i Norges Bank, og disse bankene ble gjenstand for mer omfattende overvåking (jf IV.4.3).

I 1988 ble det klart at Sunnmørsbanken og de to Tromsøbankene, Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank, hadde store utlånstap og at egenkapitalsituasjonen var bekymringsfull. Norges Bank hadde betydelige usikre lån til alle de tre bankene. En forutsetning for at Norges Bank skulle dekke de tre bankenes akutte likviditetsbehov ved S-lån, var at det ble funnet en løsning på deres soliditetsproblemer. For de to Tromsøbankene ble Kredittilsynet, Finansdepartementet, Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond i november 1988 enige om tiltak som skulle sikre videre bankdrift gjennom en sammenslåing av de to nord-norske sparebankene til Sparebanken Nord-Norge. Tiltakene bestod blant annet av en samlet støtte på 800 millioner kroner, hvorav 600 millioner kroner fra sikringsfondet og et 5-års S-lån fra Norges Bank med en subsidieeffekt på 200 millioner kroner. I tillegg ble det gitt S-lån på ordinære vilkår for å dekke Sparebanken Nord-Norges likviditetsbehov. Norges Banks inntektsstøtte i form av et S-lån til lavere rente enn D-lånsrenten var drøftet med Finansdepartementet, og i vedtaket understreket Hovedstyret at sentralbankstøtten måtte sees på bakgrunn av de to sparebankenes dominerende stilling i Nord-Norge. Det ble også lagt vekt på at de to bankene hadde betydelig finansiering fra utlandet.

Forretningsbankenes sikringsfond valgte i september 1988 å garantere for alle Sunnmørsbankens forpliktelser, og Norges Bank ga Sunnmørsbanken betydelige S-lån inntil det i mars 1990 ble bestemt at Kreditkassen skulle overta banken. Sunnmørsbankens søknad om inntektsstøtte fra Norges Bank ble imidlertid avslått. På møtet i januar 1989 var Finansdepartementet og Norges Bank enige om at holdningen burde være fleksibel med hensyn til institusjonell løsning, men lite fleksibel med hensyn til offentlig støtte.



Situasjonen i den sammenslåtte banken Sparebanken Nord-Norge forverret seg gjennom 1989. Etter omfattende drøftinger i Sparebankenes sikringsfond og mellom Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet, ble det høsten 1990 avtalt at for å sikre fortsatt drift skulle sikringsfondet gi en samlet støtte på 1500 millioner kroner og Norges Bank bidra med inntektsstøtte på 500 millioner kroner i form av nedskrivning av lån. Opplegget for refinansiering av Sparebanken Nord-Norge ble behandlet av Stortinget i februar 1990. I St. meld. nr. 24 (1989-90) ble det understreket at inntektsstøtten fra Norges Bank innebar en aktiv anvendelse av statens midler som burde behandles i Stortinget på forhånd. Mens Norges Bank hadde lagt til grunn at også forholdet til Regjering og Storting var ivare tatt gjennom drøftingene med Finansdepartementet, innebar stortingsbehandlingen vinteren 1990 at rammebetingelsene for Finansdepartementets rolle ved løsning av fremtidige bankkriser ble strammere definert. Ved eventuelle fremtidige krisesituasjoner i norske banker skulle lovens ordinære system følges, og det ble vist til ordningene som var etablert gjennom sikringsfondene. Norges Bank var enig i at dette representerte en fornuftig klargjøring. Etter dette har inntektsstøtte fra Norges Bank, i forståelse med Finansdepartementet, ikke vært en aktuell problemstilling med mindre denne var behandlet av Stortinget på forhånd (jf IV.5.3).<sup>15</sup>

Bare en bank, Norion Bank, ble i perioden 1988-92 satt under offentlig administrasjon. I motsetning til i Sparebankenes sikringsfond hadde ordinære innskytere og andre kreditorer i forretningsbankene i prinsippet ikke juridisk krav på støtte fra Forretningsbankenes sikringsfond. På styremøtet 30.10.89 i Forretningsbankenes sikringsfond foreslo 3 medlemmer (Kredittilsynets og Norges Banks representanter og en fra forretningsbankene) at garantien skulle begrenses til 5 millioner kroner pr. innskyter. 4 styremedlemmer fra forretningsbankene mente at man måtte følge samme garantipraksis som Sparebankenes sikringsfond. Med 4 mot 3 stemmer vedtok styret å garantere for alle innskudd, men ikke for bankens andre forpliktelser. For å lette utbetalingen av innskyternes midler bevilget Norges Bank et S-lån, som ble garantert av Forretningsbankenes sikringsfond. Om en ser bort fra tapene på støttetiltakene overfor Sparebanken Nord-Norge, led Norges Bank sitt eneste banktap som følge av konkursen i Norion Bank. Det samlede tapet ble på 47 millioner kroner.

I 1989 og i begynnelsen av 1990 var det tegn til konjunkturbedring, og det ble forventet at bankenes situasjon ville styrkes i forhold til 1988. Gjennom annet halvår 1990 tydet imidlertid svakere nasjonale og internasjonale konjunkturutsikter på at den antatte forbedring i bankenes fortjenestesituasjon ville bli dårligere enn antatt. Det ble stadig klarere at også de største norske bankene kunne få problemer, og på et møte mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank i oktober 1990 advarte Kredittilsynet om faren for likviditets- og soliditetskrise i disse bankene. Videre ble det erkjent at Forretningsbankenes sikringsfond kunne komme i samme situasjon som Sparebankenes sikringsfond, som ikke lenger hadde midler til å bidra med soliditetsstøtte. I november og desember 1990 var det nær kontakt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, og alternative krisehåndteringsmodeller med sterkere engasjement fra myndighetene og statlig soliditetsstøtte ble drøftet. I vurderingene ble det i hovedsak tatt utgangspunkt i gjeldende

---

<sup>15</sup> Jf kommentarer i Samfunnsøkonomen 2012/5 ved Jarle Berge og Jon A. Solheim.

rollefordeling mellom sikringsfond, Kredittilsynet og Norges Bank, og det ble lagt til grunn at beslutninger om særskilte egenkapitaltiltak ble tatt av politiske myndigheter.

Som følge av problemene i Fokus Bank, og i forståelse med Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, vedtok Forretningsbankenes sikringsfond i desember 1990 å gi en egenkapitalgaranti på 1,5 milliarder kroner til banken. Garantien ble godkjent av Kredittilsynet som egenkapital. For å opprettholde stabilitet og tillit til det norske forretningsbanksystemet ble det samtidig vedtatt at storparten av fondets gjenværende midler skulle brukes til å styrke forretningsbankenes kjernekapital ved kjøp av preferansekapital i medlemsbankene.

Sammenlignet med de fleste andre land hadde de to norske sikringsfondene hatt en langt sterkere forebyggende og operativ rolle i krisehåndteringen av problembanker. Inntil kapitalen var brukt opp bidro begge fondene med støttetiltak som kunne sikre fortsatt drift av krisebanken eller bidra til å få i stand fusjon med en annen bank. Bortsett fra problemene i Sparebanken Nord-Norge og i noen grad også Sunnmørsbanken og Norion Bank, hadde Finansdepartementets rolle i krisearbeidet vært relativt tilbaketrasket frem til høsten 1990. Finansdepartementet hadde imidlertid hele tiden blitt holdt løpende orientert av Kredittilsynet og Norges Bank om de mange kiseløsningene.

### **6.3 Systemkrisen i perioden 1991-93**

På «finansøkten» 04.01.91 om problemene i finanssektoren ble Norges Bank orientert av Finansdepartementet om planen om å etablere Statens Banksikringsfond (jf V.5.6). I Finansdepartementets pressemelding av 10.01.91 ble planen om Statens Banksikringsfond (SBF) offisielt presentert. Bortsett fra etableringen av SBF som et nytt krisehåndteringsorgan med eget styre, ble hovedprinsippene i den eksisterende krisehåndteringsmodellen videreført. Etableringen av SBF innebar at myndighetenes engasjement ved soliditetsproblemer i det norske banksystemet ble klarlagt og formalisert. Det skulle bevilges 5 milliarder kroner til SBF, som skulle ha som formål å yte lån på særlige vilkår (støttelån) til Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond.

Både Kredittilsynet og Norges Bank sluttet seg til hovedtrekkene i forslaget om å etablere SBF, og ga omfattende kommentarer til lovutkastet. Mange av kommentarene ble hensyntatt, men på møtet med Finansdepartementet 24.01.91 kritiserte sentralbanksjef Skånland departementet for at forslaget ikke ble forelagt Norges Bank som institusjon. Videre understreket han at utkastet i for stor grad vektla hensynet til å sikre at staten skulle få pengene tilbake. Dette kunne komme i konflikt med en viktig hensikt med tiltaket, nemlig å styrke tilliten til det norske banksystemet i utlandet. Skånland mente dessuten at det var uheldig at det i premissene for loven var lagt svært detaljerte bindinger på fondets håndtering av enkeltsaker. Ifølge lovforslaget skulle Finansdepartementet ikke kunne intervensere i de vilkår SBF satte. Skånland påpekte at det ville bety at det ble opprettet et nytt forvaltningsorgan som kunne treffe bindende vedtak av betydning for blant annet finansmarkedsstrukturen, og at departementet derved ga fra seg langt mer myndighet enn det tidligere hadde villet gjøre overfor Norges Bank.

Situasjonen i bankene og kredittforetakene fortsatte å forverre seg i 1991. På grunn av systemrisikoen ved konkurs i det største kredittforetaket, Realkreditt, fikk selskapet fra 01.05.91 et S-lån på 450 millioner kroner, som senere i 1991 ble forhøyet til en samlet ramme på 2,8 milliarder kroner. Lånet ble gitt til markedsrente og uten sikkerhet, men under forutsetning av betydelig kapitaltilførsel av eierne. I juni 1991 måtte Forretningsbankenes sikringsfond utbetale egenkapitalgarantien til Fokus Bank på 1,5 milliarder kroner. Dette, sammen med fondets tilførsel av 1 milliard kroner i preferansekapital til andre forretningsbanker enn Fokus Bank, Kreditkassen og DnB, som ikke oppfylte kravene for tilførsel, førte til at disponible midler i Forretningsbankenes sikringsfond ved utgangen av juni 1991 var i underkant av 300 millioner kroner.

Kreditkassen og Fokus Bank fikk store underskudd i første halvår 1991. Siden Forretningsbankenes sikringsfond ikke hadde egne midler til å imøtekomme de to bankenes søknader om tilførsel av preferansekapital, søkte fondet i august 1991 om støttelån fra SBF for å finansiere tilførsel av preferansekapital til de to forretningsbankene. I sin uttalelse til fondet påpekte sentralbanksjef Skånland at en del av kapitaltilførselen burde komme fra private kilder, men dette viste seg å være umulig å realisere. I slutten av september 1991 fikk Kreditkassen tilført 2,1 milliarder kroner i preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond, hvorav 1,8 milliarder kroner var finansiert ved lån i SBF. I begynnelsen av oktober ble Fokus Bank tilført 650 millioner kroner i preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond. Hele beløpet var finansiert med lån i SBF. Etter at kapitalen i begge banksikringsfondene i all hovedsak var brukt opp ble deres selvstendighet og roller vesentlig redusert. Begge fondene måtte låne i SBF for å tilføre medlemsbanker kapital, og begge fikk offentlig oppnevnt styreflertall.

Selv om Kredittilsynet fortsatt hadde ansvar for å stille egenkapitalkrav for videre drift og Norges Bank bidro med S-lån og annen likviditetsstøtte forutsatt tilfredsstillende soliditet, førte dette til at SBF – og Finansdepartementet - ble hovedaktører i løsningene av de systemkritiske problemene i banksektoren. Siden Norges Bank og Kredittilsynet hadde rådgivere i styret, og styrets vedtak om støttetiltak ifølge banksikringsloven måtte forelegges sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren til uttalelse, var Norges Bank og Kredittilsynet sikret innflytelse i arbeidet til SBF. Hovedstyret ble holdt løpende orientert om bankkrisehåndteringene til SBF, og behandlet tilknyttete søknader om S-lån, kapitalutvidelser, fusjoner med videre. I perioden 2. halvår 1991-93 la arbeidet med bankkriser og sekretariatsoppgavene for SBF beslag på en vesentlig del av Norges Banks ressurser på finanssektorområdet

De høye tapene i de tre største forretningsbankene gjorde det klart at SBFs kapital på 5 milliarder kroner ikke var tilstrekkelig, og at det ikke lenger var realistisk å refinansiere de tre største forretningsbankene med kapitalstøtte fra Forretningsbankenes sikringsfond som var finansiert ved støttelån fra SBF. På møtet 09.10.91 ble Hovedstyret orientert om Finansdepartementets, Kredittilsynets og Norges Banks drøftinger om tiltak for å styrke bankenes driftsøkonomi. Helgen 12.-13.10.91 ble myndighetene informert av Kreditkassen om at tapene var betydelig større enn tidligere antatt og at bankens egenkapital var tapt. Krisesituasjonen ble drøftet på møtet i Finansdepartementet søndag samme helg, og det ble utarbeidet en erklæring der det het at Regjeringen ville iverksette tiltak for å sikre tilliten til

det norske banksystemet. Samtidig sendte Norges Bank ut en pressemelding som understreket arbeidsdelingen ved krisehåndtering, og at sentralbanken fortsatt ville sikre tilstrekkelig likviditetstilførsel til Kreditkassen og det øvrige banksystem.

17.10.91 presenterte finansminister Sigbjørn Johnsen en tredelt tiltakspakke for Stortinget (jf IV.5.8). En første del ville gi styrking av bankenes inntjening. Inntektsstøtten bestod av lavt forrentet grunninnskudd i bankene fra Norges Bank, redusert medlemsavgift til bankenes egne sikringsfond og reduksjon i likviditetskravet. Samlet årlig inntektseffekt for bankene ble anslått til 1,9 milliarder kroner, hvorav 1 milliard kroner skyldtes rentesubsidiet ved Norges Banks grunninnskudd. Tiltakene i andre del ville gi styrking av sikkerhetssystemet, blant annet ved et direkte statstilskudd på 1 milliard kroner til Sparebankenes sikringsfond, økning på 6 milliarder kroner i SBFs kapital, etablering av Statens Bankinvesteringsfond (SBIF)<sup>16</sup> med en kapital på 4,5 milliarder kroner og utvidet SBF-mandat slik at SBF kunne eie aksjer i forretningsbanker og grunnfondsbevis i sparebanker. For å sikre gjennomføringen av aksjeemisjoner rettet mot SBF, ville det som en tredje del bli foretatt endringer i forretningsbanklovens § 32. Det ville gi Kongen i statsråd fullmakt til å vedta nedskrivning av aksjekapitalen i banker hvor mer enn 75 prosent av aksjekapitalen var tapt.

Samme dag avholdt Hovedstyret et ekstraordinært møte der det ble redegjort for de iverksatte tiltak. Hovedstyret ga sin tilslutning til at det ble etablert en ny utlånstransje i størrelsesorden inntil 25 milliarder kroner med en rente som innebar en samlet subsidie på om lag 1 milliard kroner, og forutsatte at subsidieelementet ble nedtrappet når forholdene lå til rette for det. Bortsett fra støttelånene til Sparebanken Nord-Norge, hadde alle likviditetslånene etter 1987 vært gitt til D-lånsrente eller markedsrente.<sup>17</sup> I samsvar med de vedtatte retningslinjene for eventuell inntektsstøtte fra Norges Bank til bankene (jf IV.5.3), skulle forslaget om grunninnskudd bli forelagt for Stortinget sammen med Regjeringens bevilgningsforslag. Stortinget sluttet seg til forslaget, og ordningen med grunninnskudd varte i to år. I slutten av november 1991 foretok Stortinget de nødvendige beslutninger for Regjeringens tiltakspakke. Beslutningene innebar dessuten at banksikringsloven fikk bestemmelser om instruksjonsmyndighet overfor SBF og om SBFs foreleggelsesplikt overfor Finansdepartementet. Det var forhold som Norges Bank hadde tatt opp i kommentarene til lovutkastet i januar 1991.

Mot slutten av 1991 ble både forholdene i obligasjonsmarkedet og mulighetene for å skaffe finansiering fra utenlandske banker stadig vanskeligere. Hvis disse kredittlinjene tørket ut, ville både banker og kredittforetak kunne komme i en enda dypere krise. Siden problemene i kredittforetakene i første rekke hadde sammenheng med problemene i norske finansinstitusjoner generelt, ble det 26.11.91 sendt ut en pressemelding om at Norges Bank kunne gi likviditetslån til kredittforetak der finansieringssvikten ikke kunne knyttes til forhold i det enkelte selskap. Erklæringen bidro til å roe situasjonen, og det ble ikke nødvendig å innvilge S-lån til flere kredittforetak enn Realkreditt. Etter at blant annet Kreditkassen i november 1991 fikk problemer med å ta opp kortsiktige valutilån fra utenlandske banker, bevilget Hovedstyret i slutten av november og i begynnelsen av desember 1991 et S-lån på 8 milliarder kroner til både Kreditkassen og DnB. Lånene kunne benyttes til å inngå en

<sup>16</sup> Norges Bank var ikke sekretariat for SBIF.

<sup>17</sup> Markedsrente ble brukt i S-lånene (uten sikkerhet) til Realkreditt i mai 1991 og Fokus Bank i juni 1991.

valutaswap-kontrakt med Norges Bank, og valutalånene fikk en rente marginalt over markedsrente (LIBOR). Siden valutafinansieringen innebar en svekkelse av sentralbankens valutalikviditet, påpekte Norges Bank overfor Finansdepartementet at økt valutaopplåning fra statens side kunne bli påkrevd fremover.

Regnskapene til Fokus Bank, Kreditkassen og DnB ble ytterligere forverret i 3. kvartal 1991, og i desember 1991 vedtok SBF nye, store kapitaltilførsler til de tre bankene. Samtidig ble aksjekapitalen i Fokus Bank og Kreditkassen nedskrevet til null ved kongelig resolusjon av 20.12.91, og de to bankene ble derved 100 prosent statseide. Statens tilskudd til Sparebankenes sikringsfond og SBIFs kapitalplasseringer gjorde at det bare ble nødvendig med direkte tilførsel av egenkapital fra SBF til de tre store forretningsbankene og til Oslobanken. SBF bevilget imidlertid også i 1992 støttelån til Sparebankenes sikringsfond, som ble benyttet til å tegne grunnfondsbevis i Sparebanken Rogaland, Sparebanken Midt-Norge og Sparebanken Hedmark. Norges tredje største bank, Sparebanken NOR, trengte ingen støtte fra SBF, men mottok tilførsel av kapital fra SBIF og andre investorer. Ofte innvilget Norges Bank S-lån i forbindelse med redningsoperasjonene. Lånene ble gitt uten direkte sikkerhet, men på grunnlag av tilsagn om egenkapitaltilførsel direkte fra SBF eller via de to banksikringsfondene.

Omkring månedsskiftet august/september 1992 oppsto det igjen uro i finansmarkedene. 04.09.92 ble det sendt ut en pressemelding der Norges Bank påpekte at likviditetserklæringen overfor kredittforetakene av 26.11.91 ikke var trukket tilbake og at denne var utvidet til å omfatte også finansieringsselskapene. Det ble gitt S-lån til 4 finansieringsselskaper og 1 kredittforetak. Lånerenten tok utgangspunkt i interbankrenten med et påslag, noe som i en situasjon med valutauro innebar til dels meget høye renter. De tre store forretningsbankene lå an til betydelige underskudd også i 1992, noe som medførte behov for ytterligere kapitaltilførsel for at de skulle oppfylle kravet på 8 prosent for ansvarlig kapital ved utgangen av året. I november 1992 vedtok SBF å tilføre ny egenkapital til Kreditkassen, Fokus Bank og DnB. Tilførselen til DnB ble gitt under forutsetning av at generalforsamlingen i DnB nedskrev den ordinære aksjekapitalen til null, noe som ble vedtatt 30.03.93. Som følge av kapitaltilførselene ble SBF i desember 1992 tilført ytterligere 2,5 milliarder kroner. Sentralbanksjefen sluttet seg i all hovedsak til SBFs forslag til vedtak, men påpekte blant annet at Kreditkassen og DnB på grunn av betydelig utenlandsfinansiering burde ha en kapitaldekning over minstekravene.

Behovet for S-lån til banker avtok kraftig mot slutten av 1992, og ved utgangen av året var S-lånsrammen redusert til 6,8 milliarder kroner mot 25,9 milliarder kroner ved utgangen av 1991, jf tabell II.3.<sup>18</sup> I april 1993 søkte Oslobanken om kapitaltilførsel fra SBF siden kapitaldekningen ved utgangen av 1. kvartal trolig ville være under lovens minstekrav. En fusjon med DnB lot seg ikke gjennomføre uten betydelig kapitaltilførsel fra SBF, og offentlig administrasjon ble vurdert. Av hensyn til den finansielle stabilitet tilrådte både sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren at offentlig administrasjon burde unngås, og SBF besluttet å yte kapitalinnskudd med sikte på styrt avvikling. For å lette utbetalingen av

---

<sup>18</sup> Tallene i tabellen avviker fra dette fordi den refererer til høyeste ramme i året.

innskytternes midler bevilget Norges Bank et S-lån garantert av Forretningsbankenes sikringsfond.

Tabell II.3: S-lån i perioden 1988-92 institusjonsfordelt. Høyeste ramme i året i milliarder kroner.

Institusjoner	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Forretningsbanker</b>	2,3	3,1	2,7	23,8	33,0
<b>Herav: de tre største<sup>1</sup></b>	1,0	0,5	-	23,0	32,3
<b>Sparebanker</b>	2,6	4,7	3,0	3,8	1,1
<b>Kredittforetak<sup>2</sup></b>	-	-	-	2,8	0,6
<b>Finansieringsforetak</b>	-	-	-	-	0,7
<b>Sum</b>	4,8	7,8	5,7	30,3	35,3

<sup>1</sup> DnB inkl. Bergen Bank, Kreditkassen og Fokus Bank. <sup>2</sup> Kredittforetaket Realkreditt ble overtatt av DnB i desember 1991. S-lånsrammen til Realkreditt ble deretter overført til DnB.

Kilde: Norges Bank

Gjennom 1993 skjedde det en betydelig bedring av situasjonen i norsk økonomi og i norske banker, og i begynnelsen av 1994 var det bred enighet om at bankkrisen var over. Behovet for S-lån avtok raskt, og ved utgangen av 1994 gjenstod bare S-lånet til Oslobanken. Våren 1994 innfridde Sparebankenes sikringsfond sine støttelån fra SBF. Forretningsbankenes sikringsfond innfridde sine resterende støttelån i desember 1995. Etter dette gjaldt igjen de ordinære regler for bankenes sikringsfond. Inntil Forretningsbankenes sikringsfond nådde sin lovbestemte minstepørrelse, eller SBF mente at fondet hadde tilstrekkelig midler til rådighet for sin virksomhet, skulle DnB, Kreditkassen/Nordea og Fokus Bank rapportere kvartalsvis til SBF. I april 2002 vedtok Stortinget at Banksikringsloven skulle oppheves og at virksomheten til SBF skulle avvikles.<sup>19</sup> Fra og med 3.kvartal 2002 ble de tre forretningsbankene løst fra rapporteringsplikten.

Bakgrunnen for og forløpet av den norske bankkrisen i perioden 1988-92 har vært behandlet i mange norske og utenlandske artikler, foredrag og diskusjoner. Allerede i oktober 1991 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg som skulle vurdere omfanget av og årsaker til krisen i banknæringen. Stortinget oppnevnte sitt eget granskingsutvalg i 1997. Hovedkonklusjonene til de to utvalgene er omtalt i IV.6. Alt i alt fungerte samarbeidet mellom banksikringsfondene, Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank - og fra våren 1991 med SBF - meget bra i perioden 1988-93. Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank var enige om den norske løsningen hvor generelle garantier ikke ble brukt. Det var kun lånene til Norion Bank, som ble satt under offentlig administrasjon, og redningspakkene overfor Sparebanken Nord-Norge som medførte tap for Norges Bank. De øvrige bankene som fikk S-lån ble sluttet sammen med andre banker eller avviklet uten offentlig administrasjon (Oslobanken), slik at Norges Bank ikke led tap på utlånene.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 33 (2001-2002).

## 7. Den internasjonale finanskrisen i perioden 2007-09

### 7.1 Bakgrunn

Store deler av 1990-tallet og begynnelsen på 2000-tallet var i mange land preget av en sterk og langvarig økning i gjeld og eiendomspriser med rekordlave risikopremier i finansmarkedene. Denne utviklingen var drevet av store driftsoverskudd i Kina, oljeeksporterende land og Tyskland og av lave renter. I løpet av 2006 begynte boligprisene i USA å falle, delvis forårsaket av økte renter. Det oppstod raskt frykt for tap på tilhørende kreditter, særlig på lån gitt til i utgangspunktet dårlige betalere («subprime»). Banker og investorer i store deler av verden var eksponert mot disse lånene ved at de var omdannet til omsettelige verdipapirer, ofte omstrukturert i ulike former (inklusive såkalte CDOer), men størrelsen på eksponeringene var usikker.

Den første bølgen av uro i de internasjonale markedene kom i august 2007 da innløsningsretten i tre «subprime»-relaterte fond ble opphevet med begrunnelse at man ikke var i stand til å verdsette de strukturerte produktene som fondene hadde investert i. Renteutslagene av økte risikopremier i pengemarkedene var store både i Europa og i USA. Uro i et lands markeder smittet svært raskt over til andre markeder og til andre land på grunn av den tette integrasjonen av de internasjonale finansmarkedene. Det gjaldt også Norge. Uroen fortsatte i bølger og forsterket seg utover i 2008. Den ble akutt ved konkursen i Lehman Brothers 15.09.08. Da forverret situasjonen i det internasjonale dollarmarkedet seg dramatisk. Finansinstitusjoner i flere land begynte å få problemer. På Island falt hele banksystemet sammen, med betydelige ringvirkninger til andre land, inklusive Norge.

I oktober 2008 lanserte mange land omfattende redningspakker, både i form av lån og lånegarantier, men også i form av egenkapitaltilførsel til banksystemet. Situasjonen ble vurdert som svært alvorlig for de generelle økonomiske utsiktene, og det ble trukket mange paralleller til finanskrisen i mellomkrigstiden. Finanspolitikken ble derfor raskt dreid om i ekspansiv retning, også i Norge. De massive myndighetstiltakene stanset relativt raskt den panikken som var i ferd med å bre seg. Gradvis bedret forholdene seg i finansmarkedene utover i 2009. Dette kunne likevel ikke forhindre et kraftig fall i etterspørsel og produksjon, slik at verdensøkonomien gjennomlevde det kraftigste tilbakeslaget siden mellomkrigstiden.

### 7.2 Krisehåndtering i Norges Bank

Med bakgrunn i erfaringene fra den norske bankkrisen nær 20 år tidligere, var kriseberedskapen i Norges Bank bedre før den internasjonale finanskrisen. Det var også større bevissthet omkring Norges Banks eget ansvar for å forebygge og håndtere kriser. Dette ble forsterket av den rolleendring som fulgte etter flere år med selvstendighet i utøvelsen av pengepolitikken. Forut for bankkrisen på 1990-tallet hadde ikke Norges Bank i tilsvarende grad en selvstendig politikkrølle.

Selv om det var noen tilfeller av ekstra likviditetstilførsel mot slutten av 2007 og utover i 2008, startet krisehåndteringen i Norges Bank for alvor først etter konkursen i Lehman Brothers. Mangel på US dollar hos aktørene i det norske kroner- mot- dollar swapmarkedet (der kronerrenten blir avledet fra) fikk Norges Bank i mai 2008 til å låne ut US dollar direkte

til aktørene i dette markedet. Det ble ansett som nødvendig for å kunne notere kronerenter. Utover høsten 2008 og inn i 2009 ble det gjennomført omfattende ekstraordinære tilførsler både i kroner og valuta (US dollar og euro) med sikte på å redusere de svært høye pengemarkedsrentene. Norges Bank inngikk i likhet med flere andre lands sentralbanker en bytteavtale med Federal Reserve slik at en slapp å disponere valutareserven til dette formålet. Som i mange andre sentralbanker økte Norges Banks balanse betydelig som følge av de ekstraordinære tiltakene. Også bankenes balanser økte. For å muliggjøre økte utlån til bankene ble kravene til sikkerheter for lån i Norges Bank lempet på i flere omganger.

### **7.2.1 Bytteordningen**

Den særnorske avhengigheten av US dollar for å notere kronerenter ble sett på som et stort problem under den internasjonale finanskrisen. Kort etter konkursen i Lehman Brothers ble det derfor satt i gang arbeid i Norges Bank med sikte på å utrede muligheten for å få til et pengemarked i kroner uavhengig av swapmarkedet. I mange land var bruk av statspapirer som sikkerheter utgangspunktet for et velfungerende pengemarked i lokal valuta. Manglende tilgang på statspapirer ble derfor sett på som en vesentlig grunn til at det ikke var et aktivt pengemarked i norske kroner. En naturlig måte å tilføre statspapirer til bankene på var å etablere en bytteordning der bankene byttet obligasjoner med fortrinnsrett (OMFer), et sikkert og relativt likvid verdipapir, mot statspapirer. Markedet for OMFer var i sterk vekst etter at det i 2008 ble åpnet for at bankene kunne selge sine illikvide boliglån ved å utstede obligasjoner med fortrinnsrett til de verdiene boliglånene representerte. OMFer var også godkjent og egnet som sikkerhet for bankers lån i Norges Bank. Ved behov for omfattende utlåning fra Norges Bank var det neppe andre muligheter enn å gjøre boliglånene «pantsettbar» dersom kravene om tilfredsstillende sikkerhet skulle oppfylles.

Mens arbeidet med dette pågikk mot slutten av september 2008, forsterket den internasjonale likviditetsuroen seg. Risikopremiene økte kraftig, og flere land måtte komme med omfattende hjelpetiltak overfor sine banker. Arbeidet med å etablere en slik bytteordning ble forsert, og hovedmålet med den ble endret til et akutt tiltak for å avhjelpe en stadig vanskeligere finansieringssituasjon for norske banker. Det ville lette situasjonen for bankene betydelig hvis de kunne få tilgang til statspapirer og låne inn med sikkerhet i disse statspapirene. Forslaget om bytteordningen ble lansert muntlig for Finansdepartementet på et møte 03.10.08. Bankene skulle bytte OMFer mot statskasseveksler direkte mot staten, mens Norges Bank skulle administrere ordningen. Finansdepartementet sluttet seg til forslaget, som ble offentliggjort 12.10.08. Samtidig anbefalte EU medlemslandene å benytte statsgarantier for å sikre bankene tilgang på finansiering.

Det var svært høy aktivitet både i Norges Bank, Kredittilsynet (Finanstilsynet fra 21.12.09) og Finansdepartementet i ukene etter med sikte på å få på plass de praktiske og juridiske sidene ved tiltaket. Tiltaket ble vedtatt i Stortinget 24.10.08, og den første auksjonen ble foretatt 24.11.08. Markedsforholdene var på det tidspunktet i ferd med å bedre seg. Selve annonseringen av tiltaket 12.10.08, samtidig med annonseringen av tiltak i andre land, hadde allerede bidratt til å redusere nervøsiteten i markedene. Bytteordningen fikk en ramme på 350 milliarder kroner, og nådde på sitt høyeste et omfang på om lag 230 milliarder kroner. Den siste auksjonen ble avholdt 19.10.09. En rekke banker etablerte egne kredittforetak for å



kunne utstede OMF'er. Opprettelsen og den formelle godkjenning av de nye foretakene skjedde i høyt tempo.

### **7.2.2 Islandskeide banker**

Utover i 2007 skjerpet Norges Bank og Kredittilsynet overvåkingen av likviditetssituasjonen i norske banker på generell basis. Det ble spesielt fokusert på de islandskeide bankene og deres finansieringsproblemer. Overvåkingen ble skjerpet utover i 2008 da bankene fikk stadig større problemer med å finansiere virksomheten. De islandske bankene kollapset da den internasjonale uroen var på sitt høyeste i første halvdel av oktober 2008. Kollapsen bidro til å forsterke uroen.

Håndteringen av Glitnir Norge, som var en datterbank av Glitnir, skjedde i et samarbeid mellom Bankenes sikringsfond, Kredittilsynet og Norges Bank. I henhold til den lovfestede arbeidsdelingen ved slike kriser fungerte sikringsfondet som andrelinjeforsvar etter bankenes kapital. Sikringsfondet, der både Norges Bank og Kredittilsynet var representert i styret, påtok seg denne oppgaven. På grunn av de uoversiktlige markedsforholdene ønsket fondet i sin redningsoperasjon for å redde Glitnir Norge å sikre seg finansiering fra Norges Bank fremfor å realisere egne aktiva. Norges Bank innvilget et S-lån til Bankenes sikringsfond med en maksimal ramme på 5 milliarder kroner. Lånet ble fornyet i flere omganger inntil sikringsfondet fant en permanent løsning for banken. Løsningen innebar et salg av banken til en gruppe norske sparebanker uten tap for verken innskytere eller andre långivere.

Den norske filialen til Kaupthing Bank fikk problemer samtidig med Glitnir. Filialen var vesentlig mindre enn Glitnir Norge, og Norges Bank ga tidlig beskjed om at det ikke ville være aktuelt med S-lån til en filial. S-lånet måtte i tilfelle ha blitt gitt til den islandske morbanken, noe som ikke var aktuelt. Da finansieringen til den norske filialen til Kaupthing Bank tok slutt, ble den derfor stengt ute fra oppgjørssystemet og etter hvert satt under administrasjon av norske myndigheter. Selv om banken var liten, var markedsforholdene svært urolige på dette tidspunktet. Bare to timer etter at Kredittilsynet fikk melding om at Kaupthings betalinger ville bli innstilt, og ga muntlig tilråding om behov for garanti, gikk finansminister Kristin Halvorsen ut og annonserte at norske myndigheter ville forskuttere utbetalingen av den delen av garanterte innskudd som var dekket av den islandske sikringsordningen. Verken sikringsfondet eller staten tapte på denne operasjonen.

### **7.2.3 Soliditetstiltak – Statens finansfond og Statens obligasjonsfond**

Etter som uroen i markedene fortsatte utover i oktober 2008 initierte sentralbanksjef Gjedrem arbeid internt med å vurdere behovet for og mulige modeller for soliditetstiltak overfor norske banker. Arbeidet munnet ut i et brev fra Hovedstyret til Finansdepartementet 18.12.08 med forslag om å opprette Statens finansfond. Fondet burde være i størrelsesorden 20-30 milliarder kroner som skulle bidra til kapitalutvidelser i solvente norske banker. Norges Bank argumenterte med at banker i andre land, blant annet gjennom statlig kapitaltilførsel, hadde økt sin egenkapital betydelig. Norske bankers konkurransevne var slik sett svekket. Det ble også presisert at ordningen måtte gi bankene insentiver til å holde kredittyttingen oppe.

Det primære instrumentet burde være preferansekapital til betingelser som sikret fondet en avkastning på nivå med det markedet normalt ville kreve. For å gi bankene insentiver til å

innløse preferansekapitalen kunne utbyttet til ordinære aksjer settes til null så lenge banken hadde statlig preferansekapital, eller ved at utbyttet til preferanseaksjene i alle fall etter noen år ble høyere enn bankens normale kapitalkostnader. Norges Bank anbefalte Finansdepartementet å forberede opprettelsen av en slik ordning. Det ble samtidig understreket at et slikt nytt tiltak ikke burde gjøres kjent før en hadde sett virkningene av de tiltakene som allerede var annonsert, eller det var åpenbart at situasjonen var blitt vesentlig mer alvorlig. Ordningen hadde klare likhetstrekk med Statens Bankinvesteringsfond (SBIF), som ble opprettet høsten 1991 under den nasjonale bankkrisen.

I hovedtrekk sluttet Finansdepartementet seg til forslaget fra Norges Bank, og Statens finansfond ble annonsert 09.02.09 (formelt opprettet 06.03.09) med en kapital på 50 milliarder kroner. Forslaget ble forelagt Kredittilsynet som støttet det. I tillegg til preferansekapital tilbød fondet ansvarlige lån (fondsobligasjoner). Samtidig foreslo Regjeringen å opprette Statens obligasjonsfond, også det med en kapital på 50 milliarder kroner. Fondet skulle investere i rentebærende instrumenter utstedt av norske foretak, inklusive banker. I en høringsuttalelse ga Norges Bank uttrykk for at det ikke var nødvendig med et slikt fond. Kapitalmarkedene bedret seg vesentlig i 2009. Utnyttelsen av de to fondene ble derfor liten.

#### **7.2.4 Evaluering av krisehåndteringen**

28 banker fikk i alt 4 milliarder tilført i kapital fra Statens finansfond. Disse bankene hadde 14 prosent av forvaltningskapitalen og representerte 21 prosent av antall banker. Selv om omfanget ble begrenset, var tiltaket viktig for å vise myndighetenes evne og vilje til å sikre norske banker og derved berolige markedene. Ikke minst ga det de større norske banker tid til å forberede ordinære tiltak i markedet for å styrke egenkapitalen. Evalueringer av den siste finanskrisen har likevel pekt på at Norge ble rammet i mindre grad enn andre land, men at de politikktiltakene som ble iverksatt var riktige. Allerede sommeren 2009 nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg for å vurdere det norske finansmarkedet, herunder norsk finansmarkedsregulering, i lys av den internasjonale finanskrisen og erfaringer fra denne. Utvalget skrev om den siste finanskrisen at:

«Norge er blant landene som så langt har klart seg best igjennom den internasjonale finanskrisen, gjennom en blanding av flaks, dyktighet og forsiktighet. Svikten i de internasjonale finansmarkedene utover høsten 2008 førte likevel til akutte likviditetsutfordringer for norske banker, og omfattende myndighetstiltak ble iverksatt. En rekke forhold ved norsk økonomi, norske finansmarkeder og norsk finansmarkedsregulering bidro til å dempe utslagene av krisen. I tillegg virket kraftig penge- og finanspolitisk stimulans og særskilte støttetiltak overfor finansmarkedene effektivt til å stabilisere utviklingen.

Også sammenlignet med den norske bankkrisen på 1990-tallet har virkningene av den internasjonale finanskrisen vært milde i Norge. Krisen på 1990-tallet hadde et innenlandsk opphav, med kraftig gjeldsoppygging hos husholdninger og foretak og påfølgende soliditetsproblemer i bankene. Denne finanskrisen kom utenfra.»

## Kapittel III: 1945-84 - Reguleringer og stabilitet i finanssektoren

### 1. Hovedbildet

I perioden 1945-84 fant det sted store endringer i norsk økonomi. I de første årene etter 2. verdenskrig var gjenreising av økonomien et hovedmål for myndighetenes økonomiske politikk. Samtidig skjedde det en markant omlegging av den økonomiske politikken; bort fra de markedsbestemte løsninger en hadde hatt i mellomkrigstiden til mer regulering og planlegging. Etableringen av Samarbeidsnemnda<sup>20</sup> i 1950 gjorde at myndighetene fikk etablert et samarbeid med finansinstitusjonene, både når det gjaldt opplegget for penge- og kredittpolitikken og problemer i forbindelse med gjennomføringen av den. I tillegg fikk myndighetene bedre styring over samlet kreditttilførsel gjennom statsbankenes økende utlånsandel. Norges Bank foretok i liten grad analyser av situasjonen i finanssektoren før 1960. Først i begynnelsen av 1960-årene ble spørsmål omkring konkurransesituasjonen og strukturen i finanssektoren et mer aktuelt tema.

Etter at penge- og kredittloven tok til å gjelde fra 01.07.65 skjedde styringen av kreditttilførselen ved hjelp av virkemidlene i denne loven. Dette nødvendiggjorde en mer aktiv likviditetspolitikk, og den første generelle låneordningen for banker i Norges Bank ble etablert i 1965. Norges Bank fikk ansvar for å følge opp at bestemmelsene i loven ble oppfylt. Dette innebar at Norges Banks operative arbeidsoppgaver på finanssektorumrådet ble mer omfattende. Fra siste del av 1970-tallet fant det sted en gradvis omlegging av penge- og kredittpolitikken i markedsorientert retning. Samtidig var det en opptrapping av Norges Banks arbeid med overvåking av utvikling og stabilitet i finanssektoren. I perioden 1960-84 økte således antall fagøkonomer i Norges Bank fra omkring 10 til rundt 45. Etter hvert fikk fagøkonomene en dominerende rolle på sentralbankens politikkområder.

### 2. Norges Banks spesielle oppgaver i de første etterkrigsårene

#### 2.1 Okkupasjonskontoen og pengesaneringen<sup>21</sup>

De første etterkrigsårene var preget av stor pengerikelighet og liten tilgang på varer og tjenester. Bakgrunnen til pengerikeligheten var at den tyske overkommandoen i 1940 hadde opprettet en særskilt konto i Norges Bank. Gjennom trekk på denne kontoen finansierte tyskerne mye av krigsoperasjonene i Norge, og pengemengden (M1) ble femdoblet i krigsårene. Ved frigjøringen 08.05.45 var saldoen på okkupasjonskontoen om lag 8 milliarder kroner. For å få en bedre balanse mellom pengemengde og samlet produksjon, måtte det foretas en sanering av pengemengden. Norges Bank fikk en sentral rolle i dette arbeidet.

Allerede under krigen ble de første forberedelser gjort for å planlegge saneringen av mengden kontanter i omløp ved krigens slutt. I 1943 ble det opprettet en uformell gruppe som bestod av sjefdirektør Nicolai Rygg, direktør Gunnar Jahn og professor Erling Petersen. Gruppen skulle komme med retningslinjer og et lovutkast for hvordan saneringen skulle gjennomføres. Arbeidet ble gjennomført i hemmelighet. Professor Petersen fikk i oppdrag å utarbeide en

<sup>20</sup> Partssammensatt organ med deltakere fra finansnæringen og offentlige myndigheter hvor penge-, kreditt-, valuta- og bank-/forsikringspolitiske spørsmål ble drøftet, jf III.3.7.

<sup>21</sup> Eriksen, Alf, Gunnar Jahn og Preben Munthe, «Norges Bank gjennom 150 år», Oslo 1966.

analyse av den pengemessige utviklingen under okkupasjonstiden og komme med forslag til løsninger for hvordan saneringen skulle foregå.<sup>22</sup> Samtidig opprettet Finansdepartementet i London et utvalg av embetsmenn som skulle forberede pengesanereringen. Departementet ga ekspedisjonssjef Erik Brofoss i oppdrag å utarbeide utkast til lov om engangsskatt på formuesstigning under krigen.

Saneringsforslaget hadde to tiltak som skulle gjennomføres umiddelbart:

- Det skulle foretas registrering av folks seddelbeholdninger, bankinnskudd og verdipapirer.
- Deler av eiernes seddelbeholdning og bankinnskudd skulle settes inn på en såkalt riksinnskuddskonto i Norges Bank.

Den midlertidige loven om finansielle tiltak ble vedtatt av Stortinget i juli 1945, men ble først sanksjonert 05.09.45. Pengesanereringen foregikk utover høsten, og innebar at sedler fra krigen skulle veksles inn og erstattes av nye sedler. Gamle sedler til et beløp på inntil 50 kroner kunne byttes inn i nye sedler uten avkorting. Beløp ut over dette ble bare vekslet inn til 40 prosent av pålydende. Restbeløpet ble satt på sperret konto. Av bankinnskuddene skulle 20 prosent være fritt disponible, 40 prosent skulle settes på riksinnskuddskonto og de siste 40 prosent skulle bindes på samme måte som innskudd på sparevilkår og ha 6 måneders oppsigelse. Av 2,3 milliarder kroner ble derfor mindre enn 500 millioner kroner fritt disponible. Det ble ikke avdekket store skjulte kontantbeløp eller formuer under denne operasjonen. En årsak var trolig at publikum kjente til at saneringen skulle bli foretatt, og hadde satt kontantene i bank før saneringen startet. Saneringen førte heller ikke med seg en alminnelig konfiskasjon av finansielle formuer.

Okkupasjonskontoen inngikk i Norges Banks regnskap på aktivasiden. Gjennom 1940- og 50-årene ble innestående på kontoen redusert fra 8,1 milliarder kroner til 5,4 milliarder kroner. Spørsmålet om statens ansvar for okkupasjongjelden ble tatt opp av Norges Bank i 1948 (St.prp. nr. 86 1949) og senere i 1958 (St.prp. nr. 9 1958), men ingen av gangene samtykket Stortinget i at det skulle foretas avskrivning. Norges Bank tok saken opp på ny i 1982, og foreslo overfor Finansdepartementet at restbeløpet ble avskrevet ved å ta 4,2 milliarder kroner fra overskuddet i 1981 og 1,2 milliarder kroner fra sentralbankens kursreguleringsfond. Forslaget ble godkjent ved kongelig resolusjon 22.10.82 og presentert i St.prp. nr. 17 (1982-83), jf Norges Banks pressemelding av 29.10.82.

## 2.2 Engangsskatten på formuesstigningen

En lovproposisjon som ble fremmet 21.09.45 hadde som formål å utjevne formuesendringer som hadde skjedd under okkupasjonen. Forslaget bygde på et utkast som var utarbeidet i Norges Bank, men næringsorganisasjonene kom med sterk kritikk av forslaget. Et revidert forslag ble fremmet i februar 1946, og Stortinget vedtok engangsskatten i juli 1946. Skatten hadde sterkt progressive satser. De første 5000 kroner i formuesstigningen i perioden 1940-1945 var skattefrie, mens de neste 10 000 ble skattlagt med 30 prosent. Deretter steg skattesatsen opp til 95 prosent som ble utlignet for formuesstigning utover 70 000 kroner. Det

---

<sup>22</sup> Petersen, Erling, «Pengeproblemer», Arnesens bok- og akcidenstrykkeri, Oslo 1945.

meste av skatten forfalt til betaling i 1949. Skatten var antatt å innbringe omkring 500 millioner kroner, men beløpet ble lavere. 100 millioner kroner av engangsskatten ble benyttet til nedbetaling på okkupasjonskontoen, mens det resterende ble satt inn på statens reguleringskonto i Norges Bank.

### 2.3 Andre oppgaver. Clearing- og betalingsavtaler

Som mange andre land hadde Norge en vanskelig valutasituasjon etter 2. verdenskrig. Valuta for betaling av import ble kun stilt til disposisjon for varer som ble ansett som helt nødvendige. Det ble derfor inngått bilaterale clearing- og betalingsavtaler med de fleste land i Europa.<sup>23</sup> Avtalene gikk ut på at det skulle være tilnærmet balanse mellom eksport og import mellom Norge og det land man hadde clearing-/betalingsavtale med. Norges Bank hadde en sentral plass ved avregningen av clearingavtalene. Systemet ble betydelig endret da European Payments Union trådte i kraft i 1950. Fra da av ble det ikke lenger krevd samme eksport-/importbalanse som i de første etterkrigsårene. Fortsatt eksisterte clearing- og betalingsavtaler etter samme mal som tidligere med landene i Øst-Europa, Asia og Sør-Amerika.

De første årene etter krigen hadde Regjeringen hjemmel for en stram styring av norsk økonomi i en provisorisk anordning som var fastsatt av Regjeringen i London 08.05.45. Anordningen ga Regjeringen nesten ubegrenset fullmakt over den økonomiske politikken. Fullmakten ble fornyet hvert år fra 1947, og i 1953 ble den erstattet av prisloven som trådte i kraft 01.01.54. Prisloven ga myndighetene vide fullmakter til å styre norsk næringsliv; fullmakter som tidligere ikke hadde vært gitt i fredstid. Det var stor politisk strid om prisloven og andre fullmaktslover som ble fremmet i Stortinget. Dette var lover der Stortinget delegerte sin myndighet til Regjering og forvaltning.<sup>24</sup>

## 3. Finanslovgiving og samarbeidsorganer

### 3.1 1892-loven om Norges Bank med mer

#### 3.1.1 Generelt

I 1892 fikk Norges Bank et nytt lovmessig grunnlag. I § 15 fantes lovbestemmelsen om sentralbankens rett til å gi lån:

«Banken har rett til å anvende sine midler:

- a. Ved utlån mot pant i bestemt tid, dog ikke over 6 måneder. Som pant antas ikke bankens egne aktier.
- b. Ved diskontering av vekslar og vekselobligasjoner og utlån på gjeldsbrev. Papirene må være betalbare her i riket innen 6 måneder.
- c. Ved utlån på kassekreditiv, som bevilges for en tid av høyst 12 måneder mot sikkerhet i håndfått pant eller fast eiendom.
- d. Ved å kjøpe og selge vekslar på utlandet.
- e. Ved å kjøpe og selge gull og sølv.

<sup>23</sup> Haare, Harald, «Clearingen i Norges Bank», Norges Bank Staff Memo 2012/22.

<sup>24</sup> Se Store norske leksikon: «Striden om fullmaktslovene».

- f. Ved anbringelse i norske stats- og hypotekobligasjoner samt andre rentebærende innen- og utenlandske verdipapirer, som er lett avsettelige. De med omsetningen av disse verdipapirer forbundne inntekter og utgifter kan oppføres på et kursreguleringsfond. Banken kan dessuten anbringe en del av sine midler i fordringer på utenlandske bankforretninger og i aktier i internasjonal sammenslutning av seddelbanker, likesom den har rett til å deponere i utenlandsk bank eller depositostanstalt gull, myntet eller umyntet.»

Lovbestemmelsen sa ikke noe spesifikt om Norges Banks formål og oppgaver overfor banker og andre finansinstitusjoner. Loven hadde heller ikke noen formålparagraf. I kapittel 1 omtalte 1892-loven «Bankens fond og aktier», i kapittel 2 «Bankens seddelutstedelsesrett», og i kapittel 3 og 4 «Bankens virksomhet» og «Bankens bestyrelse». I kapitlene 5, 6 og 7 fulgte «Regnskab og utbytte», «Forskjellige bestemmelser» og «Slutningsbestemmelser».

### **3.1.2 Reglement for Norges Bank**

Aktivitetene til Norges Bank ble i perioden 1945-84 nærmere presisert i et «Reglement for Norges Bank», som var fastsatt av Representantskapet. Bestemmelsen i reglementets § 20 viser at Norges Bank i første rekke var tiltenkt å gi kreditt til næringsvirksomhet:<sup>25</sup>

«Bankens midler skal anbringes paa saadan maate at de kommer produktion, handel og omsætning, i det hele landets økonomiske virksomhet til gode. Laan som ligger utenfor denne ramme saasom laan til spekulation i kurser paa aktier, obligationer og valuta maa i det hele taget ikke bevilges.

Bankens midler skal søkes fordelt saaledes at de bedst mulig kommer de forskjellige næringsveie til gode. Bankens utlaan skal hovedsagelig ske i fordringer paa kort tid. Fortrinnsvis antas derfor til diskontering virkelige, helst korte forretningsveksler. Kun naar der uten fortrængsel for saadanne er tilstrækkelige midler forhaanden, kan der bevilges avdragslån. Ved diskontering og utlaan skal det altid paases at laanet byr fuld sikkerhet.»

Reglementet hadde i § 21 følgende bestemmelse som omhandlet lån til banker:

«Der kan bevilges laan til banker, og denne kredit bør likeledes som regel alene ydes paa kort tid. Saadan kredit kan ydes som rediskontering i den utstrækning forholdene til enhver tid gjør det forsvarlig. Kredit kan videre ydes gjennom diskontering av vedkommende banks egne veksler mot depositum av værdipapirer overensstemmende med §§ 38 og 39 og for øvrig efter de almindelige regler. I særlige tilfælde kan ogsaa kassakredit av direktionen bevilges for en kortere tid mot deponering av gode veksler for et beløp som overstiger laanesummen efter direktionens nærmere bestemmelse.»

### **3.2 Forslag til ny lov om Norges Bank i 1953**

Det var lenge åpenbart at 1892-loven ikke var hensiktsmessig for den rollen man etter hvert mente en sentralbank skulle ha. Dette var likevel til å leve med fordi Norges Bank hadde en såpass fri stilling at den kunne tilpasse sine aktiviteter etter de behov som dukket opp. Arbeiderpartiet, som før 2. verdenskrig hadde hatt synspunkter som flere ganger gikk på tvers

---

<sup>25</sup> I sitatet er benyttet ordlyden i reglementet fra 1963-utgaven.

av Norges Banks, fikk etter krigen regjeringsflertall. Partiet ønsket større kontroll med sentralbanken, og ville ha dette nedfelt i lovs form. Våren 1950 ble det nedsatt et utvalg som skulle se på revidering av loven om pengevesenet, loven om Norges Bank, lovene om aksje- og sparebanker og en lov om felles inspeksjon av aksje- og sparebanker. Bakgrunnen var at disse lovene var mer eller mindre foreldete. Utvalget ble ledet av bankdirektør Anders Frihagen (adm. dir. i Den norske Industribank). Underdirektør Sven Viig representerte Norges Bank. Han var på det tidspunktet leder av Sekretariatet i Norges Bank, og ble fra 1953 Direksjonens nestformann. Utvalget la frem en foreløpig innstilling i januar 1952. Norges Bank og de to bankforeningene fikk deretter anledning til å komme med uttalelse om forslaget.

Både Den norske Bankforening (Bankforeningen), Centralforeningen for Norges Sparebanker (Sparebankforeningen) og Norges Bank mente at sentralbankens selvstendige stilling måtte klargjøres i lovforslaget. I det foreløpige utkastet var dette formulert som ... «Norges Bank er utøvende organ for landets penge- og valutapolitikk i samsvar med statsmyndighetenes økonomiske målsetting til å regulere mengden av innenlandske betalingsmidler og regulere betalinger til og fra utlandet.» Direksjonen mente i sin høringsuttalelse at den understreket delen av formålsparagrafen skulle sløyfes. I praksis ville Norges Bank se hen til myndighetenes politikk, og det var derfor ikke nødvendig å uttrykke dette eksplisitt i loven. Norges Bank fant det uheldig at en ... «sløyfer punktet om bankens plikt til å bidra til å sikre stabile og ordnede forhold i landets pengevesen», og påpekte at en slik omlegging kunne bli misoppfattet i utlandet.

Forslaget hadde også en opplisting av konkrete arbeidsoppgaver. Denne fikk ikke støtte i Norges Banks direksjon og representantskap, som mente bestemmelser om arbeidsoppgavene burde utformes mer generelt. Alt i alt imøtegikk Norges Bank sentrale punkter i Penge- og Bankutvalgets første forslag, og fremholdt at tiden ikke var inne for en full revisjon av lov om pengevesenet. I utvalgets endelige forslag i juni 1953, «Innstilling om Lov om pengevesenet og Norges Bank», ble uttalelsene fra Norges Bank og de to bankforeningene i liten grad tatt til følge. Lovutvalget var imidlertid enig i at uttrykket «statsmyndighetenes økonomiske målsetting» var uklart. Den omstridte formålsparagrafen ble derfor justert, men uten at meningsinnholdet ble vesentlig endret. I sin nye uttalelse gjentok Norges Bank at tidspunktet ikke var inne for å komme med en ny samlet lov på dette området. Også fra Bankforeningen og Sparebankforeningen kom det motforestillinger til forslaget. Dette førte til at det ikke ble utarbeidet noen proposisjon til Stortinget, og saken ble stilt i bero. Mange år gikk uten av noe skjedde med lovspørsmålet før sjefdirektør Erik Brofoss i sin tale i forbindelse med Norges Banks 150 års jubileum i 1966 avslutningsvis ga uttrykk for:

«I den praktiske utforming av bankens organisasjon og virkemåte bygde en på idéer fra andre land. Dette gjaldt både loven om pengevesenet fra 1875 og den nå gjeldende lov om Norges Bank av 1892. Disse forbilder hører fortiden til. Samfunnet av i dag er ikke av årgang 1875 eller 1892, men lovgivingen består.

Ved dette 150-års jubileum vil en få lov til å gi uttrykk for et ønske om at statsmaktene tar opp til en prinsipiell og praktisk drøftelse den status som Norges Bank bør ha i styringsverket.

Den skal være et offentlig styringsorgan, som skal virke i et nåtidssamfunn preget av en høyt utviklet økonomi, en krevende målsetting, et vel utbygd kredittsystem og undergitt reglene for et parlamentarisk styresett som går meget lenger enn i de fleste andre land i å tillegge regjering og Storting forvaltningsfunksjoner.

Gjennom en ny lov for Norges Bank vil våre statsmakter kunne skape et mønster på hvorledes en sentralbank skal organiseres, hvilke funksjoner den skal tillegges, og hvordan den skal innpasses i det 20. århundres innfløkte og omskiftelige samfunn.»

### 3.3 Ny lov om Norges Bank - Lovutvalg av 1968

I januar 1968 oppnevnte Finansdepartementet et lovutvalg som fikk som mandat å komme med et forslag til ny lov om Norges Bank. Finansdepartementet uttalte i den forbindelse at innstillingen til ny lov om Norges Bank fra 1953 ikke ga et godt nok grunnlag for en revisjon av sentralbankloven. Først i 1983 kom utvalget med forslag til ny sentralbanklov, som trådte i kraft 09.09.85. Den nye sentralbankloven er omtalt i IV.2.1.

### 3.4 Lover om sparebanker og aksjebanker/forretningsbanker

Lov om aksjebanker ble vedtatt 04.04.24 og lov om sparebanker 4. juli samme år. Begge lovene inneholdt regelverk som regulerte forhold som stiftelse, organer, virksomhet, regnskap, revisjon, sikringsfond, sammenslutninger/avvikling. En privat bank ble definert som «et foretak som skaffer seg midler til sin virksomhet ved å ta imot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere», noe som ga bankene et innskuddsmonopol. Mens en forretningsbank måtte være et aksjeselskap, måtte en sparebank være en selveiende institusjon der grunnfondskapitalen skulle forrentes og tilbakebetales etter nærmere regler.

#### 3.4.1 Lovgivning om aksjebanker/forretningsbanker

For aksjebankene hadde loven regler om stiftelse og dens virksomhet. Loven fastsatte regler om forholdet mellom bankens gjeld og egenkapital, mellom garantiforpliktelser og egenkapital, om kassebeholdning og kasserreserve og om lån til bankens styremedlemmer. Det var dessuten et tak for størrelsen på lån til en enkelt kunde. En aksjebank måtte som regel ikke gi høyere kreditt enn et beløp tilsvarende 25 prosent av bankens aksjekapital og fonds. Når kreditten til en kunde hadde nådd opp i 20 prosent, skulle styret gi en innberetning til protokollkomitéen.

Bankkrisen i 1920-årene førte til at flere banker måtte innstille sin virksomhet. Det ble avdekket grove misligheter og dårlig bankhåndverk i flere av disse bankene. Det var således ingen tvil om at Norge behøvde bedre regulering av bankenes virksomhet. I en innstilling fra Finanskomitéen angående ny lov for aktiebanker kom det meget kritiske uttalelser fra mindretallet, komitémedlemmene Hornsrud og Krogh (jf ramme).

**Ramme:** Fra Innst. O IA (1924)

«Det vil neppe med saklig grunn kunne benektes, at ledelsen av vårt bankvesen har vært så mangelfull, at en mer samfundsmessig kontroll, omfattende hele vårt bankvesen, må anses som høist påkrevet – en samfundsmessig kontroll så effektiv og så omfattende at gjentakelse av de bankskandaler eller rettere bankulykker vi har oplevet, for fremtiden så vidt gjørlig kan undgås.»



I tillegg til forslaget om ny lov for Norges Bank kom Frihagen-utvalget 19.05.54 med et lovforslag om Bankinspeksjonens virksomhet og et forslag som skulle danne et nytt lovgrunnlag for forretningsbanker og sparebanker.<sup>26</sup> Behandlingen av banklovforslagene tok lang tid, og først i 1961 fikk man to nye banklover, lov om sparebanker og lov om forretningsbanker (lover av 24.05.61 nr. 1 og 2). Etter drøftinger i Samarbeidsnemnda ble det besluttet at de to banklovene ikke skulle inneholde kredittpolitiske virkemidler. Man så for seg at dette eventuelt skulle være tema i en særlov. Sikring av soliditet og forsvarlig drift skulle være det som preget innholdet i banklovene.

Det var flere grunner til at det var nødvendig å få en ny forretningsbanklov vel 35 år etter at aksjebankloven trådte i kraft. Allerede under forarbeidet med aksjebankloven ble det konstateret at en bank hadde hva man kalte en halvoffentlig karakter. Flertallet i Frihagen-utvalget ønsket en sterkere offentlig styring av forretningsbankene, og det ble foreslått at noen medlemmer i representantskapet til en forretningsbank skulle være oppnevnt av det offentlige. Man ville at «en videre krets av interesser blir representert i bankledelsen».<sup>27</sup> Utvalget klarte ikke å komme med forslag om hvilke virksomheter en forretningsbank skulle kunne drive med. I stedet definerte utvalget enkelte aktiviteter forretningsbanker ikke kunne utføre.

Regjeringen, og senere Stortinget, fulgte i det store og hele forslagene fra Frihagen-utvalget. I den nye forretningsbankloven ble det bestemt at i forretningsbanker med over 100 millioner kroner i forvaltningskapital skulle Kongen oppnevne en fjerdedel av representantskapet blant bankens innskytere, mens innskyterne i de mindre bankene fortsatt skulle velge en fjerdedel av representantskapet. I tillegg skulle kontrollkomitéene ikke bare påse at bankene fulgte forskrifter om organisasjon og drift, men også følge opp at gjeldende forskrifter for penge- og kredittpolitikken ble overholdt. Norges Bank fikk som oppgave å komme med forslag til Bankinspeksjonen om offentlige medlemmer til representantskapet. I forslagene la Norges Bank vekt på at medlemmene hadde bred yrkesmessig, geografisk og sosial bakgrunn. Fra 1976 ble det også lagt vekt på at en større andel skulle være kvinner.

Som en oppfølging av NOU 1976:52 «Om demokratisering av forretningsbankene» ble det gjennomført betydelige endringer i forretningsbankloven av 24.05.61.<sup>28</sup> Ved lov nr. 60 av 10. juni 1977, som trådte i kraft 01.01.78, ble det blant annet fastsatt nye regler om sammensetningen av forretningsbankenes representantskap. Etter den nye ordningen skulle Stortinget eller fylkestinget velge åtte femtendeler av medlemmene i representantskapet, tre femtendeler skal velges av og blant de ansatte og fire femtendeler velges av generalforsamlingen.<sup>29</sup> Det ble samtidig fastsatt at representantskapet, med mindre annet fulgte av loven, hadde den øverste myndighet i banken. Som ledd i nyordningen ble det i

---

<sup>26</sup> Komitéens sammensetning gjennomgikk relativt store endringer under arbeidet. Leder var hele tiden bankdirektør Anders Frihagen, mens Norges Bank først var representert med underdirektør Sven Viig og senere direktør Knut Getz Wold og kontorsjef Per Mjelve.

<sup>27</sup> Et mindretall i komitéen ønsket at de offentlig oppnevnte representantene skulle utpekes av Norges Bank.

<sup>28</sup> St.meld. nr. 35, 1977-78, «Om offentlig oppnevning av medlemmer i forretningsbankenes representantskaper».

<sup>29</sup> Stortinget skulle oppnevne representantskapsmedlemmer i: Andresens Bank A/S, Bergen Bank, Bøndernes Bank A/S, Christiania Bank og Kreditkasse A/S, Den norske Creditbank, Fellesbanken A/S, A/S Fiskernes Bank, Forretningsbanken A/S, Landsbanken A/S, Samvirkebanken A/S og Vestlandsbanken L/L.

overgangsregler fastsatt at de aksjonærer som måtte ønske det hadde krav på å få sine aksjer innløst av staten inntil utgangen av året 1980. Bestemmelsen om at Stortinget/fylket skulle velge flertallet i forretningsbankenes representantskap ble imidlertid endret allerede i 1982. I lov av 26.03.82 nr.3 ble det bestemt at Stortinget (eller fylkestinget) bare skulle velge tre femtendeler av representantskapets medlemmer, generalforsamlingen åtte femtendeler og ansatte i banken fire femtendeler. Ved lov av 20.06.03, som trådte i kraft 01.01.04, ble Stortingets/fylkets oppnevning fjernet, og etter dette har elleve femtendeler av representantskapet blitt valgt av generalforsamlingen og fire femtendeler av de ansatte.

Som det fremgår av tabell III.1 ble egenkapitalkravet til forretningsbanker redusert fra 10 prosent i 1924-loven til 8 prosent i 1961-loven. Frihagen-utvalget mente det ville være lite realistisk å opprettholde kravet på 10 prosent. Tabellen viser også enkelte andre forskjeller i regelverket mellom aksjebankloven og forretningsbankloven. Det fremgår at forretningsbankloven av 1961 på flere felt representerte en oppmyking i forhold til aktiebankloven fra 1924.

Tabell III.1: Noen nøkkelstørrelser i aksjebankloven fra 1924 og forretningsbankloven fra 1961.

	1924-loven	1961-loven	Grunnlag for beregning
<b>Aksjekapital + reserver (minimum)</b>	10 %	8 %	Totale forpliktelser
<b>Garantiforpliktelser</b>	75 %	100 %	Aksjekapital + reservefond
<b>Kreditt til en enkelt kunde</b>	25 %	33 %	Aksjekapital + reservefond + avsetninger
<b>Eierandel i fast eiendom</b>	10 %	25 %	Aksjekapital + reservefond + avsetninger
<b>Likviditetsreserve</b>	20 %	25 %	Totale innskudd på anfordring

Kilde: Norges Bank

Gjennom 1960-årene var det diskusjon om egenkapitalkravet til forretningsbankene.<sup>30</sup> Blant annet ble det anført at i et begrenset kapitalmarked kunne forretningsbankenes høye egenkapitalkrav føre til at andre virksomheter ikke ville få den kapitaltilførsel de hadde behov for. Etter drøftinger mellom Bankforeningen, Bankinspeksjonen, Finansdepartementet og Norges Bank om alternative kapitalregler, foreslo Bankinspeksjonen i oktober 1969 at egenkapitalen til enhver tid skulle stå i forhold til bankens virksomhet. Begrunnelsen for en slik åpen formulering var at det måtte være mest hensiktsmessig at det var Regjeringen som fastsatte egenkapitaldekningen, som burde kunne skifte ut fra endrete økonomiske forhold. Etter en høringsrunde oversendte Bankinspeksjonen sitt endelige forslag til Finansdepartementet i november 1971. I april 1972 sluttet Stortinget seg til forslaget og enkelte andre endringer i forretningsbankloven. Forslaget om å redusere kravet til egenkapital i forretningsbankene til 6,5 prosent skulle fastsettes i kongelig resolusjon. Siden egenkapitalandelen skulle beregnes av en mindre del av balansen enn tidligere, ble kravet i realiteten redusert med mer enn 1,5 prosentpoeng.

<sup>30</sup> Ecklund, Gunnhild og Sverre Knutsen, «Vern mot kriser - Norsk finanstilsyn gjennom 100 år», Fagbokforlaget Bergen 2000.

Senere fikk Bankdemokratiseringsutvalget (NOU 1976:52) i oppgave å vurdere om gjeldende regler for kapitaldekning var hensiktsmessige. Utvalget kom til at kapitaldekningsreglene ved en sterk generell konjunkturedgang eller ved et lokalt eller bransjemessig konjunkturtilbakeslag ikke alene ville gi tilstrekkelig sikkerhet for innskytere og for opprettholdelse av virksomheten. Egenkapitalen ville bare gi sikkerhet for bankens innskytere og andre fordringshavere dersom uforsiktig forretningsførsel hadde påført bankene unormalt store tap (NOU 1976:52). For de to andre tapssituasjonene mente utvalget at problemet var overkommelig fordi «myndighetenes ivaretagelse av sitt ansvar i forbindelse med slike hendinger vil(le) hindre at de fører til at banker ikke kan møte sine forpliktelser.» Bankdemokratiseringsutvalget kom likevel ikke med forslag til endringer i kapitaldekningsreglene.

### 3.4.2 Lovgivning om sparebanker

Også den nye sparebankloven av 1961 ble mer omfattende og detaljert enn loven fra 1924. Dette hadde sammenheng med at økonomiske forhold og den økonomiske virksomheten i Norge hadde endret seg sterkt siden 1924. Den nye sparebankloven førte til en oppmyking av hvilke aktiviteter sparebanker kunne drive med. Flere aktiviteter som tidligere var forbudt ble tillatt, som valutavirksomhet og hva banken kunne kjøpe for egen regning. Som hovedregel kunne ikke sparebankene oppta lån for å utvide virksomheten. I 1961 kom det også nye regler for valg av medlemmene til forstandskapet. Valg av medlemmer til forstandskapet skulle nå i større grad foretas av kommunestyret.

Noen nøkkelstørrelser i 1924- og 1961-lovene for sparebankene fremgår av tabell III.2:

Tabell III.2: Noen nøkkelstørrelser i sparebanklovene fra 1924 og 1961.

	1924-loven	1961-loven	Grunnlag for beregning
<b>Grunnfond minimum</b>	5 000 kr	50 000 kroner	-
<b>Utlånt kapital maksimum</b>	75 %	80 %	Av verdi, offentlig takst
<b>Kreditt til enkelt kunde</b>	10 %	33 %	Sparebankens kapital
<b>Likviditet</b>	10 %	25 %	Innskudd på anfordring o.l.

Kilde: Norges Bank

### 3.4.3 Spørsmålet om ansvarlig lånekapital

Allerede aktiebankloven av 1924 hadde åpnet for bruk av ansvarlig lånekapital. Inntil midt på 1970-tallet bestod likevel forretningsbankenes egenkapital bare av aksjekapital pluss fonds. Ved forhøyelser av forretningsbankers aksjekapital eller ansvarlig kapital avga Norges Bank uttalelse til Bankinspeksjonen etter at saken var behandlet i Direksjonen. I 1976 søkte Rogalandsbanken myndighetene om å få oppta et lån på 15 millioner kroner som ansvarlig lånekapital (lånebevis lydende på ihendehaveren). Norges Bank anbefalte søknaden fra Rogalandsbanken, og den ble deretter innvilget av Bankinspeksjonen. Samtidig søkte Rogalandsbanken om å benytte den ansvarlige lånekapitalen til å oppfylle plasseringsplikten. Norges Bank avviste dette, og mente at plasseringsplikten tok sikte på å kanalisere langsiktig kapital til prioriterte formål. Finansdepartementet delte ikke dette synet, og i brev av 04.07.77 ble det presisert at når lånebevis lyder på ihendehaveren vil disse kunne benyttes til å oppfylle kredittinstitusjonenes plasseringsplikt etter penge- og kredittlovens § 9.

Ved endringer i sparebankloven (lov av 10.6.77 nr. 59) ble også sparebanker gitt anledning til å oppta ansvarlig lånekapital. Ansvarlig lånekapital skulle stå tilbake for andre fordringer på sparebanken, med unntak av krav på tilbakebetaling og forrentning av: grunnfondstilskudd, tilskudd gitt av Sparebankenes sikringsfond eller støtte fra Norges Bank. Det kom søknader om opptak av ansvarlig lånekapital fra stadig flere banker, og rundt 1980 utgjorde ansvarlig lånekapital en vesentlig del av egenkapitalen i norske forretningsbanker. Ansvarlig lånekapital var rimeligere og enklere å reise enn ny aksjekapital, og gjorde det enklere for bankene å vokse.

Økningen i søknader fortsatte utover på 1980-tallet, og det ble derfor nødvendig å ta nærmere stilling til hvordan opptak av ansvarlig lånekapital skulle skje. Finansdepartementet, Bankinspeksjonen og Norges Bank ble enige om å foreslå at en bank ikke kunne regne med å få samtykke til å ta opp ansvarlig lånekapital for et beløp som samlet oversteg 30 prosent av bankens aksjekapital og fond. Samtykke til å ta opp ansvarlig lånekapital i utlandet kunne ikke påregnes. Utkastet ble sendt til de to bankforeningene i begynnelsen av 1982. Begge bankforeningene var enige i behovet for å begrense andelen av ansvarlig lånekapital, men antydet en grense på 50 prosent i stedet for foreslåtte 30 prosent. Foreningene var negative til at det ikke lenger skulle kunne hentes inn ansvarlig lånekapital fra utlandet. Etter høringsrunden ba Bankinspeksjonen om Norges Banks merknader til uttalelsene til de to bankforeningene. Direksjonen anbefalte 21.01.83 at følgende retningslinjer skulle legges til grunn:

- Økning i bankenes ansvarlige kapital bør i første rekke skje i form av utvidelse av aksjekapitalen.
- Når det anses nødvendig av hensyn til markedsforholdene, kan bankene ta opp ansvarlig lånekapital. Summen av ansvarlig lånekapital må ikke overstige 50 prosent av den enkelte banks aksjekapital og fond.
- Opptak av ansvarlig lånekapital i utlandet bør bare skje etter særskilt vurdering av de forhold som gjør kapitalanskaffelse på denne måten nødvendig.

Etter ytterligere ett års saksbehandling i departementet og Bankinspeksjonen fastsatte Finansdepartementet i begynnelsen av 1984 regler i tråd med anbefalingen fra Norges Bank.

### **3.5 Administrasjonsloven – banker i krise**

Administrasjonsloven var en midlertidig lov som ble sanksjonert 24.03.23. Formålet var å hjelpe problembanker gjennom krisen og gi et grunnlag for videre drift. Etter loven skulle Norges Bank oppnevne et administrasjonsstyre og en kontrollkomité. Sjefdirektør Nicolai Rygg skriver i sin bok om mellomkrigstiden at Norges Bank alltid handlet nøye i samråd med Finansdepartementet og bankvesenet i disse sakene.<sup>31</sup> Loven ble imidlertid møtt med sterk kritikk både i Norge og i utlandet, og 17.07.25 kom en ny midlertidig lov om offentlig administrasjon av banker. Mens man etter den opprinnelige loven skulle søke å unngå

---

<sup>31</sup> Rygg, Nicolai, «Norges Bank i mellomkrigstiden, Gyldendal Oslo 1950.

likvidasjon, ble dette hensynet ikke lenger avgjørende. Det var Finansdepartementet, som etter søknad fra bankens styre, forstanderskap eller representantskap om å bli satt under administrasjon, fremmet søknaden overfor Regjeringen. Administrasjonsperioden var begrenset til ett år. Finansdepartementet kunne når som helst etter forslag fra Norges Bank pålegge administrasjonsstyret å innlede akkordforhandlinger.<sup>32</sup> Det var ellers et nært samarbeid mellom Norges Bank og Bank- og sparebankinspeksjonen i disse sakene.<sup>33</sup>

### 3.6 Lov om finansieringsvirksomhet

Fra 1965 til 1973 var det en sterk vekst i antall finansieringsselskaper. Mens forretnings- og sparebanker og livs- og skadeforsikringsselskaper hadde egne lover, manglet kredittforetakene og finansieringsselskapene slik lovgiving. Mange banker opprettet av den grunn slike selskaper. Sommeren 1970 ble det innført direkte utlansregulering for finansieringsselskapene. Finansdepartementet mente at en kunne få en uheldig struktur i kredittsystemet hvis finansieringsselskapene fortsatte å ta markedsandeler. Det ble etter hvert behov for å regulere deres virksomhet nærmere. I januar 1976 ble det lagt frem et forslag til lov om finansieringsvirksomhet. Lovutkastet bygget på en utredning fra 1971 om obligasjonsutstedende kredittforetak (Sagbakken-utvalget) og en utredning fra Meinich-utvalget<sup>34</sup> (NOU 1974:1 «Finansieringsselskaper og låneformidling»). I lovproposisjonen var de to forslagene samlet i en felles lov. De institusjoner som ble omfattet av loven ble gitt betegnelsen finansieringsforetak.

Lov om finansieringsvirksomhet av 11.06.76 tok sikte på å regulere både kredittforetak og finansieringsselskap. Begrepet finansieringsvirksomhet skulle forstås såpass fleksibelt at loven også skulle gjelde for nye finansieringsformer som måtte dukke opp. I finansieringsvirksomhetsloven ble det innført en konsesjons- og tilsynsordning og satt minstekrav til ansvarlig kapital.<sup>35</sup> Arbeidet med gjennomføringen av loven og tilsynet med selskapene ble lagt til Bankinspeksjonen. Fra finansieringsselskapene mottok Bankinspeksjonen 118 søknader om konsesjon i tillegg til konsesjon fra de eksisterende selskapene.<sup>36</sup> Den ansvarlige kapitalen skulle til enhver tid utgjøre minst 10 prosent av summen av foretakets utlån og garantier med mindre Kongen samtykket i en lavere andel. Finansieringsvirksomhetsloven inneholdt også en bestemmelse om at for finansieringsforetak som hadde en forvaltningskapital på 100 millioner kroner eller mer, skulle Norges Bank foreslå en fjerdedel av representantskapets medlemmer. Denne ordningen opphørte i mai 1990.

---

<sup>32</sup> Se f.eks. NOU 1972:20 «Gjeldsforhandling og konkurs», side 18.

<sup>33</sup> Se Ecklund og Knutsen, side 98.

<sup>34</sup> Utvalgsleder var professor Per Meinich og Norges Banks medlem var kontorsjef John Tvedt.

<sup>35</sup> Halsen, Martinus, «Forslag til lov om finansieringsvirksomhet», PEK 1976/1.

<sup>36</sup> Se Ecklund og Knutsen, side 232.

## 3.7 Samarbeidsnemnda

### 3.7.1 Oppnevnelsen av og oppgavene til nemnda

Penge- og finansrådet (jf ramme nedenfor) foreslo 30.08.50 overfor Finansdepartementet at det ble etablert en ordning med regelmessige møter mellom representanter fra Norges Bank, Finansdepartementet, Sparebankforeningen, Bankforeningen og Bankinspeksjonen for å drøfte retningslinjene for bankenes utlånspolitikk med mer.<sup>37</sup> Formannen i Norges Banks direksjon, Gunnar Jahn, fulgte opp forslaget i brev av 21.12.50 til Finansdepartementet. I brev av 06.01.51 sa Finansdepartementet seg enig i etablering av Samarbeidsnemnda, som skulle ha en rådgivende funksjon. Etter hvert ble representasjonen i nemnda utvidet til også å omfatte representanter fra De norske Livsforsikringsselskapers Forening og Norske Forsikringsselskapers forening.

**Ramme:** Andre rådgivende organer for norsk økonomi den første etterkrigstiden

*Det økonomiske samordningsråd* ble opprettet ved kgl.res. av 04.05.45 og skulle bistå Regjeringen og administrasjonen ved behandling av viktige saker av økonomisk karakter. Deltakerne var representanter for næringsliv og arbeidslivets viktigste organisasjoner. Enkelte deler av statsforvaltningen var også representert. Temaer som ble behandlet i rådet var for eksempel prispolitikk, sysselsettingstiltak, forsynings spørsmål og pengepolitiske spørsmål. Det var ofte vanskelig å få til fruktbare dialoger i rådet. Norges Bank var ikke direkte representert i utvalget, men senere sjefdirektører Erik Brofoss og Knut Getz Wold deltok. Rådet ble oppløst i 1954.

*Penge- og finansrådet* ble annonsert i Regjeringen Gerhardsens tiltredelseerklæring 11.12.45. Rådet hadde tung faglig og politisk sammensetning. Målsettingen var at rådet skulle komme med tilrådinger som gjorde penge- og finanspolitikken til effektive virkemidler for den alminnelige økonomiske politikk. Rådet skulle i samarbeid med Finansdepartementet samordne private og offentlige kredittinstitusjoners virksomhet med dette målet for øyet. Rådet ble reelt sett oppløst i 1952, men den formelle avviklingen skjedde først i 1955.<sup>38</sup> Knut Getz Wold (senere Direksjonens nestformann og formann) satt i nemnda fra 1945 og direksjonsformann Gunnar Jahn fra 1948.

Norges Bank fikk ansvar for sekretariatsoppgavene til Samarbeidsnemnda, og formannen i Direksjonen skulle være dens leder. På begynnelsen av 1960-tallet hadde forretningsbankene 5 representanter i nemnda, sparebankene 3, livsforsikringsselskapene 2 og skadeforsikringsselskapene 1. Bankinspeksjonen var representert ved sin direktør og Finansdepartementet ved finansråden. Mandatet til Samarbeidsnemnda var gitt i brev av 06.01.51 fra Finansdepartementet til Norges Bank. Nemnda skulle:

«...være et rådgivende organ og et bindeledd mellom de deltakende institusjoner. Den skal særlig drøfte retningslinjene for bankenes utlån, deres likviditet og stilling for øvrig i samsvar med den økonomiske politikk som statsmaktene til enhver tid har trukket opp. I spørsmål som måtte berøre livsforsikringsselskapene eller de statsgaranterte banker, bør det søkes samarbeide mellom disse på den måten som nemnden måtte finne hensiktsmessig.»

<sup>37</sup> Andreassen, Knut, «Samarbeidsnemnda», Vår Bank 1961/1.

<sup>38</sup> Se f.eks. «Norges økonomi etter krigen», Statistisk sentralbyrå, Oslo 1965.

### 3.7.2 Virksomheten til Samarbeidsnemnda

Den viktigste oppgaven til nemnda var å drøfte den økonomiske situasjonen og gi tilrådinger om penge- og kredittpolitiske spørsmål. I noen grad så nemnda også på spørsmål som berørte bankene mer direkte. Eksempelvis var det Samarbeidsnemnda som kom med forslag om å opprette Bankkomitéen av 1960, som skulle se på strukturen i det norske bankvesenet. Samarbeidsnemnda hadde ikke faste møtetidspunkter, men hadde på 1950-tallet 5-8 møter årlig. Møtene ble holdt i Norges Bank, og det ble laget korte referater. På møtene ble myndighetenes syn på den økonomiske situasjonen og hvilke pengepolitiske tiltak som var nødvendige presentert. En av de første store sakene nemnda diskuterte var utformingen av retningslinjer for bankenes utlånsvirksomhet. Følgende retningslinjer ble sendt alle norske banker i et rundskriv fra Finansdepartementet 31.05.51:<sup>39</sup>

**Ramme:** Finansdepartementets retningslinjer for bankenes utlån i 1951:

1. Det er av største viktighet at bankene øver en skjerpet kritikk ved vurderingen av søknader om lån. Bankene må i sin kredittgiving la samfunnsøkonomiske og ikke rent privatøkonomiske synsmåter være avgjørende for sine disposisjoner. Hovedvekten må legges på det formål som midlene skal brukes til.
2. Det er i den situasjon som foreligger ikke ønskelig at bankenes kunder får anledning til å arbeide med en kredittlimit som vedkommende kunde i øyeblikket ikke har behov for. Adgang til å oppnå kreditt i bankene må avgrenses til de aktuelle behov.
3. Prinsipielt bør kredittbehov gis prioritet som kan bidra til å fremme eller opprettholde produksjon som på konkurransemessig basis erstatter nødvendig import eller produksjon som øker vår eksport.
4. For de høyprioriterte varer og når det gjelder varer som myndighetene er pålagt holdt som beredskapslager, er det ønskelig at bankene strekker seg så langt som mulig med kreditt hvis vedkommende kunde for øvrig er kredittverdig og mulighetene til selvfinansiering er nyttet i rimelig grad.
5. Kreditt til finansiering av utvidet produksjon, import og omsetning av forbruksvarer bør begrenses til de tilfelle, hvor kredittstøtte er helt nødvendig og den vare det dreier seg om, dekker et samfunnmessig sett nyttig og berettiget behov.
6. Kreditt som gis i anledning til opplegg av lagerbeholdninger ut over beholdninger av normal størrelse for vedkommende bedrift, bør ikke ytes.
7. Spekulasjonslån må ikke ytes.

I sin årstale i februar 1955 kom sjefdirektør<sup>40</sup> Erik Brofoss inn på spørsmålet om hvordan Norges Bank kunne føre en smidig likviditetspolitikk. Han nevnte at Norges Bank hadde bedt Finansdepartementet vurdere skattesertifikater, og at sentralbanken ville ta opp bruk av statskasseveksler med departementet. Han ga uttrykk for følgende dersom bankene fikk problemer ved en eventuell likviditetsinnstramning:

«Bankene kan regne med Norges Banks medvirkning til å komme over forbigående likviditetsvansker som har sammenheng med nedgang i innskudd. Derimot kan slik støtte ikke påregnes dersom likviditetsvanskene skyldes for sterk utlånsokning.

<sup>39</sup> Petersen, Kaare, «Kredittpolitikken i støpeskjeen - forretningsbankenes historie i etterkrigstiden», AS Hjemmet-Fagbokforlaget, Oslo 1982.

<sup>40</sup> Både tittelen «sjefdirektør» og «Direksjonens formann» ble benyttet.

Samarbeidsnemndas medlemmer er enige om at det burde skapes en mer aktiv forbindelse mellom banksystemet og Norges Bank. I 1954 begynte Norges Bank konsultasjoner med styrene for Norges Banks avdelinger og de lokale banker. Det vil en fortsette med i 1955. I samråd med Bank- og Sparebankinspeksjonen ville en på denne måte søke et uformelt samarbeid om praktiseringen av de nye retningslinjene for bankenes utlånsvirksomhet. I samsvar med uttalt ønske fra bankforeningenes side vil det bli lagt vekt på å bremse ekspansjonen i avbetalingshandelen.»

Ved hjelp av kontakten med bankene og drøftingene i Samarbeidsnemnda ga sjefdirektør Brofoss i årstalen i 1956 uttrykk for at en hadde kommet til en alminnelig forståelse for retningslinjer for utlånspolitikken og gjennomføringen av denne. Etter avtalen hadde bankene et ansvar for å vurdere hvilke formål som skulle tilgodeses ved tildeling av kreditt. Selv om Brofoss mente Samarbeidsnemnda var et hensiktsmessig organ, ga han samtidig uttrykk for at den virkelige testen ville være om det var mulig å få det store antallet av kredittinstitusjoner til å følge opp utlånsreglene. På møtene i nemnda la kredittinstitusjonene frem sitt syn på situasjonen, og hvilke tiltak som etter deres mening burde settes i verk. Stort sett hadde myndighetene og kredittinstitusjonene samme syn på den økonomiske situasjonen. Derimot kunne det være uenighet når det gjaldt hvilke virkemidler som skulle benyttes. Samarbeidsnemnda klarte likevel i de fleste tilfellene å komme frem til enstemmige tilrådinger. På et representantskapsmøte i Norges Bank i 1961 uttalte sjefdirektør Brofoss:

«Erfaringer viser på ny at ved slike uformelle drøftelser, som møtene i Samarbeidsnemnda gir mulighet for, er det bare nyanser i vurderingen av den aktuelle økonomiske situasjonen. Til tross for atskillig meningsforskjell i den prinsipielle oppfatning av de enkelte virkemidler, byr det ikke på nevneverdige vanskeligheter å oppnå enighet om de praktiske tiltak som bør settes i verk.»

### 3.7.3 Kredittavtalene

I 1955 ble partene i Samarbeidsnemnda enige om den første kredittavtalen. I avtalen ble det for første gang fastsatt kvantitative rammer for forretnings- og sparebankenes utlån. De to kommende årene skulle bankene holde nivået på utlån uendret i forhold til hva det hadde vært ved utgangen av 1955. Fra bankenes side var det en forutsetning at myndighetene ikke skulle bruke lovverket. En økning i innskuddsmassen skulle plasseres i statskasseveksler og statsobligasjoner. Regimet med kredittavtaler varte frem til penge- og kredittloven trådte i kraft i 1965. Da sjefdirektør Brofoss gjorde opp status for systemet med kredittavtaler i 1960, fastslo han at selv om bankene ikke hadde fulgt avtalene 100 prosent, var det ingen grunn til å gå bort fra avtalene. Overskridelsene hadde ikke skapt problemer i norsk økonomi. Etter Brofoss' syn bidro de frie og uformelle diskusjonene i Samarbeidsnemnda til en klarere forståelse mellom bankene og myndighetene.

Finansdepartementet delte ikke Direksjonens og Brofoss' positive syn på kredittavtalene, og hadde større tro på å bruke lovverket overfor kredittinstitusjonene.<sup>41</sup> Med hensyn til de frivillige avtalene ble trusselen om å etablere et lovverk oppfattet som et ris bak speilet. Det

---

<sup>41</sup> Jf Trøite, Ragnar, «Norges Banks uavhengighet i etterkrigstiden», Norges Bank Staff Memo 2011/22 (s. 66).



var Finansdepartementet som kunne skaffe en slik lovhjemmel. Sjefdirektør Brofoss hadde ikke noen sanksjonsmidler overfor kredittinstitusjonene om nemnda ikke kom til enighet.

### 3.8 Penge- og kredittloven

#### 3.8.1 Generelt

I sitt arbeid med kredittavtalene kom Samarbeidsnemnda ofte bort i sentrale penge- og kredittpolitiske spørsmål.<sup>42</sup> Det var behov for å utrede mange spørsmål på dette området, men dette arbeidet var så omfattende at nemnda ba Finansdepartementet oppnevne et særskilt utvalg til å se på dette. Finansdepartementet oppnevnte 11.11.60 Den penge- og kredittpolitiske komité. Nestformannen i Norges Banks direksjon, direktør Knut Getz Wold, ble komitéens formann. Komitéen var sammensatt av sentrale personer innen områdene finanssektor, universitet/høyskole, arbeidslivets organisasjoner og embetsverk. Medarbeidere fra Norges Bank utgjorde hovedtyngden av sekretariatet.

Innstillingen fra Den penge- og kredittpolitiske komité ble avlevert 30.12.63. På flere områder inneholdt den klare flertalls- og mindretallsforslag. Representantene fra de private kredittinstitusjonene hevdet stort sett at loven gikk for langt i å regulere deres virksomhet, og mente kredittavtalene fortsatt burde spille en sentral rolle i norsk pengepolitikk. I stedet for lov ønsket de å bruke mer generelle og indirekte virkemidler og kredittavtaler i penge- og kredittpolitikken. I Norges Bank gikk flertallet i Direksjonen inn for en kompromisslinje. Det ble foreslått at Stortinget i lovs form skulle trekke opp visse rammer for kredittpolitikken, mens Samarbeidsnemnda som før burde inngå avtaler på årlig basis innenfor disse rammene.

Lov om regulering av penge- og kredittforholdene ble vedtatt 25.06.65 og trådte kraft 01.07.65. Samme dag opphørte Samarbeidsnemnda. Loven avløste den tidligere renteloven og loven om aksje- og sparebankers innskuddsreserver fra 1952. Tidligere benyttete virkemidler, som ikke hadde vært lovregulert, ble nå lovfestet. Det var Regjeringen som hadde adgang til å innføre kredittpolitiske tiltak. Finansdepartementet mente det var nødvendig med særskilte reguleringslovhjemler for å sikre at bankene ga lån som var i samsvar med myndighetenes prioriteringer. Hovedinnvendingene fra Norges Bank og kredittinstitusjonene ble ikke fulgt opp.

Etter oppløsningen av Samarbeidsnemnda ble det arbeidet for å få etablert et nytt forum for samarbeid og kontakt. I et møte 02.03.66 mellom representanter for kredittinstitusjonene og myndighetene ble det oppnådd enighet om å etablere et Kredittpolitisk utvalg med finansministeren som formann og med representanter for Norges Bank, forretningsbankene, sparebankene, livsforsikringselskapene, statsbankene og Banksinspeksjonen. Mens medlemmene av Samarbeidsnemnda var med på å forhandle frem kredittpolitiske kompromiss, var det nye utvalget mer et forum for utveksling av synspunkter. Frem til sin avgang som sjefdirektør i 1970 gjorde sjefdirektør Brofoss flere forsøk på å gjenopplive Samarbeidsnemnda, men Finansdepartementet holdt fast på at bruk av avtaler ikke var et alternativ til bruk av penge- og kredittloven.

---

<sup>42</sup> Eriksen, Alf, Gunnar Jahn og Preben Munthe, «Norges Bank gjennom 150 år», Oslo 1966.

I en pressemelding av 27.05.70 informerte Finansdepartementet om at det var etablert to nye samarbeidsorganer, en Kredittpolitisk samarbeidskomité på tjenestemannsnivå og et Kredittpolitisk råd med representanter fra ledelsen i de deltakende institusjoner. Det ble forutsatt at det skulle være hyppige møter. Samarbeidskomitéen skulle drøfte spørsmål i forbindelse med gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken og forberede saker for Det kredittpolitiske råd. Rådet fikk som mandat å drøfte hovedproblemer i forbindelse med gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken, spesielt i forbindelse med utarbeidingen av Regjeringens nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett. Finansdepartementet, Norges Bank, Bankforeningen, Sparebankforeningen og livsforsikringsselskapenes forening skulle være representert i begge utvalgene. Finansministeren var formann i Rådet og en ekspedisjonssjef i Finansdepartementet var formann i Samarbeidskomitéen. Videre hadde departementet ansvar for sekretariatsarbeidet.

Nedleggningen av Samarbeidsnemnda og etableringen av to nye samarbeidsorganer under ledelse av Finansdepartementet, førte til at Norges Bank fikk en vesentlig mindre fremtredende posisjon i arbeidet med penge- og kredittpolitiske spørsmål, selv om sentralbanken fortsatt ble rådspurt av departementet. Mens man i andre land hadde begynt å ta i bruk mer markedskonforme virkemidler som ga sentralbankene økt ansvar, innebar penge- og kredittloven av 1965 at «Norges Bank satt igjen som en av de minst uavhengige sentralbankene i den industrialiserte, vestlige verden».<sup>43</sup>

### **3.8.2 Kort om virkemidlene i loven**

Penge- og kredittloven hadde ulike virkemidler.<sup>44</sup> I forhold til det reguleringsregime som hadde vært under Samarbeidsnemnda, ble det betydelige endringer. Forretnings- og sparebanker skulle ha en angitt reserve i likvide midler, primærreservekrav, i form av innskudd på foliokonto i Norges Bank, innskudd på Postgiro eller som statskasseveksler. Primærreservekravet skulle regnes som en angitt prosent av forvaltningskapitalen. I § 10 fantes regler om plasseringsplikt (i norske statsobligasjoner eller andre ihendehaverobligasjoner) for forretnings- og sparebanker, livsforsikringsselskaper, pensjonskasser og pensjonsfond. Procentsatsen for plasseringsplikten kunne settes forskjellig for de ulike finansinstitusjoner og etter deres geografiske beliggenhet. Beregningen av plasseringsplikten skjedde på grunnlag av endringen i forvaltningskapitalen i den perioden som Finansdepartementet fastsatte.<sup>45</sup> Hvis reglene for primærreservekrav og plasseringsplikt ikke ble overholdt, kunne banken pålegges å betale rente av manglende beløp.

Loven hadde i § 14 en bestemmelse om renteregulering. Regelen omfattet banker, forsikringsselskaper, pensjonskasser og pensjonsfond og andre institusjoner som hadde som formål å yte eller formidle kreditt. Finansdepartementet kunne utferdige forskrifter om høyeste og laveste tillatte rente. I § 17 var en bestemmelse om emisjonskontroll. Finansdepartementet kunne bestemme at lån mot utstedelse av partialobligasjoner

---

<sup>43</sup> Jf Trøite.

<sup>44</sup> Her omtales bestemmelsen slik de opprinnelig ble foreslått. Se også Berg, Thomas Nordbø, Harald Bøhn og Christoffer Kleivset, «Fra regulering til marked. Et dokumentasjonsnotat om Norges Bank og utviklingen av penge-, kreditt- og valutapolitikken 1965-1990», Norges Bank Staff Memo 2012/27.

<sup>45</sup> Kongen hadde formelt sett fullmakten, som ble delegert til Finansdepartementet.

(obligasjoner som er en andel av et større lån) ikke kunne legges ut på markedet til offentlig tegning eller opptas på annen måte uten etter samtykke fra vedkommende departement. Under særlige vanskelige penge- og kredittpolitiske forhold kunne Finansdepartementet etter lovens § 8 utferdige forskrifter som direkte regulerte omfanget av utlånsvirksomheten i forretnings- og sparebanker, forsikringsselskaper, kreditt- og hypotekforeninger, pensjonskasser og pensjonsfond, samt andre kredittinstitusjoner som har som mål å yte eller formidle kreditt. Før det ble truffet bestemmelser i medhold av penge- og kredittloven, skulle det være innhentet uttalelse fra sentralbanken.

### **3.8.3 Norges Banks kontrolloppgaver**

Norges Bank var i penge- og kredittloven pålagt flere kontrolloppgaver. Alle selskaper, stiftelser og sammenslutninger som hadde som hovedformål å yte eller formidle kreditt, skulle periodisk sende inn oppgaver til Norges Bank om sine aktiviteter. Norges Bank skulle også få beskjed om hvilke rentesatser finansinstitusjonene benyttet ved inn- og utlån.<sup>46</sup> Videre kunne Finansdepartementet bestemme at rentesatser ikke skulle kunne endres uten etter samtykke fra sentralbanken. Norges Bank hadde en omfattende oppgave i å følge opp at finansinstitusjonene fulgte de til enhver tid gjeldende bestemmelser, og hadde ansvaret for følgende kontroll- og tilsynsbestemmelser:

- Kontroll med kredittinstitusjonenes oppfyllelse av de til enhver tid gjeldende kredittpolitiske bestemmelser (i henhold til penge- og kredittloven av 1965).
- Kontroll med kredittinstitusjonenes oppfyllelse av andre kredittpolitiske retningslinjer (for eksempel kontroll av finansministerens renteerklering).

Norges Bank hadde også ansvar for:

- Forhåndsgodkjenning av finansinstitusjonenes utleggelse av ihendehaverpapirlån.
- Overvåking/oppfølging av aktørens tilpasning i finansmarkedet (omgåelse av kredittpolitiske bestemmelser, utvikling av nye instrumenter, med mer).

Statistisk sentralbyrå hadde ansvar for utarbeidingen av den samlede kredittstatistikken, som ble publisert i et statistisk månedshefte. Fra 1973 publiserte Norges Bank i Penger og Kreditt (PEK) hvert kvartal statistikk og oversikter over ulike sider av utviklingen i forretnings- og sparebankene (for eksempel utviklingen i kronelikviditet, valutalikviditet, utlån til publikum, utlånene fordelt på utlånsarter, kassekreditt og byggelån med mer). I tillegg ble det i særskilte kredittoversikter gitt en omfattende beskrivelse av og kommentarer til utviklingen. I analysene av enkeltbanker samarbeidet den ansvarlige avdelingen ved hovedsetet med den distriktsavdelingen som en bank sorterte under.

### **3.8.4 Valutakontroll**

På det tidspunkt kontrolloppgavene etter penge- og kredittloven trådte i kraft hadde Norges Bank i mange år hatt ansvaret for valutakontrollen. Valutareguleringene var en viktig del av det samlede reguleringsregimet i den økonomiske politikken i etterkrigsårene.<sup>47</sup> Det

<sup>46</sup> Svor, Anders, «Rentepolitikk og rentekontroll», Orientering 1984/3.

<sup>47</sup> Olsen, Kari, «Nedbygging av valutareguleringen i Norge», PEK 1990/3 og Norges Bank Staff Memo 2012/27.

umiddelbare gjenreisningsbehovet etter krigen førte til at landets knappe valutatilgang måtte disponeres til de mest presserende importbehov. Valutalovene (fra 1946 og 1955) hadde ingen formålsparagraf. De politiske myndigheter definerte målsettingen for reguleringen og bestemte hvordan den skulle praktiseres. I utgangspunktet var det tvungen hjemføring av alle valutainntekter, og bruken av valuta var basert på lisenser. Etter noen tid, og særlig etter avviklingen av varerasjoneringen i 1963, ble det mindre behov for omfattende valutarasjonering. Hensynet til penge- og kredittpolitikken og til valutakursstyringen ble stadig viktigere. Som et ledd i kredittrasjoneringen ble valutareguleringen brukt til å hindre uønskete låneopptak i utlandet og til å skjerme det norske rentenivået fra påvirkning utenfra.

I de første årene var valutakontrolloppgavene delt mellom Handelsdepartementet og Norges Bank. Fra 1958 ble vurderingen av søknader om utenlandslån eller investeringer fra utlandet til Norge gjort i Norges Bank. Sakene ble forelagt Handelsdepartementet for godkjenning. Søknader av mer prinsipiell karakter, spesielt store lån i utlandet og lignende, ble vanligvis forelagt Valutarådet, jf III.4.5. Arbeidet med valutaregulering og kontroll la beslag på betydelige ressurser i Norge Bank.

## **4. Strukturpolitikken og utviklingen på finanssektorområdet**

### **4.1 Generelt om Norges Banks uttalelser om fusjoner og filialopprettelser**

En sentral oppgave for Norges Bank i perioden 1945-84 var vurderinger av strukturpolitikken på finanssektorområdet og høringsuttalelser om fusjoner, filialetableringer og andre strukturelle forhold i finansinstitusjoner. Norges Bank uttalte seg fast til Bankinspeksjonen<sup>48</sup> ved søknader om fusjoner mellom forretningsbanker og forretningsbankers etablering av filialer utenfor kommunen til hovedkontoret. For sparebankene uttalte Norges Bank seg hvis sakene var av mer prinsipiell karakter og når Bankinspeksjonen ba om det ( gjerne for større sparebanker). I uttalelsene om fusjoner og filialetableringer hadde også Norges Banks distriktsavdelinger en sentral rolle for banker innenfor sine respektive områder.

Inntil 1961 var konsesjonspraksis regulert av spare- og aksjebanklovene fra 1924. Etter § 8, 3. ledd kunne en sparebank ikke utøve virksomhet ved avdelingskontor eller filial på annet sted enn i den kommune hvor sparebanken hadde sitt hovedkontor. Ønsket en sparebank å opprette filial utenfor den eller de kommuner som utgjorde bankens stemmerettsdistrikt (valgdistrikt) måtte søknad sendes Bank- og sparebankinspeksjonen, som i første omgang videresendte søknaden til uttalelse til fylkesmannen. Fylkesmannen skulle så innhente uttalelse fra kommunestyre, lokale næringsorganisasjoner med mer. Dette, sammen med fylkesmannens egen uttalelse, ble så sendt tilbake til Bank- og sparebankinspeksjonen som deretter ba Direksjonen i Norges Bank om en uttalelse. Etter å ha innhentet uttalelse fra Norges Banks lokale avdeling avga Direksjonen uttalelse. Som regel ble saken bestemt av Bank- og sparebankinspeksjonen etter generell fullmakt. En søknad om opprettelse av filial innenfor stemmerettsdistriktet ble normalt avgjort av Bank- og spareinspeksjonen uten at det ble innhentet høringsuttalelser. Prosedyrene for en forretningsbanks etablering av en filial eller en avdeling utenfor hovedkontorets kommune var ganske identiske med dem som gjaldt for sparebankene.

---

<sup>48</sup> Bank- og sparebankinspeksjonen ble fra 01.01.58 kalt bare Bankinspeksjonen (jf lov av 04.12.56).

Fusjoner av sparebanker og forretningsbanker skjedde med hjemmel i henholdsvis sparebanklovens § 57 og aksjebanklovens § 26 sammen med aksjelovens kapittel 13 (aksjelov av 1910). I sparebankene var det forstanderskapene som skulle treffe beslutning. Etter at kommunestyret hadde kommet med sin uttalelse skulle sammenslutningen kunngjøres i Norsk Kunngjørelsestidende (senere Norsk Lysingsblad) to ganger og i «de i distriktet almindelig leste aviser». Deretter kunne søknad sendes Bank- og sparebankinspeksjonen. Saker om sammenslutning av to sparebanker ble som regel ikke forelagt næringsorganisasjoner, fylkesmann eller Norges Bank. Ved en sparebanks fusjon med en forretningsbank skulle det også innhentes uttalelser fra næringsorganisasjoner, kommunestyre(r), fylkesmannen og Direksjonen for Norges Bank. Dersom en forretningsbank fusjonerte med en sparebank, gjaldt samme regler som i de tilfelle en forretningsbank sluttet seg sammen med en annen forretningsbank. Konesjon var nødvendig. Særlig i vurderingene av sparebanker var uttalelsen til kommunestyret viktig. Direksjonen kom også med tilrådinger i saker der forretningsbanker søkte om å opprette filialer utenfor egen kommune.

De nye banklovene fra 1961 medførte ingen umiddelbar endring i den konsesjonspraksisen som var fastlagt gjennom sparebankloven og aksjebankloven av 1924.<sup>49</sup> Frem til siste halvdel av 1980-årene var strukturpolitikken på finanssektormrådet sterkt påvirket av bredere næringspolitiske problemstillinger. Dette var spesielt tilfelle i perioden med Erik Brofoss som sjefdirektør. Siden Nord-Norge hadde en svak utbygd banknæring, som bestod av små enheter som i mange tilfelle ikke var i stand til å yte større investerings- og driftskreditter, var utlånspolitikken mer liberal i denne landsdelen enn i landet for øvrig.<sup>50</sup> I sin årstale i 1960 kom sjefdirektør Brofoss inn på dette og spørsmålet om finansiering av norsk næringsliv rent generelt:

«..Det er imidlertid ikke tilstrekkelig bare å drøfte prinsippene for pengepolitikken og bruken av de enkelte virkemidler. Det er like viktig å få tatt opp de institusjonelle problemer til løsning på samme måte som Radcliffe-komiteén drøftet om kredittinstitusjonene i Storbritannia er tilfredsstillende utbygd. En særlig viktig oppgave er det å søke å finne frem til en løsning av kredittproblemene i svakere distrikter. I disse utbyggingsområder er det fremdeles betydelig ledig arbeidskraft som må søkes sysselsatt gjennom en aktiv utbyggingspolitikk. En selektiv kredittpolitikk til støtte for en slik utbyggingspolitikk vil ikke føre med seg de samme pressproblemene som en generell kredittexpansjon.

Vårt banksystem er på den ene side sterkt desentralisert gjennom et stort antall små banker, men på den annen side er det sterk konsentrasjon av forvaltningskapitalen i de større byer. Gjennom opprettelsen av flere statsbanker og ved hjelp av slike spesialinstitutter som Utbyggingsfondet for Nord-Norge, er det søkt å råde bot på denne svakhet ved vårt kredittsystem for investeringskredittenes vedkommende. De forslag som foreligger i Stortinget om en utvidelse av Industribankens virksomhet og om omorganisering av Tiltaksfondet, vil være skritt i samme retning. Men selv om industrireiseing er viktig for

---

<sup>49</sup> Kjær, Ragnar, «Konsentrasjonsprosessen i norsk bankvesen», Orientering 1970/6. Artikkelen gir også en status for konsentrasjonsprosessen i norsk bankvesen på dette tidspunktet.

<sup>50</sup> Halsen, Martinus, «På vei mot en ny bankstruktur», Vår Bank 1964/2 og 1964/3.

løsning av utbyggingsområdenes problemer, kreves det også en innsats på andre næringsområder. Det synes nødvendig å drøfte om det er behov for et alminnelig landsomfattende utbyggingsfond. En slik ordning synes å måtte være å foretrekke fremfor å gå til opprettelse av flere slike nye særfond som det har vært stilt forslag om.

Om en på denne måten skulle kunne dekke behovet for investeringskreditter, står det tilbake som et problem hvorledes næringslivet i utbyggingsområdene skal kunne sikres tilstrekkelige driftskreditter. Utbyggingsfondet for Nord-Norge har i stor utstrekning måttet plassere innskudd i nord-norske banker for å sette dem i stand til å gi driftskreditter til foretak som Utbyggingsfondet har skaffet investeringskapital til. Fondets kapital blir på denne måten bundet til andre formål enn påtenkt da Stortinget traff vedtak om opprettelse av fondet. Etter at de lokale arbeidsløsefond fra 01.01.60 er blitt undergitt en fellesforvaltning i Norges Bank, vil fondsmidlene i begrenset utstrekning kunne bli brukt til det formål gjennom innskudd i banker i utbyggingsområdene å skaffe midler til driftskreditter.»

Brofoss var opptatt av distriktsutbygging. Han var en drivende kraft ved etableringen av Distriktenes utbyggingsfond (DU), som ble opprettet i 1961. DU hadde ulike virkemidler, som lån og garantier, for å støtte og finansiere bedrifter i distriktene.

## **4.2 Bankstrukturpolitikken i perioden 1945-70**

### **4.2.1 Bakgrunn**

Fra 1938 til 1961 ble antall forretningsbanker redusert fra 105 til 63, eller med 40 prosent. En del av konsentrasjonen skjedde ved at mindre forretningsbanker i distriktene sluttet seg sammen til større enheter. Det som betydde mest var likevel de 3 storbankenes overtakelse av mindre og mellomstore forretningsbanker. I dette tidsrommet overtok Bergens Privatbank, DnC og Kreditkassen til sammen 30 banker. Relativt sett skjedde ikke en tilsvarende konsentrasjon av sparebanker, idet antall sparebanker i perioden 1938-61 bare gikk ned fra 608 til 535 banker (12 prosent). I de første 15 årene etter krigen hadde myndighetene ikke spesielt fokus på bankstrukturen. Oppmerksomheten var i første rekke rettet mot å støtte næringsliv i svake distrikter gjennom statsbankene. Støtten ble ofte gitt gjennom garantier og investeringskreditter. I distriktene fantes det ikke tilstrekkelig driftskapital, og driftskredittene måtte derfor tilføres fra mer kapitalsterke distrikter. Denne ubalansen var bakgrunnen til at Bankstrukturkomitéen ble oppnevnt.

### **4.2.2 Bankstrukturkomitéen av 1960**

Etter tilråding fra Samarbeidsnemnda oppnevnte Finansdepartementet 11.11.60 en komité som fikk som mandat å vurdere den eksisterende strukturen til forretnings- og sparebankene.<sup>51</sup> Det skulle tas særlig hensyn til forsyningen av kreditt til distriktene. Komitéen skulle også foreslå retningslinjer som myndighetene kunne legge til grunn når de skulle ta stilling til søknader om sammenslutning og overtakelse av banker og om oppretting av bankfilialer. Bankstrukturkomitéen kom med sin innstilling 19.09.61. Komitéen mente at norsk bankvesen hadde for mange små enheter, og gikk inn for sterkere konsentrasjon både på sparebank- og forretningsbanksiden. Som motvekt til konsentrasjonen av tre store forretningsbanker i Oslo

---

<sup>51</sup> Komitéens leder var høyesterettsdommer Andreas Schei. Norges Banks medlem var direktør Per Mjelve.

og Bergen burde det utvikles sterke regional- og distriktsbanker der lokale sammenslutninger kunne gi grunnlag for dette. Mindre sparebanker burde dessuten slutte seg sammen til større sparebanker.

Norges Bank sluttet seg i hovedsak til komitéens vurderinger og konklusjoner, men understreket at myndighetene måtte gripe inn i prosessen hvis en skulle opprettholde og konsolidere selvstendige forretningsbanker i distriktene. Også Sparebankforeningen sluttet seg til forslagene, men mente at dannelsen av sterke distriktsbanker burde skje ved frivillig samarbeid. Komitéen fikk ellers bred støtte av høringsinstansene for sine forslag. I Stortingsmelding nr. 76 (1961-62), «Om bankstrukturkomitéens innstilling», sa Finansdepartementet seg enig i at det var av verdi å bevare bankvesenets desentraliserte karakter, og at en burde tilstrebe lokale banksammenslutninger. I mange distrikter ville det imidlertid være behov for både lokale banksammenslutninger og filialer under banker fra mer kapitalsterke områder. Finansdepartementet var enig i at en slik utvikling krevde konsentrasjon i forretningsbankvesenet, og at dette skjedde gjennom en videre utbygging av filialsystemet. Under stortingsbehandlingen var det full enighet om at bankstrukturen burde utvikles langs de linjer som ble foreslått.

#### **4.2.3 Enkelte strukturspørsmål gjennom 1960-årene**

I 1964, tre år etter at Bankstrukturkomitéen hadde avgitt sin innstilling, var status for strukturutviklingen at storbankene fortsatt sluttet seg sammen med mindre distriktsbanker. Dette gjaldt både forretnings- og sparebankene. Av ti banksammenslutninger i disse tre årene var åtte skjedd ved at de tre storbankene overtok mindre distriktsbanker. Fusjonen mellom Forretningsbanken og Den Nordenfjeldske Kreditbank i Trondheim var eneste eksempel på etablering av en sterk regional forretningsbank. Siden 1962 var det blitt 18 færre sparebanker, og i løpet av 1964 ønsket ytterligere tre sparebanker å bli sammensluttet med andre sparebanker. I innberetningen for 1963 til Finansdepartementet påpekte Norges Bank at en ikke hadde lyktes med å etablere sterke, regionale forretningsbanker, og at det var viktig å skape større forståelse, også blant sparebankene, om at det var nødvendig med større enheter.

I Kristiansand hadde drøftinger mellom to lokale forretningsbanker ikke ført frem, og i brev til Bankinspeksjonen av 21.07.64 søkte DnC og Kristiansands og Oplands Privatbank A/S om å fusjonere. Av søknaden fremgikk det at Privatbanken også hadde ført forhandlinger med Bergens Privatbank. I brev av 24.12.64 til Bankinspeksjonen beklaget Norges Bank at det ikke hadde blitt en avtale mellom de to lokale forretningsbankene. Det ble vist til at Stortinget hadde gitt sin tilslutning til Bankstrukturkomitéens forslag til retningslinjer, noe som innebar at myndighetene aktivt skulle medvirke til dannelsen av selvstendige distriktsbanker. Norges Banks direksjon støttet derfor ikke fusjonsforslaget, og uttalte at avgjørelsen i saken ville ha betydning for holdningen til søknadene fra Bergens Privatbank og DnC om filialopprettelser i Kristiansand. Norges Banks prinsipielle synspunkter ble drøftet på et møte (11.01.65) i Finansdepartementet, hvor også Bankinspeksjonen deltok. Etter møtet ble Bankforeningen orientert av Bankinspeksjonen om uttalelsen fra Norges Bank. I brevet het det blant annet:

«Departementet finner, som følge av Direksjonens uttalelse, grunn til å understreke viktigheten av at strukturrasjonaliseringen i forretningsbankvesenet skjer i samsvar med de

retningslinjer som er foreslått av Bankstrukturkomitéen av 1960 og som har fått Stortingets tilslutning. I samsvar med forslaget fra Direksjonen vil departementet legge frem melding for Stortinget med en konkretisert målsetting for konsesjonspolitikken, bygget på de vedtatte retningslinjer. Inntil melding er fremlagt og behandlet av Stortinget, vil departementet ikke meddele samtykke til sammenslutning av forretningsbanker med mindre det må anses utvilsomt at sammenslutningen ikke berører mulighetene for dannelse eller styrkelse av regionalbanker i områder hvor dette er ønskelig. Dessuten må sammenslutningen også for øvrig være ubetenkelig og klart samfunnsmessig formålstjenlig.»

Etter oppdrag fra Finansdepartementet presenterte Bankinspeksjonen i en rapport fra 30.04.65 en rekke konkrete forslag om mulige regionale sammenslutninger. I rapporten kom Bankinspeksjonen også inn på utbyggingen av de store bankenes filialnett. I brev av 19.05.65 kom Norges Bank med blant annet følgende tilleggsuttalelse:

«Etter Direksjonens oppfatning står en i denne sak i realiteten overfor et valg mellom to hovedlinjer i den videre strukturutvikling, nemlig valget mellom et sentralisert og et desentralisert banksystem. En vil i denne sammenheng presisere at ønsket om en konsentrasjon innen vårt bankvesen ikke er ensbetydende med at det er ønskelig med en sentralisering rundt noen få storbanker. Det bør kunne aksepteres at mindre forretningsbanker, som antas ikke å ha mulighet på lengre sikt verken for å bevare selvstendigheten eller å gå inn i andre distriktsbanker, blir filialer av storbankene. Men det bør inntil videre vises stor tilbakeholdenhet med å gi storbankene konsesjon på overtakelse av større banker i distrikter hvor det antas å være muligheter for å bevare et selvstendig lokalt bankvesen, selv om det i første omgang ikke lykkes å få i stand ønskelige fusjoner på det lokale plan. I slike tilfelle anser Direksjonen det som et gunstigere alternativ at det gis konsesjon på opprettelse av filial(er) av utenbys bank(er).»

I brevet kom Norges Bank også inn på rollen til styret i Bankforeningen:

«Direksjonen hadde ventet at den positive vilje til samarbeid om utviklingen av en hensiktsmessig bankstruktur, som Den norske Bankforening ga uttrykk for i sin uttalelse om Bankstrukturkomitéens innstilling, skulle ha manifestert seg i en praksis på en annen måte enn det som har skjedd i den foreliggende sak. Når det ikke lyktes de lokale banker å komme til enighet om sammenslutning, ville det etter Direksjonens oppfatning ha vært naturlig - på bakgrunn av Bankforeningens uttalelse - at den videre utvikling hadde vært drøftet med Bankinspeksjonen og Norges Bank før det ble truffet bindende vedtak i de berørte bankers organer om en annen løsning som en måtte regne med ville influere sterkt på den videre utvikling innen vårt bankvesen.»

Etter at Bankinspeksjonens forslag hadde vært på høring uttalte Finansdepartementet i Stortingsmelding nr. 35 (1967-68) («Om bankstrukturen») at en fortsatt burde søke å nå frem til Bankstrukturkomitéens målsetting om et balansert banksystem basert på distriktsbanker og filialer av store banker. Finansdepartementet sluttet seg stort sett til de synspunkter som ble fremmet av Norges Bank og Bankinspeksjonen, og fremhevet betydningen av at strukturrasjonaliseringen ble gjennomført så snart som mulig. Videre ble det i meldingen understreket at den konsesjonspolitikken som ble ført ikke måtte motvirke de retningslinjer som



tidligere var trukket opp. Om distriktsbankene uttalte Finansdepartementet at i den utstrekning det var forenlig med den økonomiske politikk, burde myndighetene gjennom positive tiltak søke å tilrettelegge deres arbeidsvilkår der dette var mulig. Det var også av betydning at de regionale banker selv fant frem til hensiktsmessige samarbeidsformer om naturlige oppgaver.

Sjefdirektør Brofoss tok i flere foredrag opp spørsmål knyttet til strukturen i finanssektoren. I årstalen for 1964 stilte han seg tvilende til forslagene til mange av de utvalg som hadde behandlet bankenes omstillingsevne. Mange av forslagene gikk ut på å etablere egne institutter som skulle tilgodese kredittbehovet i spesielle bransjer. Brofoss mente at slike institutter snarere kunne hemme omstilling, og at strukturrasjonaliseringen i hovedsak ville foregå innenfor de to bankgruppene. Ved siden av storbankene trengtes en del sterke regionale forretningsbanker som kunne ta vare på særlige distriktsinteresser. Ifølge Brofoss burde konsolideringen av sparebankene skje innenfor gruppen selv, og Norges Bank hadde derfor på prinsipielt grunnlag frarådd at forretningsbanker skulle få adgang til å overta sparebanker. Norges Bank hadde støttet en søknad fra Fellesbanken om tillatelse til opprettelse av et avdelingskontor i Trondheim siden dens primære oppgave var å yte teknisk service til sparebankene i distriktet. Med hensyn til søknader fra utenlandske kredittinstitutter om adgang til å etablere seg i Norge, mente Brofoss at man på prinsipiell basis måtte vurdere hvorledes de behov som meldte seg best kunne dekkes.

#### **4.2.4 Områdekommiteén**

Sparebankforeningen nedsatte i desember 1965 en egen komité, Områdekommiteén, som fikk som mandat å konkretisere de krav som distriktene og den næringsmessige struktur i tiden fremover ville stille til sparebankenes lokalisering, kapasitet og samordning.<sup>52</sup> Kommiteén skulle trekke opp veiledende regionalplaner for sparebankenes fortsatte utvikling og organisasjon, og drøfte de praktiske og organisatoriske spørsmål som reiste seg ved samordning og sammenslutning av sparebanker. I innstillingen av 15.07.67 ble det konkludert at sparebankvesenet ikke måtte miste karakteren av å være distriktsbanker, og gjennom sin organisatoriske oppbygging burde sparebankene bevare sin lokale tilknytning. Finansdepartementet sendte etter dette et brev til Bankforeningen der det med henvisning til innstillingen fra Områdekommiteén ble uttalt:

«..Kommiteén har søkt å konkretisere utviklingen ved å ta for seg forholdene i hvert enkelt fylke. Den foreslår konkrete løsninger ved å antyde hvilken sparebank man skal bygge på som hovedbank i hvert område. Kommiteéns prinsipale forslag innebærer en reduksjon av antall sparebanker fra 528 (pr. 01.01.67) til 61. Departementet finner at den videre drøfting av dette spørsmål i hovedsak bør utstå til innstillingen er behandlet av Sparebankforeningen. Inntil videre vil departementet følge den linje at rasjonalisering i sparebanksektoren bør skje innen sparebankvesenet, og derfor ikke tillate sammenslutninger mellom større privatbanker og mindre sparebanker..»

Videre fremholdt Finansdepartementet at spørsmålet om Fellesbanken i visse tilfelle skulle få adgang til å overta sparebanker burde utstå inntil videre. Departementets syn fikk tilslutning

---

<sup>52</sup> Leder var fylkesmann Nicolai Schei som tidligere hadde ledet en komité som foreslo en betydelig reduksjon i antall kommuner. De øvrige deltakerne var banksjefene Tor Sekse og Tor Nilsen.

da Stortinget behandlet saken i januar 1969, og Stortingsmelding nr. 35 (1967-68) ble enstemmig besluttet vedlagt protokollen.<sup>53</sup>

### 4.3 Bankstrukturpolitikken i perioden 1970-84

#### 4.3.1 Uttalelser ved sjefdirektør Getz Wold og etablering av ny sparebankkomité

Selv om distriktspolitiske hensyn også i perioden 1970-84 ble tillagt stor vekt ved utformingen av strukturpolitikken på finanssektormrådet, fikk konkurransemessige forhold etter hvert større oppmerksomhet. I sin årstale i februar 1972 uttalte sjefdirektør Knut Getz Wold blant annet:

«Størrelsen av de norske forretningsbankene i forhold til bankene i utlandet har fått ny aktualitet i samband med økende internasjonal økonomisk integrasjon. Utviklingen blant annet i Sverige viser de problemene som her foreligger etter som de bedriftene de betjener, vokser og får et større og mer differensiert kredittbehov. Her i Norge må en være interessert i å bevare en viss konkurranse også mellom de aller største forretningsbankene. Men tallet på disse forretningsbankene behøver ikke nødvendigvis være det samme som i dag.

Sparebankforeningen oppnevnte i fjor (1971) en komité for å utarbeide en langtidsplan for sparebankenes virksomhet og plass i kredittsystemet. Komitéen forutsettes å ha sin innstilling klar i år. Den må ventes å bli av stor verdi for den stortingsmeldingen som vil bli lagt frem om sparebankenes plass i kredittsystemet.»

Bakgrunnen for opprettelsen i mai 1970 av sparebankkomitéen (Planleggingskomitéen), som Getz Wold viste til, var at mange mente at gjennomføringen av forslagene fra den omtalte Områdekommiteen, gikk for sakte. Planleggingskomitéen ble ledet av professor Ole Myrvoll fra NHH. Komitéen fikk et bredere mandat enn Områdekommiteen. I tillegg til strukturspørsmål skulle den fremme forslag om sparebankenes arbeidsoppgaver, organisasjonsmessige oppbygging, sparebanksamarbeid og egenkapitalsspørsmål. Bakgrunnen for det bredere mandatet var at myndighetene ville komme med en stortingsmelding om sparebankenes og andre finansinstitusjoners plass i det norske kredittsystemet. I arbeidet til Planleggingskomitéen var Stortingsmelding nr. 35 (1967-68) om bankstrukturen en viktig premiss. Siden utviklingen fortsatt gikk i retning av store, landsomfattende forretningsbanker, mente Planleggingskomitéen at målet om selvstendige og sterke regional-/distriktsbanker måtte ivaretas av allsidige distriktsparebanker eller fylkessparebanker. Disse måtte ha en størrelse som gjorde det mulig å dekke de behov for banktjenester som fantes i distriktet.<sup>54</sup>

Da sjefdirektør Getz Wold holdt sin årstale i 1972, var tilrådingen fra Planleggingskomitéen ennå ikke publisert. I årstalen påpekte Getz Wold at forhandlingene om sammenslutning av to forretningsbanker i Nord-Norge og av de to gjenværende forretningsbankene på Sunnmøre ikke hadde ført frem, selv om det syntes å være enighet om at dette ville være fornuftige tiltak. Getz Wold understreket at Stortingets retningslinjer for den norske bankstrukturpolitikken fortsatt skulle legges til grunn ved behandlingen av

<sup>53</sup> Erik Brofoss berørte også temaet i sin årstale 10.02.69.

<sup>54</sup> Bankstrukturspørsmål ble også omhandlet i St.meld. nr. 99 (1973-74) «Om demokratisering av forretningsbankene» og i Ot.prop. nr. 36 (1976-77) «Om sparebankloven».

konsesjonssøknader. Sammenslutninger som brøt med disse retningslinjene kunne ikke påregne å få positivt svar. Det var fremdeles mange små banker i distrikts-Norge, og større prosjekter i distriktene kunne derfor ha problemer med å skaffe nødvendig driftskapital. Dette hadde imidlertid bedret seg etter hvert som de store forretningsbankene gjennom fusjoner hadde fått et filialnett som dekket det meste av landet. Investeringskapital fikk bedriftene enten fra lokale banker eller fra ett av de statlige instituttene som var opprettet for å dekke dette formålet.<sup>55</sup>

#### **4.3.2 Anbefalingene fra Planleggingskomitéen<sup>56</sup>**

Planleggingskomitéen kom med sin innstilling i desember 1974. Hovedanbefalingen var at sparebankene burde samordnes i distriktsparbanker, og at disse måtte ha en størrelse som gjorde dem i stand til å oppfylle de målsettinger sparebankene burde ha for sin virksomhet. Det betydde at alle lokale og regionale behov for banktjenester skulle kunne dekkes. Komitéen foreslo ikke eksakte geografiske løsninger slik Områdekomiteen hadde gjort, idet man ikke hadde tilstrekkelig innsikt i lokale holdninger og forhandlingssituasjoner. Siden distriktsparbankene skulle representere et fullverdig alternativ til de landsomfattende storbankene, og fylkene var i ferd med å få en mer fremtredende plass i samfunnets oppbygging, mente komitéen at et siktemål om fylkesbanker kunne være naturlig. Det burde neppe være mer enn to-tre sparebanker i hvert fylke. Dersom lokale forhold tilsa det, kunne man tenke seg distriktsparbanker som dekket mer enn ett fylke. Komitéen ønsket imidlertid ikke distriktsparbanker som hadde virkeområder som gikk over i hverandre.

Sparebankforeningens ekstraordinære årsmøte i mai 1975 sluttet seg i det vesentlige til innstillingen. Det ble imidlertid forutsatt at det var de enkelte sparebanker og det enkelte distrikt som måtte bestemme i hvilken grad de ønsket å følge forslagene om å slutte seg sammen til større enheter. Det ble også understreket at en desentralisert organisasjonsform for sparebankene burde opprettholdes for å ta vare på verdien av nære kontakter med lokalsamfunnet. I Finansdepartementets forslag i 1976 til revisjon av sparebankloven, Ot.prp. nr. 36 (1976-77), ble det uttalt at det var ønskelig med en utbygging av sparebanker til større regionale enheter, men slik at sparebankenes tilknytning til lokalsamfunnet ble bevart. Departementets forslag bygde på et forslag fra en arbeidsgruppe der også Norges Bank var representert.<sup>57</sup> Finansdepartementet la imidlertid ikke opp til et så bestemt organisasjonsmønster som det Planleggingskomitéen hadde gått inn for, og regnet med at en fortsatt ville ha et sparebankvesen med både selvstendige lokalbanker, regionalbanker og enkelte banker som ble dominerende i sitt fylke. Sammenslutninger av sparebanker over fylkesgrensene burde bare unntaksvis komme på tale. Strukturrasjonaliseringen i sparebankvesenet var imidlertid en oppgave som sparebankene selv måtte ha ansvaret for.

I Norges Banks uttalelse til lovforslaget fremkom følgende om sparebankstrukturen:  
«Den videre tilnærmingen som en nå må regne med, sammen med utviklingen i retning av større sparebankenheter, reiser imidlertid spørsmål av betydelig strukturpolitisk rekkevidde

<sup>55</sup> Rådgiving i forbindelse med bankstrukturen var også et tema i Knut Getz Wolds Kristofer Lehmkuhl-forelesning ved NHH i 1972 («Norges Banks samarbeid med statsmaktene, bankene og utlandet»).

<sup>56</sup> Informasjon er hentet fra Sparebankforeningens hjemmeside.

<sup>57</sup> Ved kontorsjef Knut Knutssøn, Juridisk Kontor.

for norsk bankvesen. ...En vil stå overfor helt andre problemstillinger enn de som i sin tid dannet grunnlaget for Stortingsmelding nr. 35 (1967-68) og som fremdeles er rettesnoren for konsesjonspolitikken. På denne bakgrunn ville Norges Bank ha funnet det nyttig med en bredere og mer prinsipiell debatt om sparebankenes rolle i vårt kredittvesen, før en vedtok bestemmelser som styrer utviklingen i en bestemt retning.»

Stortingets finanskomité sluttet seg i hovedsak til Finansdepartementets syn på bankstrukturen (Innst. O. nr. 56 (1976-77)). Finanskomitéen hadde imidlertid en mer åpen holdning enn Finansdepartementet på spørsmålet om fylkesgrensene som ytre grenser for sparebank-sammenslutninger. Komitéen mente at lokale geografiske og økonomiske forhold burde være avgjørende ved sparebankfunksjoner, og at også de berørte sparebankenes eget syn burde tillegges stor vekt. Det samme gjaldt vurderingene til lokale folkevalgte organer, kommunestyre og fylkesting og de ansatte.

Den første distriktsparebanken som ble dannet på grunnlag av de organisasjonsmessige forslagene fra Planleggingskomitéen, var Sparebanken Rogaland, som ble etablert i oktober 1976. Årsaken var muligens at den som ivret sterkest for opprettelsen av banken, Tor Sekse<sup>58</sup>, hadde vært sekretær for det offentlige bankstrukturutvalget på begynnelsen av 1960-tallet og hadde vært medlem av både Områdekommiteen og Planleggingskomitéen. Allerede før behandlingen av Planleggingskomitéen hadde det funnet sted fusjoner som la grunnlaget for senere distriktsparebanker. Dette skjedde i Aust-Agder, Trøndelag, Bergensområdet og i Oslo og Akershus. Den neste distriktsparebanken som ble dannet var Sparebanken Buskerud i 1977 med en fusjon mellom fire av fylkets banker. I 1981 ble Sparebanken Vestfold etablert, og i 1982 fusjonerte Bergen Sparebank med et stort antall sparebanker i Hordaland til Sparebanken Vest. I 1982 ble også Sparebanken Hedmark dannet ved en fusjon mellom Nord-Østerdal Sparebank og Hedmarken Sparebank, som var dannet ved fusjoner i Hamar-området tidlig på 1970-tallet. I søknaden i 1977 om sammenslutning av Måsøy Sparebank i Finnmark og Tromsø Sparebank i Troms fant Direksjonen at en rekke ekstraordinære forhold måtte sies å foreligge, og den anbefalte derfor sammenslutningen over fylkesgrensen.

### **4.3.3 Perioden 1980-84 - Enda en strukturkomité for sparebankene.**

I april 1981 nedsatte sparebanknæringen nok et utvalg til å utrede sparebankstrukturen. Bakgrunnen var at en komité nedsatt av Telemark Sparebanklag hadde konkludert med at en sammenslutning mellom sparebanker og Fellesbanken ville være den eneste løsning som på sikt fremmet sparebankenes mål. Det ble foreslått å omdanne Fellesbanken til en selveiende bankstiftelse, det vil si en Sparebanken Norge<sup>59</sup> med Fellesbanken som basis. Dette avvek sterkt fra Planleggingskomitéens tidligere forslag om distriktsparebanker. Det nye strukturutvalget hadde åtte medlemmer oppnevnt av Sparebankforeningens styre og tre medlemmer oppnevnt av Fellesbankens styre. Utvalget avga sin innstilling i mai 1983, og den sluttet seg i hovedsak til Planleggingskomitéens tilrådinger. Hovedkonklusjonen var at sparebankene ved sin strukturutvikling skulle sikre et slagkraftig, desentralisert banksystem utenom de tre landsomfattende forretningsbankene som hovedsakelig bygget på distrikts- eller

<sup>58</sup> Sekse (cand. oecon, 1956) arbeidet i Norges Bank i perioden 1960-1964.

<sup>59</sup> I Sverige fikk man vel 10 år senere, i 1992, en lignende konstruksjon. Da ble «Sparbanken Sverige AB» dannet med basis i 11 sparebankstiftelser og 90 frittstående sparebanker.

fylkesbanker. En landsomfattende sparebank ville ikke være noe godt grunnlag for å opprettholde et sparebankvesen forskjellig fra forretningsbankvesenet. Innstillingen var enstemmig. Også representantene oppnevnt av Fellesbanken sluttet seg til dette synet.

Strukturutvalget foretok flere viktige prinsipielle avklaringer som fikk betydning for strukturutviklingen og det fremtidige sparebanksamarbeidet. Det ble slått fast at banksammenslutninger ikke var noe mål i seg selv. For den enkelte bank var det avgjørende at den hadde tilstrekkelig ressurser til å dekke behovet for banktjenester i det lokalsamfunn der banken hadde sin virksomhet, og at den var i stand til å tilpasse seg de behov som fulgte av endringer i samfunnet. Selv om større sparebankenheter kunne være ønskelig, kunne lokale forhold tilsi at enkelte banker ønsket å stå utenom. Av hensyn til samholdet i sparebankvesenet var det viktig at slike beslutninger ble akseptert og respektert. Så lenge man hadde lokalbanker og banker som dekket større områder, burde det aksepteres at sparebankene konkurrerte med hverandre. Sparebankforeningen sluttet seg på årsmøtet i oktober 1983 til strukturutvalgets innstilling.

#### **4.3.4 Nye strukturinitiativ fra offentlige myndigheter**

Mot slutten av 1970-tallet ble det stadig klarere at noe burde gjøres med strukturen på forretningsbanksiden. Finansdepartementet nedsatte derfor en arbeidsgruppe med representanter fra Finansdepartementet, Bankinspeksjonen og Norges Bank, som i juni 1980 kom med innstillingen «Forretningsbankstrukturen i Østlandsregionen». Innstillingen inneholdt forslag om sammenslutninger mellom enkelte regionbanker og de største forretningsbankene. Etter dette kom det søknad fra DnC om fusjon med Oplandsbanken, fra Kreditkassen om fusjon med Vestfoldbanken og fra Bøndernes Bank om fusjon med Telemarksbanken. I samsvar med Direksjonens tilråding ble alle disse fusjonene godkjent. I august 1981 mottok Norges Bank et brev fra Forretningsbanken A/S hvor det ble reist spørsmål om den praksis konsesjonsmyndighetene hadde fulgt var i overensstemmelse med de retningslinjer som Stortinget hadde fastsatt. Allerede høsten 1980 hadde imidlertid Direksjonen på grunnlag av et notat fra Kredittpolitisk avdeling drøftet gjeldende retningslinjer for bankstrukturpolitikken, den faktiske utviklingen i relasjon til retningslinjene og behovet for en ny gjennomdrøfting av retningslinjene.<sup>60</sup> I februar 1982, det vil si samtidig som komitéarbeidet til sparebanknæringens strukturutvalg pågikk, nedsatte Finansdepartementet en arbeidsgruppe som skulle komme med prinsipielle retningslinjer for norsk bankstruktur. Gruppen ble ledet av direktør John Tvedt fra Norges Bank.

I arbeidsgruppens rapport, som ble avlevert i desember 1982 (NOU 1982:39 «Om bankstrukturen»), ble det konkludert at hensynet til konkurranse og alternative banktilbud talte for et desentralisert bankvesen som bestod av konkurrerende enheter. Man burde søke å etablere langt sterkere sparebankenheter enn de man hadde. Det ble fremholdt at den forskjellen som hadde eksistert mellom forretningsbankers og sparebankers virkeområder frem til slutten av 1970-årene var i ferd med å elimineres. Dersom sparebanker som ledd i etablering eller utbygging av distriktsparbanker ønsket sammenslutninger over fylkesgrenser, burde det godtas. Arbeidsgruppens flertall, alle unntatt representantene fra Bankinspeksjonen

---

<sup>60</sup> Saken var til behandling i direksjonsmøter 07.11.80 og 14.11.80.

og Sparebankforeningen, foreslo en viss oppmykning med hensyn til fusjoner mellom forretningsbanker og sparebanker når dette kunne bidra til sterkere regionale bankenheter. Den rettslige organiseringen av en slik sammenslått enhet måtte være opp til de to fusjonerende bankene å avgjøre.

Flertallet frarådte at det gjennom fusjoner skjedde en ytterligere konsentrasjon om de tre store forretningsbankene. En mer restriktiv fusjonslinje burde imidlertid følges opp av en mer liberal praksis med hensyn til disse tre bankenes adgang til filialopprettelser. Som et første skritt burde en tillate fri etablering innen samme fylke som hovedkontoret lå. Flertallet mente at søknader om filialetablering utenfor området der det gjaldt fri etablering, burde behandles liberalt. Det burde foreligge klare grunner for å nekte etablering. Gruppen fant det hensiktsmessig at distriktsbanker fikk anledning til å etablere seg i Oslo for å få kontakt med pengemarkedet, men de burde ikke få bygge opp et filialnett der. Gruppen kom også inn på spørsmålet om etablering av utenlandske banker i Norge. Etter arbeidsgruppens syn burde utenlandske banker få etablere seg i Norge med hjemmel i forretningsbankloven. Slik etablering burde skje i form av norske aksjeselskaper (datterbanker), og ikke som filialer.

Norges Bank ga i brev av 04.03.83 sin tilslutning til forslagene fra Bankstrukturutvalget. Ifølge Norges Bank burde fremtidig bankstruktur være mer preget av regionale enheter som konkurrerte med de store forretningsbankene slik at det på distriktsplan var flere alternative og konkurrerende banktilbud. Dette tilsa en restriktiv konsesjonspraksis for de tre største forretningsbankene når det gjaldt fusjoner med de øvrige forretningsbanker. Norges Bank var positiv til sammenslutninger mellom forretnings- og sparebanker dersom dette ville bidra til sterkere regionale bankenheter. Det burde være opp til partene selv å avgjøre organisasjonsformen til den fusjonerte enheten.

Etter Finansdepartementets høringsrunde behandlet Stortinget 19.01.84 forslagene til prinsipielle retningslinjer for norsk bankstruktur i St. meld. nr. 88 (1982-83).<sup>61</sup> Resultatet ble en politikk hvor en la opp til en liberal behandling av fusjonssøknader, spesielt i sparebanksektoren. Fusjoner over fylkesgrenser kunne godkjennes dersom fusjonen skjedde i et område eller region som var økonomisk og geografisk knyttet sammen. Det skulle også gis tillatelse til fusjoner mellom en forretningsbank og en sparebank. Som hovedregel skulle den fusjonerte banken da organiseres som en sparebank. Fusjonssøknader hvor en av de tre store forretningsbankene var part, skulle behandles restriktivt.

I samsvar med St. meld. nr. 88 (1982-83) ble det også foreslått at det ble gitt generelt samtykke til å opprette filialer innen det fylket hvor en bank hadde sitt hovedkontor. Banker som ønsket å opprette filialer utenfor eget fylke måtte fortsatt søke om tillatelse, men søknadene skulle behandles liberalt. Dette skulle også gjelde de tre største forretningsbankene, men disse kunne ikke påregne godkjenning av filialetableringer på mindre steder. Bankenes funksjonærforbund var negative til liberalisering av filialetableringer, og fremholdt at dersom konsesjonsplikten for filialer ble opphevet måtte det fortsatt være en konsesjonsordning for blant annet minibanker i de tilfeller hvor disse ble

---

<sup>61</sup> Revidert nasjonalbudsjett 1983 kap. 2 «Om bankstrukturen», Innst. S. nr. 57 (1983-84) «Om bankstrukturen» og debatt i Stortinget om bankstrukturen.

plassert i fysisk avstand fra et ekspedisjonskontor. Ifølge funksjonærforbundet ville en liberalisering også på dette området øke antall automater sterkt, og ville redusere sysselsettingen i bankene. Regjeringen fant imidlertid at det ikke var i tråd med ønsket om effektivisering og en mer liberal konsesjonspraksis å underlegge minibanker og salgsstedsterminaler konsesjonsplikt.

#### **4.4 Strukturforhold vedrørende finansieringsselskaper og kredittforetak**

Finansieringsselskapene spesialiserte seg på finansieringsformer som avbetaling, factoring, leasing og kredittkort. Avbetalingselskapene stod for finansieringen av avbetalingsavtaler, og ble derfor sett på som et virkemiddel i markedsføringen av bestemte varer, i første rekke varige forbruksvarer. Factoring var en planmessig diskontering av en bedrifts kundefordringer og leasing en form for leie av spesialutstyr. Ofte var det banker og forsikringsselskaper som stod som eiere av disse selskapene. Noen selskaper drev med flere spesialiteter, og mange hadde en viss likhet med vanlig bankdrift. Finansieringsselskaper kunne imidlertid ikke ta innskudd fra en «ubestemt krets» innskytere og hadde ikke noen form for betalingsformidling. Selskapene finansierte en betydelig del av sin virksomhet ved innlån fra private foretak, lån i finansinstitusjoner og lån i utlandet. Norges Bank hadde ansvar for å påse at private finansieringsselskaper holdt seg innenfor rammene av tillatt utlånsvekst.

Utover på 1960-tallet ble det etablert flere nye kredittforeninger og kredittaksjeselskap, som etter hvert også ble betegnet som kredittforetak. Eksempler på slike nye selskaper var Eksportfinans (1962), Strukturfinans, Næringskreditt, Sparebankenes Kredittselskap og Låneinstituttet for skipsbyggeriene mot 2. prioritets pant i skip (1959). Midt på 1970-tallet hadde disse selskapene i underkant av 50 prosent av total forvaltningskapital for alle kredittforetak. Selskapene skaffet storparten av kapitalen fra obligasjonsmarkedet. Gjennom sin kvotefastsettelse hadde myndighetene innflytelse på hvilke institusjoner og hvilke formål som skulle tilgodeses.

I november 1968 ble Norges Bank bedt av Finansdepartementet om å utarbeide en oversikt over ulike typer av private finansieringsselskaper, hvordan de finansierte sin virksomhet, hva slags engasjementer de påtok seg og omfanget av virksomheten. I svarbrevet av 10.01.69 fremholdt Direksjonen at det var nødvendig at disse selskapene ble underlagt konsesjonsplikt slik som andre grupper av private finansinstitusjoner. På direksjonsmøtet 13.02.70 sluttet Direksjonen seg til Finansdepartementets forslag om etablering og drift av finansieringsselskaper, og i løpet året ble det innført direkte utlånsregulering av finansieringsselskaper.

På begynnelsen av 1970-tallet ble det opprettet et stort antall finansieringsselskaper. Bare i 1971 ble det opprettet 25 slike selskaper. Det var forventet at myndighetene ville innføre konsesjonsplikt for finansieringsselskaper, og mange selskaper ble opprettet for å stå sterkere når dette ble gjennomført. I en pressemelding fra Finansdepartementet om utlånsforskriftene for 1972 ble det samtidig uttalt at spørsmålet om en reduksjon av antall selskaper ville bli tatt opp så snart det forelå en rapport fra komitéen (oppnevnt 1969) som skulle se på om det ville være mulig å redusere antall selskaper ved hjelp av konsesjonsbestemmelser. Komitéens lovforslag, som forelå 24.01.74, ble imidlertid slått sammen med et lovforslag om

obligasjonsutstedende foretak, til lov om finansieringsvirksomhet, jf III.3.6. I denne loven ble det krevd at finansieringsselskaper og kredittforetak skulle være undergitt konsesjon. Bankinspeksjonen kom 06.12.77 med et forslag om konsesjonsregler, som Finansdepartementet videresendte til Norges Bank 13.12.77. I svarbrev av 23.01.78 uttalte Norges Bank blant annet:

«Norges Bank vil bemerke at kredittsystemets struktur i adskillig grad vil være påvirket av virkemiddelbruken i kredittpolitikken. Fremveksten av finansieringsselskaper i perioden inntil den direkte utlansreguleringen ble tatt i bruk overfor selskapene (i 1970), hadde klar sammenheng med bremsetiltakene overfor de allerede etablerte institusjoner. Etter at utlansreguleringen ble gjort gjeldende, med en meget lav minstegrense for uregulerte utlån og relativt knappe årlige utlånkvoter, falt interessen for nyetableringer merkbart. Men på grunn av at rentebindingene overfor bankene ikke ble gjort gjeldende for finansieringsselskapene, har disse kunnet drive i en relativt skjermet sektor av kredittmarkedet. Bankinspeksjonens beregninger tyder på at fortjenestemulighetene for selskapene har vært meget gode.

Oppmykingen av rentepolitikken vil i vesentlig grad endre konkurranseforholdene mellom bankene og finansieringsselskapene. Dette vil antakelig i seg selv ha bidratt til en sanering av selskapsmassen, selv om konsesjonsordningen ikke var blitt innført. Men det gjør det også mindre betenkelig å føre en forholdsvis streng linje i konsesjonspolitikken, idet spesielle kredittbehov som i den senere tid er blitt dekket gjennom finansieringsselskapene, nå i større utstrekning kan tas av banker.

Norges Bank er derfor i hovedtrekkene enig i de konsesjonskriterier som Bankinspeksjonen i sitt notat mener bør legges til grunn. Finansieringsselskaper bør i prinsippet bare tillates drevet i den utstrekning de kan bidra til å gjøre kredittmarkedet mer funksjonsdyktig, for eksempel gjennom økt spesialisering. Vi går ut fra at det for de institusjoner som er etablert, og ikke blir gitt konsesjon til fortsatt drift, blir gitt overgangsregler som gir kunder og selskaper en rimelig tilpasningsfrist.»

I brev av 09.01.80 ba Finansdepartementet om en uttalelse på Bankinspeksjonens utkast til forskrifter om finansieringsforetaks virksomhet med kontokort. Norges Bank støttet Bankinspeksjonens forslag til forskrifter for kontokortordninger, og understreket at forskriftene burde fastsettes så snart som praktisk mulig. Bankinspeksjonen ville komme tilbake til regulering av Bokkreditselskaper og «Travel- and entertainment»-selskaperes rente- og gebyrpolitikk. I brevet nevnte Norges Bank avslutningsvis at regulering av betalings- og kredittkortordninger forutsatte at det ble inntatt en positiv holdning til Betalingsformidlingsutvalgets forslag om at konsesjonsordningen ble basert på endringer i lov om finansieringsvirksomhet. Norges Bank benyttet samtidig anledningen til å anmode om en fortløpende behandling av Betalingsformidlingsutvalgets utredning.

#### **4.5 Utenlandske bankers etablering i Norge**

I mars 1973 la et utvalg, bestående av representanter fra Norges Bank, Bankinspeksjonen og Finansdepartementet, frem en innstilling om norske bestemmelser og internasjonale avtaler om utenlandske bankers etableringer i Norge, samt om hvilke økonomiske virkninger slike etableringer kunne tenkes å få. Utvalget kom ikke med noen tilrådinger, men konkluderte at



det burde være en forutsetning at etableringen skjedde som et selvstendig selskap. Ved et eventuelt samtykke til etablering burde tillatelsen begrenses til utenlandske banker som norske myndigheter og næringsdrivende tradisjonelt hadde hatt omfattende forbindelser med, og som allerede hadde uttrykt interesse for å etablere seg i Norge.

Innstillingen ble drøftet i Valutarådet<sup>62</sup> og Norges Banks direksjon. I Direksjonens brev av 04.01.74 til Finansdepartementet ble det konkludert at det var flere grunner som talte mot en fortsettelse av daværende praksis. Det ble foreslått at Finansdepartementet burde samtykke i opprettelse av et lite antall utenlandske bankavdelinger. Et slikt samtykke burde begrenses til banker fra land der norske banker hadde tilsvarende rett, og til utenlandske banker som myndighetene og norske næringsinteresser hadde nære forbindelser med. Regjeringen bestemte imidlertid at det foreløpig ikke ville bli gitt tillatelse til etablering av utenlandske bankavdelinger i Norge. Saken ble tatt opp på nytt i direksjonsmøtet 27.09.74. Regjeringen ønsket fortsatt ikke å endre konsesjonspraksis, men kunne godta at det ble opprettet representasjonskontorer som ikke drev virksomhet i henhold til banklovens bestemmelser.

Utover på 1970-tallet kom det flere forespørsler fra utenlandske banker om å etablere seg i Norge. Forespørslene var aktualisert av oljevirkosomheten i Nordsjøen. Forretningsbanklovens § 8 åpnet adgang for Kongen til å gi et utenlandsk selskap tillatelse til å drive bankvirksomhet ved avdeling eller filial i Norge dersom norske banker hadde tilsvarende rett i vedkommende land. En slik avdeling eller filial måtte blant annet ha et særskilt styre med minst tre medlemmer, som alle måtte være norske statsborgere og bo i Norge («her i riket»). Det ble antatt at bestemmelsen i forretningsbankloven også gjaldt virksomhet som finansieringsselskap. For å gjøre dette helt klart ble det i lov om finansieringsvirksomhet tatt inn egne bestemmelser om dette.

Som et vedlegg nr. 2 til NOU 1982:39 «Om bankstrukturen» fulgte en arbeidsgrupperapport om «Utenlandske banketableringer i Norge». Verken rapporten eller NOU 1982:39 kom med noen anbefaling om utenlandske banketableringer, men begge hadde en del betraktninger for og imot slike etableringer. Det ble blant annet fremholdt at utenlandske banker ville ha ekspertise som hadde noe å tilføre norsk bankvesen, og at utviklingen mot økt internasjonalisering trakk i retning av å åpne finansmarkedet for utenlandske banker. Gruppen fant ikke at utenlandske banker skulle føre til spesielle problemer med kontroll og regulering, men mente at det kunne skape problemer i forhold til den penge- og kredittpolitiske styringen. Det ble videre påpekt at de utenlandske bankene som hadde vist interesse for Norge var meget store, hadde bred internasjonal erfaring og til å begynne med ville satse på spesielle segmenter i markedet hvor de hadde fortrinn. Hva som ville bli utviklingen på sikt, var det vanskeligere å ha noen oppfatning av. De utenlandske bankene ville bidra til større konkurranse på enkelte områder, noe som kunne ha en positiv innvirkning på effektiviteten og konkurranseevnen til

---

<sup>62</sup> Valutarådet ble opprettet 19.09.47 ved kongelig resolusjon i henhold til lov om valutaregulering av 19.07.46 og senere lov om valutaregulering av 14.07.50. Rådet fikk nytt mandat av Finansdepartementet 13.10.83. Det skulle være et koordinerende og rådgivende organ for Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet ved behandling av saker som gjaldt Norges valutapolitikk, Norges samarbeid med andre land og med internasjonale organisasjoner. Valutarådet ble ledet av Norges Bank.

norske banker. Utvalget konkluderte med at konsesjonsmyndighetene burde komme med mer detaljerte regler for utenlandske bankers etablering i Norge.

I Norges Banks høringsuttalelse av 04.03.83 til utredningen ble det gitt uttrykk for tvil om utenlandske banketableringer i Norge kunne tilføre kredittmarkedet positive effekter siden det allerede fantes representasjonskontorer som hadde forbindelser med norsk næringsliv. Direksjonens flertall fant likevel at den ikke kunne påvise sterke grunner til å nekte utenlandske banker adgang til å etablere seg i Norge. Norske banker hadde i økende grad etablert seg i andre land, og Norges Bank så positivt på denne utviklingen. I utredningen var det lagt lite vekt på resiprositetsbetraktninger, men Norges Bank mente at en i spørsmålet om å tillate utenlandske banker å etablere seg i Norge burde ta hensyn til generelle gjensidighetsbetraktninger. I den forbindelse ble det vist til den vekt myndighetene i etterkrigstiden hadde lagt på gjensidighet i forpliktelser og rettigheter, og likebehandling av alle land som deltar i det organiserte og avtaleregulerte internasjonale samarbeid.

Finansdepartementet ga sin tilslutning til de hovedsynspunkter som arbeidsgruppen hadde lagt frem om utenlandske bankers etableringer i Norge. Det ble tilrådd å gi tillatelse for utenlandske banker og finansinstitusjoner å drive bankvirksomhet i Norge gjennom hel- og deleide datterselskaper. Videre skulle det etableres en konsesjonsordning, som ville bli praktisert liberalt, for utenlandske finansinstitusjoners representasjonskontorer i Norge. I Ot.prp. nr. 50 (1983-84) sluttet Stortinget seg til kriteriene for etablering av utenlandske banker i Norge. Ti utenlandske banker søkte om tillatelse til å opprette til sammen ni banker i Norge. To av de utenlandske bankene søkte i samarbeid med to norske banker. I samsvar med tilrådingen i Norges Banks brev av 06.11.84 til Finansdepartementet (ble unntatt offentlighet), besluttet Regjeringen å gi konsesjon til syv banker. Kravet om resiprositet gjorde at Svenska Handelsbanken og Wärmlandsbanken/Uplandsbanken ikke fikk etablere bankvirksomhet i Norge fra 01.01.85. Norske banker hadde på det tidspunktet ikke tilsvarende rett i Sverige.

#### 4.6 Norske bankers etableringer i utlandet

Norsk næringslivs økte behov for banktjenester i utlandet bidro til at det norske finansmarkedet ble mer internasjonalsert gjennom 1970-årene. Det var dessuten sterk vekst i de internasjonale kapitalmarkedene, særlig vokste euro-dollarmarkedet<sup>63</sup> sterkt på 1970-tallet, og dette bidro også til økt utenlandssatsing. Fra 1963 til 1975 vokste dette markedet fra 346 millioner US dollar til nærmere 6,5 milliarder US dollar. Tidligere hadde norske banker i stor grad benyttet banker i andre land for å gjennomføre banktjenester for sine norske bedriftskunder. Systemet med korrespondentbanker oppfylte lenge norske bankers behov, men etter midten av 1950-tallet hadde likevel enkelte norske banker ervervet eierinteresser i utenlandske kredittinstitusjoner. Tradisjonelt ble disse etableringene foretatt ut fra behovene i skipsfartsnæringen, men på 1970- og 1980-tallet førte også den norske oljevirksomheten til en internasjonalisering og større behov for internasjonale banktjenester.

I 1975 bestemte Finansdepartementet at etablering av og kapitalutvidelse i norskeide bankkontorer i utlandet skulle godkjennes etter forretningsbanklovens §§ 8 og 5. Før det ble

---

<sup>63</sup> Opprettelsen av euro-dollarmarkedet reflekterte blant annet det store omfanget av dollar som sirkulerte utenfor USA på 1950-tallet som følge av Marshall-hjelpen og vedvarende høy import.

truffet avgjørelse i slike saker, skulle Norges Bank gis anledning til å uttale seg. Norske myndigheter førte en liberal praksis med hensyn til å godta norske bankers eierskap/deltakelse i utenlandske finansinstitusjoner.<sup>64</sup> Pr. 01.04.76 hadde tre norske banker heleide datterselskaper utenlands, fem banker hadde datterselskaper sammen med andre norske eller utenlandske banker og fem hadde opprettet representasjonskontorer. Hele 31 banker hadde i 1976 eierinteresser sammen med banker fra land utenfor Norden. Mens de første utenlandsetableringene var i form av deleierskap med utenlandske finansinstitusjoner, ble fellesnordiske etableringer og senere heleide datterselskaper eller filialer i utlandet etter hvert mer vanlig. På grunn av en enklere bankregulering enn i Norge, etablerte mange banker seg i Luxembourg, men norske banker var også representert i London, Zürich og andre steder.

#### 4.7 Strukturutviklingen i finanssektoren i perioden 1945-84

Som det fremgår av tabell III.3 representerte statsbankenes økte utlånsandel den mest markante endringen i finanssektoren i perioden 1950-84. Statsbankenes utlånsandel ble nesten fordoblet fra 1950 til 40 prosent i 1980, men falt til 31 prosent i 1984. Etableringen av Den norske Stats Husbank i 1946 bidro til sterk vekst i den statlige boligfinansieringen, og dette trakk opp statsbankenes andel. Ved etableringen av Postsparebanken i 1948 fikk de fleste steder i Norge et bankkontor som dessuten var uavhengig av og forretnings- og sparebankene.<sup>65</sup> Statens lånekasse for utdanning ble etablert i 1949. Utbyggingsfondet for Nord-Norge ble etablert i 1952, og hadde som mål å bedre de sosiale og økonomiske kår i Nord-Norge. Ved opprettelsen av Distriktenes Utbyggingsfond<sup>66</sup> (DU) i 1961 ble Utbyggingsfondet for Nord-Norge slått sammen med Arbeidsløysetrygdens Utbyggingsfond.

Tabell III.3: Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til publikum i perioden 1950-84.

<b>Institusjoner</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1984</b>
<b>Statsbanker</b>	23	31	32	40	31
<b>Forretningsbanker</b>	41	25	23	21	25
<b>Sparebanker</b>	27	21	19	16	19
<b>Kredittforetak</b>	9	7	8	11	14
<b>Finansieringsselskap</b>	-	-	3	3	2
<b>Forsikringsselskap</b>	-	16	15	9	9
<b>Sum</b>	100	100	100	100	100

Kilde: Norges Bank

Utlånsandelen til forretnings- og sparebankenes ble kraftig redusert i perioden 1950-80. Tall for utlån til finansieringsselskapene ble ikke rapportert særskilt i statistikken før 1970. Samlete utlån til finansieringsselskap, kredittforetak og forsikring holdt seg relativt stabilt frem til 1980, men særlig kredittforetakene og bankene økte sine markedsandeler under den sterke kreditteksjon i første halvdel av 1980-tallet. Forsikringsselskapenes utlånsandel gikk tilbake fra 1970 som følge av at de ble pålagt plasseringsplikt.

<sup>64</sup> Juel, Steinar, «Norske banker i utlandet», PEK 1976/2.

<sup>65</sup> Forretningsbankene ble på denne tiden ofte kalt aksjebanker.

<sup>66</sup> Statsbanker opprettet før 1945: 1851: Kongeriket Norges Hypotekbank, 1903: Den norske Arbeiderbruk- og Boligbank; 1919: Fiskarbanken, 1926: Kommunalbanken, 1932: Lånekassene for jordbrukere og fiskere; 1936: Industribanken, 1936: Driftskredittkassen for jordbruket, 1939: Fondet for industrielle tiltak m.v.

Selv om tabell III.4 bare viser hvordan utlånene fordelte seg på næringer i de to årene 1955 og 1974, illustrerer den de markerte endringene som de næringsfordelte utlånsandelene gjennomgikk i perioden 1945-84. Som en konsekvens av den reduserte økonomiske betydning av jordbruk og fiske, gikk primærnæringsenes andel av kreditten tilbake. Relativt sett var statsbankenes engasjement i disse næringene fremdeles stor, men boligfinansiering var statsbankenes dominerende utlånsform. Også i bankene økte boliglånene, men industri og handel hadde fortsatt en høy andel av forretningsbankenes utlån. Sjøtransport var i 1974 blitt en nesten ubetydelig lånetakergruppe i forretningsbankene, og kredittforetakene overtok forretningsbankenes rolle som dominerende norske långiver til sjøtransport. I kredittforetakene ble andelen utlån til boliger redusert, mens den økte til industrien. Forsikringselskapene konsentrerte tradisjonelt sin långiving om boliger, men gjennom perioden økte først og fremst industrilånene.

Tabell III.4: Utlånsandel fordelt på næring for finansinstitusjonsgrupper for årene 1955 og 1974.

	Statsbanker		Forretn.bk		Sparebk.		Kredittfor.		Forsikring		Samlet	
	1955	1974	1955	1974	1955	1974	1955	1974	1955	1974	1955	1974
<b>Jordbruk/skogb</b>	12,2	11,4	3,0	1,8	21,6	12,1	11,5	5,7	2,0	0,5	10,4	7,2
<b>Fiske</b>	3,4	2,6	1,7	1,2	1,8	1,1	-	-	0,1	0,3	1,9	1,4
<b>Bergverk</b>	-	0,4	0,2	0,5	0,1	0,2	-	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4
<b>Industri</b>	4,6	6,2	27,7	24,4	9,3	7,5	15,9	48,2	15,5	24,6	14,9	17,7
<b>Bygg og anlegg</b>	-	-	1,9	4,7	2,4	4,0	-	3,4	0,2	1,3	1,2	2,6
<b>Kraft/vannfors.</b>	15,5	0,2	0,5	0,3	2,0	1,1	0,1	-	0,5	1,0	5,0	0,5
<b>Varehandel</b>	-	0,1	25,8	21,1	6,8	7,9	-	2,9	2,1	4,8	10,0	8,1
<b>Bolig/bygg</b>	61,1	66,7	17,8	34,8	45,2	58,8	42,7	22,1	65,7	55,6	42,8	50,8
<b>Sjøtransport</b>	0,6	-	13,3	3,2	2,2	0,6	25,5	15,7	3,9	1,3	7,3	2,7
<b>Annen samferd.</b>	-	0,1	1,7	2,1	2,4	1,7	0,5	0,2	1,2	2,1	1,2	1,2
<b>Andre</b>	2,6	12,3	6,4	5,9	6,2	5,0	3,8	1,6	8,7	8,3	5,2	7,4
<b>Sum</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Norges Bank

Tabell III.5 viser utviklingen i antall institusjoner for de viktigste typer finansinstitusjoner i perioden 1950-84.<sup>67</sup> De mest markante endringer fant sted for bankene og finansieringsselskapene. Både for forretningsbanker og sparebanker var det en sterk nedgang i antallet. Som nevnt skjedde reduksjonen i antall forretningsbanker gjerne ved at mindre, lokale banker ble overtatt av en av «de tre store», DnC, Kreditkassen og Bergen Privatbank<sup>68</sup>. I begynnelsen av perioden skyldtes nedgangen i antall sparebanker særlig at mindre banker gikk sammen eller fusjonerte med større. Etter hvert fusjonerte også større sparebanker, og en fikk flere regionale helhetløsninger (fylkessparebanker). Fra slutten av 1950-tallet skjedde det en endring i sammensetningen av kredittforetakene, idet det ble opprettet flere institusjoner som tok sikte på å dekke mer spesielle og nye behov innenfor næringslivet.<sup>69</sup> De fleste finansieringsselskapene som ble etablert i 1970-årene var små, og i 1976 hadde de seks største selskapene om lag ¾ av finansieringsselskapenes samlede forvaltningskapital.

<sup>67</sup> Halsen, Martinus, «Trekk av strukturutviklingen i norsk kredittvesen etter 1950», PEK 1977/2.

<sup>68</sup> I 1975 slo Bergen Privatbank seg sammen med Bergen Kreditbank, og dannet Bergen Bank.

<sup>69</sup> Brofoss, Erik, «De norske kredittinstitusjoner og deres struktur», forelesninger våsemesteret 1965 ved UiO.

Tabell III.5: Antall finansinstitusjoner i perioden 1950-84.

Institusjoner	1950	1960	1970	1975	1980	1984
Statsbanker inkl. Postsparebanken	12	10	8	9	9	11
Forretningsbanker	89	68	40	27	24	21
Sparebanker	606	597	493	384	322	227
Kredittforetak	11	12	16	16	15	15
Finansieringsselskap	26	48	146	210	68	65
Livsforsikringselskap	14	14	11	11	12	12
Skadeforsikringselskap	128	156	125	120	116	115

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell III.6 viser antall banksammenslutninger, filialopprettelser og opprettelse av nye banker i perioden 1970-84. Tallene viser antall søknader som ble gitt positiv tilråding av Norges Banks direksjon. Fra 1970 til 1982 fant det sted to sammenslutninger på tvers av de to bankgruppene, en hver vei. I slike saker hadde myndighetene lagt til grunn en streng praksis. Antall filialopprettelser lå på et høyt nivå i første halvdel av 1970-tallet, for deretter å synke.

Tabell III.6: Antall bankfusjoner, nye banker og filialopprettelser (utenfor egen kommune).

Periode	Bankfusjoner	Nye banker	Opprettelse av filialer
1970-1972	54	-	160
1973-1975	27	-	130
1976-1978	3	-	61
1979-1981	8	-	62
1982-1984	16	7	92

Kilde: Norges Bank

I 1982 ble et stort antall søknader om filialer utsatt i påvente av behandlingen av utredningen til Bankstrukturkomitéen (NOU 1982:39). Mot slutten av perioden 1982-84 skjedde det igjen en økning i søknadsmassen. Dette kan tilskrives at Stortinget 19.01.84 behandlet St.meld. nr. 88 (1982-83) kap. 2 om bankstrukturen, der det spesielt i sparebanksektoren ble lagt opp til en liberal behandling av fusjonssøknader (jf III.4.3). Etter stortingsdebatten 19.01.84 om bankstrukturen ble det gitt et generelt forhåndssamtykke til opprettelse av filialer i eget hjemfylke. Mange av søknadene som kom i 1983 falt bort på grunn av dette. I de fleste tilfeller fulgte Bankinspeksjonen/Finansdepartementet tilrådingene fra Norges Bank. Som omtalt i III.4.5 fikk 7 utenlandske banker i slutten av 1984 konsesjon til å etablere datterbanker i Norge fra 01.01.85.

## 5. Analyse- og utviklingsarbeid på finanssektorområdet

### 5.1 Analyse og utviklingsarbeidet frem til utgangen av 1970-årene

Utviklingen av Norges Banks analyse- og utredningsarbeid på finanssektorområdet i perioden 1945-84 ble både påvirket av utformingen av myndighetenes politikk og økningen i fagøkonomstaben. De første tiårene etter krigen var preget av blandingsøkonomisk tankegang for å sikre de overordnede målsettingene om økonomisk vekst, full sysselsetting og utjevning av levevilkår, både sosialt og geografisk. Sentralt i en slik politikk stod kontrollen med penge- og kredittforholdene, og det markedsbestemte systemet en hadde før krigen ble forlatt. Også

overfor andre land kom det restriksjoner i det systemet en hadde før krigen. Dette ble riktignok lettet noe på utover 1950-tallet. I sine beslutninger måtte bankene i tillegg til forretningsmessige vurderinger ta hensyn til politiske myndigheters mål og prioriteringer.

Sjefdirektør Brofoss var gjennom hele sin periode (1954-70) sterkt opptatt av brede næringsøkonomiske spørsmål, og han engasjerte seg ofte i den offentlige diskusjon om utformingen av en langsiktig strukturpolitikk for næringslivet generelt og finanssektoren spesielt. De nytilsatte fagøkonomene ble i betydelig grad brukt til å gjennomføre analyser og utredninger om problemstillinger knyttet til slike spørsmål. Dette resulterte blant annet i mange utredningsnotater om strukturspørsmål i finanssektoren, deltagelse i viktige utvalg og sekretariatsarbeid for disse. I perioden 1945-70 var det imidlertid få utredningsarbeider som behandlet emner som kunne knyttes direkte til finansiell stabilitet og soliditetssituasjonen i finansinstitusjoner. Langt vanligere temaer i den interne publikasjonen Orientering var valutasisituasjonen, distriktsutbygging, industriens utvikling, betalingsavtaler med andre land med mer.

Orientering 1959/2 har en artikkel som belyser Norges Banks kontakt med bankene.<sup>70</sup> Størst var kontakten når det gjaldt seddel- og mynthåndtering, men også i arbeidet med valuta, forståelsen av valutareglene og ved innføring av pengepolitiske tiltak var det nær kontakt med bankene. Videre var det mye kontakt med bankene om banksammenslutninger og opprettelse av filialer. Ifølge artikkelen måtte Norges Bank for å kunne avgi en saklig uttalelse ha grundig kjennskap til de problemer søknadene reiste, og hvilke virkninger godkjenning eller avslag ville medføre. Slikt kjennskap til bankforholdene kunne Norges Bank bare få ved å følge utviklingen i bankvesenet, og også aktivt forsøke å påvirke bankene hvor det syntes ønskelig. Gjennom 1960-årene ble det i Orientering publisert en rekke artikler om aktuelle temaer i finanssektoren. De fleste av disse behandlet strukturspørsmål som banksammenslutninger og filialopprettelser, ofte i tilknytning til endringene i strukturpolitikken.<sup>71</sup> Også andre temaer innen finans ble av og til tatt opp, som en artikkel som beskrev den nye finansieringsmåten factoring.<sup>72</sup> I en etterfølgende artikkel ble de samfunnsøkonomiske aspekter ved den nye finansieringsmåten tatt opp.<sup>73</sup>

Etter at virkemidlene i penge- og kredittloven fra begynnelsen av 1966 ble tatt i bruk for å styre kreditttilførselen, måtte Norges Bank ha løpende oversikt over kredittutviklingen og kunne komme med forslag om tiltak. Videre fikk Norges Bank ansvar for kontrollen med at bankene oppfylte de penge- og kredittpolitiske krav. Disse oppgavene, sammen med arbeidet med strukturpolitikken, førte til at Norges Bank gjennom 1970-årene styrket sin ressursinnsats på finanssektorspørsmål. I forbindelse med penge- og kredittpolitikken ble det utviklet indikatorer for bankenes likviditetssituasjon. Eksempelvis ble det på midten av 1970-tallet

---

<sup>70</sup> Halsen, Martinus, «Norges Banks kontakt med bankene», Orientering 1959/2.

<sup>71</sup> Kjær, Ragnar, «Endringer i bankstrukturen, banksammenslutninger, filialopprettelser, forretningsbankenes aksjekapitalutvidelser», Orientering 1966/3, Kjær, Ragnar, «Banksammenslutninger, filialopprettelser og forretningsbankenes kapitalutvidelser i 1962/63», Orientering 1964/6, Sekse, Tor, «Utdrag av innstillingen om det private bankvesens struktur», Orientering 1961/1, Andreassen, Knut, «Strukturproblemer i det private bankvesen», Orientering 1965/8.

<sup>72</sup> Knutsen, Knut, «Factoring», Orientering 1965/2.

<sup>73</sup> Forsbak, Einar, «Factoring - Noen sosialøkonomiske refleksjoner», Orientering 1965/4.

lagt stor vekt på utviklingen i bankenes «frie likvider».<sup>74</sup> Selv om man ikke kunne vente en stabil sammenheng mellom likviditet og utlånsvekst på grunn av at bankenes krav til egen likviditet også kunne bli påvirket av faktorer som konjunkturbedømming, kredittetterspørsel og relativ avkastning på alternative aktiva, var dette en av flere nyttige indikatorer. Ved fremlegging av kredittbudsjettet to ganger i året ble det i Norges Bank laget beregninger og tatt standpunkt til hvorledes kredittlovens virkemidler burde brukes for å sikre at bankenes utlånsaktivitet utviklet seg i samsvar med myndighetenes målsetninger. Denne vurderingen ble fulgt opp og justert i løpet av året i takt med den økonomiske og monetære utvikling.

I overvåkingen av bankenes likviditetssituasjon og kontrollen av kredittreguleringene var bankenes konkurranseforhold og soliditet vanligvis ikke en sentral problemstilling. Dette var imidlertid forhold som etter hvert ble analysert i tilknytning til vurderinger av fusjoner og andre strukturspørsmål på bankområdet. Analysearbeidet ble også trukket på i foredrag og artikler. I deler av analysearbeidet hadde hovedsetet nært samarbeid med Norges Banks distriktsavdelinger, som hadde lokal innsikt i virksomheten til banker innenfor sine respektive distrikter.

Etter at Norges Banks eksterne publikasjon Penger og Kreditt (PEK) startet opp i 1973 fant det sted en markert økning i omfanget av fagartikler og løpende analyser av sentrale økonomiske utviklingstrekk i penge-, kreditt- og valutamarkene. I PEK 1973/2 var det også en artikkel om utlånsutviklingen i nord-norske banker og effekten av de ulike kredittpolitiske virkemidlene som ble brukt for banker i Nord-Norge.<sup>75</sup> På begynnelsen av 1970-tallet ble Nord-Norge fortsatt sett på som et særtilfelle eller et utbyggingsområde, og i en tilråding til Finansdepartementet i 1971 uttalte Direksjonens flertall at de tre nordligste fylkene skulle gis kredittpolitisk særbehandling. I artikkelen «Norges Banks utlånsvirksomhet» gis det en oversikt over sentralbankens ulike typer utlån til banker og bedrifter.<sup>76</sup> I 1977 var distriktsbankenes likviditet og utlån temaet<sup>77</sup>, og to år senere ble utlånsutviklingen for nord-norske banker igjen nærmere omtalt.<sup>78</sup> I 1980 ble strukturelle trekk i distriktsbankene, det vil si banker med hovedkontor utenom Oslo og Bergen, behandlet.<sup>79</sup>

Fra begynnelsen av 1973 ble det hvert kvartal i PEK publisert tabeller over bankenes krone- og valutalikviditet, balanse og utlån til publikum fordelt på utlånsarter. For private finansieringsselskaper, kredittforeninger, livsforsikrings- og skadeforsikringsselskaper ble det publisert balanseutdrag. Utviklingen ble gitt en kort kommentar. Hvert år ble det dessuten gitt ut en mer fullstendig kreditt- og likviditetsoversikt hvor det var en bred gjennomgang og analyse av utviklingen i den norske finanssektoren. Denne oversikten ble først forelagt Direksjonen til orientering.

---

<sup>74</sup> Beholdning av primærlikvider og innskudd i utenlandske banker fratrukket pliktige primærreserver og lånte reserver enten i Norges Bank eller fra utlandet.

<sup>75</sup> Halsen, Martinus, «Utlånsutviklingen i nord-norske banker», PEK 1973/2.

<sup>76</sup> Halsen, Martinus, «Norges Banks utlånsvirksomhet», PEK 1975/3.

<sup>77</sup> Rogstad, Bjørn, «Distriktsbankenes likviditet og utlån», PEK 1977/3.

<sup>78</sup> Ellingbø, Wenche, «Utlånsutviklingen i nordnorske banker», PEK 1979/2.

<sup>79</sup> Holter, Jon Petter, «Strukturelle trekk ved distriktsbankene», PEK 1980/3.

## 5.2 Virkemiddelbruken overfor finansinstitusjonene i perioden 1977-84

Gjennom hele etterkrigstiden hadde forretnings- og sparebankenes utlånsrenter vært gjenstand for normering. Etter initiativ av bankene besluttet Kredittpolitisk råd i 1973 å nedsette et utvalg for å utrede eventuelle justeringer i rentepolitikken. Direktør Einar Magnussen i Norges Bank ledet utvalget.<sup>80</sup> Selv om utvalget ikke skulle ta opp til vurdering en generell heving av rentenivået, pekte det på at norsk rentepolitikk både hadde utilsiktede allokeringsevirkninger og vanskeliggjorde myndighetenes kontroll med kreditttilførselen.<sup>81</sup> Forslagene til Renteutvalget ble støttet av formann og nestformann i Norges Banks direksjon, men møtte sterk motstand fra mellompartiene, LO, store deler av Arbeiderpartiet og flere universitetsøkonomer. I desember 1977 besluttet likevel Regjeringen med støtte fra Arbeiderpartiet og Høyre å oppheve rentenormeringen.

En selvstendig norsk penge- og kredittpolitikk var basert på avskjerming fra internasjonale penge- og kapitalmarkeder. Dette hadde etter hvert blitt valutareguleringens viktigste begrunnelse. Valutareguleringene var også viktige av hensyn til valutakursstyringen. Urolige valutaforhold gjennom deler av 1970-årene førte til at Norges Bank stadig måtte intervensere for å stabilisere kronkursen, noe som kunne skape plutselige og tilfeldige svingninger i bankenes likviditet. For blant annet å ha større kontroll med bankenes mulighet til å spekulere mot kronen, ble reguleringen av bankenes valutavirksomhet fra 01.11.78 endret til såkalt nullposisjonsregulering. Etter nullposisjonsreguleringen skulle bankene ikke ha noen betydelig eksponering overfor endringer i kronkursen. Som en prøveordning skulle endringen i første omgang bare gjelde de 11 største forretningsbankene.<sup>82</sup> Fra 01.04.80 ble nullposisjonsregulering innført for alle valutabanker.<sup>83</sup>

Innføringen av nullposisjonsregulering førte til en sterk økning i norske bankers opplåning i utlandet i første halvdel av 1980-årene. På denne måten kunne bankene dekke økt låneetterspørsel etter kroner innenlands. I prinsippet ble valutakursrisikoen eliminert ved at bankene benyttet valutalånene til å kjøpe kroner spot, mens de solgte de samme kronene på termin i valutamarkedet. Valutalånene innebar imidlertid en høyere likviditetsrisiko enn finansiering av virksomheten fra andre kilder. Likviditetsrisikoen økte både fordi de utenlandske långiverne kunne tenkes å reagere kollektivt overfor norske banker i større grad enn ordinære norske innskytere, og fordi det kunne tenkes å oppstå likviditetsproblemer i terminmarkedet der valutaen midlertidig ble vekslet om til norske kroner.

I Revidert nasjonalbudsjett 1980 la Regjeringen, med utgangspunkt i Renteutvalgets innstilling, frem prinsipielle retningslinjer for rentepolitikken. Et hovedelement var mer fleksibel rentedannelse med større vekt på tilbuds- og etterspørselsforhold. På tross av borgerlig stortingsflertall fra høsten 1981 – og Norges Banks gjentatte tilrådingen om en mer fleksibel rentepolitikk – var det de etterfølgende årene ikke flertall i Stortinget for mer markedstilpasning. Den nye rentepolitikken ble ikke praktisert så fleksibelt som forutsatt, og realrenten etter skatt var fortsatt negativ for store låntakergrupper. Våren 1983 avga en

<sup>80</sup> Norges Banks skriftserie nr. 2 (1974), «En vurdering av renteutviklingen og rentestrukturen i Norge».

<sup>81</sup> Skånland, Hermod, «Doktriner og økonomisk styring», Norges Banks skriftserie nr. 36 (2004).

<sup>82</sup> Jf Norges Bank Staff Memo 2012/27.

<sup>83</sup> Jf Gunnvald Grønvik, «Bankregulering og bankatferd 1975-1991», Norges Banks skriftserie nr. 22 (1994).



arbeidsgruppe, Virkemiddelutvalget, ledet av avdelingsdirektør Svein Gjedrem i Finansdepartementet, en rapport (NOU 1983:29, «Om mål og virkemidler i penge- og kredittpolitikken») med tilrådingen som stort sett var sammenfallende med Renteutvalgets. Virkemiddelgruppen foreslo at det i gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken skulle legges spesiell vekt på utviklingen i innenlandsk kreditttilførsel. Dersom målet for likviditetsstyringen medførte at rentene beveget seg utenfor et på forhånd gitt intervall, burde en ta målstørrelsene for likviditetstilførselen og rentene opp til ny vurdering slik at de ble innbyrdes konsistente.

Selv om det i perioder (som annet halvår 1983) ble innført omfattende direkte reguleringer, ble det i årene 1977-84 lagt gradvis mindre vekt på å bruke kredittlovens bestemmelser.<sup>84</sup> En hovedgrunn for den gradvise liberaliseringen var økende problemer med å gjennomføre kredittoppleggene, noe som var påvirket av at realrentene var negative gjennom hele 1970-tallet og i begynnelsen av 1980-årene. Med unntak av ett år ble måltallene i de opprinnelige nasjonalbudsjettene overskredet hvert år fra 1967 til 1987. Blant annet på grunn av tilbakeføring av lån fra det uregulerte marked i begynnelsen av 1980-årene var det imidlertid vanskelig å tolke kredittsituasjonen. I brev av 25.06.84 til Finansdepartementet uttalte Norges Bank blant annet følgende om likviditets- og kredittutviklingen:

«Utviklingen hittil i år synes å bekrefte at bankenes utlånsvekst til private og kommuner blir en for snever størrelse å basere den penge- og kredittpolitiske virkemiddelbruk på. Til tross for at bankenes utlån har ligget betydelig høyere enn veiledende tall basert på kredittbudsjettet, har innenlandsk likviditetstilførsel stort sett vært i overensstemmelse med hva som er lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Utviklingen i økonomien tyder ikke på at penge- og kredittpolitikken har vært for ekspansiv i forhold til de mål som er stilt opp i nasjonalbudsjettet. En virkemiddelbruk basert på utviklingen i bankenes utlån vil således kunne bli for stram med uønskete realøkonomiske følger.»

Sentrale konjunkturdata var i denne perioden gjenstand for hyppige justeringer, og den informasjon man hadde om arbeidsmarked, detaljomsetning eller i konjunkturbarometeret tydet ikke på at et kraftig press var under oppbygging. Norges Bank var imidlertid kritisk til den ekspansive finanspolitikken, og påpekte ved flere anledninger at skulle likviditetsutviklingen påvirkes effektivt måtte det generelle rentenivå tillates å være fleksibelt i begge retninger. Til tross for Norges Banks mange motforestillinger avga Finansdepartementet frem til september 1985 flere renteerklæringer om et lavere «retningsgivende nivå» for pengemarkedsrenten enn det som var konsistent med en rimelig utvikling i innenlandsk likviditetstilførsel.<sup>85</sup> Som omtalt i kapittel IV erstattet Regjeringen først 24.09.85 den administrative fastsettelsen av bankenes og forsikringssekskapenes utlånsrenter med en løpende overvåking av renteutviklingen.

I perioden 1977-84 inneholdt både analysene fra Norges Bank og fra andre norske og utenlandske institusjoner få elementer av det som senere ble sentralt i vurderingen av utsiktene for finansiell stabilitet; utviklingen i privat sektors gjeld og formuespriser og

---

<sup>84</sup> Norges Banks skriftserie nr. 17 (1989), «Norske kredittmarkeder. Norsk penge- og kredittpolitikk».

<sup>85</sup> For eksempel Norges Banks brev av 25.05.83 og 30.04.84 til Finansdepartementet.

risikoer på bankenes balanser. Analysene inneholdt slik sett heller ikke forslag om tiltak direkte rettet mot å sikre finansiell stabilitet. Et unntak var de mange påpekningene fra toppledelsen i Norges Bank om for lav beskatning av fast eiendom og for gunstige fradragmuligheter for lånerenter. I årstalen 1982 uttalte sjefdirektør Knut Getz Wold følgende om den direkte reguleringen av bankenes utlån til husholdninger:

«Behovet for kontroll med utlånsvæksten til denne sektor henger også sammen med skatteforholdene. Her i Norge vurderes fast eiendom til en liten brøkdel av sin omsetningsverdi - kanskje 15 prosent eller lavere. Deretter regner en med en avkastning av denne verdien på bare 2½ prosent ved inntektsfastsettingen. Samtidig blir det gitt fulle inntektsfradrag for lånerentene. Disse skattefordelene sammen med inflasjonen vil lett stimulere etterspørselen etter investeringer i denne sektor på kunstig vis. På den andre siden rammes sparerne hardt ved at det trekkes skatt av renteinntekter som kanskje knapt nok oppveier inflasjonen.»

Den samme påpekningen av svakheten i skattesystemet ble gjentatt i årstalen året etter. Der trakk Getz Wold også frem at den lave boligbeskatningen var til størst fordel for de med høye inntekter og formuer. Videre pekte han på at en innstramning i den reelle boligbeskatningen tilbake til nivået på begynnelsen av 1970-årene kunne skape rom for å reonsere på noen av de skatte- og avgiftsforhøyelser som hadde bidratt til daværende høye lønns- og prisstigning.

## **6. Norges Banks innskudds- og låneordninger og rollen som «lender of last resort»**

### **6.1 Norges Banks generelle utlånsordninger for bankene**

#### **6.1.1 Norges Banks utlån til banker i perioden 1945-69**

De første 10-15 årene etter 2. verdenskrig hadde bankene i liten grad behov for å ta opp lån i Norges Bank. Likviditetssituasjonen var stort sett svært romslig, og før 1960 var Norges Banks utlån til banker meget beskjedne. Det ble ofte sett på som et svakhetstegn at en bank tok opp lån i Norges Bank, noe som var en forestilling som hang igjen fra bankkrisene på 1920/1930-tallet. En generell låneordning for bankene ble derfor ikke vurdert som nødvendig. Den nye lovgivingen for forretnings- og sparebankene fra 1961 satte strengere krav til bankenes likviditet. Flere banker fikk derved problemer med å oppfylle likviditetskravene. På et møte i Samarbeidsnemnda 11.06.64 ble det nedsatt et arbeidsutvalg med representanter for Bankforeningen, Sparebankforeningen, Bankinspeksjonen og Norges Bank for å drøfte tiltak med sikte på å lette bankenes tilpasning til de nye likviditetsbestemmelsene. Utvalget foreslo i sin rapport at Norges Bank burde etablere en generell låneordning for bankene.

I rapporten fra arbeidsutvalget ble det påpekt at likviditetsbestemmelsene for bankene var fastlagt ut fra sikkerhetsmessige hensyn og måtte overholdes. Loven krevde at bestemmelsene skulle være oppfylt til enhver tid, og ikke bare ved utgangen av den måneden oppgaveskjemaene ble sendt Bankinspeksjonen. Hvis en banks likvide reserver ble redusert på grunn av tilfeldige og sesongmessige endringer i innskudd og utlån, slik at reservene kom under det lovbestemte nivået, måtte banken styrke sin likviditet ved opptak av kortsiktige lån i andre banker eller i Norges Bank. Var likviditetsnedgangen av mer permanent karakter, måtte

banken justere sin utlånsvirksomhet etter den endrete likviditetssituasjonen. Bankene kunne ikke tillate at likvide reserver sank under det lovbestemte nivået.

I begynnelsen av 1960-årene var bankenes aktivastruktur ikke tilpasset de nye likviditetskravene i banklovgivingen. Bankene kunne imidlertid ikke styrke sin likvide stilling i relasjon til banklovenes bestemmelser ved å belåne stats- og statsgaranterte obligasjoner. Etter reglene skulle belånte stats- og statsgaranterte obligasjoner ikke regnes med i likviditetsreserven. Som en midlertidig ordning mente arbeidsutvalget at bankene burde ha adgang til å oppta kortsiktige lån i Norges Bank uten deponering av sikkerhet. En forutsetning måtte være at banken i sin portefølje hadde papirer som kunne belånes i Norges Bank. Ved å gi lån uten sikkerhet i inntil 21 dager kunne en motvirke de fluktuasjoner i bankenes likviditet som skatteinnbetalingene medførte. En ordning med tilleggsrenter når opplåningen oversteg en viss grense ville understreke sentralbankkreditens midlertidige karakter, og bidra til å hindre at den ble nyttet til uønsket kreditteksjon. Den nye låneordningen ble lagt frem for Representantskapet i møte 10.05.65. Direksjonen hadde da gitt sin prinsipielle tilslutning til utvalgets innstilling i møte 23.04.65. Den første låneordningen var forholdsvis kortfattet og oversiktlig:

- Bankene kunne uten behovsprøving ta opp kortsiktige lån i Norges Bank. Lånene ble gitt i form av kontolån (kassekreditt).
- Stats- og statsgaranterte obligasjoner kunne belånes inntil 95 prosent av pålydende, dog ikke utover kursverdien. Andre obligasjoner enn stats- og statsgaranterte som Norges Banks direksjon godtok, kunne belånes inntil 90 prosent av kursverdien. For ikke børsnoterte obligasjoner fastsatte Norges Bank kursverdien. Statskasseveksler samt kortsiktige kommersielle veksler kunne belånes i Norges Bank inntil sitt fulle pålydende. En forbeholdt seg å avvise veksler som etter Norges Banks vurdering ikke burde danne grunnlag for seddelbankkreditt.
- Lån kunne opptas uten deponering av sikkerhet i inntil 21 dager. Det ble imidlertid forutsatt at låntakende bank i sin portefølje hadde verdipapirer eller veksler som kunne belånes i Norges Bank. Hvis bankens låneopptak i Norges Bank strakk seg ut over 21 dager, skulle sikkerhet deponeres i samsvar med reglene i pkt. 2.
- Rente skulle beregnes etter Norges Banks diskonto på lån som ikke oversteg gjennomsnittlig 40 prosent av vedkommende banks egenkapital. For lån utover denne grensen skulle det beregnes tilleggsrenter.
- Når særlige hensyn tilsa det, kunne Direksjonen etter individuell vurdering av behovet bevilge lån til banker på andre vilkår enn fastsatt i det foregående.
- Låneordningen ble gjort gjeldende inntil videre. Den skulle bli tatt opp til ny vurdering når en hadde fått noe erfaring for hvordan den virket i praksis.

Alle lån til banker skulle ytes som kontolån, og andre låneformer som var benyttet tidligere skulle opphøre. Fra tid til annen kom det søknader om å fravike det fastsatte regelverket, ofte med negativt resultat. For eksempel fikk Bøndernes Bank i direksjonsmøtet 17.09.65 ikke dispensasjon fra regelen om at det skulle deponeres sikkerhet i Norges Bank når likviditetslån til en bank strakk seg over 21 dager. I møte 31.01.67 behandlet Direksjonen et notat om

hvordan den nye låneordningen hadde fungert. Direksjonen konkluderte at det foreløpig ikke var behov for å gjøre endringer i regelverket.

### 6.1.2 Endringer i bankenes generelle låneordning i perioden 1970-84

Gjennom 1970-årene ble det foretatt forholdsvis hyppige endringer i den generelle låneordningen. Omleggingen av avgiftssystemet i 1970 fra månedlig innbetaling av omsetningsavgift til to-månedlig innbetaling av merverdiavgift fikk store konsekvenser for de sesongmessige svingningene i bankenes likviditet. Det ble derfor innført seks separate to-måneders låneperioder innen kalenderåret (Direksjonen 30.10.70). Det ble fastsatt lånetransjer svarende til en bestemt prosentandel av forvaltningskapitalen lånt i syv dager i en to-månedersperiode. Løpetiden for det enkelte lån var således syv dager. Det medførte at bankene ikke lenger i stor utstrekning kunne benytte låneadgangen til å dekke sine daglige låneforretninger.

Tabell III.7: Norges Banks utlån pr. 31.12 i perioden 1966-84, millioner kroner.

År	Utlån banker	Andre utlån	Total
1970	29,4	97,6	127,0
1973	1287,7	107,3	1395,0
1975	1079,3	187,0	1266,3
1978	1895,6	243,6	2139,2
1980	574,9	70,1	814,4
1982	1385,7	325,3	1711,0
1984	1115,1	262,8	1377,9

Kilde: Norges Bank

Inntil 1973 hadde høyeste utlån fra Norges Bank funnet sted ved utgangen av 1920. Da var de samlede utlån på 500,3 millioner kroner, hvorav 116,6 millioner kroner ved hovedsetet og 383,7 millioner kroner ved distriktsavdelingene. Det fremgår av tabell III.7 at det i 1973 inntraff et skift i retning av mer permanent opplåning i Norges Bank. Våren og forsommeren i 1974 holdt forretningsbankene et permanent høyt nivå på opplåningen, og Norges Bank måtte bevilge betydelige ekstraordinære lånetransjer i forbindelse med de regulære skatteoverføringene. «Andre lån» er summen av Norges Banks egne utlån utenom banker, inklusive utlån under ordningen med statsgaranterte fiskelån. Det må understrekes at tallene ikke representerer årsgjennomsnitt, slik at variasjoner i løpet av året ikke avdekkes.

I årstalen i 1975 kom sentralbanksjef Getz Wold inn på hvordan forretningsbankene syntes å styre sin utlånspolitikk, en politikk som utvilsomt hadde betenkelige sider:

«Det synes som om mange forretningsbanker planlegger sin utlånspolitikk med sikte på å opprettholde sin prosentvise andel av måltallene i kredittbudsjettet. Systemet medfører den risiko at de enkelte banker og deres filialer oppfatter de budsjetterte andelene av måltallene som noe som skal gjennomføres uten omsyn til bankenes likviditet. Selvsagt bør bankene tillegge kredittbudsjettet stor vekt som bakgrunn for sine disposisjoner. Men ingen bank kan uten videre regne med å beholde sin prosentvise andel uforandret. Bankenes representanter har også selv ønsket å komme bort fra utlånsrammer for den enkelte bank.

Siktemålet for likviditetsstyringen er at den søkes styrt slik at bankene normalt ikke behøver å ta opp lån i Norges Bank annet enn i korte perioder med likviditetspåkjenning, særlig i samband med skatteterminene. Men dette kan bare gjelde under forutsetning av at bankenes totale utlansvekst står noenlunde i samsvar med kredittbudsjettets målsetting til enhver tid.

Norges Bank kritiseres ofte for de høye rentene i de øvre lånetransjane. Men de representerer en bremsemekanisme som er en nødvendig forutsetning for systemet med automatisk låneadgang i Norges Bank. Måltallene for utlansøkningen er det i siste omgang myndighetenes sak å fastlegge. Sterke overskridelser må føre til mottiltak. Det er klart at bankenes syn på hva som er forsvarlige måltall, vil bli tillagt betydelig vekt, men dette synet må komme til uttrykk gjennom de kredittpolitiske samarbeidsorganer og overfor de politisk avgjørende organer. Og når en drøfter hva som er forsvarlige måltall, må de settes i relasjon til realøkonomiske forhold, fremfor alt ressurstilgangen»...

I situasjoner med sterkt press på kredittmarkedet ble bankenes utnyttelse av låneadgangen i Norges Bank vesentlig høyere enn ønskelig ut fra et kredittreguleringssynspunkt. For å redusere omfanget av den automatiske låneadgangen og fremtvinge større egenlikviditet i banksystemet, vedtok Direksjonen 25.11.74 nye regler for låneordningen. I tillegg til å redusere den samlede lånerammen, ble det foretatt en justering av lånerentene. Det var ikke noe krav om deponering av sikkerhet. 1975-ordningen beholdt et system med seks to-månedlige låneperioder i løpet av året. De nye lånereglene trådte i kraft fra og med 01.01.75. Det viste seg imidlertid at låneadgangen innenfor de forskjellige to-månedersperiodene ikke var godt nok tilpasset svingningene i publikums kassehold og i offentlige inn- og utbetalinger. Videre var 1975-låneordningen mer tungvint å praktisere enn ordningen fra 1970.

I den reviderte låneordningen fra 01.01.77 ble lånebeløpet igjen delt i fem transjer. For å begrense den enkelte banks bruk av likviditetslån til å finansiere utlån til publikum, var økningen i lånerenten avhengig av utnyttelsestid og beløp. Til tross for at en stort sett oppnådde den likviditetsstramhet overfor bankene som det ble lagt opp til, var heller ikke erfaringene med 1975/1977-låneordningene bare gode. Utlansveksten til publikum hadde vært høyere enn ønsket, og bankenes atferd tydet på at høye lånekosnader i Norges Bank ikke bidro til en effektiv begrensning før lånekosnadene ble svært høye og varte i flere måneder. Over tid ville det kunne ha uønsket sterke virkninger på bankenes inntjening siden rentereguleringen gjorde at likviditetskosnadene ikke uten videre kunne veltes over på låntakerne.

I 1978 tok myndighetene i bruk kredittlovens § 8, noe som innebar direkte regulering av bankenes utlån. (Norges Banks rundskriv nr. 8 av 05.05.78).<sup>86</sup> Hvis denne reguleringsformen ble benyttet over lang tid, kunne den gi uønskete virkninger i banksystemet. Bruk av kredittlovens § 8 ville sikre at ingen banker kunne øke sine totale utlån utover en fastsatt ramme. Bankene kunne da i mindre grad konkurrere med hverandre ved å tilby lån. De banker som til tross for forståelse og kontroll likevel ikke reduserte sine konsumrelaterte lån, ville måtte ta konsekvensene av det ved en tilsvarende lavere vekst til andre låntakere. Samtidig var det problematisk å oppheve § 8 før man hadde nye virkemidler i utlansstyringen. Med

---

<sup>86</sup> Jf også brev av 10.04.78 til Finansdepartementet angående reguleringen av bankenes utlån i 1978.

sikte på å gjøre bankenes låneadgang i Norges Bank til et mer effektivt middel i likviditetspolitikken, vedtok Direksjonen 10.11.78 at Norges Banks likviditetslån til bankene skulle bestå av tre kategorier, automatiske lån (A-lån), betingete lån (B-lån) og særlån (S-lån). Før forslaget ble forelagt Direksjonen, ble det drøftet med representanter fra de to bankforeningene og i møte i Det kredittpolitiske råd. I den nye låneordningen ble A-lånene sterkt begrenset i forhold til gjeldende ordning for ikke-behovsprøvede lån. Lån utover dette, B-lån, ble som hovedregel gitt med forutsetning om den enkelte banks tillatte utlånsvekst i en periode. Etter individuell behandling i Direksjonen ville det fortsatt kunne gis S-lån.

Rammen for A-lånene ble gitt i tre lånetransjer til stigende rente. Lånene ble gitt som dagslån, og ikke som syv-dagers lån som var ordningen i den tidligere låneordningen. Den relative fordelingen av transjestørrelsene mellom de seks to-månedlige låneperiodene i løpet av året, ble noe endret på grunn av nytt likviditetsmønster. Når en bank utnyttet rammen for A-lån fullt ut, ville ytterligere lån i Norges Bank som hovedregel måtte opptas som B-lån. Det ble forutsatt at det ikke skulle være noen behovsprøving for B-lån, men Norges Bank ville stille betingelser om utlånsutviklingen i tiden fremover. B-lån hadde således betydelige likhetspunkter med bruk av § 8. Det ble ikke satt krav til sikkerhet for A- og B-lånene.

### **6.1.3 Sikkerhet for Norges Banks lån til banker**

§ 15 i lov om Norges Bank fra 1892 hadde bestemmelser om at det skulle stilles pant ved utlån på bestemt tid, og for kassekredittlån skulle det også stilles sikkerhet i form av håndfast pant eller i fast eiendom. Reglene ble praktisert slik at Norges Bank i alminnelighet krevde sikkerhet for sine utlån til banker og private. Bestemmelsen hadde likevel ikke vært til hinder for at Direksjonen, etter å ha forelagt spørsmålet for Representantskapet, hadde unnlatt å kreve deponering av verdipapirer som sikkerhet for bankenes generelle likviditetslån. Etter gjeldende regler ble det imidlertid forutsatt at den låntakende bank i sin portefølje hadde verdipapirer som kunne belånes i Norges Bank.

For lån gitt etter særskilt behandling i Direksjonen (S-lån) hadde man uten unntak krevd lånene sikret ved deponering av verdipapirer. Det ble fortrinnsvis krevd sikkerhet i form av ihendehaverobligasjoner, men i enkelte tilfelle ble det også godtatt andre sikkerheter. Deponeringskravet hadde i flere tilfelle skapt problemer for låntakende banker. Stats- og statsgaranterte ihendehaverobligasjoner som var deponert som sikkerhet for lån i Norges Bank, kom til fradrag i likviditetsreserven etter kredittlovens § 4-6 når dette virkemidlet ble brukt overfor bankene. Deponerte papirer kom også til fradrag i bankenes pliktige likviditetsbeholdninger etter forretningsbanklovens § 22 og sparebanklovens § 27. Det var særlig forretningsbanker i distriktene som fikk problemer med deponeringskravet for S-lån.

Spørsmålet om sikkerhet ble vurdert av Direksjon/Representantskap i 1975. Direksjonen pekte innledningsvis på at formålet med sikkerhet var å sikre Norges Bank mot tap hvis låntakeren ikke maktet å innfri sine forpliktelser. I saksfremlegget (repr.j.nr.84 1975) uttalte Direksjonen videre at en vanskelig kunne se at dette i «dagens situasjon» var særlig relevant for forholdet mellom Norges Bank som långiver og bankene som låntakere. Med de rammer som var trukket opp for bankenes virksomhet gjennom banklovgivingen, Bankinspeksjonens overvåking og etableringen av sikringsfond for de to bankgrupper, ble det i saksapirene

anført at behovet for særskilt risikodekning for sentralbankens lån i form av deponerte papirer ikke syntes å være veldig stort. Det ble videre pekt på at det var vanskelig å tenke seg avvikling av en bank på en slik måte at Norges Bank måtte gjøre pantessikkerheten gjeldende. I et slikt tilfelle ville det også være et spørsmål om Norges Bank kunne gå til det skritt å legge beslag på pantet til egen fordel dersom dette for eksempel skulle medføre at vanlige innskytere ikke ble dekket, eller dekningen måtte skje via sikringsfondene. Direksjonen kom derfor til at Norges Bank som alminnelig regel ikke skulle kreve sikkerhet for lån til banker.

Etter at dette forslaget hadde vært drøftet i Den Faste Komité<sup>87</sup>, kom Direksjonen til at den ikke ville foreslå at sikkerhet ble sløffet for kassekredittlån til banker. For denne type lån var sikkerhetskravet klart fastslått i § 15 c i lov om Norges Bank. Direksjonen holdt fortsatt fast ved at lovteksten syntes å gi grunnlag for å gi lån uten sikkerhet for gjeldsbrevlån etter lovens § 15 b. Direksjonen antok imidlertid at det for gjeldsbrevlån burde komme en tilføyelse i reglementets § 21 med følgende tekst: «Gjeldsbrevlån til banker kan gis med løpetid inntil 6 måneder. Direksjonen avgjør i hvilken utstrekning det skal stilles sikkerhet for slike lån».

Direksjonen mente at slike gjeldsbrevlån kunne bevilges i form av en kredittlimit som bankene kunne utnytte ved «anbringelse av egne gjeldsbrev» utstedt til Norges Bank. Løpetid og beløp kunne avpasses etter bankens aktuelle behov innenfor kredittens maksimale størrelse og løpetid. Renten kunne fastsettes av Direksjonen og skulle innkreves etterskuddsvis. Til tross for dette fant Direksjonen det likevel rimelig å kreve at bankene i sin portefølje skulle ha papirer som kunne stilles som sikkerhet for slike lån i Norges Bank, fortrinnsvis ihendehaverobligasjoner. Bankene burde gi Norges Bank en fortegnelse over ihendehaverobligasjoner hvor belåningsverdien svarte til opplåningen i Norges Bank, og avgi en erklæring om at disse ikke kunne stilles som sikkerhet for andre utlån. Representantskapet sluttet seg til Direksjonens forslag til endringer i reglementet og de forutsetninger Direksjonen la til grunn i denne forbindelse.

## 6.2 S-lån og innskudd på særskilte vilkår. Rollen som «lender of last resort»

### 6.2.1 Generelt

Både 1892-loven om Norges Bank og reglementet for Norges Bank var relativt generelt utformet med hensyn til sentralbankens utlånsvirksomhet. Fra gammelt av hadde Norges Bank gitt lån til virksomheter i distrikter med et dårlig utbygd bankvesen. Bankkrisen på 1920-tallet førte også til at Norges Bank måtte overta enkelte engasjementer fra banker som hadde fått økonomiske problemer. Frem til slutten av 1960-årene bevilget Norges Bank i forståelse med myndighetene en rekke utlån til banker og ikke-finansielle foretak med særskilte problemer. Lånene ble gitt med en fast øvre grense, fast rente og ble fortrinnsvis sikret ved deponering av ihendehaverobligasjoner. Lån ble gitt til banker som var utsatt for sterke og uventete likviditetspåkjenninger, for eksempel som følge av innskuddsnedgang eller ekstraordinære kredittbehov. Siden dette var behovsprøvede lån innenfor en generell låneordning, ble de betegnet som lån på særskilte vilkår (S-lån). Formål og omfang av S-lånene gjennomgikk store endringer i løpet av perioden 1945-84, men først etter 1985 ble

---

<sup>88</sup> Saksforberedende organ for Representantskapet og består av medlemmer fra Representantskapet.

bruken av S-lån begrenset til banker med likviditets- og/eller soliditetsmessige problemer og for å beskytte banksystemets stabilitet (LLR-rollen).

### 6.2.2 Norges Banks særskilte lån(S-lån) til banker i perioden 1945-84

Selv om bankenes generelle likviditetssituasjon var svært romslig frem til 1960, trengte noen banker likviditetsstøtte. Slike S-lån ble gitt etter en individuell behandling av Direksjonen. Lånesøknadene var noen ganger knyttet til et helt spesielt lånebehov for en enkeltkunde eller en enkeltnæring, og ikke som en mer generell støtte. Utlånsformene varierte også. I tabell III.8 finnes noen eksempler på søknader om S-lån fra bankene som ble behandlet i perioden 1961-63 og hvilke låneformer som var aktuelle.

Tabell III.8: Eksempler på S-lån til banker før 1965.

Bank	Beløp	Låneform	Begrunnelse	Direksjonsbehandling
<b>Rogalandsbanken</b>	0,95 mill.	Gjeldsbrevlån		24.03.61
<b>Rogalandsbanken</b>	2,0 mill.	Rediskontering gjeldsbrev	Hermetikk-centralen A/S	24.03.61
<b>Realbanken</b>	3,0 mill.	Kassekreditt		14.04.61
<b>Arbeidernes Landsbank</b>	28,5 mill.	Trasseringskreditt <sup>88</sup>		19.05.61
<b>Nordlandsbanken</b>	2,35 mill.	Finansiering av skip	Bodø skipsverft	02.03.62
<b>Privatbanken</b>	3,0 mill.	Trasseringskreditt		25.05.62
<b>Fredrikshalds Kreditbank</b>	3,5 mill.	Trasseringskreditt/rediskonteringskreditt		29.01.63
<b>Bergen Privatbank</b>	50,0 mill.	Likviditetskreditt		21.06.63

Kilde: Norges Bank

Norges Banks generelle låneordning fra 1965 inneholdt et eget punkt om S-lån. Ifølge punkt 5 i reglene ville søknad om slike lån «bli behandlet etter en individuell vurdering hvis særlige hensyn tilsa det». Søknader om S-lån skulle alltid forelegges Direksjonen. Dersom søknaden til Direksjonen dreide seg om banker utenfor virkeområdet til hovedsetet, skulle vedkommende distriktsavdeling av Norges Bank komme med tilråding i saken. De fleste lån ble gitt i form av kassekreditt. Kreditten løp for en bestemt periode, maksimalt ett år. Renten var fast, og praktisk talt uten unntak diskonto + 2,5 prosent p.a. Det ble krevd sikkerhet for disse lånene, fortrinnsvis i form av ihendehaverobligasjoner, men i spesielle tilfelle ble også andre sikkerheter godtatt.

Som det fremgår av tabell III.9 var bakgrunnen for lånene forskjellig. Utover på 1970-tallet hadde vanskelige avsetningsforhold i fiskeriene medført en ekstra likviditetspåkjenning for banker som var spesielt engasjert i fiskerinæringen. Gjennom S-lån til disse bankene bidro Norges Bank til å opprettholde produksjon og sysselsetting i fiskeriene. Informasjonen i tabellene III.8 og III.9 er hentet fra direksjonsprotokollene.

<sup>88</sup> Kreditt som kan disponeres med sjekk (eller veksel).



Tabell III.9: Eksempler på S-lån til banker i perioden 1965-71.

Bank	Beløp	Lånetype	Begrunnelse	Direksjons- behandling
<b>Privatbanken</b>	3,0 mill.	S-lån	Separatkreditt til eksport av fersk lange, høy rentebelastning	Avslag 20.04.65
<b>Sunnmøre Kreditbank</b>	uspesifisert	S-lån	Finansiering av kjøp av grønlandstorsk, tilleggskreditter til SK's kunder	Avslag 06.08.65
<b>Bøndernes Bank</b>	12,0 mill.	S-lån	Byggelån og driftskreditt til Norden-fjeldske Treforedling A/S	Innvilget 12.05.67
<b>Fiskernes Bank</b>	10,0 mill.	S-lån	Uspesifisert	Innvilget 16.01.69
<b>Sunnmøre Kreditbank</b>	1,0 mill.	S-lån	Midlertidig likviditetsslån	Innvilget 18.07.69
<b>Nordlandsbanken</b>	10,0 mill.	S-lån	Uspesifisert	Innvilget 20.02.70
<b>Gjerpen og Solum Sparebank</b>	5,0 mill.	S-lån	Betydelige likviditetsvansker som følge av plasseringsplikt	20.01.70
<b>Finnmarkens Privatbank</b>	3,3 mill.	S-lån	Uspesifisert	Innvilget 20.03.70
<b>Privatbanken</b>	3,0 mill.	S-lån	Førstehåndsomsetningen av grønlandsfisk	Innvilget 08.01.71
<b>Bøndernes Bank</b>	30,0 mill.	S-lån	Forfall mva. for primærnæringen	Innvilget 30.04.71
<b>K-bank, Halden</b>	3,5 mill.	S-lån	Ekstraordinær lageroppbygging, A/S Stangeskovene	Innvilget 27.06.71

Kilde: Norges Bank

I revidert nasjonalbudsjett for 1975 ble det forventet en markert vekst i lagrene av norskproduserte varer. I brev til Finansdepartementet uttalte Norges Bank at man på grunn av tilstramningen i de ikke-behovsprøvede lånene fra 01.01.75 var innstilt på å gi S-lån i noe større utstrekning enn tidligere. Norges Bank informerte i rundskriv nr. 11 av 30.05.75 bankene om at likviditetsproblemer som måtte melde seg for den enkelte bank ville kunne løses ved selektive tiltak, for eksempel lån på særvilkår i Norges Bank. Særlig var Norges Bank innstilt på å yte slike lån for å dekke finansieringsbehov som måtte oppstå som følge av ekstraordinær lageroppbygging.

Dersom en bank var villig til å yte bedrifter særskilt kreditt for å produsere for lager, kunne Norges Bank etter søknad innvilge en tilsvarende kreditt. Slike lån hadde til å begynne med en løpetid på seks måneder, men de ble fornyet hvis bedriftens avsetningssituasjon ikke bedret seg. Ved utgangen av august 1975 beløp disse lånene seg til 520 millioner kroner, mens de ved utgangen av 1976 var redusert til 372 millioner kroner. Det ble bare i begrenset utstrekning gitt nye lagerfinansieringslån i 1976. Eksisterende lån ble fra og med 01.01.76 etter søknad forlenget med 4 måneder om gangen og fra 01.05.76 for to måneder om gangen.

Fra slutten av 1970-årene ble Norges Banks S-lånsordning gjenstand for en gradvis mer restriktiv praksis. S-lånene fikk i økende grad tilknytning til spesielle situasjoner av likviditetsmessig karakter i banker der strukturelle og konjunkturelle forhold også ble vurdert. Hensynet til stabiliteten i hele det finansielle systemet ble ikke trukket inn. Følgende

hovedbegrunnelser ble frem til begynnelsen av 1980-årene benyttet for å innvilge S-lån til banker.<sup>89</sup>

- Ønske om å få gjennomført visse banksammenslutninger for å fremme målsettingen i bankstrukturpolitikken. I slike tilfeller kunne S-lån bli innvilget i forbindelse med bankfusjoner. Fusjonen mellom Sunnmøre Kreditbank og Privatbanken Ålesund (den fusjonerte enheten ble kalt Sunnmørsbanken) i 1975 og fusjonen mellom Sørlandsbanken og Kristiansands og Oplands Privatbank i 1984 er eksempler på dette.
- Særskilte likviditetsmessige forhold slik som stor og upåregnelig innskuddssvikt som følge av uttak av innskudd fra kommuner, fylker, fagforeninger eller andre større innskytere og sesongmessige likviditetspåkjenninger for banker i distrikter med ensidig næringsliv, i første rekke fiskeridistrikter. Eksempelvis fikk Landsbanken tradisjonelt tilsagn om S-lån i forbindelse med de lånegarantier banken stilte overfor lønnsktergruppene i tilfelle arbeidskonflikt.
- Støtte til banker som av spesielle grunner hadde kommet likviditetsmessig uheldig ut i forbindelse med gjennomføringen av visse kredittpolitiske tiltak.
- Støtte til banker som har fått store tap og dermed vesentlig svikt i inntjeningsnivået.
- Bidra til at en bank fikk tilstrekkelig tid til å korrigere en uheldig utlåns-/innskuddsstruktur (begrunnelsen ble anvendt i forbindelse med innføringen av B-lån i 1979).
- Spesielle konjunkturbestemte forhold. I 1975 ble det for eksempel innvilget lån til banker som ga lån til finansiering av lagring av treforedlingsprodukter og metaller.

Norges Banks direksjon godkjente 11.05.84 at S-lånene i større grad skulle være rettet mot tilfeller der problemene hadde sin bakgrunn i den enkelte banks drift og som støtte til banker som hadde fått store tap. Det burde knyttes klare vilkår til slike S-lån, for eksempel vilkår om å bedre balansen mellom innskudd og utlån, direkte påbud om nedtrapping av utlånene generelt eller til visse sektorer, eller andre pålegg om bestemte tilpasninger. Det ble videre gitt uttrykk for at S-lån også kunne brukes som et hjelpemiddel til å få gjennomført visse banksammenslutninger. Som det fremgår av tabell III.10 medførte den mer restriktive praksisen for S-lån en merkbar nedgang i antall søknader, og flere banker fikk nå avslag på slike lånesøknader. Mens det var 52 løpende S-lån pr. 31.12.76, var antallet redusert til 3 pr. 31.12.84.

Tabell III.10: Utviklingen i S-lån 1976-86. Antall og millioner kroner.

	1976	1979	1982	1984	1986
<b>Antall</b>	52	11	16	3	1
<b>Bevilgete utlån (mill. kroner)</b>	798	650	323	235	165

Kilde: Norges Bank

Det siste store S-lånet før bankproblemer i perioden 1988-92 var S-lånet på 200 millioner kroner til Sørlandsbanken. Lånet ble innvilget 02.01.84, hadde syv års løpetid og renten ble fastsatt til diskonto + 2 prosent p.a. Bakgrunnen for lånet var å lette omstillingen ved

<sup>89</sup> Notat til Hovedstyret av 21.08.87, «S-lånsordningen/Prinsipielle kriterier».

fusjonen mellom Kristiansands og Oplands Privatbank og Sørlandsbanken. Fusjonen var i samsvar med de målsettinger myndighetene hadde for den fremtidige bankstrukturen. Allerede i 1980 hadde Norges Bank gitt forhåndstilsagn om direkte likviditetsstøtte på 200 millioner kroner. Forhandlingene brøt imidlertid sammen, og lånet ble derfor først gitt i 1984.

### **6.2.3 Særskilte innskuddsordninger**

I tillegg til låneordningene vedtok Norges Banks representantskap i februar 1975 en ordning som gikk ut på å plassere innskudd i forretnings- og sparebankene. Innskuddsordningen tok sikte på å få i stand en viss distriktsmessig oppmyking av de kredittpolitiske tiltakene som til enhver tid var i bruk. Innskuddene skulle gis til banker med problemer av mer varig art, det vil si i distrikter med vanskelige sysselsettingsforhold og generelt dårlige kredittmuligheter. Problemene var imidlertid forskjellige fra landsdel til landsdel, og i første omgang ble ordningen benyttet for banker i Nord-Norge, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, deler av Møre og Romsdal samt enkelte indre områder i Sør-Norge. Ved vurdering av hvorvidt innskudd skulle plasseres, ble det lagt vekt på bankens generelle stilling, for eksempel innskudds- og utlånsutviklingen og likviditetssituasjonen. Det var Direksjonen som traff vedtak om plassering i de enkelte banker, men det ble innhentet uttalelse fra Norges Banks distriktsavdelinger i saker som vedrørte banker i deres distrikter. Innskuddene fra Norges Bank ble plassert som 18 måneders innskudd.

På begynnelsen av 1980-tallet benyttet Norges Bank således to typer virkemidler for å yte enkeltbanker særskilt støtte - innskudd og S-lån. Likviditetsstøtte fra Norges Bank ble reservert til banker i kapitalfattige distrikter, og som hadde så dårlig driftsøkonomi at de ikke klarte å opprettholde den utlånsvekst myndighetene ønsket ved hjelp av opplåning i pengemarkedet. Støtten skulle dessuten benyttes som virkemiddel for å unngå at fusjonsmodne banker valgte løsninger i strid med målsettingene for bankstrukturen. Innskuddsordningen ble brukt som mer langsiktig støtte, mens S-lån var støtte til banker med kortvarige likviditets- eller driftsmessige problemer og som et virkemiddel for å fremme bestemte løsninger i strukturspørsmål.

I praksis ble grensen for tildeling av S-lån og innskudd flytende og vanskelig å praktisere. På direksjonsmøtet 11.05.84 ble det bestemt at innskuddsordningen skulle være en generell likviditetsstøtte til banker i kapitalfattige distrikter og som støtte til enkeltbanker med spesielle problemer (hvor en tidligere hadde gitt S-lån). Det ble vedtatt at 150 millioner av innskuddsrammen skulle være termininnskudd på 6 måneder i enkeltbanker med spesielle problemer, og oppfylle enkelte av de mål som ikke lenger skulle dekkes av S-lånsordningen. Den resterende del av rammen (370 millioner kroner) skulle avløse de tidligere 18 måneders termininnskuddene, få en løpetid på 12 måneder og var ment som generell likviditetsstøtte til banker i kapitalfattige distrikter. Innskuddene kunne som tidligere plasseres direkte i filialer etter kriterier som Norges Banks avdelinger fant rimelige. Renten ble satt lik renten på Folketrygdens 18-måneders innskudd i Norges Bank. Med en faktisk pengemarkedsrente på 13,5 prosent ble innskuddsrenten satt til 11 prosent. Renten skulle justeres i takt med trendmessige endringer i dette markedet. Norges Banks distriktsavdelinger ble gitt bestemte kvoter av rammebeløpet som de fritt kunne benytte. Slike kvoter ble gitt til 13 avdelinger, hvorav Bergen med 67, Tromsø med 65 og Bodø med 53 millioner kroner fikk mest. Skien

med 7,5, Gjøvik med 4 og Drammen med 1 million kroner fikk minst. 7 avdelinger; Stavanger, Kristiansand, Arendal, Larvik, Fredrikstad, Halden, Kristiansund, inngikk ikke i totalrammen.

### 6.3 Norges Banks direkte utlån til næringsvirksomhet

#### 6.3.1 Utlån av egne midler

Tradisjonelt hadde Norges Bank hatt betydelige direkte utlån til forretningsvirksomhet. Midt på 1950-tallet var det en viss økning i disse utlånene fra Norges Bank. Dette skjedde spesielt ved distriktsavdelingene. Særlig økte driftskredittene til landbrukets omsetningsforetak. Utlånene var begrunnet med nedslaktningen av storfe som følge av tørkeskadene sommeren 1955, noe bankene ikke så seg i stand til å finansiere. En forutsetning for disse utlånene var at de skulle være avvirket innen høsten 1956, og at de ikke skulle benyttes til investeringsformål. I 1957 ga imidlertid Direksjonen de lokale avdelingene i Sør-Norge pålegg om å si opp de forretningsmessige kredittene Norges Bank fortsatt hadde. Flere av disse var kreditter som Norges Bank hadde overtatt i 1920- og 30-årene, men som etter hvert burde ha blitt overført til det private bankvesen. I Nord-Norge ville Norges Bank i en viss grad fortsatt være innstilt på å gi kortsiktige driftskreditter, men det var ønskelig at også disse etter hvert ble overtatt av private banker. Norges Bank ville ikke under noen omstendighet lenger yte investeringskreditter.

I årstalen i 1958 trakk Brofoss opp rammene for Norges Banks utlån direkte til næringslivet og banker:

- Norges Bank var innstilt på å medvirke til å dekke kredittbehovene i Nord-Norge i samarbeid med bankene ved midlertidig overtakelse av bestående kreditter og ved deltakelse i såkalte a meta-forretninger (det vil si lån gitt i fellesskap med annen bank).
- Kreditter ville som en hovedlinje ikke bli gitt i Sør-Norge hvor det er et vel utbygd banksystem.
- For de statsgaranterte fiskelån ville maksimumsgarantien og utviklingen av fisket bestemme omfanget av utlån.
- Direkte lån til fiskelånskunder burde i tilfelle bare gis sammen med private banker.
- Ikke i noe tilfelle ville Norges Bank gi lån hvis kredittbehovet kunne dekkes gjennom private banker, det gjaldt også Nord-Norge.
- Norges Bank ville unngå å gi direkte kreditter til en eller noen av flere konkurrerende firmaer og ville (som hittil) fortrinnsvis gi kreditter til jordbrukets økonomiske sammenslutninger og til enkeltbedrifter som ikke sto i konkurranseforhold til andre.
- Investeringskreditter måtte også i Nord-Norge gis av private banker eller gjennom særskilte statsbanker.
- Norske banker ville kunne skaffe seg kreditt i Norges Bank gjennom rediskonteringer eller ved kortsiktige lån mot deponering av verdipapirer
- Innskudd fra Norges Bank i private banker ville ikke kunne komme på tale

Lånene fra Norges Bank ble ofte gitt sammen med en annen bank. Tanken var at den private banken skulle overta engasjementet etter hvert. Tabell III.11 viser eksempler på kreditter hvor Norges Bank var kredittgiver sammen med andre banker.

Tabell III.11: Eksempler på Norges Banks utlånsengasjementer sammen med andre banker.

Bedrift	Samarbeidende bank	Beløp	Direksjonsbehandling
<b>Bodø Skipsverft og Mek. Verkstad A/S, Bodø</b>	Nordlandsbanken	0,5 mill.	28.04.61
A/S Findus, Oslo	Andresens Bank	3 mill.	27.10.61
<b>Rogaland Felleskjøp</b>	Bøndernes Bank	11,1 mill.	06.04.61
<b>Salten Skogindustri A/S</b>	Nordlandsbanken	3 mill.	19.10.61
<b>Grøtvågen Verft, Kyrksæterøra</b>	Forretningsbanken	2 mill.	26.04.63
A/S Arbor Hattfjelldal	Forretningsbanken og Den Nordenfjeldske Kreditbank	1,25 mill.	15.10.65
<b>S/L Nord-Norges Salgslag, Harstad</b>	Fiskernes Bank	3 mill.	10.05.68
<b>Diverse fiskelån (9 stk)</b>	Nordlandsbanken	8,7 mill.	13.06.68
<b>Nordic Group</b>	Sunnmøre Kreditbank	10 mill.	15.05.70
<b>Felleskjøpet, Oslo</b>	Bøndernes Bank	5 mill.	28.05.71

Kilde: Norges Bank

En forutsetning for Norges Banks utlån til næringslivet var at det dreide seg om kreditter som de private banker ikke var villige eller i stand til å gi. Søknad om slike lån måtte derfor ha med dokumentasjon på at vedkommende bedrift ikke fikk lån i det private bankvesen. Det var også et krav at lånene skulle gå til samfunnsmessige høyt prioriterte formål og/eller at næringsvirksomheten hadde vesentlig betydning i vedkommende distrikt. Utlånene var utelukkende driftskreditter. For Norges Bank var det ønskelig å komme ut av disse låneforholdene, men det viste seg ofte å være problematisk. Det siste utlånet av Norges Banks egne midler til næringsvirksomhet (utenom de statsgaranterte fiskelånene) ble derfor først avvirket i 1993.

### 6.3.2 Statsgaranterte fiskelån og ekstraordinære låneordninger

Ordningen med statsgaranterte fiskelånene startet i 1921. Under denne ordningen ga Norges Bank utlån til bedrifter på Vestlandet, Trøndelag og i Nord-Norge med virksomhet i tilknytning til fiskerinæringen. Stortinget vedtok en garantiramme og fastsatte lånevilkårene. Renten på disse lånene var diskonto + 1,0 prosent + 0,5 prosent provisjon av bevilget beløp. Provisjonen og den ene prosenten av renten skulle settes av til et reservefond til dekning av mulige tap under ordningen. Fordelingen av lånene i de enkelte distrikter ble vurdert og avgjort av Norges Bank i samråd med et eget utvalg for de statsgaranterte utlån, oppnevnt av Finansdepartementet. I utvalget møtte representanter fra Finansdepartementet, Fiskeridepartementet og Norges Bank. Stortinget fikk årlig rapport om utviklingen i bruken av ordningen. De statsgaranterte fiskelån opphørte i 2001, jf St.prp. nr. 61 (1999-2000) og Innst. St. nr. 220 (1999-2000). I tillegg til de statsgaranterte fiskelånene administrerte Norges Bank på 1960-, 1970- og 1980-tallet flere øremerkete låneordninger som Stortinget bevilget i forbindelse med særlige problemer i fiskerinæringen.

## 7. Opplagg for krisehåndtering

### 7.1 Bakgrunn

For å kontrollere risikoeksponering og soliditet i bankene gjennomførte Bankinspeksjonen på begynnelsen av 1950-tallet rundt 500 tilsyn pr. år.<sup>90</sup> På 1960-tallet førte de nye kredittpolitiske reguleringene til at de tradisjonelle tilsynsoppgavene ble vurdert som mindre viktige, og på slutten av 1970-årene ble det kun utført 50-60 tilsyn årlig. En hovedutfordring for myndighetene ble å hindre omgåelser av de fastsatte kreditt- og valutareguleringer, og i dette arbeidet hadde Norges Bank en sentral oppgave. I perioden 1945-84 fant det ikke sted noen alvorlige kriser i banksektoren, og ingen forretnings- eller sparebanker ble satt under offentlig administrasjon. Som omtalt i III.7.3 nedenfor hadde flere mindre forretnings- og sparebanker likviditetsmessige og i noen tilfelle soliditetsmessige problemer, men disse ble håndtert av bankenes sikringsfond. Norges Banks S-lån og andre midlertidige tiltak ovenfor bankene i denne perioden var i hovedsak knyttet til strukturpolitiske og næringsøkonomiske forhold, og ble ofte koordinert med Bankinspeksjonen. Siden representanter fra Norges Bank satt i styrene for sikringsfondene og var orientert om de tiltak som ble bestemt, ble Norges Banks egne tiltak i noen tilfelle samordnet med fondenes tiltak.

### 7.2 Norges Banks ansvar for å redde forretningsbanker: Getz Wold erklæringen

I NOU 1976:52 «Om demokratisering av forretningsbankene» er det (s. 154-155) en omtale av spørsmålet om sentralbankens støtte til forretningsbanker som har problemer. I rapporten ble det vist til at egenkapitalandelen i mange utenlandske banker hadde gått ned. Etter at bankene i 1973 og 1974 fikk omfattende tap både i USA og Europa, ble dette temaet spesielt aktuelt. I et notat til Demokratiseringsutvalget ga sjefdirektør Knut Getz Wold uttrykk for sitt syn på sentralbankens likviditetsforpliktelser overfor bankene. Han viste til de alvorlige internasjonale smittevirkninger som bankproblemer i 1973-74 førte til, og fremholdt:

«Etter at en rekke banker blant annet i Vest-Tyskland og USA og en britisk datterbank i Sveits kom i vansker i 1974, utkrystalliserte det seg etter hvert en politikk som i praksis betyr at neppe noen av industrilandenes sentralbanker i dag vil la en forretningsbank innstille sine betalinger uansett hva som er årsaken til bankens vanskeligheter. De alvorlige kjedereaksjonene av bankinnstillingene har ført til at forpliktelsen til likviditetsstøtte er blitt alminnelig godtatt: dette er kommet til uttrykk gjennom samråd mellom 10-landsgruppen og den sveitsiske sentralbank i Basel.»

Getz Wold viste så til et kommuniqué som ble sendt ut etter møtet hvor det blant annet het:

«The Governors also had an exchange of views on the problem of the lender of last resort in the Euromarkets. They recognized that it would not be practical to lay down in advance detailed rules and procedures for the provision of temporary liquidity. But they were satisfied that for that purpose means are available and will be used if and when necessary».

I notatet fortsatte Getz Wold:

---

<sup>90</sup> Ecklund og Knutsen, s 240-242.

«Enigheten omfatter også felles retningslinjer for støtte til de datterbankene som opererer i Euromarkedet, om en slik støtte skulle bli nødvendig. Det er på det rene at eierbankene her vil tre inn om det skulle bli påkrevd. For Englands vedkommende, der de viktigste av disse bankene ligger, har denne enigheten kommet til uttrykk i brevveksling mellom datterbankene og Bank of England. Det dreier seg om en faktisk, men ikke formelt bindende støtteforpliktelse. Om nødvendig vil så sentralbankene i vedkommende land der eierbanken ligger, tilføre likviditet til disse dersom det skulle bli nødvendig på grunn av støtte til datterbankene. Også her er det tale om en faktisk, men ikke om en formell forpliktelse.

Norge er ikke medlem av 10-landsgruppen og er for så vidt ikke bundet av den inngåtte forståelsen. Men også vi er blitt holdt orientert, og en må i praksis regne med forståelsen som retningsgivende også for Norges Bank. Bankinspeksjonen er holdt orientert og samarbeider med bankinspeksjonene i de andre nordiske landene om den praktiske gjennomføringen i forhold til datterbankene i utlandet som eies av nordiske forretningsbanker enkeltvis eller i fellesskap.

Sentralbanksjefene i 10-landsgruppen og Sveits har etablert en fast ekspertkomité for å ha overoppsyn med gjennomføringen av retningslinjene på dette området og rapportere til sentralbanksjefene. Mr. George Blunden i Bank of England er formann i denne komitéen. Da Norge som nevnt ikke er medlem av 10-landsgruppen, er Norges Bank ikke representert der.

Men konklusjonen er likevel helt klar: Norges Bank vil under ingen omstendigheter la en norsk forretningsbank innstille betalingene. Den vil også tilføre vedkommende eierbank tilstrekkelig likviditet for å hindre at en datterbank i utlandet, der en norsk forretningsbank er eieeier eller deleier, må innstille sine betalinger. Norges Banks villighet til å yte tilstrekkelige likviditetslån slik at en bank vil kunne fortsette sine betalinger, innebærer ikke at vedkommende bank vil kunne regne med å fortsette sin virksomhet uendret. Årsakene til at en slik ekstraordinær likviditetstilførsel er blitt nødvendig, vil bli tillagt vekt. Norges Bank vil kunne stille bestemte vilkår for sin likviditetsstøtte, for eksempel når det gjelder bankens ledelse. Denne forpliktelse er det imidlertid ikke hensiktsmessig at det blir fastsatt lovbestemte regler om eller prosedyre for på forhånd, på grunn av at forholdene på det nasjonale og de internasjonale penge- og valutamarkedene endres raskt og vurderinger vil kunne endres med disse forhold.

Finansminister Per Kleppe har for sitt vedkommende i Stortinget gjort klart at det i praksis ikke vil kunne bli tale om å tillate en norsk bank å innstille sine betalinger.»

Som omtalt i kapittel IV oppfattet utenlandske banker Getz Wold-erklæringen som en garanti for sine lån til norske banker. Dette bidro trolig til at en betydelig del av bankenes kraftige utlånsvekst omkring midten av 1980-tallet ble finansiert av lån fra utenlandske banker, en opplåning som hadde flere betenkelige sider.

## 7.3 Bankenes sikringsfond

### 7.3.1 Sikringsfond før 1961

Sparebankenes sikringsfond ble opprettet 21.07.21 og lovfestet i 1924. 147 sparebanker sluttet seg til ordningen i 1921 og fondet var på 5,8 millioner kroner.<sup>91</sup> Halvparten var innskudd, det resterende var garantier. Fondets midler skulle benyttes til innskudd i sparebanker som hadde problemer. Forutsetningen var at det måtte godtgjøres at banken var levedyktig og at allmenne hensyn talte for at banken fikk fortsette sin drift. Underskudd skulle normalt garanteres av det lokale kommunestyret eller fylkesting. Støtte skulle som regel ikke gis med mindre det ble gitt tilsvarende støtte av statskassen og av Norges Bank.

Loven om aksjebanker av 04.04.24 inneholdt ikke en tilsvarende bestemmelse om sikringsfond, selv om Norges Bank hadde påpekt dette forholdet ved høringen av forslaget til ny aktiebanklov. Allerede 03.06.24 anmodet Odelstinget Regjeringen om å utrede spørsmålet om å opprette et sikringsfond for aksjebankene for å sikre innskyterne mot tap av deres innskudd. Forslaget til «Innskuddssentral», som en departemental komité la frem i 1928, representerte en oppfølging av Odelstingets anmodning. Innskuddssentralen skulle skaffe levedyktige aksje- og sparebanker nødvendige likvider. I januar 1932 sendte Norske Bankfunksjonærers Forbund et forslag til Storting og Regjering om opprettelse av en «Nasjonalkontobank». Denne banken skulle stå som garantist for publikums innskudd på «nasjonalkonti» i alle banker som tilfredsstilte visse krav. I 1938 oppnevnte Bankforeningen en komité som også hadde representanter fra Norges Bank og Bank og Sparebankinspeksjonen. Komitéen foreslo i juni 1938 å opprette «Private Aksjebankers Garantifond», og på Bankforeningens årsmøte senere på året ble det enstemmig anbefalt å opprette et frivillig garantifond. Fondet fikk tilslutning av 87 av landets 105 aksjebanker (jf St.meld. nr. 29 for 1939). I 1957 ble fondets navn endret til «Norske Forretningsbankers Garantifond». I begynnelsen av 1958 var 70 av landets 74 forretningsbanker medlemmer. Disse bankene representerte 99,85 prosent av forretningsbankenes samlede aksjekapital.

### 7.3.2 Sikringsfond etter forretnings- og sparebanklovene av 1961

For forretningsbankene ble en lovbestemt sikringsordning først bestemt i forretningsbankloven fra 1961. Selv om forretningsbankene i 1938 hadde opprettet et frivillig garantifond, var forslaget om å opprette og lovregulere Forretningsbankenes sikringsfond en viktig nyskaping. Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond ble regulert av henholdsvis forretningsbank- og sparebanklovene av 1961. Begge sikringsfondene hadde som formål å støtte medlemsbankenes virksomhet og sikre oppfyllelse av deres skyldnader. Innskyterforsikringen har hatt to hovedformål:

- Beskytte husholdninger og andre mindre investorer som har behov for risikofri og fullstendig likvid plassering.
- Forhindre at finansiell panikk utviklet seg ved at innskytere trekker midler ut av banksystemet.

---

<sup>91</sup> Rygg, Nicolai, «Norges Bank i mellomkrigstiden», Oslo 1950.



Bestemmelsene for sparebankene og for forretningsbankene innebar at fondene kunne yte støtte i form av innskudd i en utsatt bank eller overta noen av bankens utlån. Fondene kunne også gi garantier for problembankens forpliktelser. Disse virkemidlene kunne være aktuelle både ved fortsatt drift av banken og ved fusjonering, og innebar at en sikret bankens kreditorer. Sikringsfondene kunne knytte vilkår for støtten til problembanker, herunder hvordan virksomheten skulle drives, fusjoner, overføring av aktiva, utlånspolitikk med videre.

Lovbestemmelsen for Sparebankenes sikringsfond innebar at alle innskudd var garantert uten noen beløpsgrense. Ikke bare mindre innskytere i personsektoren, men også større bedriftskunder og finansinstitusjoner utenom banker var dekket. Forretningsbankenes sikringsfond hadde ikke noen tilsvarende bestemmelse. Ordinære innskytere og andre kreditorer i forretningsbankene hadde i prinsippet ikke noe juridisk krav på støtte fra Forretningsbankenes sikringsfond. I praksis ble det antatt at det neppe ville være særlig forskjell mellom hvordan de to sikringsfondene dekket tap fra andre innskytere enn banker, men det forutsatte et eksplisitt vedtak i styret til Forretningsbankenes sikringsfond. Hvert år skulle forretningsbankene innbetale til sitt fond en avgift som svarte til 1 ½ promille av forvaltningskapitalen til fondet nådde 2 prosent av samlede innskudd fra andre enn banker. Sparebankene skulle hvert år innbetale ½ promille av forvaltningskapitalen inntil 1 ½ prosent av samlet forvaltningskapital var nådd.<sup>92</sup> I den grad disse mål ikke var nådd skulle differansen dekkes opp med garantier fra medlemsbankene.

Forretningsfører og sekretariat for sikringsfondene var lagt til Bankforeningen og Sparebankforeningen. Norges Bank og Bankinspeksjonen hadde en representant hver i sikringsfondenes styre, men bankene hadde flertall med fem styremedlemmer. Styrene i begge fondene hadde fullmakt til å vedta støttetiltak som kunne bidra til fortsatt drift av banken eller bidra til å få i stand fusjon med en annen bank. Det var nedfelt i banklovene at Bankinspeksjonen hadde den initierende rolle ved beslutning om inngrep overfor enkeltbank som var illikvid eller hadde sviktende soliditet. Sikringsfondene ble koplet inn overfor enkeltbanker etter melding fra Bankinspeksjonen eller søknad fra den enkelte bank. De to sikringsfondenes opplegg for løsning måtte imidlertid godkjennes av berørte myndigheter, og Bankinspeksjonen var ansvarlig for å erklære en institusjon for insuffisient og initiere en prosess med sikte på avvikling, refinansiering eller fusjonering.

De to fondene førte noe ulik praksis hva angikk kriterier for inngrep/støttetiltak i sine medlemsbanker. Sparebankenes sikringsfond var mer aktiv i overvåkingen av sine medlemsbanker enn Forretningsbankenes sikringsfond, og sparebankene ble i større grad enn forretningsbankene fulgt opp med støttetiltak når de var i vanskelige situasjoner. Dette skyldtes at Sparebankenes sikringsfond hadde et eget fondssekretariat som Bankinspeksjonen, med hjemmel i sparebankloven, hadde delegert myndighet til å granske medlemsbankenes regnskaper og revisjonsforhold. For begge sikringsfondene var det Bankinspeksjonen som godkjente om støtten som ble gitt var tilstrekkelig eller ikke.

Mens Forretningsbankenes sikringsfond i perioden 1961-84 bare var involvert i noen få enkeltsaker, innebar kombinasjonen av et høyt antall små sparebanker og et aktivt sekretariat

---

<sup>92</sup> Senere ble satsen hevet til 1,5 promille også for sparebankene.

at Sparebankenes sikringsfond engasjerte seg i relativt mange enkeltsaker i denne perioden. Dette gjaldt utelukkende problemer i små sparebanker. Støtte ble gitt dels i form av garantier mot tap, dels i form av støtteinnskudd for å bedre likviditeten. Årsaken til at enkelte sparebanker kom i problemer var forskjellige; dårlig ledelse, mislighold i banken og dårlig drift/tap på store engasjementer. I noen av tilfellene førte problemene til at problembanken ble fusjonert med en nærliggende større bank. Støtteinnskuddene varte et bestemt antall år, og skulle deretter nedbetales over en angitt periode.<sup>93</sup>

#### **7.4 Tilfellet Norinvest – første tilfelle av finansiell ustabilitet etter 2. verdenskrig**

Høsten 1977 hadde Bankinspeksjonen foretatt undersøkelser i finansieringsselskapet Norinvest.<sup>94</sup> Selskapet hadde lidt store tap, vesentlig på grunn av utlån til skipsnæringen, og den økonomiske stillingen ble av Bankinspeksjonen karakterisert som «insuffisient». Årsaken var krisen i næringen som startet midt på 1970-tallet. Bankinspeksjonen henvendte seg derfor til banker og forsikringsselskaper som var aksjonærer i Norinvest, og anmodet disse om å sette selskapet i stand til videre drift ved omgående å tilføre ny kapital. Bankinspeksjonen ba også om at Norges Bank støttet opp om selskapet. Direksjonen drøftet saken i sitt møte 25.11.77. Under drøftingene var det ulike oppfatninger. Det var imidlertid enighet i Direksjonen om at det ville være av betydning for tilliten til det norske kredittsystemet at selskapet unngikk konkurs, og at det fikk anledning til å fortsette sin virksomhet. Direksjonen støttet derfor Bankinspeksjonens henvendelse til aksjonærene om å sørge for en sanering av selskapets økonomi, selv om det ikke forelå juridisk forpliktelse for selskapene til å bidra med ytterligere kapital. Norges Bank kunne ikke gi Norinvest direkte lån, men ville om nødvendig vurdere støtte i form av lån på særvilkår til de involverte banker.

Våren 1978 var Norinvest på konkursens rand, og forsøkene med å refinansiere selskapet førte ikke frem. En valgte derfor å foreta en form for styrt avvikling.<sup>95</sup> Bankinspeksjonen gjennomførte en omfattende gransking av Norinvest og Andresens Bank, som hadde hatt et nært forhold til Norinvest og hadde tapt mye på avviklingen. I en rapport fra 1979 skrev Bankinspeksjonen at Andresens Bank hadde et større tapspotensial enn tapene i Norinvest. Dette var en medvirkende årsak til at Andresens Bank ble fusjonert med Kreditkassen i 1980. I sin bok «Vern mot kriser? – norsk finanstilsyn gjennom 100 år» skriver Gunhild J. Ecklund og Sverre Knutsen:

«Norinvest- og Dovresakene ble på mange vis et stormvarsel om at etterkrigstidene stabilitet i finanssektoren var brutt. En ny ustabilitet hadde kommet inn med økt kompleksitet, økt internasjonalisering og økt usikkerhet i finansmarkedene. Det var symptomatisk at Norinvests største tap kom på internasjonale engasjementer i forbindelse med finansiering av greske rederes spekulasjonsinvesteringer i shipping.»

---

<sup>93</sup> Eksempelvis behandlet Sparebankenes sikringsfond i perioden 1970-84 37 saker om garantier/ støtteinnskudd.

<sup>94</sup> Norinvest var et selskap stiftet av Pallas-gruppen og en del banker i 1960 for å drive finansieringsvirksomhet i form av utlån og garantier.

<sup>95</sup> På forsikringsforeningens hjemmeside står det imidlertid: «En gruppe på i alt 19 banker og 10 forsikringsselskaper gikk inn og reddet Norinvest, blant annet ved tilførsel av 68,7 mill. kroner i ansvarlig lånekapital.

## Kapittel IV: 1985-93 – Bankkrisen og fokus på finansiell stabilitet

### 1. Hovedbildet

Gjennom 1980-årene ble kredittmarkedene deregulert og penge-, kreditt og valutapolitikken lagt om. Mange av liberaliseringstiltakene ble imidlertid iverksatt før alle forutsetningene for at en markedsbestemt utvikling skulle gi et godt resultat var på plass. En nokså tilfeldig sekvensering av politikkendringene, som for eksempel oppheving av utlånsreguleringen mens rentenivået var politisk bestemt og skattesystemet subsidierte prisen på kreditt, førte til en kraftig utlånseksponering i årene 1983-87. Dette resulterte i tiltakende bankproblemer fra 1988 og en systemkrise i 1991-92, noe som medførte at arbeidet med finansiell stabilitet fikk økende fokus i perioden 1985-93. En omfattende omorganisering i 1985-86, sammen med nedtrapping og delvis avvikling av Norges Banks kontrolloppgaver og andre administrative oppgaver på finanssektorområdet, la forholdene til rette for sterkere fokus på kjerneoppgaver som overvåking av og stabilitet i finanssektoren. Bortsett fra å definere Norges Banks ansvar på betalingssektorområdet inneholdt ikke den nye sentralbankloven av 1985 særlig klarere formuleringer om Norges Bank oppgaver og ansvar på finanssektorområdet. Sentralbankloven var imidlertid så generelt utformet at Norges Bank i relativt stor grad kunne påta seg de oppgaver som den fant formålstjenlig på dette området.

I lys av erfaringene med håndteringen av bankproblemene mot slutten av 1980-årene ble rollefordelingen mellom Norges Bank, Kredittilsynet, Finansdepartementet og sikringsfondene trukket klarere opp. Det ble fastlagt at det var ikke sentralbankens oppgave å gi soliditetsstøtte, i forståelse med Finansdepartementet, uten at saken også var forelagt Stortinget. Alt i alt fungerte samarbeidet mellom sikringsfondene, Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank – og fra våren 1991 med Statens Banksikringsfond – meget bra i bankkriseårene 1988-93. Ved Hovedstyrets vedtak av 03.10.90 om nye hovedmål og strategiske retningslinjer for Norges Bank ble finansiell stabilitet klarere definert som en kjerneoppgave for Norges Bank. Etter dette har videreutvikling av dette ansvaret vært en viktig sentralbankoppgave. Samtidig førte avskaffelsen i 1990 av ett av de tidligere hovedmålene, «å bidra til et levedyktig næringsliv i distriktene», til at Norges Banks målformuleringer ble mer i samsvar med sentralbanker det var naturlig å sammenligne seg med.

### 2. Lovgivning

#### 2.1 Ny lov om Norges Bank

##### 2.1.1 Generelt

Finansdepartementet nedsatte i januar 1968 et bredt sammensatt utvalg som skulle gjennomgå sentralbanklovgivingen og komme med forslag om å endre eller erstatte denne. Utvalget ble ledet av høyesterettsdommer Rolv Ryssdal (senere høyesterettsjustitiarius). Medlem fra Norges Bank var kontorsjef Karl Skjæveland. Norges Bank var dessuten representert i sekretariatet for utvalget. Ryssdal-utvalget avga først 23.09.83 sin utredning «Lov om Norges Bank og pengevesenet» (NOU 1983:39). Utvalget mente at en ny lov burde ha en

formålsbestemmelse som ga sentralbankens ledelse rettleiding i bruken av de fullmakter som skulle gis Norges Bank. Sentralbanken burde fortsatt være et frittstående offentlig organ med stor reell innflytelse på penge-, kreditt- og valutapolitikken, og Norges Banks lovbestemte oppgaver og myndighet burde bygges videre ut. Samtidig var det viktig å holde fast ved at det er regjeringens oppgave å trekke opp hovedlinjene for den økonomiske politikken, og at Regjeringen overfor Stortinget har ansvar for den politikken som blir fulgt. Som påpekt nedenfor ga Ryssdal-utvalgets forslag til formålsbestemmelse likevel ikke særlig veiledning vedrørende sentralbankens rolle verken for pengepolitikken eller for finanssektorområdet.

Norges Banks høringsuttalelse (Direksjonen<sup>96</sup>) av 27.04.84, der hvert av lovforslagets 30 paragrafer blir drøftet, er publisert i Norges Banks skriftserie nr. 14 (1984). Direksjonens forslag reflekterte at den på flere områder hadde andre synspunkter enn Ryssdal-utvalget med hensyn til sentralbankens stilling og oppgaver. Representantskapet<sup>97</sup> i Norges Banks avga egen uttalelse 28.06.84, som er gjengitt som vedlegg til Norges Banks skriftserie nr. 14. I lys av at Ryssdal-utvalget bare hadde dissenser på noen få punkter, kan det reises spørsmål om det under utvalgsarbeidet var tilstrekkelig nær kontakt mellom Norges Banks toppledelse og sentralbankens representant og sekretariatsmedlemmer i lovutvalget.

I Norges Banks skriftserie nr. 13 (1984), «The Central Bank and Political Authorities in some Industrial Countries» ble lovgiving og praksis i 17 sentralbanker gjennomgått. Utredningen ble utarbeidet av visesentralbanksjef Skånland på grunnlag av noen ukers studieopphold i International Monetary Fund (Washington D.C.) høsten 1982. I utredningen, som i betydelig grad ble trukket på i Norges Banks høringsuttalelse, drøftes de internasjonale utviklingstendensene for sentralbanklovgiving, rollefordeling mellom sentralbanker og politiske myndigheter og sentralbankens rolle i forhold til de finansinstitusjoner den skal overvåke og regulere.

I Ot.prp. nr. 25 (1984-85) presenteres Ryssdal-utvalgets tilrådinger, høringsuttalelsene og Finansdepartementets vurderinger og utkast til lov om Norges Bank og pengevesenet. Med unntak av Fremskrittspartiets medlem, Carl I. Hagen, var alle finanskomitéens medlemmer enige i alle lovforslagene fra Finansdepartementet. Bare Hagen gikk inn for å gi Norges Bank større selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter. Bortsett fra Finansdepartementets språklige og mer redaksjonelle endringer i lovutkastet, var den vedtatte loven i hovedsak i samsvar med Ryssdal-utvalgets forslag. Norges Banks mange endringsforslag ble i svært liten grad hensyntatt. 24.05.85 sanksjonerte Kongen den nye loven om Norges Bank og pengevesenet, og 09.09.85 trådte loven i kraft.

I perioden 1985-93 ble det bare foretatt mindre endringer i den nye sentralbankloven. Stortinget vedtok 14.12.88 endringer i sentralbanklovens paragraf 5 og 8.

---

<sup>96</sup> I den nye sentralbankloven ble betegnelsen Direksjon erstattet med Hovedstyre. Hovedstyret har den utøvende og rådgivende myndighet etter sentralbankloven, men kan gi sentralbanksjefen særskilt fullmakt til å avgjøre saker.

<sup>97</sup> Representantskapet fører tilsyn med at reglene for Norges Banks virksomhet blir fulgt. Det består av 15 medlemmer valgt av Stortinget for fire år om gangen.

Beslutningsmyndigheten for å opprette og nedlegge distriktsavdelinger ble overført fra Stortinget til Representantskapet, som skulle avgjøre dette etter forslag fra Hovedstyret. Videre kunne Hovedstyret beslutte om det var behov for avdelingsstyre ved den enkelte distriktsavdeling. Den nye loven endret dessuten kompetanseforholdet mellom Hovedstyret og Representantskapet. Mens Representantskapet tidligere hadde vedtakskompetanse i en del saker, ble det etter lovendringen praktisk talt et rent kontrollorgan som vedtok Norges Banks budsjett.

### ***2.1.2. Enkelte hovedpunkter i Norges Banks høringsuttalelse til Ot.prp. nr. 25 (1984-85)***

I utkastet til sentralbanklovens § 1, Norges Banks formål og virkeområde, beskrives sentralbankens hovedoppgaver:

- Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt-, og valutapolitikken.
- Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt-, og valutamarkedene.
- Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.

Norges Bank hadde følgende avvikende forslag til § 1, første og andre ledd:

- Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt og valutapolitikken, og skal i sin virksomhet legge særlig vekt på hensynet til en varig balanse i landets økonomi.
- Den skal utstede pengesedler og mynter og fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Banken skal overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene, regulere mengden av innenlandske betalingsmidler, føre tilsyn med kredittinstitusjonenes virksomhet og for øvrig påta seg de oppgaver som den penge-, kreditt- og valutapolitiske lovgiving tillegger den.

Med hensyn til § 1, første ledd fremholdt Norges Bank at lovutkastet ikke ga noen retningslinjer som kunne bidra til å klargjøre den særlige stilling som lovutvalget ga uttrykk for at sentralbanken burde ha. Det ble anført at sentralbankens særstilling ligger i de bidrag den kunne gi til realisering av visse langsiktige mål for den samfunnsmessige utvikling. Sentralbanken burde medvirke til utformingen av politikken innenfor sitt område, og ha betydelig autonomi i gjennomføringen av den. Norges Bank viste i den sammenheng til at andre land har sentralbanklovgiving som gjorde det til en plikt for sentralbanken å ta hensyn til stabiliteten i landets økonomi og utviklingen i pengeverdien. Norges Bank foreslo derfor at det i § 1 burde tilføyes en formulering om sentralbankens ansvar for å bidra til varig balanse i landets økonomi.

Til dette fremholdt Finansdepartementet at det ville kunne oppstå uklarhet om forholdet mellom formålsbestemmelsen utformet slik Norges Bank hadde foreslått og sentralbankens plikt til å utøve sin virksomhet i samsvar med Regjeringens økonomisk-politiske

retningslinjer. Videre uttalte Finansdepartementet at en antagelig burde være varsom med å legge for stor vekt på de løsninger som en hadde valgt i ulike andre land når reglene i en ny norsk sentralbanklov skulle fastlegges. Sammenligninger ville kunne ha en begrenset verdi ut fra ulikheter i politisk og rettslig tradisjon og ut fra forskjeller i det økonomiske system. Det burde derfor neppe legges stor vekt på andre lands lovmessige løsninger ved utformingen av ny lov om Norges Bank og pengevesenet.

I 1985 var det nok i første rekke stabilitet i pengeverdien man hadde i tankene, men i sentralbanksjef Skånlands foredrag ved Norges Banks 175-års jubileum 14.06.91 uttalte han blant annet:

«Jeg tror vi her nærmer oss den tyngdeforskyvning i Norges Banks arbeid som allerede er på veg og fortsatt vil finne sted. Stabiliteten i finansmarkedene har de siste årene opptatt oss stadig mer, noe som er naturlig både i lys av de vanskeligheter finansmarkedene har vært stilt overfor og vår egen kreditor-rolle i forhold til bankene.

Hvis det i dag skulle skrives inn en formålsparagraf i sentralbankloven, ville det være naturlig å legge særlig vekt på å sikre stabiliteten i det finansielle system...»

Et nytt punkt i loven var at sentralbankens ansvar for «et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet» ble tatt inn i formålsbestemmelsen i § 1, andre ledd. Norges Bank var enig i denne klargjøringen, og tok etter dette et større ansvar for utviklingen av det norske betalingssystemet og for finansiell stabilitet.<sup>98</sup> Arbeidet med finansiell stabilitet ble etter hvert i stor grad forankret i dette ansvaret for betalingssystemet.

Lovutvalgets forslag til paragrafene i § 17 - § 24 trakk opp Norges Banks oppgaver som statens bank og i penge- og kredittmarkedet. I Finansdepartementets lovutkast var disse bestemmelsene samlet i et kapittel IV – Oppgaver på kredittmarkedet. I Finansdepartementets lovutkast til § 19, Kreditt til banker (Ot.prp. nr. 25, 1984-85) het det:

- «Banken kan yte likviditetslån, gjøre innskudd og gi annen kreditt til forretningsbanker og sparebanker.
- Banken gir forskrifter om kredittens omfang, rentesatser og tilbakebetalingsvilkår, og kan fastsette en diskonto. For lån og kreditt etter første ledd, kan Kongen ved forskrift sette vilkår som gjelder veksten i og sammensetningen av de låntagende bankers egne utlån og obligasjonskreditt i den grad dette er påkrevd for å gjennomføre fastlagte retningslinjer etter lov 25. juni 1965 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene § 2. Det skal fremgå av forskriftene hvilke følger det vil få om vilkårene ikke blir overholdt.
- Når særlige forhold tilsier det, kan banken gi kreditt på spesielle vilkår.»

Videre heter det i § 22, Kreditt til og innskudd fra andre, at:

<sup>98</sup> Jf Norges Banks skriftserie nr. 44 (2011), «Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle», ved Harald Haare og Jon A. Solheim.

- «Banken kan i særlige tilfelle yte lån og andre former for kreditt til andre enn banker. Vilkårene for slik kreditt fastsettes av banken.
- Innskudd fra andre mottas på vilkår som banken fastsetter.»

I forhold til lovforslaget hadde Norges Bank foreslått enkelte presiseringer og innstrammende formuleringer i regelverket for sentralbankens kreditttyting. Med hensyn til § 19, tredje ledd, hadde Norges Bank følgende alternative formulering:

«Når særlige forhold tilsier det, kan banken etter individuell behandling gi kreditt på spesielle vilkår til finansinstitusjoner».

Med hensyn til § 22, første ledd hadde Norges Bank foreslått følgende alternative formulering:

«Banken kan yte kreditt til andre når slik kreditt er statsgarantert og ytes som ledd i ordninger vedtatt av Stortinget for å møte særskilte, kortsiktige kredittbehov». <sup>99</sup>

Norges Banks forslag inneholdt ingen formulering i §§ 22 om «innskudd fra andre».

### **2.1.3 Enkelte vurderinger omkring sentralbankloven og Norges Banks rolle**

Sentralbankloven av 1985 var gjenstand for mye diskusjon både før og etter at den ble vedtatt av Stortinget i mai 1985.<sup>100</sup> Debatten gjaldt spesielt § 1, Norges Banks formål og virkeområde, og § 2, Forholdet til statsmyndighetene. I 1994 utspant det seg en omfattende diskusjon om sentralbankloven av 1985 hadde fått en hensiktsmessig form med hensyn til forholdet mellom sentralbanken og de politiske myndigheter.<sup>101</sup> Debatten foregikk spesielt mellom tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland<sup>102</sup> og høyesterettsjustitiarius Carsten Smith, som hadde vært medlem av lovutvalget. Også spørsmålet om Hovedstyret hadde tilstrekkelig avstand til regjeringen og den politiske opposisjon ble tatt opp av enkelte kommentatorer.<sup>103</sup> Oppnevning av hovedstyremedlemmer skjedde etter forslag fra partigruppene på Stortinget på bakgrunn av styrkeforholdet mellom partiene i Stortinget. Dette førte til at Hovedstyret i flere viktige saker ble delt i et flertall og et mindretall basert på synspunktene til det parti som stod bak medlemmenes oppnevning. Praktisk talt alltid var sentral- og visesentralbanksjef med i flertallet. Siden et delt Hovedstyre hadde redusert slagkraft, ble det ofte lagt vekt på kompromiss. Som omtalt i V.3.1 ble denne oppnevningspraksisen endret i 2003.

<sup>99</sup> I 2003 vedtok Stortinget at kreditt til og innskudd fra andre enn banker bare skulle gjelde andre foretak i finanssektoren enn banker.

<sup>100</sup> Se for eksempel: Direktør Kaare Petersens og banksjef Axel Dammanns artikler i Økonomisk Revy 1983/12, Einar Forsbaks artikkel i Sparebankbladet 1984/5, professor Per Meinichs artikkel i Sosialøkonomen 1984/3, byråsjef Egil Bakkes artikkel i Farmand 1984/20 og visesentralbanksjef Hermod Skånlands tilsvar i Farmand 1984/23.

<sup>101</sup> Se artikkelen «Norges Banks rettslige selvstendighet» i festskriftet til Skånland «Stabilitet og langsiktighet» (1994), artikkel av Bernt Nyhagen i Norges Banks interne publikasjon, Orientering 1994/10 og Norges Banks skriftserie nr. 36 (2004), «Doktriner og økonomisk styring» av Hermod Skånland.

<sup>102</sup> Skånlands periode som sentralbanksjef gikk ut ved årsskiftet 1993/94.

<sup>103</sup> Eksempelvis tok direktør Kaare Petersen og professor Preben Munthe opp denne problemstillingen i Økonomisk Revy 1983/12 og i Sparebankbladet 1994/8.

Skånlands foredrag ved Norges Banks 175-års jubileum 14.06.91 inneholdt også vurderinger av sentralbankens virksomhet under den nye sentralbankloven. Han uttalte blant annet:

«Selv om både utvalg og departement var nokså upåvirket av de internasjonale strømninger i retning av større selvstendighet for sentralbanken, var utkastene til lovtekst utformet rommelig nok til å kunne brukes under forskjellige former for kredittpolitikk og dermed også med ulik forståelse av Norges Banks rolle. Men denne rommelighet ble strammet kraftig inn igjen i lovens premisser.»

Både i forhold til offentligheten og i gjennomføringen av politikken ville en formålsbestemmelse som tilsvarte hva man finner i mange andre lands sentralbanklovgiving gjort det klarere at det å ivareta hensynet til pengeverdien og finansiell stabilitet er en særlig oppgave for Norges Bank. Smith-kommisjonen tilrådte i sin rapport av 29.06.98 at forholdet mellom Norges Bank og de sentrale statsmyndighetene burde gjøres klarere i lovgivningen (jf V.3.1).<sup>104</sup> Dette ble imidlertid ikke fulgt opp i Norges Banks høringsuttalelse eller Stortingets behandling av Smith-kommisjonens rapport.

I Finansdepartementets utfyllende kommentarer til lovforslaget, Stortingets årlige gjennomgang av Norges Banks virksomhet i kredittmeldingene og Finansdepartementets brev og meldinger, er det imidlertid blitt trukket opp mer konkrete retningslinjer for Norges Banks rolle. Disse har vært mer retningsgivende for Norges Banks virksomhet på penge-, kreditt- og valutaområdet enn på finanssektormrådet. Dersom Regjeringen på egen hånd vil binde Norges Bank utenfor de tilfeller der den har en særskilt lovhjemmel, må den gå veien om instruksjon (§2) – noe som ikke har skjedd. Instruksjon av Norges Bank må skje ved Kongen i statsråd, det vil si at denne fullmakten ikke på samme måte som for andre statsinstitusjoner kan delegeres. Videre skal Stortinget snarest mulig ha melding om dette.

## **2.2 Finanslovgiving, med særlig vekt på Norges Banks uttalelser og rolle**

Etter sentralbanklovens § 3 skal Norges Bank avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet, og den skal underrette departementet når det etter Norges Banks oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn sentralbanken. Med hensyn til utformingen av finanslovgivingen var Norges Bank i perioden 1985-93 en sentral høringsinstans overfor Finansdepartementet og Kredittilsynet. Før Finansdepartementet kunne treffe bestemmelser i medhold av penge- og kredittloven og valutaloven skulle Norges Bank få uttale seg. Videre ga Norges Bank mange tilrådinger om finansinstitusjonenes oppfølging av finanslovgivingen, som søknader om endringer i aksjekapital og ansvarlig lånekapital, oppnevning av representantskapsmedlemmer i finansieringsforetak og emisjonsregulering. Som omtalt i Norges Banks Staff Memo 2012/27 ble kredittveksten søkt regulert ved bruk av virkemidlene i penge- og kredittloven frem til den endelige dereguleringen av kredittmarkedet i 1987/88. I perioden 1985-93 ble det ikke vurdert å bruke kapitaldekningsreglene i banklovgivingen som et direkte virkemiddel for å bremse kredittveksten.

---

<sup>104</sup> Dokument nr. 17 (1997-98), «Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen», jf IV.6.2.



### **2.2.1 Penge- og kredittloven og Valutaloven**

Som omtalt i kapittel III ga penge- og kredittloven av 25.06.65 og valutaloven av 14.07.50 Finansdepartementet en hovedrolle i styringen av den norske finanssektoren. Kongen (i praksis Finansdepartementet) hadde adgang til å utferdige bestemmelser om likviditetsreserver, valutadekningsreserver, tilleggsreserver, plasseringsplikt, direkte utlånsregulering for visse kredittinstitusjoner, høyeste rentesats for utlån og emisjonskontroll. Videre ga valutaloven myndighetene hjemmel til å regulere privat sektors finansielle transaksjoner med utlandet. Norges Bank ga gjennom første del av 1980-årene uttrykk for betydelig skepsis til den kredittpolitiske virkemiddelbruken med reguleringer av både renter og av kvantum, blant annet ved å kombinere et høyt likviditetsreservekrav med lav forrentning av statskasseveksler.

Oppfølging og kontroll av gjeldende kredittpolitiske og valutapolitiske bestemmelser ble i hovedsak delegert til Norges Bank. Videre ble låneopptak i utlandet både for banker og andre regulert av Norges Bank. Kontrolloppgavene utgjorde en hoveddel av Finansmarkedsavdelingens (FIMs) aktiviteter i årene 1985-87 (jf vedlegg 2). I denne perioden ble avdelingen dessuten engasjert i noen svært ressurskrevende kontroll saker, som obligasjonssaken<sup>105</sup> (salg av norske obligasjoner til ikke kjøpeberettigete utlendinger) og kredittavvikssakene (jf IV.5.2). Ordningen med administrativ fastsetting av renter ble i 1985 avløst av et opplegg hvor Finansdepartementet og Norges Bank foretok en løpende overvåking av renteutviklingen. Gjennom store deler av perioden 1985-93 hadde Norges Bank en relativt omfattende rapport i årsberetningene, og etter hvert særlig i PEK, om renteutviklingen i bankene og livsforsikringsselskapene.

Reservekravet for banker, livsforsikringsselskaper samt pensjonskasser og pensjonsfond ble avvirket fra 01.05.87 og tilleggsreservekravet for banker samt finansieringsselskapenes primærreservekrav fra 01.10.87. Fra 1990 ble også valutareguleringene i hovedtrekk avvirket. De eneste gjenværende bestemmelser var de som ivaretok skattekontroll, statistikkhensyn og en bestemmelse om valutaposisjonsregulering. Som omtalt i V.3.2 ble bestemmelsene i penge- og kredittloven om reservekrav, plasseringsplikt, direkte regulering av utlån og garantier og emisjonskontroll først formelt opphevet i 2003.

### **2.2.2 Banklovgiving og kapitaldekningsregler**

Bortsett fra enkelte forskriftsendringer ble det i perioden 1985-93 foretatt relativt få endringer i lov 24.05.61 nr.1 om sparebanker og lov 24.05.61 nr. 2 om forretningsbanker. Frem til 1991 var forretningsbankene underlagt et egenkapitalkrav på 6,5 prosent. Sparebankene var ikke pålagt noe lovfestet kapitalkrav før endringene i sparebankloven i 1988. Forhøyelse av aksjekapital eller opptak av ansvarlig lånekapital i forretningsbanker ble behandlet av Hovedstyret. I perioden 1985-93 behandlet Norges Bank årlig mellom 26 (1986) og 76 (1989) søknader om styrking av kapital og ulike typer kapitaltilgang til norske banker. Etter å ha fastlagt kriteriene for godkjenning av ansvarlig lånekapital, bestemte Hovedstyret i juni 1993 at bare prinsipielt viktige kapitaldeknings saker skulle fremlegges for Hovedstyret.

---

<sup>105</sup> Jf Norges Banks brev av 02.04.87 til Finansdepartementet, «Utlendingers kjøp av norske obligasjoner» og Norges Banks brev av 17.09.93 til Finansdepartementet, «Salg av innenlandske obligasjoner til utenlandske forsikringsselskaper i 1984-85».

I begynnelsen av 1984 ble det bestemt at ansvarlig lånekapital kunne utgjøre inntil 1/3 av samlet ansvarlig kapital (jf III.3.4). Som tilrådd også av Norges Bank bestemte Finansdepartementet 13.11.85 at samme regler for ansvarlig kapital skulle gjelde for finansieringsforetak. Norges Bank ble i Kredittilsynets brev av 25.02.86 bedt om å vurdere i hvilket omfang evigvarende ansvarlig kapital burde likestilles med aksjekapitalen. I brev av 30.07.86 ga Norges Bank sin tilslutning til Kredittilsynets prinsipielle syn om at norskeide forretningsbanker og private finansieringsselskaper fikk adgang til å likestille ansvarlig lånekapital med aksjekapitalen med inntil 100 prosent av egenkapitalen (aksjekapital pluss fonds). All ansvarlig lånekapital utover 50 prosent av egenkapitalen skulle være evigvarende. Den evigvarende ansvarlige lånekapitalen skulle ha prioritet etter tidsbegrenset ansvarlig lånekapital og alle andre former for innskudd og lån bortsett fra egenkapitalen. Det skulle ikke utbetales rentegodtgjørelse dersom det ikke ble utbetalt utbytte på aksjekapitalen. Norges Bank understreket samtidig at retningslinjer for evigvarende ansvarlig lånekapital også burde gjelde for sparebanker og kredittforetak. Den norske Creditbank (DnC), Kreditkassen og Bergen Bank fikk i 1987 adgang til å ta opp evigvarende ansvarlig lånekapital.

Bruken av ansvarlig lånekapital hadde flere fordeler for bankene. Normalt var den en billigere kapitalkilde enn aksjekapital, den «vannet ikke ut» eksisterende aksjekapital og den var lettere tilgjengelig enn aksjekapital. Blant annet i Bankinspeksjonens årsmelding for 1984 ble det fremholdt at evigvarende ansvarlig lånekapital hadde stor likhet med stemmeløs aksjekapital. Ansvarlig lånekapital kunne imidlertid bare anvendes ved avvikling av en bank, og således ikke dekke tap i løpende drift. Dette innebar at bankene fikk et større utlånspotensial. Til Hovedstyrets brev av 30.07.86 til Kredittilsynet var det vedlagt et FIM-notat av 22.07.86 om evigvarende ansvarlig lånekapital. I notatet ble det påpekt at en oppmyking av retningslinjene for ansvarlig kapital ville redusere behovet for aksjekapital, og at det kunne være uheldig av soliditetsmessige hensyn. På den annen side ville en slik endring gjøre det lettere for finansinstitusjoner å oppfylle sine kapitalkrav i takt med økningen i forvaltningskapitalen og skjerpete kapitalkrav på konsolidert basis. Mens også det svenske regelverket godtok at ansvarlig lånekapital var likeverdig med egenkapital for opptil 100 prosent av egenkapitalen, var andelen ansvarlig lånekapital begrenset til 40 prosent av egenkapitalen i Danmark. Videre ble det vist til at Bank of England hadde samme syn på den nye kapitalformen som Kredittilsynet. I sin innstilling av 29.06.98 bemerket Smith-kommisjonen (jf IV.6.2) at det var vanskelig å forstå at både Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank ukritisk godtok store opptak av ansvarlig lånekapital på bekostning av kravet om egenkapital.

I brev av 12.11.86 ba Finansdepartementet om Norges Banks synspunkter på Sparebankforeningens notat av 25.06.86, «Sentrale problemstillinger vedrørende grunnfondsbevis og ansvarlig lånekapital». Norges Bank ga i brev av 04.02.87 til Finansdepartementet sin generelle tilslutning til Sparebankforeningens notat der det ble foreslått at sparebankene burde få adgang til å utstede finansobjekter som lå forholdsvis nær opptil aksjer i forretningsbanker. Norges Bank var enig i forslaget om å foreta endringer i sparebankloven som muliggjorde utvikling av et marked i grunnfondsbevis. En undersøkelse gjennomført av Norges Bank viste at sparebankenes ansvarlige kapital gjennomsnittlig utgjorde 6 prosent av beregningsgrunnlaget mot forretningsbankenes lovpålagte krav på 6,5

prosent. Norges Bank fremholdt at mye av det tradisjonelle skillet mellom forretningsbanker, som særlig næringslivsbanker, og sparebanker, som særlig personkundebanker, var blitt utvisket. Dette aktualiserte spørsmålet om sparebankene burde få et tilsvarende kapitalkrav som forretningsbankene.

Kapitaldekningskrav for sparebanker ble innført i 1988 på lik linje med forretningsbankene, men med den forskjell at grunnfond erstattet aksjekapital. For at endringen ikke skulle føre til uforholdsmessig høye krav til sparebankenes inntjening, ble det fastlagt en opptrappingsplan for ansvarlig kapital. Kravet om 6,5 prosent skulle gjelde fra 30.06.92, men inntil 30.06.94 fikk sparebankene oppfylle kravet med en høyere andel ansvarlig lånekapital. Flere sparebanker benyttet seg av denne unntaksregelen, og tok opp mer lånekapital, inklusive evigvarende lånekapital, enn 50 prosent av egenkapitalen. Tillatelsen til å oppta ansvarlig lånekapital førte til en sterk reduksjon i sparebankenes krav til ren egenkapital. I begynnelsen av 1988 reiste også kredittforetaket Realkreditt spørsmål om det kunne få anledning til å tegne evigvarende ansvarlig lånekapital. I samsvar med Hovedstyrets tilråding i møtet 16.03.88 bestemte Finansdepartementet at kredittforetak fikk oppta evigvarende ansvarlig lånekapital, og på samme måte som sparebankene kunne utstede grunnfondsbevis.

Banklovene inneholdt også andre bestemmelser som hadde til formål å begrense de ulike typer av risikoer en finansinstitusjon kan ta. For begge typer banker gjaldt at maksimalt utlån til en kunde ikke skulle overstige 50 prosent av ansvarlig kapital, og at de ikke kunne tilby forsikringstjenester eller andre tjenester som ikke ble regnet som finansieringsvirksomhet. Bankene var videre pålagt likviditetskrav med hjemmel i banklovene. I forskrift av 16.12.88 ble det fastsatt at nærmere definerte likvider skulle utgjøre minst 6 prosent av skyldnadene, som i hovedsak bestod av bankens gjeldsposter. For å kunne gjøre valutatransaksjoner måtte en bank ha valutabankstatus. Av de 187 bankene som fantes i Norge ved utgangen av 1988, hadde 66 valutabankstatus. Som omtalt i IV.5.3.3 måtte alle banker for å sikre at de kunne innfri sine forpliktelser være medlem av forretnings- eller sparebankenes sikringsfond.

### **2.2.3 Annen finanslovgiving**

Utviklingen i konkurranse- og strukturforholdene i finansnæringen gjorde det påkrevd med mer like bestemmelser for ulike grupper av finansinstitusjoner. 10.06.88 vedtok Stortinget en ny lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (jf. III.3.6). For første gang ble det gitt omfattende felles regler for finansinstitusjoner<sup>106</sup>, som banker, kredittforetak, finansieringsselskaper og forsikringsselskaper, herunder lovhjemmelen for kapitaldekningsreglene. De norske kapitalreglene ble gjort gjeldende både for konsoliderte finansinstitusjoner, bankkonsern, morbanker og datterselskaper. Dette gjorde dem mer effektive enn i mange andre land, der lav kapitaldekning i ikke-konsoliderte datterselskaper ga mulighet for ekspansjon uten tilsvarende egenkapital.

Finansinstitusjonsloven inneholdt også felles bestemmelser om eierforholdene. Hovedregelen var at ingen kunne eie mer enn 10 prosent av en finansinstitusjon, og den samlede eierandel på utenlandske hender kunne som hovedregel ikke overstige 15 prosent. Kongen kunne etter

---

<sup>106</sup> Erling Selvig, «Utviklingen av et samlet lovverk på finansområdet», Kredittilsynets jubileumsskrift 2006.

søknad samtykke i at den utenlandske eier- eller stemmeandelen økte til 25 prosent. Ved behandlingen av søknader om utvidet utenlandsandel skulle det legges vekt på om vedkommende bank eller forsikringsselskap hadde stor internasjonal virksomhet som gjorde det naturlig å styrke egenkapitalen fra utenlandske kilder. Av forretningsbanklovens § 4 fulgte imidlertid at utenlandske finansinstitusjoner kunne etablere en ny bank alene eller i samarbeid med andre banker, forutsatt at den utenlandske banken (morbanken) hadde en eierandel på mer enn 50 prosent.

Alle finansinstitusjoner skulle til enhver tid ha en forsvarlig kapitaldekning, og oppfylle de minstekrav til kapitaldekning som fulgte av lovgivingen. Finansinstitusjonsloven ga også bestemmelser om kreditt til enkeltkunder, opplysningsplikt om priser med mer, samt adgang til å regulere oppbyggingen av finanskonserner og konsolideringsregler. Eksempelvis krevde lovens § 2-7 godkjenning av samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner som ikke inngår i samme konsern. I henhold til loven skulle Kongen oppnevne en firedel av representantskapsmedlemmene i finansieringsforetak som hadde en forvaltningskapital på 100 millioner eller mer. Ved behandling av strukturpolitikken i Stortinget 15.05.90 ble det vedtatt at ordningen med offentlig oppnevnte representantskapsmedlemmer i finansieringsforetak med forvaltningskapital på over 100 millioner kroner ikke skulle videreføres. Finansinstitusjonsloven omfattet ikke de offentlige kredittinstitusjonene, og deres virksomhet ble regulert ved blant annet særlovgiving for Postsparebanken og statsbankene.

Lov av 10.06.88 nr. 39 om forsikringsvirksomhet avløste loven av 29.07.1911. Forsikringsselskapene var inndelt i hovedgruppene liv og skade, og måtte organiseres som selveiende (gjensidige) foretak eller som aksjeselskap. Den nye forsikringsloven anga dessuten minstekrav til selskapenes egenkapital. EF hadde lagt opp til et særskilt kapitaldekningsregelverk for forsikringsinstitusjoner, noe som var begrunnet med at forsikringsvirksomhet representerte en spesiell kombinasjon av forsikringsteknisk risikospredning og ordinær kapitalformidling. Finansdepartementet bestemte imidlertid at forsikringsselskapenes egenkapitalkrav skulle utformes som for bankene, men med en sats på 4,5 prosent. Den lavere satsen ble begrunnet med at store deler av forsikringsselskapenes utlån ble gitt med pant i fast eiendom. Finansinstitusjonslovens bestemmelser om eierforhold i finansinstitusjoner gjaldt også forsikringsselskaper. Den nye loven ble først iverksatt 25.08.89. I forbindelse med iverksettelsen ble det utarbeidet en rekke forskrifter. 15 av disse ble oversendt Norges Bank til høring.

I perioden 1985-93 avga Norges Bank flere høringsuttalelser om finansinstitusjonsloven og forsikringsloven, og et stort antall uttalelser om konsernstrukturer, samarbeidsavtaler og forslag på representantskapsmedlemmer. Som hovedregel fant Norges Bank at Finansdepartementets forslag var hensiktsmessig utformet, men flere uttalelser inneholder en bred og utfyllende vurdering av problemstillingene i departementets høringsnotat, som for eksempel Norges Banks brev av 27.10.93 til Finansdepartementet, «Høringsuttalelse – tiltak for å styrke soliditeten i livsforsikringsselskapene».

### 2.2.4 Basel I (Basel-88)

I juli 1988 avga Basel-komiteén<sup>107</sup> tilknyttet BIS (Bank for International Settlements) en anbefaling om nye kapitaldekningskrav i internasjonalt aktive banker. Sommeren 1988 nedsatte Kredittilsynet og Norges Bank den såkalte Kapitaldekningsgruppen som skulle foreta en samlet gjennomgang av det norske regelverket på dette området samt utarbeide forskrifter med hjemmel i den nye finansinstitusjonsloven. Under arbeidet ble det lagt vekt på hensynet til harmonisering til internasjonale forhold, og spesielt ville avvik fra EF-direktivet kreve særskilt begrunnelse.<sup>108</sup> Arbeidet med å utforme nye egenkapitalkrav for norske finansinstitusjoner ble delt i to:

1. Forskrift om definisjon og beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner
2. Forskrift om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner.

I brev av 08.09.89 til Finansdepartementet avga Norges Bank høringsuttalelse til den førstnevnte forskriften. Norges Bank stilte seg positiv til forslaget om internasjonal harmonisering av kapitaldekningskravet. Dette var viktig både ut fra konkurransemessige hensyn og ut fra hensynet til å sikre det internasjonale finanssystemets stabilitet. Norges Bank påpekte at nettoeffekten av endringene i det som ble definert som kjernekapital ikke var dramatiske for noen av finansinstitusjonsgruppene. Med den nye BIS-definisjonen ville forretningsbankene og sparebankene pr. 31.03.89 ha en kapitaldekningsprosent på henholdsvis 7,5 og 6,7 prosent mot et krav på 8 prosent i BIS-forslaget. Forskriftene til nye kapitaldekningskrav for norske finansinstitusjoner ble i hovedsak basert på EFs direktivutkast, som i stor grad sammenfalt med Basel-komiteéns anbefalinger. Norges Bank mente derfor at det ikke var behov for å innføre BIS-reglene som supplement for norske banker med stor internasjonal virksomhet. I begynnelsen av 1990 sluttet Norges Bank seg også til hovedinnholdet i det andre forskriftsutkastet. EF vedtok i november 1989 direktivet om nye kapitaldekningskrav i finansinstitusjoner.

I forskrift av 01.06.90 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner og forskrift av 22.10.90 om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner ble kapitaldekningsreglene for forretnings- og sparebanker, finansieringsforetak (finansieringsselskaper og kredittforetak) og forsikringsselskaper endret. Alle finansinstitusjoner skulle oppfylle kravet om ansvarlig kapital på 8 prosent av beregningsgrunnlaget, og deler av kravet kunne som før dekkes ved ansvarlig lånekapital. Bankene og kredittforetakene skulle oppfylle kravet ved utgangen av 1992. For finansieringsselskapene trådte kravet i kraft ved utgangen av 1991. Forsikringsselskapene fikk en lengre opptrappingsperiode, og måtte oppfylle det særnorske kravet om 8 prosent ved utgangen av 1995. Den viktigste endringen i forhold til de gamle reglene var at beregningsgrunnlaget fremkom som en vektning av eierandelspostene der den enkelte posts vekt avhang av kredittrisikoen.

---

<sup>107</sup> The Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices, også kalt Cooke-komiteén etter Peter Cooke fra Bank of England (komiteéns leder i perioden 1977-88.)

<sup>108</sup> FIMs notat av 12.08.88 til Koordineringsutvalget gjennomgår internasjonale kapitaldekningskrav.

Det ble anvendt risikovekter på 0 prosent (fordringer på stater/sentralbanker i OECD-området), 20 prosent (fordringer på finansinstitusjoner, norske kommuner og øvrig offentlig virksomhet i OECD-området), 50 prosent (boliglån med pantesikkerhet innenfor 80 prosent av verdigrunnlaget) og 100 prosent (øvrige fordringer, inklusive andre eiendomsposter og alle næringslivlån). Risikovektingen gjorde at en ikke uten videre kunne avgjøre om de nye kapitaldekningsreglene samlet sett var strengere enn de gamle. For forretningsbanker med hovedtyngden av utlån til næringslivet og med betydelige poster utenom balansen, var reglene trolig strengere. For sparebanker som normalt hadde en høyere andel boliglån, fremstod de nye reglene som mer lempelige enn de gamle.

Basel-komiteén sendte i april 1993 ut forslag om kapitalkrav for markedsrisiko og regler for godkjenning av motregningsrisiko (Basel-93/Basel II).<sup>109</sup> Finansdepartementet sendte Basel II på høring til Norges Bank og Kredittilsynet, som i fellesskap utarbeidet høringsuttalelsen til Finansdepartementet av 30.12.93. Høringsuttalelsen bygde også på synspunkter fra de norske finansinstitusjonenes bransjeorganisasjoner (jf V.5.2).

### **3. Strukturpolitikken og utviklingen på finanssektorområdet**

#### **3.1 Strukturpolitikken på finanssektorområdet i perioden 1985-93**

En sentral og til dels ressurskrevende oppgave for Norges Bank i perioden 1985-93 var å være høringsinstans for strukturelle forhold i finanssektoren, herunder etablering av nye finansinstitusjoner, fusjoner, endring i finansinstitusjoners virkeområde og opprettelse av filialer og datterselskaper. Kredittilsynet<sup>110</sup> ba om Norges Banks uttalelse før det ga sin tilråding til Finansdepartementet. I en del tilfelle ble Norges Banks uttalelse gitt direkte til Finansdepartementet. Mange av oppgavene på strukturområdet medførte nært samarbeid med Norges Banks distriktsavdelinger, som bidro med bakgrunnsopplysninger og konkrete innspill vedrørende banker i sine avdelingsområder. Selv om mange av bankfusjonene i bankkriseperioden 1988-1993 hadde sammenheng med at problembanker som et ledd i krisehåndteringen måtte fusjonere med en større og mer solid bank, ble gjeldende strukturpolitiske retningslinjer tillagt vekt ved valg av løsninger.

##### **3.1.1 Bankstrukturpolitikken i perioden 1985-88**

Som omtalt i kapittel III ble en utvikling mot sterkere regional- og distriktsbanker viet spesiell oppmerksomhet fra omkring 1960 til begynnelsen av 1980-tallet. Det synkende antallet uavhengige finansinstitusjoner ble i noen grad oppfattet som en trussel mot konkurransen på finansmarkedet, noe som resulterte i en mer aktiv strukturpolitikk. I St. meld. nr. 24 (1985-86), Kredittmeldingen, ble de tre storbankenes (DnC, Kreditkassen, Bergen Bank) adgang til å opprette filialer nærmere presisert. Retningslinjene samsvarte i hovedsak med Norges Banks høringsuttalelse av 11.03.85, og medførte at de tre store forretningsbankene skulle få etablere seg med flere filialer på sentrale steder i vedkommende fylke. Norges Bank anbefalte at bankene burde få betydelig selvstendighet til å avgjøre om området skulle betjenes av en eller flere filialer og hvor disse skulle lokaliseres. Bare når det var grunn til å tro at flere filialer fra de tre storbankene ville ha negativ innvirkning på bankstrukturen – og derved også på tilbudet

<sup>109</sup> Ved motregning regnes to krav mot hverandre. Derved forenkles betaling og inndrivelse mellom to parter.

<sup>110</sup> Bankinspeksjonen før Kredittilsynet startet sin virksomhet våren 1986.

av banktjenester – burde konsesjon avslås. Videre tilrådte Norges Bank at også de mindre forretningsbankene burde få etablere filialer i de deler av landet som tradisjonelt ikke hadde vært deres virkeområde. Når de store forretningsbankene fikk etablere mer enn en filial på sentrale steder utenom Oslo, burde banker fra disse steder kunne ha mer enn en filial i Oslo.

Frem til utgangen av 1984 hadde ikke norske banker hatt direkte konkurranse fra utenlandske banker på det innenlandske markedet. Utenlandske banker hadde måttet inngå sine forretninger med norske kunder gjennom bankkontorer i utlandet. Dette hadde ikke forhindret at utenlandske banker i stor grad hadde deltatt i finansiering av norsk næringsvirksomhet, noe som særlig gjaldt skipsfartsnæringen. De 7 utenlandske bankene som fikk konsesjon til å drive bankvirksomhet i Norge fra 1985 var datterselskaper av internasjonale storbanker med betydelig virksomhet i mange land (jf. III.4.5). I møtet 05.03.86 behandlet Hovedstyret på nytt søknader fra de 3 svenske bankene om å få opprette datterselskaper i Norge. Dersom en holdt strengt på kriteriet om at konsesjon bare skulle gis til førsteklasses internasjonale banker, ville praktisk talt alle nordiske banker måtte utelukkes. I betraktning av de nære forhold som eksisterte mellom de nordiske landene, konkluderte Hovedstyret at det ville være urimelig å anvende dette konsesjonskriteriet i denne saken. Siden resiprositetskravet for utenlandske banker i Norge var blitt oppfylt i Sverige og de tre bankene oppfylte alle øvrige norske konsesjonskrav, anbefalte Hovedstyret at de fikk opprette datterselskaper.

I oktober 1984 nedsatte Finansdepartementet en bredt sammensatt arbeidsgruppe<sup>111</sup> som skulle vurdere retningslinjer som stimulerte konkurransen innenfor bank- og forsikringssektoren og andre deler av kredittmarkedet. Utgangspunktet var at det skulle være effektiv og reell konkurranse både innenfor og mellom de enkelte grupper av finansinstitusjoner. Utvalget skulle bygge på tidligere utredninger om Bankstrukturen (NOU 1982:39) og Forsikring i Norge (NOU 1983:52). I NOU 1986:5, «Konkurransen på finansmarkedet» ble det gitt en bred gjennomgang av konkurranseforholdene nasjonalt og internasjonalt, og presentert en rekke tilrådinger vedrørende konkurranseforhold, fusjoner, eierandeler, samarbeidsavtaler, utenlandske aksjonærer, egenkapitalkrav og spesielle skattemessige forhold for livsforsikring. Utvalget konkluderte med at «en struktur med tilstrekkelig antall selvstendige og gjensidig uavhengige finansinstitusjoner er den beste garanti for at konkurransen er effektiv på varig basis».

I brev av 30.04.86 til Finansdepartementet om NOU 1986:5 støttet Norges Bank de fleste av utvalgets tilrådinge. Norges Bank hadde imidlertid enkelte kritiske kommentarer til både tilrådingene om konkurransen i finansmarkedet og om bransjeregler, eierstruktur og nye organisasjonsformer. Norges Bank fremholdt at det ville vært ønskelig med en mer prinsipiell drøfting i utredningen av forutsetningene for effektiv konkurranse i ulike markeder og av offentlige reguleringsers plass i et slikt bilde. Utvalgets utgangspunkt om at «den gruppeinndeling som i dag gjelder for finanssektoren bør opprettholdes» hadde begrenset drøftingen av konkurransefremmende tiltak. Norges Bank pekte på at bransjeskillene i flere tilfeller var utvannet eller direkte satt ut av kraft. Mens nåværende skille mellom bank og forsikring burde opprettholdes, mente Norges Bank at videreføring av øvrige bransjeskiller

---

<sup>111</sup> Arbeidsgruppen ble ledet av underdirektør Øystein Løining, Finansdepartementet. Norges Banks medlem var avdelingssjef Harald Roseng.

burde underlegges en prinsipiell drøfting. Et karakteristisk trekk ved utviklingen i enkelte land var fremveksten av finansielle konglomerater som kunne tilby et bredt spekter av finansielle tjenester. Utvalget hadde ikke drøftet prinsipielle sider vedrørende ønskeligheten av slike selskaper.

For mange av spørsmålene var det i utvalget klare flertalls- og mindretallstilrådingene. Uenigheten på enkelte sentrale områder, og det at mange av forslagene for hovedgruppene av finansinstitusjoner var svært detaljerte og statiske, bidro til at flere av tilrådingene fikk begrenset innvirkning på utformingen av etterfølgende års konkurranse- og strukturpolitikk på finanssektorområdet. I Ot. prp. nr. 41 (1986-87) "Om lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner", som var en oppfølging av NOU 1986:5, varslet Finansdepartementet at spørsmålet om bank- og forsikringsvirksomhet kunne drives innenfor samme konsern ville vurderes nærmere. En arbeidsgruppe med representanter fra Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank ble oppnevnt i september 1987, og gruppen la frem sin rapport i mars 1988. Ved lovendring av 20.12.91 ble det åpnet for at banker og forsikringsselskap kunne inngå i samme konsern, og i 1992 avga Norges Bank høringsuttalelser til Kredittilsynet om de tre første søknadene om å danne slike konsern.

I St. meld. nr. 23 (1986/87), Kredittmeldingen, ble det foreslått en ytterligere liberalisering av retningslinjene for bankfilialsøknader. For å oppnå et godt funksjonerende distriktsbankvesen måtte det også i distriktene være konkurrerende enheter som ga bankkundene valgmuligheter. Når forholdene lå til rette for det, ville Finansdepartementet være positiv til at storbankene kunne etablere flere filialer. Finansdepartementet ville heller ikke motsette seg at banker som tidligere hadde hatt karakter av å være landsdelsbanker etablerte seg i byer eller større steder i andre deler av landet når det var økonomisk grunnlag for det og lokal oppslutning.

Også reglene for finansinstitusjonenes eierinteresser i andre selskaper ble drøftet i NOU 1986:5. I brev av 22.01.87 til Finansdepartementet sluttet Norges Bank seg til prinsippet om å begrense finansinstitusjoners eierskap og innflytelse i annen virksomhet enn forsikrings- og finansieringsvirksomhet. En slik regel ville begrense finansinstitusjonenes ansvar og risiko knyttet til annen virksomhet enn deres tradisjonelle. Reglene kunne også fremme konkurransen ved å hindre at finansinstitusjoner gjennom eierinnflytelse kunne påvirke et selskaps kjøp av finansieringstjenester. For sterke begrensninger på slike eierinteresser kunne imidlertid svekke aksje-/egenkapitalmarkedet, og gjøre det vanskeligere å skaffe ny kapital. Norges Bank mente at den foreslåtte eierandelsatsen på 10 prosent av kapitalen i et enkelt selskap var for lav og at en sats på 20 prosent burde vurderes.

Som følge av at gjeldende retningslinjer for fusjoner og filialetableringer i en del tilfelle ble strukket svært langt, tok Hovedstyret i brev av 04.11.87 til Finansdepartementet, «Bankstrukturen og retningslinjer for bankenes filialetablering», opp de kriterier som ble lagt til grunn for bankstrukturpolitikken. Det ble understreket at forutsetningene for Stortingets retningslinjer fra 1984 for strukturpolitikken var blitt vesentlig endret, blant annet som følge av at Bøndernes Bank, Buskerudbanken, Vestlandsbanken og Forretningsbanken fusjonerte til Fokus Bank 01.10.87. Størrelse og utbredelse tilsa at denne banken måtte betraktes som en landsdekkende bank. Etter fusjonen med Fellesbanken, som hadde avdelinger i 7 byer utenom



Oslo, hadde også Sparebanken ABC preg av å være en landsdekkende bank. Videre tydet utviklingen på at distriktssparebankenes virksomhet i større grad ville omfatte regioner på tvers av fylkesgrensene. Enkelte regionale sparebanker hadde dessuten etablert avdelingskontorer i Oslo. Det ble understreket at hovedmålet for bankstrukturpolitikken fortsatt måtte være å sikre tilstrekkelig antall uavhengige banker, samtidig som forholdene ble lagt til rette for at regionale banker skulle utvikles. Med en slik innretning av fusjonspolitikken så Norges Bank ingen vesentlig fare ved fri adgang til etablering av filialer. Prinsipalt ble det tilrådd at konsesjonspraksisen for filialetableringer ble erstattet av en registreringsplikt. Dersom Finansdepartementet av hensyn til de strukturpolitiske mål ikke ville gi fri adgang til filialetablering, tilrådde Norges Bank subsidiært at retningslinjene ble brukt mer aktivt for å nå de oppsatte mål, blant annet ved å være mer restriktiv for det finmaskete netts vedkommende.

Til brevet av 04.11.87 var det vedlagt et FIM-notat av 04.08.87<sup>112</sup> som ga en oversikt over problemstillinger i tilknytning til bankstrukturen og filialetableringer. I notatet ble også retningslinjene for filialetablering i Sverige, Finland, Danmark, Storbritannia og Tyskland gjennomgått. Hovedkonklusjonen var at disse landene hadde få eller ingen restriksjoner på filialetableringer. I FIM-notatet ble det påpekt at Finansdepartementets mer liberale tolkning av retningslinjene gjorde at man også i Norge ville få en strukturutvikling som atskilte seg lite fra tilnærmet fri etableringsrett. Hovedforskjellen i forhold til de andre landene var at man opprettholdt en arbeids- og tidkrevende saksbehandling. Det var derfor behov for å revurdere hvilke mål som ble søkt oppnådd gjennom gjeldende konsesjonspolitikk for fusjoner og filialetableringer.

Tabell IV.1: Forretningsbankenes forvaltningskapital pr. 31.12.86.

<b>Bankgrupperinger, banker</b>	<b>Mrd. kroner</b>	<b>Andeler</b>
<b>De 3 store</b>	224,3	75,5
<b>Fokus Bank<sup>113</sup></b>	28,4	9,6
<b>Distriktsforretningsbanker</b>	29,4	9,9
<b>Utenlandskeide banker</b>	3,5	1,2
<b>Andre spesialiserte banker</b>	11,4	3,8
<b>Totalt</b>	297,0	100,0

Kilde: Norges Bank

Selv om skillet mellom forretningsbanker og sparebanker var blitt gradvis utvisket, var de store landsdekkende forretningsbankene fortsatt dominerende på bedrifts- og valutalånmarkedet, mens sparebankene var relativt sett sterkere på personkundemarkedet. Det fremgår av tabell IV.1 at de 3 store (DnC, Kreditkassen og Bergen Bank) og Fokus Bank ved utgangen av 1986 utgjorde omkring 85 prosent av forretningsbankenes samlede forvaltningskapital. Det var derfor lite realistisk å bygge opp en markedsmessig motvekt til storbankene basert på eksisterende distriktsforretningsbanker. Utviklingstendensene pekte i 1987 klart i retning av at i fremtiden ville man ha enkelte større landsdekkende

<sup>112</sup> Hovedstyret understreket at det ikke hadde tatt stilling til enkeltheter i FIM-notatet av 04.08.87.

<sup>113</sup> Først formelt etablert 01.10.87.

forretningsbanker, mens funksjonen som distriktsbanker i hovedsak ville bli dekket av sparebankene.

På Hovedstyrets møte 08.06.88 ble det fastsatt interne retningslinjer for saksbehandlingen på finanssektorområdet. Bortsett fra større fusjonssøknader ble de fleste struktursakene etter dette behandlet administrativt. Hvert kvartal mottok Hovedstyret en oversikt over Norges Banks administrative behandling av delegerte saker.

### **3.1.2 Bankstrukturpolitikken i perioden 1989-93**

I sin årstale 16.02.89 gjennomgikk sentralbanksjef Skånland så vel erfaringer som utsikter på finanssektorområdet. Han påpekte at tidligere skyldtes endringene i finanssektoren ofte skiftende kredittpolitiske reguleringer, men i tiden fremover ville faktorer som effektivitet og markedstilpasning være avgjørende. En ny utviklingstendens i markedet var at låntaker og långiver møttes gjennom sertifikat- og obligasjonsmarkedet og ble mindre avhengige av bankene. Etableringen av EFs indre marked ville styrke konkurransen når det ble en realitet om noen år. En konsekvens av dette var at utenlandske finansinstitusjoner ville få større spillerom i Norge. Internasjonaliseringen kunne også gi grunnlag for å revurdere enkelte sider av strukturpolitikken. Ifølge Skånland ble faren for at store norske enheter skulle medføre svekket konkurranse mindre når utenlandske finansinstitusjoner for mange var et reelt alternativ.

I høringsuttalelsen av 06.04.89 om det såkalte Kleppe-utvalgets utredning (NOU 1989:1, jf IV.4.1) ga Norges Bank sin tilslutning til at regelverket for norske finansinstitusjoner burde svare til det som utenlandske konkurrenter stod overfor. Norges Bank understreket at strukturpolitikken burde vurderes løpende etter hvert som utenlandske finansinstitusjoner skapte sterkere konkurranse på de norske finansmarkedene. Når utvalget som arbeidet med tilpasningen til EFs regelverk var ferdig med sitt arbeid, burde man utrede hvilke endringer som var nødvendige for å få tilstrekkelig slagkraftige norske enheter.

Forventningene om økt internasjonal konkurranse og økende inntjeningsproblemer i mange finansinstitusjoner fikk stor betydning for strukturpolitikken mot slutten av 1980-tallet. Tillatelsen til fusjon mellom to av de største forretningsbankene, DnC og Bergen Bank, i 1989 må sees i den sammenheng. Selv om fusjonsplanen representerte et brudd med de gjeldende retningslinjene for bankstrukturen, tilrådte Norges Bank at den ble godkjent. Den fusjonerte banken, Den norske Bank (DnB), ville stå for om lag en fjerdedel av bankenes totale utlån, innskudd og forvaltningskapital og om lag halvparten av bankenes totale innenlandske kjøp og salg av valuta. Norges Bank antok likevel at fusjonen neppe ville resultere i for svak konkurranse i det innenlandske finansmarkedet. Sterkere konkurranse fra utlandet ville motvirke eventuelle uheldige konkurransevirkninger av en slik storbank, og den fusjonerte bank ville være bedre rustet til å betjene større norske næringslivskunder og til å konkurrere internasjonalt enn hva de to bankene kunne hver for seg. I Norges Banks brev av 27.11.89 heter det avslutningsvis:

«Fusjonssøknaden fra Bergen Bank og DnC og forventet økt internasjonal konkurranse har etter Norges Banks vurdering aktualisert behovet for å revurdere strukturpolitikken for

finansnæringen. Norges Banks hovedstyre vil i nær fremtid drøfte behovet for eventuelle endringer i strukturpolitikken på bredere basis».

I et omfattende brev av 06.12.89 til Finansdepartementet ga Norges Bank uttrykk for at hovedmålet for strukturpolitikken måtte være effektivitet i finanssektoren. Det viktigste virkemidlet måtte være å sikre konkurransen mellom uavhengige enheter. Strukturpolitikken måtte også søke å ivareta stabiliteten i finansnæringen. Det måtte derfor legges mindre vekt på selvstendige regionale banker. Norges Bank oppsummerte sine vurderinger i følgende hovedretningslinjer for strukturpolitikken for banker:

- Fusjon mellom Den norske Bank og Kreditkassen bør utelukkes. Videre bør det som hovedregel unngås at Den norske Bank og Kreditkassen blir større gjennom fusjoner. Praksis bør være strengere for Den norske Bank enn for Kreditkassen.
- For øvrig bør det følges en liberal fusjonspraksis (også for Sparebanken ABC) som i første rekke søker å ta hensyn til soliditeten til de fusjonerte enheter.
- Fusjoner mellom forretnings- og sparebanker bør godtas også om den sammensluttede enhet ønsker å bli en forretningsbank.
- Postsparebanken bør gis en friere stilling og få rammevilkår som en forretningsbank. Samtidig må Postgiros rolle vurderes.
- Bankene bør gis fri adgang til å opprette filialer.

I brevet ble det også anbefalt at det norske finansmarkedet ble åpnet for større internasjonal konkurranse. Det ble foreslått at:

- Utenlandske finansieringsforetak burde kunne etablere datterselskap i Norge. Etableringen kunne etter en konkret vurdering også skje ved oppkjøp.
- Utenlandske datterinstitusjoner får samme adgang som tilsvarende norske finansinstitusjoner til å eie aksjer i andre finansinstitusjoner.
- Utenlandske datterinstitusjoner får samme adgang som tilsvarende norske finansinstitusjoner til å etablere filialer.
- Myndighetene utreder snarest mulig hvordan direkte filialetablering av utenlandske banker i Norge kan gjennomføres og hvilken betydning dette kan ha for konkurransen.
- Forretningsbankloven tolkes slik at oppkjøp av norske banker kan tillates. Det burde inntil nærmere vurderinger er foretatt, føres en relativt restriktiv praksis.

Tilrådingene til Norges Bank ble i stor utstrekning fulgt opp i St. meld. nr. 31 (1989-90), «Strukturpolitikken på finansmarkedet», og de ble en del av strukturpolitikken utover på 1990-tallet.<sup>114</sup> Utenlandske banker fikk tillatelse til å overta norske banker etter en nærmere vurdering, og i 1990 overtok Handelsbanken<sup>115</sup> og Banque Nationale de Paris Norge henholdsvis Oslo Handelsbank og Kjøbmandsbanken. I 1991 overtok Handelsbanken Stavanger Bank, og i 1993 fikk den kjøpe store deler av porteføljen til Oslobanken etter at det ble bestemt at den skulle avvikles, jf IV.5.8. Videre opprettet enkelte av de utenlandske bankene flere filialer. Mens utenlandske banker utgjorde litt over 1 prosent av

---

<sup>114</sup> Husevåg, Vigdis, «Norges Banks forslag til nye retningslinjer for finansmarkedsstrukturpolitikken», Orientering 1990/1.

<sup>115</sup> Datterbank fra 1988, og fra 1994 filial av Svenska Handelsbanken.

forretningsbankenes samlede forvaltningskapital ved utgangen av 1986, var andelen ved utgangen av 1993 steget til nærmere 4 prosent.<sup>116</sup>

I brev av 17.10.90 til Finansdepartementet, «Finanskonserner – forslag til nye lovregler», foretok Norges Bank en omfattende gjennomgang av departementets forslag. Norges Bank sluttet seg i det vesentlige til lovutkastet om finanskonserner, og tilrådte blant annet:

- Norges Bank mener at det bør åpnes adgang til at bank og forsikringselskap kan inngå i samme konsern.
- Norges Bank vil påpeke det uheldige i at sparebanker ifølge lovutkastet ikke kan inngå i finanskonsern sammen med forsikringselskap. Etter Norges Banks vurdering ville dette spørsmålet best kunne løses ved å gi bankene anledning til omdannelse til aksjeselskap.
- Norges Bank mener at kredittforetak bør kunne eies av bank eller forsikringselskap.
- Norges Bank vil påpeke at i konsern med både bank og forsikring bør eventuelle finansforetak legges inn under bankdelen av konsernet.

I brev av 22.03.91 til Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, «Posttjenestenes fremtidige rammevilkår» ga Norges Bank en bred vurdering av rollene til Postsparebanken og Postgiro og deres fremtidige organisasjonsform. Det ble blant annet foreslått å omdanne Postsparebanken til et aksjeselskap eid av staten og med rammebetingelser lik forretningsbankene, og å foreta en sammenslutning av Postsparebanken og Postgiro.

I lys av erfaringene med bankkrisen engasjerte Finansdepartementet konsulentfirmaet Davis International Banking Consultants (DIBC) til en uavhengig gjennomgang av kapasitets- og konkurranseforholdene i banknæringen, også i internasjonalt perspektiv. Norges Bank bidro i arbeidet gjennom deltakelse i referansegruppe og ved å tilrettelegge materiale om norske forhold. I Norges Banks høringsuttalelse av 18.08.93 til konsulentselskapets rapport ble det vist til behovet for ytterligere effektivisering og kostnadsreduksjoner i bankvesenet, og at fremtidige strukturendringer ville kunne bidra til en slik utvikling. Det var behov for å vurdere deler av statsbanksystemet, spesielt den offentlige boligfinansieringen. Det var ønskelig med en mer bedriftsøkonomisk modell for driften av Postgiro og Postbanken, og av hensyn til et godt fungerende finansmarked var det viktig å reprivatisere de statseide forretningsbankene. I den sammenheng påpekte Norges Bank at man burde drøfte hvorvidt gjeldende eierbegrensningsregler i en slik ny situasjon ville gi eierne tilstrekkelig mulighet til å medvirke til en effektiv og lønnsom drift av bankene. I St.meld. nr. 39 (1993-94), «Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen» ble det påpekt at strukturpolitikken i større grad burde bli innrettet mot det hovedmål å sikre konkurranse.

### ***3.1.3 Strukturpolitikken for andre finansinstitusjoner enn banker i perioden 1985-93***

Selv om Norges Banks høringsuttalelser i særlig grad fokuserte på banker, ble det også avgitt mange uttalelser om finansieringsforetak<sup>117</sup> (kredittforetak og finansieringsselskaper) og livsforsikring. Hovedstyret ga 10.09.86 sin tilslutning til at finansieringsforetakenes adgang til

<sup>116</sup> Johansen, Harald og Robin R. Nilsen, «Finansinstitusjonenes drift i 1993», PEK 1994/1.

<sup>117</sup> Dette gjaldt også utenlandsetableringer, som Elcon Finans søknad av 29.04.87 om tillatelse til etablering av finansieringsselskap i Nederland og Nevis søknad av 10.06.87 om tillatelse til etablering i Danmark.

å opprette avdelingskontorer i hovedsak skulle tilsvare retningslinjene for forretnings- og sparebankenes filialetableringer. Siden også finansieringsselskapenes valutavirksomhet kunne representere en kursrisiko, vedtok Hovedstyret på samme møtet at finansieringsselskaper med valutaaktiva over 100 millioner kroner skulle pålegges nullposisjonsregulering (jf III.5.2)<sup>118</sup>.

I brevet av 06.12.89 til Finansdepartementet om strukturpolitikken tilrådte Norges Bank en liberal fusjonspraksis for finansieringsselskaper og kredittforetak. Disse hadde i de fleste tilfelle sterk konkurranse fra banker og livsforsikringsselskap. For forsikringsselskapene anbefalte Norges Bank en streng fusjonspraksis for de tre-fire største selskapene, da disse allerede var svært dominerende i forsikringsmarkedet. Etter finansinstitusjonslovens § 2-7 ble det krevd godkjenning av samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner som ikke inngikk i samme konsern. Hoveddelen gjaldt avtaler om salg av forsikringsprodukter gjennom andre finansinstitusjoner samt formidling av andres låneprodukter.

I 1990 ble det i Ot. prp. nr. 16 (1990-91) åpnet for at kredittforeninger og gjensidige forsikringsselskap under visse forutsetninger kunne omdannes til aksjeselskap. Samme år kom en søknad fra Realkreditt om omdanning fra kredittforening til aksjeselskap. Som følge av de vilkår som Finansdepartementet satte for omdanningen, trakk Realkreditt søknaden. Norges Bank anbefalte samme år en søknad fra Den Norske Hypotekforening (DNH) om å bli et aksjeselskap. Omdanningen var et resultat av DNHs økonomiske vanskeligheter. I 1991 kom det en ny søknad fra Realkreditt og en søknad fra Vestenfjelske Bykreditt om omdanning til aksjeselskap. Disse søknadene ble godkjent. Ved utgangen av 1991 anbefalte Norges Bank søknaden om at DnB skulle overta Realkreditt (jf IV.5.9).

Flere fusjonssøknader innen forsikring ble også forelagt Norges Bank. Selv om Hovedstyret 06.12.89 hadde anbefalt en streng fusjonspolitikk for de tre-fire største forsikringsselskapene, tilrådte det i brev av 06.09.90 fusjonen mellom Storebrand og UNI. Dette måtte sees på bakgrunn av at Finanskomitéen i behandlingen av Stortingsmelding nr. 31 (1989-90) påpekte at fusjonspolitikken på forsikringsmarkedet skulle vurderes i lys av ønsket om å utvikle mer konkurransedyktige norske forsikringsinstitusjoner i et marked preget av økende internasjonal konkurranse. Norges Banks brev inneholdt en grundig vurdering av markedsandeler, internasjonal konkurranse og sikring av norskkontrollerte forsikringsselskap.

Det svenske forsikringsselskapet Skandia fikk i 1989 erverve aksjemajoriteten i Vesta-gruppen. I Norges Banks tilråding ble det fremhevet at en alternativ løsning med fusjon med et stort norsk selskap heller ikke ville ha svekket konkurransen i særlig grad, og at Vesta-saken tilsa at retningslinjene for fusjonspolitikken burde vurderes nærmere. UNI Storebrand-selskapenes oppkjøp av 28 prosent av aksjekapitalen i Skandia høsten 1991 ble imidlertid ikke forelagt Norges Bank. 25.08.92 ble morselskapet til forsikringskonsernet UNI Storebrand satt under offentlig administrasjon, og et nytt morselskap, UNI Storebrand Nye, ble etablert av administrasjonsstyret. Datterselskapene, der den operative virksomheten foregikk, kunne

---

<sup>118</sup> Etter nullposisjonsreguleringen skulle bankene ikke ha noen betydelig eksponering overfor endringer i kronekursen. Hvis en bank for eksempel hadde netto gjeld i valuta på balansen, skulle denne være sikret ved motsvarende terminkontrakter utenfor balansen.

imidlertid drives som normalt. I 1992 anbefalte Norges Bank at både det danske selskapet Codan og Gjensidige skulle kunne få dispensasjon fra eierbegrensningsreglene ved eventuelt kjøp av Forende-gruppen. Utfallet ble at Gjensidige overtok Forende i 1993, og Norges Bank ga i den sammenheng flere uttalelser om fusjoner mellom selskaper innenfor de to forsikringsgruppene.

### 3.2 Strukturutviklingen i finanssektoren i perioden 1985-93

Tabell IV.2 viser at det fant sted relativt store endringer i finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån gjennom perioden 1985-93. De omfattende reguleringene av norske finansinstitusjoner i store deler av 1980-årene bidro til en vridning av konkurranseforholdene mellom ulike grupper av institusjoner. Forretnings- og sparebankene hadde imidlertid gjennom hele perioden en dominerende markedsandel. Statsbankene hadde også en betydelig rolle, men andelen på 19 prosent i 1990 representerte en halvering fra andelen i 1980. Under bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene viste statsbankenes utlånsandel igjen noe økning. Den sterke tilbakegangen for kredittforetakene fra 1990 til 1993 kan blant annet tilskrives omdanning av kredittforetak til banker.

Tabell IV.2: Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til publikum i perioden 1985-93.

	1985	1990	1991	1992	1993
<b>Postbanken</b>	1	1	2	2	2
<b>Statsbanker</b>	26	19	21	23	23
<b>Forretnings- og sparebanker</b>	49	52	51	52	54
<b>Kredittforetak</b>	13	17	15	10	9
<b>Finansieringsselskap</b>	3	3	2	2	2
<b>Forsikringsselskap</b>	9	8	9	11	10
<b>Sum</b>	100	100	100	100	100

Kilde: Norges Bank

Samtidig med endringene i markedsandelene til hovedgruppene av kredittinstitusjoner, fant det sted endringer innenfor de enkelte gruppene. Tabell IV.3 viser at antall filialer og banker gjennomgikk store endringer i løpet av perioden 1985-93. Dereguleringen av kredittmarkedet førte til sterkere konkurranse om markedsandeler, og derved etablering av flere bankfilialer frem til toppnivået i 1987-88. Som følge av oppmykingen av filialreglene falt likevel Norges Banks behandling av filialsøknader fra 40 i 1985 til 5 i 1988. I alle sakene uttalte de respektive distriktsavdelinger i Norges Bank seg før sakene ble forelagt Hovedstyret, og ut fra gjeldende retningslinjer ble det i flere saker anbefalt avslag. Selv om bankene fra 1990 hadde fri adgang til å opprette filialer, førte bankproblemer til større kostnadsbevissthet og færre nye filialer de etterfølgende årene. Den teknologiske utviklingen på bankområdet, ikke minst på betalingssystemområdet, fikk etter hvert økende betydning for omfanget av bankfilialer.

Det fremgår av tabell IV.3 at antall norske og utenlandske forretningsbanker holdt seg relativt stabilt omkring 27-29 banker i perioden 1985-89, men at tallet på norske forretningsbanker falt merkbart under kriseårene 1990-93. Antall sparebanker falt fra 198 i 1985 til 133 i 1993 som følge av fusjoner og utviklingen mot regionale sparebanker. Ved utgangen av 1993 bestod banksektoren av noen få landsdekkende forretnings- og sparebanker og noen relativt

store regionale sparebanker, i tillegg til en stor gruppe av små lokale banker. Fra 1994 åpnet EØS-avtalen for at utenlandske banker kunne etablere filialer i Norge.

Tabell IV.3: Antall filialer og banker i perioden 1985-93.

År	Antall filialer			Antall banker			
	Forretnb.	Spareb.	Sum	Forretningsbanker		Spare- banker	Sum
				Norske	Utenlandske		
1985	667	1395	2062	20	7	198	225
1986	701	1437	2138	22	7	192	221
1987	731	1446	2177	21	7	173	201
1988	740	1426	2166	21	8	158	187
1989	713	1319	2032	20	8	150	178
1990	649	1236	1885	15	8	142	165
1991	602	1194	1796	12	9	136	157
1992	540	1121	1661	14	7	134	155
1993	488	1105	1593	12	7	133	152

Kilde: Finans Norge

#### Ramme: Sammenslutninger og etableringer av norske banker 1985-93

Rammen gir en summarisk oversikt over Norges Banks behandling av sammenslutninger og etableringer av norske banker i perioden 1985-93.

1985: Anbefalt innvilget; 7 søknader om fusjon mellom sparebanker og sammenslutningen mellom Sparebanken Oslo Akershus og Fellesbanken til ABC-bank, som ble organisert som en sparebank. Finansbanken etablert som forretningsbank (Oslobanken i 1984).

1986: Anbefalt innvilget; 7 søknader om fusjon mellom sparebanker og etablering av Orion Bank (Oslo), Stavanger Bank og Trønder Investment Bank (Trondheim) som forretningsbanker.

1987: Anbefalt innvilget; 10 søknader om fusjon mellom sparebanker, fusjonen mellom forretningsbankene Bøndernes Bank (Oslo), Buskerudbanken (Drammen), Vestlandsbanken (Bergen) og Forretningsbanken (Trondheim) til Fokus Bank og Bokreditt Kjøpekorts etablering av BK-Banken. Hovedstyret anbefalte avslag på at Aure Sparebank skulle få fusjonere over fylkesgrensen med Sparebanken Midt-Norge. Finansdepartementet innvilget likevel søknaden siden det var vanskelig å realisere fusjon med andre sparebanker i Møre og Romsdal.

1988: Anbefalt innvilget; 6 søknader om fusjon mellom sparebanker, dels som følge av utlånstap. Fusjonen mellom Sparebanken Vest, Sparebanken Nordfjord og Sogndal Sparebank innebar en ytterligere liberalisering av sparebankenes muligheter til å fusjonere over fylkesgrensene.

1989: Følgende banker måtte fusjonere som følge av store utlånstap, Sparebanken Romsdal med Sparebanken Møre, Spareskillingsbanken Trøndelag med Sparebanken Midt-Norge, Jærbanken-Varhaug Sparebank med Sparebanken Rogaland og Tromsø Sparebank med Sparebanken Nord til Sparebanken Nord-Norge. For øvrig ble 2 sparebankfusjoner og fusjonen mellom Oslobanken og Banque Paribas Norge anbefalt innvilget. Søknaden fra DnC og Bergen Bank om å fusjonere til én bank – Den norske Bank ble tilrådd godkjent.

1990: Særlig distriktsforretningsbankene ble redusert i antall som følge av dårlige resultater. Tromsbanken gikk inn i Fokus Bank, Sørlandsbanken og Sunnmørsbanken inn i Kreditkassen og Rogalandsbanken inn i Fokus Bank (effektivt i 1991). Sparebanken ABC, Sparebanken Østlandet, Sparebanken Buskerud, Sparebanken Østfold og Sparebanken

Vestfold gikk sammen til Sparebanken NOR, noe som førte til en betydelig sterkere konsentrasjon innen sparebanksektoren. I tillegg ble Flå Sparebank, Sparebanken Moss Hobøl og Skiptvedt Sparebank innfusjonert i Sparebanken NOR, som også fikk tillatelse til å overta Finansbanken.

1991: Tap på utlån og garantier var grunnen til at Sparebanken Nordland ble slått sammen med Sparebanken Nord-Norge og at 6 mindre sparebanker gikk inn i større sparebanker.

1992: Anbefalt innvilget; 2 søknader om sparebankfusjoner og etablering av Kreditbanken.

1993: Anbefalt innvilget; 1 søknad om sparebankfusjon (Hjartdal Sparebank og Gransherad Sparebank), og at Samvirkebanken kan fusjonere med Fokus Bank.

## 4. Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet

### 4.1. Generelt

Omleggingen gjennom 1980-årene mot et markedsorientert penge- og kredittsystem, internasjonale impulser og ikke minst problemene i finanssektoren fikk stor betydning for Norges Banks arbeid med overvåking av utvikling og stabilitet i finanssektoren. Samtidig innebar omorganiseringen av Norges Banks politikkkavdelinger i 1985/86 en organisasjonsstruktur som var bedre tilpasset de nye utfordringene (jf vedlegg 2). Den nye Finansmarkedsavdelingen (FIM) fikk hovedansvar for oppgaver overfor banker, andre finansinstitusjoner, betalingssystemet og Distriktenes Utbyggingsfond (DU). Etableringen av FIM førte til at samarbeidet med Kredittilsynet ble mer formalisert og trappet opp. 14.10.87 ble det første månedlige kontaktmøtet avholdt mellom Finans- og Forsikringsavdelingen i Kredittilsynet og FIM (jf vedlegg 1).

I hovedmål for Norges Bank, som ble vedtatt av Hovedstyret i 1987, inngikk følgende målformulering for finanssektorområdet: «Bidra til et velfungerende penge-, kreditt og valutamarked». Dette omfattet kontroll- og overvåkingsoppgaver på penge-, kreditt- og valutaområdet, herunder finansinstitusjonenes soliditet og økonomiske stilling, og finansstruktur- og lovgivings spørsmål. Den mest synlige delen av Norges Banks eksterne rådgivingsvirksomhet var Hovedstyrets høringsuttalelser og årlige budsjettbrev, og sentralbanksjefens tale ved Norges Banks årsmøte i februar. I praksis foregikk imidlertid det meste av rådgivingen gjennom Norges Banks regelmessige kontakt med Finansdepartementet og Kredittilsynet.

I årene 1985-87 ble hovedlinjene for penge-, kreditt- og valutapolitikken fortsatt trukket opp i Nasjonalbudsjettet med angivelse av kildevise rammetall for den innenlandske kreditttilførsel (kredittbudsjettet) og den regulerte lang- og kortsiktige kapitalinngang til private og kommuner. Etter hvert som de ulike finansinstitusjonene ble mer like og kredittformidlingen fant nye former, ble det mindre interessant å styre fordelingen av kreditttilførselen mellom de ulike kredittkilder. Videre ble måltallene i de opprinnelige nasjonalbudsjettene overskredet i betydelig grad. I Nasjonalbudsjettet 1988, som ble fremlagt i oktober 1987, ble kredittbudsjettet avvirket og erstattet med et intervall for samlet innenlandsk kreditttilførsel. Fra 1988 ble kredittpolitikken basert på indirekte og generelle virkemidler med renten som et sentralt styringsredskap. Siden Norge hadde et fastkurssystem, ble fastsettelsen av renten imidlertid i første rekke underlagt hensynet til valutakursstyringen. Mens Norges Bank tidligere hvert halvår i forbindelse med nasjonalbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett ga



tilrådingen om bruk av virkemidler etter penge- og kredittloven, medførte overgangen til markedsorienterte virkemidler at tilrådingene ble konsentrert om det økonomiske opplegget slik det var presentert i nasjonalbudsjettet.

I juni 1987 oppnevnte Regjeringen et utvalg som fikk til oppgave å vurdere norsk penge- og kredittpolitikk i lys av foregående års betydelige endringer på kredittmarkedet. Utvalget, som ble ledet av tidligere finansminister Per Kleppe<sup>119</sup>, avga sin innstilling «Penger og kreditt i en omstillingstid» (NOU 1989:1) i februar 1989. Utvalget støttet den gjennomførte dreining av kredittpolitikken med mindre vekt på direkte reguleringer, og var også kritisk til valutareguleringen. Utvalget påpekte at det burde skje endringer i statsbankenes rolle, men den konkrete utformingen av denne ble henvist til videre utredning. I høringsuttalelsen fra 06.04.89 sluttet Norges Bank seg til utvalgets synspunkter og forslag om generell bruk av indirekte virkemidler fremfor direkte reguleringer. Regjeringen ga sin tilslutning til Kleppeutvalgets tilrådingen i Revidert nasjonalbudsjett i mai 1989. Utvalgets generelle tilrådingen fikk betydning for flere arbeidsoppgaver i Norges Bank, som avviklingen av valutareguleringen og samarbeidet med Distriktenes Utbyggingsfond/Statens Nærings- og Distriktsutbyggingsfond (DU/SND).

Markedsorienteringen i penge-, kreditt- og valutapolitikken<sup>120</sup> innebar at Norges Banks politikk ble basert på samme sett av virkemidler som sentralbankene tradisjonelt gjorde bruk av i en markedsøkonomi; det vil si renteendringer, markedsoperasjoner og analyse/overvåking av sentrale utviklingstendenser. Fra 1987-88 og utover endret Norges Banks oppgaver og aktiviteter på finanssektormrådet seg fra operative tilsyns- og kontrollfunksjoner til oppfølging og analyse av finansielle og makroøkonomiske problemstillinger. I FIMs handlingsplan for 1988, som ble utarbeidet høsten 1987, ble ansvaret for å sikre stabilitet i finanssektoren for første gang konkret definert som en hovedoppgave. Fortsatt var imidlertid struktur- og konkurransespørsmål en sentral oppgave. Mer ressurser ble også brukt på å følge med i internasjonale utviklingstendenser på finanssektormrådet og hvordan andre sentralbanker adresserte disse.

Hovedstyrets vedtak av 03.10.90 om revidert målstruktur for Norges Bank<sup>121</sup> ga klarere føringer med hensyn til sentralbankens oppgaver og aktiviteter i finanssektoren. «Et effektivt fungerende finansielt system» ble definert som ett av Norges Banks tre hovedmål (jf vedlegg 2). I dette målet inngikk blant annet at Norges Bank skal «bidra til norske finansinstitusjoners og finansmarkeders stabilitet og funksjonsdyktighet». Dette var første gang finansiell stabilitet inngikk klart i Norges Banks hovedmålformulering. Hovedstyrets nye hovedmål for Norges Banks oppgaver og ansvar på finanssektormrådet innebar en klargjøring og videreføring av foregående års omstillingsprosesser. I sentralbanksjef Skånlands foredrag ved Norges Banks 175-års jubileum 14.06.91 uttalte han blant annet:

---

<sup>119</sup> Direktør Jarle Berge var Norges Banks representant i utvalget.

<sup>120</sup> I perioden desember 1978 - oktober 1990 ble sentralverdien av kronen definert i forhold til en kurv av valutaer til våre viktigste eksportmarkedsland. 22.10.90 ble valutakurven gjort identisk med den EF benyttet for sin regne- og valutaenhet, ecu'en. 10.12.92 ble valutakurspolitikken omlagt fra et fastkursregime med valutakurv til flytende valutakurs.

<sup>121</sup> Berge, Jarle, «Mål og styring i Norges Bank», Orientering 1991/3.

«Det meste av det som har skjedd i Norges Bank og på sentralbankens arbeidsområde siden banken feiret sitt 150-års jubileum i 1966, har skjedd i løpet av de siste fem-seks årene. Det faller nokså bra sammen med den tid banken har fungert under den nye loven uten at det betyr at det er denne som har forårsaket forandringene. De har nok i langt større grad sammenheng med at markedsorienteringen har slått igjennom i penge- og valutapolitikken også i vårt land.»

#### **4.2 Overvåkings- og analysearbeidet på finanssektorområdet**

Storparten av overvåkings- og analysearbeidet på finanssektorområdet hadde i 1985 tilknytning til Norges Banks oppgaver med strukturpolitikk og kredittreguleringer. Da soliditetsproblemene i bankene begynte å bli merkbare i 1987, var god innsikt i enkeltinstitusjoners soliditet nødvendig for å kunne avgjøre når sentralbanken burde gå inn med likviditet. Videre var Norges Banks eksponering overfor mange enkeltbanker blitt så stor at det var nødvendig å få mer informasjon om bankenes tilbakebetalingsevne. En sentralbank måtte være i stand til å skille mellom et likviditetsproblem og et soliditetsproblem. Et likviditetsproblem kunne ha sin årsak i generell mistillit til det finansielle system, og kunne derfor ramme også institusjoner med god soliditet. Det var imidlertid ofte en flytende overgang, for eksempel kunne et soliditetsproblem smitte over på systemet som helhet slik at et generelt likviditetsproblem oppsto. Faren for at institusjonene ville ta for stor risiko ville være større jo mer påregnelig det var at sentralbanken ville gripe inn om noe skulle gå galt. På den annen side, satt sentralbanken for lenge på gjerdet, kunne krisen bli større. Norges Banks likviditetsbeslutninger krevde ofte et betydelig analysearbeid både for å vurdere tilstrekkelig likviditetstilførsel til de aktuelle institusjoner og for å ivareta Norges Banks kreditorinteresse.

Fra 1987 fant det sted en gradvis opptrapping av Norges Banks arbeid med å kartlegge og analysere eksisterende finansinstitusjoner, og å vurdere nye utviklingstendenser i finansmarkedene i Norge og internasjonalt. Spesielt ble det lagt vekt på å følge utviklingen i finansinstitusjonenes inntjening, soliditet og risikotaking. Det ble utarbeidet et opplegg for løpende oversikter over finansinstitusjonenes finansielle stilling, inklusive oversikter vedrørende kvartals- eller tertialregnskaper<sup>122</sup> til banker, finansieringsselskaper og kredittforetak og analyser av bankenes soliditets- og lønnsomhetsutvikling. Videre mottok både Norges Bank og Kredittilsynet fra 1988 hvert kvartal særskilte oppgaver over utvalgte resultat- og balansestørrelser, og fikk på denne måten informasjon om utviklingen i finansinstitusjonene på et tidligere tidspunkt enn den offisielle bankstatistikken kunne gi. I Norges Banks handlingsplan (melding nr. 58/88) ble det nedfelt at: «Vi må styrke vår oppfølging av finansinstitusjonene». Dette forutsatte at Norges Bank til enhver tid hadde tilstrekkelig kunnskap om finansinstitusjonenes soliditet og fortjenestemuligheter slik at «faresignaler» kunne registreres tidligst mulig.

Kredittilsynet hadde hovedansvaret for den soliditetsmessige overvåking av bankene og andre finansinstitusjoner og for det generelle tilsynet med enkeltinstitusjonene. Tilsynet fulgte derimot i begrenset grad opp finansinstitusjonenes aktiviteter i finansmarkedene. Selv om Norges Bank ikke hadde myndighet til å gi bankene pålegg som skulle ivareta hensynet til

---

<sup>122</sup> Rapportering av finansinstitusjonenes resultatregnskaper ble i 1990/91 endret fra tertial- til kvartalsbasis.

soliditet og likviditet, gjorde daglige valutaposisjonsrapporter og markedskontakter at Norges Bank kunne følge med i hvordan bankene opererte i de nye instrumentene. Verdipapirisering<sup>123</sup> og aktiviteter utenfor balansen innebar økt risikoeksponering, og gjennom 1988 ble FIM opptatt av hvilken risiko nye finansielle instrumenter kunne innebære og hvilken rolle Norges Bank burde spille i den sammenheng. Kredittilsynet ble holdt orientert om dette arbeidet. Norges Banks mulighet til å gi pålegg begrenset seg til instrumenter som involverte valuta, noe som imidlertid dekket det meste av nye instrumenter. Selv om emisjonsreguleringen av utleggelse av sertifikater og obligasjoner i hovedsak ble opphevet i juli 1988, hadde FIM fortsatt ansvar for oppfølging av bestemmelsene om emisjonsprosedyrer og lånevilkår. Dette innebar tidlig kunnskap om aktiviteter i førstehåndsmarkedet for sertifikater og obligasjoner.

I nært samarbeid med de tre andre politikkavdelingene, Økonomisk avdeling (ØKA), Markedsoperasjonsavdelingen (MOA) og Utredningsavdelingen (UTA) fulgte FIM med i forhold i finanssektoren og realøkonomien som kunne true den finansielle stabiliteten. I løpet av 1988 ble det utarbeidet et system med risikoindikatorer for banker etter mønster av overvåkingssystemer benyttet av sentralbanken i USA (Federal Reserve), og det ble laget interne rapporter om risikoutsatte banker. Norges Banks store usikrete fordringer på bankene gjorde det nødvendig å utvikle et apparat for å kredittvurdere banker og i noen grad også andre finansinstitusjoner. Den interne kompetanse og kapasitet på dette området måtte til dels bygges opp mens kriser i enkeltbanker var under utvikling. Bedriftsøkonomisk kontor i FIM ble i økende grad involvert i arbeidet med utvikling av regnskapsanalyser av finansinstitusjoner. Kontorets bedriftsøkonomiske kompetanse hadde tidligere i all hovedsak blitt brukt på regnskaps- og analyseoppgaver for DU og Fiskeridepartementet, men ble etter hvert også utnyttet på andre oppgaver i FIM. Eksempelvis var analysemodellen SEBRA<sup>124</sup> også velegnet for bankanalyser.

I analysearbeidet ble det benyttet et risikoklassifiseringssystem for banker og kredittforetak der institusjonene ble rangert etter følgende 7 nøkkeltall fra bankenes resultatregnskap og balanse:

- Rentenetto/driftskostnader (Effektivitet).
- Driftsresultat etter tap (Inntjening).
- Tap i prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital (GFK) (Utlåns kvalitet).
- Kapitaldekning (Soliditet).
- Bufferkapital (Soliditet).
- Nullstilte lån i prosent av GFK (Tapspotensiale).
- Utlånsvekst (Ekspanjonsrisiko).

Risikoindeksen fremkom ved en summering av de 7 nøkkeltallene, som først var normalisert i forhold til et gjennomsnitt og standardavvik for finansinstitusjonene. Summen av plassifrene ga en samlet oversikt over bankens rangering. Hensikten med plassiferrangeringen var å se hvilke banker som samlet sett var mest risikoutsatt. Beregningene ble gjennomført på et

---

<sup>123</sup> Spesialforetak som sammenslår/omdanner finansielle produkter til verdipapirer, som selges til investorer.

<sup>124</sup> SEBRA-modellen (System for Edb-Basert RegnskapsAnalyse) omfattet en betydelig bedriftsdatabase.

utvalg av 71 banker. Utvalget omfattet banker Kredittilsynet definerte som problembanker. For internt bruk utarbeidet Norges Bank fra 1990 en risikoinndikator for de enkelte bankers soliditet. Risikoklassifisering ble benyttet ved siden av annen informasjon til overvåking og identifisering av risikoutsatte banker. På tilsvarende måte som for bankene ble det utarbeidet en fast rapport om kredittforetakenes resultater. Hovedstyret ble holdt orientert om dette arbeidet. Som et ledd i overvåkingen av bankene hadde FIM sammen med Norges Banks distriktsavdelinger faste møter med risikoutsatte banker i avdelingenes distrikter.

Siden Norges Bank hadde ansvaret for oppfølgingen av de kreditt- og valutapolitiske reguleringsene av finansinstitusjonene, ble det i 1986-87 vurdert om Norges Bank og Kredittilsynet burde ha et nærmere praktisk samarbeid på tilsynsområdet. Spesielt ble det vist til at distriktsavdelingene kunne spille en større rolle i blant annet overvåkingen av soliditeten i finansinstitusjoner som tilhørte de respektive avdelingers distrikt. Kredittilsynet fant det imidlertid ikke formålstjenlig å trekke inn Norges Banks distriktsavdelinger i sitt tilsynsarbeid. FIM mottok hvert år en oversikt over soliditeten i de finansinstitusjoner som tilhørte avdelingenes distrikt. Flere distriktsavdelinger utarbeidet situasjonsrapporter om strukturelle utviklingstrekk for bankene i sine distrikter og om betalingsformidlingsproblemer.

På bakgrunn av de tiltakende problemene i banksektoren og den betydelige sentralbankesponeringen, ble Norges Banks samarbeid med Kredittilsynet om overvåkingen av bankene ytterligere styrket gjennom 1990. Måter å bedre bankenes fortjeneste- og egenkapitalsituasjon ble vurdert, og interne beredskapsplaner ble utarbeidet. I februar 1990 ble Kredittilsynet tilbudt å få bistand til å bruke analysemodellen SEBRA som analyseverktøy ved bankinspeksjoner. Kredittilsynet var positiv til tilbudet, men påpekte at det sjelden selv foretok inngående vurderinger av enkeltengasjementer. Tilbudet ble gjentatt høsten 1990, og i 1.kvartal 1991 ble 2 medarbeidere i Norges Bank etter forespørsel fra Kredittilsynet for en periode på om lag 1 måned overført til inspeksjonsvirksomhet rettet mot krisebanker.

I ØKAs makroøkonomiske notater til Koordineringsutvalget og Hovedstyret og i de økonomiske kvartalsoversiktene i PEK ble det presentert analyser av faktisk og forventet utvikling i makroøkonomiske variable for etterspørsel og produksjon, utenriksøkonomi, pris- og lønnsvekst og arbeidsledighet. Utviklingen i penge-, kapital og valutamarkedene ble også omtalt. Bruk av makroøkonomiske data til å analysere makrofinansielle utviklingstendenser var imidlertid fortsatt lite utviklet i begynnelsen av 1990-årene. Som omtalt i IV.5 ble faren for systemkritiske bankproblemer omtalt som en generell problemstilling i flere notater fra både ØKA og FIM, men ble først gjennom annet halvår 1990 reist som en reell problemstilling.

Selv om penge-, kreditt- og valutapolitikken og makroøkonomiske spørsmål var hovedtemaene i sentralbanksjefens årstaler – og i årsberetningene, kvartalsskrift og foredrag – ble utviklingen i finanssektoren gjennom perioden 1985-93 behandlet i økende grad. I Hovedstyrets beretning for 1987 inngår for første gang et eget underkapittel om «Tilsyn med finansinstitusjonene». Tidligere het det «Kontroll med kredittinstitusjonene». I årsberetningen for 1988 ble overskriften på kapitlet endret til «Oppgaver overfor finansinstitusjonene», der det ble orientert om Norges Banks arbeid med overvåking, analysearbeid og LLR-rolle,

inklusive håndtering av krisebanker. Fra 1990 inngikk også underkapitlet «Norges Banks forhold til soliditeten i finansinstitusjonene». I alle årstalene i årene 1988-93 omtales problemstillinger knyttet til utviklingstendensene i finansmarkedene og de spørsmål de reiser på områder der Norges Bank har et særlig ansvar. Spørsmål knyttet til finansiell sektor og finansiell stabilitet ble derimot i liten grad behandlet i Norges Banks årlige budsjettbrev til Finansdepartementet om det økonomiske opplegget for kommende år.

Systemkrisen i banksektoren i årene 1991-93 førte til at arbeidet med videreutvikling av utrednings- og analysekapasiteten og med nye kapitaldekningskrav fikk høy prioritet i denne perioden. Mye av dette arbeidet hadde sammenheng med Norges Banks omfattende sekretariatsoppgaver for Statens Banksikringsfond (jf IV.5.8 og 5.9). Siden Fondets forslag om støttetiltak måtte forelegges sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren, fikk Norges Bank og Kredittilsynet tilgang til vurderingene og analysene til Statens Banksikringsfond. I perioden 1991-93 var det dessuten betydelig fokus på Norges Banks rolle på betalingssystemområdet (jf Norges Banks skriftserie nr. 44 (2011)). Siden strukturpolitikken lå relativt fast og mange av fusjonene var en nødvendig følge av soliditetsproblemer, ble strukturspørsmål en mindre sentral oppgave.

### **4.3 Norges Banks bruk av generelle likviditetspolitiske virkemidler for å bidra til finansiell stabilitet**

#### **4.3.1 Generelt**

Etter at en særskilt låneordning for bankene ble etablert i 1965 har Norges Bank skilt klarere mellom generelle lån/innskudd og lån på spesielle vilkår (S-lån). I perioden 1985-93 omfattet de generelle likviditetspolitiske virkemidlene dels pengepolitiske virkemidler (F-lån/F-innskudd og valutabytteavtaler), og dels stående fasiliteter for oppgjør av fordrings- og gjeldsforhold mellom bankene (D-lån/folioinnskudd) via Norges Banks oppgjørssystem. Et hovedformål med disse ordningene var å bidra til å implementere Norges Banks pengepolitiske beslutninger (rentebeslutninger). Et annet hovedformål var å bidra til å ivareta funksjonen som oppgjørspartner, og derved til at betalingssystemet fungerte uten vesentlige forstyrrelser. Av hensyn til kurs-, rente- og likviditetsstyringen ga Hovedstyret sentralbanksjefen relativt vide fullmakter til å bestemme den faktiske virkemiddelbruken, men stilte krav om rapportering i ettertid. Som følge av økende usikkerhet omkring bankenes økonomiske situasjon og soliditet, ble de generelle låneordningene i perioden 1985-93 også endret på en del punkter for å redusere faren for bankproblemer og for tap på Norges Banks likviditetslån til bankene. Internt i Norges Bank var det en viss skepsis til for stor aktivitet på dette området fordi man fryktet en reversering av hele dereguleringsprosessen.

#### **4.3.2 Bruk av generelle likviditetspolitiske virkemidler i perioden 1985-87<sup>125</sup>**

I Norges Bank i brev av 05.12.85 til Finansdepartementet, «Bruken av de kredittpolitiske virkemidler i 1986» ble det understreket at nedtrappingen og etter hvert avviklingen av kredittreguleringene innebar at penge- og kredittpolitikken burde baseres på utviklingen i aggregerte mål størrelser (som innenlandsk likviditetstilførsel, innenlandsk kreditt-tilførsel og pengemengde), og gjennomføres ved hjelp av generelle likviditetspåvirkende virkemidler. I

<sup>125</sup> «Norges Banks låneordninger og rollen som «lender of last resort», notat av 11.02.11, ved Asbjørn Fidjestøl.

den sammenheng var Norges Banks operasjoner i sertifikat- og obligasjonsmarkedet og bankenes innskudds- og låneordninger i sentralbanken sentrale virkemidler. Med utsikt til at dereguleringspolitikken ville bidra til et bedre fungerende pengemarked uttalte Norges Bank i brevet av 05.12.85 til Finansdepartementet blant annet:

«For å bedre pengemarkedets effektivitet vil Norges Bank redusere den automatiske låneadgangen i sentralbanken.»

Den store utgangen av valuta fra slutten av 1985 og frem til devalueringen på 9,2 prosent 11.05.86 medførte at det ikke ble praktisk mulig å følge opp Norges Banks prinsipielle syn om et redusert omfang av låneordningen. Som omtalt i IV.5.1 fikk overgangen fra renteerkklæringer til renteovervåking høsten 1985 ikke reell betydning for Norges Banks rentesetting før høsten 1986. Mot slutten av 1985 og i begynnelsen av 1986 kunne valutakursen derfor bare forsvares ved store sentralbanksalg av valuta, noe som økte behovet for likviditetstilførsel fra Norges Bank. Mens sentralbankfinansieringen av bankene høsten 1985 var rundt null, kom den våren 1986 opp i 80 milliarder kroner. I første omgang ble dette særlig dekket ved likviditetstilførende gjenkjøpsavtaler der bankene hadde stilt sikkerheter for låneopptakene, og Norges Bank følgelig hadde begrenset risiko. Etter hvert førte den betydelige valutautgangen til at en hoveddel av bankenes likviditetsbehov måtte dekkes ved utvidelse av den automatiske låneordningen (A-lån, jf figur IV.1 i IV.5.1). Frem til mai 1986 hadde det blitt forutsatt at bankene skulle ha verdipapirer godtatt av Norges Bank som grunnlag for opplåningen<sup>126</sup>, men det ekstraordinært store behovet for likviditetstilførsel gjorde denne forutsetningen urealistisk. Etter dette og frem til slutten av 1993 ble praktisk talt hele den generelle likviditetstilførselen til bankene gitt uten krav til sikkerhet.

Fra 01.06.87 innførte Norges Bank F-lån (fastrentelån, uoppsigelige lån med fast rente). Samtidig ble betegnelsen på A-lånsadgangen endret til dagslån (D-lån). Som følge av uro i valutamarkedene og den store avhengigheten av D-lån var bankenes innlånskostnader blitt svært utsatte for kortsiktige svingninger i pengemarkedsrentene. F-lån med rente fastsatt av Norges Bank ble blant annet innført for å skjerme bankenes innlånskostnader og dermed deres utlånsrenter, og ble i likhet med D-lån gitt uten sikkerhetsstillelse. Som følge av det permanente behovet for likviditetstilførsel til bankene, fikk F-lån en løpetid på opp til ett år. De fleste bankene hadde F-lån. For å unngå at noen banker fikk en uforholdsmessig del av F-lånene forbeholdt Norges Bank seg retten til å avkorte ethvert ønsket lånebeløp.

09.11.87 ble låneforskriften endret slik at F-lån kunne tildeles ved auksjon. Det ble ikke innført en øvre grense for tildeling av F-lån til en enkelt bank, noe som medførte at en bank i prinsippet kunne få nær ubegrenset tilgang til usikret kreditt fra Norges Bank.<sup>127</sup> Tilførselen av F-lån økte kraftig i 1987. Ved siden av D-lån og F-lån tilførte Norges Bank likviditet ved å kjøpe banksertifikater. Dette var også usikret tilførsel av likviditet til bankene. Fra høsten

---

<sup>126</sup> Før 04.05.86 ble det forutsatt at bankene hadde godtatte verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank. Det var imidlertid ingen direkte kontroll med at bankene hadde de godtatte verdipapirene i sin portefølje.

<sup>127</sup> Det totale beløpet som ble tildelt ved den enkelte auksjon var imidlertid begrenset. Ved å by på et høyt beløp med en rente litt over de øvrige banker, kunne en bank i prinsippet sikre seg den vesentlige del av totalbeløpet.

1986 og gjennom 1987 utgjorde den totale sentralbankfinansieringen 60-70 milliarder kroner i gjennomsnitt pr. dag.

#### **4.3.3 Innføring av spesielle lånebegrensninger, 1988-91**

På bakgrunn av økende usikkerhet omkring bankenes soliditet og muligheten for tap for Norges Bank, ble det våren 1988 satt i gang analyser av utsatte banker og av deres eksponering i Norges Bank. I utgangspunktet var spørsmålet særlig knyttet til hvilke banker Norges Bank burde kjøpe banksertifikater av. Analysene viste imidlertid at begrensning av F-lån var langt viktigere. I mai 1988 hadde Norges Bank overfor 16 banker en eksponering av F-lån og banksertifikater på over 20 prosent av deres beregningsgrunnlag for D-lån.<sup>128</sup> For 7 banker var eksponeringen på over 30 prosent, og den største var på 44 prosent. I tillegg kom eksponeringen via D-lån.

I juni 1988 drøftet Koordineringsutvalget<sup>129</sup> på tre møter om det burde settes en øvre grense for den enkelte banks eksponering overfor Norges Bank. Mens FIM gikk inn for et opplegg med en ramme for F-lån som andel av beregningsgrunnlaget for D-lån, var det skepsis til en slik øvre grense i MOA og ØKA. For innføring av en øvre grense ble det argumentert at svake banker trolig ville være villige til å by forholdsvis høye renter for å oppnå høy opplåning i Norges Bank, og dermed kunne utsette en påkrevet konsolidering av virksomheten. Videre kunne det virke påfallende at Norges Bank lånte store beløp til enkeltbanker uten noen form for vurdering samtidig som sentralbanken førte en restriktiv praksis når det gjaldt tildeling av S-lån. På den annen side ble det fremholdt at restriksjoner med utgangspunkt i svak soliditet kunne bli tolket som at Norges Bank ikke hadde tillit til banksystemet. Det var også skepsis til å gjeninnføre kvantitative begrensninger i et relativt nylig liberalisert finansmarked.

På bakgrunn av drøftingene i Koordineringsutvalget foreslo sentralbanksjefen overfor Hovedstyret at det burde innføres begrensninger i F-lånsadgangen, og at bankenes ansvarlige kapital burde være beregningsgrunnlag for øvre ramme for F-lån. Før hovedstyrebehandlingen ble utkastet til nye forskrifter sendt på høring til de to bankforeningene. Begge foreningene hadde forståelse for forslaget om å sette et tak for samlet F-lån til enkeltbanker.<sup>130</sup> Bankforeningen hadde innvendinger mot forslaget om en høyere multiplikator for sparebanker enn for forretningsbanker, og foreslo å bruke samme beregningsgrunnlag som for D-lån. På Hovedstyrets møte 10.08.88 ble det vedtatt å begrense F-lånsadgangen til et multiplum av den ansvarlige kapitalen. Det ble understreket at om Norges Bank skulle utøve sin LLR-funksjon på en forsvarlig måte og ikke bidra til uforsvarlig finansiering av svake banker, var det nødvendig å kunne begrense låneadgangen til slike banker. Det ble satt en øvre grense på 3 ganger ansvarlig kapital for forretningsbanker og 4 ganger ansvarlig kapital for sparebankene.

<sup>128</sup> Fra 01.05.88 ble det definert som bankens forvaltningskapital fratrukket D-lånsgjeld til Norges Bank. Før dette var beregningsgrunnlaget noe forenklet bankens kreditt til private og kommuner.

<sup>129</sup> Koordineringsutvalget sørget for koordinering mellom politikavdelingene og var saksforberedende organ for politiksaker som skulle behandles i Hovedstyret. Etter omorganiseringen i 1985/86 gjaldt det i første rekke koordinering mellom FIM, MOA og ØKA (jf vedlegg 2).

<sup>130</sup> Høringsuttalelse fra Sparebankforeningen av 27.07.88 og fra Bankforeningen av 01.08.88.

Bakgrunnen for at Hovedstyret ikke tok hensyn til Bankforeningens «multiplikator-innvending» var at sparebankene gjennomgående hadde lavere kapitaldekning enn forretningsbankene. Sparebankenes konkrete krav til ansvarlig kapital skulle først gjelde fra 1992. Etter hvert som sparebankene trappet opp sin ansvarlige kapital til forretningsbankenes krav på 6,5 prosent kunne multiplikatoren for sparebankene reduseres. Trass i forskjellsbehandlingen mellom forretnings- og sparebanker ble på dette tidspunktet bare en forretningsbank effektivt begrenset av F-lånsrammen mot 12 sparebanker. Endringene i låneforskriften ble foretatt i august 1988, like før det oppsto store problemer i enkelte banker.

Tabell IV.4: Norges Banks største eksponeringer overfor enkeltbanker ved banksertifikater og F-lån pr. 01.06.88<sup>131</sup>.

Rangering etter eksponering	Ansvarlig kapital i % av beregning sgrunnlag 31.03.88	Eksponering, mill. kroner	Eksponering i % av beregning sgrunnlag for D-lån 01.06.88	Tidspunkt vedtak om assistanse fra sikringsfond	Løsning for banken
<b>1. Halsas Sparebank</b>	4,7	66	49,6	Mars 1991	Fusjon med Nordmøre Sparebank
<b>4. Nordkapp Sparebank</b>	3,0	76	31,3	September 1990	Fusjon med Sparebanken Nord-Norge
<b>5. Oslobanken</b>	6,8	1053	30,3	Mai 1993	Avvikling
<b>6. Spare-skillingsbanken Trondheim</b>	2,4	688	29,9	Mars 1989	Fusjon med Sparebanken Midt-Norge
<b>13. Sparebanken Nordland</b>	4,6	1203	21,9	November 1990	Fusjon med Sparebanken Nord-Norge
<b>18. Tromsø Sparebank</b>	4,3	1235	19,3	November 1988	Fusjon til Sparebanken Nord-Norge
<b>20. Sparebanken Nord</b>	1,8	1620	16,5	November 1988	Fusjon til Sparebanken Nord-Norge

Kilde: Norges Bank.

I forbindelse med innføringen av begrensninger for F-lån i august 1988 ble det utarbeidet en oversikt over banker med størst utnyttelse av F-lånsadgangen og utstedelse av banksertifikater i forhold til beregningsgrunnlaget for D-lån. Tabell IV.4 viser 7 av de 20 bankene som 01.06.88 hadde størst utnyttelse, og som senere fikk assistanse fra sikringsfondene. I tabellen er bankene gruppert etter Norges Banks eksponering i form av F-lån og banksertifikater. Det fremgår at noen av bankene hadde svært beskjeden kapitaldekning. Et uveid gjennomsnitt av kapitaldekningen for de 7 bankene som senere fikk

<sup>131</sup> I tillegg var det eksponering ved D-lån.



støtte fra sikringsfondene var 3,9 prosent, mens tilsvarende tall for de øvrige 13 banker som ikke trengte støtte var 5 ½ prosent. Med unntak av Oslobanken, som ble avviklet, resulterte alle kriseløsningene for bankene i tabellen i fusjon med en sparebank.

Den vedtatte F-lånsbegrensning av ansvarlig kapital kunne for enkelte banker resultere i at samlet eksponering overfor Norges Bank kom opp i 40-50 prosent av bankens forvaltningskapital. I lys av de tiltakende bankproblemene ble forslaget om en tilleggsbegrensning for samlede F-lån på 20 prosent av beregningsgrunnlaget for D-lån tatt opp igjen vinteren 1989.<sup>132</sup> I Koordineringsutvalget var det enighet om at det ikke burde kjøpes sertifikater fra forretningsbanker som ikke oppfylte lovens krav til ansvarlig kapital (6,5 prosent), fra sparebanker med en ansvarlig kapital på under 3 prosent og fra banker som hadde S-lån. Det var imidlertid uenighet om behovet for en tilleggsbegrensning for en banks samlede F-lån. På grunnlag av drøftingene fremmet sentralbanksjefen forslag om en tilleggsbegrensning, og i september 1989 fastsatte Hovedstyret begrensningen av F-lånsadgangen til 25 prosent av beregningsgrunnlaget for D-lån i tillegg til den tidligere vedtatte begrensningen i forhold til ansvarlig kapital. Dette ble gjort for å hindre at sentralbankfinansiering skulle kunne benyttes til å ekspandere virksomheten unormalt mye ut over det innskudd fra publikum ga grunnlag for. Ved vurdering av hvilke banker det skulle kjøpes banksertifikater av, skulle Norges Bank også ta hensyn til størrelsen på en banks samlede F-lån. Samtidig ble låneadgangen for sparebanker redusert til 3,5 ganger bankens ansvarlige kapital.

I låneforskriften av 21.09.89 ble det tatt inn følgende nye bestemmelse (paragraf 30) om suspensjon av eller begrensning av enkeltbankers låneadgang:

«Norges Bank kan suspendere eller begrense en banks rett til å ta opp likviditetslån når:

- a) Banken har overtrådt bestemmelsene i disse forskrifter eller de vilkår som er fastsatt for lånet.
- b) Banken mottar eller har søkt om lån på spesielle vilkår med hjemmel i lov om Norges Bank paragraf 19, tredje ledd.
- c) Det er grunn til å frykte at banken vil få behov for lån på spesielle vilkår for å være i stand til å betale tilbake lånet som forutsatt, eller slik tilbakebetaling i lys av bankens svake soliditets- eller likviditetsmessige stilling i vesentlig grad vil svekke dens mulighet til å opprettholde normal forretningsdrift.»

Denne bestemmelsen ble et viktig verktøy i overvåkingen av Norges Banks eksponering overfor enkeltbanker, og den ble de nærmeste årene brukt til å begrense en banks lån i Norges Bank. I de tilfelle der F-lånsadgangen ble suspendert fikk banken som regel innvilget et S-lån. Siden S-lån ble kombinert med krav om bankens videre drift, fikk Norges Bank større herredømme over sin eksponering overfor bankene. Kort tid etter at § 30 ble tatt i bruk, blant annet for Norion Bank, ble Norion Bank satt under offentlig administrasjon (30.10.89).

---

<sup>132</sup> FIM-notater til Koordineringsutvalget av 08.02.89 og 06.03.89.

D-lånene som ble brukt til å dekke mer kortsiktige likviditetsbehov hadde en ramme for gjennomsnittlig trekk over låneperioden på to måneder. Bankene hadde derfor stort rom for å variere D-lånstrekking gjennom låneperioden. Enkelte banker betraktet overtrekk av D-lånsrammen nærmest som en «2. transje av ubegrenset størrelse» i låneordningen, noe som vanskeliggjorde skillet mellom Norges Banks rolle i likviditetspolitikken og LLR-rolle. Selv om overtrekk ble belastet med D-lånsrenten tillagt 10 prosentpoeng, kunne renten være lav for en bank i akutt likviditetssituasjon. Som følge av Norges Banks betydelige eksponering og kredittrisiko overfor bankene ble det i tillegg til strafferenten på 10 prosentpoeng etablert en daglig D-lånsbegrensning på 150 prosent av gjennomsnittlig ramme.<sup>133</sup> I samråd med Kredittilsynet ble det utviklet en månedlig rutine for å begrense D- og F-lånsadgangen for banker der det var usikkerhet om likviditets- eller soliditetssituasjonen. I april 1990 var 7 banker pålagt F-lånsbegrensninger og 9 banker D-lånsbegrensninger. Arbeidet med begrensninger i bankenes låneadgang og oppfølgingen av lånene ble etter hvert ressurskrevende, men erfaringene viste at det var viktig å prioritere dette arbeidet høyt.

På grunnlag av svakhetene ved bruk av ansvarlig lånekapital, noe som var blitt påpekt i en høringsuttalelse av Kredittilsynet, vedtok Hovedstyret 28.11.90 at ansvarlig lånekapital skulle tas ut av beregningsgrunnlaget for D-lån og F-lån fra 01.01.91. For å kompensere for det reduserte beregningsgrunnlaget ble rammen for både forretnings- og sparebanker satt til 4 ganger ansvarlig kapital eksklusive ansvarlig lånekapital. Tilleggsbegrensningen for F-lån ble redusert til 20 prosent av bankens forvaltningskapital. Rammen for de to låneordningene ble dermed knyttet til et bedre mål for bankenes soliditet. Sparebankforeningen uttrykte tilfredshet med de foreslåtte endringer, mens Bankforeningen uttalte at det kunne gi uheldige signalvirkninger om lovens krav til ansvarlig kapital ikke var godt nok som grunnlag for lån i sentralbanken.

I den nye definisjonen av ansvarlig kapital, som ble fastsatt av Finansdepartementet, ble en-bloc fond utover 1 prosent av brutto utlån regnet som en del av ansvarlig kapital. For å unngå at det høyere beregningsgrunnlaget ga bankene en større låneramme, ble multiplikatoren for bankenes samlede F-lån redusert fra 4 til 3,5 fra 01.08.91. Innenfor den totale rammen ble F-lån med utestående løpetid over 12 måneder begrenset til 1,75 prosent av beregningsgrunnlaget. For banker som hadde tapt en vesentlig del av sin egenkapital, og hvor det ville bli tilført kapital fra sikringsfondene slik at virksomheten kunne videreføres, ville det etter gjeldende regler gå noe tid før banken fikk F-lånsadgang på grunnlag av den økte egenkapitalen. For å kunne gi disse bankene normale rammer for D-lån og F-lån, slik at de kunne drive sin virksomhet på normal måte, ble det ved revisjonen av låneforskriften 17.11.91 tilføyd et nytt tredje ledd i paragraf 3, som ble brukt i flere tilfelle:

«Norges Bank kan øke beregningsgrunnlaget dersom det etter den dato som er fastsatt for beregningsgrunnlaget er skjedd en vesentlig økning i ansvarlig kapital eksklusive ansvarlig lånekapital, eller dersom Forretningsbankenes sikringsfond, Sparebankenes sikringsfond eller Statens Banksikringsfond har fattet vedtak om tilførsel av slik kapital.»

---

<sup>133</sup> Jf FIMs notat av 23.04.90 til Koordineringsutvalget.

#### 4.3.4 Stabilisering og gradvis reduksjon i lånebehovet, 1992-93

Bankenes lånebehov i Norges Bank ble betydelig redusert i løpet av årene 1992-1993. Dette skyldtes både reduksjonen i bankenes kreditttilførsel, grunninnskuddsordningen fra desember 1991 (jf IV.5.8) og at underskuddene på statsbudsjettet førte til stor likviditetstilførsel fra staten. Budsjettunderskuddene ble delvis finansiert ved at staten trakk på innskuddene i Norges Bank. I 1992 og 1993 ble statens innskudd i Norges Bank og Norges Banks valutareserver styrket ved at staten tok opp gjeld i utenlandsk valuta og ved at Norges Bank i 1993 kjøpte valuta. Denne utviklingen bidro til at Norges Bank fra juni 1993 foretok en omlegging av likviditetspolitikken slik at foliorenten, det vil si bankenes innskuddsrente i Norges Bank, ble gulvrenten i pengemarkedet. Inntil da hadde D-lånsrenten vært gulvrenten i pengemarkedet. Videre fant det gjennom 1992-93 sted en gradvis omlegging av likviditetspolitikken der F-lån etter hvert erstattet mye av både D-lånene, banksertifikatene og valutaswappene som likviditetstilførende instrumenter.

For å tilpasse virkemidlene i likviditetspolitikken til en situasjon der det kunne være behov for både tilførsel og inndragning av likviditet, ble det i oktober 1992 etablert en ny ordning med F-innskudd. På bakgrunn av bankenes romsligere likviditetssituasjon ble rammen for F-lån 01.11.92 redusert fra 3,5 ganger beregningsgrunnlaget til å bli lik beregningsgrunnlaget. Valutauroen i november 1992 førte imidlertid til stor likviditetsknapphet i det norske pengemarkedet. 23.11.92 ble låneforskriften endret slik at Norges Bank under særskilte forhold kunne sette en høyere grense for F-lån enn beregningsgrunnlaget. Multiplikatoren ble samtidig midlertidig endret til 4 ganger beregningsgrunnlaget. Den markerte nedgangen i sentralbankfinansieringen gjennom 1993 gjorde det lettere å gjeninnføre krav om sikkerhet for D-lån, og 12.11.93 sendte Norges Bank ut en ny låneforskrift som forutsatte at det skulle være et krav om deponering av delvis sikkerhet ved opptak av D-lån.<sup>134</sup> Siden bankene hadde begrensede beholdninger av verdipapirer som kunne benyttes som sikkerhet for lån, var det fortsatt vanskelig å gjeninnføre kravet om full sikkerhetsstillelse for bankenes låneopptak. Som omtalt i V.4 innførte Norges Bank i 1995 krav om full sikkerhet for D-lån, og det samme kravet ble innført for F-lån i 1999.

#### 4.4 Retningslinjer for lån på spesielle vilkår (S-lån) før 1988

I tillegg til generell likviditetsstøtte har et hovedformål ved Norges Banks låneordninger vært å yte lån etter individuell vurdering og på spesielle vilkår (S-lån). Det siste betegnes gjerne som sentralbankens rolle som långiver i siste instans (Lender of last resort, LLR), og er den låneordningen som er blitt benyttet når mangel på finansiering truet den finansielle stabilitet. Som omtalt i IV.2.1. kunne Norges Bank når særlige forhold tilsa det gi kreditt på spesielle vilkår og i særlige tilfeller yte kreditt til andre enn banker. Ryssdal-utvalget sa eksplisitt at det tenkte på slike krisepregete lån eller innskudd som Norges Bank ga til flere banker under bankkrisen i 1920- og 1930-årene. I 1985 omfattet Norges Banks retningslinjer for S-lån fortsatt også strukturpolitiske forhold. I sentralbanksjef Skånlands foredrag i Polyteknisk Forening i 17.09.85 om sentralbankens oppgaver og ansvar på finansområdet la han imidlertid særlig vekt på sentralbankens bruk av S-lån ved krisehåndtering. Han uttalte blant annet:

<sup>135</sup> Bakke, Bjørn og Håkon Tretvoll, «Sikkerhet for lån i Norges Bank – nytt regelverk», PEK 2005/4.

«Utviklingen i retning av et markedsorientert kredittsystem og et pengemarked innebærer at Norges Banks direkte lån til bankene får mindre betydning. I den utstrekning det fortsatt blir gitt slike lån, vil det i hovedsak skje etter klare kriterier. Sentralbanken vil likevel fortsatt måtte stå som såkalt lender of last resort, også om likviditetsproblemer som en bank måtte møte skulle skrive seg fra dens virksomhet gjennom datterbanker i utlandet. Behovet for å tre inn på denne måten kan oppstå som følge av begivenheter som ligger utenfor så vel norske bankers som norske myndigheters kontroll. Med de krav som stilles til norske bankers egenkapital og med den kontroll de er underlagt, er det vanskeligere å tenke seg en situasjon hvor en banks soliditet skulle være truet. Skulle noe slikt likevel inntreffe, vil Norges Bank, ut fra hensynet til tilliten til det norske banksystem, bidra til å finne en løsning som på en forsvarlig måte ivaretar kreditorenes interesser.»

Formuleringene i foredraget var drøftet under hånden med Finansdepartementet og var forelagt Hovedstyret. På enkelte områder, blant annet med hensyn til bankenes soliditet og behovet for lender of last resort, kom situasjonen allerede i 1988 til å utvikle seg annerledes enn uttalt i foredraget.

I årene 1985-87 ble det bare innvilget 2 kortsiktige nye S-lån. Valutauroen og bankenes økte lånebehov i 1986 førte periodevis til kraftige renteøkninger for lån i Norges Bank, og renteøkningene var spesielt store i mai 1986. (30 prosent 5.-6.05.86 og 50 prosent 7.-9.05.86). Dette innebar en midlertidig kostnadsmessig merbelastning for bankene, og resulterte i flere søknader om S-lån. Alle søknadene i 1986 ble imidlertid avslått. Ved utgangen av 1987 utgjorde bevilget S-lån bare 130 millioner kroner, noe som skyldtes gjestående S-lån for Sørlandsbanken (jf III.6.2.).

Frem til diskontoen ble avvirket 01.01.87 var rentesatsen for S-lån knyttet opp mot Norges Banks diskontorente, og lå i 1985-86 2 prosent over denne. I Hovedstyrets møte 18.02.87 var rentebetingelsene for S-lån gjenstand for en prinsipiell vurdering. Et alternativ var å knytte rentesatsen til en «signalrente», for eksempel A-lånsrenten.<sup>135</sup> Siden A-lånsrenten ble benyttet som et likviditetspolitisk virkemiddel, som for eksempel i pressituasjonen på valutamarkedet i mai 1986, ville en slik rentefastsettelse kunne ramme S-lånsbanker urimelig hardt og være i strid med intensjonen til S-lånsordningen. På bakgrunn av stigningen i det generelle rentenivået fastsatte Hovedstyret S-lånsrenten til 11 prosent, eller 1 prosentpoeng høyere enn gjeldende S-lånsrente på 10 prosent. Renten var likevel lavere enn renten på bankenes ordinære låneadgang i Norges Bank, og innebar en viss subsidiering av banker som fikk S-lån. Det ble videre bestemt at dersom den generelle renteutvikling tilsa det kunne S-lånsrenten endres hver 6. måned.

I august 1987 foretok Hovedstyret en gjennomgang av S-lånsordningen. I bakgrunnsnotatet til Hovedstyret<sup>136</sup> ble det understreket at aktiv bruk av S-lån kunne gi gale incentiver og føre til uheldige tilpasninger i banksektoren. Gjennom Norges Banks likviditetspolitiske virkemidler og et bedre fungerende pengemarked hadde den generelle likviditetssituasjonen

---

<sup>135</sup> Fra 1978 bestod Norges Banks utlån til bankene av automatiske lån (A-lån som ble D-lån fra 01.06.87), betingete lån (B-lån) og særlån (S-lån).

<sup>136</sup> FIM-notat av 21.08.87.

og bankenes muligheter til å skaffe seg nødvendig likviditet blitt bedret i første halvdel av 1980-årene. Bruk av S-lån kunne derfor ikke i samme grad som tidligere begrunnes ut fra den enkelte banks likviditetsbehov. I notatet ble det påpekt at sikringsfondene førte en restriktiv praksis for når støttetiltakene skulle settes inn, men at kriteriene for inngrep og støttetiltak varierte noe mellom fondene. Norges Bank burde vurdere i hvilken grad sentralbankens støttetiltak burde samordnes med sikringsfondene. Mye kunne tale for mer restriktive innvilgningskriterier, og Norges Bank burde normalt ikke gi S-lån uten at sikringsfondene også var inne med støttetiltak.

Hovedstyret fastsatte 26.08.87 følgende kriterier for S-lån:

Hovedkriteriet for å gi slike lån bør være at det er sannsynliggjort at angjeldende bank (lånsøker) har eller vil få likviditetsmessige problemer som fører til at den ikke på egen hånd (uten støttetiltak) over tid kan fortsette som selvstendig enhet, eller (uten støttetiltak) kan oppnå fusjon med andre banker i henhold til gjeldende retningslinjer for bankstrukturpolitikken. Det bør da knyttes opp vilkår, herunder blant annet krav til fusjoner, samarbeid med andre banker som er i tråd med myndighetenes målsettinger for bankstrukturen og andre pålegg som anses nødvendig. Sikringsfondene kan brukes ved engasjementsoppfølging av de enkelte lån, herunder sette vilkår for å påse at disse etterlevs.

- S-lånets størrelse og løpetid vurderes fra sak til sak, men forutsettes å være tidsbegrensete.
- S-lån bør fortsatt kunne komme til anvendelse i ekstraordinære likviditetsmessige situasjoner der særlige stabilitetshensyn taler for dette (for eksempel ved forpliktelser i tilfelle konflikter i arbeidslivet).
- S-lån gis som kassekreditt med et bestemt beløp med forfallstermin hver 6. måned. Ved forfall kan lånene fornyes, eventuelt nedtrappes. Rentebelastningen er for tiden 11 prosent. Provisjon beregnes ikke.
- Det stilles sikkerhet for lånopptakene i form av deponering av verdipapirer, eventuelt ved utstedelse av gjeldsbrev for hvert enkelt trekk på kreditten.

På møtet 26.08.87 hadde Hovedstyret også til behandling søknad fra Sparebanken Hedmark, Vinger Sparebank og Østerdalen Sparebank om opptak av S-lån på 150 millioner kroner i forbindelse med fusjonen av disse bankene. Søknaden ble avslått i lys av de nye retningslinjene. Hovedstyrets vedtak innebar at flere etterfølgende banksøknader om S-lån ble avslått.

Som omtalt i kapittel III hadde Norges Bank fra 1975 også en særskilt innskuddsordning som var ment som selektiv likviditetsstøtte til utsatte banker i distriktene. Innskuddsordningen ble administrert av Norges Banks distriktsavdelinger og hadde i 1985 en ramme på 370 millioner kroner, som ble plassert som 12-måneders termininnskudd. Siden situasjonen på penge- og kredittmarkedet hadde endret seg vesentlig siden ordningen ble innført, besluttet Hovedstyret på møtet 27.04.88 å oppheve ordningen med virkning fra 15.06.88.

## 5. Problemene i finanssektoren, med særlig vekt på bankkrisen og Norges Banks krisehåndteringsrolle

### 5.1 Bakgrunn og enkelte hovedtrekk i perioden 1985-93

Fra 1977 ble det gjennomført en gradvis omlegging av penge-, kreditt og valutapolitikken i markedsorientert retning (jf III.5). I Norges Banks økonomiske tilrådinger til Finansdepartementet i første halvdel av 1980-årene i forbindelse med nasjonalbudsjettet og revidert nasjonalbudsjett ble det fremholdt at virkemiddelbruken i større grad burde baseres på utviklingen i publikums likviditet, der rentenivået ble tillatt å variere innenfor en relativt vid rentekorridor. Norges Bank gikk inn for at man gjorde mer bruk av markedsorienterte virkemidler overfor finansinstitusjonene. I årstaler og foredrag i denne perioden understreket sentralbanksjef Skånland at en mer fleksibel rentepolitikk, kombinert med reviderte skattebestemmelser, ville ha dempet den uønsket høye kredittilførselen. Ikke minst fradragretten for renter var en viktig årsak til husholdningenes sterke låneetterspørsel. I et brev til Finansdepartementet i august 1984 påpekte Norges Bank at heving av det generelle rentenivået var nødvendig dersom man ønsket å begrense kreditt ekspansjonen.<sup>137</sup> Både innen regjeringen Willoch og i opposisjonen var det imidlertid klar motstand mot å bruke utlånsrentene til å redusere etterspørselen etter lån og derved dempe kredittveksten.

Den kraftige økningen i kredittilførselen i første halvdel av 1980-årene ble dels finansiert ved låneopptak i utlandet. Da finansieringsmulighetene i utlandet tørket inn mot slutten av 1985, krevde fastholdelsen av et politisk bestemt rentenivå for pengemarkedsrenten at Norges Bank kom inn i stedet.<sup>138</sup> Norges Banks generelle lån til bankene økte kraftig gjennom 1986, og ved utgangen av året utgjorde bankenes generelle sentralbanklån 16 prosent av deres samlede forvaltningskapital mot 1 prosent ved utgangen av 1984. Dette bidro til en fortsatt kraftig kredittvekst som senere utviklet seg til en bankkrise. I Smith-kommisjonens rapport om bankkrisen ble det reist spørsmål om Norges Bank aktivt tok til orde for å bremse likviditetstilførselen vinteren og våren 1986 (jf IV.6).

Som understreket i sentralbanksjef Skånlands årstale i februar 1987 innebar ikke overgangen til renteovervåking 24.09.85 noe egentlig brudd med den tidligere rentestyring. Dette hadde sammenheng med at det politiske miljø var imot rentehevinger. Til tross for betydelig kapitalutgang holdt Norges Bank frem til utgangen av oktober 1986, unntatt noen få dager i mai, fast på en A-lånsrente på 13-14 prosent. Før fremleggelsen i oktober 1986 av statsbudsjettet for 1987 oppsto rykter om en ny devaluering, noe som førte til betydelig press mot kronen. På møtet 30.10.86 sluttet Finansdepartementet seg til Norges Banks forslag om å trappe opp dagslånsrenten med daglige økninger på opp til 2 prosentenheter til en øvre grense på 20 prosent når valutakursen gikk mot indeksens yttergrense. Dette innebar et endelig brudd på den tidligere rentestyringen, og 02.12.86 nådde dagslånsrenten en topp på 16 prosent.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Jf Smith-kommisjonens rapport, Dokument nr. 17 (1997-98).

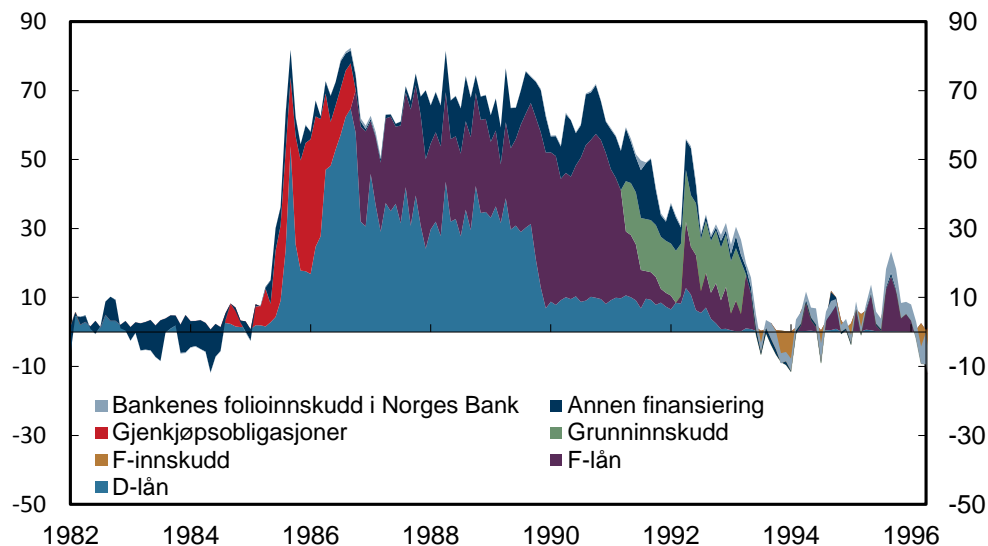
<sup>138</sup> Solheim, Jon A., «Bankene får problemer», Orientering 1991/3.

<sup>139</sup> Berg, Thomas Nordbø, Harald Bøhn og Christoffer Kleivset, «Fra regulering til marked», Staff Memo 2012/27.

Finansdepartementet fulgte høsten 1986 og i 1987 opp mange av Norges Banks forslag om å avvikle storparten av kredittreguleringene, og i større grad påvirke utlånsutviklingen gjennom etterspørselen etter lån. I gjennomgangen av erfaringene med kredittreguleringene ble det blant annet i PEK 1987/2 og Norges Bank Staff Memo 2012/27 konkludert at selv om virkemidlene som ble benyttet for å få til en kredittrasjonering hadde en virkning, ble effekten svekket over tid. Systemet førte også til ressursløsning idet det ble lagt ned mye arbeid fra både markedsaktørenes og myndighetenes side for å tilpasse seg og følge opp nye rammebetingelser.

Som det fremgår av figur IV.1, lå bankenes finansiering fra Norges Bank på et relativt stabilt og meget høyt nivå i perioden 1986-93. I realiteten finansierte Norges Bank i denne perioden en vesentlig del av bankenes kreditttilførsel. Mens samlet kreditttilførsel over lånemarkedet beløp seg til 78,8 milliarder kroner i 1985, var den økt til 138,3 milliarder kroner i 1987, eller nærmere en dobling og betydelig høyere enn lagt til grunn av myndighetene (jf tabell IV.5). Hoveddelen av kredittkspansjonen i perioden 1985-87 skyldtes økte utlån fra forretnings- og sparebankene og kredittforetakene. Mens husholdningenes bruttogsjeld i 1984 var om lag like stor som disponibel inntekt, var den 40 prosent større enn inntekten i 1987. Norges Bank advarte mot bankenes aggressive markedsføring overfor personkunder, og at bankene og andre långivere først og fremst konkurrerte om å utvide lånemulighetene.

Figur IV.1: Bankenes finansiering fra Norges Bank, månedsgjennomsnitt, mrd. kroner.



Kilde: Norges Bank (Årstall indikerer januar måned).

Veksten i innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester var i perioden 1984-86 9 prosent sterkere i Norge enn i andre OECD-land. Inntektsoppgjørene våren 1986 og reduksjonen i arbeidstiden fra begynnelsen av 1987 forsterket disse ubalansene. Dette nødvendiggjorde en betydelig finanspolitisk innstramning i årene 1986-88, noe Norges Bank ga støtte til. Resultatet av ubalansene i norsk økonomi og den økonomiske innstramningen var at tallet på

konkurser steg markert fra 1987 og kredittveksten avtok kraftig i 1988 og i de etterfølgende årene. Tabell IV.5 viser at total kreditttilførsel falt fra 138,3 milliarder kroner i 1987 til 9,3 milliarder kroner i 1991, hvorav storparten av dette var kreditt fra utlandet. Fra 1991 begynte privat sektor å bygge ned sin lånegjeld til de private finansinstitusjonene. I en periode ved inngangen til 1990-årene var statsbankene igjen viktigste kilde til kreditt.

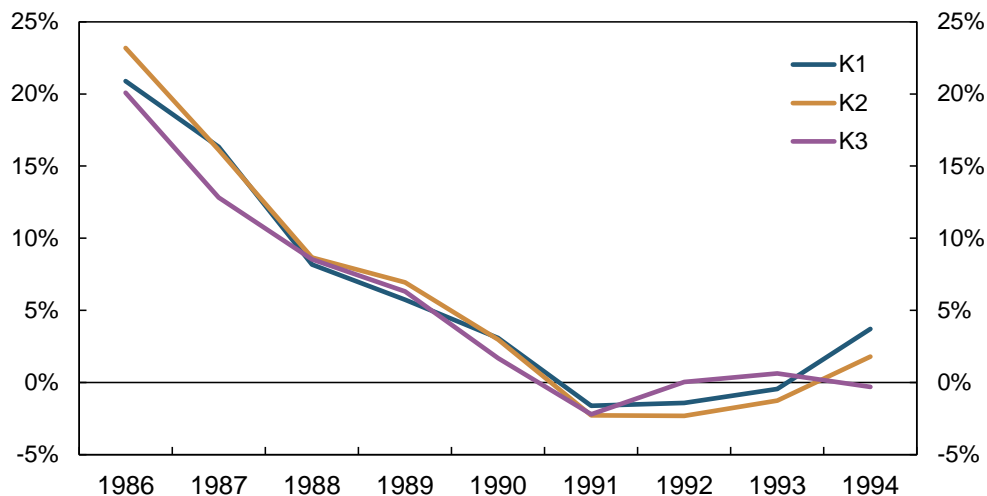
Tabell IV.5: Kreditttilførsel fordelt på kredittkilde i perioden 1985-93 i milliarder kroner.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Statsbanker</b>	7,2	8,3	10,5	10,1	11,2	11,5	15,9	13,9	-1,7
<b>Forretnings- /sparebanker</b>	58,5	69,0	77,7	33,8	45,1	27,9	-1,6	7,5	7,7
<b>Kredittforetak</b>	7,6	15,9	33,4	28,3	13,3	4,6	-21,9	-39,4	-9,7
<b>Finansieringsselskap</b>	3,0	4,4	2,5	11,1	-5,5	-3,4	-0,2	-2,0	2,0
<b>Forsikring</b>	7,1	10,3	9,4	5,0	-0,1	3,3	8,6	8,8	-8,2
<b>Andre innenlandske Kilder</b>	1,5	1,2	4,2	2,9	1,0	2,1	-0,3	5,5	0,0
<b>Kreditt fra utlandet</b>	-6,3	7,5	0,7	7,5	6,9	11,2	8,9	18,4	2,8
<b>Total kreditttilførsel over låne markedet</b>	78,8	116,6	138,3	98,6	71,8	57,4	9,3	12,7	-6,9

Kilde: Norges Bank

I figur IV.2 er K1 indikatoren for publikums innenlandske bruttogjeld i norske kroner. K2 er indikatoren for publikums innenlandske bruttogjeld i norske kroner og utenlandsk valuta. K3 er indikatoren for publikums samlede bruttogjeld, det vil si K2 pluss publikums totale bruttogjeld til utenlandske kilder.

Figur IV.2: Norges Banks kredittindikatorer. Prosentvis vekst gjennom året.



Kilde: Norges Bank

Figur IV.2 viser at Norges Banks kredittindikatorer falt fra en årlig vekstrate på over 20 prosent i 1987 til et bunnivå på -2,5 prosent i 1992. Gjeldskonsolideringen ble forsterket av



realrenteøkningene etter 1987. Både omlegginger i skattesystemet og reduksjoner i prisstigningen bidro til økningen i realrenten etter skatt. Den strammere økonomiske politikken ga grunnlag for at det norske rentenivået kunne bringes ned til det internasjonale rentenivået. Fallet ble imidlertid begrenset av en betydelig internasjonal renteøkning mot slutten av 1989. Dette hang sammen med Berlinmurens fall i november 1989, og vest-tyske myndigheters ekspansive finanspolitikk som følge av sammenslåingen av Øst- og Vest-Tyskland. Det norske rentenivået ble derfor liggende høyt frem til 1993, da det internasjonale rentefallet igjen ga rom for lavere renter i Norge.

Mens bankenes tap på utlån og garantier i årene 1984-87 fluktuerte mellom ½ -1 prosent av forvaltningskapitalen, viser tabell IV.6 at tapene i 1988 steg til 1,6 prosent i forretningsbankene og 1,2 prosent i sparebankene. I perioden 1988-92 lå tapene stort sett på mellom 1,5-2 prosent, med en topp på 2,1 prosent for sparebankene i 1989 og en topp på 4,5 prosent for forretningsbankene i 1991. Tapene førte til at bankene sett under ett hadde underskudd. Underskuddene tæret på bankenes reserver, og gjorde det vanskelig å tiltrekke seg egenkapital. Problemene ble forsterket ved at finansinstitusjonene frem til utgangen av 1992 måtte øke sin ansvarlige kapital for å oppfylle internasjonale krav som Norge hadde lagt til grunn. De tiltakende bankproblemer i årene 1987-90 kulminerte i systemkrisen i 1991-92. I løpet av 1993 viste situasjonen i bankene betydelig bedring, og i 1994 ble det antatt at bankkrisen var tilbaketrukket. Det fremgår av tabell IV.6 at sysselsettingen i begge bankgruppene nådde en topp i 1987, og falt merkbart i de etterfølgende årene.

Tabell IV.6: Bankenes driftsresultater i perioden 1985-93 (% av gj.sn. forvaltningskapital)

År	Rentenetto	Andre inntekter	Kostnader	Driftsres. før tap	Tap	Driftsres. etter tap	Syssetatte
Forretningsbanker							
1985	2,26	2,57	3,40	1,42	0,73	0,69	15.552
1986	2,14	2,66	3,21	1,59	0,84	0,75	16537
1987	2,83	0,71	2,91	0,63	1,02	-0,38	16793
1988	2,62	1,35	2,68	1,27	1,57	-0,30	-
1989	2,94	1,45	2,64	1,68	1,47	0,21	-
1990	2,63	0,92	2,62	0,81	1,82	-1,01	14683
1991	2,49	0,59	3,14	-0,05	4,46	-4,51	13537
1992	2,83	1,06	2,39	0,79	2,18	-1,38	-
1993	3,37	1,64	2,82	1,88	1,18	0,70	12625
Sparebanker							
1985	3,39	1,46	3,73	1,12	0,68	0,44	14108
1986	3,23	1,63	3,54	1,33	0,81	0,52	14677
1987	3,84	0,59	3,18	1,24	0,65	0,59	15378
1988	3,62	0,65	3,07	1,17	1,23	-0,05	-
1989	4,19	0,89	3,08	1,98	2,06	-0,08	-
1990	3,98	0,63	3,10	1,46	1,54	-0,07	10669
1991	3,97	0,58	3,35	1,19	1,89	-0,70	11061
1992	4,34	0,71	2,99	1,97	1,64	0,33	11700
1993	4,67	1,34	2,93	2,99	0,99	1,99	11541

Kilde: Norges Banks skriftserie nr. 33 (2004), Table 1 «Banks' results 1982-93».

Tabell IV.7 viser antall banker som hadde S-lån og begrensninger på F- og D-lån i løpet av perioden 1988-94. Videre viser tabell IV.9 (jf. IV.5.9) institusjonsfordeling av innvilgete S-lån i denne perioden. I 1988 ble fem banker innvilget S-lån mot åtte banker i både 1989 og 1990. Videre ble mange banker i 1989 og særlig i 1990 pålagt begrensninger på daglig D-lånstrekk, og fikk F-lånsadgangen begrenset eller suspendert (jf IV.4.3 og IV.4.4). Banker som overskred den månedlige rammen for D-lån, fikk i en periode en begrensning på daglige D-lånstrekk. Det er grunnen til at antall banker med D-lånsbegrensninger gjennomgående var høyere enn antall banker med F-lånsbegrensninger. De fleste S-lån ble gitt med garanti fra bankenes sikringsfond og fra høsten 1991 i særlig grad fra Statens Banksikringsfond. I noen tilfeller, der en liten bank med soliditetsproblemer skulle overtas av en større bank, ble det i en begrenset periode ytt S-lån uten garanti til den overtakende bank.

Tabell IV.7: S-lån og begrensninger på F- og D-lån i perioden 1988-94.

År	Banker med begrensning eller suspensjon av F-lån	Banker med begrensning av månedlig ramme for D-lån	Banker innvilget S-lån i løpet av året <sup>140</sup>	Gjennomsnittlig trukne S-lån mrd. kroner	Maksimalt trukne S-lån mrd. kroner
1988	0	0	5	1,2	4,6
1989	8	8	8	3,8	4,7
1990	19	32	8	3,3	4,0
1991	13	17	12	4,5	15,5
1992	13	14	6	13,8	25,2
1993	2	3	4	1,4	1,9
1994	2	1	2	1,4	1,9

Kilde: Norges Bank

## 5.2 Avlastningsforretninger og New York børskrakk i perioden 1986-87

I de tre første kvartalene i 1986 ble mindre enn 60 prosent av kreditttilførselen registrert som kreditt fra finansinstitusjonene. Tidlig i 1986 ble det konstatert at det i løpet av høsten 1985 var oppstått store og økende differanser mellom bankenes oppgaver over utlån til private finansieringsselskaper og tilsvarende oppgaver fra finansieringsselskapene over innlån fra banker. Det hadde også oppstått store avvik i interbankinnskuddene. Statistikken viste at innskudd sett fra fordringssiden var betydelig større enn fra gjeldssiden. Avlastningsforretningene bestod hovedsakelig i at utlån til publikum ble eliminert fra bankenes samlede beregningsgrunnlag gjennom spesielle former for transaksjoner.

Høsten 1986 påbegynte Norges Bank i samarbeid med Kredittilsynet en større undersøkelse om de store avvikene i kredittmarkedsstatistikken. Etter å ha vurdert sakens juridiske sider ble det besluttet å underkjenne mange av avlastningstransaksjonene. 12 banker fikk 29.05.87 krav om innbetaling av etterberegningsrenter på til sammen 102 millioner kroner for underoppfyllelse av primær- og tilleggsreservekravene. 4 finansieringsselskaper og 5 banker ble 15.12.87 ilagt etterberegningsrenter på til sammen 41 millioner kroner, hvorav 32

<sup>140</sup> Inkluderer S-lån til Norion Bank under offentlig administrasjon og S-lån til Sparebankenes sikringsfond. I 1991-93 er også S-lån til kredittforetak og finansieringsselskaper inkludert.

millioner kroner falt på finansieringsselskapene. I tillegg hadde 22 banker i 1986 ført deler av sine utlån til publikum som uregulerte utlån til finansieringsselskaper. I juni 1988 fikk disse bankene krav om betaling av 22 millioner kroner i etterberegningssrenter.

19.10.87 inntrådte det største børskrakket på New York-børsen siden 1929.<sup>141</sup> Krakket forplantet seg raskt til Oslo Børs. Kredittilsynets etterfølgende undersøkelser av de største bankene og forsikringsselskapene avdekket både betydelige tap og aksjeoverskridelser<sup>142</sup> som følge av kursfallet, og resulterte blant annet i en sterkt kritisk rapport om DnC. I 1987 tapte DnC nærmere 1 milliard kroner på aksjehandel, og tapte også penger på driften. Etter dette ble bekymringen over tapsutviklingen i banker og finansieringsselskaper sterkere i Kredittilsynet og Norges Bank. 30.10.87 sendte Norges Bank ut en pressemelding der det ble understreket at sentralbanken var innstilt på å forhindre at det ble skapt uro i markedet som følge av frykt for at norske finansinstitusjoner skulle komme i en presset likviditetsstilling. I praksis kunne dette blant annet gjøres ved å yte S-lån til bankene.

I forbindelse med børskrakket fikk Norges Bank besøk av blant annet det internasjonale ratingselskapet Standard & Poor<sup>143</sup>, som ga uttrykk for at norske bankes høye rating helt ut var basert på sentralbanksjef Getz Wolds erklæring av 27.08.75 (jf III.7.2). I erklæringen gikk Norges Bank lenger enn andre sentralbanker i retning av å garantere støtte for norske banker. Standard & Poor var bekymret over egenkapitalutviklingen i norske banker, herunder nedgangen i enbloc-avsetningene og tendensene til å utvanne egenkapitalen med ansvarlig lånekapital og evigvarende obligasjoner. Myndighetenes håndtering av Kongsberg Våpenfabrikk-saken hadde også medført mindre tiltro til erklæringer som ikke var ubetingete. På møtet fremholdt sentralbanksjef Skånland at mye hadde skjedd i den internasjonale finansverden siden 1975, og at usikkerheten fortsatt var så stor at ingen sentralbank ville forplikte seg så ubetinget som Getz Wold hadde funnet det mulig å gjøre i 1975. Standard & Poor kunne således ikke forvente en særlig presis formulering av Norges Banks ansvar.

## 5.3 Finanssektoren får problemer i perioden 1988-1. halvår 90

### 5.3.1. Finansieringsselskapene får problemer

Finansieringsselskapene økte utlånene sterkt i 1980-årene. Mens samlede utlån utgjorde 7,5 milliarder kroner i 1980, var de nærmere 55 milliarder kroner i toppåret 1987. På grunn av kredittrasjoneringen fant finansieringsselskapene nisjer som bankene ikke kunne betjene. De største finansieringsselskapene var eiet av forsikringskonserner, men også bankene hadde kontroll med flere selskaper. Frem til 1986 var fortjenestesituasjonen i finansieringsselskapene gode, men i 1987 fikk flere selskaper betydelige vansker. I forhold til gjennomsnittlig forvaltningskapital hadde finansieringsselskapene et underskudd på 1,25 prosent i 1987, og gjennomsnittlig tap på utlån var 3 prosent.

Norges Bank ble 21.03.88 orientert om situasjonen i finansieringsselskapet Nevi, som var et datterselskap av forsikringskonsernet Vesta-gruppen. I 1987 hadde Nevi store tap på utlån og et betydelig underskudd. Nevi var det største finansieringsselskapet i Norge, og var det

---

<sup>141</sup> Ecklund og Knutsen.

<sup>142</sup> Overskridelse av myndighet i henhold til aksjeloven.

<sup>143</sup> Fortrolig notat av 30.10.87 fra Skånland til Hovedstyret.

selskapet i Vesta-gruppen som hadde størst forvaltningskapital. Mellom Nevi og de øvrige Vesta-selskapene var det betydelige likviditetsmessige forpliktelser. Mens Vesta Liv ikke hadde problemer, hadde skadeforsikringsselskapet små reserver. Problemene i Vesta og Nevi hadde sin årsak i selskapets egne disposisjoner. Både Norges Bank, Kredittilsynet og Finansdepartementet ble holdt løpende orientert om situasjonen i Nevi. Siden de formelle krav til egenkapital var oppfylt, fant Kredittilsynets at de svake regnskapstallene for 1987 ikke var et tilstrekkelig grunnlag for å gripe inn.

Vesta-konsernets ledelse mente imidlertid at Nevi ikke kunne fortsette som selvstendig selskap i den form det hadde. Våren 1988 forhandlet Vesta med Sveriges største forsikringsselskap Skandia om en avtale, der Skandia i løpet av 2 år skulle overta opptil 50 prosent av aksjekapitalen i Vesta. Etter signaler fra norske myndigheter om at avtalen neppe ville bli godkjent, ble konsesjonssøknaden til Vesta trukket tilbake i mai 1988. Avtalen stred mot lovens begrensninger for utlendingers eierandeler i norske finansinstitusjoner. Etter dette ble det lansert ulike løsningsforslag som endte med at Bergen Bank bestemte seg for å overta Nevi, og slå selskapet sammen med sitt eget finansieringsselskap, Fabin.

Sett fra myndighetenes side var Bergen Banks overtakelse av Nevi en meget tilfredsstillende løsning. I bakgrunnsnotatet<sup>144</sup> til Hovedstyrets møte 22.06.88 ble det fremholdt at Nevis størrelse og sterke internasjonale engasjement tilsa at en avvikling av Nevi – og eventuelt også av Vesta-gruppen - kunne resultere i en langvarig internasjonal tillitssvikt til det norske finansielle systemet. Mistillit til en av Norges største forsikringsgrupper kunne få negative og uoversiktlige ringvirkninger, og kunne uten inngripen fra Norges Bank reise tvil om sentralbankens LLR-rolle. Ved kjøpet av Nevi overtok Bergen Bank en stor løpende likviditetsbelastning som ble avhjulpet ved at Norges Bank innvilget Bergen Bank et S-lån på 1 milliard kroner til D-lånsrente. Lånet (uten sikkerhet, men gjeldsbrev utstedt for hvert enkelt kreditttrekk) ble innvilget for et halvt år fra 27.06.88. Bergen Bank søkte deretter om en gradvis nedtrapping av lånet frem til utgangen av første halvår 1990, men det ble bare fornyet en gang med 500 millioner kroner for et halvt år.

Før S-lånet til Bergen Bank fikk Nevi innvilget et S-lån på 200 millioner kroner fra 01.06 til 14.06.88. Renten ble satt 2 prosentenheter over den til enhver tid gjeldende D-lånsrenten. Begrunnelsen for Norges Banks lånetilsagn var å sikre at avviklingen av Nevi skulle kunne skje på en ordnet måte. Lånet var betinget av at Vesta fattet en endelig og bindende avgjørelse om at Nevi ble avviklet som selvstendig selskap, eller at det ble avtalt fusjon eller eierskifte med en eller flere finansinstitusjoner. Dette måtte skje i nært samarbeid med Kredittilsynet. Lånetilsagnet ble gitt etter drøftinger mellom Norges Bank og Finansdepartementet.

### **5.3.2 Håndtering av problembanker i perioden 1988 - 1.halvår 90**

Som omtalt i IV.5.1 økte banktapene kraftig fra 1987. I årstalen 18.02.88 hadde sentralbanksjef Skånland en gjennomgang av de svakere utviklingstendensene i finansmarkedene i 1987 og Norges Banks oppgaver i den sammenheng. I talen kom Skånland med følgende uttalelse, som det ofte ble vist til, om Norges Banks spesielle ansvar for at tilliten til landets finansielle system ble opprettholdt:

---

<sup>144</sup> FIM-notat av 20.06.88.

«Kredittilsynet skal påse at finansinstitusjonene oppfyller de krav til egenkapitalen som er fastlagt i lov eller på annen måte, og sikringsfondene gir innskyterne ytterligere sikkerhet. Skulle enkelte finansinstitusjoner likevel komme i en stilling som kan få konsekvenser for den generelle tillit i kredittmarkedet, vil Norges Bank, ut fra sitt ansvar som landets sentralbank, være innstilt på å treffe de nødvendige tiltak for å befeste tilliten til vårt finansielle system.»

Med hensyn til situasjonen i bankene i begynnelsen av 1988 uttalte Skånland blant annet:

«Det er også verdt å understreke at selv om tapene har rammet enkelte banker hardt, er det ingen systemkrise vi står overfor.»

Sentralbanksjef Skånlands uttalelse om Norges Banks spesielle ansvar inneholdt ikke noen juridisk bindende garanti til bankene, og under hele perioden 1988-93 ble det lagt vekt på prinsippet med konstruktiv klarhet. Gjennom siste halvdel av 1980-årene hadde Norges Bank mange møter med internasjonale banker og ratingselskaper der det ble understreket at Getz Wold erklæringen ikke lenger kunne oppfattes som en generell garanti. For Norges Bank var det et hovedansvar å bygge opp tilliten til det finansielle systemet, men i det lå det ingen garanti om at aksjonærer og långivere skulle få pengene tilbake. Men det tok tid før Norges Banks nye holdning til krisehåndtering ble allment kjent, og internasjonale bankers betydelige finansiering av norske banker i siste halvdel av 1980-årene avspeiler i noen grad troen på at dette var risikofrie lån. I Skånlands årstale 16.02.89, eller samme tale som han kom med sin kjente «bad banking, bad policy, bad luck»-forklaring til hvorfor det gikk galt i finanssektoren, ble det gitt følgende presisering av sikringsfondenes og Norges Banks ansvar:

«Det skulle også ha kommet klart frem at en forutsetning for så vel sikringsfondenes som Norges Banks medvirkning er at den aktuelle institusjonen selv gjennomfører de tiltak som situasjonen krever. Å avvikle en institusjon i ordnede former vil også være et alternativ som myndighetene aldri helt kan utelukke.»

I Norges Banks budsjettbrev av 19.10.88 til Finansdepartementet ble finanssektorens rolle i omstillingsprosessen omtalt i pkt. 4, der det blant annet heter:

«Soliditeten i finansinstitusjonene er svekket, og disse har nå et stort egenkapitalbehov. Også ut fra dette er det viktig at tilgangen på risikokapital styrkes. For at kredittinstitusjonene skal være i stand til å skaffe nødvendig egenkapital, må virksomhetene effektiviseres og inntjeningen bedres...»

På månedsmøtet med Finansdepartementet 26.10.88 orienterte Norges Bank om situasjonen i finansnæringen. Selv om det under visse forutsetninger ikke lå an til systemkrise, ble situasjonen likevel vurdert som så alvorlig at særskilte tiltak kunne bli nødvendige. Ifølge Norges Banks analyser krevde oppfølging av BIS-kravene at driftsresultatene i forretningsbankene økte med 1 prosentpoeng til om lag 2 prosent og i sparebankene med 0,5 prosentpoeng til omkring 1,5 prosent av forvaltningskapitalen. Forutsatt en generell vekst på 5 prosent nødvendiggjorde dette en samlet kostnadsreduksjon på 15 prosent og en reduksjon i forvaltningskapitalen på henholdsvis 10 prosent i forretningsbankene og 5 prosent i sparebankene. Høyere priser på betalingsformidlingstjenester, kostnadsreduksjoner og bedret

rentemargin var de mest aktuelle mulighetene for å bedre driftsresultatene. Ifølge Norges Bank kunne alternative tiltak fra myndighetenes side være:

- Utsettelse av BIS-kravene.
- Låneadgang med trappetrinn.
- Norges Bank overtar private obligasjoner.
- Direkte kapitaltilførsel.

Norges Bank understreket at de alternative tiltakene ikke måtte oppfattes som forslag, men situasjonen kunne gjøre det nødvendig å vurdere tiltak som i utgangspunktet hadde klare ulemper og ikke ble ansett som ønskelige. Utsettelse av BIS-kravene ville bare få betydning for banker som ikke var internasjonalt orienterte. Sentralbanksjef Skånland påpekte at det mest nærliggende var at finansinstitusjonene «svettet situasjonen ut». Under diskusjonen på møtet om utformingen av penge- og kredittpolitikken argumenterte Finansdepartementet for rentereduksjon (D-lånsrenten), og understreket at en slik reduksjon ikke fortonte seg mindre attraktiv etter å ha vurdert Norges Banks skisserte alternativer. Finansdepartementet fremholdt at det burde kjøres en fast linje overfor enkeltinstitusjoner og at eventuelle lettelser i pengepolitikken måtte være generelle.

Gjennom 1988-89 var det nær kontakt mellom Kredittilsynet og Norges Bank om de tiltakende problemene i enkelte banker. Særlig var situasjonen i de to Tromsø-sparebankene og i Sunnmørsbanken et tema. I alle tre bankene var egenkapitalsituasjonen bekymringsfull, og Norges Bank hadde betydelige usikrete lån til alle tre. Finansdepartementet ble holdt løpende orientert om utviklingen. På månedsmøtet mellom Finansdepartementet og Norges Bank 21.12.88, der ett av hovedtemaene var situasjonen i Sunnmørsbanken, tok Finansdepartementets politiske ledelse også opp utviklingen i bankenes rentemargin, og ga uttrykk for at en ytterligere økning ikke burde finne sted fremover. Til dette repliserte visesentralbanksjef Storvik at bankenes tilpasning fremover ville bli preget av hensynet til aksjonærene og behovet for egenkapitaltilgang heller enn hensynet til press fra forbruksmyndighetene og fagbevegelsen om lavere rentemargin.

Vedtak om S-lån ble som hovedregel fattet av Hovedstyret, og på hovedstyremøtene ble det vanligvis gitt en muntlig orientering om bankproblemene. I noen tilfeller traff sentralbanksjefen vedtak i kraft av sin generalfullmakt. Også på møtene med Finansdepartementet ble det orientert om Norges Banks krisehåndtering i samarbeid med sikringsfondene og Kredittilsynet. I tillegg til Norges Banks og sikringsfondenes støtte til Sparebanken Nord/Tromsø Sparebank/Sparebanken Nord-Norge, Sunnmørsbanken og Norion Bank (jf IV.5.3.6), bevilget Sparebankenes sikringsfond i perioden 1988-1.halvår 1990 soliditetsstøtte til en rekke små og mellomstore sparebanker. Av disse sparebankene ble bare Sparebanken Moss-Hobøl (fusjonert med Sparebanken NOR) og Sparebanken Møre (jf avsnittet nedenfor) innvilget S-lån.<sup>145</sup> Flere sparebanker, som for eksempel Rana Sparebank,

---

<sup>145</sup> Se Chapter 6 (Hans Petter Wilse), Norges Banks skriftserie nr. 33 (2004), Smith-kommisjonens rapport (s. 153) og tabell IV.9.

Sogn og Fjordane Sparebank, Flå Sparebank og Sparebanken Nordland, fikk avslag på søknadene om S-lån.

Også krisehåndteringene av små og mellomstore banker kunne involvere mange aktører og være forholdsvis ressurskrevende. Et eksempel kan være Spareskillingsbanken Trøndelag (insuffisient, passiva oversteg aktiva), der Norges Bank på møtet med Finansdepartementet 21.12.88 orienterte om problemene. Spørsmålet om administrasjon ble reist som en alternativ løsning til fusjon med Sparebanken ABC eller Sparebanken Midt-Norge. Sparebanken ABC hadde imidlertid også problemer, mens Sparebanken Midt-Norge i utgangspunktet hadde begrenset kapasitet siden den også ønsket å overta Sparebanken Romsdal. Sparebanken Møre var også et aktuelt fusjonsalternativ for Sparebanken Romsdal, som i årene 1984-86 hadde hatt sterk ekspansjon og fått betydelige tap på flere risikoutsatte engasjementer. På styremøtet 10.01.89 stilte Sparebankenes sikringsfond en garanti for Sparebanken Romsdal forutsatt at den snarest fusjonerte med en annen sparebank. Fusjonsavtalen med Sparebanken Midt-Norge fikk imidlertid ikke tilstrekkelig flertall i Sparebanken Romsdals forstanderskap. For å beholde garantien måtte Sparebanken Romsdal fusjonere med Sparebanken Møre innen utgangen av 1989, og Sparebankenes sikringsfond bevilget i den sammenheng en samlet kapitalstøtte på 130 millioner kroner. Sparebanken Møre søkte ut fra dette om S-lån i Norges Bank. Siden Sparebanken Møre bidro til en løsning for sparebankstrukturen i Møre og Romsdal, ble et S-lån på 200 millioner kroner innvilget 07.04.89. I forbindelse med fusjonen høsten 1989 mellom Spareskillingsbanken Trøndelag og Sparebanken Midt-Norge bevilget Sparebankenes sikringsfond en samlet kapitalstøtte på 135 millioner kroner.

### ***5.3.3 Banksikringsfondenes rolle i perioden 1988 – 1. halvår 90***

Som omtalt i kapittel III var lovbestemmelsene for innskyterbeskyttelse noe forskjellige i de to banksikringsfondene. Selv om det ble antatt at begge sikringsfondene ville dekke tap for andre innskytere enn banker, forutsatte dette et eksplisitt vedtak i styret til Forretningsbankenes sikringsfond. Dette ble aktuelt da Norion Bank ble satt under offentlig administrasjon i oktober 1989. Styret vedtok å garantere alle innskudd uansett beløp (jf IV.5.3.6). Mens Forretningsbankenes sikringsfond ved utgangen av 1987 hadde en egenkapital på 3,6 milliarder kroner, og derved oppfylte kapitalkravet, hadde Sparebankenes sikringsfond en egenkapital på bare 1,1 milliarder kroner. 1,6 milliarder kroner av kapitalkravet til Sparebankenes sikringsfond ble derfor ved utgangen av 1987 dekket med garantier fra sparebankmedlemmene.

De fleste av Norges Banks S-lån ble gitt med garanti eller med tilsagn fra et av bankenes sikringsfond om tilfredsstillende egenkapitalsituasjon for problembanken eller den overtakende banken. I noen tilfelle der en liten bank med soliditetsproblemer skulle overtas av en større bank, ble det ytt S-lån uten garanti til den overtakende bank i en begrenset periode. I tilfellet med Sparebanken Nord-Norge ble det gitt usikrete lån som ledd i redningsspakker hvor også Sparebankens sikringsfond bidro. Bestemmelsene i sikringsfondslovene var uklare med hensyn til enkelte kriseløsninger, men styrenes lovfortolkninger bidro i noen tilfelle til en justering av mulighetsområdet for å håndtere nye saksforhold. Eksempelvis ble det antatt at Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond ikke kunne yte støtte i form av henholdsvis aksjeinnskudd og grunnfondsbevis. Under krisehåndteringene av både

Sunnmørsbanken og Sparebanken Nord-Norge ble tolkningen av disse retningslinjene justert samtidig som Kredittilsynet justerte sine retningslinjer.

Særlig for de små og mellomstore problembankene foregikk mye av arbeidet med å utarbeide vurderinger og forslag til kriseløsninger i sikringsfondene. Styrene i sikringsfondene ble viktige fora for å drøfte problemene i bankene og mulige løsninger. Begge fondene hadde fullmakt til å vedta støttetiltak som kunne bidra til fortsatt drift av banken eller til å få i stand fusjon med en annen bank. Det siste var den vanligste løsningen i løpet av problemårene 1988-92. Sikringsfondene ble koplet inn overfor enkeltbanker etter melding fra Kredittilsynet eller søknad fra den enkelte bank. Det var nedfelt i banklovene at Kredittilsynet hadde den initierende rolle ved beslutning om inngrep overfor enkeltbank som var illikvid eller hadde sviktende soliditet. De to sikringsfondenes opplegg for løsning måtte godkjennes av berørte myndigheter, og Kredittilsynet var ansvarlig for å erklære en institusjon for insuffisient og initiere en prosess med sikte på avvikling, refinansiering eller fusjonering. Både Kredittilsynets og Norges Banks styredeltakelse var viktig ved håndtering av bankproblemer siden det var Kredittilsynet som kunne fastsette blant annet absolutte kapitalkrav og Norges Bank som kunne sørge for ekstraordinær likviditetstilførsel i form av S-lån.

#### ***5.3.4 Sparebanken Nord, Tromsø Sparebank og etablering av Sparebanken Nord-Norge***

##### ***5.3.4.1 Krisehåndteringen av Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank høsten 1988***

Begge de to konkurrerende sparebankene med hovedkontor i Tromsø, Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank, hadde sterk vekst i forvaltningskapitalen i årene 1980-87. Utviklingen i 1987 ble imidlertid oppfattet som bekymringsfull; egenkapitalsituasjonen i de to bankene var svak og begge hadde finansiert nær halvparten av sine utlån gjennom pengemarkedet, lån i utlandet og i Norges Bank. Gjennom 1988 svarte samlete lån i Norges Bank til 10-20 prosent av forvaltningskapitalen i de to bankene, noe som samtidig gjorde sentralbankens kreditorposisjon svært utsatt. Etter at Kredittilsynet hadde klarlagt bankenes vanskelige tapssituasjon, ble det i mai 1988 nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Kredittilsynet, Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond som skulle vurdere situasjonen og kartlegge fremtidige løsninger.

I juni 1988 avla arbeidsgruppen en rapport til Finansdepartementet om mulige varige løsninger for Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank. Behovet for å se de to bankene i sammenheng ble påpekt. Begge hadde samme grunnleggende problemer og store konkurranseflater mot hverandre. Hvis manglende tillit skulle oppstå i markedet, kunne bankene komme i en svært vanskelig likviditetsmessig stilling. Dette kunne nødvendiggjøre likviditetsstøtte fra Norges Bank, eventuelt kombinert med støtte fra Sparebankenes sikringsfond. I rapporten ble det anbefalt at en fusjon mellom Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank burde tas opp til vurdering når bankene hadde fått forsvarlig drift.

På møtet 07.09.88 hadde Finansdepartementet ingen innvendinger mot at Norges Bank innvilget et likviditetslån av nødvendig størrelse og med 6 måneders varighet, men uten subsidieelement, til de to sparebankene. I løpet av 6-månedersperioden skulle Kredittilsynet og Norges Bank gjennomføre en grundigere analyse av aktuelle strukturløsninger for Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank. Finansdepartementet understreket at retningslinjene



for bankstrukturpolitikken kunne tolkes liberalt, men det måtte vurderes hvordan en sparebank i fylket kunne beholdes. 13.09.88 ble Sparebanken Nord innvilget et S-lån på 500 millioner kroner med 6 måneders løpetid. Tromsø Sparebank ble 24.10.88 innvilget et S-lån på 400 millioner kroner frem til 30.11.88. Begge lån ble gitt til gjeldende D-lånsrente, og det ble forutsatt at bankene skulle følge de krav Kredittilsynet satte til den videre drift.

Gjennom Kredittilsynets og Sparebankenes sikringsfonds inspeksjoner i siste halvdel av oktober 1988 ble det klart at tapsituasjonen var verre enn opprinnelig antatt, og at egenkapitalen i Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank måtte anses som tapt. Ut fra sine beregninger fant Kredittilsynet at de to bankene til sammen hadde behov for minst 800 millioner i ny egenkapital for å kunne fortsette sin drift. Etter til dels vanskelige drøftinger mellom på den ene side Sparebankenes sikringsfond og på den annen side Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, noe som særlig gjaldt opplegget for soliditetsstøtte, sendte Kredittilsynet og Norges Bank 11.11.88 ut en felles pressemelding:

«Etter undersøkelser i Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank anser Kredittilsynet at tapene for 1988 er så store at bankene har tapt sine fond. Styrene i begge bankene har sagt seg enige i Kredittilsynets vurdering.

I den situasjon som har oppstått har Sparebankenes sikringsfond stilt en garanti på 600 millioner kroner, med 300 millioner kroner i henholdsvis Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank. Det forutsettes at bankene fusjonerer og at den samlede garantien er å betrakte som ansvarlig kapital i den fusjonerte bank. Dette er en garanti som Kredittilsynet har funnet tilfredsstillende for å sikre fortsatt drift av bankene. Norges Bank vil gi bankene den nødvendige likviditetsstøtte. For å skape grunnlag for en varig bankløsning i Troms og Finnmark, vil Norges Bank gi den fusjonerte bank et særlån på gunstige vilkår.

Det forutsettes at det velges nye styrer i bankene som Kredittilsynet, i samråd med Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond, foreslår. Disse tiltak innebærer at det er skapt et godt grunnlag for en hensiktsmessig og betryggende virksomhet for en regionbank i Troms og Finnmark.»

Hovedstyret godkjente 16.11.88 det tilsagn som var gitt fra Norges Bank om å yte de to fusjonerende banker og den fusjonerte bank den nødvendige likviditetsstøtte. I tillegg skulle Norges Bank yte et lån på særvilkår til den fusjonerte banken for en periode på fem år. Lånet ble forutsatt å gi en samlet subsidieffekt i forhold til den til enhver tid gjeldende D-lånsrente på anslagsvis 200 millioner kroner diskontert ned til nåverdi på tilsagnstidspunktet. Norges Banks bidrag utgjorde således  $\frac{1}{4}$  av den samlede støtten (garantier og subsidieffekt av S-lån) på 800 millioner kroner. Hovedstyret understreket at det sterke engasjementet i denne saken måtte sees på bakgrunn av at de to sparebankene hadde en dominerende stilling i de to nordligste fylkene (70 prosent av bankdekningen), og at en avvikling ville skape betydelige regionale problemer.

Norges Banks brev av 22.11.88 til Finansdepartementet, «Norges Banks lån på særvilkår til Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank»<sup>146</sup>, inneholdt både en generell del om Norges Banks S-lån og en spesiell del om krisehåndteringen av Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank. I tillegg til at de to sparebankenes høye andel av det private bankmarkedet i Troms og Finnmark, hadde de 75 prosent av antall bankkspedisjonssteder i de to fylkene. Gjennom 1988 hadde de landsdekkende forretningsbankene redusert sine engasjementer i landsdelen, og også disse bankene stod overfor økonomiske problemer. Fusjon med disse var derfor ikke en aktuell løsning. De to Tromsø-bankene representerte nærmere 4 prosent av banksystemets samlede forvaltningskapital. Avvikling av en bankenhet av dette omfang og med så stor geografisk konsentrasjon av sin virksomhet ville ha uheldige og uoversiktlige konsekvenser.

I Norges Banks brev av 22.11.88 ble det også lagt vekt på at om lag 2 milliarder kroner av de to bankenes samlede innlån var finansiert i utlandet. På bakgrunn av de svake økonomiske resultater norsk bankvesen hadde hatt i 1987 og ville få i 1988, hadde spesielt enkelte små og mellomstore banker fått problemer med å få den ønskete finansiering i utlandet. I august 1988 var ¼ av norske bankers samlede forvaltningskapital finansiert ved låneopptak i utlandet. For de ti største bankene var tilsvarende andel 1/3. Det var derfor av stor betydning å opprettholde mulighetene for fortsatt utenlandsfinansiering, noe som også var viktig for finansieringen av underskuddene i norsk utenriksøkonomi. Norges Bank understreket at støtte til de to sparebankene ville være i samsvar med sentralbankens LLR-rolle. I brevet ble det konkludert at støttetiltakene for de to sparebankene og etablering av Sparebanken Nord-Norge - og Sunnmørsbanken - hadde bekreftet at det sikkerhetsnett som var etablert fungerte i praksis og hadde bidratt til at tilliten til Norges Banks uttalelser om sin LLR rolle var styrket.

#### 5.3.4.2 Prinsipper for S-lån og Finansdepartementets oppfølging vinteren 1989

På møtet mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank 07.09.88 var også prosedyrer for myndighetenes medvirkning ved problemer i finansinstitusjoner et sentralt tema. Finansdepartementet understreket at koordinering mellom de involverte myndighetsorganer var viktig i slike saker, og at en måtte være varsom med tidspunktet for og doseringen av tiltak. En måtte regne med flere slike saker, og støttebeløpene kunne fort bli store. Selv om banker, og i noen grad også andre finansinstitusjoner, atskiller seg fra annen næringsvirksomhet, understreket Finansdepartementet at eventuelle tiltak måtte vurderes i lys av den øvrige næringspolitikk. Regionalpolitiske overveielser måtte tas av politiske beslutningsorganer. I større saker burde Kredittilsynet og Norges Bank presentere egne dokumenterte vurderinger.

På møtet var det enighet om at Norges Bank måtte løse akutte likviditetsproblemer på kort varsel uten å trekke inn Finansdepartementet. Norges Bank måtte da gå inn med de beløp (til D-lånsvilkår) som var nødvendig ut fra situasjonen. Eventuell økonomisk støtte i form av subsidiert rente måtte ikke gis i en slik form at det fremstod som hjelp til eiere og ansatte, men måtte ha som utgangspunkt å beskytte alminnelige innskytere og støtte det finansielle system.

---

<sup>146</sup> Brevet er vedlegg 2 i St. meld. nr. 16 (1989-90), men inngår ikke i Norges Banks årsberetning for 1988.

Økonomisk støtte i betydelig omfang måtte håndteres politisk av departementet. Med hensyn til strukturpolitiske løsninger, påpekte Finansdepartementet at disse i mange tilfelle ville være uoversiktlige. Myndighetene måtte derfor være varsomme med å presse frem en overtakelse. Ordnet avvikling av en institusjon kunne være en aktuell problemstilling. Det var enighet om at Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank skulle se nærmere på spørsmålet om avvikling av finansinstitusjoner.

Norges Banks brev av 22.11.88 om de to Tromsø-sparebankene inneholdt også en drøfting av prinsippene for sentralbankens LLR-rolle og S-lån, som var basert på Hovedstyrets S-lånsdrøfting 26.08.87 og avklaringene på trepartsmøtet 07.09.88. I brevet ble det vist til at tilsvarende politikk i større eller mindre grad var blitt ført av sentralbanker i andre industrialiserte land. I mange land hadde imidlertid LLR-rollen ikke i samme utstrekning som i Norge blitt markert gjennom offentlige uttalelser fra sentralbanken eller annen offentlig myndighet. I brevet heter det blant annet:

«Norges Banks rolle på dette området er i første rekke rettet mot bankene. Dette er en funksjon av disse institusjoners sentrale rolle i penge- og kredittmarkedet og i betalingsformidlingen. Ut fra de formål som søkes ivaretatt, kan det imidlertid være aktuelt med tiltak også overfor andre finansinstitusjoner. Et slikt engasjement fra sentralbanken vil ikke være primært rettet mot å løse problemer i den enkelte institusjon, men en følge av de konsekvenser problemene kan få for det finansielle system som helhet.»

Avslutningsvis uttales det i brevet del om S-lån:

- S-lån er i tidligere år vanligvis blitt gitt til under markedsrente. I 1988 har det oppstått situasjoner som har medført at Norges Bank har gitt likviditetsstøtte til banker etter andre prinsipper. Da det ikke har vært tatt sikte på inntektsstøtte til de aktuelle institusjoner, er rentebelastningen blitt knyttet til Norges Banks dagslånsrente (D-lånsrente). Dette var tilfelle med S-lån i forbindelse med Bergen Banks overtakelse av finansieringsselskapet NEVI og ved S-lånene gitt til Sparebanken Nord, Tromsø Sparebank og Sunnmørsbanken. Norges Bank har i 1988 gitt S-lån der løpetiden har variert fra under 1 måned til 6 måneder.
- Sommeren 1988 ble prinsippene for håndteringen av problembanker diskutert med Finansdepartementet. Det var enighet om at Norges Banks lån på særvilkår kunne ha som siktemål å: a) løse et kortsiktig likviditetsproblem og b) løse et mer langsiktig strukturproblem.
- En bank i akutte likviditetsproblemer må som oftest tilføres likviditet raskt. Som regel vil en være forberedt på at en slik situasjon kan oppstå, og realiteten vil da være drøftet både med Finansdepartementet, Kredittilsynet og med Hovedstyret. Den aktuelle beslutning treffes på denne bakgrunn av sentralbanksjefen. Lån for å løse et kortsiktig likviditetsproblem vil som hovedregel bli gitt til markedsmessige vilkår, da styrking av bankens inntjening ikke er det primære mål på kort sikt. Med markedsmessige vilkår forstås Norges Banks D-lånsrente.

- Etter at de umiddelbare likviditetsbehov er dekket vil myndighetene måtte vurdere om de skal bidra til å skape en varig og hensiktsmessig løsning for videre bankdrift. I slike tilfelle blir utsatte banker vanligvis innfusjonert i en større enhet. En inntektsstøtte kan da være en forutsetning for å få gjennomført en slik fusjon og dermed løse et langsiktig strukturproblem.
- Bankenes sikringsfond har en sentral rolle når banker får økonomiske problemer. I banklovene er det forutsatt at inntektsstøtten primært kommer fra bankgruppen selv gjennom sikringsfondene. Sikringsfondene, som for øvrig er noe forskjellig utformet for forretningsbankene og sparebankene, kan støtte medlemsbankenes virksomhet ved å stille garantier og dekke tap kreditorer kan få. Sikringsfondene kan også gi støtteinnskudd med lav rente.
- Det kan også være nødvendig at Norges Bank gir lån til lavere rente enn vanlig markedsrente, for over noen tid å bedre inntjeningen. Å gi lån med et betydelig subsidieelement anses som en sak av særlig viktighet, og vil derfor bli forelagt Finansdepartementet.
- Norges Bank legger stor vekt på samarbeid med Kredittilsynet og Finansdepartementet. Gjennom det løpende tilsynsarbeid og spesielle inspeksjoner vil Kredittilsynet være det offentlige myndighetsorgan som best kan vurdere den aktuelle finansinstitusjons økonomiske stilling. Disse vurderingene vil være viktige for i hvilken grad og på hvilken måte Norges Bank beslutter å gi S-lån.
- Norges Bank vil som hovedregel koordinere sine eventuelle tiltak med sikringsfondene. Norges Bank kan sette som forutsetning for sine tiltak at de aktuelle sikringsfond trekkes aktivt inn. Norges Bank står i nær kontakt med disse organer gjennom sin representasjon i styrene både i Forretningsbankenes og Sparebankenes sikringsfond.
- I de tilfelle Norges Banks engasjement blir av betydelig størrelse vil representasjon i den støttede banks styrende organer kunne være naturlig.

Norges Banks brev av 22.11.88 trakk i betydelig grad opp prinsipper og handlingsmønster for sentralbankens håndtering av alvorlige bankproblemer. Hovedprinsippene reflekterte i betydelig grad de avklaringer som fant sted i møtet 07.09.88 mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank. I Finansdepartementets etterfølgende St. meld. nr. 16 (1988-89), «Om Kredittilsynets, Norges Banks og Finansdepartementets behandling av Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank» (datert 25.11.88) het det blant annet:

«Norges Bank har sentrale oppgaver i forhold til bankvesenet. Det gjelder også for banker som er i økonomisk krise hvor Norges Bank særlig vil kunne bidra med nødvendig likviditet. Det vil etter omstendighetene kunne være en sak av særlig viktighet som etter sentralbankloven skal forelegges Finansdepartementet før Norges Bank treffer vedtak. I spesielle tilfelle vil Norges Bank også kunne yte støtte ut over ren likviditetsstøtte. Etter Finansdepartementets syn skal slike saker behandles som saker av særlig viktighet.»

St. meld. nr. 16 (1988-89) ble godkjent av Stortinget på grunnlag av Finanskomitéens innstilling av 21.02.89 (Innst. S. nr. 96 for 1988-89), og vurderingene samsvarte i all

hovedsak med Norges Banks brev av 22.11.88 og gjeldende praksis for håndtering av bankproblemer. Finanskomitéens (alle unntatt Fremskrittspartiet) uttalte blant annet:

«Flertallet mener på denne bakgrunn av det arbeid som er gjort for å sikre videre drift av bankvirksomheten er nødvendig.»

I Skånlands årstale 16.02.89 uttalte han blant annet om banker i krise:

«Vi fikk i fjor for første gang siden 1920-årene oppleve at banker hadde tapt sine fond og var blitt insolvente. Vi så også at det sikkerhetsnett som var bygd opp for slike situasjoner – med bankenes sikringsfond, Kredittilsynet og Norges Bank som hovedaktører – fungerte etter forutsetningene. Både i Ålesund og Tromsø ble de akutte kriser løst med minimum av uro i markedet. Dette bidro til at den internasjonale tillit til vårt finansielle system ble opprettholdt. Da norske banker finansierer en stor del av sin virksomhet i utlandet, var dette av vital betydning.»

#### 5.3.4.3 Sparebanken Nord-Norge – nye problemer i 1989

Utviklingen gjennom første halvår 1989 var preget av at de to krisebankene hadde måttet konsentrere seg om fusjonsprosessen. Allerede regnskapsavslutningen for første tertial 1989 viste at det økonomiske grunnlaget for Sparebanken Nord-Norge var dårligere enn lagt til grunn høsten 1988. 01.07.89 fusjonerte Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank til Sparebanken Nord-Norge. I brev av 09.08.89 ba Finansdepartementet Norges Bank om å vurdere den aktuelle situasjonen og utviklingen fremover når det gjaldt tilbudet på og forutsetningene for kreditt og finansielle tjenester i Finnmark og Troms, herunder finansinstitusjonenes funksjonsdyktighet og konkurranseforholdene. Det ble vist til problemene og behovet for strukturtilpasninger, særlig i fiskeriene, og til de store tapene i finansnæringen. Norges Bank skulle under sitt arbeid ha kontakt med utbyggingsmyndighetene og aktuelle næringsmyndigheter, og ble bedt om å avgi rapporten innen 30.09.89. På møtet i Finansdepartementet 10.08.89 var det enighet om at Sparebankenes sikringsfond etter krav fra Kredittilsynet skulle utbetale garantien på 600 millioner kroner til Sparebanken Nord-Norge når revidert halvårsregnskap forelå i månedsskiftet august-september 1989.

På Hovedstyrets møte 23.08.89 ble utviklingen i Sparebanken Nord-Norge gjennomgått, og utforming av og betingelser for Norges Banks ekstraordinære 5-års S-lån med en samlet subsidieeffekt på 200 millioner kroner drøftet. I FIMs bakgrunnsnotat av 17.08.89 ble det anført at S-lånet ville ha stor kredittrisiko, og at det var ønskelig å låne ut så lite som mulig. Selv om Norges Bank hadde gitt tilsagn om å gi nødvendig likviditetsstøtte, burde den ikke være så stor at den ga grunnlag for ekspansjon av sparebankens virksomhet. Det ble vurdert å gi lånet til ordinær D-låns rente, og utbetale den fastsatte rentesubsidien kontant (lump-sum subsidie). Norges Banks juridiske avdeling (SIRA) konkluderte imidlertid at det ifølge sentralbankloven ikke var tillatt å foreta en slik kontant utbetaling. Siden Norges Bank var en stor kreditor med et selvstendig ansvar for å overvåke kredittrisikoen, bestemte Hovedstyret at Norges Bank skulle ha innsyn i og mulighet for å påvirke driften til Sparebanken Nord-Norge.

På hovedstyremøtet ble det bestemt å innvilge Sparebanken Nord-Norge et ekstraordinært S-lån på 1500 millioner kroner (subsidiert rente med samlet subsidieeffekt på 200 millioner kroner) fra den dato Sparebankenes sikringsfond utbetalte sin garanti. Det ble videre forutsatt at Norges Bank ville ha en representant i styret i Sparebanken Nord-Norge inntil bankens situasjon var mer normalisert, og at Norges Bank ville motta en utvidet månedlig rapportering. Sparebankenes sikringsfond utbetalte garantikapitalen på 600 millioner kroner 18.09.89. Samme dato utbetalte Norges Bank sitt subsidierte S-lån.

På møtet mellom Finansdepartementet og Norges Bank 21.09.89 orienterte Norges Bank om S-lånet og kapitaltilførselen til Sparebanken Nord-Norge, og at den også hadde fått støtte til å gjennomføre valutatransaksjoner fordi andre banker ikke ønsket å inngå valutatransaksjoner med banken. Videre ble det informert om at Sparebankenes sikringsfond ville avholde styremøte 04.10.89 der videre fremdrift ville bli drøftet. Avvikling eller offentlig administrasjon var også alternativer som ville bli vurdert. Sikringsfondet hadde engasjert Price Waterhouse til å gjennomgå bankens situasjon, og til sikringsfondsmøtet var det ventet at denne rapporten og Norges Banks rapport om kredittilgangen i Nord-Norge ville foreligge.

FIMs utkast av 25.09.89 til Norges Banks rapport til Finansdepartementet ble drøftet på Koordineringsutvalgets møte 27.09.89, og rapporten ble 03.10.89 oversendt Finansdepartementet. Rapporten behandlet situasjonen i næringslivet (spesielt fiskerinæringen) og bankene i Troms og Finnmark, og hvorfor utviklingen hadde vært så svak de siste årene. Til slutt ble betingelsene for at finansinstitusjonene igjen kunne bidra til utvikling av næringslivet i Troms og Finnmark vurdert. Rapporten ble vedlagt den etterfølgende St. meld. nr. 24 (1989-90) om Sparebanken Nord-Norge.

06.10.89 ga Sparebanken Nord-Norge melding til Kredittilsynet om at bankens fond var tapt. Under møtene helgen 6.-8.oktober mellom representantene for Sparebankenes sikringsfond, Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet ble det oppnådd enighet om en refinansiering av Sparebanken Nord-Norge. Hovedstyret ble holdt orientert om den alvorlige situasjonen i Sparebanken Nord-Norge, og ga visesentralbanksjefen fullmakt til – på vegne av Norges Bank og i samarbeid med ovennevnte institusjoner – treffe de tiltak som ble ansett nødvendige for å sikre bankens fortsatte eksistens. 09.10.89 sendte Kredittilsynet og Norges Bank ut en felles pressemelding der det ble redegjort for refinansieringen og «at sparebanken er sikret tilfredsstillende ansvarlig kapital, og at tiltakene gir forsvarlig grunnlag for videre drift».

18.10.89 ga Hovedstyret sin tilslutning til følgende tiltak:

- «Norges Bank nedskriver innen 01.12.89 sin fordring på Sparebanken Nord-Norge med 500 millioner kroner. Norges Banks vilkår for dette er at i den utstrekning sparebankens egenkapital overstiger lovens krav og med Kredittilsynets samtykke, skal det betales renter på og foretas tilbakebetaling av et beløp svarende til den nedskrevne fordring.
- For å sikre det midlertidige likviditetsbehov i Sparebankenes sikringsfond yter Norges Bank fondet et lån på 350 millioner kroner til D-lånsrente etter gjeldende regler. Tilbakebetaling av lånet skal skje med en tredjedel etter to år og resten etter tre år.

Sikringsfondet skal innkalle kapital i et omfang som er tilstrekkelig til å betjene lånet som forutsatt.

- Norges Bank vil på vanlig måte bidra til nødvendig tilførsel av likviditet til sparebanken.
- Norges Bank forutsetter at Norges Bank inntil videre kan utpeke en representant i bankens styre.
- Norges Bank legger til grunn for sine tiltak at Sparebankenes sikringsfond kan utpeke flertallet i sparebankenes styre så lenge Sikringsfondets garanti er en del av bankens ansvarlige kapital. Videre legges det til grunn at vedtektsendringer som bankens styre foreslår og Kredittilsynet finner nødvendige blir vedtatt av bankens forstanderskap, og at forutsetning 5-7 for den garanti Sikringsfondet stilte 10.11.88 fortsatt gjelder.»

Som ved den foregående redningspakken skjøt Sparebankenes sikringsfond inn betydelige midler. Fondet skulle innbetale 500 millioner til Sparebanken Nord-Norges grunnfond, overta sparebankens ansvarlige lån på 100 millioner kroner og garantere for en grunnfondsemisjon på 250 millioner kroner, det vil si en samlet støtte på 850 millioner kroner. I tillegg skulle sikringsfondet stille en garanti for ikke innbetalt ansvarlig kapital på 650 millioner kroner. Sammen med Norges Banks gjeldsettergivelse på 500 millioner kroner beløp redningspakkens samlede støtte seg til 2 milliarder kroner.

Siden høsten 1988 hadde Sparebanken Nord-Norge vært suspendert fra F-lånsordningen, og hadde i stedet fått tilført likviditet i form av S-lån. Etter at banken var blitt rekapitalisert og fått en kapitaldekning på linje med andre sparebanker, kunne den benytte Norges Banks likviditetslån på normal måte. Om sin medvirkning til refinansieringen av Sparebanken Nord-Norge i 1989 uttalte Norges Bank blant annet:<sup>147</sup>

«Alternativet til den foreliggende løsning var offentlig administrasjon. Norges Banks tap ville da sannsynligvis ha oversteget 500 millioner kroner. Ved å medvirke gjennom gjeldsettergivelse søker Norges Bank å minimere sitt tap som kreditor.

Tiltakene stemmer også overens med Norges Banks uttrykte vilje «til å treffe de nødvendige tiltak for å befeste tilliten til det finansielle system.» Å avvikle en så stor bank som Sparebanken Nord-Norge kunne reist tvil om Norges Banks funksjon som «lender of last resort». Dette kunne også fått konsekvenser for «ratingen» til de større forretningsbanker. Likviditetslånet til sikringsfondet er et tiltak for å befeste tilliten til hele sparebankvesenet.

Tiltakene må også sees på bakgrunn av de spesielle næringsmessige problemer i Finnmark og Troms, Sparebanken Nord-Norges store markedsandel i fylkene og er i tråd med intensjonen i St. meld. nr. 16 (1988-89) og Finanskomitéens innstilling. Tiltakene kan således ikke påberopes som presedens for at Norges Bank vil gjennomføre tilsvarende gjeldsettergivelse for andre problembanker.»

---

<sup>147</sup> Jf «Norges Banks rapport 30.november 1989», Vedlegg 2 i St. Meld. nr. 24 (1989-90).

#### 5.3.4.4 Finansdepartementets og Stortingets behandling av krisehåndteringen av Sparebanken Nord-Norge i 1989-90

I St. meld. nr. 24 (1989-90), «Om Kredittilsynets, Norges Banks og Finansdepartementets behandling av Sparebanken Nord-Norge i 1989» (datert 22.12.89) behandlet Finansdepartementet krisehåndteringen av Sparebanken Nord-Norge høsten 1989. I Finansdepartementets vurderinger heter det blant annet:

«Opplegget for refinansiering av Sparebanken Nord-Norge ble avklart mellom Sparebankenes sikringsfond, Norges Bank, Kredittilsynet og Finansdepartementet før regjeringsskiftet.<sup>148</sup> Regjeringen tar resultatet til etterretning.

Finansdepartementet vil imidlertid fremheve at Norges Banks medvirkning i refinansiering av kriserammede banker reiser en rekke spørsmål og problemer. De tap på utlån som Norges Bank nå bokfører, reduserer bankens overskudd og overføring til staten, jf at bankens kapital og overskudd tilhører staten. ---. Nedskrivning av sentralbankens utlån kan derfor etter omstendighetene representere en aktiv anvendelse av statens midler som burde behandles i Stortinget på forhånd. ----.»

Med hensyn til kriseløsningen for Sparebanken Nord-Norge erkjente Finansdepartementet at det i denne konkrete saken var sannsynliggjort at sentralbankens tap med en administrasjonsløsning ville blitt minst av samme størrelsesorden som den tapsavskrivning som ble gjennomført. Avslutningsvis uttalte Finansdepartementet:

«Regjeringen vil i fremtiden legge avgjørende vekt på de prinsipielle innvendinger mot en statlig medvirkning i de former og i et slikt omfang som overfor Sparebanken Nord-Norge. Ved eventuelle fremtidige krisesituasjoner i norske banker vil Finansdepartementet legge til grunn at lovens ordinære system følges. Departementet viser til de ordninger som er etablert via sikringsfondene.»

En enstemmig finanskomité sluttet seg 15.02.90 til Finansdepartementets avsluttende merknader (Innst. S. nr. 90, 1989-90). Flertallet i Finanskomitéen (alle unntatt Fremskrittspartiet) sluttet seg videre til at Sparebanken Nord-Norge fikk slik støtte, og viste til Sparebanken Nord-Norges betydning for landsdelen. Flertallet viste i den sammenheng til Norges Banks rapport om kredittsituasjonen i Nord-Norge.

Stortingets tilslutning til vurderingene i stortingsmeldingen innebar en stadfesting og en presisering av Norges Banks og Finansdepartementets roller ved håndtering av bankproblemer, og var i all hovedsak i samsvar med det Norges Bank tidligere hadde gitt uttrykk for. Dette reflekteres blant annet i følgende generelle retningslinjer i stortingsmeldingen:

«Ved en situasjon hvor en banks stilling skulle være truet på en slik måte at det må fryktes å få konsekvenser for den generelle tillit i kredittmarkedet, vil Norges Bank treffe de nødvendige tiltak for å befeste tilliten til det finansielle system. Dersom Norges Bank tilfører

---

<sup>148</sup> Regjeringen Syse hadde overtatt etter regjeringen Brundtland II.



likviditet ut over de ordinære rammer til en bank som er i soliditetsmessig krise, eller til en bank som yter hjelp til en slik bank eller hvor tilførselen for øvrig påvirker markedsstrukturen, vil det være en sak av særlig viktighet som etter sentralbankloven vil bli forelagt Finansdepartementet. I spesielle tilfelle vil Norges Bank også kunne yte støtte ut over ren likviditetsstøtte. Slike saker behandles også som saker av særlig viktighet og forelegges Finansdepartementet etter reglene i sentralbankloven».

Hovedforskjellen mellom St. meld. nr. 24 (1989-90) og den tidligere St. meld. nr. 16 (1988-89) var at ved fremtidige problemer i finansinstitusjoner skulle eventuell inntektsstøtte fra Norges Bank være behandlet av Stortinget på forhånd. Det hadde hele tiden vært nær kontakt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank om utformingen av kriseløsningene, og siden gjennomgangen av S-lånskriteriene i 1987 hadde alle spørsmål om støtte ut over ordinær likviditetsstøtte blitt forelagt for Finansdepartementet. Den presisering som kom gjennom St. meld. nr. 24 (1989-90) innebar derfor ingen reell endring i Norges Banks LLR-rolle. Mens Norges Bank gjennom sin forelegging for Finansdepartementet hadde lagt til grunn at forholdet til Regjering og Storting var ivaretatt, innebar stortingsbehandlingen vinteren 1990 at rammebetingelsene for Finansdepartementets rolle ved løsning av fremtidige bankkriser ble strammere definert. Inntektsstøtte fra Norges Bank, i forståelse med Finansdepartementet, var ikke lenger en aktuell problemstilling med mindre departementet hadde forelagt denne for Stortinget.<sup>149</sup> Norges Bank var enig i at dette representerte en fornuftig klargjøring.

**Ramme:** Litt om prosessen omkring krisehåndteringen av Sparebanken Nord-Norge.

Dersom en bank fikk så alvorlige problemer at den ikke kunne fortsette bankvirksomheten, var lovens system<sup>150</sup> at den enten fikk tilstrekkelig støtte fra sitt sikringsfond eller ble satt under offentlig administrasjon. Norges Banks LLR-oppgave var å bidra med nødvendig likviditet forutsatt tilfredsstillende løsning. Som følge av Sparebanken Nord-Norges helt dominerende stilling i Troms og Finnmark og frykten for at en avvikling ville skape problemer for norske bankers høye utenlandsfinansiering, var myndighetene enige om at Sparebanken Nord-Norge var et særtilfelle og at offentlig administrasjon i praksis ikke var en aktuell problemstilling. Dette innebar at Sparebankenes sikringsfond hadde en sterk forhandlingsposisjon i drøftingene med Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet om utformingen av støttetiltakene høsten 1988 og høsten 1989. Samtidig kunne fondet vise til at Norges Bank risikerte store tap på sine betydelige lån til banken om den ble avvirket.

Som en forutsetning for videre drift krevde Kredittilsynet høsten 1988 at den fusjonerte Sparebanken Nord-Norge måtte få minst 800 millioner i ny kapital, og at den høsten 1989 måtte få en samlet støtte på 2 milliarder kroner. I begge tilfellene bidro Norges Bank med ¼ av støtten. Dette var et resultat av harde forhandlinger mellom Sparebankenes sikringsfond på den ene side og Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank på den annen side. På disse møtene deltok toppledelsen i alle tre myndighetsorganene, og Norges Banks faktiske inntektsstøtte var snarere et omforent forhandlingsresultat enn et tilbud fra

<sup>149</sup> Jf kommentarer i Samfunnsøkonomen 2012/5 ved Jarle Berge og Jon A. Solheim.

<sup>150</sup> Ved etableringen av Statens Banksikringsfond i mars 1991 ble det etablert også et tredjelinjeforsvar, jf. IV.5.6.

Norges Bank. Finansdepartementet hadde en meget sentral rolle i disse forhandlingene. Kravet om at Norges Banks inntektsstøtte skulle forelegges departementet ble således ivarettatt gjennom de løpende drøftingene mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank<sup>151</sup>.

### 5.3.5 Sunnmørsbanken

Sunnmørsbanken var den første forretningsbanken som fikk alvorlige problemer. I perioden 1982-86 hadde banken en mye sterkere ekspansjon enn forretningsbankene i gjennomsnitt, og etablerte avdelinger i Oslo og Bergen samtidig som utenlandsvirksomheten ble trappet opp.<sup>152</sup> I Kredittilsynets inspeksjon i august 1987 ble det påpekt at Sunnmørsbankens utlånsportefølje var svært risikoutsatt. Styret i Sunnmørsbanken mente lenge at Kredittilsynets tapsanslag var for pessimistiske. I september 1988 ble det imidlertid klart at de store tapene gjorde det umulig å realisere fusjon med Sparebanken Møre eller Kreditkassen. 19.09.88 sendte styret i Forretningsbankenes sikringsfond ut følgende pressemelding:

”Kredittilsynet har i medhold av forretningsbanklovens paragraf 36 meddelt at Sunnmørsbanken A/S antas ikke å ville kunne dekke sine skyldnader ettersom de forfaller. Forretningsbankenes sikringsfond har besluttet å gi garanti for Sunnmørsbankens forpliktelser, samtidig med at Norges Bank gir tilsagn om å sikre nødvendig likviditetsstøtte til Sunnmørsbanken.

Vedtaket i Sikringsfondet betyr at innskuddene i Sunnmørsbanken er trygge. Innenlandske og utenlandske lån, herunder ansvarlig lånekapital, vil bli dekket. Garantien gjelder både bankens nåværende og fremtidige forpliktelser.”

Kredittilsynet og Norges Bank sendte ut en felles pressemelding 19.09.88. Dagen etter sendte Kredittilsynet ut en ny pressemelding om at forslag om nedskrivning av aksjekapitalen og valg av nytt styre (med representasjon fra Forretningsbankenes sikringsfond, Norges Bank og banknæringen med en uavhengig styreformann) ville bli fremmet til møtet i bankens representantskap 28.09.88. På representantskapsmøtet ble aksjene nedskrevet til 25 prosent, og nytt styre valgt i samsvar med Kredittilsynets retningslinjer. 10.10.88 innvilget Norges Bank Sunnmørsbanken et S-lån på 850 millioner kroner som var garantert i henhold til Sikringsfondets vedtak av 19.09.88.

På møtet 21.12.88 mellom Finansdepartementet og Norges Bank ble Sunnmørsbankens underbalanse ved årsskiftet 1988/89 anslått til 500-800 millioner kroner. Sikringsfondets tap var anslått til 450 millioner kroner i 1988, og styret i Sunnmørsbanken hadde bedt Norges Bank om en inntektsstøtte i størrelsesorden 150 millioner kroner. Norges Banks låneeksponering var omfattet av Sikringsfondets garanti. På møtet antydte sentralbanksjef Skånland at dette kunne tale for en viss økonomisk sentralbankstøtte om det ble etablert en bankstruktur som etter myndighetenes vurdering var hensiktsmessig. En regional løsning med

<sup>151</sup> På mange av møtene om krisehåndteringen av Sparebanken Nord-Norge deltok toppledelsen i Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank, som departementsråd Hermansen, ekspedisjonssjef Gjedrem, kredittilsynsdirektør Aasmundstad, sentralbanksjef Skånland og visesentralbanksjef Storvik. På møtene i Finansdepartementet deltok også i noen tilfelle finansministeren og/eller statssekretæren. Banksjef Harry Konterud, Hedmark Sparebank var styreleder i Sparebankenes sikringsfond.

<sup>152</sup> Ecklund og Knutsen.

Sparebanken Møre eller en fusjon med Bergen Bank eller Kreditkassen var de mest aktuelle alternativene. Forretningsbankenes sikringsfond hadde imidlertid tidligere meddelt at det ikke ville akseptere Sparebanken Møres forslag til løsning. Videre orienterte Finansdepartementet om møtet samme dag med Sunnmøre Næringsråd, der det ble presentert en mulig løsning med en ny Forretningsbanken Møre eiet av et holdingselskap hvor Sparebanken Møre var stor aksjonær. Finansdepartementet hadde ikke helt avvist en slik modell, men påpekte at den ventelig ville kreve en særlov.

Situasjonen i Sunnmørsbanken ble også drøftet på møtet med Finansdepartementet 25.01.89. Departementet hadde ikke spesielle preferanser for noen av løsningsalternativene, heller ikke eventuell avvikling. Det måtte være Sikringsfondets ansvar å finne en løsning. Det ville ikke være aktuelt med offentlig støtte som til de to Tromsøbankene. Et eventuelt subsidiert S-lån måtte først forelegges Finansdepartementet, som ville vurdere om saken skulle legges frem for Stortinget. Finanskomiteén hadde vist stor interesse for tiltakene vedrørende de to Tromsøbankene, og en hadde registrert en skjerpet holdning til slik bruk av offentlige midler (stortingsmeldingen om de to Tromsøbankene var fortsatt ikke ferdigbehandlet). Norges Bank stod derimot friere til å yte rene likviditetslån, men måtte ivareta sine kreditorinteresser på vanlig måte.

Finansdepartementet og Norges Bank var enige om at holdningen til Sunnmørsbanken burde være fleksibel med hensyn til institusjonell løsning, men lite fleksibel med hensyn til offentlig støtte. Norges Bank skulle i svarbrevet til Sunnmørsbanken gi uttrykk for at 150 millioner kroner i inntektsstøtte ikke ville være aktuelt, at mer begrenset støtte i tillegg til likviditetsstøtte heller ikke ville innvilges og at man først ville ta stilling til eventuelle søknader når mer konkrete planer forelå.

På bakgrunn av svært dårlige regnskapstall for 1988 ble hver aksje nedskrevet fra 25 kroner til 1 krone samtidig som Forretningsbankenes sikringsfond skjøt inn 100 millioner kroner i ny aksjekapital og ga et ansvarlig lån på 480 millioner kroner. I mars 1990 ble endelig avtale om Kreditkassens overtakelse av Sunnmørsbanken undertegnet. Samtidig ble den gamle aksjekapitalen nedskrevet til null. Frem til fusjonen med Kreditkassen varierte S-lånet mellom 850 og 1750 millioner kroner, og Sunnmørsbanken ble pålagt å følge de krav Kredittilsynet og Forretningsbankenes sikringsfond satte til den videre drift. Norges Banks lån var hele tiden dekket av den garanti som Forretningsbankenes sikringsfond i september 1988 hadde stillet for Sunnmørsbankens forpliktelser.

### **5.3.6 Norion Bank**

Som hovedregel ble problembankene fusjonert med andre banker. Bare en bank, Norion Bank, ble i perioden 1985-93 satt under offentlig administrasjon. Problemene i Norion Bank, som ble stiftet i 1986 og som hadde hatt en kraftig ekspansjon, viste seg allerede i annet halvår 1988 og forsterket seg gjennom 1989. I mai 1989 påpekte Kredittilsynet mange kritikkverdige forhold, og 22.09.89 ble det innført begrensninger i bankens låneadgang i Norges Bank. 30.10.89 ble Norion Bank, som første bank i Norge etter 1928, satt under offentlig administrasjon. På dette tidspunktet beløp Norges Banks samlede, usikrete fordringer på Norion Bank seg til 184 millioner kroner. I motsetning til Sparebankenes sikringsfond

hadde ordinære innskytere og andre kreditorer i forretningsbankene i prinsippet ikke noe juridisk krav på støtte fra Forretningsbankenes sikringsfond. I praksis ble det antatt at det neppe ville være særlig forskjell mellom hvordan de to sikringsfondene dekket tap fra andre innskytere enn banker, men det forutsatte et eksplisitt vedtak i styret til Forretningsbankenes sikringsfond. På møtet 30.10.89 foreslo imidlertid 3 styremedlemmer (Kredittilsynets og Norges Banks representanter og en fra forretningsbankene) at garantien skulle begrenses til 5 millioner kroner pr. innskyter. 4 styremedlemmer (representanter fra forretningsbankene) mente at man måtte følge samme garantipraksis som Sparebankenes sikringsfond. Med 4 mot 3 stemmer vedtok styret å garantere for alle innskudd, men ikke for bankens andre forpliktelser.

For å lette utbetalingen av innskytternes midler bevilget Norges Bank et S-lån, som ble garantert og betjent av Forretningsbankenes sikringsfond. Lånerammen ble 06.11.89 satt til 650 millioner kroner, men utvidet til 750 millioner kroner 15.11.89 og til 790 millioner kroner 27.11.89. Lånet ble gitt til D-låns rente. Med en endelig dividendeutbetaling på 74,2 prosent ble Norges Banks samlede tap om lag 47 millioner kroner, eksklusive tapte renteinntekter. Norges Bank led dermed sitt eneste banktap som følge av bankkrisen, om en ser bort fra støttetiltakene overfor Sparebanken Nord-Norge og de lavt forrentede grunninnskuddene i bankene høsten 1991 (jf IV.5.8).

**Ramme:** Offentlig administrasjon. Erfaringer og anbefalinger i lys av Norion Bank-saken

Da Norion Bank ble satt under offentlig administrasjon, hadde Norges Bank og andre aktører liten erfaring å bygge på med hensyn til hvilke viktige beslutninger som måtte fattes innenfor korte tidsfrister og på til dels kompliserte spørsmål. Etter hendelsen ble det nedsatt en arbeidsgruppe i Norges Bank som foretok en grundig gjennomgang av de erfaringer som var høstet i forbindelse med Norion-saken. Resultatet av arbeidet ble publisert i rapporten "Offentlig administrasjon. Erfaringer og anbefalinger i lys av Norion Bank-saken, 10.10.90". Rapporten inneholder konkrete anbefalinger for Norges Banks håndtering av offentlig administrasjon, og behandler problemstillinger som ansvarsforhold, informasjon eksternt og internt, behandling av ikke oppgjorte transaksjoner, VPS-transaksjoner, valutatransaksjoner, uavklarte transaksjoner, konto- og lånetyper, konti opprettet på tidspunktet for offentlig administrasjon, Norges Banks krav i boet, utbetaling av innskytternes midler, likviditetsstøtte/S-lån i forbindelse med utbetaling av innskytternes midler, og henvendelser fra kunder.

Med hensyn til ansvarsforhold ble det blant annet tilrådd at det ble opprettet en administrasjonsgruppe bestående av lederne for FIM, Oslo avdeling og SIRA (Sekretariats-, informasjons- og rettsavdelingen), der FIM's leder skulle ta initiativet og være leder av gruppen. Rapportens anbefalinger hadde karakter av «kokebok for offentlig administrasjon», og inneholdt dessuten en oversikt over notater som behandlet problemstillinger om banker i krise eller satt under offentlig administrasjon. Rapporten tok ikke opp forhold av en slik karakter at Hovedstyret måtte treffe særlige beslutninger. På møtet 17.10.90 tok Hovedstyret til etterretning at sentralbanksjefen hadde bestemt at retningslinjene i rapporten ble lagt til grunn for Norges Banks håndtering av situasjoner hvor forretnings- eller sparebanker ble satt under offentlig administrasjon.

## 5.4 Utredninger i Norges Bank om S-lån og sikringsfondenes rolle

Sommeren 1989 nedsatte de tre politikkavdelingene i Norges Bank, FIM, MOA og ØKA, en intern arbeidsgruppe som skulle vurdere og sammenfatte Norges Banks LLR-rolle og innskytergarantienes utforming. Bankkrisene de siste par årene hadde gitt erfaringsmateriale for en vurdering av systemet for håndtering av banker i krise. Arbeidet var dessuten motivert av den gjennomgang av likviditetspolitikken som var planlagt høsten 1989 og vinteren 1990, og som var påvirket av at både det internasjonale og nasjonale konjunkturbildet rundt årsskiftet 1989-90 ga inntrykk av noe lysere utsikter. Arbeidsgruppen skulle legge stor vekt på å analysere utformingen av likviditetsstyringen og virkemiddelbruken, gitt en utvikling mot mer normale forhold i norsk økonomi og i finansnæringen.

Delrapport nr. 1, «Generelt utgangspunkt og forholdet til likviditetspolitikken, ØKA, 08.02.90» er basert på en rekke bakgrunnsnotater om aktuelle problemstillinger, og inneholder enkelte konkrete tilrådinger vedrørende forholdet mellom LLR-funksjonen og likviditetspolitikken. Innledningsvis ble det påpekt at etter at S-lånsordningen sist ble drøftet hadde en tatt opp til mer inngående vurdering virkningen av den omfattende sentralbankfinansieringen av bankene. Rent praktisk ønsket man å begrense Norges Bank eksponering overfor enkeltbanker. Ved de gjennomførte beskrankningene i F-lånsordningen og gitt måten D-lånsordningen var utformet på, hadde en fått til en jevnere fordeling av likviditeten vurdert ut fra kapitalgrunnlag og forvaltningskapital. I rapporten ble det fremholdt at den klassiske LLR-rollen innebar at sentralbankens lån burde gis med en risikopremie og at det burde stilles sikkerhet for lån i sentralbanken. Det ble imidlertid erkjent at i eksisterende situasjon syntes det urealistisk å kreve full sikkerhet for Norges Banks lån. Når sentralbankfinansieringen var bygd ned, burde full sikkerhet kreves for alle lån i sentralbanken. Videre ble det foreslått en ordning med rentetrapp, noe som kunne gjøre at bankene tidligere ble presset over i alternative innlånskilder. Det ble fremholdt at eksisterende system for og nivå på sentralbankfinansieringen reiste to sentrale spørsmål for effektiviteten i det norske finansielle systemet:

- Fremveksten av et effektivt interbankmarked ble hindret. Kostnadene ved innlån var ikke reflektert i forskjeller i risikoprofil.
- Det burde skje omstillinger også i det finansielle systemet. Presset på myndighetene for å bevare eksisterende finansinstitusjoner kunne tilta når Norges Bank var den største enkeltkreditor.

I rapporten ble det påpekt at S-lånsordningen hadde blitt en mer betydelig og langvarig innlånskilde for enkelte institusjoner enn tiltenkt. Det var grunn til å frykte at S-lånsordningen kunne gi enkelte konkurransevridende effekter. I rapporten ble det drøftet om S-lånsordningen kunne gis en mer «markedskonform» utforming eller om de generelle låneordningene kunne utformes slik at de avlastet S-lånsordningen for enkelte funksjoner. Det teoretiske utgangspunktet for utformingen av pengepolitikken og LLR-rollen ble også drøftet i rapporten.

Med hensyn til hvilke innlånskilder som erfaringsmessig hadde trukket seg ut når en finansinstitusjon fikk problemer, hadde delrapport 1 følgende foreløpige konklusjoner:

- Det norske publikum, gitt hvordan myndigheter og sikringsfond håndterte Sunnmørsbanken og Tromsøbankene, antar at det vil bli ordnet opp i slike saker.
- Utenlandske aktører er mer forsiktige og tar forholdsregler, også i Sunnmørsbanktilfellet med raskt garantitilsagn fra Forretningsbankenes sikringsfond.

I oppsummeringen i delrapport 1 ble det konkludert at sentralbankens LLR-rolle neppe kunne gjennomføres etter et fast oppstilt skjema. Ut fra koplingen til likviditetspolitikken burde S-lån i hovedsak begrenses til banker og til lån i kroner. Siden erfaring hadde vist at systemkriser særlig oppstod ved at finansinstitusjoner mistet sin utenlandsfinansiering, måtte det også inngå virkemidler som var aktuelle for å møte en slik situasjon.

Delrapport nr. 2, «Innskytergarantiens utforming og opplegget for behandling av enkeltsaker, ØKA/FIM/MOA, 12.02.90» inneholdt en omfattende vurdering av de to innskytergarantiene. Det ble fremholdt at Sparebankenes sikringsfond var for generøs i sin utforming og at reglene for de to sikringsordningene burde harmoniseres. Innskytergarantien burde begrenses til innskudd fra andre enn finansinstitusjoner (ikke bare banker), og det burde innføres en øvre grense for sikringsfondets forpliktelser overfor den enkelte innskyter, for eksempel full dekning opp til 1 million kroner. Et motregningsprinsipp (jf fotnote i IV.2.2.4) kunne øke dividenden ved en bankavvikling og redusere belastningen på sikringsfondene. Videre ble det påpekt at innskyterforsikring kunne føre til at banker tok større risiko siden avgiften til fondet ikke var påvirket av risikoprofilen på utlån og eventuelle andre aktiviteter. Med hensyn til privat eller offentlig innskyterforsikring, ble det ansett som en fordel at institusjonene selv ble belastet for problemer i sektoren. Spørsmålet om ett eller to sikringsfond burde imidlertid avgjøres av de to bankgrupper selv.

I delrapporten ble det konkludert at konkrete kritesaker i Norge hadde fått relativt rask og effektiv avklaring, men hittil gjaldt disse i all hovedsak små og mellomstore banker. Det var vanskelig å tenke seg at fondene ville klare å håndtere alvorlige problemer i de store bankene. Sikringsfondenes ressurser var trolig for begrensede til å håndtere soliditetsproblemer i store banker. Videre kunne sikringsfondet ikke håndtere illikviditet i store banker med den store belastning dette ville medføre for fondet. I rapporten ble det understreket at myndighetene og sentralbanken ved soliditets- og likviditetsproblemer i store banker måtte involvere seg på en helt annen måte. Det ble imidlertid ikke vurdert hvilke tiltak myndighetene i så fall måtte gjøre for å styrke soliditeten.

I delrapport nr. 2 ble det også foretatt en vurdering av hvilke hovedtendenser som hadde karakterisert utviklingen mot mer systemkritiske problemer for norske finansinstitusjoner. Følgende hovedtendenser ble trukket frem:

- Personkundene har i stor grad møtt sine forpliktelser i et stagnerende eller fallende boligmarked.
- Bankenes tap ligger for 85-90 % vedkommende på bedriftssektoren.

- Problemene i Nord-Norge viser at sterk geografisk eller næringsmessig konsentrasjon innenfor aktivasiden kan være et problem også for norske finansinstitusjoner.
- Passivasiden for bankene er preget av reduksjon i andel kundeinnskudd til fordel for økt finansiering over obligasjons/sertifikatmarkedet og økt avhengighet av sentralbankfinansiering.
- Andel innskudd fra andre banker endret seg lite fra 1984 til 1989. Dette gjelder også innskudd fra utenlandske banker (11-14 % av forvaltningskapitalen).
- Innskuddene fra utenlandske banker har gjennomgående kort løpetid (mindre enn en måned). Store forskjeller mellom norske banker med hensyn til utenlandsandel – de 4 store har alle en høy utenlandsandel.
- Utenlandsavhengigheten har samlet sett likevel økt i perioden 1984-89. Sertifikat/obligasjonsgjelden økte fra 1½ til 9½ prosent av forvaltningskapitalen. Samlet utenlandsfinansiering har økt fra 16 til 23 prosent. De 4 store bankene har også en høy obligasjonsgjeld til utlandet.

Siktemålet med Norges Banks bredt anlagte rapporter var å trekke opp sentrale prinsipper for sentralbankens og sikringsfondenes fremtidige roller og virkemidler ved håndtering av problemer i finansiell sektor. Rapportene ble drøftet i Koordineringsutvalget 14.02.90, og begge rapportene ble oversendt til Finansdepartementet og Kredittilsynet. Etter drøftinger med departementet og tilsynet skulle det vurderes om det arbeid som var gjort i Norges Bank om sikringsfundsordningen kunne egne seg som utgangspunkt for en videre drøfting med andre berørte parter. Rapportene ble trukket på i etterfølgende diskusjoner om krisehåndtering og sikringsfondenes utforming.<sup>153</sup> I april 1990 utarbeidet Finansdepartementet et problemnotat med sikte på å etablere en plattform for en dialog med Norges Bank, Kredittilsynet og de to bankforeningene om sikringsfundsordningene.<sup>154</sup> Vurderinger og tilrådinger i problemnotatet var i god overensstemmelse med Norges Banks delrapport, og i mai 1990 ble det avholdt et seminar om innskytergarantispørsmålet i Norges Bank.

Kredittilsynet og Norges Bank videreførte arbeidet med sikringsfondsspørsmålet høsten 1990. På møtet 18.09.90 mellom de to institusjonene skisserte Norges Bank et mulig opplegg for sammenslåing av de to fondene. Siden de store forretningsbankene ville få størst problemer med å oppfylle 1992-kravene til ansvarlig kapital, måtte noe gjøres om ikke staten eller utlandet skulle komme inn på eiersiden. En måte å avhjelpe egenkapitalproblemet på var å tilbakeføre kapitalen i Forretningsbankenes sikringsfond til forretningsbankene, som i stedet fikk et garantiansvar slik som sparebankene. Norges Bank kunne gi en likviditetsgaranti innenfor visse rammer. En slik nullstilling ville muliggjøre en sammenslåing av de to sikringsfondene. Forverringen i bankenes situasjon fra slutten av 1990 gjorde at Finansdepartementet ikke fulgte opp sikringsfondsforslagene før i 1994. Det ble da bestemt at Banklovkommisjonen skulle se nærmere på rammebetingelser og lovbestemmelser for de to

<sup>153</sup> Jf foredrag av FIMs direktør, Jon A. Solheim i Sparebankforeningens Rådsmøte, 16.03.90, «Noen refleksjoner om sikringsfondets virksomhet og Norges Banks rolle som Lender of Last Resort.»

<sup>154</sup> «Banker i krise, særlig om sikringsfondenes og innskyternes stilling», notat fra Finansdepartementets Økonomiavdeling, 20.04.90.

sikringsfondene. Som det fremgår i V.6.1 ble mange av vurderingene i delrapport nr. 2 fulgt opp av Banklovkommisjonen.

## 5.5 På vei mot systemkrise i banksektoren - 2. halvår 1990

### 5.5.1. *Finanssektorproblemer og krisehåndtering i perioden juli - november 1990*

Gjennom 1989 og i begynnelsen av 1990 var det tegn til konjunkturbedring, og også Norges Bank forventet at bankenes situasjon ville styrkes noe i 1989-90 i forhold til 1988. I et foredrag<sup>155</sup> av direktøren i FIM på en konferanse i juni 1990 i Boston i regi av Verdensbanken ble den aktuelle situasjon karakterisert som følger:

«The problems faced by the Norwegian banking system have been compounded and prolonged by the lasting domestic recession. Bank losses have up to now remained at a very high level, impeding the required buildup of capital. As a result, the state of the Norwegian financial system is still looked upon with some misgivings by international finance. However, given the past two years' improvement in earnings before losses, and the signs that the Norwegian economy is in the process of a moderate economic upturn, it is expected that the Norwegian banking system will show an improvement in operating profits after losses from 1991 onward.»

I den økonomiske oversikten i PEK 1990/3, som ble utarbeidet i midten av september, ble det konstatert at veksten i norsk økonomi tok seg klart opp i annet kvartal 1990. Mens OPECs oljeprisøkning i juli 1990 bidro til styrking av den norske kronen og økte statens inntekter, skapte den usikkerhet om utviklingen i verdensøkonomien. I oversikten ble det konkludert at oppgangen i norsk økonomi i annet kvartal 1990 hadde redusert behovet for finanspolitiske stimuleringsiltak.

Målet om å opprettholde tilliten til det norske finansvesenet var en viktig grunn for at Norges Bank – som Kredittilsynet og Finansdepartementet - i foredrag og publikasjoner (for eksempel i PEK) omtalte situasjonen i finanssektoren relativt generelt og forsiktig. I alle tre institusjoner ble imidlertid utviklingen i finanssektoren gjenstand for større bekymring i løpet av 3. kvartal 1990. Problemer i enkelte banker og kredittforetak, sikringsfondenes svekkete kapitalstatus og faren for systemkrise – samt opplegg for krisehåndtering og samarbeidsformer - var faste temaer på møtene mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank høsten 1990. På møtene orienterte gjerne Norges Bank om blant annet nye S-lån, potensielle problembanker og generelle utviklingstendenser i finanssektoren.

På møtet mellom de tre institusjonene 09.10.90 gjorde Kredittilsynet rede for den alvorlige situasjonen som var under utvikling i banksektoren, og faren for likviditets- og soliditetskrise i en eller flere av de største bankene før utløpet av 1990 ble påpekt.<sup>156</sup> Tap og sviktende internkontroll preget mange banker. På møtet ble det reist spørsmål om Kredittilsynet i større grad burde gi bankene direkte pålegg om kostnadsreduksjoner. Problemene i Fokus Bank og de svekkete utsiktene for Kreditkassen gjorde at Forretningsbankenes sikringsfond kunne

<sup>155</sup> Artikkelen «The Norwegian experience with financial liberalization and banking problems» ved Jon A. Solheim, i publikasjonen "Financial regulation", edited by Dimitri Vittas, World Bank, 1992.

<sup>156</sup> Ecklund og Knutsen.



komme i samme situasjon som Sparebankenes sikringsfond, som ikke lenger hadde innbetalte midler fra sparebankene til å bidra med soliditetsstøtte. Behovet for kapitalisering og reform av sikringsfondene ble derfor stadig mer tydelig.

I sentralbanksjef Skånlands foredrag i Sparebankforeningen 17.10.90, «Bankkrise og livet etterpå», gjennomgikk han fellestrekk og ulikheter i den norske bankkrisen i 1920-årene, den pågående norske bankkrisen og sparebankkrisen i USA, og lærdommer av disse krisene. Foredraget inneholdt mange kritiske kommentarer om myndighetenes økonomiske politikk gjennom 1980-årene, og fordelene av en mer selvstendig sentralbank blir gjentatt. Videre minnet han om sine tidligere advarsler mot bankenes intensive markedsføring, og konkluderte at «først i ettertid ser man at det er bedre å tape markedsandeler enn å tape penger». Samtidig ble det vist til at bankenes samlede tap i prosent av bruttonasjonalproduktet for årene 1986-90 var beregnet til knapt fjerdeparten av hva man opplevde i 1920-årene, og i foredraget ble det ikke gitt uttrykk for bekymring om en kommende systemkrise. Med hensyn til hvordan vi skulle komme ut av krisen uttalte Skånland avslutningsvis blant annet:

«Som vi har pekt på, kan den enkelte bank styrke sin kapitalrate ved å skjære ned på virksomheten. For banksystemet som helhet kan imidlertid dette være en tvilsom løsning. Det må finnes en kombinasjon av økte inntekter, reduserte utgifter og mindre tap. Tiltak for å øke inntektene vil reise motstand i media, hos forbrukerorganer og delvis blant politikere, men ikke hos den viktigste kreditor, Norges Bank. Utgiftsreduksjoner skaper interne problemer, men er like fullt påkrevet. Det er vanskelig å fri seg fra inntrykket av at særlig sparebankene har mye ugjort på dette området. Tapene kan synes som de er bestemt av de lån og garantier som allerede er gitt. Jeg tror likevel mye kan gjøres gjennom mer effektiv oppfølging og innkreving.»

Et sentralt mål for myndighetenes bankkrisehåndtering var å opprettholde tilliten til de norske finansinstitusjonene. I den sammenheng uttalte Skånland følgende i foredraget:

«En positiv erfaring fra den krisen vi fortsatt er inne i sammenlignet med 1920-årenes, er at innskyterne fortsatt har tillit til bankene. Dette kan vi nok i høy grad takke sikringsfondene for», og han la til at Norges Banks funksjon som «lender of last resort» også var basert på sikringsfondenes garanti.»---« Denne tilliten blant innskyterne, herunder også de utenlandske forbindelser, er selsagt helt avgjørende for at bankene skal kunne drive sin virksomhet. Om innskyterne bare i ett eneste tilfelle hadde tapt sine innskudd eller fått dem bundet, måtte vi vært forberedt på en flukt fra bankvesenet som helhet.»

Som et ledd i Norges Banks overvåking utarbeidet FIM faste risikorapporter (jf IV.4.2). Ifølge rapporten for 2. tertial 1990 (15.10.90) var følgende banker plassert i de to mest risikoutsatte gruppene:

Risikogruppe 1, «Svært risikoutsatte banker»: Nordkapp Sparebank (ble fusjonert med Sparebanken Nord-Norge) og Tromsbanken (ble fusjonert med Fokus Bank).

Risikogruppe 2, «Risikoutsatte banker»: Hetland Sparebank, Fokus Bank, Nore Sparebank, DnB, Rogalandsbanken, Nittedal Sparebank, Bergen Skillingsbank, Sparebanken Midt-Norge,

Samvirkebanken, Sørlandsbanken, Sparebanken Nordland, Sparebanken Nord-Norge, Kreditkassen, Indre Sogn Sparebank, Volda og Ørsta Sparebank, Romsdal Fellesbank, Sparebanken Pluss, Helgeland Sparebank, Sparebanken Vestfold.

De fleste av de risikoutsatte bankene hadde allerede eller ble pålagt begrensninger i de automatiske låneordningene, og for Nordkapp Sparebank, Hemnes Sparebank og Sparebanken Nordland ble disse erstattet av S-lån i løpet av høsten 1990. Flere av de risikoutsatte sparebankene fikk soliditetsstøtte fra Sparebankenes sikringsfond, og måtte etter hvert fusjonere med andre sparebanker. Dårlig lønnsomhet og lav bufferkapital<sup>157</sup> bidro til at Fokus Bank ble rangert som nr. 4 i den aggregerte indeksen (samleindeksen). Fokus Bank var den svakeste av storbankene, og stod overfor betydelige problemer. Det ble påpekt at når Fokus Bank ønsket å fusjonere med svake banker som Tromsbanken og Rogalandsbanken, kunne synergieffektene i verste fall komme fra tapssiden. Banken måtte derfor overvåkes nøye, og den fremtidige låneadgangen i Norges Bank måtte revurderes. Av de andre storbankene ble særlig DnB, men også Kreditkassen, klassifisert som risikoutsatte banker i risikorapporten for 2. tertial 1990. I begge storbankene var imidlertid soliditeten fremdeles tilfredsstillende etter gjeldende egenkapitalkrav. Situasjonen ble derfor ikke vurdert som så vanskelig at de to storbankene måtte pålegges lånebegrensninger i Norges Bank.

Det ble også utarbeidet en fast rapport om kredittforetakenes resultater. 13 kredittforetak ble rangert, og Den norske Hypotekforening (DNH) ble rangert som den svakeste på samleindeksen. Vestenfjeldske Bykredittforening ble rangert som den nest svakeste, noe som skyldtes dårlig lønnsomhet og lav kapitaldekning. Vestenfjeldske hadde også en høy andel nullstilte lån, og ble vurdert som en aktuell fusjonskandidat.<sup>158</sup> Realkreditt og Sparebankkreditt ble rangert som tredje og fjerde svakeste på samleindeksen. Videre ble det publisert en tertialrapport om bankenes, kredittforetakenes og finansieringsselskapenes driftsresultat. Rapporten for 2. tertial 1990 viste at både forretningsbankene og sparebankene samlet sett hadde et negativt resultat i 2. tertial. Dette skyldtes særlig synkende rentenetto og økte utlånstap. Kredittforetakenes positive driftsresultat etter tap var svekket, mens finansieringsselskapenes underskudd ble merkbart redusert gjennom lavere tap.

I tillegg til å orientere om problembanker som hadde S-lån, reiste sentralbanksjef Skånland på møtet med Finansdepartementet 24.10.90 spørsmål om hva som kunne gjøres for å løse egenkapitalproblemet i forretnings- og sparebankene utover å redusere kostnadene. Skånland uttrykte uro over finansieringen til bankene, spesielt faren for bortfall av den utenlandske finansieringen. Dette var allerede et problem i sparebankene, og kunne bli et problem for forretningsbankene. Disse problemene, sammen med den svake egenkapitaldekningen, kunne også få uheldige følger for den innenlandske økonomiske aktiviteten. Finansminister Skauge delte Skånlands uro, og ønsket å videreutvikle en dialog med Norges Bank om bankenes finansieringssituasjon.

---

<sup>157</sup> Bufferkapital er ansvarlig kapital utover lovpålagt kapitalkrav.

<sup>158</sup> Lån der låntaker ikke lenger betaler rente eller andre provisjoner.

Koordineringsutvalget behandlet 06.11.90 ØKAs notat «Makroøkonomiske fremskrivninger til 1993». I notatet presenteres en oppdatert makroøkonomisk fremskriving til 1993. I forhold til fremskrivningen i mai 1990 var det særlig to nye forhold:

- Utviklingen det siste halve året indikerte at veksten hos handelspartnerne, spesielt USA og Sverige, ble svakere. Oljeprisøkningen etter uroen i Gulfen kunne bidra til ytterligere avdemping av veksten og gi økning i inflasjonen.
- Veksten i norsk økonomi hadde vært noe sterkere enn lagt til grunn tidligere. Det var likevel økt bekymring om den videre konjunkturutvikling i Norge.

Notatet inneholdt også kapitlet «Fare for Credit crunch?»<sup>159</sup>, som ble innledet med:

«Finansinstitusjonene har nå hatt store tap og en vanskelig egenkapitalsituasjon over flere år. De nye egenkapitalkravene som skal gjelde fra utgangen av 1992 gjør at finansinstitusjonene må bygge opp sin egenkapitalandel i betydelig grad i løpet av de neste to årene. Dette kan lede til at finansinstitusjonene prøver å slanke sine balanser, og vi kan få en såkalt credit crunch-effekt på investeringer og forbruk.»

I kapitlet ble det drøftet forhold som kunne motvirke en slik effekt, og det ble konkludert at:

«De nye egenkapitalkravene vil slik sett virke hensiktsmessig både ut fra hensynet til sunn bankdrift og for å unngå at det blir iverksatt alt for mange investeringsprosjekter i skjermete næringer med tvilsom samfunnsøkonomisk avkastning. Det er imidlertid mulig at tidsplanen for oppbyggingen av egenkapital er såpass stram at det bidrar til at også gode prosjekter kan få problemer med å finne finansiering de nærmeste årene.»

Hovedproblemstillingen i ØKAs notat var fremdeles ikke systemkrise, men mulige negative «credit crunch» konsekvenser av økt egenkapitalkrav kombinert med svak banksituasjon. I diskusjonen på møtet i Koordineringsutvalget var utsiktene til svakere internasjonal utvikling og konsekvensene av dette for norsk økonomi et hovedtema. Problemstillinger knyttet til finanssektoren ble ikke omtalt i møterefateret. I to etterfølgende interne notater ga visesentralbanksjef Storvik uttrykk for noe større bekymring for de økonomiske utsiktene. I notatet av 14.11.90, «Bankenes kapitalproblemer – Mulige løsninger» presenterte han en pro-contra drøfting av alternative løsninger av hvordan bankene kunne løse sitt problem uten assistanse utenfra; ved lemping eller justering av rammebetingelser, ved direkte eller indirekte statlig engasjement (herunder fra Norges Bank i forståelse med Finansdepartementet/Stortinget) og ved tilførsel av ansvarskapital fra utenlandske kilder.

På månedsmøtet mellom Finansdepartementet og Norges Bank 19.11.90 var kriseplan for bortfall av utenlandsfinansiering et sentralt tema. På møtet signaliserte finansminister Skauge ønske om utarbeiding av kriseplan dersom norske finansinstitusjoners tillit ble så mye svekket at kapitaltilførselen fra utlandet stoppet fullstendig. Norges Bank viste til at problemstillingen var under vurdering, men at sentralbankopplåning var en kortsiktig løsning. På møtet reiste Norges Bank spørsmål om bankene burde kunne medregne skattemessige betingete avsetninger til kjernekapitalen. Kredittilsynet hadde uttalt at skattemessige betingete

---

<sup>159</sup> Kredittsammenbrudd.

avsetninger kunne flyttes til kjernekapitalen uten at en kom i konflikt med regelverket internasjonalt, noe som eksempelvis ville øke Kreditkassens kjernekapital med 1,2 prosentpoeng. Finansdepartementet fant imidlertid ikke grunn til å følge opp dette forslaget.

I FIMs notat av 21.11.90 til Koordineringsutvalgets møte 24.11.90, «Strategi ved problemer i finansinstitusjonene – videre arbeid» ble de forverrete økonomiske utsiktene klarere påpekt:

«Stadig flere forhold peker i retning av at den antatte forbedring i bankenes fortjenestesituasjon gjennom 1991 i beste fall vil bli svakere enn regnet med. Dette inntrykk understøttes av bankenes egne vurderinger og av de relativt svake nasjonale og internasjonale konjunkturutsikter for 1991. I tillegg preges banknæringen av en viss overkapasitet, noe som gjør at konkurranse om å opprettholde markedsandeler og volumer bidrar til å presse fortjenestemarginene.

I den grad bankene neste år ikke viser økonomisk bedring og økt tillit vil de få store problemer med å oppfylle de pålagte egenkapitalkravene. Mange banker er svært avhengige av pengemarkedsfinansiering, valutalån og lån i Norges Bank. Dersom det oppstår mistillit til bankenes soliditet, vil deres kortsiktige likviditetskilder utenom Norges Bank raskt kunne tørke inn. I slike tilfelle vil likviditeten gjerne falle bort uansett pris.

Senere tids internasjonale fall i blant annet aksjekurser og eiendomsverdier har svekket utenlandske bankers egenkapital og fortjeneste og redusert deres utlånsevne. Dette gjelder blant annet store banker i USA og Japan, som representerer betydelige valutalånskilder for de største norske bankene. Den nye situasjonen i det internasjonale finansmarkedet kan således, uavhengig av de aktuelle forhold i Norge, innebære reduserte rammer og dårligere betingelser for norske bankers valutalån i utlandet.»

I tillegg til en vurdering av de økonomiske utsiktene inneholdt notatet av 21.11.90 en drøfting av eksisterende låneordninger og sikringsfond, bruk av valutalån, betingelser overfor potensielle problembanker og den økende usikkerheten i banksektoren. I notatet ble blant annet følgende uttalt om usikkerheten:

«I siste par år er det i Norges Bank utarbeidet en rekke notater som behandler Norges Banks LLR-rolle, valutafinansieringsproblematikk og strategi for finansiell stabilitet. Enkelte av de scenarioer som er trukket opp i disse notatene fortoner seg nå mindre hypotetiske enn tidligere. Det kan derfor være behov for å revurdere og trekke opp en del hovedstrategier ved alternative krisesituasjoner. På møter mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank er det videre blitt fremholdt at myndighetene i sterkere grad bør gripe inn i enkelte bankers løpende drift for å sikre at de blir brakt inn på en bedre utvikling.

Selv om problemene vil kunne variere fra gang til gang og løsningene må tilpasses den aktuelle situasjon, vil det være formålstjenlig å ha hovedelementene klarlagt før en eventuell krise. Dette ikke minst fordi det i en akutt krisesituasjon deltar mange aktører med ulike oppfatninger og bakgrunn, noe som lett bidrar til at det oppstår uoversiktlige spillsituasjoner.»

I drøftingen av eksisterende låneordninger og sikringsfondene ble blant annet følgende fremholdt:

«I det sikkerhetsnett som er spent ut for den finansielle sektor spiller sikringsfondene en sentral rolle. Sikringsfondene har hovedansvaret for eventuell soliditetsstøtte til bankene. Sentralbankens funksjon ved insuffisiente eller insolvente banker vil innenfor gjeldende system som hovedregel begrenses til likviditetstilførsel mot garanti fra sikringsfondene. Norges Bank vil også kunne gi S-lån direkte til sikringsfondene.

Spesielt den svekkete stilling til Sparebankenes sikringsfond kan reise tvil om ovennevnte modell lenger gir tilstrekkelig tillit. Blant annet kan det hevdes at en omfattende kapasitetssanering eller direkte støtte fra myndighetene er nødvendig for å opprettholde tilliten til det finansielle system.

I dette notatet vil vi ikke gå nærmere inn på andre løsningsmuligheter enn det nåværende system åpner for. I den grad sentralbanken er villig til å gi lån til sikringsfondene selv om disse er i betydelig underbalanse, og bankenes årlige innbetaling til fondene har en øvre grense, opererer en med relativt klare rammebetingelser for eksisterende sikkerhetsnett, noe som forhåpentlig gir positive signalvirkninger utad. Videre vil det kunne være mer formålstjenlig å foreta eventuelle avskrivninger av Norges Banks fordringer overfor sikringsfondene enn overfor den enkelte problembank.»

Sammenlignet med de fleste andre land, der de fleste ordningene begrenset seg til ren innskuddsdekning, hadde de norske sikringsfondene hatt en langt sterkere forebyggende og operativ rolle. I kapitlet om betingelser overfor potensielle problembanker ble det blant annet uttalt:

«---Mye taler for at det er ønskelig at myndighetene prøver å bringe problembanker på rett vei på et tidligere tidspunkt enn det som nå er tilfelle. Blant annet på møter med ledelsen i Finansdepartementet er dette kommet klart til uttrykk. Dette vil i første rekke være en oppgave for Kredittilsynet. Norges Bank har imidlertid betydelige kreditorinteresser å ivareta samtidig som sentralbanken har et særskilt ansvar for den finansielle stabilitet. Dette taler for at et samarbeid mellom Kredittilsynet og Norges Bank, der låneadgangen i sentralbanken brukes som et aktivt virkemiddel, kan være en mulig løsning.---

--Kredittilsynets linje med hensyn til tilsyn med banker har vært å være forsiktig med å sette konkrete krav til hvordan en bank skal legge opp sin forretningsmessige strategi, selv etter relativt inngående inspeksjoner.---

---På møter med Norges Bank har Kredittilsynet stilt seg positiv til bruk av låneadgangen i Norges Bank som et virkemiddel overfor problembanker. Dette kan blant annet være nyttig i de tilfeller bankens organer ikke ønsker eller innser behovet for endring av virksomheten.----

---Mye kan tale for at Kredittilsynet i tiden fremover vil trappe opp de stedlige tilsyn og i sterkere grad foreta kritisk gjennomgang av enkelte banker. Det er derfor behov for en relativt snarlig avklaring av hvordan Kredittilsynet og Norges Bank skal samarbeide på dette området...»

I avslutningskapitlet foreslås det at FIM, MOA og ØKA samarbeider om å klargjøre følgende problemstillinger i løpet av relativt kort tid:

- I hvilken grad gir det foreslåtte forskriftssett for D- og F-lån mulighet til å pålegge bankene mer spesifikke tiltak i samråd med Kredittilsynet? Hvilke endringer er eventuelt nødvendige? Hvordan bør samarbeidet mellom Kredittilsynet og Norges Bank legges opp?
- I hvilken grad og på hvilken måte bør banksertifikater og valutalån brukes overfor illikvide, men solvente banker – og kan dette kombineres med krav om tilpasningstiltak i samråd med Kredittilsynet?
- S-lån bør fortsatt være hovedvirkemiddelet overfor insuffisiente og insolvente banker. Videre bør S-lån som hovedregel ha garanti, for eksempel fra sikringsfondene. S-lån kan også gis direkte til sikringsfondene. I den grad det kan være aktuelt å nedskrive Norges Banks fordringer, kan mye tale for at dette best kan gjøres ved å nedskrive lån overfor sikringsfondene. Det bør vurderes om kriteriene for bruken av S-lån bør gjøres mindre restriktive.
- Hvorvidt finansnæringen kjennetegnes av betydelig overkapasitet blir stadig reist som en aktuell problemstilling. Meningsinnholdet i dette begrepet bør klargjøres og presiseres. Videre bør en vurdere hvilke tiltak som er best egnet til å bidra til en eventuell nedbygging av overkapasitet.

Notatet til Koordineringsutvalget var vedlagt et orienteringsnotat til Hovedstyret om hvordan Norges Bank overvåket bankene, og spesielt hvordan denne overvåkingen ble anvendt til å begrense Norges Banks lån til risikoutsatte banker. Videre inngikk en oversikt over 18 banker som var underlagt D- og/eller F-lånsbegrensninger. I Koordineringsutvalgets referat fra møtet 22.11.90 heter det:

«Der var det skepsis til å knytte for mange hensyn til samme instrument, og følgelig til å bruke D- og F-lån til å løse problemer i enkeltbanker i tillegg til å være instrumenter for likviditetstilførselen i makro. Det ble også vist til at vi ikke har lovhjemmel til å stille slike spesielle krav i forbindelse med disse ordningene. Det var også skepsis til å bruke banksertifikater som «skjulte S-lån», blant annet fordi hjemmelsgrunnlaget er tvilsomt. Markedsoperasjoner skal skje i likvide papirer, noe sertifikater fra banker som ikke får finansiering neppe vil være.»

Det var enighet om at det nedsettes en arbeidsgruppe som får i oppgave å se på enkelte av de spørsmål som reises i notatet. FIM, MOA, SIRA og ØKA skal delta i gruppen. Gruppen skal i første omgang konsentrere seg om de spørsmål det haster mest med å se på, det vil si mulige løsninger ved akutte likviditetskriser. Hovedvekten bør legges på S-lånsordningen, herunder valutalån, og hvordan vilkår skal fastsettes i forbindelse med bruk av denne ordningen samt sikringsfondene og vår rolle overfor disse. På disse punktene skal noe foreligge fra gruppen til neste møte i utvalget. Andre spørsmål behandles senere. Vurdering av om det er overkapasitet i banksektoren kan eventuelt behandles som eget prosjekt, med noe annen deltakelse.»

### **5.5.2 Finanssektorproblemer og krisehåndtering i desember 1990**

Gjennom annet halvår 1990 var det blitt stadig klarere at man stod ovenfor betydelige problemer også i de største norske bankene, og i månedene november 1990 - januar -91 var det ofte kontakt mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Bortsett fra

problemene i Sparebanken Nord-Norge og i noen grad også Sunnmørsbanken og Norion Bank hadde Finansdepartementets rolle i krisearbeidet vært relativt tilbaketrasket frem til høsten 1990. Departementet ble imidlertid hele tiden holdt løpende orientert av Kredittilsynet og Norges Bank om de mange kriseløsningene. Videre mottok Finansdepartementet i noen grad Norges Banks interne notater til Koordineringsutvalg og Hovedstyret om situasjonen i finanssektoren. I tillegg til offisielle høringsuttalelser bidro Norges Bank dessuten av og til med bakgrunnsnotater og kommentarer til Finansdepartementets arbeid med tiltak på finanssektorområdet. Mens Finansdepartementets interne problemnotater<sup>160</sup> sjelden var tilgjengelige for Norges Bank, hadde Kredittilsynet en mer åpen informasjonspraksis overfor Norges Bank.

På møtet 11.12.90 mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank<sup>161</sup> behandlet man Nordkapp Sparebanks fusjon med Sparebanken Nord-Norge, situasjonen i Fokus Bank og brev av 05.12.90 fra Kredittilsynets styre til Finansdepartementet. I tillegg til orientering om Rogalandsbankens fusjon med Fokus Bank, ble den vanskelige situasjonen i Fokus Bank drøftet. Ifølge Kredittilsynet ville ikke Fokus Bank på egen hånd klare å oppfylle kapitalkravet på 6,5 prosent pr. 31.12.90. Underdekningen måtte fylles opp ved en garanti fra Forretningsbankenes sikringsfond på minst 500 millioner kroner, kombinert med krav til den videre drift. Dette var imidlertid bare en kortsiktig løsning.

Finansdepartementet hadde følgende kommentarer til sine løsningsalternativer for Fokus Bank:

- Løsning med et forsikringselskap: Trolig urealistisk.
- Fusjon med DnB eller Kreditkassen: Trolig helt urealistisk
- Løse situasjonen på egen hånd via tilstramningstiltak over 2-3 år: Lite realistisk
- Langsiktig soliditetsbistand fra Sikringsfondet kombinert med tilstramningstiltak: Departementet var skeptisk til at Sikringsfondet engasjerte seg for mye i en bank gitt den vanskelige situasjonen i de to største forretningsbankene.
- Utenlandsk overtakelse (100 %): Departementet mente dette var den beste løsningen gitt den svake situasjonen i det øvrige bankvesen.
- Statsbank/-tilskudd: Departementet var sterkt skeptisk til slik løsning, også eventuell fusjon med en eller annen form for Postsparebank (ikke politisk klarert synspunkt).

Bakgrunnen for Kredittilsynets brev av 05.12.90 var å gjøre Finansdepartementet oppmerksom på hvordan tilsynet vurderte banksituasjonen. Brevet inneholdt en gjennomgang av bankenes finansieringsproblemer, tapssituasjon, resultatutvikling og egenkapitalsituasjon. Det ble understreket at utviklingen fremover gikk inn i en kritisk fase, at det var fare for likviditetskrise i en eller flere større banker og at tilsynsarbeidet fremover ville konsentreres «om de tre største forretningsbankene (DnB, Kreditkassen og Fokus) og sparebankene Midt-

---

<sup>160</sup> Norges Bank Staff Memo 18/2011, «Når staten tar kontroll» av Trond Gram, behandler bankkrisen fra 1988 til 93, med særlig vekt på årene 1991-93 og på Finansdepartementets rolle. I memoet vises det til flere interne problemnotater fra Finansdepartementet som ikke var tilgjengelige for Norges Bank.

<sup>161</sup> Norges Bank referat av 11.12.90.

Norge og SR-bank.» Kredittilsynet fremholdt at sentralmyndighetene nå burde utarbeide en beredskapsplan for likviditetstilførsel om bankenes internasjonale finansiering falt helt eller delvis bort. Videre ble det pekt på flere tiltak som kunne styrke bankenes egenkapitalsituasjon, herunder direkte eller indirekte (for eksempel fra Statoil) statlig eierkapital i finansinstitusjoner. Kredittilsynet meddelte dessuten at Kreditkassens ansvarlige kapital muligens bare ville være 6,0 prosent pr. 31.12.90. Avslutningsvis konkluderte Kredittilsynet at «en styrkelse av egenkapitalbasen så vel i næringslivet generelt som i finansinstitusjonene kunne bidra til å lette bankenes finansieringssituasjon, og dermed bidra til å forhindre alvorlige likviditetsproblemer. En hurtig og positiv avklaring av disse spørsmål vil være et viktig element for å lette situasjonen i finansnæringen.»

Finansdepartementet var i hovedsak enig i vurderingene i Kredittilsynets brev, og understreket at krise i de største forretningsbankene ville nødvendiggjøre koordinert aksjon av Norges Bank (likviditet) og Forretningsbankenes sikringsfond (soliditet). Det var viktig at Sikringsfondet engasjerte seg tidligst mulig for å sikre ro i bankene. Grunnet stor usikkerhet om DnB og Kreditkassen måtte man rasjonere ressursene i Forretningsbankenes sikringsfond. Finansdepartementet fremholdt at hvis man la vekt på å beholde 3 store forretningsbanker, ville det trolig være nødvendig at en av disse (Fokus Bank) var utenlandsk eid. Det ble i den sammenheng påpekt at dersom Postsparebankens virksomhet ble fristilt samtidig som dens statlige garantier ble opprettholdt, kunne Postsparebanken komme til å representere et konkurransemessig problem, i første rekke for sparebankene. På møtet ble det også orientert om Norges Bank strategi ved akutt likviditetskrise, men det ble understreket at rapporten til arbeidsgruppen nedsatt av Koordineringsutvalget ennå ikke var ferdigbehandlet.

11.12.90 var det også et møte i Norges Bank der administrerende direktør Kjølås meddelte at Fokus Bank trolig ville søke om en egenkapitalgaranti fra Forretningsbankenes sikringsfond. Med mindre det oppstod lekkasjer om søknaden, ventet ikke Fokus Bank umiddelbare likviditetsproblemer. Fokus Bank hadde vært i kontakt med tre utenlandske banker. Disse var ikke interessert i en 10 prosent eierandelsløsning; alternativene var 0 prosent eller 100 prosent.

Egenkapitalfremskrivningene i FIMs notat av 12.12.90 til ledelsen i Norges Bank var i god overensstemmelse med Kredittilsynets beregninger, og bekreftet at muligheten for at Fokus Bank ville oppnå egenkapitaldekning på 8 prosent innen utgangen av 1992 var liten. I notatet, som var utarbeidet før man kjente til Finansdepartementets synspunkter på fusjonsalternativene på møtet 11.12.90, ble det foretatt en vurdering av fusjon mellom Fokus Bank og Postsparebanken, mellom Fokus Bank og Sparebanken NOR og oppkjøp av utenlandsk bank. Det ble konkludert at Sparebanken NOR ville fremstå med tilfredsstillende soliditet selv etter fusjon med Fokus Bank, men det fordret at myndighetene åpnet for fusjon mellom en sparebank og en forretningsbank. Postsparebanken ville ikke klare å overta en bank av Fokus Banks størrelse med mindre staten skjøt inn betydelige midler. I FIMs notat ble oppkjøp av utenlandsk bank vurdert som lite aktuelt politisk sett.

På månedsmøtet mellom Finansdepartementet og Norges Bank 14.12.90 fremholdt ekspedisjonssjef Gjedrem at det ikke var ønskelig med spesielle tiltak for å bedre bankenes



egenkapital. Ordinære kanaler burde fortsatt brukes for å håndtere problemene. Som uttalt på møtet 11.12.90 mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank innebar det at Norges Bank hadde LLR-rollen ved likviditetsproblemer og at sikringsfondene gikk inn når det var problemer med soliditeten. Videre understreket Gjedrem at det var viktig å finne løsning for Fokus Bank som sikret at Forretningsbankenes sikringsfond fortsatt hadde midler til å hjelpe DnB og Kreditkassen. Det kunne være aktuelt med statlige tiltak overfor Sparebankenes sikringsfond. Norges Bank var i hovedsak enig i Gjedrems krisestrategi, og ga på grunnlag av den interne arbeidsgruppens rapport følgende orientering om hvordan Norges Bank ville håndtere akutte likviditetskriser i bankene:

- En bank vil bli betraktet som normalbank så lenge banken er garantert av sikringsfondene.
- Norges Bank vil kunne yte S-lån ut over 20 prosent av forvaltningskapitalen dersom det er stilt garanti fra sikringsfondet.
- For å avhjelpe likviditetsproblemer i valuta vil Norges Bank tilby kronelån med swap, dette til markedsrente.
- Til kredittforetak kan Norges Bank yte lån via annen bank. Lånet vil ha karakter av S-lån, til en D-lånsrente +0,5 prosent.

Ifølge referat av 17.12.90 fra møtet mellom toppledelsen i Norges Bank og i «de fire store» (DnB, Kreditkassen, Fokus Bank, og Sparebanken NOR) om situasjonen i bankene, mente alle fire banklederne at det ville være håndterbart å realisere tilstrekkelig kapitaltilførsel til å oppfylle det nye kravet om ansvarlig kapital ved utgangen av 1992. Mens statlig kapitaltilførsel ikke ville representere noen løsning med mindre ingen andre løsninger var mulige, ville valutainnskudd fra Norges Bank ha en positiv psykologisk effekt i markedet.

Finansdepartementet utarbeidet 20.12.90 et omfattende internt notat<sup>162</sup> som tok opp mange av de samme problemstillingene som var drøftet på møtene med Kredittilsynet og Norges Bank, og som også disse to institusjonene i varierende grad hadde adressert i egne notater. I Finansdepartementets interne notat ble det fremholdt at selv om «vi i dag ikke har noen systemkrise er det flere faresignaler». Videre ble det understreket at «Staten må være forberedt på å bidra til å unngå at det utvikler seg en systemkrise i det norske finansmarkedet». I oppsummeringen ble det blant annet tilrådd at finansnæringens egenkapitaltilgang kunne bli styrket ved at den på linje med andre næringer trakk til seg kapital fra Folketrygdfondet eller ved alternative statlige opplegg. For å sikre tilstrekkelig tillit til de større norske bankene i utlandet, skulle det vurderes en erklæring fra finansministeren, eventuelt sammen med Norges Bank og sikringsfondene. Banker i soliditetskrise skulle henvises til sikringsfondene, og eventuell styrking av Sparebankenes sikringsfond burde skje ved bevilgning over statsbudsjettet. Støtte til Forretningsbankenes sikringsfond ville ikke være aktuelt før kapitalen i fondet var brukt til støttetiltak.

Etter drøftinger med Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank vedtok styret i Forretningsbankenes sikringsfond 20.12.90 å gi Fokus Bank en egenkapitalgaranti på 1500

---

<sup>162</sup> Finansdepartement-notat datert 20.12.90, «Inntjeningsproblemene i forretnings- og sparebanker. Håndteringen av krisebanker». Jf Norges Bank Staff Memo 2011/18.

millioner kroner. Garantien var å betrakte som ikke innbetalt ansvarlig kapital, og ble godkjent av Kredittilsynet som egenkapital etter gjeldende forskrift om ansvarlig kapital. Egenkapitalen til Fokus Bank ville dermed øke fra 4,2 prosent til 8,2 prosent av beregningsgrunnlaget. På det samme møtet vedtok Fondet retningslinjer for tilførsel av preferansekapital<sup>163</sup> til medlemsbanker etter søknad. Totalrammen ble satt til 2 milliarder kroner. Utgangspunktet for vedtaket var behovet for å opprettholde stabilitet og tillit til det norske forretningsbanksystemet. En forutsetning for tildeling av preferansekapital var at bankens budsjettopplegg for 1991 skulle bringe resultatregnskapet i balanse, eller helst i overskudd, i løpet av 1991. En betydelig del av fondets samlede midler på om lag 3,8 milliarder kroner ved utgangen av 1990<sup>164</sup> ville derved bli anvendt til å styrke forretningsbankenes kjernekapital ved kjøp av preferansekapital og ved innløsning av egenkapitalgarantien til Fokus Bank.

I perioden 1987-90 hadde Sparebankenes sikringsfond gitt lån eller garantier til 12 sparebanker som hadde likviditets- eller soliditetsproblemer. Ved utgangen av 1990 hadde Fondet en egenkapital på 38 millioner kroner og et samlet garantiansvar for problembanker på 1,2 milliarder kroner, hvorav 650 millioner kroner for Sparebanken Nord-Norge og 500 millioner kroner for Sparebanken Nordland. Den manglende egenkapitalen i Fondet var erstattet av omkring 3,5 milliarder kroner i garantier fra medlemsbankene, noe som utgjorde om lag ¼ av sparebankenes samlede ansvarlige kapital. I tillegg hadde Sparebankenes sikringsfond 350 millioner i S-lån fra Norges Bank. Ved utgangen av 1990 var det således klart at det soliditetsvern som de to bankgruppene sikringsfond skulle representere ikke ville være i stand til å håndtere ytterligere betydelige driftsunderskudd i bankene.

## 5.6 Etablering av Statens Banksikringsfond

### 5.6.1 Bakgrunn

Ved flere anledninger gjennom 1990 ga både Kredittilsynet og Norges Bank i notater og møter med Finansdepartementet uttrykk for at de to sikringsfondene ikke kunne klare å håndtere store problembanker, og at myndighetene i slike tilfelle måtte involvere seg på en helt annen måte enn for små og mellomstore banker. Begge institusjoner skisserte også mulige tiltak for å styrke egenkapitalsituasjonen i bankene og i sikringsfondene. I vurderingene av mulige tiltak ved systemkritiske bankproblemer ble det i hovedsak tatt utgangspunkt i gjeldende rollefordeling mellom sikringsfondene, Kredittilsynet og Norges Bank. Som følge av tiltakenes politiske konsekvenser la både Kredittilsynet og Norges Bank til grunn at vurdering og vedtak om særskilte egenkapitaltiltak overfor finansinstitusjonene ble tatt av politiske myndigheter.

Som omtalt i Norges Bank Staff Memo 2011/18 erkjente Finansdepartementet rundt årsskiftet 1990/91 at situasjonen i bankene og sikringsfondene nødvendiggjorde en bred strategi som også omfattet statlig tilskudd. Fredag 04.01.91 ble det i Norges Bank avholdt en såkalt

---

<sup>163</sup> Preferansekapital er egenkapital med prioritet foran aksjekapitalen, men etter all annen gjeld.

<sup>164</sup> Jf Ot.prp.nr.20 (1990-1991), «Om lov om Statens Banksikringsfond».

finansøkt<sup>165</sup> med Finansdepartementet der hovedtemaet var problemene i finansnæringen. FIM-notatet av 28.12.90, «Aktuelle problemer i finansnæringen» var en momentliste til Norges Banks deltakere<sup>166</sup> på finansøkten. Finansdepartementets interne notat av 20.12.90 var ikke oversendt Norges Bank, men FIMs notat av 28.12.90 behandlet delvis de samme temaene og Norges Banks eventuelle synspunkter på disse. I FIM-notatet ble det fremholdt at Norges Bank hadde utarbeidet detaljerte beredskapsplaner og etablert en beredskapsgruppe med medlemmer fra FIM, MOA, SERA og ØKA for håndtering av akutte likviditetskriser. I den sammenheng ble også likviditetstiltakene som ble presentert på månedsmøtet med Finansdepartementet 14.12.90 omtalt.

I FIM-notatet av 28.12.90 ble det, som i Finansdepartementets og Kredittilsynets notater, påpekt at et grunnleggende problem var inntjeningen, som ikke ble bedre før tap på utlån ble redusert. Med mindre inntjeningen ble betraktelig bedret i løpet av 1991-92, ville nye kapitalkrav neppe bli oppfylt for forretningsbankene som gruppe. Spesielt var det viktig at de tre største forretningsbankene oppfylte de nye kapitalkravene pr. 31.12.92 på grunn av deres betydelige utenlandsfinansiering. I BIS/OECD hadde blant annet Japan antydnet at man vurderte overgangsløsninger som følge av problemer med å oppfylle kravene. I notatet ble det understreket at Forretningsbankenes sikringsfonds kjøp av preferanseaksjer i utsatte forretningsbanker og egenkapitalgarantien til Fokus Bank hadde løst deres egenkapitalproblem på kort sikt, og trolig forhindret at mer omfattende problemer i de finansielle system hadde oppstått. Dette representerte imidlertid ikke en varig løsning. Mulige løsninger på mellomlang sikt kunne være:

- Statlig støtte.
  - a. Direkte via statlig aksjekapital.
  - b. Indirekte via Norges Bank.
    - Rentesubsidie.
    - Avskrivning på lån overfor enkeltbank eller sikringsfond.
- Tillate dannelsen av finanskonsern med bank og forsikring i samme enhet. Kan for eksempel sammenslåing mellom UNI Storebrand og Fokus Bank til et konsern være en løsning for Fokus?
- Tillate at utlendinger kjøper opp også noen av de største norske finansinstitusjonene, for eksempel Fokus Bank. (Dette kunne imidlertid presse norske finansinstitusjoners fortjenestemarginer ytterligere, og vanskeliggjøre oppbygging av egenkapital).
- Endre egenkapitalkravene.
  - Godkjenne skattefrie betingete avsetninger som kjernekapital.
  - Gi forsikringselskapene større adgang til å investere i bankenes egenkapitalinstrumenter.

---

<sup>165</sup> Fra tid til annen ble det i Norges Bank avholdt «arbeidsmiddager» der faglige spørsmål ble drøftet mellom ledende embetsmenn i Finansdepartementet og ledende medarbeidere i Norges Bank.

<sup>166</sup> FIM-notatet ble sendt fra direktør Solheim (FIM) til visesentralbanksjef Storvik, direktør Bergo (ØKA) og direktør Eide (MOA).

I FIM-notatet ble behovet for reform av sikringsfondene påpekt. Endringene i bankstrukturen tilsa at regelverket burde harmoniseres og at fondene ble slått sammen. Videre ble det understreket at:

«Norges Bank legger til grunn at ved krisesituasjoner i banksektoren vil lovens system følges, noe som innebærer at det er sikringsfondene som soliditetsmessig skal støtte enkeltbanker. Norges Bank/myndighetene vil imidlertid etter nærmere vurdering og avhengig av situasjonen kunne funde sikringsfondene eller bidra med ulike former for direkte støtte. Slikt engasjement fra myndighetenes side vil imidlertid innebære at situasjonen er nær det som kan betegnes som finansiell krise. I den sammenheng bør behovet for uttalelser fra sentralbanksjef/politiske myndigheter vurderes. Trolig vil det være mest hensiktsmessig at sentralbanksjefens tidligere uttalelser gjentas, eventuelt utdypes noe. Graden av direkte engasjement fra den politiske ledelse bør være begrenset, dog avhengig av krisens antatte omfang. Bankene må bidra til gjenoppbygging av fondene, men det bør være en øvre grense for årlig innbetaling til fondet.»

Kredittforetakenes økonomiske situasjon ble også gjennomgått i FIM-notatet av 28.12.90. Forvaltningskapitalen til kredittforetakene hadde økt fra 62 milliarder kroner i 1984 til 179 milliarder kroner i 1989. Tap på utlån og garantier hadde steget betydelig fra 1988 til 1989, og ble trolig enda høyere i 1990. Det hersket stor usikkerhet om kredittforetakenes økonomiske situasjon fremover. Refinansiering av utestående obligasjoner hadde blitt vanskeligere samtidig som finansieringen reelt hadde blitt mer kortsiktig i form av sertifikater og valutalån. Det kunne derfor lett oppstå akutt likviditetskrise. Norges Bank burde likevel holde fast på politikken om ikke å operere i kredittforetakspapirer. Eventuell likviditetstilførsel burde kanaliseres gjennom banker som S-lån til D-lånsrente + x prosentpoeng. Dersom Folketrygdfondet ble gitt adgang til å plassere midler i kredittforetakene, kunne det bidra til å stabilisere situasjonen. I notatet ble det uttalt at enkelte momenter kunne tale for en økning i sikringsfondets adgang til å plassere midler i private kredittforetaksobligasjoner. Dette kunne imidlertid stride mot kravet om betryggende sikkerhet for plasseringene.

Det er ikke funnet noe referat fra finansøkten («arbeidsmiddagen») fredag 04.01.91 mellom ledende embetsmenn i Finansdepartementet og ledende medarbeidere i Norges Bank. I forbindelse med drøftingen av temaene som ble behandlet i FIM-notatet av 28.12.90 orienterte Finansdepartementet om planen om å etablere et såkalt tredjelinjeforsvar i form av Statens Banksikringsfond.<sup>167</sup> Ifølge Staff Memo 2011/18 var Finansdepartementet få dager etter nyttår 1991 klar med et utkast til regjeringsnotat om inntjenings- og egenkapitalproblemene i banknæringen. I notatet av 09.01.91 til Regjeringens medlemmer, der realitetene var drøftet mellom finans- og statsminister og deres medarbeidere dagene før, ble senere års utvikling og krisehåndtering i banknæringen gjennomgått. Regjeringsnotatet gjentok i hovedsak problemstillinger som tidligere hadde vært drøftet med Kredittilsynet og Norges Bank. Hovedprinsippene i den eksisterende krisehåndteringsmodellen ble fortsatt lagt til grunn, men det ble konkludert med at denne modellen også måtte omfatte et statlig banksikringsfond som skulle stå som et forsvarsverk bak de to etablerte sikringsfondene.

---

<sup>167</sup> Basert på innspill fra blant annet ekspedisjonssjef Jan Bjørland i Finansdepartementet og fra daværende statssekretær i Statsministerens kontor, Bjørn Skogstad Aamo.

I tillegg til etableringen av Statens Banksikringsfond (SBF) som en ny forsvarslinje med et eget styre, ga regjeringsnotatet klare politiske føringer på en rekke finanssektorspørsmål. I notatet omtales fremtidig bankstruktur (tre landsdekkende forretningsbanker, et landsomfattende sparebanknett og etablering av Norges Postbank fra 1992), styrket tilgang av kjernekapital gjennom Folketrygdfondet og skattepolitiske tiltak, nye statslån for å avlaste bankenes utenlandsfinansiering og vurdering av lovbestemmelsene for sikringsfondene. Etableringen av SBF innebar at prinsippene for myndighetenes engasjement ved soliditetsproblemer i det norske banksystemet ble klarlagt og formalisert.

### **5.6.2. Statens Banksikringsfonds organisering og virkemåte**

I pressemeldingen av 10.01.91 presenterte Finansdepartementet sine planer om å etablere SBF og enkelte hovedtrekk i fondets organiserings- og virkemåte. Norges Bank som institusjon ble imidlertid ikke forelagt forslaget, men på møtet 16.01.01 fattet Hovedstyret følgende vedtak:

«Hovedstyret tok til etterretning pressemeldingen fra Finansdepartementet hvor det redegjøres for at Regjeringen vil foreslå at Stortinget bevilger 5 milliarder kroner til et eget statlig fond som skal tilføre risikolån etter konkret vurdering til Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond».

Lovutkastet bygde på det system som allerede var utviklet av de to sikringsfondene. Formålet var å understøtte soliditeten i det norske banksystemet og å ivareta innskytternes interesser. Ved innvilgning av støttelån til sikringsfondene måtte det inngås avtaler både mellom SBF og det aktuelle sikringsfondet og mellom det sikringsfondet og banken som trengte tilførsel av kapital. Støttelånene skulle i utgangspunktet tilbakebetales, og kunne bare ytes dersom vedkommende fond ikke hadde tilstrekkelige egne midler til rådighet. SBF skulle være et eget rettssubjekt, ledet av et styre med tre medlemmer oppnevnt av Kongen. Norges Bank og Kredittilsynet skulle velge hver sin rådgiver, som skulle delta i styremøtene uten stemmerett. SBF skulle ha et sekretariat. Videre fikk SBF ved innvilgning av støttelån rett til å oppnevne to av medlemmene til de to private sikringsfondene til erstatning av to av de bankvalgte styremedlemmene. Disse fikk da flertall i fondenes styre sammen med representantene fra Norges Bank og Kredittilsynet.

Kort etter pressemeldingen mottok Norges Bank, Kredittilsynet og de to bankforeningene utkastet til Ot.prp. nr. 20, 1990-91 for kommentarer. I dagene 11.-22.01.91 ble det utarbeidet mange interne kommentarnotater i Norges Bank. Flere av disse notatene sammen med konkrete tekst- og lovkommentarer i proposisjonsutkastet ble oversendt Finansdepartementet.<sup>168</sup> Selv om Norges Bank var positiv til etableringen av SBF, ble det påpekt at lån fra fondet hadde mye av den samme karakteren som et likviditetslån fra Norges Bank til bankenes sikringsfond. Til sentralbanksjef Skånlands notat av 22.01.91 til Finansdepartementet om SBF var det også vedlagt flere interne problemnotater.

I Skånlands notat ble det vist til hva som tidligere ble sagt i St. meld. nr. 26 for 1988-89 (Kredittmeldingen 1987), pkt. 3.2.4. og St. meld. nr. 24, 1989-90 (Sparebanken Nord-Norge). I begge meldingene ble det forutsatt at lån til banker i økonomisk krise var sak av særlig

---

<sup>168</sup> Mottaker var som regel ekspedisjonssjef Jan Bjørland.

viktighet som skulle forelegges Finansdepartementet. I kredittmeldingen ble det uttalt at dette også ville gjelde S-lån som påvirket markedsstrukturen. Lovforslaget om SBF innebar imidlertid at Finansdepartementet ikke skulle kunne intervensere i de vilkår fondet satte, blant annet med hensyn til strukturen i finansmarkedet. Dette ville bety at det ble etablert et nytt forvaltningsorgan som kunne treffe bindende vedtak av betydning for finansmarkedsstrukturen uten at Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank var trukket inn i beslutningsprosessen. I den sammenheng anførte Skånland i notatet av 22.01.91 at:

«Departementet gir altså fra seg langt mer myndighet enn man tidligere har villet gjøre overfor Norges Bank. Dette får naturligvis virkning også for Stortingets mulighet til å øve innflytelse på strukturpolitikken. Dette spørsmålet vil lett kunne komme opp i den videre behandling.»

Norges Bank var heller ikke enig i forslaget om offentlig flertall i bankenes sikringsfond ved lån fra SBF.<sup>169</sup> Med de klare krav som SBF kunne sette for støttelån, og siden Norges Bank og Kredittilsynet var representert i sikringsfondenes styrer, ville SBF uansett ha god kontroll over virksomheten i sikringsfondene. Siden sikringsfondene fortsatt ville ha oppgaver som ikke berørte SBFs virksomhet, og det var usikkert om håndtering av støttelån fra SBF ville utgjøre en vesentlig del av sikringsfondenes virksomhet, mente Norges Bank at et offentlig styreflertall kunne skape uklare ansvarsforhold. Alternativt kunne SBF ha mulighet til å kreve styreflertall ved for eksempel støttelån av betydelig størrelsesorden. Også de to bankforeningene hadde mange konkrete kommentarer og endringsforslag til lovproposisjonen. Kredittilsynet uttalte i notat av 22.01.91 at lovutkastet var godt, og begrenset seg til en rekke «bidrag til klargjøring og finpuss».

På møtet mellom toppledelsen i Finansdepartementet og Norges Bank 24.01.91 orienterte ekspedisjonssjef Svein Gjedrem om hovedpunktene i arbeidet med SBF, og uttalte at «kommentarene fra berørte instanser hadde vært konstruktive.» Ifølge møtereferatet viste sentralbanksjef Skånland til at Norges Bank som institusjon ikke hadde vært forelagt proposisjonsutkastet. Videre understreket han at utkastet i for stor grad vektla hensynet til å sikre at staten skulle få pengene tilbake. Dette kunne komme i konflikt med et viktig formål med tiltaket, nemlig å styrke tilliten til det norske banksystemet i utlandet. Skånland mente dessuten det var uheldig at det i premissene for loven var lagt svært detaljerte bindinger på fondets håndtering av enkeltsaker. Ot.prp.nr. 20 (1990-91), «Om lov om Statens Banksikringsfond», ble godkjent i statsråd 25.01.91. Proposisjonen reflekterte at Finansdepartementet hadde foretatt mange justeringer i lys av kommentarer fra Norges Bank, Kredittilsynet og de to bankforeningene. I spørsmålene om styrets uavhengighet og offentlig flertall i bankenes sikringsfond ved lån fra SBF tok Finansdepartementet ikke hensyn til Norges Banks synspunkter.

---

<sup>169</sup> Denne innvendingen fra Norges Bank var ikke tatt med i referatet av 24.01.91 fra møtet mellom Norges Bank og Finansdepartementet.

13.02.91 hadde Norges Bank møte med Stortingets finanskomité om SBF. I FIMs bakgrunnsnotat av 12.02.12 til møtet inngikk også en rekke kommentarer til brev av 07.02.91 fra lederen av finanskomitéen, Odd Holten. I bakgrunnsnotatet ble det understreket at forslaget om SBF kom på et gunstig tidspunkt, og hadde bidratt til å styrke tilliten til norske finansinstitusjoner. Det ble imidlertid påpekt at støttelån alternativt kunne vært gitt som S-lån fra Norges Bank til sikringsfondene, og at disse benyttet denne likviditeten til å yte risikokapital til problembanker. Norges Bank erkjente imidlertid at etablering av SBF representerte et ryddig opplegg. Finansdepartementet hadde i betydelig grad konsultert Norges Bank ved utarbeidingen av det endelige lovutkastet, og det ble tatt hensyn til mange av Norges Banks kommentarer. Norges Bank hadde ingen innvendinger mot organiseringen av SBF, og var positiv til en eventuell sekretariatsfunksjon.

I sentralbanksjef Skånlands årstale 14.02.91 uttalte han følgende om etableringen av SBF:

«Siden sikringsfondenes kapital er begrenset og det derfor kunne oppstå tvil om deres evne til å løse de oppgaver de har påtatt seg eller vil bli stilt overfor, har regjeringen foreslått overfor Stortinget at det etableres et Statens Banksikringsfond som om nødvendig kan gi lån til sikringsfondene. Myndighetenes vilje til å sikre stabiliteten i systemet skulle dermed være overbevisende demonstrert».

### 5.7 Finanssektorproblemer og krisehåndtering i 1. halvår 1991

Årsoppgjøret for 1990 bekreftet at bankenes soliditet hadde forverret seg i betydelig grad i forhold til 1989, og spesielt var tallene for 4. kvartal 1990 svake. Forverringen gjaldt særlig de tre største forretningsbankene, jf tabell IV.8. Siden garantien til Forretningsbankenes sikringsfond ble godkjent som egenkapital av Kredittilsynet (jf. IV.5.5), oppfylte Fokus Bank forretningsbanklovens krav til ansvarlig kapital pr. 31.12.90. Kreditkassen oppfylte kapitalkravet bare hvis Kredittilsynet godkjente oppskrivning av aksjer i datterbanken i Luxembourg og i Eksportfinans, og at banken fikk godkjent ansvarlig lånekapital utover 50 prosent av egenkapitalen. DnB oppfylte akkurat kravet til ansvarlig kapital, men også den hadde et negativt driftsresultat etter tap i regnskapsåret 1990.

Tabell IV.8: De store forretningsbankenes driftsresultat og tap pr. 31.12.90.

	<b>Driftsresultat før tap. mill. kr.</b>	<b>Tap mill. kr.</b>	<b>Driftsresultat etter tap. mill. kr.</b>
<b>DnB</b>	1870	3697	- 1827
<b>Kreditkassen</b>	642	2573	-1931
<b>Fokus Bank</b>	176	997	-821

Kilde: Finans Norge

På styremøtet 29.01.91 i Forretningsbankenes sikringsfond ble det vedtatt detaljerte regler for hvordan tilførselen av den tidligere vedtatte totalrammen på 2 milliarder kroner i preferanseaksjekapital skulle fordeles på medlemsbankene. Maksimalt støttebeløp til den enkelte bank skulle beregnes på grunnlag av realverdien av vedkommende banks tidligere innbetalte avgifter. Omtrent  $\frac{3}{4}$  av totalrammen ble tildelt de to storbankene, hvorav DnB fikk 939 millioner og Kreditkassen 624 millioner kroner i preferansekapital.<sup>170</sup> For å motvirke

<sup>170</sup> Årsberetningen 1991-92 for Forretningsbankenes sikringsfond.

konkurransevidning mellom forretningsbanker som fikk tilført preferansekapital og de som ikke hadde fått det, kunne medlemsbanker som ikke trengte tilførsel av preferansekapital søke om støtteinnskudd. Totalt ble det innvilget om lag 196 millioner kroner i støtteinnskudd.<sup>171</sup> Sikringsfondet bestemte senere at det istedenfor støtteinnskudd kunne ytes ansvarlig lån. Alle støtteinnskuddene og det ansvarlige lånet, som ble gitt til Nordlandsbanken, ble ettergitt på fondets ekstraordinære generalforsamling 05.12.95.

Forretningsbankenes sikringsfond måtte avhende obligasjoner for å skaffe seg likvide midler, og vurderte det som uheldig for de private obligasjonsutstedende institutter at et så stort volum av private obligasjoner ble markedsført. Fondet reiste derfor spørsmål om Norges Bank kunne overta fondets beholdning av obligasjoner, hvorav 2,0 milliarder kroner i statsobligasjoner, 0,2 milliarder kroner i statsgaranterte obligasjoner og vel 1 milliard kroner i private obligasjoner. Norges Bank fant imidlertid at det ikke kunne være sentralbankens ansvar å holde sikringsfondene skadesløse mot de kurs- og kreditortap de kunne pådra seg som følge av plassering av midler i obligasjoner. I stedet ga Hovedstyret 06.02.91 sentralbanksjefen fullmakt til å tilby Forretningsbankenes sikringsfond et S-lån begrenset oppad til 2 milliarder kroner. Stats- eller statsgaranterte og private obligasjoner kunne bli stilt som sikkerhet. Lånet ville bli forrentet til den til enhver tid gjeldende rente for D-lån i Norges Bank. Fondet benyttet seg imidlertid ikke av dette lånetilsagnet.

Realkreditt og Vestenfjeldske Bykredittforening ble omgjort til aksjeselskaper i 1991. I første halvår 1991 var flere kredittforetak preget av svak lønnsomhet/soliditet og vanskelig likviditetssituasjon. Dette gjaldt blant annet Vestenfjeldske Bykredittforening, Den norske Hypotekforening (DNH) og Realkreditt. I FIM-notat av 02.04.91 til Koordineringsutvalget ble det tilrådd at søknad fra DNH om likviditetsgaranti på 1 milliard kroner skulle avslås. På bakgrunn av DNHs situasjon måtte det betraktes som et lån, og kunne skape presedens for at Norges Bank i utstrakt grad ville støtte andre finansinstitusjoner enn banker i vanskeligheter. Systemrisikoen ved konkurs i DNH ville være vesentlig mindre enn ved konkurs i Realkreditt, som hadde tre ganger så stor forvaltningskapital. Norges Bank innvilget fra 01.05.91 et S-lån på 450 millioner kroner til markedsrente<sup>172</sup> til Realkreditt. Opprinnelig var det meningen å kanalisere likviditeten gjennom Kreditkassen, men den måtte i lys av sin vanskelige situasjon oppgi planen om å overta Realkreditt. S-lånet til Realkreditt ble derfor gitt uten sikkerhet, men før innvilgningen gikk eierne av Realkreditt inn med betydelig tilførsel av egenkapital. Realkreditts låneramme ble i september 1991 forhøyet til 2 milliarder kroner og i november økt med ytterligere 800 millioner kroner, slik at samlet S-lånsramme ble 2,8 milliarder kroner.

Som garanti for Norges Banks S-lån til Sparebanken Nordland høsten 1990 ble det stilt sikkerhet i verdipapirer. I mars 1991 tegnet Sparebankenes sikringsfond ny grunnfondskapital i banken og garanterte for S-lånet på 475 millioner kroner. For å finansiere kapitalstøtten innvilget Norges Bank 15.03.91 et S-lån til Sparebankenes sikringsfond på 250 millioner kroner. 10.07.91 ble S-lånet økt til 350 millioner kroner, og fondets samlede S-lån beløp seg derved til 700 millioner kroner. En betingelse for støttetiltakene var at Sparebanken Nordland skulle fusjonere med Sparebanken Nord-Norge, noe som skjedde 01.01.92. I første halvår

<sup>171</sup> FIM-notat av 01.02.91 til Hovedstyret, «S-lån til Forretningsbankenes sikringsfond».

<sup>172</sup> Gjennomsnittlig rente i obligasjonsmarkedet pluss margin på 0,2 prosentpoeng.



innvilget Norges Bank også nye S-lån til to mindre sparebanker, Tysfjord Sparebank og Halså Sparebank.

I løpet av juni 1991 ble det klart at verken markedet i alminnelighet eller myndighetene lenger syntes å godta at egenkapitalgarantien til Fokus Bank var et tilstrekkelig kapitalgrunnlag. Som følge av likviditetsproblemer søkte Fokus Bank i juni 1991 om S-lån. 11.06.91 fikk Fokus Bank innvilget et S-lån på 2,5 mrd. kroner. På bakgrunn av Fokus Banks behov for S-lån sett i forhold til den svake finansielle stillingen til Forretningsbankenes sikringsfond, fant Hovedstyret at det ikke ville være formålstjenlig å kreve garanti fra fondet. I stedet ble det krevd at en del av sikringsfondets egenkapitalgaranti på 1,5 mrd. kroner, som ble stilt 20.12.90, skulle utbetales snarest istedenfor i 1992. Videre ble det forutsatt at S-lånets løpetid og betingelser ble fastsatt i samråd med Kredittilsynet og Finansdepartementet. Som for Realkreditt ble S-lånet til Fokus Bank i juni 1991 gitt til markedsmessige vilkår, og ikke til D-lånsrente.

26.06.91 besluttet Forretningsbankene sikringsfond å konvertere hele egenkapitalgarantien på 1500 millioner kroner til ansvarlig kapital i form av innbetalt preferansekapital. I avtalen med Fokus Bank ble det stilt vilkår om nedskrivning av aksjekapitalen og reduksjon av bankens kapasitet og kostnader. Ved utgangen av august 1991 var det bevilget S-lån til Fokus Bank på i alt 3,5 milliarder kroner til markedsrente.<sup>173</sup> Forretningsbankenes sikringsfond besluttet 28.06.91 å tilføre ytterligere preferansekapital (transje 2) til medlemsbankene innenfor en samlet ramme på 1 milliard kroner. Fokus Bank, Kreditkassen og DnB fikk ikke tildelt midler av denne rammen siden de fikk vesentlig større tilførsel av kapital på annen måte, og heller ikke oppfylte kravene for tilførsel under transje 2. Ved utgangen av juli 1991 var disponible midler i Forretningsbankenes sikringsfond derved redusert til 297 millioner kroner.

I sentralbanksjef Skånlands foredrag under Norges Banks 175-årsjubileum i juni 1991 uttalte han blant annet følgende med hensyn til erfaringene med bankproblemene:

«Krisen i finansvesenet har imidlertid ført til at sentralbanken har måttet trå til med særlige likviditetslån til banker etter garanti fra sikringsfondene. I det aller siste er det også gitt lån til kredittforetak. I slike saker vil strukturspørsmål regelmessig komme inn i bildet, og disse sakene behandles derfor i nær kontakt med Finansdepartementet. I forbindelse med det offentlige engasjement i etableringen av Sparebanken Nord-Norge ble det trukket opp retningslinjer for fremgangsmåten i slike saker. Hvis tilsvarende saker i fremtiden skulle engasjere Statens Banksikringsfond, vil fremgangsmåten følge av den prosedyre som er trukket opp for fondets arbeid.»

---

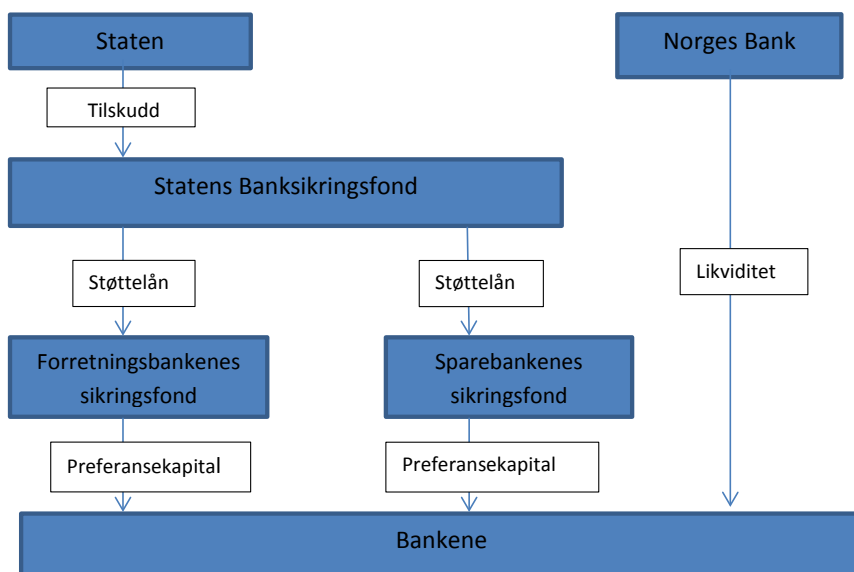
<sup>173</sup> NIBOR - Norwegian Interbank Offered Rate – er en samlebetegnelse på norske pengemarkedsrenter med ulike løpetider, som skal gjenspeile rentenivået som långiver krever for et usikret utlån i norske kroner med levering om to dager, "spot".

## 5.8 Fra krise i enkeltbanker til systemkrisen i perioden 2. halvår 1991- 93. Krisehåndteringsrollene til SBF og Statens Bankinvesteringsfond (SBIF).

### 5.8.1 Rammebetingelser for SBF

SBF ble opprettet ved lov 15.03.91 nr. 2 (banksikringsfondsloven).<sup>174</sup> Siden SBF disponerte midler bevilget av Stortinget, rapporterte det til Finansdepartementet. Administrerende direktør Tormod Hermansen ble utnevnt som styreleder og lagmann Rakel Surlien og administrerende direktør Einar Hope som styremedlemmer. Styrets forvaltning av Fondets virksomhet og dets midler skjedde på bakgrunn av reglene i banksikringsfondsloven og forskriften om virksomheten til SBF.<sup>175</sup> Norges Banks rådgiver ble direktør for ØKA, Jarle Berge.<sup>176</sup> Kredittilsynets rådgiver ble avdelingsdirektør Sven Henning Kjelsrud. Norges Bank var SBFs bankforbindelse, og fikk betaling for de tjenestene som ble utført for fondet. Fondet kunne også bli tilført midler ved for eksempel renter på lån som fondet hadde gitt, ved aksjeutbytte eller ved salg av verdipapirer. SBF skulle forelegge spørsmål om vedtak vedrørende støttelån eller erverv av aksjer eller grunnfondsbevis, eller plassering i andre egenkapitalinstrumenter for sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren til uttalelse. Figur IV.3 gir en skjematisk fremstilling av støtteapparatet for bankene etter etableringen av SBF.

Figur IV.3: Myndighetenes sikkerhetsnett for bankene etter etableringen av SBF.



Kilde: Norges Bank

<sup>174</sup> De årlige rapportene «Årsmelding og Regnskap» gir en fullstendig omtale av SBFs virksomhet gjennom året.

<sup>175</sup> Se SBFs Årsmelding og Regnskap 1991.

<sup>176</sup> Skifte av forretningsfører og rådgiver fra Norges Bank i november 1991 og januar 1994.

Det praktiske arbeidet som omfattet utredninger og gjennomføring av tiltakene ble i all hovedsak utført av sekretariatet og SBFs eksterne fageksperter. Ved opprettelsen av SBF fikk Norges Bank hovedansvar for sekretariatsoppgavene. Direktøren for FIM ble oppnevnt som forretningsfører og leder av sekretariatet for SBF. Medarbeiderne fra Norges Bank kom i første rekke fra FIM, men ble supplert med en ansatt fra Juridisk avdeling. I tillegg engasjerte sekretariatet to eksterne fageksperter til spesielle oppgaver. Bakgrunnen for å legge storparten av dette arbeidet til Norges Bank var at Finansdepartementet ønsket å utnytte den fagkunnskap som var tilgjengelig i Norges Bank istedenfor å etablere en ny institusjon.

### **5.8.2 Virksomheten til SBF og SBIF i 1991**

Kreditkassen og Fokus Bank fikk store underskudd i første halvår 1991, og Forretningsbankenes sikringsfond hadde ikke lenger egne midler til å imøtekomme de to bankenes søknader om tilførsel av preferansekapital. I august 1991 mottok SBF søknader fra Forretningsbankenes sikringsfond om støttelån basert på søknader fra de to bankene. I uttalelsen til SBF av 18.08.91 om tilførsel av preferansekapital til Kreditkassen påpekte sentralbanksjef Skånland at det hadde vært sterkt ønskelig at en del av kapitaltilførselen kom fra private kilder. SBFs forsøk på å realisere privat kapitaltilførsel var imidlertid resultatløse. Kreditkassen fikk i slutten av september 1991 tilført 2,1 milliarder kroner i preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond, hvorav 1,8 milliarder kroner var finansiert ved lån i SBF. I begynnelsen av oktober ble Fokus Bank tilført 650 millioner kroner i preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond. Hele beløpet var finansiert med lån i SBF.

Selvstendigheten og rollen til de to sikringsfondene ble vesentlig redusert etter at kapitalen i fondene var brukt opp. Begge fondene måtte låne i SBF for å tilføre medlemsbanker kapital, og fikk offentlig oppnevnt styreflertall. De to sikringsfondene hadde fortsatt ansvar for å stille krav til bankene og følge opp disse, men kravene var i stor grad basert på krav SBF stilte overfor det aktuelle sikringsfond. Kravene var tatt inn i avtaler mellom henholdsvis SBF og det aktuelle sikringsfond og mellom sikringsfondet og banken. Kravene til SBF bygget imidlertid i betydelig grad på tidligere praksis i de to sikringsfondene. Selv om Kredittilsynet hadde ansvar for å stille egenkapitalkrav for videre drift og Norges Bank bidro med S-lån og annen likviditetsstøtte forutsatt tilfredsstillende soliditet, fikk SBF i perioden 2. halvår 1991-93 en hovedrolle i fastlegging og oppfølging av konkrete krav for videre drift av de systemkritiske bankene. Siden Norges Bank og Kredittilsynet hadde rådgivere i styret og styrets vedtak om støttetiltak måtte forelegges sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren til uttalelse, var Norges Bank og Kredittilsynet sikret innflytelse i arbeidet til SBF.

De høye tapene i de tre største forretningsbankene gjorde det klart at SBFs kapital på 5 milliarder kroner ikke ville være tilstrekkelig i forhold til den kapitalstøtte som kunne være aktuell i resten av 1991. Videre innebar tapsutviklingen at det ikke lenger var realistisk å refinansiere de tre største forretningsbankene med kapitalstøtte fra Forretningsbankenes sikringsfond som var finansiert ved støttelån fra SBF. På Hovedstyrets møte 09.10.91 ble det redegjort for drøftinger og vurderinger i Finansdepartementet om mulige ordninger for å styrke bankenes driftsøkonomi. Slike ordninger kunne være nedkorting av bankenes innbetaling til sikringsfondene, endring i bankenes likviditetskrav og omlegging i Norges

Banks kredittytting til bankene. For sin del la Norges Bank til grunn at eventuelle ordninger ikke måtte skape problemer for valutakurs- eller likviditetsstyringen.

Helgen 12.-13.10.91 meddelte Kreditkassen myndighetene at banken hadde kommet til at tapene var mye større enn tidligere antatt og at egenkapitalen var tapt. Banken følte seg forpliktet til å informere Oslo Børs om dette før Børsen åpnet mandag 14.10. Søndag 13.10 var det møte i Finansdepartementet, der blant annet fungerende finansminister Tove Strand Gerhardsen, kredittilsynsdirektør Svein Aasmundstad og visesentralbanksjef Kjell Storvik var til stede.<sup>177</sup> Det ble utarbeidet en erklæring som ble sendt ut mandag morgen. I erklæringen het det at Regjeringen ville iverksette tiltak for å sikre tilliten til det norske banksystemet. Samtidig sendte Norges Bank ut en pressemelding som understreket arbeidsdelingen:

«Norges Bank viser til den erklæring fungerende finansminister Tove Strand Gerhardsen har avgitt om at Regjeringen vil sette i verk de tiltak som er nødvendig for å sikre tilliten til det norske banksystemet. Videre viser Norges Bank til at det blant de aktuelle tiltak Regjeringen vurderer, er tilførsel av midler til Statens Banksikringsfond. Dette vil gi grunnlag for at fondet kan styrke kapitalen i Kreditkassen med sikte på at banken kan oppfylle lovens krav til egenkapital. På denne bakgrunn vil Norges Bank fortsatt sikre tilstrekkelig likviditetstilførsel til Kreditkassen og det øvrige banksystem.»

15.10.91 redegjorde fungerende finansminister Tove Strand Gerhardsen, kredittilsynsdirektør Aasmundstad og visesentralbanksjef Storvik for situasjonen på et møte i Stortingets finanskomité. De neste dagene ble det arbeidet intenst både i Oslo og Bangkok med sikte på å finne en løsning på situasjonen som var oppstått. 17.10.91, kort tid etter hjemkomsten fra Bangkok, presenterte finansminister Sigbjørn Johnsen for Stortinget «et samlet opplegg som ikke bare vil sikre innskytere og bedrifter knyttet til Kreditkassen, men også vil gi en vesentlig bedring i vilkårene og soliditeten for alle banker».<sup>178</sup> I talen lanserte finansministeren en tredelt tiltakspakke. En del ville gi styrking av bankenes inntjening. Tiltakene i andre del ville gi en betydelig styrking av sikkerhetssystemet, blant annet ved å tilføre ytterligere kapital til SBF og ved å opprette Statens Bankinvesteringsfond (SBIF). For å sikre gjennomføringen av aksjeemisjoner rettet mot SBF, ville det som en tredje del bli foretatt endringer i forretningsbanklovens § 32. Det ville gi Kongen i statsråd fullmakt til å vedta nedskrivning av aksjekapitalen i banker hvor mer enn 75 prosent av aksjekapitalen var tapt og bankens generalforsamling ikke fattet et slikt vedtak.

Inntektsstøtten ville bestå av lavt forrentete grunninnskudd i bankene fra Norges Bank, redusert medlemsavgift til bankenes egne sikringsfond og reduksjon i likviditetskravet. Samlet årlig inntektseffekt for bankene ble anslått til 1,9 milliarder kroner, hvorav 1 milliard kroner skyldtes rentesubsidien ved Norges Banks grunninnskudd. Tiltakene for å styrke sikringssystemet omfattet et direkte statstilskudd på 1 milliard kroner til Sparebankenes

---

<sup>177</sup> Bakgrunnen for at finansminister og sentralbanksjef ikke deltok på møtet i Finansdepartementet 13.10.91 var at begge var på IMF's årsmøte i Bangkok. I forbindelse med årsmøtet ga sentralbanksjef Skånland 16.10.91 en orientering til finansfolk om situasjonen i det norske bankvesenet, jf Economic Bulletin 1991/3.

<sup>178</sup> Se Norges Bank Staff Memo, 2011/18 og odeltingsproposisjonene nr. 8 og 10 for 1991-92. Se også Morten Jonassen og Audun Gleinsvik, «Finansnæringen i krise», PEK 1992/1.

sikringsfond, økning på 6 milliarder kroner i SBFs kapital, etablering av SBIF<sup>179</sup> med en kapital på 4,5 milliarder kroner og utvidet SBF-mandat slik at SBF kunne eie aksjer i forretningsbanker og grunnfondsbevis i sparebanker. SBIFs mandat var å delta sammen med private investorer i emisjoner av instrumenter som ble godtatt som kjerne- eller tilleggs kapital. Mens SBF skulle ta seg av krisebankene, skulle SBIF primært støtte banker som ikke var i krise, men som hadde problemer med å oppnå en kapitaldekning etter lovens krav. Statens tilskudd til Sparebankenes sikringsfond ble begrunnet med at fondet derved i stor grad kunne ordne opp i problemer for mindre og mellomstore sparebanker, og på den måten redusere belastningen for SBF. Dette sammen med SBIFs deltakelse i emisjoner av kjerne- eller tilleggs kapitalinstrumenter gjorde at det bare ble nødvendig med direkte tilførsel av egenkapital fra SBF til forretningsbankene Fokus Bank, Kreditkassen, DnB og Oslobanken.

17.10.91 ble det også avholdt et ekstraordinært møte i Hovedstyret der det ble redegjort for de iverksatte tiltak. Under den løpende kontakt med Finansdepartementet hadde man drøftet en separat lånetransje med subsidiert rente. Hovedstyret ga sin tilslutning til at det ble etablert en ny lånetransje på inntil 25 milliarder kroner med en rente som innebar en samlet subsidie på om lag 1 milliard kroner på årsbasis. Hovedstyret forutsatte at subsidieelementet ble nedtrappet når forholdene lå til rette for det. Bortsett fra støttelånene til Sparebanken Nord-Norge, hadde alle likviditetslånene etter 1987 vært gitt til D-lånsrente eller markedsrente.<sup>180</sup> Etter de retningslinjer Stortinget hadde trukket opp for Norges Banks medvirkning til å lette situasjonen for bankene (jf IV.5.3), ville saken bli forelagt for Stortinget sammen med Regjeringens bevilgningsforslag.

I Norges Banks budsjettbrev av 24.10.91 til Finansdepartementet ble det gitt følgende omtale av situasjonen i finansnæringen:

«Tapene i norske finansinstitusjoner er fortsatt høye, og regnskapene i mange banker viser underskudd. Dette gjør det vanskelig for banknæringen å bygge opp den egenkapital som er nødvendig for å møte de kravene som er stilt opp for utgangen av 1992. Gjennom de tiltak som finansministeren la frem for Stortinget i forrige uke, ble Regjeringens vilje til å støtte opp om det norske finansvesenet tydelig demonstrert. Norges Bank vil gi sin generelle tilslutning til de tiltak som ble lagt frem der, og tar sikte på at bankene skal få tilført innskudd til lavere rente gjennom ordninger med grunninnskudd fra midten av november. Omfanget av grunninnskuddene må bygges opp gradvis og tilpasses likviditetspolitikken for øvrig.»

Både Sparebanken Midt-Norge og Sparebanken Rogaland hadde store underskudd ved utgangen av annet tertial 1991, og kapitaldekningen var negativ. Begge bankene søkte derfor Sparebankenes sikringsfond om tilførsel av egenkapital. Siden det direkte statstilskuddet på 1 milliard kroner ennå ikke var formelt vedtatt av Stortinget, søkte fondet om støttelån fra SBF. 27.10.91 bevilget SBF et støttelån på 320 millioner kroner til Sparebankenes sikringsfond, som skulle benyttes til å tegne 160 millioner kroner i grunnfondsbevis både i Sparebanken Midt-Norge og i Sparebanken Rogaland. Samtidig forpliktet sikringsfondet seg til å tilføre av

<sup>179</sup> Norges Bank var ikke sekretariat for SBIF.

<sup>180</sup> Markedsrente ble brukt i S-lånene (uten sikkerhet) til Realkreditt i mai 1991 og Fokus Bank i juni 1991.

egne midler ytterligere 365 millioner kroner til Sparebanken Midt-Norge og 440 millioner kroner til Sparebanken Rogaland. Kapitaldekningen i de to bankene ble dermed henholdsvis 6,9 prosent og 6,2 prosent pr. 31.12.91.<sup>181</sup>

Hovedstyret vedtok 06.11.91 at bankene skulle tilbys 6 måneders grunninnskudd på til sammen 15 milliarder kroner for en periode på 2 år fra 18.11.91. Tildelingen av grunninnskuddene skulle gjøres på grunnlag av bankenes beregningsgrunnlag for kapitaldekning. Som oppfølging av Regjeringens tiltakspakke foretok Stortinget i slutten av november 1991 de nødvendige beslutninger, noe som muliggjorde at Norges Banks S-lån på i alt 700 millioner kroner til Sparebankenes sikringsfond ble gjort opp 02.12.91. I Ot.prp. nr. 8 og nr. 10 (1991-92) la Finansdepartementet frem to proposisjoner med forslag om endringer i lov om SBF og i forretningsbankloven, samt opprettelsen av SBIF. Lovendringene, herunder forretningsbankloven § 32, ble vedtatt av Stortinget 29.11.91. Inntil denne lovrevisjonen hadde SBF opprettholdt sin særskilte uavhengighet. Som omtalt i IV.5.6 inneholdt banksikringsloven opprinnelig ikke bestemmelser om instruksjonsmyndighet overfor SBF for Kongen i statsråd eller om SBFs foreleggelsesplikt overfor Finansdepartementet. Kongen fikk etter dette i særlige tilfelle instruksjonsrett overfor SBF i enkeltsaker. Videre ble det bestemt at saker av særlig viktighet skulle forelegges Finansdepartementet før vedtak ble truffet av SBFs styre. Lovendringene gjorde at Finansdepartementet kunne ta mer direkte kontroll med krisehåndteringen.

Regnskapene til Fokus Bank, Kreditkassen og DnB ble ytterligere forverret i 3. kvartal 1991. SBF vedtok 02.12.91 å tilføre DnB 3250 millioner kroner i form av preferansekapital. Videre forpliktet de største aksjonærene i Realkreditt seg sammen med SBIF til å garantere for henholdsvis 700 millioner kroner og 1675 millioner kroner i en emisjon av preferansekapital i 1992. Tilførselen fra SBF ble først gjennomført etter at DnBs generalforsamling i april 1992 vedtok den egenkapitalstruktur som var forutsatt og hadde nedskrevet aksjenes pålydende fra 100 kroner til 10 kroner. Med hjemmel i § 32 i Forretningsbankloven ble aksjekapitalen i Fokus Bank og Kreditkassen nedskrevet til null ved kongelig resolusjon av 20.12.91. Samtidig tilførte SBF 475 millioner i aksjekapital til Fokus Bank og 5140 millioner kroner i aksjekapital til Kreditkassen.

### **5.8.3. Virksomheten til SBF og SBIF etter 1991**

I 1992 bevilget SBF i alt 234 millioner i støttelån til Sparebankenes sikringsfond, som benyttet henholdsvis 144 millioner kroner og 75 millioner kroner til å tegne grunnfondsbevis i Sparebanken Rogaland og Sparebanken Midt-Norge. Av kapitaltilførselen fra SBF til fondet ble det også bevilget 15 millioner kroner til Sparebanken Hedmark i forbindelse med innfusjoneringen av Hof Sparebank. Hovedgrunnen for kapitaltilførselen til Sparebanken Rogaland var at underskuddet for 1991 ble større enn antatt ved oppkapitaliseringen i oktober 1991. Bakgrunnen for kapitaltilførselen til Sparebanken Midt-Norge – og i mindre grad også for Sparebanken Rogaland – var at begge bankene ville selge sine aksjer i Sparebankkreditt og motta ansvarlige obligasjoner utstedt av Sparebanken NOR som vederlag. Salget var ledd i en større pakke hvor SBIF og en del av eierne i Sparebankkreditt oppkapitaliserte Sparebanken

---

<sup>181</sup> Statens Banksikringsfond, Årsmelding og Regnskap 1991.

NOR uten medvirkning fra SBF. Tilførselen av kapital til de to sparebankene i forbindelse med aksjesalgene førte til at de fikk kompensert det fall i kapitaldekningsprosenten som ellers ville følge av bestemmelsene om krysseie i kapitaldekningsreglene.<sup>182</sup>

De tre forretningsbankene lå an til betydelige underskudd også i 1992, noe som medførte behov for ytterligere kapitaltilførsel for at de skulle oppfylle 8 prosent kravet ved utgangen av året. 23.11.92 vedtok SBF å tilføre DnB 2,1 milliarder kroner, Kreditkassen 1,9 milliarder kroner og Fokus Bank 800 millioner kroner.<sup>183</sup> Tilførselen til DnB ble gitt under forutsetning av at generalforsamlingen i DnB nedskrev den ordinære aksjekapitalen til null, noe som ble vedtatt 30.03.93. Som følge av kapitaltilførselene til de tre forretningsbankene høsten 1992, ble SBF ved stortingsvedtak av 18.12.92 tilført ytterligere 2,5 milliarder kroner.

I de fleste tilfellene sluttet sentralbanksjefen seg til SBFs forslag til vedtak vedrørende støttelån, erverv av aksjer eller grunnfondsbevis eller plassering i andre egenkapitalinstrumenter. I flere tilfelle påpekte imidlertid sentralbanksjef Skånland at Kreditkassen og DnB på grunn av deres betydelige utenlandsfinansiering burde ha en kapitaldekning over minstekravene. Ved tiltakene overfor DnB, Kreditkassen og Fokus Bank i november 1992 fremholdt Skånland i brev av 23.11.92 at med en fristilt og godt kapitalisert Postbanken fra årsskiftet 1992/93 kunne det bli vanskelig for de tre forretningsbankene å få en normal kapitalavkastning. I den sammenheng uttalte Skånland avslutningsvis:

«En løsning bør baseres på at vi får to i stedet for tre landsdekkende banker som begge har den samme organisasjonsmessige struktur og der Postbankens ekspedisjonsnett danner grunnlaget overfor personkundemarkedet for den ene av dem. Over noen tid bør dette gi grunnlag for at Postgiro og BBS samordnes i ett system for betalingsformidling. Med dette bør det kunne oppnås en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst og en avlastning for statskassen».

I april 1993 søkte Oslobanken om kapitaltilførsel fra SBF siden det var ventet at kapitaldekningen ved utgangen av 1. kvartal ville være under lovens minstekrav. SBF fant ikke å kunne innvilge søknaden, men var villig til å medvirke til en annen løsning basert på fusjon med en annen bank. En intensjonsavtale om fusjon med DnB lot seg imidlertid ikke gjennomføre uten betydelig kapitaltilførsel fra SBF, og offentlig administrasjon ble vurdert. Etter en samlet vurdering, der det ble lagt vekt på hensynet til den finansielle stabilitet og at både sentralbanksjefen og kredittilsynsdirektøren tilrådte å unngå offentlig administrasjon, besluttet SBF å yte kapitalinnskudd med sikte på styrt avvikling. 13.05.93 vedtok SBF et kapitalinnskudd i Oslobanken på 88 millioner kroner under forutsetning av at den daværende aksjekapitalen ble nedskrevet til 0. Det ble forutsatt at Forretningsbankenes sikringsfond skulle garantere Oslobankens kreditorer mot tap disse kunne få på sine krav mot banken.

28.05.93 ble det avtalt at for garantiutbetalinger fra Forretningsbankenes sikringsfond utover 750 millioner kroner skulle SBF dekke tap begrenset oppad til 250 millioner kroner. I perioden 1994-98 var SBF engasjert med avvikling av Oslobanken. Som eier og sikringsfond

---

<sup>182</sup> Statens Banksikringsfond, Årsmelding og Regnskap 1992.

<sup>183</sup> Nilsen, Robin R., «Det finansielle systems stabilitet», Norges Banks skriftserie nr. 23 (1995), kap. 8.

for banken overvåket SBF, med Forretningsbankenes sikringsfond som garantist, avviklingsprosessen inntil den var endelig gjennomført i november 2000. Faktiske utbetalinger fra Forretningsbankenes sikringsfond i forbindelse med garantien overfor Oslobanken beløp seg til 563 millioner kroner. SBF måtte følgelig ikke dekke tap ut over tapet av aksjekapitalen på 88 millioner kroner.

I brev av 18.08.93, som var et svar på forespørsel fra Finansdepartementet i forkant av Nasjonalbudsjettet, påpekte Norges Bank at resultatforbedringen i bankene gjennom 1993 tilsa at grunninnskuddsordningen ble avviklet. Hovedstyret vedtok 24.11.93 å oppheve ordningen fra 01.12.93. Innskuddene utgjorde ved avviklingstidspunktet 15,2 milliarder kroner, og ble delvis erstattet ved at Norges Bank tilbød bankene korte F-lån. Den positive utviklingen de etterfølgende årene gjorde at det ikke oppstod nye behov for tilførsel av kapital fra SBF. Inntil bankenes egne sikringsfond var tilstrekkelig kapitalisert skulle imidlertid SBF være en del av det samlede sikringsnett (jf V.6.1).

Våren 1994 innfridde Sparebankenes sikringsfond sine støttelån fra SBF etter å ha solgt sine grunnfondsbevis i Sparebanken Nord-Norge, Sparebanken Midt-Norge og Sparebanken Rogaland. Forretningsbankenes sikringsfond innfridde sine resterende støttelån i desember 1995. Etter dette var de ordinære regler for bankenes sikringsfond igjen gjeldende, og bankene kunne på sine respektive generalforsamlinger velge alle fem styremedlemmer. Inntil Forretningsbankenes sikringsfond nådde sin lovbestemte minstestørrelse, eller SBF mente at fondet hadde tilstrekkelig midler til rådighet for sin virksomhet, skulle DnB, Kreditkassen og Fokus Bank rapportere kvartalsvis til SBF. Det ble ikke lenger lagt begrensninger på de tre bankenes kommersielle handlefrihet, og SBF kunne bare stille krav dersom bankenes ansvarlige kapital igjen kom under det lovbestemte minimum.

I Finansdepartementets brev av 23.08.94 ble Norges Bank bedt om å uttale seg om overføring av 3750 millioner kroner fra SBF til statskassen i 1995 slik at fondets likviditetsbeholdning ble redusert til 1 milliard kroner i 1995-96. I Norges Banks brev av 08.09.94 til Finansdepartementet ble det vist til de lovfastsatte minimumskravene til Sparebankenes sikringsfond og Forretningsbankenes sikringsfond. Den foreslåtte overføring ville føre til at samlet underdekning for de tre fondene ble om lag 4 milliarder kroner ved utgangen av 1995. Norges Bank mente at det var et reelt behov for et sikkerhetsnett i samsvar med lovens forutsetninger, og at en nedbygging av kapitalen i SBF burde utsettes til kapitalen i de private sikringsfondene var i samsvar med lovens forutsetninger. Finansdepartementet holdt imidlertid fast på planen om å redusere SBFs likviditetsbeholdning til 1 milliard kroner i 1995, og det ble overført nærmere 7 milliarder kroner til statskassen i 1995. I perioden 1995-98 ble det tilbakeført i alt 12,8 milliarder kroner fra SBF til statskassen.

Det fremtidige statlige eierskapet i de tre forretningsbankene ble våren 1994 behandlet i St. meld. nr. 39, 1993-94 («Bankkrisemeldingen», jf IV.6.1). Stortinget sluttet seg til at det statlige eierskapet i DnB og Kreditkassen skulle videreføres, noe som kunne oppnås ved at staten beholdt 1/3 av aksjene. I stortingsperioden oktober 1993-september 1997 skulle man ikke selge seg under 50 prosent, og ikke uten ny vurdering i Stortinget. Det statlige eierskapet i Fokus Bank ble forutsatt avviklet. SBIF kunne overta aksjer i DnB og Kreditkassen på



markedsmessige vilkår. Stortinget sluttet seg 06.06.95 til at ansvaret for forvaltningen av porteføljen til SBF (bortsett fra Oslobanken) skulle overføres til SBIF (Ot. prp. nr. 33, 1994-95), og dette ble gjennomført fra juli 1995. Etter dette hadde SBF ingen befatning med forvaltningen av eierskapet i de tre forretningsbankene. I samsvar med Stortingets beslutning våren 1994 ble samtlige av statens aksjer i Fokus Bank solgt høsten 1995, og i 1999 ble banken kjøpt av Den Danske Bank. Med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 38 (1999-2000) sluttet Stortinget seg i juni 2000 til at Merita Nordbanken (senere Nordea Bank) ervervet samtlige aksjer i Kreditkassen, jf V.5.3.

I forbindelse med bankkrisemeldingen ble SBF bedt om å avgi en vurdering av hvordan sikringsfondsordningen under SBF hadde fungert og behovet for endringer. SBFs brev av 24.11.94 inneholdt en meget omfattende gjennomgang av erfaringene med sikringsordningen. I brevet ble SBFs plass i sikringssystemet ikke vurdert på generell basis, men det ble lagt til grunn at SBF ble videreført som en del av sikkerhetsnett.

### **5.9 Norges Banks krisehåndteringsrolle under systemkrisen 2. halvår 1991- 93**

Arbeidet med bankkriser og sekretariatsoppgavene for SBF la beslag på en vesentlig del av Norges Banks ressurser på finanssektorumrådet i perioden 2. halvår 1991-93. Etter 1993 og frem til SBF ble avviklet i 2002, ble aktiviteten i SBF vesentlig redusert. SBFs saker om støttetiltak til banker hadde ofte karakter av hastetiltak, og i banksikringsloven var det lagt opp til at det var sentralbanksjefen som skulle uttale seg om slike saker. Hovedstyret ble holdt løpende orientert også om disse bankkrisehåndteringene, og behandlet søknader om S-lån, kapitalutvidelser, fusjoner med videre. Norges Bank var imidlertid i denne perioden også mye engasjert i krisehåndteringsspørsmål som ikke ble behandlet av SBF. I lys av etableringen av SBF og den svekkete stillingen til bankenes to sikringsfond foretok Hovedstyret i juni og september 1991 en vurdering av fremtidige retningslinjer for S-lån. På møtet 20.06.91 fattet Hovedstyret følgende vedtak:

«-Tidligere godtatte garantier fra Sparebankenes sikringsfond til Norges Bank aksepteres fortsatt som sikkerhet for S-lån i Norges Bank.

Nye garantier fra Sparebankenes sikringsfond godtas i utgangspunktet ikke som sikkerhet. Banken kan imidlertid gjøre unntak ved søknad om S-lån fra mindre sparebanker, etter samråd med Finansdepartementet og Statens Banksikringsfond.»

I forbindelse med krisehåndteringen av Kreditkassen i august/september 1991 sendte Norges Bank 18.08.91 ut en pressemelding der det i sterkere grad enn tidligere ble understreket at Norges Bank ville yte likviditetsstøtte når det viste seg nødvendig. Etter sommeren 1991 var begge sikringsfondene avhengige av støttelån fra SBF for å finansiere kapitalstøtte til problembanker. For å løse akutte likviditetsproblemer innvilget derfor Norges Bank S-lån uten direkte sikkerhet, men på grunnlag av tilsagn om egenkapitaltilførsel direkte fra SBF eller via de to banksikringsfondene. På hovedstyremøtet 11.09.91 ble det foretatt en ny gjennomgang av retningslinjene for S-lån. I hovedstyrenotatet<sup>184</sup> ble det understreket at selv om hovedregelen om sikkerhet i forbindelse med S-lån lå fast, kunne denne muligheten være

---

<sup>184</sup> Jf FIM-notat av 04.09.91 til Hovedstyret, «Om S-lån».

begrenset. Siden det likevel kunne være nødvendig at Norges Bank gikk inn med betydelige beløp for å ivareta LLR-rollen, burde sikkerheten for S-lånet økes ved å stille krav om for eksempel oppkapitalisering, organisasjons- og driftsendringer og reduksjon av balansen. Retningslinjene for S-lån burde være strengere for andre finansinstitusjoner enn banker. For disse institusjonene eksisterte det ikke noe sikringsfond, og Norges Bank måtte derfor i større grad stille konkrete krav og stå for oppfølgingen – noe som ville kreve mer ressursinnsats i Norges Bank. I notatet ble det videre understreket at det var viktig at Norges Banks opplegg for S-lån var koordinert med Kredittilsynet og Finansdepartementet og eventuelt med SBF.

Som følge av de spesielle forhold som i perioder hersket i obligasjonsmarkedet fikk flere kredittforetak likviditetsproblemer i 2. halvår 1991. Renteoppgangen for obligasjoner utstedt av kredittforetakene hadde i første rekke sammenheng med problemene i norske finansinstitusjoner generelt og i mindre grad med situasjonen i kredittforetakene. Markedsaktørene la vekt på at kredittforetakene i motsetning til store deler av banksektoren ikke hadde mottatt finansiell støtte eller tilsagn om støtteordninger fra myndighetene ved refinansieringsproblemer. På bakgrunn av utviklingen sendte Norges Bank 26.11.91 ut følgende pressemelding:

«De vanskeligheter flere kredittforetak i de siste dager har stått overfor på obligasjonsmarkedet, kan ikke begrunnes i deres økonomiske stilling. Deres kapitaldekning er tilfredsstillende og ligger i flere tilfelle klart høyere enn de krav som er fastsatt. En regner derfor med at den situasjon som er oppstått, er av forbigående karakter og at den vil rette seg etter hvert som den generelle tillit til finansmarkedet gjenvinnes.

For å bidra til at kredittforetakene kan fortsette sin virksomhet på grunnlag av de ordinære forutsetninger for deres finansiering, vil Norges Bank kunne gi likviditetslån til selskap i situasjoner der slik finansiering svikter av grunner som ikke kan knyttes til det enkelte selskap. Vilkårene for slike lån vil bli avtalt i det enkelte tilfelle.»

Erklæringen bidro til å roe situasjonen, og det ble ikke nødvendig å innvilge S-lån til flere kredittforetak enn Realkreditt. Økt bruk av S-lån til krisebanker og innføringen av grunninnskudd førte til at behovet for regulær sentralbankfinansiering ble redusert mot slutten av 1991. Gjennom annet halvår 1991 var det imidlertid blitt stadig vanskeligere å skaffe finansiering fra utenlandske banker. Hvis kredittlinjene til utlandet tørket ut, ville hele det norske banksystemet kunne komme i en enda dypere krise enn det allerede var. Blant annet Kreditkassen ga uttrykk for sine bekymringer i sin søknad av 20.11.91 om et S-lån på 1,7 milliarder USD. I løpet av høsten 1991 forfalt i overkant av 21 milliarder kroner av Kreditkassens opplåning utenlands. Det fremstod som fullstendig «umulig på det nåværende tidspunkt å ta opp kortsiktige valutalån fra utenlandske banker». Kreditkassen mente det samme trolig gjaldt de øvrige norske valutabanker.

I lys av den foreliggende situasjon besluttet Hovedstyret 22.11.91 å bevilge Kreditkassen et S-lån på inntil 8 milliarder kroner som kunne benyttes til å inngå en valutaswap-kontrakt med Norges Bank slik at den fikk byttet til seg valuta for en bestemt periode. S-lån brukt på denne måten fikk således ingen effekt på likviditeten i det norske pengemarkedet. På Hovedstyrets møte 04.12.91 fikk DnB innvilget et tilsvarende S-lån på 8 milliarder kroner. Swapavtalene

ble priset slik at valutalånene fikk en rente marginalt over markedsrente (LIBOR). Kreditkassens S-lån ble i januar 1992 forhøyet til 12 milliarder kroner, og det ble da delt i tre transjer på henholdsvis 6, 4 og 2 milliarder kroner.<sup>185</sup>

I et notat som SBF sendte Finansdepartementet i begynnelsen av desember 1991 var det vedlagt et brev fra sentralbanksjef Skånland. Det ble påpekt at det internasjonale interbankmarkedet det siste året hadde vist en generell tendens til tilstramning som følge av at banker begrenset sin virksomhet og prioriterte hjemmemarkedet. Både Kreditkassen og DnB hadde derfor fått tiltagende vanskeligheter med å opprettholde sin valutafinansiering, også etter at de statlige støttetiltakene var kjent i markedet. I brevet påpekte Skånland at det ville bli lagt betydelig vekt på at bankene i det minste oppfylte de internasjonalt fastlagte krav om 8 prosent kapitaldekning, og at Norges Bank allerede hadde måttet yte et lån på åtte milliarder kroner for å støtte valutafinansiering til Kreditkassen. En søknad fra DnB hadde ennå ikke blitt behandlet, men det ville bety en vesentlig svekkelse av Norges Banks valutalikviditet dersom sentralbanken skulle overta en større del av valutafinansieringen. I brevet antydte Skånland at økt valutaopplåning fra statens side kunne bli påkrevd i tiden fremover. Ifølge DnB-sjef Finn Hvistendahl bidro Norges Banks handlinger i denne situasjonen «konstruktivt til å understøtte internasjonal tillit til bankene».

Ved utgangen av 1991 ble Realkreditt overtatt av DnB, og på møtet 18.12.91 la Hovedstyret til grunn at DnB etter dette tok ansvaret for Realkredits finansiering. Samtidig uttalte Hovedstyret at dersom DnBs samlede likviditetssituasjon skulle vise det nødvendig, kunne det i en overgangsperiode gis S-lån til DnB for å bidra til å sikre finansieringen Realkreditt. I januar 1992 fikk DnB et S-lån på 5 milliarder kroner øremerket til Realkreditt. S-lånet ble redusert frem til det ble avviklet i juni 1992. Omkring månedsskiftet august/september 1992 oppstod det igjen uro i finansmarkedene. Norges Bank sendte 04.09.92 ut følgende pressemelding om situasjonen i kredittforetak og finansieringsselskaper:

«Finansmarkedene har de siste dager vært preget av en viss uro og usikkerhet. Norges Bank legger til grunn at dette er av forbigående karakter, men ser ikke bort fra at dette kan gi seg utslag i likviditetsmessige påkjenninger selv for selskaper med en solid kapitalbase. Situasjonen bærer i seg likhetstrekk med de forbigående problemer som oppstod i obligasjonsmarkedet senhøstes 1991 og som ledet til Norges Banks likviditetserklæring overfor kredittforetakene av 26. november 1991.

Kredittforetakene har gjennomgående et fullt tilfredsstillende kapitalgrunnlag og burde av den grunn ikke møte likviditetsproblemer. I den nåværende situasjon finner Norges Bank det likevel naturlig å minne om at likviditetserklæringen ikke er trukket tilbake og at Norges Bank vil kunne gi likviditetslån til selskap i situasjoner der finansieringen svikter av grunner som ikke kan knyttes til det enkelte selskap.

Uroen preger i noen grad de markeder som finansieringsselskapene benytter seg av for sin funding. Norges Bank har derfor i denne situasjonen funnet det riktig å utvide den

---

<sup>185</sup> Renten for 1.transje var markedsmessige vilkår (LIBOR, London Interbank Offered Rate), 2. og 3. transje pluss henholdsvis 5 og 45 basispunkter.

likviditetserklæring som er avgitt overfor kredittforetakene til også å omfatte finansieringsselskapene. Etter Norges Banks vurdering er heller ikke finansieringsselskapenes problemer knyttet til selskapenes kapitalgrunnlag.»

Som oppfølging av erklæringen ble det i september 1992 innvilget i alt 1250 millioner i S-lån til 4 finansieringsselskaper og 1 kredittforetak.<sup>186</sup> Lånerenten tok utgangspunkt i interbankrenten med et påslag. Som følge av uroen i det norske valutamarkedet høsten 1992 medførte dette til dels meget høye renter, som 56,1 prosent i september 1992. For lån til finansieringsselskapene ble det stilt krav om særskilt sikkerhet, mens kredittforetakene fikk låne uten særskilt sikkerhet.

Morselskapet til forsikringskonsernet UNI Storebrand ble 25.08.92 satt under offentlig administrasjon (jf IV.3.1). I samsvar med Hovedstyrets fullmakt av 24.08.92, og i forståelse med Finansdepartementet, sa Norges Bank seg villig til, med utgangspunkt i at det nye konsernet ville være solid, å sikre UNI Storebrand Nye den likviditet som var nødvendig. Det ble imidlertid ikke nødvendig å trekke på denne likviditetsgarantien.<sup>187</sup>

Det fremgår av tabell IV.9 at det ble bevilget mange og store S-lån under bankkrisen i 1991-92. Høyeste bevilgete S-lånsramme økte fra 5,7 milliarder kroner i 1990 til 30,3 milliarder kroner i 1991, og til ytterligere 35,3 milliarder kroner i 1992. Det høyeste nivået på faktisk trukne S-lån ble registrert 23.03.92 (25,2 milliarder kroner). De største S-lånene ble gitt til banker som mottok direkte støtte fra SBF. Flere S-lån gjaldt også mindre sparebanker som mottok kapitalstøtte fra Sparebankenes sikringsfond. Beløpsmessig utgjorde S-lån som ble brukt til å skaffe valutafinansiering en stor del av bankenes samlede S-lån fra slutten av 1991 og gjennom 1992. Norges Bank hadde også under kriseperioden 2. halvår 1991-1992 mange møter med utenlandske banker som var långivere til norske banker, noe som bidro til å redusere fallet i utenlandske bankers kredittlinjer til norske banker.

Som følge av valutauroen høsten 1992 fikk både Samvirkebanken og Oslobanken kortsiktige S-lån uten garantier eller andre sikkerheter. Mens Oslobanken i mai 1993 ble besluttet avviklet med alle bankens forpliktelser garantert av Forretningsbankenes sikringsfond (jf IV.5.8), ble Samvirkebanken 01.10.93 fusjonert med Fokus Bank. Behovet for S-lån til banker avtok kraftig mot slutten av 1992, og i 1993 var høyeste bevilgete S-lånsramme 8,2 milliarder kroner. Siden flere av S-lånene forfalt i begynnelsen av 1993, ble det i i gjennomsnitt finansiert 1,6 milliarder kroner pr. dag i form av S-lån mot 13,8 milliarder kroner pr. dag i 1992. Bortsett fra S-lånet til Oslobanken, der lånerammen på inntil 2,3 milliarder kroner i 1993 ble gradvis nedtrappet under avviklingsprosessen, ble alle de andre S-lånene gjort opp i løpet av 1993. Bankenes resultater viste en betydelig forbedring gjennom 1993. Selv om dette særlig skyldtes nedgangen i rentenivået og ekstraordinært store verdipapirgevinster, ble det i begynnelsen av 1994 konkludert at bankkrisen var over.

---

<sup>186</sup> Jf FIM-notat nr. 4/1995.

<sup>187</sup> Jf Vedlegg til Kredittilsynets årsmelding 1993, «Uni Storebrand AS under offentlig administrasjon».

Tabell IV.9: Institusjonsfordeling av bevilgete S-lån, 1988-94, mill. kroner.

Bank	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sørlandsbanken	95	60	25				
Bergen Bank	1000	500					
Sunnmørsbanken	1200	1750	1250				
Norion Bank		790	1440	765			
Fokus Bank				7000	7300	2300	
DnB valutaformål				8000	8000	2600	
DnB Realkreditt					5000		
Kreditkassen				8000	12000		
Oslobanken					650	2300	1500
Samvirkebanken					50		
Sparebanken Nord	750	2300					
Tromsø Sparebank	1800	1850					
Sparebanken Nord-Norge			1500	1350	1050	750	450
Sparebanken Møre		225					
Sparebanken Moss Hobøl			400				
Nordkapp sparebank			180	180			
Hemnes sparebank			100	100			
Sparebanken Nordland			475	475			
Tysfjord sparebank				30			
Halsa sparebank				30			
SR Bank				900			
Nittedal sparebank				14			
Sp.b. Sikringsfond		350	350	700			
Realkreditt				2800			
Norges Hypotekinstitut					550	250	
Forenede selskapene					660		
A/S Finans					34		
<b>Sum høyeste bevilgete S-lån</b>	<b>4845</b>	<b>7825</b>	<b>5720</b>	<b>30344</b>	<b>35294</b>	<b>8200</b>	<b>1950</b>
<b>Herav:</b>							
Forretningsbanker	2295	3100	2715	23765	33000	7200	1500
Sparebanker	2550	4725	3005	3779	1050	750	450
Kredittforetak	0	0	0	2800	550	250	0
Finansieringsforetak	0	0	0	0	694	0	0

Kilde: Norges Bank

## 6. Rapporter om bankkrisen og myndighetenes krisehåndtering

Bakgrunn for og forløp av de norske bankproblemene i perioden 1988-92 har vært gjenstand for en rekke norske og utenlandske artikler, foredrag og diskusjoner. Også mange medarbeidere i Norges Bank har vært involvert i arbeidet med analysene av bankkrisen. I denne omtalen vil det bare bli trukket frem enkelte hovedpunkter i tilknytning til utredningene til det såkalte Munthe-utvalget og den såkalte Smith-kommisjonen, med hovedvekt på kommentarene om Norges Bank.

### 6.1 Munthe utvalget

I oktober 1991 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg under ledelse av professor Preben Munthe som skulle vurdere omfanget av og årsaker til krisen i banknæringen. Dette var et

utredningsutvalg og ikke et granskingsutvalg, og det skulle derfor ikke kartlegge hendelsesforløp og behandlingsmåte hos offentlige myndigheter, i banker og andre finansinstitusjoner. Utvalget søkte bistand for sitt arbeid i blant annet forskningsprosjektet «Årsakene til Bankkrisen», som ble gjennomført ved Senter for Anvendt Forskning ved Norges Handelshøyskole. Finansdepartementet sendte i november 1992 utredningen (NOU 1992:30, 31.8.92) til en rekke høringsinstanser, inklusive Bankforeningen, Sparebankforeningen, Kredittilsynet og Norges Bank.<sup>188</sup>

Munthe-utvalget omtalte i relativt liten grad Norges Banks rolle, og kritikken begrenset seg i hovedsak til at også Norges Bank tidligere burde «ha tent en varselampe» overfor Finansdepartementet. I sluttordet heter det:

«Verken av Statistisk sentralbyrås årlige økonomiske utsyn eller av Norges Banks konjunkturindikatorer kunne man se at en finansiell krise var i ferd med å bygge seg opp. Det er grunn til å stille spørsmål ved om den økonomiske statistikk, som politikken må bygge på, er tilfredsstillende og kommer raskt nok.»

I høringsuttalelsen av 21.01.93 til Finansdepartementet om Munthe-utvalgets utredning fremholdt Norges Bank at man i hovedsak var enig i utvalgets synspunkter på utviklingen av bankkrisen. Årsaken til krisen lå ikke på et område, men skyldtes en kombinasjon av forhold. Norges Bank sa seg også enig i at den usedvanlig sterke etterspørselsveksten innenlands i stor grad bidro til å legge grunnlaget for de banktapene en har hatt de siste årene. På enkelte områder hadde imidlertid Norges Bank en litt annen vektlegging enn utvalget. Høringsuttalelsen til Norges Bank inneholdt supplerende bemerkninger til problemstillinger som bankkrisen og den økonomiske politikken, bankenes soliditet, tapsforskriftene, Kredittilsynets rolle og juridiske aspekter ved Norges Banks utlån til bankene. Særlig det norske skattesystemet og den særnorske lavrentepolitikken ble fremholdt som forklaring av den utlånseksponering som var bakgrunnen for bankenes tap. Videre ble det i høringsuttalelsen, med henvisning til den vide utformingen av låneadgangen i § 19 første ledd og sammenhengen med § 2 om forholdet til statsmyndighetene, konkludert at praktiseringen av låneadgangen i Norges Bank ikke var i strid med sentralbankloven.

St.meld. nr. 39 (1993-94), «Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen» (28.04.94) inneholder Finansdepartementets analyse av bankkrisen med utgangspunkt i «Munthe-utvalget» og høringsuttalelsene, og trakk opp rammene for banknæringens videre utvikling. Stortingsmeldingen ble behandlet av Stortingets finanskomité i september 1994 (Innst. S. Nr. 213, 1993-94). I innstillingen påpekes det at Kredittilsynet hadde en vanskelig oppstartingsperiode etter sammenslåingen av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet. Videre ble det vist til møtet 09.10.90 mellom ledelsen i Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank der faren for at det innen året kunne oppstå en likviditets- og soliditetskrise i de største bankene for første gang ble erkjent. Kredittilsynet avdekket imidlertid ikke dybden i den bankkrisen som åpenbarte seg i løpet av sommeren og høsten 1991. Siden krisehåndteringen skjedde gjennom et bredt samspill mellom Kredittilsynet,

---

<sup>188</sup> Steffensen, Emil, «Bankkrisen – kan vi skyldte på konjunktorene?», Sosialøkonomen 1990/4.

Finansdepartementet og Norges Bank, kunne kritikken om manglende forståelse av dybden i bankkrisen vanskelig rettes ensidig mot Kredittilsynet.

Finanskomitéen hadde en rekke flertalls- og mindretallskommentarer, men disse berørte i liten grad Norges Banks rolle. Unntaket var en lengre særmerknad fra Høyre og Stephen Bråthen (Frp) som påpekte at «økningen i kredittetterspørselen kan sies å bunne i en rekke forhold. Blant de viktigste var: ...4) En kraftig stimulering av låneetterspørselen gjennom omfattende utlån fra Norges Bank til bankene.» I komitéflertallets innstilling inngår imidlertid ikke Norges Banks utlån til bankene som en faktor som bidro til den kraftige kredittveksten. Flertallet i Finanskomitéen sluttet seg imidlertid til vurderingen om at en økning av lånekostnaden etter skatt gjennom en skatteomlegging på en mer effektiv måte kunne ha bidratt til å dempe låneetterspørselen.

## 6.2 Smith-kommisjonen (Stortingets granskingsutvalg)

Ved stortingsvedtak av 30.05.97 ble det nedsatt en kommisjon som skulle «gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen». Leder for kommisjonens fem medlemmer var professor Eivind Smith. For kommisjonens arbeid ble det opprettet et midlertidig sekretariat bestående av utredere og sekretærhjelp. Kommisjonen fikk følgende mandat for granskingsarbeidet:

- På grunnlag av tidligere dokumenter og utredninger og gjennom supplerende undersøkelser gjennomgå, analysere og vurdere ulike forhold og årsaker som førte frem 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.

Smith-kommisjonen avga sin omfattende granskingsrapport til Stortingets presidentskap 29.06.98 (Dokument nr. 17 (1997-98) – «Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen»). Rapporten inneholder en grundig analyse av bakgrunnen for bankkrisen, myndighetenes krisehåndtering og enkelte tilrådinger på grunnlag av erfaringene fra bankkrisen. Etter Kommisjonens syn var bankenes egen atferd en langt viktigere årsak til bankkrisen enn de former for svikt som kunne påvises i den måte som det offentlige tilsyns- og systemansvaret ble ivaretatt på. Som i tidligere bankkriseutredninger fikk Kredittilsynet kritikk for deler av sin tilsynsvirksomhet. Det ble imidlertid fremholdt at ikke bare Kredittilsynet, men også Finansdepartementet, Norges Bank og ikke minst bankene selv kraftig undervurderte dybden i bankenes problemer. Kredittilsynet kunne derfor ut fra sine forutsetninger vanskelig kritiseres for ikke å ha forutsatt en krise, som heller ikke de systemansvarlige instansene, altså Finansdepartementet – og dermed Regjeringen – og Norges Bank, forutså.

Bortsett fra kritikk mot fremgangsmåten for spesielt «nullingen» av aksjekapitalen i DnB i 1992/93, det vil si at aksjonærene i kriserammede banker ikke fikk aksjenes verdi fastsatt

gjennom uavhengig prøving, var Kommisjonens hovedinntrykk at bankkrisen var håndtert forsvarlig av de sentrale aktørene. Kommisjonen fremholdt imidlertid at hensynet til systemet var viktigere enn hensynet til aksjonærene, og at det ikke var grunn til å fravike den etablerte politikk om at aksjonærene skulle stå først til å bære udekkete tap. Med henvisning til krisen i Fokus Bank og Kreditkassen høsten 1991 uttalte Kommisjonen: «Sett i lys av den alvorlige situasjon som var oppstått og den tid som stod til rådighet, fremstår det som rimelig å si at krisen i kredittsystemet høsten 1991 ble håndtert på en imponerende måte.»

I kapittel 12, «Bankkrisen som lærestykke», presenterer Smith-kommisjonen enkelte vurderinger omkring tiltak som vil kunne bidra til å forebygge tilsvarende kriser i fremtiden. Den viktigste enkeltobservasjon var at god kapitaldekning var av sentral betydning for stabiliteten i bankvesenet, og viktigheten av tapsavsetninger i gode tider ble også understreket. Videre ble betydningen av aktivt eierskap og godt banktilsyn påpekt. Med hensyn til systemansvarets betydning og klare ansvarsforhold uttalte Kommisjonen at:

«Det overordnede ansvar for tilsynsfunksjonen hviler ikke på tilsynet selv, men på Finansdepartementet og Regjeringen. ... Selv om utviklingen i samfunnsøkonomien har stor betydning for utviklingen i bankene, er det heller ikke tilsynet som har hovedansvaret for å trekke de konsekvenser av overordnet (blant annet finanspolitisk) karakter som materialet gir grunnlag for. Dette er et typisk systemansvar som hviler på Regjeringen og på Norges Bank. Men tilsynet må selvsagt bære ansvaret for de råd som det gir (eller ikke gir). På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn viktig å understreke at hovedansvaret for å forebygge senere bankkriser hviler på Regjeringen (særlig Finansdepartementet) og Norges Bank.»

Kommisjonen anbefalte også at forholdet mellom Regjeringen (Finansdepartementet) og Norges Bank ble vurdert, og det ble påpekt at sentralbankloven ga mindre klarhet enn ønskelig hvis målet var å legge grunnlaget for uavhengige råd og å klarlegge ansvarsfordelingen. I den sammenheng uttalte Kommisjonen:

«Dersom formålet er å forebygge fremtidige bankkriser (og slike rystelser i vårt økonomiske liv ellers som slike kriser gjerne springer ut av), bør forholdet mellom Norges Bank og de sentrale statsmyndighetene etter Kommisjonens syn gjøres klarere enn det er etter dagens lovgiving.»

I Smith-kommisjonens behandling av den såkalte skyldfordelingen mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank om årsakene til krisen, ble det påpekt at Norges Bank ved flere tilfeller ga uttrykk overfor Regjeringen om behovet for en stram penge- og kredittpolitikk. Ut fra sitt ansvar for overvåkingen av den makroøkonomiske utviklingen fremholdes det likevel at Norges Bank på et tidligere tidspunkt kunne ha gitt klarere uttrykk for faresignalene. Smith-kommisjonen understreket at dokumentasjonen av den løpende kontakten mellom Norges Bank og Finansdepartementet ikke ga inntrykk av at «sentralbanken i brev form eller på møter tok aktivt til orde for å bremse tilførselen av likviditet vinteren og våren 1986 for derigjennom å tvinge frem en renteoppgang».



Dette var et tema som var sentralt allerede i diskusjonen i 1996 i Økonomisk Revy mellom sentralbanksjef Skånland og administrerende direktør i Bankforeningen, Trond Reinertsen. I et notat av 11.11.96 til Reinertsens artikkel i Økonomisk Revy (1996-oktober) hadde Skånland følgende kommentarer til forståelsen av hvordan meningsutvekslingen mellom Norges Bank og Finansdepartementet fant sted:

«De to institusjoner har stort sett det samme virkelighetsbilde, inklusive den parlamentariske situasjon. Det brukes derfor ikke mye tid på å øve press for tiltak som det er politisk umulig å få gjennomført. Heller ikke så man den gang behov for å skrive fortrolige brev myntet på fremtidige granskere, men denne oppfatning bør kanskje revideres. De brev Norges Bank skriver til departementet om økonomisk-politiske spørsmål er derfor ment minst like mye for Stortinget og offentligheten som for departementet. Da må man ikke skrive slik at brevet kan provosere frem en krise som man søker å unngå. Norges Bank kan således ikke advare mot en nær forestående valutakrise eller bankkrise i et brev beregnet på offentliggjørelse. Også en offentlig tilråding om renteøkning vil lett få virkninger i markedet som en sentralbank bør unngå.»

Smith-kommisjonens rapport ble oversendt kontroll- og konstitusjonskomitéen 30.09.98, som avga sin innstilling 15.04.99 (Innst. S. nr. 141, 1998-99). Som det fremkommer av innstillingen var det mange og til dels avvikende merknader til flere av Smith-kommisjonens vurderinger og tilrådinge. På de fleste punkter var imidlertid flertallet i finanskomitéen enig med Kommisjonen. Flertallet hadde ingen direkte merknader til behovet for større klarhet i sentralbankloven om Norges Banks rolle. Bortsett fra en omfattende særmerknad fra Fremskrittspartiets medlemmer begrenset flertallet seg til å uttale:

«Komitéen 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 anbefalingene som viktige innspill i en videre oppfølging av de erfaringer som landet har høstet som følge av bankkrisen.»

I Norges Banks brev av 17.12.99 til Finansdepartementet vedrørende oppfølging av Stortingets behandling av Smith-kommisjonens rapport, ble det påpekt at Stortingets behandling ikke ga nye og mer presise anvisninger for Norges Banks forebyggende arbeid med finansiell stabilitet generelt. I brevet ble det vist til at i Kredittmeldingen 1998 ble blant annet organiseringen av tilsynsvirksomheten i finanssektoren omtalt, men hovedvekten var lagt på forholdet mellom Kredittilsynet og Norges Bank. Siden Norges Banks oppgaver og ansvar i liten grad var omtalt, inneholdt brevet en redegjørelse av Norges Banks syn på oppgave- og ansvarsdelingen i forhold til andre myndigheter på dette feltet og for Norges Banks arbeid med å overvåke og sikre stabiliteten i det finansielle systemet. Enkelte av hovedpunktene om oppgave- og ansvarsdelingen i Norges Banks brev er nærmere omtalt i kapittel V. Kredittilsynets brev av 16.08.00 vedrørende finanskomitéens innstilling hadde derimot mange omfattende kommentarer til både Smith-kommisjonens og finanskomitéens vurderinger og anbefalinger på tilsynsområdet.



## Kapittel V: 1994-2007 – Konsolidering og nye ubalanser

### 1. Hovedbildet

I årene etter 1993 fant det sted en normalisering av situasjonen i finanssektoren, og Norges Banks sekretariatsoppgaver for Statens Banksikringsfond ble trappet ned. I lys av erfaringene fra bankkrisen ble arbeidet med overvåking av finanssektoren og betalingssystemet styrket, og finansiell stabilitet ble klarere definert som en sentral kjerneoppgave. Hvordan Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet skulle organiseres var gjenstand for mye intern diskusjon i perioden 1994-2002. Etter hvert så man Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet som tredelt:

- Forebygge finansiell ustabilitet.
- Overvåke faren for finansiell ustabilitet.
- Ha beredskap for å medvirke til løsning av krisesituasjoner hvis stabiliteten i det finansielle systemet er truet.

Norges Banks ressursbruk til utredninger og høringsuttalelser om struktur-, regel- og lovgivings spørsmål på finanssektorområdet endret seg relativt lite i perioden 1994-1999. Etter 1999 har Norges Banks arbeid på dette området i stadig sterkere grad fokusert på saker av betydning for finansiell stabilitet. Selv om det norske regelverket som følge av EØS-medlemskapet i hovedsak er blitt bestemt av EU, fremmet Norges Bank, ofte sammen med Kredittilsynet, synspunkter på internasjonal regelverksutvikling både til EU og til Baselkomitéen. Det foregikk en kontinuerlig videreutvikling av analysene om finansiell stabilitet gjennom hele perioden 1994-2007, herunder de halvårlige rapportene om finansiell stabilitet. Arbeidet med beredskap og krisehåndtering hadde også høy prioritet, og dette arbeidet ble trappet opp frem mot den internasjonale finanskrisen i 2007-2009.

### 2. Norges Banks overvåking av utvikling og stabilitet i finansmarkedet

#### 2.1 Bakgrunn

Det markerte omslaget i bankenes økonomiske situasjon gjennom 1993 innebar at bankkrisen var over. I årene 1994-2007 oppstod ingen bankproblemer som krevde krisehåndtering ved Norges Bank. Hovedfokus ble lagt på styrket opplegg for overvåking, der videreutvikling av analyser og indikatorer ble gitt høy prioritet både i Kredittilsynet og i Norges Bank. I bankkriseårene hadde Norges Bank i samarbeid med Finansdepartementet og Kredittilsynet utviklet hovedprinsipper og virkemidler for håndtering av bankproblemer. Disse lå i hovedsak fast i denne perioden. Som omtalt i kapittel IV avga Smith-kommisjonen i 1998 sin granskingsrapport vedrørende bankkrisen. Vurderingene og tilrådingene fra denne rapporten fikk stor oppmerksomhet, og ga mange nyttige innspill til Norges Banks videreutvikling av analysene av finansiell stabilitet.

I årene etter bankkrisen fant det sted et omfattende arbeid med å tilpasse Norges Banks organisasjon og ressursbruk til endringer i oppgavespekteret som var vanlig i sammenlignbare sentralbanker. Internasjonalt hadde finansiell stabilitet utkrystallisert seg som ett av tre

hovedmål for en sentralbank<sup>189,190</sup>. Dette samsvarte med Norges Banks erfaringer fra bankkrisen, og tilsa at arbeidet med analyse- og utredningsoppgaver på finanssektorområdet skulle styrkes.

En hovedoppgave for perioden 1994-96 ville være å sette Norges Bank kompetansemessig i stand til å møte disse utfordringene. Ansvaret for overvåking av og stabilitet i finanssektoren hadde i første rekke forankring i to av Norges Banks fire hovedmål, «Et velfungerende finansielt system» og «et effektivt betalingssystem». For Finansmarkedsavdelingens (FIM) arbeid med et velfungerende finansielt system ble dette definert som:<sup>191</sup>

- Overvåke og analysere utviklingen i finansinstitusjonene og finansmarkedene.
- Medvirke til hensiktsmessige rammebetingelser for finansinstitusjonene og finansmarkedene.
- Ivareta funksjonen som «lender of last resort» overfor det finansielle system.

I 1998, under Asia-krisen, ble det foretatt ytterligere presiseringer ved at det skulle være større fokus på den internasjonale utviklingen.<sup>192</sup>

Både innhold og omfang av Norges Banks engasjement på finanssektorområdet var gjenstand for gjentatte vurderinger i perioden 1994-2007. I sentralbanksjef Storviks notat av 20.02.97 til ledergruppen, «Telefonsamtale med Preben Munthe», refererte han hovedpunkter fra en samtale han hadde hatt med professor Munthe. Samtalen var foranlediget av et møte Munthe hadde hatt med Stortingets finanskomité i forbindelse med en undersøkelse av myndighetenes medansvar for bankkrisen. Hovedpunktene i Storviks samtale med Munthe vedrørende Norges Bank er referert i rammen. Enkelte av disse temaene ble etter hvert fulgt opp, men hovedutviklingen fra slutten av 1990-årene og gjennom 2000-årene var at Norges Banks virksomhet på finanssektorområdet i økende grad ble konsentrert om finansiell stabilitet og beredskap, og risikofaktorer knyttet til disse oppgavene.

**Ramme:** Hovedanliggender i sentralbanksjef Storviks telefonsamtale med professor Munthe

- Over årene har årstalen til sentralbanksjefen vært sterkt preget av rene makrofremstillinger, temaer knyttet til den økonomiske politikk i sin brede alminnelighet osv. Talene har i liten grad adressert finansnæringens problemer og utfordringer og, ikke minst, bankenes situasjon, utvikling og «velbefinnende». Ville det ikke vært nærliggende, spør Preben Munthe, om sentralbanksjefen utad tilkjennegir Norges Banks interesse og engasjement når det gjelder bankenes utvikling og utfordringer?
- I en forlengelse av dette fremholdt han at Bank of England har en slags «hyrderolle» for bankene, og etterlyste en tilsvarende rolle for Norges Bank vis-a-vis de norske bankene. Han reiste spørsmål om sentralbanken løpende har kontakt med bankene og følger med i bankenes utvikling.

I telefonsamtalen ble Munthe gjort oppmerksom på av Storvik at temaet om finansiell

<sup>189</sup> De to andre internasjonalt vanlige hovedmålene var stabil pengeverdi og effektive betalingssystemer.

<sup>190</sup> Notat til Hovedstyret, «Norges Bank - Oppgaver og Dimensjonering, 08.09.95».

<sup>191</sup> Avdelingen het FIM: 1985-1996, Område-II: 1997-2001 og FST: 2002-2013, jf vedlegg 2.

<sup>192</sup> Område IIs handlingsplan for 1999.

stabilitet og problemer knyttet til finansiell sektor hadde vært gjenstand for behandling i flere årstaler de senere år. I mye større grad enn tidligere hadde Norges Bank et sterkt engasjement når det gjaldt finansiell stabilitet og finansiell sektor. Det var regelmessige kvartalsmøter med de største bankene, og en hadde hatt møter med institusjonen «De fire store»<sup>193</sup> gjennom de siste åtte-ti år. I FIMs kommentarnotat av 15.04.97 til sentralbanksjef Storvik ble følgende mulige måter å styrke Norges Banks eksterne profil på dette området trukket frem:

- a. Vi har pålagt oss selv ikke å konkurrere med Kredittilsynet med hensyn til kvartalsvise kommentarer på finansinstitusjonenes regnskapsresultater. Dette er informasjon som gjerne slås opp i media. Den planlagte omleggingen av de usignerte finansmarkedsoversiktene i PEK i retning av å bruke noe av materialet fra de interne notatene om finansiell stabilitet bør styrke vår eksterne informasjon og utenverdens oppmerksomhet omkring Norges Banks arbeid på dette området.
- b. Vi bør vurdere om våre artikler i PEK og annet arbeid som kan offentliggjøres kan markedsføres mer selektivt overfor utvalgte aviser. Videre bør toppledelsen i større grad holde foredrag om temaer i tilknytning til finansmarkeds- og betalingsystemspørsmål. Det vil innebære at vi mer aktivt tilkjennegir våre vurderinger på sentrale spørsmål og i noe mindre grad avventer tidspunkter for høringer og lignende.
- c. Vårt initiativ om netting (det vil si bruke aktørens nettoposisjoner i stedet for bruttoposisjonene som utgangspunkt for regulatoriske krav) etter fremlegget av Ot.prp.nr.29, (1996-97) «Om lov om verdipapirhandel», var både «å tilkjennegi Norges Banks interesse og engasjement», og ta en «hyrderolle» og å «ta bankene inn i varmen», for å bruke dine formuleringer. Dersom vi i større grad skal ta en slik rolle, må vi fra tid til annen være forberedt på enkelte uoverensstemmelser med andre myndigheter.
- d. Selv om den løpende, faglige kontakten med finansinstitusjonene i hovedsak dekker våre behov, kan det reises spørsmål om vi overfor finansinstitusjonene bør legge større vekt på å presentere og markere sentralbankens synspunkter innenfor et bredere område. Eksempelvis kunne vi i større grad invitere utvalgte finansinstitusjoner til møter/seminarer om sentrale problemstillinger.

Kontakten med bankforeningene bør styrkes. Eksempelvis kunne sentralbanksjefen invitere til halvårslige møter med toppledelsen i hver av bankforeningene for informasjonsutveksling og drøfting av sentrale temaer.

Ved årsskiftet 1998/99 ble Kjell Storvik avløst av Svein Gjedrem som sentralbanksjef. For arbeidet med finansiell stabilitet innebar ikke sentralbanksjefskiftet noen umiddelbare endringer, men det kom enkelte nye signaler. Gjedrem oppfordret Område II (O-II) til å være mer presis på hva sentralbankens rolle skulle være innenfor feltet finansiell stabilitet og i større grad klargjøre innholdet i selve begrepet.<sup>194</sup> Selv om den halvårslige rapporten om finansiell stabilitet holdt høy internasjonal standard kunne den fortsatt videreutvikles, og konklusjonene som ble meddelt Finansdepartementet og Kredittilsynet kunne gjøres mer eksplisitte. Det var mulig å ta opp mange saker og gi dem en forankring i sentralbanklovens

<sup>193</sup> DnB, Kreditkassen, Sparebanken NOR, Fokus Bank.

<sup>194</sup> Referat fra Norges Banks strategimøte, 31.05-01.06.99.

bestemmelser og i O-II's målformuleringer. Området burde imidlertid være kritisk i sitt utvalg, og holde fokus på det som var viktig for finansiell stabilitet.

Etter kort tid foretok Gjedrem en del endringer i styringen av Norges Bank. Koordineringsutvalget, der i prinsippet alle politikkspørsmål ble diskutert med alle politikkområdene til stede, ble avvirket og erstattet med linjemøter annenhver uke mellom toppledelsen og de respektive områdene. På linjemøtene behandlet man saker til Hovedstyret, andre sentrale spørsmål der toppledelsens vurderinger var sentrale og orienteringssaker av mer generell interesse. Linjemøtene begrenset saksbehandlingen til de partene som hadde et direkte ansvar for sakene, og bidro til en effektivisering av saksbehandlingen. Ulempen var at man i saksbehandlingen mistet nyttige innspill fra andre områder, at informasjonsstrømmen om andre områders arbeidsoppgaver ble svekket og at det uunngåelig ble mindre kontakt mellom områdene. Dette bidro til å svekke forutsetningene for videreutviklingen av det analytiske arbeidet omkring sammenhengen mellom utviklingen i finansiell sektor og utviklingen i makroøkonomien. På den annen side innebar omleggingene av pengepolitikken at vurderinger av finansiell stabilitet kunne tas inn i de pengepolitiske vurderingene, jf V.2.9.

## 2.2 Definisjon av finansiell stabilitet

Arbeidet med finansiell stabilitet pågikk lenge uten noen klar definisjon av hva finansiell stabilitet er. Etter bankkrisen på 1990-tallet var det en høy bevissthet om hva finansiell ustabilitet var. Finansiell stabilitet var det motsatte. Arbeidet med finansiell stabilitet var arbeid med å redusere sannsynlighet for (forebygging) og vurdere mulighet for (overvåking) slik ustabilitet, og å gjøre konsekvensene minst mulig dersom det oppstod ustabilitet (beredskap). I det løpende arbeidet savnet man ikke en presis definisjon. Det var heller ikke på dette tidspunktet vanlig at sentralbanker presenterte definisjoner av finansiell stabilitet.

Banklovkommisjonens utredning nr. 3, Betalingssystemer m.v., NOU 1996:24, brukte følgende definisjon av finansiell stabilitet:

«Finansiell stabilitet innebærer at hele den finansielle sektor med alle dens forbindelser mellom aktørene er i en form for likevekt».

Denne definisjonen ble imidlertid oppfattet som for vag, og mot slutten av 1990-årene var det i O-II en omfattende diskusjon om hva som skulle menes med finansiell stabilitet. Det ble utarbeidet flere arbeidsnotater som belyste finansiell stabilitet fra ulike ståsteder, og i festskriftet til sentralbanksjef Storvik ved hans fratreden inngikk en artikkel om finansiell stabilitet.<sup>195</sup> Etter en gjennomgang av tidligere bankkriser skriver forfatterne:

«Finansiell stabilitet vil i en viss forstand være fravær av slike kriser. Begrepet innebærer at finanssektoren har mekanismer som demper utslagene av de impulsene finansinstitusjonene eller finansmarkedene utsettes for.»

I Område IIs handlingsplan for 2001 ble finansiell stabilitet definert som:

---

<sup>195</sup> Jf FIAS-notat 48/97, «Hva mener vi med finansiell stabilitet» og artikkelen i Norges Banks skriftserie nr. 28 (2004), «Finansiell stabilitet – et viktig mål for sentralbanken».

«Finansiell stabilitet er fravær av systemkrise med betydelige realøkonomiske tap og/eller omfattende forstyrrelser i finansiell sektor».

I 2003 ble det for første gang foretatt en ekstern gjennomgang av rapportene om finansiell stabilitet, jf V.2.7. Det ble da foreslått at Norges Bank, i hvert fall for interne formål, burde ha en arbeidsdefinisjon av finansiell stabilitet. De eksterne ekspertene skrev i sin rapport:

“Hence it would be useful for Norges Bank to have a clear view of what its working definition of financial stability is, to help determine the scope of financial stability analysis and hence resource allocation, to facilitate analytical modelling, to motivate the Financial Stability Reports, and to guide the Reports’ authors.”

Som ledd i oppfølgingen av rapporten ble det internt satt i gang et arbeid med å utforme en definisjon av finansiell stabilitet. På dette tidspunktet var det også kommet flere artikler internasjonalt som drøftet spørsmålet. En sentral referanse i bankens arbeid med dette var IMF's Working Paper 187/04, «Defining Financial Stability» av Garry J. Schinasi, som inneholdt en grundig drøfting av begrepet. Den definisjonen man endte opp med ble presentert i rapporten Finansiell Stabilitet 2003/2:

«Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er robust overfor forstyrrelser i økonomien, slik at det er i stand til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte.»

### **2.3 Oppbyggingen av arbeidet med finansiell stabilitet**

Før 1994 hadde Norges Bank bare i begrenset grad utarbeidet analyser der sammenhengen mellom makroøkonomisk utvikling og finansinstitusjonenes stilling var forsøkt integrert. I de økonomiske kvartalsoversiktene for Hovedstyret, som ble publisert i noe redusert form i PEK, inngikk også oversikter over kreditttilførselen, verdipapirmarkedene og utviklingen i finansinstitusjonene. Videre ble det hvert år i PEK publisert en artikkel om finansinstitusjonenes drift foregående år. For intern bruk ble det utarbeidet en indikator over risikoutsatte banker og fremskrivninger av bankenes resultater og kapitaldekning for den nærmeste fireårsperioden. Mer ad-hoc pregete, interne analyser av spesielle forhold i tilknytning til finanssektoren ble også utarbeidet.

I lys av norske og internasjonale erfaringer med bankkriser og sentralbankens ansvar for finansiell stabilitet ble behovet for en bredere makrofinansiell analyse av utvikling og stabilitet i finanssektoren et sentralt tema både i Kredittilsynet og Norges Bank. I årene 1992-94 ble det i PEK publisert flere analyser av husholdningssektoren og foretakssektoren som dannet grunnlag for utvikling av Norges Banks makrofinansielle indikatorer, jf V.2.6. Videre kom det i disse årene nye edb-tekniske- og databaseløsninger, noe som la forholdene bedre til rette for å analysere sammenhengen mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og utviklingen i finansiell sektor. Finansstatistikk er et sentralt informasjonsgrunnlag for slike analyser, og Hovedstyrets beslutning 13.07.94 om å overføre arbeidet med finansstatistikken fra Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå til Norges Bank ga Norges Bank større mulighet til å

påvirke prioriteringene på dette statistikkområdet. Overføringen hadde en tidshorison på 1½-2 år, og skjedde formelt fra 01.01.96.<sup>196</sup>

Stortinget avviste i 1992 et forslag om å slå Kredittilsynet sammen med Norges Bank, jf vedlegg 1. Samtidig forutsatte Stortinget at: «... det gjennomføres tiltak for å styrke samarbeidet og koordineringen med Norges Bank, blant annet for å sikre Kredittilsynets tilgang på den nødvendige samfunnsøkonomiske kompetanse.»<sup>197</sup> Tidlig i 1994 satte Kredittilsynet ned en arbeidsgruppe for å utarbeide et makroøkonomisk overvåkingsprogram for tilsyn med finansinstitusjoner og finansmarkeder med deltakelse fra blant annet Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.<sup>198</sup>

På toppleder møtet mellom Kredittilsynet og Norges Bank 15.12.94 ble rapporten fra arbeidsgruppen behandlet. Målet med programmet var å avdekke makroøkonomiske tendenser og utviklingstrekk som kunne svekke kapitalgrunnet og true soliditeten i enkeltinstitusjoner og bransjer.<sup>199</sup> Rapporten inneholdt forslag til makroøkonomiske indikatorer over finansiell utsatthet både i finansinstitusjoner, finansmarkeder og ikke-finansiell sektor som Kredittilsynet burde følge med på. Det ble understreket i rapporten at Kredittilsynets makroøkonomiske overvåking skulle ha et begrenset omfang, og at Kredittilsynet ikke selv skulle drive generell konjunkturovervåking, økonomisk modellering eller omfattende økonometriske analyser. I kredittilsynsdirektør Bjørn Skogstad Aamos gjennomgang av rapporten ble det spesielt fokusert på viktigheten av å koordinere aktiviteten og videreføre samarbeidet mellom Norges Bank og Kredittilsynet i det videre arbeid. På toppleder møtet ble man enige om at de to institusjoner hver for seg skulle se på hvilke oppgaver som i denne sammenheng tillå den enkelte, og hvilke behov man hadde for bistand fra den andre. Videre måtte man få klarhet i hvilke ressurser man kunne bruke på dette.

På Koordineringsutvalgets møte 15.02.95 ble Norges Banks oppfølging av Kredittilsynets makroøkonomiske overvåkingsprogram drøftet. I Norges Banks brev av 24.02.95 til Kredittilsynet inngikk et bakgrunnsnotat<sup>200</sup> som behandlet det videre samarbeidet om makroøkonomisk overvåking og oppfølgingen av finansiell stabilitet i Norges Bank. På møtet 10.03.95 mellom Kredittilsynet og Norges Bank gjennomgikk man områder det ville være naturlig å samarbeide på og hvilke planer de to institusjonene hadde med hensyn til rapporter på området finansiell stabilitet. I Norges Banks bakgrunnsnotat ble det understreket at overvåkingen av finansnæringen hadde som siktemål både å avdekke problemer i enkeltinstitusjoner og å identifisere risikoen for en systemkrise, og at den første av disse problemstillingene ville være mest aktuell for Kredittilsynet. Som sentralbank ville det for Norges Bank være naturlig å være særlig opptatt av risikoen for systemkrise. Det ville være rimelig å ha disse hensyn for øye når en vurderte arbeidsfordelingen mellom de to institusjonene. Vinklingen i Norges Bank skulle i større grad være mot næringen som helhet

<sup>196</sup> Hagesveen, Herborg og Vetle Hvidsten, «Overføring av finansstatistikk fra Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå til Norges Bank», PEK 1994/3. Arbeidet med finansstatistikken ble tilbakeført til Statistisk sentralbyrå 01.01.07, jf vedlegg 2.

<sup>197</sup> Innst. S. nr 246. (1991-92).

<sup>198</sup> Skogstad Aamo var leder av styringsgruppen. Norges Banks medlem var ass. dir. Henning Strand, ØKA.

<sup>199</sup> Jf Kredittilsynets årsmelding 1994.

<sup>200</sup> Notat av 23.02.95 ved ass. dir. Asbjørn Fidjestøl, FIM.



og mindre på enkeltinstitusjoner. Både Kredittilsynet og Norges Bank tok sikte på å komme i gang med disse rapportene i andre kvartal 1995, og rapportene ville bli behandlet på toppleder møtene mellom de to institusjonene.

## 2.4 Utvikling av rapport om finansiell stabilitet

På møtene i Koordineringsutvalget i første kvartal 1995 ble opplegget for de kvartalsvise rapportene om finansiell stabilitet drøftet. FIM ville ha et hovedansvar for arbeidet, men også andre avdelinger i Norges Bank ville bli involvert. Arbeidet med finansiell stabilitet omfattet følgende fire hovedområder:

- Finansiell utsatthet i finansiell sektor.
- Finansiell utsatthet i ikke-finansiell sektor.
- Strukturendringer i finansmarkedene.
- Konjunkturusikkerhet.

På de fleste av disse områdene ble det allerede utført analyser i Norges Bank, og rapportene om finansiell stabilitet ville i vesentlig grad bygge på disse analysene. Med hensyn til finansiell utsatthet i finansiell sektor tilsa Norges Banks systemansvar at FIMs analyser burde være mer makropregete enn Kredittilsynets. For finansiell utsatthet i ikke-finansiell sektor hadde Økonomisk avdeling (ØKA), Statistikkavdelingen (STA) og Utredningsavdelingen (UTA) utført flere analyser av husholdningssektoren, mens FIM hadde stått for analyser av foretakssektoren. Alle fire avdelingene hadde utarbeidet analyser som kunne være egnet for oversikter over strukturendringer i finansmarkedene. For konjunkturusikkerhet kunne man trekke på makroøkonomiske analyser fra ØKA. Med hensyn til arbeidsfordelingen i forhold til Kredittilsynet ble det fremholdt at Norges Bank burde ha komparative fortrinn på områdene ikke-finansiell sektor og konjunkturusikkerhet, og at analysearbeidet på disse områdene i hovedsak burde skje i Norges Bank.

På møtet i Koordineringsutvalget 29.03.95 presenterte FIM opplegg for den første kvartalsrapporten om finansiell stabilitet (1995/2). Rapporten skulle presenteres for Hovedstyret 16.06.95 og på toppledermøtet med Kredittilsynet 21.06.95. Videre tilrødde Koordineringsutvalget at rapporten skulle sendes til Finansdepartementet og at delvis publisering i PEK skulle vurderes. Fremskrivning av bankenes resultater ville være et hovedtema i den første rapporten. Det ble opprettet en egen gruppe i FIM som fikk arbeidet med rapporten om finansiell stabilitet som hovedoppgave. I en innledende fase skulle rapportutkastene først drøftes i Koordineringsutvalget. Allerede i desember 1995 ble det imidlertid konkludert at rapportene hadde funnet sin form, og at de i stedet skulle drøftes på særskilte redaksjonelle møter.

I mai 1996 ble det bestemt at rapportene om finansiell stabilitet fra 1997 skulle publiseres halvårlig. Hovedrapporten til Hovedstyret skulle fortsatt drøftes på toppledermøtene med Kredittilsynet og på møtene med Finansdepartementet. Videre skulle en litt forkortet versjon av rapporten til Hovedstyret presenteres som usignert artikkel i PEK nr. 2 og nr. 4. Det ble lagt opp til særskilt pressebriefing og drøftinger med utvalgte medarbeidere i DnB, Kreditkassen, Sparebanken NOR og Postbanken. Etter hvert ble rapportene også presentert på

orienteringsmøter for bankene ved Norges Banks distriktsavdelinger og ved foredrag på seminarer og lignende.<sup>201</sup> Det ble lagt opp til samarbeid mellom Kredittilsynet og Norges Bank med hensyn til arbeidet med makroøkonomisk analyse og oppfølging av finansiell stabilitet. I den sammenheng skulle de to institusjoner hver for seg vurdere hvilke oppgaver som tillå den enkelte.

Det ble foretatt en omfattende intern drøfting av innhold i og opplegg for halvårsrapportene, og hvorvidt rapportene skulle betegnes Finansiell stabilitet eller Finansielt utsyn. Hovedkonklusjonen var at rapportene ikke bare skulle omtale forhold som truet den finansielle stabiliteten, men også behandle den aktuelle status og utsikter i finanssektoren og i betalingssystemene. Videre burde halvårsrapportene inneholde korte artikler om aktuelle problemstillinger. I lys av de interne diskusjonene valgte en i perioden 1997-1999 å holde fast på betegnelsen Finansielt utsyn. For å videreutvikle analysene av impulser og spredningsmekanismer i finansiell sektor ble spesielt viktigheten av utvidet samarbeid med Forskningsavdelingen (FOR)<sup>202</sup> i Norges Bank understreket.

Den første utgaven av Finansielt utsyn i PEK 1997/2 inneholdt i tillegg til et sammendragsavsnitt om finansiell utsatthet i finansiell sektor, oversikter over kredittutviklingen, husholdningenes finansielle strømmer, finansiell utsatthet i husholdningssektoren, finansiell utsatthet i foretakssektoren, utviklingen i aksjemarkedet samt fremskrivninger av resultat- og balanseutviklingen i bankene. De nye halvårsrapportene innebar at mye av arbeidet på finanssektorumrådet ble benyttet i rapportene Finansielt utsyn i stedet for å bli publisert som egne artikler i for eksempel PEK. Gjennom 1997-1998 arbeidet FIM med å utvikle en klarere forståelse av hva man mente med finansiell stabilitet og hva det innebar for området. Fra 2000 fikk halvårsrapporten betegnelsen Finansiell stabilitet. For å øke publisiteten ble den utgitt som egen publikasjon fra nr. 1/2000. Distribusjonen var den samme som for PEK, og den halvårlige publiseringssyklusen ble videreført. Mens det i noen år ble avholdt presseseminar om rapporten, ble den fra 2/1999 lagt frem på egne pressekonferanser. Disse ble direkte overført på web-TV fra 1/2003 med sentralbanksjefen eller visesentralbanksjefen til stede. Pressedekningen var gjennomgående god, og dette opplegget for publisering er i hovedsak blitt videreført.

Det har vært flere endringer i oppbyggingen av rapportene. Disse har i hovedsak vært forårsaket av endrete vurderinger av hva som kan true finansiell stabilitet. I en periode var det et eget kapittel om forhold i den finansielle infrastrukturen, men disse oversiktene ble etter hvert samlet i Norges Banks årlige rapport om betalingssystemet. Omtalen av internasjonale utviklingstrekk var tidvis et eget kapittel, men dette har etter hvert blitt behandlet i øvrige kapitler. Lengden på rapporten har vært et diskusjonstema i Norges Bank. Ledelsen har gjennomgående ønsket korte og kompakte rapporter, mens mange medarbeidere har ment det har vært overdrevent fokus på dette. Lengden har variert mellom 30 og 60 sider. Rapportene om finansiell stabilitet skal gi en sammenfattende fremstilling av situasjonen i finansiell

---

<sup>201</sup> For eksempel foredraget «Utviklingstendenser på finansmarkedet – konsekvenser for finansiell stabilitet», ved direktør Jon A. Solheim, Norges Bank, på Sosialøkonomenes Forenings valutapolitiske seminar i januar 1997.

<sup>202</sup> Utredningsavdelingen (UTA) ble ved omorganiseringen i 1997 kalt Forskningsavdelingen (FOR).

sektor og utsiktene fremover, og alt i alt har bakgrunnen for rapporten endret seg lite over tid. Allerede i Finansielt utsyn i PEK 1997/2 ble dette formulert som:

«Bakgrunnen for dette arbeidet er at sentralbanken ved siden av sin oppgave med å fremme stabilitet på det pengepolitiske området også har til oppgave å fremme stabiliteten i den finansielle sektoren. Arbeidet omfatter både analyser av utviklingen i finanssektoren, i første rekke banksektoren, og av sammenhengen mellom den makroøkonomiske utviklingen og utviklingen i finansiell sektor. Analyser av utviklingen i husholdningssektoren og foretakssektoren er viktige elementer i dette.»

Formålet med rapporten har også vært mer eksplisitt knyttet til sentralbanklovens § 1 som sier at Norges Bank skal «fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet», og at sentralbanken kan «sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank». I § 3 sies det videre at: «Banken skal underrette [Finans]departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken.» Videre ble det i en periode pekt på at: «Formålet med rapporten er å øke bevisstheten og bidra til debatt om forhold av betydning for finansiell stabilitet blant myndigheter, aktører i finansiell sektor, foretak og husholdninger.»

Som oppfølging av Smith-kommisjonen sendte Norges Bank 17.12.99 et brev til Finansdepartementet der man redegjorde for sentralbankens arbeid med finansiell stabilitet, og hvordan man samarbeidet med andre myndigheter om dette. Om arbeidet med finansiell stabilitet ble det blant annet uttalt:

«Norges Bank har trappet opp den løpende overvåking av finansiell stabilitet betydelig siden bankkrisen. Overvåkingen består i å følge situasjonen i finansinstitusjonene og –markedene og analysere sammenhengen mellom den makroøkonomiske utviklingen og situasjonen i finansinstitusjonene.

Den viktigste avrapportering skjer i de halvårlige rapportene om finansiell stabilitet (Finansielt utsyn). Erfaringene har vist at det ikke er tilstrekkelig å følge banker og andre finansinstitusjoners inntjening og kapitaldekning. Også utviklingen i andre markeder bør følges, og analyser av samspillet mellom realsiden og finanssiden i økonomien har fått høy prioritet i vårt arbeid. På denne måten får vi bedre grunnlag for å vurdere fremtidig utvikling innen finanssektoren. Formålet med Finansielt utsyn er å benytte de makroøkonomiske prognoser som utarbeides i banken i andre sammenhenger i vurderingen av den fremtidige utviklingen i finansinstitusjonene. I Finansielt utsyn presenteres en samlet vurdering av hvordan blant annet konjunkturelle forhold, forhold i kredittmarkedene, eiendomsmarkedene og verdipapirmarkedene, gjeldsbelastningen og den finansielle stillingen i husholdninger og foretak, samt konkurransesituasjonen i finansiell sektor virker inn på robustheten til sektoren.»

I brevet av 17.12.99 ble det avslutningsvis understreket at Norges Bank utøvet sitt systemansvar for et robust og effektivt finansielt system «ved å overvåke og varsle om forhold som kan true den finansielle stabiliteten og om nødvendig og i samråd med andre myndigheter gjennomføre eller foreslå tiltak som kan redusere faren for systemproblemer».

Som et ledd i dette ble det i tilknytning til oversendelsen av halvårsrapporten om Finansielt utsyn /Finansiell stabilitet til Finansdepartementet og Kredittilsynet utarbeidet et kort notat som sammenfattede situasjonen. Eksempelvis ble det i oversendelsesbrevet av 19.05.99 konkludert:

«Stabiliteten i banksystemet er tilfredsstillende. Enkelte utviklingstrekk som er beskrevet i rapporten vil imidlertid på noe lenger sikt kunne føre til at soliditeten i det finansielle systemet blir svakere, med mindre bankene klarer å bedre inntjeningen eller redusere kostnadene.»

## 2.5 Annen overvåking og rapportering

I årene 1997-99 ble kvartalsoversikten «Finansmarkedene og Norges Banks operasjoner» fortsatt publisert i PEK. Innholdet ble imidlertid i større grad tilpasset inflasjonsrapporten, og avsnittet om utviklingen i finansinstitusjonene ble fjernet under henvisning til Finansielt utsyn. De faste årlige artiklene om finansinstitusjonenes drift, som inneholdt mer detaljinformasjon om resultatsituasjonen enn i Finansielt utsyn, ble publisert i PEK også for regnskapsårene 1997 og 1998.

Som ledd i arbeidet med finansiell stabilitet utarbeidet FIM/O-II fra midten av 1996 et regulært statistikk-/figurhefte («rødt hefte») med sentrale finanssektor- og betalingsindikatorer, og etter hvert også med sammenlignbare resultat- og soliditetstall for nordiske finansinstitusjoner. Videre ble det hver måned laget en rapport om kredittutviklingen og en om bankenes utlån. Boligprisutviklingen ble dekket av ØKA. I en periode ble det laget månedsoversikter med indikatorer for finansiell stabilitet. Denne månedsrapporten, som var et 2 siders notat med en oppsummering og gjennomgang av nøkkeltall på dette felt, ble avviklet i 2003. Det ble også laget en intern kvartalsvis verdipapirmarkedsrapport som behandlet utviklingen i verdipapirmarkedene, inklusive utviklingstrekk i internasjonal økonomi av betydning for verdipapirmarkedene. Denne rapporten ble laget i perioden 2004 - 2007, men ble avviklet fordi man ønsket å prioritere analyser av bankene.

Omfanget av korte og stort sett interne rapporter om spesielle finanssektortemaer var relativt ofte gjenstand for endringer. Innholdet i disse rapportene ble i betydelig grad trukket på i forbindelse med utarbeidingen av hovedrapportene om finansiell stabilitet. I tillegg til halvårsrapporten om finansiell stabilitet ble følgende faste rapporter laget i 2001:

- Utlånsveksten i de største bankene, månedlig.
- Hurtignotat, kvartalsvis.
- Stripeheftet, kvartalsvis.
- Risikonotat, halvårlig.
- Notat om finansinstitusjonenes drift, årlig.
- Sammenlignende analyse av tre største finanskonsern, årlig.
- Analyse av europeisk banknæring, årlig.
- Rapport om aksjemarkedet, månedlig.

Penge- og valutapolitikken og vurderinger av den økonomiske utvikling og politikk har tradisjonelt vært hovedtemaene for sentralbanksjefens faste årstaler i midten av februar. Spørsmål knyttet til finansiell stabilitet og finanssektorspørsmål har i varierende grad vært et årstaletema, og da spesielt i perioder med problemer i finanssektoren. Tradisjonen med årlige budsjettbrev fra Norges Bank til Finansdepartementet om nasjonalbudsjettets økonomiske opplegg for kommende år ble opprettholdt frem til år 2000. Hovedfokus i disse brevene var vurderinger omkring budsjettopplegget i lys av Norges Banks ansvar for penge-, kreditt- og valutapolitikken, og både kortsiktige og mer langsiktige hensyn ble vektlagt. Problemstillinger knyttet til finansiell stabilitet ble i relativt liten grad tatt opp i budsjettbrevene. I Norges Banks budsjettbrev av 19.10.94 til Finansdepartementet het det i innledningsavsnittet blant annet: «Norges Bank har et ansvar for stabiliteten i det finansielle systemet. Erfaringene gjennom det siste tiåret har vist at det er en nær sammenheng mellom stabiliteten i den økonomiske utviklingen og stabiliteten i det finansielle systemet. Ut fra dette vil Norges Bank legge vekt på å vurdere hvorvidt den økonomiske politikken samlet sett bidrar til en stabil økonomisk utvikling.» Utover dette inneholdt brevet intet om finansiell stabilitet for øvrig, men tok opp mye om konsekvenser av eventuelt norsk EU-medlemskap.

Selv om heller ikke Norges Banks budsjettbrev av 03.11.97 til Finansdepartementet inneholdt noe spesifikt om finansiell stabilitet, var hovedtemaet, styringssystemet for pengepolitikken, viktig også for sentralbankens utøvelse av ansvaret for finansiell stabilitet. Budsjettbrevet ble innledet med: «Sentralbanken har, i henhold til lov om Norges Bank, paragraf 3, en plikt til å underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- og valutapolitisk karakter av andre enn banken. Etter Norges Banks vurdering er situasjonen nå slik at banken har plikt til å underrette departementet om sin vurdering i medhold av nevnte lovbestemmelse.»

Våren 2001 fant det sted en omlegging av den økonomiske politikken ved at det ble innført både inflasjonsmål for pengepolitikken og en styringsregel for innfasingen av oljeinntektene, den såkalte handlingsregelen for finanspolitikken. Etter dette anså ikke Norges Bank det lenger som naturlig å kommentere finanspolitikken gjennom et årlig budsjettbrev. Videre hadde man fått et klart mandat for pengepolitikken og ønsket å fokusere på det. Vurderingen var at sentralbanklovens paragraf 3 kunne ivaretas på andre måter, for eksempel gjennom taler og ikke minst gjennom møtene med Finansdepartementet og Kredittilsynet.

## **2.6 Faglig videreutvikling av analysene om finansiell stabilitet**

### **2.6.1 Utvikling av analysearbeidet i perioden 1994-99**

I siste halvdel av 1990-årene ble videreutvikling av analysene om finansiell stabilitet gitt gradvis høyere prioritet. Ambisjonen var å holde seg i front internasjonalt og at det skulle legges vekt på samarbeid over landegrensene. Det var viktig med mer analyse av finansnæringens langsiktige utviklingstendenser, og av konsekvenser for finansiell stabilitet av endringer i den økonomiske politikken og endringer i renter/rentemarginer. Dette ville muliggjøre mer analysepregete kommentarer i de halvårlige rapportene om publikums fordringer og gjeld og av sammenhengen mellom makroøkonomisk utvikling og utviklingen i finansinstitusjonene. Det ble lagt vekt på å utvikle sentrale risikoindikatorer for

finansinstitusjonene, med vekt på kredittrisiko, likvidetsrisiko, markedsrisiko og oppgjørslisiko.

Selv om indikatorer for finansinstitusjonene var et nyttig utgangspunkt for en vurdering av finansiell sektor, var det nødvendig å supplere analysene med indikatorer for husholdningenes og foretakenes finansielle stilling samt utviklingen i verdipapirmarkedene. Dette ville gi et bedre grunnlag for å danne seg et helhetlig bilde av risikoen i finansiell sektor, herunder en forståelse av smittekanalene innenfor det finansielle systemet. Et viktig aspekt ved arbeidet med analyser av finansiell stabilitet var å overvåke risikofaktorer som banker og finansmarkeder stod overfor. Sammenhengen mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og utviklingen i finansiell sektor ble søkt ivaretatt gjennom FIMs/O-IIs samarbeid med UTA/FOR og STA med hensyn til henholdsvis oppkoblingen mot makromodellen RIMINI og bruk av databasen FINDATR.<sup>203</sup> Samarbeid med akademiske miljøer og med Sveriges Riksbank, Finlands Bank, Bank of England, EMI/ECB og BIS bidro også til kompetanseutvikling.

Det mer omfattende analyseopplegget for husholdningssektoren og foretakene, og videreutvikling av ulike risikoindikatorer og styrket innsikt i boligmarkedet, bidro til en faglig forbedring av de faste oversiktene i PEK. Den makroøkonomiske modellen RIMINI og databanken FINDATR hadde fra 1995 vært brukt i samband med analyser av finansiell stabilitet. RIMINI knyttet samband mellom finansmarkedene og realøkonomien, og ble mye brukt i forbindelse med inflasjonsrapportene og 5-års fremskrivninger av norsk økonomi. FINDATR var en avstemt database for finansielle fordringer og gjeld i hele den norske økonomien, og inneholdt kvartalsdata tilbake til 1975. Ikke minst var FINDATR viktig for å lage kvartalsoversikter for finansregnskapet til husholdningene. Databasen FINDATR ble også anvendt til å belyse strukturendringer i finansmarkedene.<sup>204</sup>

Budsjettmessig var noe av FORs ressurser avsatt til arbeid med finanssektorspørsmål. Selv om samling av pengepolitisk og finansielt forskningsarbeid i en avdeling kunne innebære fordeler, var det fra tid til annen uenighet om den faktiske fordelingen av ressurser mellom O-Is (området for pengepolitikk) og O-IIs forskningsprosjekter.<sup>205</sup> FOR hørte administrativt til O-I, og O-II ga ved flere anledninger uttrykk for misnøye med hensyn til den fordelingen av FORs ressurser mellom O-I og O-II. Blant annet på O-IIs kvartalsoppfølgingsmøte 17.09.98 var toppledelsen meget positiv til videreutviklingen av arbeidet med finansiell stabilitet, og understreket viktigheten av styrket samarbeid med FOR. Fra O-IIs side ble det påpekt at kapasitetsbegrensninger i FOR - og ikke i mottaksapparatet i O-II – hadde vært bestemmende for en svakere fremdrift enn ønsket i videreutviklingen av analysene om finansiell stabilitet.

I arbeidet med å videreutvikle analysene av finansiell stabilitet var det på flere områder behov for kompetanseoppbygging, som for eksempel konkurransedynamikken i banksektoren i Norge, sammensetningen av publikums sparing og de veier de finansielle strømmene tar,

---

<sup>203</sup> Grønvik, Gunnvald, Jan Tore Larsen, Bjarne Gulbrandsen og Rønnaug Teige, «Dataprojektet FINDATR. Kvartalsvise finansielle sektorbalanser. 1975 1 – 1989 3», Norges Bank Arbeidsnotat 1990/3.

<sup>204</sup> Grønvik, Gunnvald og Cecilie Rom., «Strukturendringer i norske finansmarkeder 1989-94», PEK 1995/3.

<sup>205</sup> I 2009 ble det opprettet en egen forskningsavdeling i området for finansiell stabilitet. I 2013 ble de to forskningsavdelingene igjen slått sammen, jf vedlegg 2.

publikums gjeldsoppbygging, utviklingen i boligpriser, forretningsbyggpriser og leiepriser på forretningsbygg og utviklingen i konkurransen på det nordiske bankmarkedet. Analyseprosjekter ble iverksatt for å utrede det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen. Det ble trukket på dette arbeidet i halvårsrapportene Finansielt utsyn. Videre resulterte dette arbeidet i to artikler i PEK<sup>206</sup> og en i Sparebankbladet – samt innspill til Finansdepartementet, jf V.5.3.

### **2.6.2 Utvikling av SEBRA-modellen i perioden 1994-2007**

Tradisjonelt hadde foretakssektoren påført bankene størst tap. Det var derfor viktig å ha fokus på kredittrisikoen overfor denne sektoren. I dette arbeidet ble det utviklet et nytt analyseverktøy i O-II. Som omtalt i vedlegg 2 hadde Norges Bank i tilknytning til samarbeidet med fylkeskommunene og SND utviklet et risikoklassifiseringssystem for foretakssektoren. Systemet tok utgangspunkt i den omfattende SEBRA-databasen, som var basert på informasjon om samtlige foretak i Brønnøysundregistrene. Ferdigstilling av SEBRA-modellen gjorde det samtidig lettere å utarbeide risikoanalyser av finansinstitusjonenes resultater og balanser. I PEK 1995/4<sup>207</sup> ble det med utgangspunkt i SEBRA-modellen presentert en analyse av utviklingen i bedriftenes økonomiske situasjon i årene 1992-94. Modellen bygget på nøkkeltall for gjeldsbetjeningsevne, soliditet og likviditet. Samarbeidet med fylkeskommunene og SND var inne i en avviklingsfase i årene 1997-99, og ressurser i O-II som tidligere var engasjert i dette samarbeidet ble etter hvert frigjort til arbeid med finansiell stabilitet.

I løpet av 1999 utløp samarbeidsavtalen med SND. Norges Bank måtte etter dette betale kompensasjon til dataeier (kredittdatasekselskapet Dun & Bradstreet) for å få tilgang til databasen med foretaksdata. I 2000 ble arbeidet med SEBRA-modellen videreført ved å utvide analyseverktøyet med en relasjon som kunne si noe om sannsynligheten for konkurs/tap. Dette førte til at SEBRA-modellen på en bedre måte beskrev den finansielle utsattheten i foretakene. Modellen omfattet blant annet en utlånsrelasjon for foretakssektoren. Videre ble det inngått dataavtale med eksternt leverandør om leveranse av årsregnskap for samtlige aksjeselskap. Utgiftene ble delt med Kredittilsynet, som også var bruker av SEBRA-modellen. Arbeidet med å videreutvikle SEBRA-modellen fortatte utover på 2000-tallet. Den forble et viktig verktøy for analyse av kredittrisikoen forbundet med utlån til foretakene. Fra å være en modell som risikoklassifiserer gjelden til ulike foretak, ble modellen utvidet til å predikere bankenes forventete utlånstap på foretakslån.

I SEBRA-modellen blir konkurssannsynligheten til det enkelte foretak beregnet på bakgrunn av nøkkeltall fra foretakenes årsregnskaper, samt informasjon om foretakenes alder, størrelse og bransjetilhørighet. Ved å multiplisere konkurssannsynlighetene med bankgjelden i hvert foretak, og deretter summere over alle foretak, fikk man et anslag for bankenes forventete utlånstap ved konkurs, gitt at hele lånebeløpet var gått tapt. Analyser basert på slike anslag ble jevnlig publisert i rapporten Finansiell stabilitet og inngikk i det løpende arbeidet med å

---

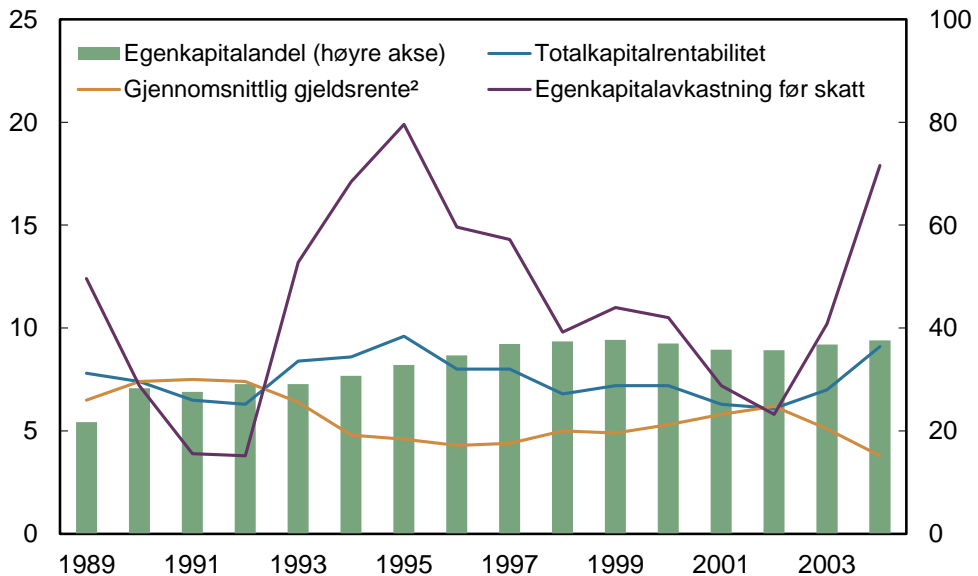
<sup>206</sup> Johansen, Harald og Tore Anders Husebø, «Det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen», PEK 1997/1, og Eika, Kari E. og Tor Reistadbakk, «Konkurransemiljøet i banknæringen – drivkrefter og utviklingstrekk fremover», PEK 1998/3.

<sup>207</sup> Karlsen, Harald og Sindre Weme, «Utviklingen i foretakssektoren 1992-94», PEK 1995/4.

vurdere utsiktene for bankenes soliditet. Modellen kunne brukes til analyser av kredittrisikoen i foretakene både i ulike næringer og regioner.

SEBRA-databasen ble hyppig brukt til å lage figurer og tabeller som belyste situasjonen i foretakssektoren i rapportene om Finansiell stabilitet, jf figur V.1. Figuren viser enkelte nøkkeltall for foretakssektoren. I perioden 1989-2003 var det på tross av relativt stabil utvikling i gjeldsrenter og egenkapitalandel store variasjoner i egenkapitalavkastningen, noe som blant annet skyldtes variasjoner i inntjening og gjeldsvekst. Eksempelvis ble det i Finansiell stabilitet 2005/2 påpekt at lave renter hadde resultert i en klar nedgang i netto finanskostnader i 2004, noe som bidro til en sterk økning i egenkapitalavkastningen.

Figur V.1: Nøkkeltall for foretakssektoren<sup>1</sup> Årstill. Prosent 1989-2004.



1 Aksjeselskaper, unntatt foretak i olje- og gassnæringen, finansnæringen og holdingselskaper.

2 Gjeldsrente er beregnet som forholdet mellom rentekostnader og total gjeld.

Kilde: Norges Bank

Det ble publisert flere artikler både i PEK og i eksterne publikasjoner basert på SEBRA-modellen og mikrodataene fra foretakene.<sup>208</sup> Modellen ble brukt i fremskrivninger og stresstesting av bankenes utlånstap i ulike makrosenarioer, til analyser av bankenes prising av utlån til foretak og til å vurdere mulige effekter av endringer i kapitaldekningsregelverket. Videre ble den i enkelte beredskapsøvelser brukt til å vurderer soliditeten i banker som var øvelsesobjekter.

<sup>208</sup> Eklund, Trond, Kai Larsen og Eivind Bernhardsen, «Modell for analyse av kredittrisiko i foretakssektoren», PEK 2001/2, Syversten, Bjørne Dyre, «Hvor godt treffer kredittrisikomodeller for norske foretak?», PEK 2004/3, Bernhardsen, Eivind og Kai Larsen, «Modellering av kredittrisiko i foretakssektoren – Videreutvikling av SEBRA-modellen», PEK 2007/2, Bernhardsen, Eivind and Bjørne Dyre Syversten, «Stress testing the enterprise sector's bank debt - a micro approach», International Journal of Central Banking, September 2009, Nordal, Kjell Bjørn and Haseeb Syed, «A model for predicting aggregated corporate credit risk», PEK 2010/1.



Kredittilsynet har hele tiden hatt tilgang til SEBRA-modellen og dataene som kreves for å bruke den. Det har brukt konkurssansynlighetene fra modellen i arbeidet med stedlig tilsyn i bankene, der disse kobles opp mot bankenes utlånsporteføljer, og i sine analyser av tilstanden i finansmarkedene. Over tid er Kredittilsynet/Finanstilsynet blitt en mer aktiv bruker av modellen enn Norges Bank. En grunn til Norges Banks reduserte ressursbruk på vedlikehold og videreutvikling av SEBRA-modellen er det betydelige tidslaget i publiseringen av regnskapstallene. Årstallene er først tilgjengelige i mai året etter regnskapsåret. Tallene er dermed ikke godt egnet for analyser av den løpende situasjonen i foretakssektoren. SEBRA-databasen, med sin disaggregerte informasjon, kunne potensielt sett ha vært nyttig også i den løpende konjunkturanalysen. Etter hvert har informasjon samlet inn i forbindelse med regionalt nettverk<sup>209</sup> blitt en viktigere informasjonskilde. Arbeidet med SEBRA-modellen er dessuten blitt noe nedprioritert for å gi rom for analyser av tilsvarende mikrodata for husholdningene.

### **2.6.3 Utvikling av indikatorer for husholdningene finansielle stilling i perioden 1994-2007**

Den første brede analysen med indikatorer for husholdningenes finansielle stilling ble presentert i PEK 1994/4. Artikkelen ble utarbeidet i ØKA, og analyserte utviklingen i gjennomsnittshusholdningens gjeldsbetjeningsevne i perioden 1985-93 for husholdninger i alt og for undergrupper av husholdninger.<sup>210</sup> Tallmaterialet viste at gjeldsbetjeningsevnen ble betydelig forverret fra 1986 til 1989, og bedret i 1990-årene. I artikkelen ble det også gjennomført analyse av endringer i gjeldsbetjeningsevnen som følge av endringer i rentenivå, lønnsvekst og arbeidsledighet. I PEK 1996/2 ble en oppdatert og videreutviklet artikkel om gjeldsbetjeningsevnen i husholdningssektoren presentert.<sup>211</sup> Artikkelen behandler utviklingen i perioden 1984-95, og presenterer fremskrivninger for perioden 1996-99. Denne type analyser ble etter hvert en viktig del av Norges Banks arbeid med å overvåke finansiell utsatthet i husholdningssektoren.

I RIMINI inngikk en modell for boligprisen som også kunne brukes for analyser av husholdningenes gjeldsbetjeningsevne.<sup>212</sup> I PEK 1994/3 ble det presentert en undersøkelse av rentebindingsstrukturen på publikums fordringer og gjeld.<sup>213</sup> En årlig oppdatering av denne undersøkelsen, som i hovedsak bygget på finansinstitusjonenes årsrapporter, kunne brukes til overvåking av utsatthet for renteendringer både for husholdninger og foretak. Videre var STAs kvartalsvise rentestatistikk en nyttig kilde for analyser av renteendringer. Basert på tall fra FINDATR ble utviklingen i husholdningenes finansielle stilling i perioden 1987-97 analysert i PEK 1998/1.<sup>214</sup> I løpet av tiårsperioden fant det sted store endringer i sammensetningen av både fordringer (sterk økning i verdipapirfond, forsikringskrav og aksjer) og gjeld (sterk økning i banklån).

<sup>209</sup> Bedrifter og virksomheter som kontaktes i arbeidet med de pengepolitiske rapportene.

<sup>210</sup> Johansen, Harald, «Utviklingen i husholdningenes gjeldsbetjeningsevne i perioden 1985-93», PEK 1994/4.

<sup>211</sup> Johansen, Harald, «Gjeldsbetjeningen i husholdningssektoren», PEK 1996/2.

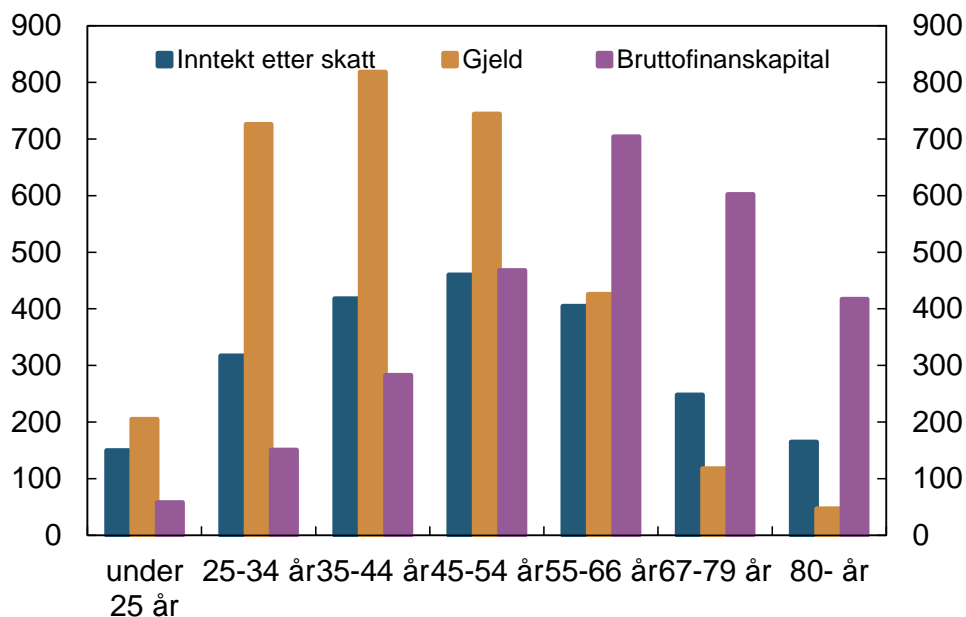
<sup>212</sup> Eitrheim, Øyvind, «En dynamisk modell for boligprisen i RIMINI», PEK 1993/4.

<sup>213</sup> Alstadheim, Ragna og Robert Madsen, «En undersøkelse av rentebindingsstrukturen på publikums fordringer og gjeld», PEK 1993/3.

<sup>214</sup> Isachsen, Marianne og Jan Tore Larsen, «Utviklingen av husholdningenes finansielle stilling de siste ti år», PEK 1998/1.

Selv om husholdningenes gjeld økte kraftig også etter tusenårsskiftet, var det samtidig betydelig vekst i husholdningenes inntekt og finansformue. Sårbarheten knyttet til gjeldsveksten var avhengig av om gjeldsveksten skjedde i husholdninger med god vekst i inntekt og formue eller ikke. Både Sveriges Riksbank og Danmarks Nationalbank hadde gjort analyser basert på mikrodata for husholdningene tidlig på 2000-tallet. Det er få land hvor slike data er tilgjengelige, men opplysninger fra Statistisk sentralbyrås «Inntektsstatistikk for husholdninger» kunne belyse slike spørsmål i Norge. Norges Bank ønsket derfor direkte tilgang til disse dataene, og i FSTs<sup>215</sup> handlingsplan for 2002 inngikk «få til bedre integrasjon mellom mikro- og makroindikatorer» som et sentralt mål for analysearbeidet. Av hensyn til personvernet var det særskilte vilkår for å få tilgang til denne statistikken. Norges Banks forskningsvirksomhet ble godkjent for mottak av disse dataene, og i 2004 ble det startet opp et prosjekt under FOR for videre analyse av dataene. De første resultatene ble presentert i form av en figur i Finansiell stabilitet 2005/2, jf. figur V.2.

Figur V.2: Gjennomsnittlig inntekt etter skatt, gjeld og brutto finanskapital<sup>1</sup> etter aldersgrupper. 1000 kroner, 2003.



<sup>1</sup> Brutto finanskapital eksklusive kollektive forsikringskrav.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

Figur V.2 viser spredningen i husholdningenes gjeldsbelastning. Det fremgår at det var en sterk skjevfordeling i gjeld og finanskapital mellom ulike aldersgrupper. Analysen om husholdningenes gjeldsbelastning fikk stor oppmerksomhet, ikke minst hvordan gjeldsbelastningen i ulike inntekts- og aldersgrupper endret seg over tid. Grundige analyser av

<sup>215</sup> Etter omorganiseringen i 2001 ble Område II (O-II) kalt Norges Bank Finansiell Stabilitet (FST).

utviklingen av husholdningenes gjeld og gjeldsbelastning i perioden 1986-2003, basert på mikrodataene, ble publisert i PEK.<sup>216</sup>

#### **2.6.4 FSTs modellprosjekt for analyser av finansiell stabilitet og stresstesting i perioden 2000-2007**

Makromodellen RIMINI ble utover på 1990-tallet og inn på 2000-tallet i økende grad brukt i analysene av finansiell stabilitet. Fremskrivninger av gjeld og gjeldsbelastning i husholdnings- og foretakssektoren var avhengige av denne makromodellen. Det var et klart ønske fra O-II/FST å videreutvikle samarbeidet med FOR i bruken av makromodellering i arbeidet med finansiell stabilitet. I FSTs handlingsplan for 2002 var et sentralt mål å «utvikle en teorimodell for finansiell stabilitet og vurdere sammenhengen mellom finansiell stabilitet og prisstabilitet». Flere personer fra FST ambulerte i FOR med sikte på å bygge opp modellkompetanse. Fremskrivninger av makroøkonomiske størrelser basert på RIMINI var også helt nødvendige da arbeidet med makrostresstesting startet opp i 2003.

PPOs (området for pengepolitikk) arbeid med å utvikle nytt analyseverktøy omfattet ikke den makroøkonomiske modellen RIMINI. I notat av 28.10.03 fra FST til PPO, «Finansiell stabilitet og bruk av makroøkonomiske modeller», ble det vist til at FST lenge hadde brukt RIMINI i arbeidet med finansiell stabilitet, og at PPOs avvikling av vedlikehold og videreutvikling av RIMINI ville innebære at et viktig grunnlag for FSTs modellanalyser forsvant. I notatet ba FST derfor om tilbakemelding fra PPO om fremtidig modellbistand fra FOR. Da PPO besluttet å legge ned modellen i 2004, ble samtidig samarbeidet med FOR om bruk av RIMINI avsluttet. I utviklingen av det nye modellsystemet for pengepolitikk (FPAS) fant PPO det ikke hensiktsmessig å ta hensyn til behovet for makromodeller i analysen av finansiell stabilitet. FST besluttet derfor å starte sitt eget modellprosjekt i 2004. I tillegg til nedleggningen av RIMINI var igangsettingen av det nye modellprosjektet påvirket av at IMF i 2004 gjennomførte en FSAP i Norge, jf ramme i V.2.7. I den forbindelse skulle Norges Bank levere bidrag i form av stresstester.<sup>217</sup>

Siden RIMINI ikke lenger kunne benyttes, ble PPOs nye modell FPAS brukt som et utgangspunkt for å lage stressscenarier. Dette systemet omfattet Norges Banks første versjon av en «Dynamic Stochastic General Equilibrium» (DSGE) modell og fire satellittmodeller. RIMINI var av flere grunner i utgangspunktet bedre egnet til å utarbeide stresstestscenarier enn den nye DSGE-modellen. RIMINI var i mindre grad en redusert form modell, den var mer simultan og hadde flere atferdsrelasjoner. Videre ville økonomiske forstyrrelser kunne skape problemer over en lengre periode enn 2-3 år, noe som RIMINI ville ivareta langt bedre enn DSGE-modellen der ny likevekt inntraff temmelig raskt. Det nye modellsystemet måtte derfor overstyres i betydelig grad. Fordelen med å benytte det nye modellsystemet var at en blant annet kunne utnytte databaser knyttet til FPAS-modellen.

---

<sup>216</sup> Riiser, Magdalena D. og Bjørn Helge Vatne, «Utviklingen i husholdningenes gjeld. En analyse av mikrodata for perioden 1986-2003», PEK 2006/1, og Vatne, Bjørn Helge, «Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987-2004», PEK 2006/3.

<sup>217</sup> Hagen, Jan, Arild Lund, Kjell Bjørn Nordal og Emil Steffensen, «IMFs stresstesting av norsk finansiell sektor», PEK 2005/3.

RIMINI hadde inkludert viktige relasjoner for finansiell stabilitet, og i FST startet en utviklingen av en ny satellittmodell, Satellitt 5, som skulle inkludere disse relasjonene. Satellitt 5 ble knyttet til FPAS-modellen på en rekursiv måte slik at det ikke var tilbakevirkninger fra denne satellitten på det øvrige systemet. Første versjon av Satellitt 5 inneholdt relasjoner for blant annet boligpriser og husholdningenes gjeld.<sup>218</sup> Arbeidet med Satellitt 5 førte til et tettere samarbeid mellom de to politikkområdene (PPO og FST) ved utarbeidingen av prognoser for husholdningssektoren og boligmarkedet. Resultatene fra Satellitt 5 fikk betydning ved at de også ble benyttet som del av grunnlaget for de faste rådene fra FST inn til pengepolitikken. Første innspill kom ved utarbeidingen av Inflasjonsrapport 2004/3. Satellitt 5 ble videreført som en del av Norges Banks modellsystem for pengepolitiske analyser. Satellitten ble driftet og kjørt av medarbeidere i FST. Det ble også bestemt at det skulle utformes et stresstestingsapparat med en egen liten makromodell for design av stressscenarier.

Gitt ressursituasjonen ble det besluttet å satse på en ferdig utviklet makromodell som kunne tilpasses og utvides med finansielle akseleratorer. Det siste ble vurdert som svært viktig, da erfaringen med bankkriser både i Norge og internasjonalt viste at kriser ofte kom i kjølvannet av perioder med sterk vekst i formuespriser og kreditt, samt at samspeilet med realøkonomien var viktig. Det ble også lagt vekt på at modellen ikke skulle være basert på fremoverskuende rasjonelle, det vil si modellkonsistente, forventninger. Dette hadde utgangspunkt i forståelsen av at perioder med sterk vekst i kreditt og formuespriser ofte går sammen med overdreven optimisme, som så erstattes av overdreven tilbakeholdenhet eller pessimisme når markedet snur. I modellen ble dette tatt hensyn til ved at boligprisveksten avhenger av husholdningenes optimisme, som ble målt ved en kvartalsvis forventningsundersøkelse.

Det ble innledet et samarbeid med Professor Gunnar Bårdsen ved NTNU, som utarbeidet grunnlaget for Norges Banks «Small Macro Model» (SMM). Grunnmodellen ble utvidet med de estimerte relasjonene som allerede var inkludert i Satellitt 5. Videre ble viktige relasjoner fra flere økonometriske modelleringsprosjekt inkludert både i SMM og i Satellitt 5. Makromodellteamet styrket seg også ved å ansette forsker Roger Bjørnstad i Statistisk sentralbyrå i en deltidsstilling.

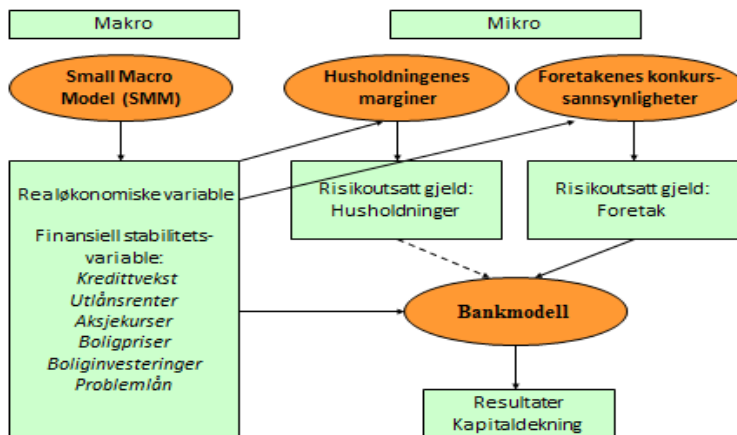
Det ble lagt stor vekt på å utnytte resultatene fra stressscenarioene i SMM som datainput i de øvrige modellene som FST allerede hadde eller var i ferd med å utvikle. Mens SMM ble benyttet for å utvikle stressscenarier basert på makrotall for norsk økonomi, bestod analyseapparatet i FST i tillegg av tre modeller som var basert på mikrodata. SEBRA-modellen gir konkurssansynligheter, og derved kredittrisiko, for alle norske aksjeselskap basert på sammenhenger mellom bedriftens regnskapstall og makrotall. Husholdningsmodellen viser hvordan ulike makro- og stressscenarier påvirker husholdningenes gjeldsbetjeningsevne og marginer, og derved kredittrisiko. Bankmodellen

---

<sup>218</sup> Berge, Tor O., Katrine Godding Boye, Dag Henning Jacobsen, Kjersti-Gro Lindquist og Marita Skjæveland «Measuring and predicting household housing wealth», Norges Bank Staff Memo 2006/4, Jacobsen, Dag Henning og Bjørn E. Naug, «Hva driver boligprisene?», PEK 2004/4, Jacobsen, Dag Henning og Bjørn E. Naug, «Hva påvirker gjeldsveksten i husholdningene?», PEK 2004/4.

viser hvordan bankenes resultater og kapitaldekning utvikler seg ved ulike makro- og stressscenarioer. Dataseriene i bankmodellen blir fremskrevet ved hjelp av resultater fra det øvrige modellapparatet, jf figur V.3.

Figur V.3. Modellapparatets oppbygging.



Kilde: Norges Bank

## 2.7 Eksterne vurderinger av rapportene

*Review panel 2003*

Mot slutten av 2002 inviterte Norges Bank et ekspertpanel til å foreta en vurdering av rapporten i forhold til andre lands rapporter, både når det gjaldt metodisk utvikling og om presentasjonen var hensiktsmessig med sikte på interesse fra det ønskete publikum. Selv om det hadde vært en betydelig utvikling av rapporten, mente man at regelmessig ekspertvurdering kunne ha en positiv innvirkning på videreutviklingen. Panelet bestod av Alex Bowen (Bank of England, leder), Mark O'Brian (IMF) og professor Erling Steigum fra BI. Deres rapport ble trykket som vedlegg til rapporten om Finansiell stabilitet 2003/1.

Panelet konkluderte med at:

«Overall, the Norges Bank's Financial Stability Reports do well, judged against the criteria suggested (...). (...). The Reports compare well with their peers.»

Panelet trakk også frem flere forhold som fortjente mer omtale i rapportene om finansiell stabilitet. Blant annet ble det foreslått mer bruk av «benchmarking», som sammenligning av dagens nivåer på viktige indikatorer mot nivåer tilbake i tid og i andre land. Panelet mente også at rapporten burde bli klarere på hvordan eventuelle endringer i det makroøkonomiske risikobildet hadde påvirket finansiell stabilitet. Videre ble det påpekt at stresstestene ikke klart

nok fikk frem sannsynligheten for og konsekvensene av ulike scenarier. De fleste av rådene fra panelet ble fulgt opp i senere rapporter om finansiell stabilitet.

#### *Review panel 2005*

Da panelet ble oppnevnt i 2002 ble det avtalt at det skulle gjøre en oppfølgende analyse etter noen år. En slik oppfølgingsrapport ble laget i 2005.<sup>219</sup> I tillegg til å vurdere oppfølgingen av rådene gitt i forrige evalueringsrapport, ble panelet bedt om å vurdere hvordan rapportene bedre kunne analysere følgende aktuelle problemstillinger:

- (a) Konsekvensen av multinasjonale banker i Norge.
- (b) Økende konsentrasjon i finansiell sektor i Norge.
- (c) Håndtering av anbefalingene fra IMF's nylig gjennomførte Financial Sector Assessment Program (FSAP) for Norge.

Panelet konkluderte med at nesten alle deres anbefalinger fra gjennomgangen i 2003 var gjennomført eller var planlagt gjennomført. De mente halvårsrapportene var et eksempel til etterfølgelse for andre, og uttalte i den sammenheng:

- «The panel would like to reiterate the view presented in our earlier report, and echoed also by the IMF during the FSAP, that the Norges Bank's FSR is an exemplary example of a stability report, and
- The actions that have been taken since the last review by the panel have only improved it further. The Bank is therefore to be congratulated for the report's consistently high quality.»

Panelet mente at risikoer forbundet med multinasjonale banker og konsentrasjon i banksektoren egnet seg godt som tema i finansiell stabilitetsrapportene. Tilnærmingen burde være hvordan risikoene kan reduseres og hvordan problemer kan håndteres når de oppstår. Panelet pekte også på at rapportene kunne gi mer informasjon om ulike sider ved systemet for krisehåndtering med sikte på å styrke tilliten til det finansielle systemet. Panelet mente IMF's FSAP gjennomgang ikke reiste særlig mange problemstillinger det var nødvendig eller naturlig å ta opp i Norges Banks rapport om Finansiell stabilitet.

#### *Norsk panel i 2007*

I 2007 ble et nytt panel bedt om å vurdere rapporten. Panelet bestod bare av representanter fra finanssektoren i Norge, Roar Hoff (DnB NOR), Torbjørn Martinsen (Sparebank 1 Gruppen) og Erik Johansen (FNO). Hensikten var å innhente synspunkter fra finansielle aktører som gjennom sine beslutninger var med på å påvirke risikoforholdene. Panelet hilste velkommen dreiningen i fokus fra generell makroøkonomiske forhold til større vekt på finansinstitusjonene. Det mente rapportene burde inneholde enda mer dyptpløyende økonomiske analyser av regelverket enn det sentralbanken hadde gjort så langt, og at Norge Bank burde ta en mer

---

<sup>219</sup> FIM - Saksnotat nr. S-04/2005 Review Panel 2005 – Norges Bank's Financial Stability Report: «A Follow-up Review».

aktiv rolle i den internasjonale regelverksutviklingen. Norges Bank stod friere enn Finanstilsynet i å foreta slike vurderinger. Panelet hadde også flere konkrete forslag til nye analyser.

Som omtalt i vedlegg 1 etablerte IMF i samarbeid med Verdensbanken et program for gjennomgang av medlemslandenes finanssektorer, Financial Sector Assessment Program (FSAP), i 1999. IMF gjennomførte en FSAP for Norge i annen halvdel av 2004 og første halvdel av 2005. Den endelige rapporten ble lagt frem i juni 2005.<sup>220</sup> Hovedanbefalingene er presentert i rammen.

**Ramme:** FSAP anbefalinger i rapport av 14.06.05.

Anbefalinger vedrørende finansiell stabilitet på kort sikt:

- Fortsette overvåkingen av utviklingen i husholdningenes gjeld og boligmarkedet. Undersøke bankenes eksponering overfor utsatte undergrupper av låntakere i husholdningssektoren.
- Vurdere om det bør kreves ekstra kapitaldekning for banker under «Pilar 2», gitt den reduserte risikovektningen av boliglån under Basel II.
- Fortsette med overvåkingen av spredningsrisiko i betalingssystemet i tilfelle ekstreme hendelser. Denne risikoen følger av det todelte betalingssystemet, hvor mange banker gjør opp via private oppgjør banker. Undersøke muligheten for økt bruk av sikkerhet ved eksponering i interbankmarkedet.
- Sørge for at det blir satt inn tiltak for å redusere markeds- og likviditetsrisikoen i verdipapiroppgjørssystemet, i tilfelle en nøkkelbank ikke kan gjøre opp. Når det gjelder systemet for kundebetalinger, bør en undersøke muligheten for å overføre store betalinger fra massebetalingssystemet (NICS Masse) til Norges Banks oppgjørssystem (NBO), og/eller muligheten for å introdusere flere oppgjør i NICS Masse i løpet av dagen.
- Fortsette samarbeidet med andre nordiske myndigheter om rammeverket for å håndtere grensekryssende kriser og om koordineringen av rollen som «långiver i siste instans» ved slike kriser. Sørge for at det er hensiktsmessig koordinerte beredskapsplaner i Norge for det usannsynlige tilfellet at det inntreffer et alvorlig problem i den største, delvis statlig eide, banken.
- Formalisere mer regelmessige møter på høyt nivå mellom Kredittilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank vedrørende saker som gjelder finansiell stabilitet. Vurdere å etablere en formell trepartsavtale vedrørende finansiell stabilitet, som omhandler partenes respektive roller og ansvarsområder.

Anbefalinger vedrørende strukturelle og langsiktige forhold:

- Revurdere viktige sider ved innskuddsgarantiordningen, herunder om og hvordan en kan oppnå større internasjonal likhet i dekningsnivået.
- Undersøke om avregningen av middels og små interbankbetalinger i NICS-SWIFT-nettingen kan fases ut.
- Vurdere om det fortsatt er ønskelig med statlig eierskap i DnB NOR. I mellomtiden bør en vurdere å ytterligere befeste den kommersielle uavhengigheten og ansvaret for banken. Dette kan gjøres ved klart å spesifisere – i form av lov, forskrift eller i en

<sup>220</sup> «Norway: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Regulation, and Payment Systems», IMF 14.06.05.

offentlig erklæring – prinsippene som vil bli fulgt i forbindelse med myndighetenes forhold til DnB NOR.

Anbefalinger vedrørende tilsynsordninger og andre tekniske forhold:

- Øke graden av myndighet som er delegert til Kredittilsynet både når det gjelder tildeling av konsesjoner og lignende autorisasjoner, og når det gjelder å utstede forskrifter og tilsynsmessige vedtak. Styrke og gjøre mer eksplisitte enkelte forhold ved for eksempel reguleringene vedrørende lån til nærstående, behandling av insidere og tvangstiltak. Fullføre utviklingen av retningslinjer for styring av ulike typer risiko.
- Formalisere og publisere tilsynskrav og standarder for betalings- og verdipapiroppgjørssystemet. Formalisere overvåkingen i Norges Banks Betalingssystemavdeling av NBOs overholdelse av standarder.
- Videreutvikle Norges Banks risikostyring når det gjelder de verdipapirer som aksepteres som sikkerhet for lån til bankene.

De fleste av disse forslagene er blitt fulgt opp. Det er blant annet opprettet et trepartssamarbeid med regelmessige møter på høyt nivå mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, jf vedlegg 1. For Norges Banks del er regelverket for sikkerhet for lån strammet inn, flere betalinger er overført til NBO og det blir gjennomført flere masseoppgjør i løpet av dagen.

## **2.8 Vurderinger av situasjonen i finanssektoren i perioden 1994-2007**

Både i 1995 og 1996 ble det fremholdt at forretnings- og sparebankene kunne vise til gode resultater, men press på renteinntekter og redusert rentenetto avspeilte økt konkurranse i utlåns- og innskuddsmarkedene. Bokførte tap på utlån var fremdeles ekstraordinært lave, men den økende konkurransen presset rentemarginen og nødvendiggjorde kostnadsreducerende tiltak. Samtidig utviklet bankene nye produkter og satset på nye markeder. Alle de viktigste aktørene valgte imidlertid å satse på et bredt spektrum av finansielle tjenester og ville derfor møte hverandre i konkurransen på de fleste områder.

I Finansielt utsyn for annet halvår 1997 ble det i noe større grad enn i rapporten for første halvår gitt uttrykk for bekymring. I sammendraget het det blant annet: «Enkelte utviklingstrekk i kredittmarkedet i den senere tid kan gi assosiasjoner til utviklingen på midten av 1980-tallet». ---- «Selv om hovedinntrykket er at stabiliteten i det finansielle systemet ikke er vesentlig endret det siste halve året, peker enkelte utviklingstrekk i retning av økt finansiell utsatthet». I rapporten påpekes det at en større del av bankenes kreditt går til mer usikre lån enn tidligere, samtidig som bankene i økende grad er avhengige av kortsiktig utenlandsk finansiering. For bankene betydde dette at likviditetsrisikoen økte fordi kortsiktig finansiering er mer flyktig enn finansiering i det ordinære innskuddsmarkedet. Hovedkonklusjonen var likevel at fremskrivingene av bankenes resultater indikerte at inntjeningen og soliditeten vurdert ut fra hensynet til finansiell stabilitet ville være forholdsvis tilfredsstillende frem mot 2000.



I Finansielt utsyn for første halvår 1998 fremholdes det innledningsvis: «I forrige Finansielt utsyn, som ble publisert i desember i fjor, fokuserte vi på at den kraftige utlånsveksten førte til økt sårbarhet i finansiell sektor, blant annet som følge av økt finansiell utsatthet i foretakssektoren. Den utviklingen vi har sett i kredittmarkedet det siste halve året tyder på at flere av disse utviklingstrekkene er forsterket.» Med utgangspunkt i fremskrivninger for husholdninger og foretak ble det presentert fremskrivninger av bankenes fremtidige inntjening. I sammendraget heter det avslutningsvis: «Gitt de makroøkonomiske utviklingstrekkene og det konjunkturbildet vi ser konturene av, viser imidlertid fremskrivingene at bankene vil stå overfor store utfordringer når det gjelder å opprettholde inntjeningen og soliditeten på et tilfredsstillende nivå.»

I annet halvår 1998 ble norsk økonomi rammet av den internasjonale uroen. I Finansielt utsyn for annet halvår 1998 fremholdes det innledningsvis i sammendraget: «Renteoppgangen det siste halvåret og svakere vekstutsikter både internasjonalt og i Norge har medvirket til at kredittveksten har avtatt. Etter Norges Banks vurdering er en slik avdemping av kredittveksten nødvendig. Lavere kredittvekst bidrar til en mer balansert utvikling i finansinstitusjonene og hindrer for stor gjeldsoppbygging i privat sektor. Dette begrenser faren for fremtidige tap. Renteoppgangen fører imidlertid til at det blir mer krevende for husholdninger og foretak å betjene renter på eksisterende gjeld. På kort sikt vil økt rentebelastning og svakere økonomisk vekst trolig føre til at bankenes tap på utlån vil øke noe i forhold til de lave tapene vi har sett de siste årene.»

I rapporten for første halvår 1999 pekte Norges Bank på at: «...sterkt konkurransepress i finansnæringen sammen med utsikter til et markert konjunkturomslag i norsk økonomi, med økt kredittrisiko og forventninger om økte utlånstap, representerer derfor en betydelig utfordring for bankene.» Man pekte også på at uroen i de internasjonale finansmarkedene hadde avtatt og at aksjekursene i USA kunne være overvurdert. En korreksjon ville ha betydelige internasjonale smitteeffekter. Økt kredittrisiko og utsikter til høyere tap tilsa at en del institusjoner måtte iverksette tiltak for å styrke inntjeningen og bedre soliditeten. Likviditetsrisikoen knyttet til bankenes utenlandsfinansiering ble fortsatt ansett som stor selv om veksten i utenlandsgjelden hadde avtatt og løpetiden blitt lengre.

Det markerte konjunkturutsagnet i norsk økonomi uteble selv om aksjekursene i USA falt kraftig og smittet over på det norske aksjemarkedet. I 2000 og 2001 dreide derfor bekymringen i rapporten igjen over på økende kredittvekst både hos foretak og husholdninger. Det var særlig risiko knyttet til utlåningen til foretakene. Bankenes resultater ble bedret, men med sterk utlånsvekst ble likevel soliditeten i deler av banknæringen svekket.

Med lavere økonomisk vekst ble bankenes resultater svakere utover i 2002. I Finansiell stabilitet 2002/2 pekes det på at bankene var godt rustet til å møte eventuelt svakere økonomisk utvikling. Den negative utviklingen fortsatte inn i 2003 med en del større tap i bankene knyttet til blant annet svindelen i finansieringsselskapet Finance Credit og oppdrettsnæringen.

Allerede i Finansiell stabilitet 2003/2 ble utsiktene for finansiell stabilitet igjen vurdert som lysere. Fokuset ble dreid tilbake igjen mot den fortsatte gjeldsoppbyggingen i

husholdningssektoren. Rapportene understreket stadig sterkere sammenhengen mellom husholdningenes gjeld, boligpriser og foretakenes gjeld. Dersom boligprisene skulle falle som et resultat av for eksempel en normalisering av rentenivået, var det ikke ventet store tap på boliglån. Husholdningene ville nok klare å betjene gjelden, blant annet på grunn av et omfattende sosialt sikkerhetsnett i Norge. Som følge av boligprisfall ville imidlertid husholdningene øke sin sparing, og den reduserte etterspørselen ville ramme foretakenes inntjening. Det var derfor på foretakslån bankene ville ta tap.

Rapportene inneholdt etter hvert mer analyser av husholdningene og boligmarkedet, jf V. 2.6. En egen modell for boligprisene, som ble presentert i Finansiell stabilitet 2006/2, viste at veksten i boligprisene hadde vært sterkere enn det som kunne forklares med en enkel modell. Usikkerheten med denne type beregninger ble imidlertid understreket. I rapportene gikk man aldri så langt som å si at det var en boble i boligmarkedet, men husholdningenes sårbarhet ved et fall i boligprisene ble sterkt understreket. Det lengste man gikk i å antyde boble fra Norges Banks side var da sentralbanksjef Gjedrem i sin årstale i februar 2007 sa at: «Boligmarkedet kan nå være preget av eufori.» Som vanlig i en konjunkturoppgang økte også inntjeningen både i næringslivet og i bankene. Utsiktene for finansiell stabilitet ble derfor hele tiden karakterisert som tilfredsstillende.

Til tross for bekymring over gjeldsøkningen i husholdningene og oppgangen i boligprisene inneholdt ikke rapportene før den siste finanskrisen konkrete forslag til hvordan man kunne redusere denne risikoen. Ordet makrotilsynsvirkemidler var fortsatt ikke oppfunnet i 2007. Norges Banks årlige budsjettbrev, der totaliteten i den makroøkonomiske politikken ble vurdert i forbindelse med Regjeringens forslag til statsbudsjett, ble avvirket fra og med 2001, jf V.2.4. Utad sa Norges Bank heller ikke klart fra om hvordan skattesystemet kunne være en viktig faktor for den vedvarende boligprisoppgangen, eller om hvordan det burde endres for å dempe boligefterspørselen. I forbindelse med beslutningen om å fjerne fordelsbeskatningen av bolig fra 2005 skrev man i Finansiell stabilitet 2004/2 (s. 18) at: «Forventninger om lettelser i beskatningen av boliger kan også ha virket inn» (på den sterke boligprisveksten). Videre ble det påpekt at: «På lengre sikt kan den sterke veksten i boligpriser og gjeld i mange land være et usikkerhetsmoment.»

Fremover mot 2008 ble det i rapportene økende fokus på den internasjonale situasjonen. Ubalansene i USAs økonomi og i verdenshandelen ble tidlig trukket frem som usikkerhetsmoment, men slike forhold ble mindre synlige i en konjunkturoppgang som verdensøkonomien var inne i fra 2003. I Finansiell stabilitet 2005/1 skrev man i forbindelse med de globale ubalansene at: «Det er potensiale for betydelig uro i valuta- og verdipapirmarkeder dersom vurderingen av hvor lenge de kan opprettholdes endres raskt.» De spesielle forhold knyttet til «skyggebanker» og nye finansielle instrumenter i USA, som til sist utløste krisen, ble ikke berørt i rapportene. Disse forholdene ble for øvrig heller ikke berørt i andre lands rapporter før krisen. Nye instrumenter for overføring av kredittrisiko ble berørt i en artikkel om CDOer<sup>221</sup> i PEK i 2006.<sup>222</sup> De svakhetene som senere ble avdekket ved

<sup>221</sup> Collateralized Debt Obligation (CDO): Gjeldsinstrument med sikkerhet i en verdipapir- eller låneportefølje.

<sup>222</sup> Rakkestad, Ketil Johan og Sindre Weme, «CDO-er: Nye muligheter for å investere i kredittmarkedet», PEK 2006/2.

dette produktet var naturlig nok ikke et tema i artikkelen. På generelt grunnlag ble det pekt på at: «...overgangen fra bankdominerte markeder til mer markedsbaserte finansielle systemer, som fremveksten av CDOer bidro til, hadde ført til nye utfordringer, i første rekke gjennom økt fare for raskere spredning av kriser og spredning utover bankverdenen. Bedre risikodiversifisering og mer omfattende smittemuligheter er med andre ord to sider av samme sak.»

Så sent som i Finansiell stabilitet 2008/1 ble utsiktene for finansiell stabilitet i Norge karakterisert som tilfredsstillende, til tross for den begynnende krisen internasjonalt. På de fleste områder ble det pekt på at risikoen var økt siden forrige rapport. At utsiktene likevel ble karakterisert som tilfredsstillende ble begrunnet med at: «Flere år med høy inntjening gjør at bankene er godt skodd til å møte en periode med internasjonal uro og svakere resultater.»

## **2.9 Pengepolitikk og finansiell stabilitet**

Det ble tidlig i arbeidet med finansiell stabilitet lagt vekt på sammenhengen mellom prisstabilitet og finansiell stabilitet. I Koordineringsutvalgets mandat av 22.05.97 het det blant annet:

«Koordineringsutvalget skal sørge for samordning av bankens virksomhet i penge- og valutapolitiske spørsmål og spørsmål knyttet til finansmarkeder og betalingssystemer.»

I tillegg til Koordineringsutvalget eksisterte det før 1997 også en uformell gruppe som drøftet aktuelle pengepolitiske spørsmål som bakgrunn for sentralbanksjefens beslutninger om blant annet virkemiddelbruken. Også FIMs ledelse deltok i denne gruppen. I 1996 foreslo FIM å opprette et eget utvalg også for finansiell stabilitet, ledet av visesentralbanksjefen og med medlemmer fra relevante avdelinger.<sup>223</sup> Forslaget fikk ikke tilslutning i Norges Banks toppledelse og ble ikke fremmet senere.

For å klargjøre den uformelle pengepolitiske gruppens rolle i forhold til Koordineringsutvalget og ledergruppen presenterte direktør Jan F. Qvigstad (O-I) i notat av 12.10.97 forslag til mandat og sammensetning. I samsvar med forslaget besluttet sentralbanksjef Storvik at en formell Pengepolitisk gruppe skulle bestå av sentralbanksjef, visesentralbanksjef, de to områdedirektørene i O-I og områdedirektøren i O-II, samt lederne for ØKA og MOA. Ved behov kunne også andre møte. I tillegg til at O-IIs deltakelse sikret at forhold i tilknytning til finansiell stabilitet ble brakt inn i den pengepolitiske beslutningsprosessen, var deltagelsen i Pengepolitisk gruppe nyttig for O-IIs arbeid med finansiell stabilitet. Etter at Koordineringsutvalget ble nedlagt i 2000 ble koordineringen av arbeid med finansiell stabilitet og prisstabilitet i stor grad ivaretatt gjennom O-IIs/FSTs deltakelse i den pengepolitiske beslutningsprosessen.

Ved sin tiltredelse som sentralbanksjef i januar 1999 signaliserte Gjedrem en mer fleksibel tolkning av fastkurspolitikken. «Vi må ikke se oss blinde på den daglige noteringen av valutakursen», men heller «ha øye for de grunnleggende forutsetningene for kursstabilitet over tid. Disse forutsetningene er en pris- og kostnadsvekst ned mot den stigningen

---

<sup>223</sup> FIMs dimensjoneringsnotat av 02.05.96.

eurolandene sikter mot og at renten ikke settes så høyt at pengepolitikken bidrar til nedgangstider av en art som kan svekke tilliten til kronen».<sup>224</sup>

Dette signaliserte at det var rom for skjønnsutøvelse i pengepolitikken og at Norges Bank i mindre grad enn tidligere ville reagere automatisk på kursbevegelser. Rentebeslutninger ville i større grad kunne tas av Hovedstyret i plenum. I hovedstyremøtet 19.05.99 vedtok man derfor en endring av rentebeslutningsprosedyren. Norges Bank skulle fra nå publisere datoene for Hovedstyrets møter der pengepolitikken ville stå på dagsorden. Vedtak om renteendring ville normalt bli fattet på disse møtene.<sup>225</sup> Hovedstyret hadde også faste møter mellom rentemøtene, der blant annet administrative saker, finanssektorsaker og saker med tilknytning til oljefondet ble behandlet.

De faste rentemøtene ga også rom for å trekke hensynet til finansiell stabilitet inn i rentebeslutningen. Rentens betydning både for oppbygging av finansielle ubalanser og for utløsning av kriser var vel kjente fra den norske bankkrisen 10 år tidligere. I en artikkel i Norges Banks skriftserie nr. 28 (1999), «Sentralbanken i forandringens tegn», som ble gitt ut i forbindelse med at Kjell Storvik gikk av som sentralbanksjef ved årsskiftet 1998/99, het det:<sup>226</sup>

«Et viktig berøringspunkt mellom monetær og finansiell stabilitet er formuesprisene. Målsettinger om prisstabilitet defineres i dag kun ut fra priser på varer og tjenester. For finansiell stabilitet er derimot formuesprisene spesielt viktige. Sterk prisvekst på boliger og andre eiendommer og rask kursøkning i aksjemarkedet med påfølgende kollaps utgjør en stor trussel mot bankers sikkerheter og kan lede til finansiell ustabilitet. Det er derfor blitt foreslått at stabile formuespriser bør inngå som et eget mål for de pengepolitiske myndigheter.»

I brevet av 17.12.99 til Finansdepartementet om oppfølging av Stortingets behandling av Smith-kommisjonens rapport ble følgende uttalt om forholdet til pengepolitikken:

«Målet om finansiell stabilitet står i gjensidig avhengighetsforhold til målet om stabilitet i priser og valutakurs. Erfaringene har vist hvordan monetær ustabilitet kan forstyrre den finansielle stabiliteten, mens ustabilitet i det finansielle systemet gjør utformingen og gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken vanskelig. Banken vil unngå brå kast i rentesettingen. Det vil også redusere muligheten for gjeldsoppbygging som svekker robustheten i det finansielle systemet. Finansielle indikatorer er et fast tema i den månedlige virkemiddelvurderingen.»

FSTs innspill til renteprosessen bestod av strukturell og konjunktorell informasjon om det finansielle systemet og om finansielle balanser til husholdninger og foretak. Slik informasjon var nyttig for å vurdere den videre utvikling i produksjon og inflasjon. Det var også positivt å bringe slike forhold inn i renteprosessen for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet om sårbarheter i det finansielle systemet. Med sitt kjennskap til finansiell sektor kunne FST også

---

<sup>224</sup> Jf Årstalen 1999.

<sup>225</sup> Jf Kleivset, Christoffer, «Fra fast valutakurs til inflasjonsmål. Et dokumentasjonsnotat om Norges Bank og pengepolitikken 1992-2001», Norges Bank Staff Memo 2012/30.

<sup>226</sup> Jf artikkelen «Finansiell stabilitet – et viktig mål for sentralbanken», Arild J. Lund og Jon A. Solheim.

bidra med vurderinger av hvordan bankene kunne tenkes å reagere på renteendringer (transmisjonsmekanismen). Det analytiske grunnlaget for disse bidragene ble videreutviklet over tid, jf V.2.6.<sup>227</sup> I arbeidet med prognosene var det hele tiden et visst samarbeid ved at FSTs satellittmodeller til beregning av husholdningenes gjeld og formue ble benyttet til beregning av husholdningenes disponible inntekt. Når det ble publisert prognoser for boligprisene i Pengepolitisk rapport, var disse i stor grad basert på metoder utviklet i FST.

De interne prosessene omkring rentefastsettelsen ble lagt om sommeren 1999. Etter mønster fra Bank of England ble det startet opp en såkalt faktapresentasjon før hvert rentemøte, der saksbehandlere fra ulike avdelinger presenterte de nyeste dataene fra sitt felt. O-II/FST var med fra første stund. I O-IIs notat av 06.04.01 om innspill til utformingen av pengepolitikken ble det understreket at det å gi innspill til virkemiddelvurderingen var et av de viktigste målene for områdets overvåkingsvirksomhet. Hvilken pengepolitikk (rentenivå) var optimal ut fra hensynet til finansiell stabilitet på kort og lang sikt? Med flytende valutakurs behøvde man ikke innrette pengepolitikken bare etter valutakursmål. O-IIs/FSTs bidrag i virkemiddelvurderingen ville omfatte følgende innspill:

- Tekstbidrag til virkemiddelnotatet.
- Bidrag til faktapresentasjonen.
- Innspill til virkemiddelvurderingen.
- Innspill til strateginotatene.
- Notatet Indikatorer for finansiell stabilitet.

«Innspill til virkemiddelvurderingen» var en skriftlig tilråding fra O-II/FST til Pengepolitisk avdeling ved hvert rentemøte om hva renten burde være ut fra hensynet til finansiell stabilitet. Denne tilrådingen ble også sendt til sentralbanksjefene. Tilrådingen bestod i hovedsak av en gjennomgang av de siste indikatorene, og en vurdering av om disse avvek fra vurderingene gjort i siste rapport om finansiell stabilitet. Rentevurderingen var todelt, en langsiktig og en kortsiktig. Den langsiktige bestod i en vurdering av hva renten burde være ut i fra behovet for å korrigere utviklingen i gjeld og formuespriser. I all hovedsak var konklusjonen på denne langsiktige vurderingen frem til finanskrisen i 2008 at renten burde vært høyere for å bremse en for sterk utvikling i disse størrelsene. Den kortsiktige vurderingen fokuserte på forhold i finansiell sektor som tilsa at renten ikke ble satt opp akkurat da, eller til og med tilsa rentesenkning. Rett etter terrorangrepene 11.09.01 ble det tilrådd ikke å øke renten ut fra de spesielle forholdene som de dagene preget finansmarkedene. FST argumenterte også mot den omstridte renteøkningen i juni 2002 ut fra samme kortsiktige hensyn. Begrunnelsen den gang var avsløringen av regnskapsskandalen i det amerikanske teleselskapet WorldCom, som på den tiden skapte uro i finansmarkedene.

Et eksempel på et typisk innspill fra FST til renteprosessen kan være følgende til rentemøtet 23.01.02:

---

<sup>227</sup> Jf «Finansiell stabilitet, formuespriser og pengepolitikk», foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem, Centre for Monetary Economics/BI, 03.06.03; «The macroprudential approach to financial stability», keynote address by Governor Svein Gjedrem at conference by Oesterreichische Nationalbank, 12.05.05 og Haugland, Kjersti og Birger Vikøren, «Finansiell Stabilitet og pengepolitikk – teori og praksis», PEK 2006/1.

«Vi har til de to foregående virkemiddelvurderingene lagt til grunn at den mer avdempete økonomiske veksten som ble lagt til grunn i forrige inflasjonsrapport ville føre til en tilstrekkelig avdemping av veksten i kreditt og boligpriser til å sikre finansiell stabilitet på lang sikt. Selv om veksten i foretakenes gjeld fortsetter å gå ned, er det vår vurdering at samlet sett har det bare funnet sted en svært beskjeden avdemping. Særlig vil fortsatt høy gjeldssetting i husholdningene over tid være bekymringsfull. Todelingen mellom foretak og husholdninger har forsterket seg.

Siden forrige virkemiddelrunde er renten senket med 50 punkter. Denne senkningen vil isolert sett gjøre det enda vanskeligere å få til en nødvendig avdemping i veksten i kreditt og formuespriser. Informasjonen som er kommet siden forrige virkemiddelvurdering gir samlet sett ikke grunnlag for å si at behovet for tiltak med sikte på å bremse veksten i kreditt og formuespriser er redusert. Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det derfor nå viktig å unngå ytterligere rentesenkning.

Finansmarkedene både internasjonalt og i Norge har normalisert seg ytterligere. Både problemene i Argentina og konkursen i det amerikanske selskapet Enron har så langt gitt mindre smitte enn det var grunn til å frykte. Sannsynligheten for at det skal oppstå en situasjon der det vil kunne være aktuelt å senke renten for på kort sikt å sikre tilliten til det finansielle system synes å være redusert.»

O-IIs/FSTs skriftlige råd om rentesettingen vektla kun hensynet til finansiell stabilitet. Dette ble ikke avveid mot hensynet til å nå inflasjonsmålet. Vurderingen var at det ville bli svært ressurskrevende for FST å begi seg inn på en slik avveining. I møtene der renterådene fra FST og PPO ble diskutert med sentralbankledelsen kunne FSTs representant selvsagt gi uttrykk for et helhetssyn på rentesettingen. Det var ingen prosesser internt i FST med sikte på å forankre et slikt helhetssyn. I en intern gjennomgang av FSTs bidrag i renteprosessen i desember 2003 signaliserte sentralbanksjefen at det ville være ønskelig at FSTs representanter i renteprosessen også kom med et helhetssyn på renten. De skriftlige innspillene kunne fortsatt være avgrenset til å omhandle kun vurderinger av relevans for finansiell stabilitet. Dette førte etter hvert til at det ble en diskusjon av dette helhetssynet også internt i FST. FSTs rentesyn ble ikke presentert for Hovedstyret. Argumentene som FST trakk frem ble innarbeidet i sentralbanksjefens innstilling til Hovedstyret. FST deltok ofte i de presentasjonene om den økonomiske situasjonen som ble holdt for Hovedstyret før rentemøtene.

## **2.10 Ble finansiell stabilitet vurderinger tatt hensyn til i pengepolitikken?**

Norges Bank var tidlig ute med forsøkene på å se pengepolitikken og finansiell stabilitet i sammenheng. Dette ble også bemerket av det eksterne ekspertpanelets gjennomgang i 2005, jf V.2.7.

«The panel also previously noted that the interlinkage between financial stability and monetary policy is more clearly recognized in Norway than in some other countries through the consideration of financial stability implications in the monetary policy decision making process, through the analysis of the implications of financial sector developments for the inflation outlook, and in the FSR and the Inflation Report. This continues to be a strength of the financial sector stability work of the Norges Bank.»

Det har vært en løpende diskusjon i Norges Bank om og eventuelt hvordan hensynet til finansiell stabilitet skal påvirke rentesettingen. I den grad finansielle ubalanser direkte påvirket inflasjonen i prognoseperioden ble det tatt hensyn til i Norges Banks rentesetting. De første årene på 2000 tallet ble renten senket, og lå lenge på et svært lavt nivå. Med kontinuerlig relativt sterk vekst i gjeld og boligpriser var det ikke rart de langsiktige tilrådingene fra FST nesten alltid tilsa økt rente. Samtidig var inflasjonen i denne perioden lavere enn inflasjonsmålet slik at det også var argumenter for en enda lavere rente.

I en tale i juni 2003 sa sentralbanksjef Gjedrem:<sup>228</sup>

«Det kan være flere grunner for at vi ikke bør legge en særskilt vekt på finansielle ubalanser i gjennomføringen av pengepolitikken. For det første kan det ta lang tid før de utløses. Usikkerheten knyttet til utviklingen langt frem er stor.

Videre vil det ofte være vanskelig å fastslå med tilstrekkelig sikkerhet om finansielle ubalanser er under oppbygging. Det er også vanskelig å fastslå størrelsen på ubalansene og hvor raskt de vil bli utløst. Det er ikke gitt at en renteendring i tilstrekkelig grad demper oppbyggingen av finansielle ubalanser. Vi skal ikke se bort fra at det i enkelte tilfeller trengs svært store renteendringer. Kostnadene kan i så fall bli store.»

Holdningen ble myket opp over tid. I Pengepolitisk rapport 2004/2 ble det annonsert at horisonten for å nå inflasjonsmålet ble endret fra 2 år til 1-3 år. En grunn til at det kunne være ulike vurderinger av hva rentenivået burde være, ut fra hensynet til inflasjon og hensynet til finansiell stabilitet, var åpenbart at finansiell stabilitetsvurderingene gjerne hadde en lengre tidshorisont. En lengre tidshorisont for når man skal nå inflasjonsmålet ville gjøre det enklere å forene de to hensynene. I 2005 begynte Norges Bank, som en av de første sentralbankene i verden, å publisere prognoser for utviklingen i styringsrenten. I den forbindelse ble det også stilt opp et sett kriterier for hva som var en god rentebane. Ett av kriteriene var knyttet til forhold av spesiell betydning for finansiell stabilitet:

«Rentesettingen må også sees i lys av utviklingen i eiendomspriser og kreditt. Store svingninger i disse størrelsene kan i sin tur gi en kime til ustabilitet i etterspørsel og produksjon på noe lengre sikt.»

Utenfor Norges Bank var det flere som argumenterte for å legge større vekt på finansiell stabilitet i rentesettingen, herunder flere makroanalytikere. I Norges Bank Watch-rapporten fra 25.09.01 ble Norges Bank oppfordret til å legge større vekt på formuesprisene. Det ble foreslått en politikk i to stadier. Det første stadiet var dagens fleksible inflasjonsmål. Det andre stadiet innebar at en i spesielle tilfeller, på grunnlag av utviklingen i kreditt og formuespriser, overstyrte signalene som ble gitt av den normale bruken av inflasjonsmålet.

Ekstern kommunikasjon om finansiell stabilitet var underordnet den eksterne kommunikasjon om pengepolitikken. Som vist foran var det en diskusjon eksternt om pengepolitikken og

---

<sup>228</sup> «Finansiell stabilitet, formuespriser og pengepolitikk», foredrag av sentralbanksjef Gjedrem, Centre for Monetary Economics/BI, 03.06.03.

finansiell stabilitet. Norges Bank hadde ikke fullstendig avvist å ta hensyn til finansiell stabilitet i rentesettingen. Skulle Norges Bank gi uttrykk for sterk bekymring over finansielle ubalanser kunne dette risikere å utløse forventninger om renteøkning, noe som umiddelbart ville slå ut i appresiering av den norske kronen. Dette førte nok i noen grad til at bekymringen over finansiell stabilitet kunne bli tonet noe ned i rapporten Finansiell stabilitet i forhold til i de interne renteinnspillene.

### 3. Lovendringer av relevans for finansiell stabilitet

#### 3.1 Finansiell stabilitet i sentralbankloven

Dersom Norge hadde blitt medlem av EU og ØMU høsten 1994, ville det trolig vært nødvendig å foreta enkelte endringer i sentralbanklovens § 2 om forholdet til statsmyndighetene. Etter 1993 ble det bare foretatt enkelte mindre endringer i sentralbankloven av betydning for arbeidet med finansiell stabilitet.

I 1998 foreslo Finansdepartementet (høringsbrev av 05.02.98) å endre sentralbanklovens § 28 slik at Finansdepartementets årlige omtale i Kredittmeldingen til Stortinget om Norges Banks virksomhet kunne begrenses fra årlig rapportering til rapportering en gang hver stortingsperiode. Hyppigere rapportering kunne skje dersom særlige grunner tilsa det. I høringsuttalelsen av 01.04.98 fremholdt Norges Bank at det burde klargjøres at årsberetning, årsregnskap og Representantskapets uttalelse om Hovedstyrets protokoller fortsatt skulle fremlegges årlig til Stortinget, men uten at det nødvendigvis var noen nærmere omtale fra Finansdepartementet. En slik oversendelse, sammen med de årlige kredittmeldingene, hadde for Norges Banks vedkommende en funksjon som ledd i Stortingets tilsyn med rikets pengevesen. Det ble påpekt at i den internasjonale diskusjon om sentralbankens rolle og uavhengighet ble rapportering til de parlamentariske organer ansett å være et vesentlig ledd i å sikre demokratisk kontroll og ansvar. I forarbeidet til lovforslaget støttet Finansdepartementet Norges Banks ønsket klargjøring, som også ble vedtatt. Til tross for lovendringen har Norges Banks virksomhet fortsatt blitt omtalt hvert år i den årlige Kredittmeldingen til Stortinget.

I forbindelse med behandlingen av Smith-kommisjonens granskingsrapport fra 1998 (jf IV.6.2), var det en viss diskusjon i Norges Bank om man burde anmode Finansdepartementet om endringer i sentralbankloven slik at den bedre gjenspeilet ansvaret for finansiell stabilitet.<sup>229</sup> Sentralbankloven inneholdt ingen direkte referanse til finansiell stabilitet. Dette ansvaret ble derfor knyttet til formuleringer i sentralbanklovens § 1 om effektive betalingssystemer og overvåking av penge-, kreditt- og valutamarkedene og i § 3 om sentralbankens ansvar for informasjon og uttalelser. Norges Bank tok imidlertid ikke opp dette spørsmålet i sin høringsuttalelse av 17.12.99 om Smith-kommisjonens rapport. Hovedoppfatningen var at sentralbankloven samlet sett ga Norges Bank betydelig selvstendighet, og at man kunne utøve ansvaret for finansiell stabilitet innenfor gjeldende lov. Spørsmålet om en mer presis formulering av Norges Banks ansvar for finansiell stabilitet er ikke blitt reist senere.

---

<sup>229</sup> Referat fra møtet i Koordineringsutvalget 06.10.99.



Stortinget vedtok flere endringer i sentralbankloven i 2003. Endringene var initiert av forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen.<sup>230</sup> Et viktig mål med forslagene var å øke Norges Banks uavhengighet fra de politiske myndigheter i sin virksomhetsutøvelse. Forslagene ble ikke vedtatt, men Regjeringen erklærte at den ville komme tilbake til Stortinget med vurderinger av enkelte sider ved lovverket. De fleste endringene i sentralbankloven som til slutt ble vedtatt av Stortinget gikk på oppnevningspraksis og habilitetsreglene for Hovedstyret og kravene om informasjon rundt pengepolitikken. Det ble bestemt at praksis med at hovedstyremedlemmene (utenom sentral- og visesentralbanksjef) skulle bli oppnevnt etter forslag fra partigruppene i Stortinget skulle opphøre. Videre ble det i samband med drøftingen av Kredittmeldingen innført åpen høring i Stortingets finanskomité, der sentralbanksjefen skulle redegjøre for og svare på spørsmål om penge- og finansmarkedspolitikken. Både endringen i oppnevningsprosedyrene og den faste høringen i Stortinget bidro til å styrke Norges Banks uavhengighet.

I 2003 ble det foretatt en endring i sentralbanklovens § 22 om kreditt og innskudd fra andre enn banker som var viktig for finansiell stabilitet. Etter forslag fra Finansdepartementet vedtok Stortinget at kreditt til og innskudd fra andre enn banker bare skulle gjelde andre foretak i finansiell sektor enn banker. I sin begrunnelse viste departementet til at næringslivslån burde ytes av det alminnelige bankvesen og ikke av sentralbanken. Videre ble det påpekt at sentralbanken har viktige oppgaver i forhold til å bevare finansiell stabilitet. Dette tilsa at Norges Bank fortsatt burde kunne yte kreditt til andre foretak i finansiell sektor i tilfeller der det var nødvendig for å hindre eller begrense finanskriser, blant annet i form av svekket finansiell infrastruktur eller tilbud av finansielle tjenester. Vedtaket var i samsvar med Norges Banks gjeldende praksis, og ingen næringslivslån var blitt bevilget i henhold til sentralbankloven av 1985. I 2003 ble det også lovfestet at Norges Bank ikke skal kunne yte kreditt direkte til staten (ny § 18). Forbudet omfattet ikke kjøp av statspapirer i annenhåndsmarkedet. Norges Bank støttet alle endringsforslagene til Finansdepartementet (brev av 11.02.03), og uttalte følgende om kreditt direkte til staten: «Av hensyn til pengepolitikkenes troverdighet er det ønskelig med klare skranker mot at staten kan finansiere seg gjennom seddelmonopolet.»

### **3.2 Valutareguleringen og penge- og kredittloven**

Penge-, kreditt- og valutareguleringene ble i hovedsak avvirket i løpet av 1980- og 1990-tallet. Norges Bank sluttet seg i høringsuttalelse av 21.02.97 til et forslag fra Finansdepartementets om at penge- og kredittloven og lov om valutaregulering ble opphevet og at hjemlene ble overført til sentralbankloven. Dette ble først gjennomført ved oppfølgingen av Ot.prp. nr. 81 (2002-2003), «Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven». Enkelte bestemmelser ble videreført i andre lover. For eksempel ble valutareguleringslovens regulering av valutaveksling og betalingsformidling med utlandet videreført i form av et nytt kapittel 4a i finansieringsvirksomhetsloven. Det ble også tatt inn en generell hjemmel om beskyttelsestiltak i sentralbankloven (§28):

---

<sup>230</sup> Dokument nr. 8:52 (2001-2002)

«Ved kapitalbevegelser til og fra utlandet som kan føre til store problemer med betalingsbalansen eller vesentlige forstyrrelser i kapitalmarkedene, kan Kongen innføre nødvendige beskyttelsestiltak i form av penge-, kreditt- eller valutaregulering eller lignende tiltak. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak».

Også valutaposisjonsreguleringen ble opprettholdt, selv etter at det i 2000 ble innført kapitalkrav for finansinstitusjoners markedsrisiko, inklusive valutarisiko. Denne kvantitative reguleringen innebar at en institusjons åpne nettoposisjon i hver enkelt utenlandsk valuta ikke kunne utgjøre mer enn 15 prosent av institusjonens ansvarlige kapital. Den samlede netto valutaposisjon (herunder posisjoner i norske kroner) kunne ikke utgjøre mer enn 30 prosent av institusjonens ansvarlige kapital. (Kapitalkravforskriften av 14.12.2006 nr. 1506 § 38-4). Valutaposisjonsreguleringen gjaldt fortsatt ved utgangen av 2014, og Norge er ett av få land i EØS som har opprettholdt den. Den har imidlertid hatt liten praktisk betydning på grunn av kapitalkravene for markedsrisiko. I 2000 ble tilsynsansvaret for valutaposisjonsreguleringen overført fra Norges Bank til Kredittilsynet.

Emisjonsforskriften regulerte utstedelse av obligasjoner og sertifikater og påla Norges Bank kontrolloppgaver. I diskusjonen om oppheving av penge- og kredittloven ble det konkludert med at emisjonsaktiviteten kunne bli tilfredsstillende regulert gjennom verdipapirloven og børsloven med tilhørende forskrifter.<sup>231</sup> Emisjonsforskriften av 27.02.89 ble betydelig endret 20.12.96. Endringen innebar avvikling av at Norges Bank skulle godkjenne emisjoner av obligasjoner og sertifikater før utlegging.<sup>232</sup> På grunn av lempeligere beskatning av kursgevinster enn av renteinntekter ønsket Finansdepartementet å begrense muligheten for å legge ut papirer til underkurs inntil nye skatteregler for obligasjoner var kommet på plass. Det ble fastsatt forskrift om emisjonskurs og meldeplikt ved utskrivning av ihendehaverobligasjoner. Den nye forskriften, som også gjaldt lån opptatt i utlandet av norske låntakere, medførte at emisjonsstatistikken kunne utvides med data for norske emisjoner i utlandet. Norges Bank gjennomførte månedlige kontroller av innsendte opplysninger om underkurs.

Etter disse endringene hadde emisjonskontrolloppgavene bare skattemessig begrunnelse. Norges Bank fant at det ikke var en naturlig sentralbankoppgave å drive emisjonskontroll av skattemessige årsaker, og anmodet ved flere anledninger Finansdepartementet om å endre/fjerne emisjonsforskriften.<sup>233</sup> Norges Bank kritiserte også begrensningen av adgangen til å legge ut underkursobligasjoner fordi den kunne hindre muligheten for å utvide eksisterende låneserier i situasjoner med stigende markedsrenter. Lånene kunne dermed bli for små til å bli attraktive for investorer. Da Norges Banks statistikkoppgaver ble overført til Statistisk sentralbyrå i mai 2007, hadde heller ikke sentralbanken lenger tilgang til den nødvendige informasjon for å drive slik kontroll. Fra 01.01.14 ble det innført realisasjonsbeskatning for renteelementet i under-/overkursobligasjoner slik at den

<sup>231</sup> Evjen, Snorre, «Opphevelse av penge- og kredittlovens emisjonsforskrift», PEK 1997/1.

<sup>232</sup> FOR 1996-12-20 nr. 1247: Forskrift om emisjonskurs og meldeplikt ved utstedelse av ihendehaverobligasjoner m.v.

<sup>233</sup> Blant annet i brev til Finansdepartementet av 08.12.06 og 08.05.07. Se også: «Høring - endringer i emisjonsforskriften - utvidelse av åpne lån til underkurs», Norges Banks brev av 12.01.12 til Finansdepartementet.

skattemessige forskjellsbehandlingen av slike obligasjoner ble fjernet. Det var dermed ikke lenger noen grunn til å ha forbud mot utstedelse av obligasjoner til underkurs. Følgelig ble også emisjonsforskriften, og dermed også Norges Banks formelle ansvar for emisjonskontrollen, opphevet fra samme tidspunkt.<sup>234</sup>

#### 4. Norges Banks innskudds- og låneordninger

Som omtalt i kapitlene III og IV har Norges Banks innskudds- og låneordninger flere formål. De generelle ordningene skal bidra til implementeringen av sentralbankens pengepolitiske beslutninger (rentebeslutninger), og bidra til finansiell stabilitet ved å ivareta Norges Banks funksjon som oppgjørsvirksomhet. S-lån inngår i sentralbankens rolle som långiver i siste instans (lender of last resort, LLR), og ytes under visse betingelser til enkeltinstitusjoner når mangel på finansiering truer den finansielle stabilitet.

Sikkerhet for lån i sentralbanken er viktig for å begrense sentralbankens risiko. Hva som godtas som sikkerheter bestemmer bankenes lånemuligheter. Dette er særlig viktig for sentralbankens håndtering av kriser. Ekstraordinær likviditetstilførsel er definert som tilførsel utover det som kan ytes via Norges Banks ordinære låneordninger, D-lån og F-lån, mot ordinær sikkerhetsstillelse. Hva som godtas som ordinære sikkerheter har vært et viktig politikkspørsmål også i finansiell stabilitets sammenheng.

Som omtalt i kapittel IV ble alle krav om sikkerhet for lån fjernet som følge av valutakrisen i 1985-86. Etter flere år med omfattende sentralbankfinansiering av bankene ble lånene betydelig redusert i 1994, og kravet til deponering av sikkerhet for sentralbanklån ble gradvis gjeninnført.<sup>235</sup> Fra 01.09.94 ble daglige trekk på D-lån innenfor lånerammen begrenset til bankens fastrenteinnskudd i Norges Bank samme dag, tillagt 4 ganger den sikkerhet banken stilte i form av verdipapirer. Fra 01.09.95 ble det krevd full sikkerhet for D-lån. Som sikkerhet ble godtatt F-innskudd i Norges Bank og verdipapirer som var pantsatt i Verdipapirsentralen (VPS) til fordel for Norges Bank. Verdipapirene skulle være pålydende norske kroner, og de skulle være utstedt eller garantert av staten eller av en kommune, eventuelt utstedt av kredittforetak.

Fra 01.09.96 ble det bestemt at også verdipapirer som var utstedt eller garantert av utenlandske stater, og som var denominert i norske kroner og registrert i VPS, kunne godtas som sikkerhet for D-lån. Verdipapirene måtte være utstedt eller garantert av nasjonalstater innenfor OECD-området, med unntak av stater som hadde reforhandlet sin utenlandske statsgjeld de siste 5 år. Verdipapirene ble ansett å gi sikkerhet tilsvarende 95 prosent av pålydende verdi ved beregningen av sikkerhetskravet (jf Norges Bank Rundskriv nr. 5/23. august 1996). Fra 01.01.97 ble det åpnet for at utenlandske statspapirer (i utenlandsk valuta) registrert i utlandet etter søknad kunne aksepteres som sikkerhet for D-lån. Norges Bank etablerte bilaterale avtaler og rutiner med Sveriges Riksbank og Danmarks Nationalbank for sikkerhetsstillelse av henholdsvis svenske og danske statspapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank. En tilsvarende ordning ble etablert vis a vis den internasjonale

<sup>234</sup> Forskrift om opphevelse av forskrift av 20.12.96 nr. 1247 om emisjonskurs og meldeplikt ved utstedelse av ihendehaverobligasjoner m.v.

<sup>235</sup> Bakke, Bjørn og Håkon Tretvoll, «Sikkerhet for lån i Norges Bank – nytt regelverk», PEK 2005/4.

verdipapirsentralen Euroclear i Brussel. Fra 01.09.99 ble obligasjoner og sertifikater utstedt av norske banker godkjent som sikkerhet i forbindelse med at det ble stilt krav om sikkerhet også for F-lån.

Fra 24.11.97 skjedde oppgjør mellom bankene i Norges Bank kontinuerlig gjennom dagen (intradaglån), og ikke som før bare ved dagens slutt. Det ble derved forskjell mellom D-lån gjennom dagen (intradaglån) og D-lån over natten. D-lån gjennom dagen ble ikke renteberegnet. Begge kunne imidlertid dekket av de samme sikkerhetene, som skulle tilsvare minst 100 prosent for D-lån over natten. Siden bankenes likviditetsbehov normalt vil være større på enkelte tidspunkter gjennom dagen enn over natten, ble D-lånsadgangen gjennom dagen i utgangspunktet satt til 2 ganger verdien av det som var pantsatt til fordel for Norges Bank. Fra 08.06.98 ble D-lånsadgangen gjennom dagen redusert til 1,5 ganger det banken hadde pantsatt, og fra 08.12.98 ble det krevd full sikkerhet også for D-lån gjennom dagen. Ingen av disse endringene medførte noen endringer i bankenes låneadgang over natten. Ved forskriftsendringen 01.09.99 ble dagslån (D-lån) omdøpt til døgnlån,

Behovet for å kunne gjennomføre betalingsoppgjørene i Norges Bank er et viktig hensyn ved vurdering av hvilke sikkerheter som skal aksepteres. Da kravet om sikkerhet for alle lån ble gjeninnført, var det en viss usikkerhet knyttet til om bankene hadde en tilstrekkelig beholdning av obligasjoner som tilfredsstilte gjeldende regler for pantsettelse. I forbindelse med innføringen av kontinuerlig oppgjør for bankene 24.11.97 ble det samtidig innført en ekstraordinær låneadgang gjennom dagen for banker og filialer, E-lån, for å sikre gjennomføringen av særskilte betalingsoppgjør fastsatt av Norges Bank. Dette gjaldt verdipapiroppjøret (basert på avregningen fra VPS og NOS<sup>236</sup>), masseoppgjøret og oppgjør for bankenes uttak av kontanter og oppgjør i forbindelse med Norges Banks egne handler. E-lånene ble ytet uten sikkerhet, og belastet med et gebyr som motiverte bankene til å unngå å trekke på låneordningen. Beregningsgrunnlaget var det samme som for F-lån. Norges Bank fastsatte en samlet låneramme som en prosentandel av beregningsgrunnlaget. Ordningen opphørte fra 01.06.01 for verdipapiroppjøret og masseoppgjøret. Den ble videreført med reduserte rammer for kontantoppjøret, og uten rammer for oppgjør knyttet til Norges Banks egne handler.<sup>237</sup>

Fra 01.06.01 ble bestemmelsene om lånerammer for D-lån og F-lån i forhold til et gitt beregningsgrunnlag omgjort til beredskapsbestemmelser. Etter dette har bare omfanget av sikkerhet begrenset låneadgangen med mindre Norges Bank fattet særskilt vedtak om begrensninger. I forbindelse med nordiske valutaers deltakelse i Continuous Linked Settlement System (CLS) fra 2003 ble det opprettet en ordning der innskudd i en av de tre sentralbankene kunne benyttes som sikkerhet for intradaglån i en av de andre sentralbankene.<sup>238</sup> Hensikten var å lette bankenes likviditetsstyring.

---

<sup>236</sup> Verdipapirsentralen ASA og Norsk Opsjonssentral AS.

<sup>237</sup> Norges Banks skriftserie nr. 44 (2011).

<sup>238</sup> Rundskriv nr. 4/28.03.03, «Kontantinnskudd i én sentralbank som pant for lån i annen sentralbank».

For å sikre bankene høy nok låneadgang ved overgangen til krav om sikkerhet for alle lån i 1999, ble det åpnet for at også enkelte typer obligasjoner med høyere kreditt- og likviditetsrisiko enn obligasjonene som tidligere hadde vært godkjent kunne brukes som sikkerheter. Norges Bank godtok for eksempel foretaksobligasjoner og obligasjoner utstedt av norske banker og kredittforetak som pant. I årene frem mot 2005 økte bankenes beholdning av obligasjoner mer enn lånebehovene i Norges Bank. Videre ble det gjennomført enkelte endringer i regelverket som følge av at ny lov om finansiell sikkerhetsstillelse åpnet for umiddelbar realisering av pant dersom pantsetter går konkurs, noe som innebar en betydelig risikoreduksjon. For å redusere risikoen knyttet til Norges Banks utlån til bankene ytterligere, ble det i 2005 foreslått blant annet følgende endringer:<sup>239</sup>

- Overgang fra pålydende verdi til markedsverdi av pantsatte papirer ved beregning av bankenes låneadgang. Samtidig ble gjennomsnittlige avkortingssatser for pantet bankene stiller, foreslått redusert fra om lag 16 prosent til litt under 8 prosent.
- Krav om rating (kredittvurdering) for norske foretaksobligasjoner. Slike obligasjoner vil bare kunne benyttes som pant om de får BBB- fra Standard & Poor's eller Baa3 fra Moody's.
- Krav om minste utestående volum på 300 millioner kroner for obligasjonslån utstedt av norske banker og kredittforetak eid av norske banker.
- Kvoten for bankobligasjoner ble gradvis senket fra 50 til 35 prosent.<sup>240</sup>

Forslaget utløste til dels sterke protester fra bankene.<sup>241</sup> Også Kredittilsynet var kritisk.<sup>242</sup> Sparebankforeningen pekte særlig på at minstestørrelse på godkjente obligasjonslån på 300 millioner kroner ville ramme mindre sparebanker hardt, og uttalte:

«Bankene benytter seg i dag i liten grad av muligheten til å låne i Norges Bank. Hovedgrunnen til at bankene stiller verdipapirer som sikkerhet i sentralbanken, er at ubenyttet ramme teller som likvider i forbindelse med oppfyllelse av likviditetskravet. Dersom Norges Bank velger å gjennomføre de tiltakene som foreslås i høringsbrevet, ber vi om at banken tar et initiativ overfor Finansdepartementet for å endre likviditetsreguleringen i tråd med det Banklovkommisjonen har foreslått og som banknæringen har støttet, senest ved fellesbrev fra FNH og Sparebankforeningen til Finansdepartementet datert 13.10.2004.»

Kredittilsynet var også opptatt av konsekvensene for de mindre bankene:

«Forslagenes konsekvenser for finansiell stabilitet i Norge burde vært vektlagt i større grad i høringsbrevet. Det er viktig å se på det totale risikobildet, og ikke kun Norges Banks risiko isolert. Norges Banks forslag har en kostnadsside, og det bør vurderes om gevinsten man

<sup>239</sup> «Forslag til endringer i låneforskriften og i regelverket om bankenes sikkerhetsstillelse», Norges Banks brev av 22.04.05 til Kredittilsynet, Sparebankforeningen og Finansnæringsens Hovedorganisasjon.

<sup>240</sup> Denne såkalte bankkvoten ble satt til 0 i 2012, se Rundskriv nr.1/08.02.12, Retningslinjer for pantssettelse av verdipapirer og fondsandeler som sikkerhet for lån i Norges Bank.

<sup>241</sup> «Forslag til endringer i låneforskriften og i regelverket om bankenes sikkerhetsstillelse – hørings svar fra Sparebankforeningen», 20.06.05.

<sup>242</sup> «Høringsuttalelse til Norges Bank om forslag til endringer i låneforskriften og i regelverket om bankenes sikkerhetsstillelse», Kredittilsynets brev til Norges Bank 31.05.05.

oppnår står i forhold til dette. Konsekvensene forslaget vil medføre for de små bankene er ikke presentert i høringen.»

Det var betydelig møtevirksomhet mellom berørte parter etter høringsrunden. Norges Bank, som allerede i 2001 hadde støttet Banklovkomisjonens forslag om å fjerne det kvantitative likviditetskravet uten at dette hadde blitt fulgt opp av Finansdepartementet, var enig i behovet for å endre likviditetsreguleringen.<sup>243</sup> Før de nye bestemmelsene ble satt i verk varslet Finansdepartementet at det kvantitative likviditetskravet ville bli erstattet med et generelt krav om at bankene må ha nok likviditet til å innfri sine forpliktelser. For å gi bankene tid til å tilpasse seg ble det innført en overgangsperiode på to år før enkelte av de nye reglene trådte i kraft. Verdipapirer som var pantsatt ved innføringen av det nye regelverket 24.10.05, ville dessuten kunne benyttes som pant i hele overgangsperioden. De foreslåtte endringene ble fullt implementert i november 2007. Da ble det samtidig gjennomført enkelte lempinger i regelverket ved at verdipapirer i australske og newzealandske dollar ble akseptert, og ved at det ble enklere å stille verdipapirfondsandeler som sikkerhet.<sup>244</sup>

## 5. Høringsuttalelser om regelverk og strukturspørsmål

### 5.1 Generelt om høringsuttalelser

På regelverks- og strukturpolitikkområdet har Norges Bank i første rekke hatt en rådgivingsfunksjon overfor Kredittilsynet og Finansdepartementet. Norges Banks uttalelser på disse områdene har i særlig grad tatt utgangspunkt i forhold av betydning for den finansielle stabiliteten, som for eksempel regelverket for kapitaldekning, tapsavsetninger, innskuddssikring, offentlig administrasjon, regnskapsføring med mer. Frem til og med 1999 ble de viktigste av Norges Banks høringsuttalelser gjengitt i sin helhet i vedlegg til årsberetningene.

Finansdepartementet har myndighet til å treffe vedtak angående finansinstitusjonene, men enkelte myndighetsområder er delegert til Kredittilsynet. I samsvar med blant annet merknadene til Stortingets finanskomité i Innst. S. nr. 246 (1991-92, 28.9.92) om organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen (jf vedlegg 1), fortsatte Norges Bank å gi tilrådinger til Finansdepartementet og Kredittilsynet i forbindelse med høringer om lover, forskrifter og annet regelverk for finansinstitusjonene og finansmarkedene. Norges Bank ble dessuten bedt av Kredittilsynet om å uttale seg om søknader fra de enkelte finansinstitusjonene om nyetablering, oppkjøp, fusjon, endring i konsernstruktur, opptak av ansvarlig kapital med mer. I Norges Banks og Kredittilsynets felles brev av 22.04.97 til Finansdepartementet om samarbeidet mellom de to institusjonene heter det:

«Enkelt saker innenfor Kredittilsynets og Norges Banks felles interesseområde sendes den annen institusjon for uttalelse. Dette gjelder alle søknader fra banker, finansieringsforetak og forsikringsselskap om for eksempel etablering, oppkjøp, fusjon, endring i konsernstruktur,

<sup>243</sup> «Likviditetskrav for banker», Norges Banks brev av 22.08.05 til Finansdepartementet.

<sup>244</sup> Rundskriv nr. 5/02.10.07, «Retningslinjer for pantsettelse av verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank».

inngåelse av samarbeidsavtale, opptak og tilbakebetaling av ansvarlig kapital. Saker av ren forsikringsteknisk art ligger utenfor Norges Banks kompetanseområde og blir ikke forelagt sentralbanken. Saker vedrørende livselskapenes kapitalforvaltning er imidlertid innenfor sentralbankens interesseområde siden disse institusjonene er store aktører i verdipapirmarkedet.»

I de fleste enkeltsaker ga Norges Bank sine tilrådinger direkte til Kredittilsynet. I mange av sakene var Norges Bank dessuten involvert i det forberedende arbeidet med hørings spørsmålene. Høringene omfattet et stort antall saker, hvorav noen innebar betydelig utredningsarbeid, mens andre representerte enklere saksbehandling. Storparten av høringsuttalelsene ble behandlet av Hovedstyret. I de fleste tilfellene fant Norges Bank å kunne støtte forslagene; ofte med mange tekniske merknader.

Tallet på høringsaker og i hvilken grad Hovedstyret ble involvert endret seg over tid. I 1994 forela FIM 115 saker for Hovedstyret og/eller Koordineringsutvalget (delvis dobbelttelling). Ifølge Hovedstyrets beretninger for 1995 og 1998 behandlet Hovedstyret disse årene henholdsvis 117 og 119 eksternt rettede saker som spente over et bredt spekter. En hoveddel var høringsuttalelser om finanssektor- og betalingssystemspørsmål fra FIM/O-II. Hovedstyret behandlet videre hvert år en rekke søknader om konsesjoner og godkjenninger, herunder om fusjoner mellom finansinstitusjoner, konsernendringer, kapitalforhøyelser og -nedsettelser og tillatelser til filialetableringer. Det høye antallet struktur- og finanslovgivingsaker på 1990-tallet reflekterte både nødvendige EØS-regeltilpasninger og strukturelle endringer etter bankkriseperioden. Selv om saksbehandlingsrutiner og delegasjonsregler ble noe forenklet gjennom 1990-årene, lå ressursinnsatsen på struktur-, regel- og lovsaker på omtrent samme nivå i hele tiårsperioden.

På møtene mellom toppledelsen (sentralbanksjef og visesentralbanksjef) og FIM i årene 1996-97 ble det reist spørsmål om FIM engasjerte seg i for mange høringer om strukturspørsmål og regelverkendringer og om uttalelsene var for grundige. Toppledelsen fremholdt at arbeidet med disse spørsmålene i første rekke skulle prioriteres i den grad dette bygde opp under arbeidet med finansiell stabilitet. Ressursbruken til høringer og regelverkendringer kunne for eksempel begrenses ved å uttale seg om færre saker, være mer fokusert på konsekvenser for soliditet og konkurransesituasjonen og i mindre grad bruke ressurser på mer juridiske problemstillinger.

I FIMs vedtatte handlingsplaner var utviklingen i konkurransesituasjonen, større struktursaker, oppfølging av de største finansinstitusjonene, vurdering av regelverk og rammebetingelser og økt internasjonalt fokus listet opp som sentrale arbeidsoppgaver på finanssektormrådet. Det omfattende arbeidsområdet vanskeliggjorde i praksis gjennomføring av ressursbesparende omprioriteringer. Det ble videre anført at en fordel med et relativt bredt arbeidsområde var at det ga Norges Bank innsikt og innflytelse i sentrale struktur- og regelverksspørsmål, noe som var verdifullt også for arbeidet med finansiell stabilitet. Det ville ikke være lett å opprettholde denne kompetansen på basis av bare oppfølging av Kredittilsynets arbeid på dette området. I FIMs/O-IIs handlingsplan for 1998 ble det imidlertid gjennomført en omlegging av arbeidet med kapitalutvidelser og en strengere

prioritering av høringsaker til Kredittilsynet om finansinstitusjonsfusjoner, finansregelverk med mer. Dette bidro til å frigjøre ressurser til analyse- og modellarbeid.

Dimensjoneringen av Norges Banks arbeid med høringer om regelverk og struktursaker ble på nytt satt på dagsorden da Svein Gjedrem tiltrådte som sentralbanksjef i 1999. Hovedstyrets mer aktive involvering i pengepolitiske beslutninger og i forvaltningen av petroleumsfondet gjorde det nødvendig å foreta en gjennomgang av Hovedstyrets dagsorden med sikte på sterkere prioritering av hvilke saker man skulle behandle. Gjennomgangen munnet ut i en innstramning i Hovedstyrets praksis for å avgi høringsuttalelser om struktur og regelverkssaker. Den nye arbeidsmåten, som også innebar at flere av disse sakene ble delegert til O-II eller ikke behandlet i Norges Bank, ble vedtatt i Hovedstyret 24.03.99 med en justering 24.04.00. Omleggingen ble meddelt Finansdepartementet gjennom brev av 12.11.99, og departementet tok brevet til etterretning 29.11.99. I brevet til Finansdepartementet fremholdes det at Norges Bank ville nøye seg med å uttale seg om saker om regelverk og struktur som kunne ha betydning for den finansielle stabiliteten. Norges Bank ville heretter bare uttale seg om saker som gjaldt store enkeltinstitusjoner, og man ville ikke lenger bruke ressurser på de mange sakene om endringer i ansvarlig kapital.

Både i vedtaket i Hovedstyret og i brevet til Finansdepartementet ble det fastslått at saker av prinsipiell betydning ville bli behandlet av Hovedstyret. Det ble ikke sagt nærmere hva som skulle sies å være prinsipielt. Det utviklet seg raskt en praksis der få slike saker ble forelagt Hovedstyret. Verken i 2005, 2006 eller 2007 behandlet Hovedstyret høringsaker om regelverk og struktur på finanssektormrådet. Også flere av Banklovkomisjonens utredninger ble i tiåret før finanskrisen i 2008 enten besvart delegert fra sentralbanksjefen eller fra O-II/FST, eller ikke besvart i det hele tatt. Inntil finanskrisen i 2008 var det heller ingen fast rutine for vurderinger av om regelverket var hensiktsmessig eller om det var behov for tiltak. Slike saker ble eventuelt tatt opp i rapportene om finansiell stabilitet og om betalingsformidling. Orientering til allmennheten skjedde gjennom de nevnte rapportene, taler fra bankens ledelse og gjennom signerte artikler i PEK eller som Staff Memo.

Endringen i praksis må i noen grad også sees i lys av EØS-avtalen. Selv om det på det internasjonale plan var Baselkomitéen som fremmet forslag om endringer i regelverket for banker og finansinstitusjoner, ble lovgivingen på området kapital og finansielle tjenester bestemt i EU. Det var bare mindre rom for nasjonal tilpasning. Av den grunn ble nasjonale prosesser med sikte på å utforme regelverket ansett som noe mindre viktige enn tidligere. Norske myndigheter kunne påvirke lovgivingsarbeidet i EU gjennom deltagelse i relevante komitéer eller arbeidsgrupper. Det var i første rekke Finansdepartementet og Kredittilsynet som deltok. Norges Banks bidrag var i hovedsak i form av innspill til de norske møtedeltakerne.

#### ***5.1.1 EØS-tilpasning - Regelverk og rammebetingelser i finanssektoren***

EUs direktiver på finansområdet omfattes av EØS-avtalen, og de krav som stilles i direktivene er bindende for Norge. Ved gjennomføringen av EUs direktiver på finansområdet i samsvar med EØS-avtalen skapte imidlertid ikke EU-direktivenes institusjonsrettete opplegg særskilte



problemer i forhold til det tosporete norske regelverket.<sup>245</sup> EØS-regelverket for banker var i stor grad blitt innarbeidet i det norske regelverket før 1994. En stor del av Norges Banks høringsuttalelser i 1994 omhandlet EØS-forskriftsendringer som innpasset bestemmelser i livs- og skadeforsikringsdirektivene i norsk regelverk. Mye ressurser ble brukt i Norges Bank på oppfølging av EØS-direktiver de første årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Dette skjedde også gjennom deltakelse på EU/EØS/EMI<sup>246</sup>-møter, kontakt med nordiske sentralbanker og i arbeidsgrupper med Finansdepartementet og Kredittilsynet. Kredittilsynet og Norges Bank har hatt et nært samarbeid om regelverk i tilknytning til finansinstitusjonenes soliditet. Gjennom samarbeidet utnyttet en ekspertisen i begge institusjoner på en god måte. Eksempelvis var det på 1990-tallet felles arbeidsgrupper for henholdsvis kapitaldekningskrav for markedsrisiko (implementering av EUs kapitaldekningsdirektiv), bilaterale motregningsavtaler i forhold til kapitaldekningskravet og for kriterier for å gi finansinstitusjoner unntak fra kravet til startkapital på 5 millioner ECU.

## 5.2 Uttalelser i viktige lovgivingsaker

### 5.2.1 Soliditets og likviditetsregelverket for finansinstitusjonene

EØS-avtalen begrenset norske myndigheters muligheter til å tilpasse regelverket på finanssektormrådet etter nasjonale behov. Med bakgrunn i Regjeringens bekymring over at den sterke kredittveksten kunne svekke finansinstitusjonenes langsiktige soliditet, ble Kredittilsynet i 1997 bedt om å vurdere om et skjerpet krav til kjernekapital kunne være et hensiktsmessig tiltak for å styrke finansinstitusjonenes soliditet.<sup>247</sup> Finansdepartementet sendte Kredittilsynets vurdering til høringsinstansene i brev av 18.02.98.

I sin høringsuttalelse 01.04.98 til Finansdepartementet støttet Norges Bank i hovedsak Kredittilsynets vurderinger. Norges Bank understreket at en eventuell skjerping av kapitalkravene i finansinstitusjonene burde være begrunnet ut fra hensynet til institusjonenes soliditet og stabilitet i det finansielle system, og ikke være et virkemiddel til erstatning for manglende innstramminger i den generelle økonomiske politikken. Norges Bank støttet Kredittilsynets vurdering om at det ikke var grunnlag for å anbefale en generell heving av minstekravet til kjernekapital fra for eksempel 4 til 6 prosent. Norges Bank var dessuten enig i at myndighetene burde legge seg på en restriktiv praksis ved godkjenning av opptak av tidsbegrenset ansvarlig lån. Norges Bank gikk imidlertid imot Kredittilsynets forslag om å øke risikovektene for boliglån. Ut fra hensynet til norske bankers konkurransevne mente Norges Bank at en burde være tilbakeholden med å gjøre særnorske tilpasninger i et helhetlig internasjonalt regelverk. Norges Bank påpekte at erfaringene fra bankkrisen hadde vist at bankene fikk relativt lave tap på utlån i personmarkedet, og at andre utlån enn boliglån syntes vel så aktuelle om en skulle gjennomføre særnorske tilstramminger i kapitalkravet.

I Revidert nasjonalbudsjett 1998, som ble presentert i begynnelsen av mai, ble det understreket at det var aktuelt å øke det generelle minstekravet til kjernekapital dersom den sterke utlånsveksten vedvarte eller tiltok. Mot Norges Banks tilråding fastsatte

<sup>245</sup> Det norske regelverket omfattet både særskilte regler for ulike typer finansinstitusjoner (for eksempel banklovene) og felles regler om institusjonenes soliditet, eierforhold med mer (finansinstitusjonsloven).

<sup>246</sup> EMI = European Monetary Institute, forløper til European Central Bank (ECB).

<sup>247</sup> St.prp.nr.1, tillegg nr. 3 (1997-98).

Finansdepartementet 15.05.98 en endring i forskrift om minstekrav til kapitaldekning som innebar at grensen for en risikovekt på 50 prosent for boliglån med særlig god sikkerhet ble senket fra 80 til 60 prosent av antatt verdi. Finansdepartement strammet videre inn Kredittilsynets retningslinjer for godkjenning av ny tidsbegrenset ansvarlig lånekapital. Slik kapital burde i hovedsak ikke innvilges dersom bankens kjernekapitaldekning var under 7 prosent (jf Kredittilsynets rundskriv nr. 20/98).

### **5.2.2 Basel II**

Som omtalt i IV.2.2 ble den såkalte Basel Capital Accord (Basel I), som ble vedtatt i juli 1988 og etter hvert implementert i over 100 land, gjort gjeldende for norske forretnings- og sparebanker senest fra utgangen av 1992. Kort tid etter innføringen av Basel I kom det ønsker om at kapitaldekningsregelverket i enda større grad burde reflektere bankenes faktiske risiko. Det ble pekt på at regelverket åpnet for såkalt regulatorisk arbitrasje. Flere tillegg ble derfor utformet og vedtatt etter 1988. I 1993 og 1995 utarbeidet Kredittilsynet og Norges Bank felles høringsuttalelser til forslag fra Baselkomitéen om krav til kapitaldekning for markedsrisiko.

Arbeidet med en omfattende revisjon av Basel I startet først opp i 1999. Dersom kapitalkravene til bankene skulle reflektere den risikoen de tok, ville særlig kapitalkravene for lån til næringsformål, som hadde en fast risikovekt på 100 prosent i Basel I uavhengig av konkurssannsynligheten i foretaket, måtte endres. Et forslag til prinsipper for nye kapitalkrav for finansinstitusjoner ble lagt frem i 1999. Dette ble fulgt opp av nye og mer detaljerte forslag både i 2001 og 2003, som også inneholdt beregninger av hvordan forslagene ville slå ut på kapitalen i bankene.

Norges Bank og Kredittilsynet utarbeidet felles høringsuttalelser til alle de tre høringsdokumentene til Baselkomitéen.<sup>248</sup> I hovedsak støttet man forslagene. I den første høringsuttalelsen ble det uttalt en viss skepsis til at bankene skulle kunne bruke egne interne modeller til beregning av kapitalkravene. Man mente dette kunne gjøre det vanskeligere å sammenligne banker, og at det var en fare for at: «...institutions may be tempted to establish IRB systems whose primary purpose is to minimize the capital requirement rather than to give as correct a picture as possible of the credit risk attending the individual customer.»

De to institusjonene var av samme grunn bekymret for kompleksiteten i forslagene, og oppfordret Baselkomitéen til å forenkle regelverket slik at det ble mer håndterbart både for bankene og myndighetene. Det ble pekt på at bruk av ekstern kredittvurdering kunne være problematisk fordi det var så få lån som hadde kredittvurdering i Europa. Videre advarte man mot en mulig reduksjon i kapitalen i bankene som følge av forslaget, selv om det var en premiss for Baselkomitéens arbeid at det nye systemet skulle kalibreres slik at kapitalen i banksystemet ikke falt som følge av det nye regelverket. I fellesuttalelsen pekte man også på at aksept av flere ulike kapitaltyper kunne gjøre det vanskeligere å løse kriser.

Bekymringen over reduksjonen i kapitaldekningen økte da resultatet av beregningsstudiene ble kjent i 2003.<sup>249</sup> Basert på tall fra 84 prosent av norske banker ville kapitaldekningskravet

<sup>248</sup> Felles brev fra Kredittilsynet og Norges Bank av 31.03.00, 31. 05.01 og 25.07.03 til Baselkomitéen for banktilsyn.

<sup>249</sup> Jf brev av 25.07.03 fra Kredittilsynet og Norges Bank til Baselkomitéen.

for kredittisiko bli redusert med 25 prosent som følge av de foreslåtte reglene. Det var særlig redusert risikovekt på bolig som slo ut. Kredittilsynet og Norges Bank ba Baselkomitéen ta hensyn til dette i slutføringen av regelverket. I tillegg til et overgangsgulv, som var en del av Baselkomitéens forslag, foreslo Kredittilsynet og Norges Bank at banker som bruker interne modeller i beregning av risikovekter måtte offentliggjøre sin kapitaldekning beregnet etter den enklere standardmetoden. Ved de tre høringsuttalelsene hentet de to institusjonene også inn synspunkter fra de to bankforeningene som ble viderefremidlet til Baselkomitéen. Ved alle høringene ble omtrent likelydende uttalelser også sendt til EU-kommisjonen i forbindelse med innføringen av kravene i EU lovgivningen.

Kredittilsynet og Norges Bank hadde ikke problemer med å bli enige om høringsuttalelsene til Baselkomitéen. Deres felles erfaringer fra bankkrisen tilsa stor vektlegging av at kapitalen ikke måtte falle for mye med det nye regelverket, og at det ikke måtte skje en utvanning av kapitalens tapsbærende evne. Den høye andelen boliglån i norske bankers utlån tilsa også forsiktig bruk av metoder og regler som ville gi for lav kapital bak boliglånene.

Det var likevel nyanseforskjeller i synet på kapitaldekningsregelverket i forbindelse med selve implementeringen av Basel II. Norges Bank mente Kredittilsynet la for stor vekt på soliditetsmessige forhold og for liten vekt på konkurransemessige forhold. Ut fra dette hensynet gikk Norges Bank i 2006 mot et forslag fra Kredittilsynet om en innstramning i kravet til boliglån, som ble gitt laveste risikovekt i standardmetoden, og forslaget om å øke risikovekten på lån til næringsseidom.<sup>250</sup> Norges Bank mente forslagene ville føre til en uheldig svekkelse av norske standardmetodebankers konkurransesituasjon, både i forhold til utenlandske standardmetodebanker og i forhold til norske banker som bruker interne modeller. Basel II ble implementert i norsk lovverk fra 01.01.07.

### ***5.2.3 Banklovkommisjonens delutredninger på finanssektorumrådet***

Banklovkommisjonen ble opprettet i april 1990 med administrerende direktør Tor Moursund fra Kreditkassen som leder. Fra 1991 overtok professor Erling Selvig som leder og assisterende direktør Bernt Nyhagen<sup>251</sup> fra Norges Bank som nestleder av kommisjonen. Kommisjonen var bredt sammensatt og hadde totalt 21 medlemmer. Assisterende direktør Asbjørn Fidjestøl fra Norges Bank var også medlem av kommisjonen. I sitt arbeid hadde kommisjonen til disposisjon et sekretariat med juridisk og annen faglig ekspertise. Norges Bank deltok i sekretariatsfunksjonen. Kommisjonen ble gitt i oppdrag å gjennomgå finansinstitusjons- og kredittlovgivingen med sikte på en fullstendig modernisering, samordning og revisjon. Videre skulle kommisjonen utrede behovet for lovgiving om betalingsformidling, sikringsfond og bankavtaler, og disse temaene ble dekket i de tre første utredningene fra Kommisjonen, NOU 1994:19 «Finansavtaler og finansoppdrag», NOU 1995:25 «Sikringsordninger og offentlig administrasjon mv.» og NOU 1996: 24 «Betalingsystemer mv.» I NOU 1994:19 foreslo Banklovkommisjonen en sterkere lovregulering av finansavtaler og finansoppdrag. I utredningen var det forslag om lovregler for de privatrettslige sider ved finansavtaler og finansoppdrag som i hittil i liten grad hadde vært lovregulert. NOU 1995:25 er nærmere omtalt i V.6.1.

<sup>250</sup> Norges Banks høringsbrev av 14.08.06 til Finansdepartementet om utkast til nytt kapitaldekningsregelverk.

<sup>251</sup> Direktør i Norges Banks juridiske avdeling, 1995-2005.

Et hovedmål for Finansdepartementet var å få utredet et opplegg for en ny samlet finanslovgiving til avløsning av gjeldende institusjonsrettete lovgiving. Et forslag til nye lovbestemmelser om etablering, konsesjonsbehandling, organisering m.v. av finansforetak og finanskonsern ble presentert i NOU 1998: 14, «Finansforetak m.v., Utredning nr. 4 fra Banklovkommissjonen». Gjennomføringen av lovutkastet i NOU 1998:14 ville medføre en vesentlig forenkling av lovverket fordi tilsvarende særskilte lovregler for banker, finansieringsforetak og forsikringsselskaper ville kunne oppheves. Av gjeldende lover ville kun virksomhetsreglene for de ulike typer av institusjoner bli tilbake. Norges Bank støttet hovedtrekkene i lovforslaget, blant annet forslaget om at det skal kunne gis konsesjon for oppkjøp dersom det var innhentet forhåndsaksept fra minst 2/3 av eierne, og at det skal kunne gis tillatelse til at eierandeler svarende til inntil 30 prosent av kapitalen eller stemmene i et finansforetak eies av et annet finansforetak som ledd i et strategisk samarbeid mellom foretakene.<sup>252</sup> Etter en samlet vurdering støttet Norges Bank også forslaget om å videreføre hovedregelen om at ingen kan eie 10 prosent eller mer av aksjekapitalen eller grunnfondsbeviskapitalen i et finansforetak. Norges Bank støttet dessuten et forslag fra et mindretall i kommissjonen om å endre reglene om fradrag for krysseie mellom finansinstitusjoner. Norges Bank la i sin høringsuttalelse vekt på at regelverket la forholdene til rette for effektive og solide institusjoner og tilstrekkelig konkurranse i markedet, og at det var på linje med det som var vanlig internasjonalt.

Utover på 2000-tallet mottok kommissjonen en rekke prioriterte oppdrag fra Finansdepartementet, særlig knyttet til forsikrings- og pensjonslovgivingen. Arbeidet med ny samlet finanslovgiving stoppet derfor opp, og forslagene i NOU 1998:14 ble ikke fulgt opp av Finansdepartementet. Utarbeidelsen av et nytt samlet lovverk for finansinstitusjoner ble først dekket i NOU 2011: 8 «Ny finanslovgivning, Utredning nr. 24 fra Banklovkommissjonen», jf V.5.2.5.

#### **5.2.4 Regelverket for verdipapirmarkedet**

Tilpasningen til det indre marked for verdipapirhandel i EØS-området skulle etter EØS-avtalen være gjennomført innen 01.01.96. I januar 1994 oppnevnte Finansdepartementet et lovutvalg til å gjennomgå lovgivingen for verdipapirhandel. Utvalget ble bedt om å avgi to delutredninger, hvorav den første skulle omhandle fondsmeglerforetakenes rammebetingelser og virksomhet. Utvalget skulle ifølge mandatet vurdere verdipapirloven med sikte på modernisering, samordning og revisjon, og i lys av de relevante EF-direktivene. Arbeidet med EØS-kapitalkrav for renterisiko, aksjekursrisiko og valutakursrisiko ble forberedt i 1995 med Norges Bank som høringsinstans. Regelverksendringen innen verdipapirområdet var preget av den internasjonale utvikling og internasjonalisering av næringen, og i særdeleshet EØS-avtalen fra 1994. Lovgivingen ble i betydelig grad preget av de grunnleggende prinsippene om fri etableringsadgang og grenseoverskridende tjenesteyting, basert på hjemlandstillatelser og tilsyn.

Verdipapirhandellovutvalgets første delutredning, NOU 1995:1 «Investeringsforetak», ble fulgt opp i Ot. prp. nr. 15 (1995-96), og de nye reglene ble gjennomført ved endringslov av

---

<sup>252</sup> Norges Banks høringsbrev av 17.12.98 til Finansdepartementet om NOU 1998:14.

07.06.96 til verdipapirloven av 1985. 19.12.95 avga utvalget sin andre delinnstilling, NOU 1996:2 «Verdipapirhandel». Utredningen, som ble fulgt opp i Ot. prp. nr. 29 (1996-97) førte frem til verdipapirloven av 1997 (Innst.O. nr. 83. 1996-97), som trådte i kraft 01.12.97. Norges Bank deltok i lovutvalget ved assisterende direktør Gunnvald Grønvik, og i en arbeidsgruppe nedsatt av Kredittilsynet (Aarbakke-utvalget). De nye reglene innebar mer omfattende regler for kapitalkrav for verdipapirforetakene. Hovedstyret avga grundige uttalelser der det i det vesentlige sluttet seg til forslagene. Norges Bank ga også fyldige høringsuttalelser til både Børslovutvalget og Verdipapirregister-lovutvalget.<sup>253</sup> I hovedsak ble det gitt støtte til lovforslagene, som ble sett på som fremtidsrettete og som ville bidra til et sikkert, effektivt og velfungerende verdipapirmarked.

### **5.2.5 Andre verdipapirmarkedsspørsmål**

Midt på 1990-tallet var også verdipapirisering og derivater temaer for omfattende analysearbeid i Norges Bank, og det ble avgitt flere høringsuttalelser og publisert forskjellige artikler i PEK. For å kunne vurdere derivatmarkedenes virkning på stabiliteten i finansmarkedene krevdes omfattende informasjon om størrelse, struktur og risikoeksponering i derivatmarkedene. I 1995 deltok Norges Bank i en større internasjonal undersøkelse av valuta- og derivatmarkedet. Undersøkelsen ble gjennomført i 26 land og koordinert av BIS. Undersøkelsen er senere blitt gjennomført hvert tredje år.

Norges Bank vurderte også andre verdipapirspørsmål ut fra i hvilken grad de bidro til finansiell stabilitet. Forslag som åpnet for nye produkter ble ønsket velkommen fordi det bidro til mer komplette markeder. Det ville gjøre det enklere for investorer å foreta avveiningen mellom risiko og avkastning, og slik sett bidra til finansiell stabilitet. Det ble også lagt vekt på at norske aktører burde ha samme konkurranseforhold som i andre land. Med denne grunnholdningen var Norges Bank generelt mer positiv til nye produkter enn Finanstilsynet og Finansdepartementet. Norges Bank støttet også de fleste initiativene som kom fra EU rundt 2000 med sikte på å oppnå et bedre fungerende felles marked for finansielle tjenester, den såkalte Financial Sector Action Plan.

Ved flere anledninger utover på 2000-tallet pekte Norges Bank på at finansiell stabilitet i Norge trolig ville bli styrket dersom en større del av finansieringen av bedrifter og husholdninger kunne foregå over verdipapirmarkedet. Det ville bidra til bedre mulighet for risikohåndtering, kontinuerlig prising av risiko og redusere mulighetene for sjokk. Videre ville et velutviklet obligasjons- og sertifikatmarked gi det finansielle systemet to ben å stå på. Dette synet kom til uttrykk både i høringsuttalelser til Banklovkommisjonen, i Finansiell stabilitet rapportene og i sentralbanksjef Gjedrems tale på Kommunalbankens jubileumsseminar 30.08.02.

I Norge ble regelverket for verdipapirisering i tradisjonell forstand, det vil si overføring av porteføljer til spesialforetak som verken hadde kapitalkrav eller var underlagt tilsyn, utformet så strengt at det aldri ble attraktivt for bankene å bruke det. I stedet ble det i 2007 etter en del

---

<sup>253</sup> Høring - NOU 1999: 3 «Organisering av børsvirksomhet m.m.», Norges Banks brev til Finansdepartementet 07.05.99 og Høring - NOU 2000:10 «Lov om registrering av finansielle instrumenter (verdipapirregisterloven)» Norges Banks brev til Finansdepartementet 31.08.00.

revurderinger etablert et regelverk om obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Ordningen krevde at OMF skjedde gjennom kredittinstitusjoner som var underlagt tilsyn og kapitalkrav.<sup>254</sup> Norges Bank støttet også en slik ordning, men pekte i brev av 10.10.01 på følgende svakhet med ordningen:

«Norges Bank støtter kommisjonens forslag, men vil påpeke at noenlunde tilsvarende finansieringsmuligheter kan oppnås på avtalemessig grunnlag, for eksempel gjennom verdipapirisering. Det kan derfor reises spørsmål ved om det offentlige påtar seg et unødvendig ansvar ved for eksempel å tilrettelegge for et særskilt tilsyn med utstedere av disse obligasjonene, og således implisitt bidra til å sette et kvalitetsstempel på obligasjonene som man senere kan risikere å bli stilt til rette for.»<sup>255</sup>

Som omtalt i VI.2 godtok imidlertid både Finansdepartementet og Norges Bank OMF som sikkerhet for økt likviditetstilførsel under den internasjonale finanskrisen i perioden 2007-09.

Banklovkommisjonens utredning nr. 24, NOU 2011: 8 «Ny finanslovgivning», var i hovedsak en lovteknisk gjennomgang og konsolidering av det eksisterende regelverket. En substansiell endring var forslaget om å oppheve finansinstitusjonslovens regler om verdipapirisering av låneporteføljer, det vil si fjerne adgangen til verdipapirisering i tradisjonell forstand. Banklovkommisjonen begrunnet dette med erfaringene fra finanskrisen i 2007-2008, der mislighold av og risiko knyttet til verdipapiriserte obligasjonslån påførte investorene betydelige tap med store ringvirkninger. Norges Bank ga en kort høringsuttalelse, der man pekte på det hadde vært ønskelig med «----grundigere analyser----- før man fjernet adgangen for det finansielle systemet i Norge til å bruke et virkemiddel som man internasjonalt søker å fremme bruken av.»<sup>256</sup> Banklovkommisjonens forslag ble fulgt opp av tilsvarende lovforslag fra Regjeringen i juni 2014 uten at det var gjennomført grundigere analyser.<sup>257</sup>

### 5.2.6 Forsikring og pensjon

I den første perioden etter opprettelsen av EØS-avtalen gjaldt en stor del av høringsuttalelsene fra Norges Bank forskriftsendringer som innpasset EØS-bestemmelser for livs- og skadeforsikringsdirektivene i norsk regelverk. Omkring 1994 bygget Norges Bank opp sin kompetanse også på dette området, og en artikkel om forsikring i PEK i 1994 var delvis basert på deltakelsen i pensjonsforsikringsutvalget.<sup>258</sup> I PEK 1997/3 inngikk en artikkel om risiko og kapitalforvaltning i livsforsikringsselskapene.<sup>259</sup> Norges Bank var høringsinstans for Finansdepartementets omfattende forslag om regelendringer for forsikring. Ved siden av å sammenholde det foreslåtte regelverket med de relevante EØS-direktivene, la Norges Bank vekt på hensynet til selskapenes soliditet, rolle som viktige operatører i kapitalmarkedene og på konkurransevilkårene norsk forsikring ville få. Det ble dessuten lagt vekt på at norske forbrukere skulle ha tilgang til et marked preget av reell konkurranse. Aktiviteten på

<sup>254</sup> Ot.prp. nr. 11 (2006-2007), Om lov om endringer i finanslovgivningen mv. (forvalterregistrering av aksjer, obligasjoner med fortrinnsrett, mv.)

<sup>255</sup> Norges Banks høringsbrev av 10.10.01 til Finansdepartementet om NOU 2001:23.

<sup>256</sup> Norges Banks brev av 30.09.11 til Finansdepartementet om NOU 2011:8.

<sup>257</sup> Prop. 125 L (2013–2014) Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).

<sup>258</sup> Husevåg, Vigdis, «Omfattende endringer i reguleringen av forsikring», PEK 1994/4.

<sup>259</sup> Karlsen, Harald og Robin R. Nilsen, «Risiko og kapitalforvaltning i livsforsikringsselskapene», PEK 1997/3.

forsikrings- og pensjonsspørsmål ble imidlertid gradvis prioritert ned. Slike spørsmål ble ikke ansett som sentrale for finansiell stabilitet. I en høringsuttalelse til Banklovkomisjonens utredning om livsforsikring skrev for eksempel Norges Bank i brevet av 10.10.01:<sup>260</sup>

«I forhold til finansiell stabilitet er livsforsikringselskapene mindre sentrale enn bankene. De er vesentlig mindre utsatt for likviditetsrisiko. Mens bankenes passiva for en stor del består av oppsigelige, kortsiktige innskudd, er livsforsikringselskapenes passiva i langt større grad langsiktige og kontraktbundet. Det er dermed ikke samme grunnlag for den type panikkartete uttak («run») som kan ramme banker og som representerer en viktig form for finansiell ustabilitet. På grunn av flytteretten kan enkeltelskap bli rammet av «run», men i motsetning til bank «run» vil midlene bli værende i sektoren. Livsforsikringselskapenes betydning for finansiell stabilitet må også vurderes i lys av at selskapenes forvaltningskapital bare er en firedel av bankenes og at de ikke har noen sentral rolle i betalingssystemet.»

### 5.3 Bankstrukturspørsmål

#### 5.3.1 Generelt

Norges Bank utarbeidet i perioden 1994-99 mange til dels omfattende høringsuttalelser og innspill til Kredittilsynet og Finansdepartementet om struktur- og konkurranse spørsmål på finanssektorumrådet. I tillegg ble det utarbeidet en rekke utredninger, hvorav flere ble publisert i PEK og trukket på i foredrag og lignende.<sup>261</sup> Etter 1999 har også Norges Banks arbeid på struktorumrådet i stadig sterkere grad vært konsentrert om saker av særlig betydning for finansiell stabilitet.

I perioden 1994-2007 økte både forretnings- og sparebankene sine andeler av utlånsmarkedet ytterligere på bekostning av statsbankene. Etter 2000 har forsikringselskapene trukket seg ut av dette markedet, jf tabell V.1.

Tabell V.1: Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til publikum i perioden 1990-2007.

Institusjoner	1990	1995	2000	2005	2007
Statsbanker	21	23	12	10	8
Forretningsbanker	30	33	38	49	47
Sparebanker	21	27	32	24	28
Kredittforetak	17	7	11	12	13
Finansieringsselskap	3	3	5	5	4
Forsikringselskap	8	9	2	0	0
Sum	100	100	100	100	100

Kilde: Norges Bank

Som omtalt i PEK 1996/1, og publisert i Kredittilsynets Småskriftserie 2/1996, utarbeidet Kredittilsynet og Norges Bank en felles rapport om konkurranseflater mellom norsk og internasjonal finansnæring. I den sammenheng utarbeidet Norges Bank et faglig grunnlagsnotat for Finansdepartementet til bruk i arbeidet med Nasjonalbudsjettet 1996. I

<sup>260</sup> Norges Banks høringsbrev av 10.10.01 til Finansdepartementet om NOU 2001:24.

<sup>261</sup> Grønvik, Gunnvald og Cecilie Rom, «Strukturendringer i norske finansmarkeder 1989-1994», PEK 1995/3, Karlsen, Harald og Sindre Weme, «Utviklingen i foretakssektoren 1992-94», PEK 1995/4.

notatet drøftes strukturen og konkurranseforholdene i den norske finanssektoren, med spesiell vekt på banksektoren. En av konklusjonene var at konkurranseintensiteten i finanssektoren syntes å være relativt sterk, og at den ville øke kommende år. Det skyldtes økende konkurranse på tvers av tradisjonelle bransjeskiller og åpningen for økt konkurranse innen EØS-området.

I artikkelen «Utenlandsk konkurranse på det norske finansmarkedet»<sup>262</sup> ble det fremholdt at store strukturelle endringer i banknæringen kunne forventes det neste tiåret. Nye institusjoner ville oppstå, og dagens institusjoner ble trolig større og færre. Den teknologiske utviklingen ville endre den underliggende lønnsomheten, og representere både muligheter og trusler for bankene. Siden de største bankene så langt syntes å møte utfordringene på samme måte, ville de støte på hverandre på de samme konkurranseflatene også i fremtiden. Også denne artikkelen var et ledd i Kredittilsynets og Norges Banks felles prosjekt om å vurdere det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen.

FIM/O-II ønsket å følge med på og forstå utviklingen i konkurransesituasjonen i finansiell sektor. Dette ble sett på som en forutsetning for å kunne ivareta de fleste andre oppgaver på finanssektormrådet.<sup>263</sup> Blant annet ble virkningene av innføring av euro og konsekvenser av teknologiske innovasjoner utpekt som mulige analyseoppgaver. Analyse av konkurransesituasjonen på finansmarkedet med utgangspunkt i Porters såkalte fem-kraftsmodell ble anvendt i artikkelen «Det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen».<sup>264</sup> Modellen kan betraktes som en utvidet konkurransemodell der både leverandører, kunder, substitutter, potensielle produsenter og eksisterende produsenter konkurrerer mot foretaket/bransjen om verdiene som skapes. I artikkelen vurderes inntjeningspotensialet i tradisjonell bankvirksomhet og forhold som kan få betydning for den fremtidige inntjeningen.

I tilknytning til analyseprosjektet om det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen ble det i PEK presentert en artikkel om drivkrefter og utviklingstrekk for konkurransemiljøet i banknæringen.<sup>265</sup> Mulige konsekvenser for finanssektoren av utviklingen mot et nordisk hjemmemarked<sup>266</sup> og etablering av EUs økonomiske og monetære union (ØMU) fra 01.01.99 var også et sentralt tema. Med euro som felles valuta ville betydningen av ØMU for det norske bank- og finansmarkedet blant annet avhenge av hvilken rolle euroen ville få og hvor sterk den ville bli som internasjonal valuta.<sup>267</sup>

Det ble også vurdert å lage en større sektorstudie som tok opp nye rammebetingelser for finanssektoren og Norges Banks fremtidige rolle. I tilknytning til dette ble blant annet «Hvilken finansiell sektor bør Norge ha i 2010?» antydnet som et mulig utredningstema. O-II fikk i 1998 imidlertid ikke tilslutning fra toppledelsen til å heve Norges Bank ambisjonsnivå

---

<sup>262</sup> Nilsen, Robin R. og Knut Sandal, «Utenlandsk konkurranse på det norske finansmarkedet», PEK 1996/1.

<sup>263</sup> Område-IIs handlingsplan for 1998.

<sup>264</sup> Johansen, Harald og Tore Anders Husebø, «Det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen», PEK 1997/1.

<sup>265</sup> Eika, Kari H. og Tor Reistadbakk, «Konkurransemiljøet i banknæringen – drivkrefter og utviklingstrekk fremover», PEK 1998/3.

<sup>266</sup> Øwre, Grete og Knut Sandal, «Mot et nordisk hjemmemarked i banknæringen», PEK 1999/3.

<sup>267</sup> Foredrag på EBCs konferanse – Finansforum – 17.-18. februar 1998, «Hvilken betydning kan ØMU få for det norske bank- og finansmarkedet?», ved direktør Jon A. Solheim, Norges Bank.



når det gjaldt analyser av konkurransen i finansmarkedene og strukturutviklingen innen finansnæringen i Norge og internasjonalt. Som motforestillinger mot et slikt prosjekt ble det reist spørsmål om det var legitimt for Norges Bank å ønske seg en bestemt finansiell sektor i 2010, hvilke interesser var til stede og hva skulle Norges Bank ivareta. Det var imidlertid fortsatt et sentralt siktemål å få til en styrking av analysene av verdipapirmarkedene og en bedre integrering av dette i arbeidet med rapportene om finansiell stabilitet. Videre understreket toppledelsen at man måtte følge tilstrekkelig med til å kunne trekke de relevante linjer inn i vurderingen av finansiell stabilitet. Dette tilsa at oppfølging av internasjonale utviklingstendenser burde tillegges større vekt («være informert og intelligent tilskuer»). For å få bedre kunnskap om utviklingen i finanssektoren hadde O-II startet opp regelmessige møter med bankforeningene og de største/mellomstore bankene.

I juni 1999 satt Regjeringen ned et utvalg med mandat å kartlegge norsk finanssektors internasjonale konkurransekraft (Konkurranseflateutvalget).<sup>268</sup> Kartleggingen skulle omfatte både bank-, forsikrings- og verdipapirnæringen. Utvalget ble bedt om å gi en beskrivelse av finanssektoren i Norge og i andre land som det kunne være naturlig å sammenligne seg med. Utvalget fant at det hadde funnet sted en betydelig strukturtilpasning innenfor norsk finanssektor i de senere år gjennom fusjoner, oppkjøp, allianser og ulike former for strukturelle samarbeidstiltak mellom markedsaktører. Dette hadde virket konkurranse- og effektivitetsfremmende for næringen. Strukturtilpasningen i finansnæringen synes likevel etter utvalgets oppfatning å ha kommet lengre i en del andre land som norsk finanssektor stod i et potensielt konkurranseforhold til (jf «Konkurranseflater i finansnæringen», NOU 2000:9).

Alt i alt konkluderte utvalget at konkurransen i norske finansmarkeder hadde blitt vesentlig styrket i de senere år. På noen områder syntes imidlertid konkurransen fra utenlandske aktører å være mer begrenset. Dette gjaldt i første rekke for livsforsikringsmarkedene, der utenlandsetableringer og grensekryssende virksomhet hadde hatt lite omfang. Utvalget mente det hadde en egenverdi at det ble produsert finansielle tjenester i Norge i et slikt omfang at et finansielt kompetansenettverk kunne holdes ved like, og støttet slik sett at det burde være hovedkontorfunksjoner i Norge. Utvalget konkluderte at det ikke syntes hensiktsmessig at myndighetene brukte aktive næringspolitiske tiltak for spesifikt å styrke finansnæringen i Norge. Samtidig ble det antatt at myndighetene ville unngå tiltak som kunne gi finansnæringen konkurransemessige ulemper i forhold til utenlandske konkurrenter. Lover og regler for finansnæringen i Norge burde i hovedsak ta sikte på å etablere rammevilkår og konkurranseforhold tilsvarende det som gjelder i andre land i EØS-området. Utvalgets innstilling ble ikke sendt på høring, og Norges Bank ga derfor ikke uttrykk for noe syn på utredningen.

Tabell V.2 viser at finanssektoren i perioden 1990-2007 var preget av noe større stabilitet på struktursiden enn i de foregående periodene. Også i denne perioden fant det imidlertid sted noen merkbare endringer. Antall skadeforsikringsselskaper viste sterk økning. Antall

---

<sup>268</sup> Leder av utvalget var professor Einar Hope. Direktør i O-II, Jon A. Solheim, var utvalgsmedlem. Nestleder i Forskningsavdelingen, Bent Vale, ledet sekretariatet.

statsbanker ble redusert, og det skjedde en stor sanering av bankenes filialkontorer, jf. tabell V.3. Videre viste antall utenlandske banker klar økning.

Tabell V.2: Antall finansinstitusjoner i perioden 1990-2007.

Institusjoner	1990	1995	2000	2005	2007
<b>Statsbanker inkl. Postsparebanken</b>	10	7	3	3	4
<b>Forretningsbanker</b>	23	19	22	22	26
<b>Sparebanker</b>	142	133	130	126	123
<b>Kredittforetak</b>	15	11	12	12	12
<b>Finansieringsselskap</b>	71	44	53	50	50
<b>Livsforsikring</b>	12	9	19	20	19
<b>Skadeforsikring</b>	56	47	102	96	114

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell V.3: Antall filialer og banker i perioden 1994-2007.

År	Antall filialer <sup>269</sup>			Antall banker			
	Forretnb.	Spareb.	Sum	Forretningsbanker		Sparebanker	Sum
				Norske	Utenlandske <sup>1</sup>		
1994	451	1100	1551	14	6	132	152
1995	462	1090	1552	14	5	133	152
1996	469	1068	1537	14	5	133	152
1997	462	1038	1500	13	7	133	153
1998	465	1012	1477	13	7	133	153
1999	462	1006	1468	12	12	130	154
2000	458	999	1457	11	11	130	152
2001	432	997	1429	12	10	129	151
2002	442	972	1414	13	10	129	152
2003	440	936	1376	12	10	129	151
2004	428	920	1348	10	12	127	149
2005	286	948	1234	8	14	126	148
2006	291	943	1234	9	14	124	147
2007	479	781	1260	11	15	123	149

<sup>1</sup> Omfatter både utenlandske datterbanker og utenlandske filialbanker.

Kilde: Finans Norge

### 5.3.2 Større struktursaker i perioden

Hovedstyrets flertall var i brev av 23.06.95 i hovedsak enig i Statsbankutvalgets («Statsbankene under endrete rammevilkår», NOU 1995:11) vurderinger og forslag. Forslaget om samling av næringsfinansieringen i Landbruksbanken, Fiskarbanken og Lånekassen for aviser i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble støttet. Hovedstyret pekte på at det var liten grunn til å regne med store innslag av markedssvikt i det norske kredittmarkedet, og reiste derfor spørsmål om enkelte av låneordningene til SND, som omfanget av grunnfinansieringen og rentesubsidier i risikolån. Videre var Hovedstyret enig i forslaget om å avvikle ordningen med statsgaranterte fiskelån, som gjennom en årrekke hadde blitt administrert av Norges Bank. Mens Hovedstyret var enig i at det var behov for en ordning

<sup>269</sup> Endringene etter 2004 skyldes trolig litt varierende registrering av filialer, blant annet for DNB/Postbanken.

som Lånecassen for utdanning, var det stor uenighet om hvilken modell for boligfinansiering som skulle velges. I spørsmålet om Husbanken delte Hovedstyret seg i tre ulike tilrådinger.

I samsvar med Norges Banks tidligere tilrådinger ble Norges Postbank og Postgiro i 1996 fusjonert til Postbanken. Postbanken skulle ved sin ordinære virksomhet være likestilt med forretnings- og sparebanker ved at bestemmelsene i banklovgivingen og lov om finansieringsvirksomhet ble gjort gjeldende så langt det passet. Flertallet i Hovedstyret hadde i 1995 tilrådd at både DnB og det nederlandske forsikringselskapet Aegon kunne få konsesjon til å erverve 100 prosent av aksjene i VITAL. I januar 1996 fikk DnB tillatelse til å overta 100 prosent av aksjene i VITAL Forsikring gjennom sitt datterselskap DnB Forsikring Holdingselskap. Videre sluttet Norges Bank seg til at Kreditkassen fusjonerte med Norgeskreditt Holding og at Fokus Bank og Codan etablerte et livsforsikringselskap. Enkelte fusjonsplaner ble imidlertid ikke realisert. DnB søkte i mai 1997 om å overta aksjene i BNbank. Norges Bank kunne ut fra samlet vurdering ikke se noen vesentlige konkurransemessige eller soliditetsmessige hindringer for at DnB skulle overta BNbank, og senere gjøre den om til et kreditforetak. I januar 1998 avslo imidlertid Finansdepartementet søknaden, og la til grunn for avgjørelsen en struktur- og distriktpolitisk målsetting om å opprettholde minst ett finansielt tyngdepunkt utenfor Oslo.

Fokus Bank var involvert i flere mislykkete forsøk på oppkjøp og fusjon på 1990-tallet. Den Danske Bank fremmet 18.11.98 et oppkjøpstilbud til alle aksjonærene i Fokus Bank, og sendte 22.12.98 søknad til Finansdepartementet om konsesjon for erverv av banken. Norges Bank tilrådde i sin høringsuttalelse til Kredittilsynet at Den Danske Bank fikk tillatelse til erverv av Fokus Bank og til dannelsen av et norsk finanskonsern hvor Fokus Bank inngikk som datterbank. Ved vurderingen av søknaden la Norges Bank vekt på hensynet til konkurranse og soliditet i det norske finansmarkedet, og forutsatte at datterbankstrukturen ble opprettholdt. Norges Bank anbefalte også i en høringsuttalelse av 11.11.98 til Kredittilsynet at Gjensidige Livsforsikring, Gjensidige Skadeforsikring og Sparebanken NOR fikk innvilget sin søknad om å danne et finanskonsern. Også ved vurderingen av denne søknaden la Norges Bank særlig vekt på hensynet til konkurransen og til soliditet og stabilitet i det norske finansmarkedet.

Norges Bank hadde ikke innvendinger til fusjonsavtalen mellom DnB og Postbanken i 1999.<sup>270</sup> Selv om fusjonen ville redusere antall uavhengige aktører i markedet, kunne ikke Norges Bank se at konkurransemessige forhold tilsa avslag på søknaden. Man fant heller ikke forhold som ville ha vesentlige negative konsekvenser for stabiliteten i finansnæringen i Norge. Tvert imot mente Norges Bank at en fusjon ville gi en bedre balansestruktur i det nye konsernet enn i de to fusjonsbankene, noe som kunne bidra positivt til finansiell stabilitet.

En struktursak som fikk betydelige konsekvenser var Nordic Baltic Holding Gruppens oppkjøp av Kreditkassen i 2000, og som etter hvert førte til etableringen av Nordea. Norges Bank hadde ingen innvendinger til dette oppkjøpet.<sup>271</sup> Som ved den senere sammenslutningen

---

<sup>270</sup> Brev til Finansdepartementet 08.09.99. (Unntatt offentlighet).

<sup>271</sup> Søknad om konsesjon og tillatelser for erverv av Christiania Bank og Kreditkasse ASA Norges Banks brev til Kredittilsynet 22.11.00.

av DnB og Gjensidige NOR var man opptatt av mulige problemer med håndtering av eventuelle kriser. I høringsbrevet av 22.11.00 uttalte Norges Bank i avsnittet «Tilsyn og LLR-funksjonen» følgende:

«Nordic Baltic Holding Gruppen har betydelig virksomhet i flere nordiske land og stiller derfor sentralbankene og tilsynsmyndighetene overfor nye utfordringer og reiser nye problemstillinger. Som Kredittilsynet er kjent med, vil de nordiske sentralbankene vurdere sentralbankenes rolle i forhold til finanskonsern som opererer i flere nordiske land.

For finanskonsern med betydelig virksomhet på tvers av landegrenser, vil det i tillegg være behov for et nært samarbeid og informasjonsutveksling mellom landenes tilsynsmyndigheter og sentralbanker.»

Sammenslutningen av fire store nordiske forretningsbanker til Nordea<sup>272</sup> ga opphav til betydelig aktivitet mellom de nordiske sentralbankene om grensekryssende bankvirksomhet. Dette arbeidet ble etter hvert løftet opp til EU nivå som følge av flere tilsvarende, grensekryssende sammenslutninger mellom store europeiske banker, jf V.6.3.

### **5.3.3 Sammenslutningen av DnB og Gjensidige NOR i 2003**

Forslaget i 2003 om å slå sammen de to største finanskonsernene i Norge, DnB og Gjensidige NOR, var en sak av stor betydning for finansiell stabilitet. DnB hadde overtatt Postbanken i 1999 og Nordlandsbanken i 2003. Etter disse sammenslutningene hadde DnB i Norge en markedsandel for bankutlån på 25 prosent. Siden Gjensidige NOR hadde en markedsandel på 15 prosent ville en slik sammenslutning føre til en betydelig økt konsentrasjon i det norske bankmarkedet. I tillegg ville den fusjonerte banken få markedsandeler på 44 prosent for verdipapirfond, 33 prosent i livsforsikring og 16 prosent for finansieringsforetak. Saken var derfor også relevant for Konkurransetilsynet. De to bankene begrunnet ønsket om sammenslåing med at de på den måten ville stå bedre rustet til å møte den stadig sterkere internasjonale konkurransen. Samtidig kunne fusjonen gi kundene et bedre tilbud av produkter og tjenester, skape betydelige verdier for aksjonærene og bidra til mer attraktive arbeidsplasser. For Norges Banks behandling av saken var hovedhensynet konsekvensene for finansiell stabilitet.

Saken var gjenstand for bred intern behandling i Norges Bank. I den interne diskusjonen var det ikke sterke røster for å si nei til fusjonen. I Norges Bank, som i mange andre sentralbanker, var det stor tro på markedenes evne til å finne de riktige løsningene. Dersom eierne ønsket en slik fusjon, skulle myndighetene ha gode grunner til å avslå den. Det ble gitt en orientering om mulig sammenslutning i hovedstyremøtet 19.03.03.<sup>273</sup> På møtet understreket sentralbanksjef Gjedrem at det var naturlig at andre (Konkurransetilsynet og Kredittilsynet) så på de konkurransemessige sider av sammenslutningen. Disse ville trolig bli mest merkbare for små og mellomstore bedrifter på Østlandet. Ellers pekte Gjedrem på at sammenslåingen ville være en gylden mulighet for å redusere den økende statlige eierandelen i bankvesenet. Statlig eierskap burde kun være en forbigående løsning for et banksystem i

<sup>272</sup> Nordea ble til ved sammenslåingen av svenske Nordbanken og finske Merita, og fikk navnet MeritaNordbanken. I 2000 kjøpte MeritaNordbanken Kreditkassen og danske Unibank, og Nordea ble dannet.

<sup>273</sup> Norges Banks arkiv: DnB NOR - Momenter fra Hovedstyrets foreløpige drøftelser 19.03.03.

krise. Men det var i stedet blitt permanent. Det statlige eierskapet var også et hinder for å sikre finansiell stabilitet ved en fremtidig krise. Et premiss for krisehåndteringen på begynnelsen av 1990-tallet, der eierne tapte hele sin aksjekapital, var at staten ikke hadde eierinteresser. Det kunne bli krevende å få til en god krisehåndtering når staten var den største eieren i den største banken og der eierinteressene ble ivaretatt av et næringsvennlig næringsdepartement, mens Finansdepartementet stod for krisehåndteringen. På møtet ble det også pekt på at det var viktig å vurdere konsekvenser for interbankmarkedet og dermed for likviditetsfordelingen. Muligheten for å tilrå at søknaden ble avslått ble ikke diskutert.

I sin høringsuttalelse kommenterte Norges Bank også konkurranseaspektet, og konkluderte med at konkurransen innenfor de fleste markedene for banktjenester ville være tilfredsstillende også etter fusjonen.<sup>274</sup> Virkningen for finansiell stabilitet og krisehåndtering var mer problematiske. Det ble pekt på at en krise i den fusjonerte banken ville ha større negative konsekvenser enn en krise i en av de eksisterende. Men samtidig ville økt størrelse kunne gi mulighet for kostnadsbesparelser, diversifisering og bedre risikostyring som kunne styrke grunnlaget for god soliditet. I høringsuttalelsen pekte man også på at:

«Bankkrisen viste imidlertid at myndighetene var i stand til å håndtere en krise som omfattet større deler av det norske bankvesenet enn DnB NOR vil utgjøre. Dersom tilsynsmyndighetene har en tett oppfølging av DnB NOR, og dette konsernet for øvrig har en oversiktlig organisasjon og gode styringssystemer, vil grunnlaget for en rask og effektiv krisehåndtering kunne være bedre.»

I høringsuttalelsen gikk man konkret inn på mulige uheldige virkninger av sammenslutningen i form av økt moralsk hasard (atferdsrisiko):

«En bekymring som kan reises i forhold til store enheter, er at det kan oppstå forventninger om at slike finansinstitusjoner uansett vil bli reddet av myndighetene dersom de skulle få finansielle problemer ("too-big-to-fail"). Dette kan føre til for liten overvåking av, og for lav risikobevisthet omkring, bankens virksomhet både fra långivere og kredittvurderingsselskaper. En slik svekkelse av markedsdisiplinen vil kunne bidra til atferdsrisiko («moral hazard»). Etter Norges Banks oppfatning bør det ikke være grunnlag for slike forventninger. I hvilke situasjoner det finansielle systemet er truet slik at myndighetene bør sette i verk spesielle tiltak kan ikke fastslås på forhånd. En kan derfor ikke på forhånd - og uavhengig av hva slags økonomiske forhold som gjelder generelt - slå fast at bestemte banker er så viktige eller så store at de ikke kan settes under offentlig administrasjon. Dersom offentlig administrasjon ikke anses å være hensiktsmessig i en gitt situasjon, vil det likevel være slik at eierne må påregne å tape den innskutte kapital og ledelsen bli byttet ut. Dette gjelder uavhengig av bankens kompleksitet og størrelse, og vil også gjelde DnB NOR etter en eventuell sammenslåing. Norge vil heller ikke stå i en særstilling internasjonalt når det gjelder å ha store enheter. Sverige, Danmark og Finland har tilsvarende eller større konsentrasjon innen finansnæringen.»

---

<sup>274</sup> Søknad om fusjon mellom DnB Holding ASA og Gjensidige NOR ASA, Norges Banks brev av 27.08.03 til Kredittilsynet.

I høringsuttalelsen pekte Norges Bank også på problemene en høy statlig eierandel kan skape for en fremtidig krisehåndtering. Det ble vist til at spørsmålet om det statlige eierskapet var en politisk sak. Norges Bank konkluderte at hensynet til finansiell stabilitet ikke var et avgjørende hinder for fusjonen som de to bankene ønsker.

#### **5.3.4 Syn på sparebankenes stilling**

Norges Bank markerte også egne standpunkter på rammebetingelsene for sparebankene. Politisk var det i Norge et klart ønske om å opprettholde sparebankenes stilling, og vilje til å bruke virkemidler for å sikre dette. I høringsuttalelsen av 09.02.09 om NOU 2009:2 – «Kapital- og organisasjonsforhold i sparebanksektoren mv.», uttalte Norges Bank at det ikke var lovgivningens oppgave å gi sparebanker særskilt beskyttelse mot omstruktureringer verken i form av beskyttelse mot oppkjøp eller å hindre omdannelse til bank basert på aksjer som egenkapital. En sparebank organisert som aksjesparebank ville lettere kunne tiltrekke seg ny egenkapital. En organisering som aksjesparebank kunne også muliggjøre at forretningsbanker kunne overta (fusjonere med) kriserammete sparebanker. Man pekte også på at en annen fordel med aksjer som instrument var at det var dette som ble benyttet for å reise ny egenkapital internasjonalt, basert på grunnleggende og intuitiv selskapslovgiving som var harmonisert mellom landene. Grunnfondsbevis var et lite kjent instrument, særlig blant utenlandske investorer.<sup>275</sup>

## **6. Beredskapsarbeid og rollen som «lender of last resort»**

De første årene etter bankkrisen ble det ikke brukt mye ressurser på beredskapsarbeidet. Oppryddingen etter krisen stod i fokus. I forlengelsen av Smith-kommisjonens gjennomgang i 1998 av bankkrisen (jf IV.6.2) ble det iverksatt et arbeid med å klargjøre Norges Banks prinsipper for ekstraordinær likviditetstilførsel. I tråd med at avstanden til bankkrisen økte, tok øvelsesaktiviteten fra 1999 seg generelt opp. Videre utløste opprettelsen av Nordea i 2000 betydelig aktivitet i Norden, og senere også i EU med sikte på å forberede håndtering av en krise i en slik grensekryssende bank (jf V.6.3).

### **6.1 Bankenes sikringsfond**

Etter bankkrisen i begynnelsen av 1990-årene måtte fondene bygges opp igjen. Under bankkrisen ble det klart at det ville være behov for ny lovgiving for bankenes sikringsfond. Norges Bank var med i styrene i sikringsfondene, og var med utgangspunkt i rollen som «lender of last resort» aktivt med i diskusjonen om utformingen av sikringsordningene.

#### **6.1.1 Ny banksikringslov**

I Norges Banks brev av 30.03.95 til Finansdepartementet om EØS-beslutningen om innskuddsgarantiordninger ble det vist til FIMs notat av 06.10.93. Notatet var delvis basert på Delrapport nr. 2, «Innskytergarantiens utforming og opplegget for behandling av enkeltsaker, ØKA/FIM/MOA, 12.02.90», og som er omtalt i IV.5.4. I notatet fremholdes betenkeligheter knyttet til utenlandske filialers adgang til å slutte seg til norske sikringsordninger. Mens forbrukerhensyn talte for, talte mulighet for utnytting av vertslandets sikringsordninger imot

---

<sup>275</sup> Norges Banks høringsbrev av 09.02.09 til Finansdepartementet om NOU 2009:2.

at utenlandske filialer burde ha adgang til å slutte seg til vertslandets sikringsordninger. Selv om Norges Bank så det som en fordel med ordninger som i mindre grad medførte fare for risikopreget atferd i finansinstitusjonene, tilrådte Norges Bank at EØS-komiteéns beslutning om å ta inn Innskuddsgarantidirektivet i EØS-avtalen skulle godkjennes.

Finansdepartementet ba i brev av 22.08.94 Banklovkommisjonen om å avgi en delutredning om bankenes innskuddsgarantiordninger. Arbeidet omfattet også garantiordninger for forsikringsselskaper og offentlig administrasjon av finansinstitusjoner. Utredningen ble presentert i NOU 1995:25, «Sikringsordninger og offentlig administrasjon mv.» I Banklovkommisjonen var det delte meninger om flere sentrale spørsmål. Den grunnleggende uenighet gjaldt sikringsfondsordningens formål og oppgaver. Et flertall på 12 medlemmer, som bestod av representantene fra Finansdepartementet, Norges Bank, Kredittilsynet, Forbrukerrådet, LO, Sparebankforeningen og Norges Postbank, gikk inn for å videreføre ordningen som hadde vært gjeldende inntil da. Det innebar en relativt generell og vid ramme for når støttetiltak skulle kunne gis. Mindretallet på 9 medlemmer, som bestod av representantene for næringslivet, representanten for konkurransemyndighetene og representantene for finansnæringen med unntak av Sparebankforeningen og Postsparebanken, mente at det ved vurderingen av støttetiltak skulle legges særlig vekt på om den antatte økonomiske belastning for fondet kunne holdes innenfor en kostnadsramme som ikke oversteg den som ville bli dekket ved offentlig administrasjon («least cost principle»). Mindretallets syn bygget på at støtteordninger som går langt i å garantere bankens eksistens, eller kan oppfattes slik, ville svekke den markedsmessige disiplin og virke konkurransemessig uheldig i relasjon til andre finansinstitusjoner, inklusive utenlandske konkurrenter.

Hele kommisjonen var enig om at støttetiltak måtte ha tilslutning fra minst fem av de syv styremedlemmene i sikringsfondene. Dette representerte en tilstramning siden det tidligere bare ble krevd vanlig flertall (fire av syv styremedlemmer). Det var også ulike synspunkter på størrelsen på sikringsfondene og på hvordan avgiften skulle beregnes. Etter EØS-avtalen var innskudd i filialer av utenlandske banker dekket av innskuddssikring i bankens hjemland. Filialer hadde imidlertid anledning til å få økt det forsikrede beløp ved å gå inn i vertslandets sikringsordning, såkalt «topping up». Dette ville ikke minst være aktuelt for filialer av utenlandske banker som følge av den høye beløpsgrensen i Norge.<sup>276</sup> Det var uenighet om både størrelse og beregningsmåte for avgiften til filialer av utenlandske banker. Det var også uenighet om det skulle være ett eller to fond.

Selv om blant annet Norges Bank tidligere hadde foreslått en grense på 1 million kroner, foreslo en enstemmig Banklovkommisjon en beløpsgrense på 2 millioner kroner for innskuddsgarantien. Bakgrunnen for den relativt høye beløpsgrensen var at Sparebankenes sikringsfond hadde hatt en ubegrenset garanti, og sparebankene derfor hadde et ønske om en grense på 2 millioner kroner. Siden beløpsgrensen i den norske sikringsordningen ville bli vesentlig høyere enn i de fleste andre land, kunne utenlandske banker med filial i Norge ha motiv for å flytte innskudd fra hovedkontoret i utlandet eller fra andre filialer til den norske filialen. Den norske sikringsfondsordningen kunne da tenkes å måtte dekke innskudd for et

---

<sup>276</sup> I 2007 ble de første filialene av utenlandske banker medlemmer av Bankenes sikringsfond.

større beløp enn det som var grunnlaget for beregningen av avgiften. Kommisjonen mente imidlertid at alminnelige gjennomskjæringsregler ville kunne benyttes for å hindre garantidekning av slike innskudd.

Norges Banks synspunkter på Banklovkommisjonens utredningsforslag ble drøftet flere ganger i Koordineringsutvalget.<sup>277</sup> I brev av 29.02.96 ga Norges Bank en fyldig høringsuttalelse, der det ble lagt vekt både på argumentene fra kommisjonens flertall og mindretall.<sup>278</sup> Norges Bank sluttet seg til flertallets forslag om formål og oppgaver for bankenes sikringsfond og fondenes størrelse. Videre støttet Norges Bank flertallets forslag om at både innskudd fra andre enn finansinstitusjoner og beregningsgrunnlaget for ansvarlig kapital skulle inngå i avgiftsberegningen. Gitt de konkurransemessige konsekvenser mindretallet anførte mot at avgiften også ble beregnet på basis av beregningsgrunnlaget for ansvarlig kapital, påpekte Norges Bank at det kunne være en høyere vekt for innskudd. Norges Bank foreslo at fondsoppbyggingen kunne forskyves noe utover i tid, for eksempel ved at betalingssatsene kunne halveres når fondet var fylt opp med 2/3 av fullt fond. Når det gjaldt størrelsen på innskuddsgarantien, reiste Norges Bank i høringsuttalelsen spørsmål om ikke en lavere grense enn 2 millioner kroner, for eksempel 1 million kroner, ville være tilstrekkelig. Norges Bank gikk inn for at det skulle være ett sikringsfond i tråd med forslaget fra et mindretall i Banklovkommisjonen. Det burde samtidig etableres en overgangsordning slik at det ble tatt hensyn til den ulike finansielle stilling i de to fondene.

Banksikringsloven, som trådte i kraft fra 01.01.97, fulgte i hovedsak forslagene fra flertallet i Banklovkommisjonen. Den enkelte kunde ble etter loven dekket for sine samlede innskudd i en bank med inntil 2 millioner kroner. Privatpersoner og næringsdrivende ble dekket på like vilkår, mens innskudd fra andre finansinstitusjoner ikke ble dekket. Ved avgiftsberegningen skulle det legges mer vekt på størrelsen av innskuddene og mindre vekt på beregningsgrunnlaget for ansvarlig kapital. Avgiften skulle utgjøre summen av 1 promille av innskuddene og 0,5 promille av beregningsgrunnlaget for ansvarlig kapital. Dette var i tråd med høringsuttalelsen fra Norges Bank. Når det gjaldt størrelsen på fondene, skulle hvert fonds samlede ansvarlige kapital til enhver tid være minst 1,5 prosent av samlet innskudd hos medlemmene og 0,5 prosent av det samlede beregningsgrunnlag for ansvarlig kapital i medlemsbankene.<sup>279</sup>

Banksikringslovens nye bestemmelser om sikringsfond videreførte den eksisterende ordning med relativt stort rom for ulike typer støttetiltak i tillegg til selve innskuddssikringen. Ved vurderingen av om støtte skulle gis skulle styret legge særlig vekt på hensynet til den alminnelige tillit til banksystemet samt hensynet til fondets økonomi. Herunder burde styret vurdere hvilke kostnader som ville være forbundet med bruk av støttetiltak sammenlignet med de kostnader som ville kunne påløpe hvis saken skulle ende med offentlig administrasjon og utbetaling etter innskuddsgarantien. Bestemmelsene om styresammensetningen ble ikke endret, men et vedtak om støtte krevde tilslutning fra minst fem styremedlemmer.

---

<sup>277</sup> I møtene 11.11.94, 29.03.95 og 07.06.95.

<sup>278</sup> Norges Banks høringsbrev av 29.02.96 til Finansdepartementet.

<sup>279</sup> Jf Ot. prp. nr. 63 (1995-96), «Om lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon mv. av finansinstitusjoner» og Innst. O. nr. 3 (1995-96) fra finanskomitéen.



Kredittilsynet og Norges Bank skulle hver ha ett styremedlem i hvert av sikringsfondene, mens de øvrige 5 ble valgt av generalforsamlingen.

### **6.1.2 Sammenslåing av fondene og EU-tilpasning**

Norges Bank hadde ved behandlingen av Banksikringsloven i 1996 gått inn for ett banksikringsfond. Dette ville gi økt risikospredning og et bedre kapitalisert fond. Forretnings- og sparebankene hadde etterhvert fått en mer likeartet virksomhetsprofil og balansestruktur, og denne utviklingen kunne forsterkes fremover siden sparebankene hadde fått anledning til å omdanne seg til aksjeselskaper. I høringsuttalelsen av 10.10.01 vedrørende Banklovkomisjonens utredning nr.6, NOU 2001: 23, «Finansforetakenes virksomhet», kom Norges Bank også inn på Banksikringsloven:

«En vurdering av sikringsfondsordningen bør videre gjøres på et bredt grunnlag der en blant annet ser på hvordan norsk praksis virker på norske bankers konkurransevne i forhold til utlandet. Norges Bank mener sikringsfondsordningen nå bør gjennomgås på selvstendig grunnlag.»

Som følge av fusjonen mellom DnB og Gjensidige NOR fremmet Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen, i et felles brev av 15.08.03 til Finansdepartementet, forslag om sammenslåing av de to banksikringsfondene. Samtidig ble det foreslått at sparebankene skulle innrømmes avgiftsfritak i en overgangsperiode på tre år som følge av at deres fond var bedre kapitalisert enn forretningsbankenes. Videre ble det foreslått en justering i kravet til fondets ansvarlige kapital og beregningsgrunnlaget for avgiftsplikten til fondets medlemmer. I begge tilfelle skulle innskudd i medlemsbankene erstattes med garanterte innskudd (innskudd under 2 millioner kroner pr. innskyter pr. bank). Dette forslaget ville redusere kravet til kapital i et samlet fond med om lag 23 prosent og kravet til årlige innbetalinger med 20 prosent. For øvrig ble det ikke foreslått vesentlige endringer i banksikringsloven.

I høringsuttalelsen av 27.08.03 til Kredittilsynet om dannelsen av finanskonsernet DnB NOR jf V.5.3, hadde Norges Bank følgende uttalelse om banksikringsloven:

«Overgang til ett fond kan i utgangspunktet gjøres uavhengig av andre mulige endringer i denne loven, men det er Norges Banks oppfatning at banksikringsloven bør tas opp til ny vurdering. I den sammenheng vil det i tillegg til overgangen til ett fond være naturlig å vurdere størrelsen på innskuddsgarantien, mandatet for fondene og avgiftens størrelse og utforming.»

I høringsbrevet av 17.12.03 til Finansdepartementet støttet Norges Bank forslaget om at garanterte innskudd skulle erstatte samlete innskudd (unntatt fra finansinstitusjoner) i beregningsgrunnlaget for premien til sikringsfondet. Garanterte innskudd som avgiftsgrunnlag ville gi bedre samsvar mellom avgift og risikoen for tap for sikringsfondet. Dette var i samsvar med hva som til slutt ble vedtatt. Norges Bank støttet også forslaget om sammenslutning av de to sikringsfondene. Både Kredittilsynet og Norges Bank gikk nærmere inn på spørsmålet om kravet til sikringsfondets kapital. Kredittilsynet konkluderte med at det etter en samlet vurdering ikke ville reise innvendinger mot den foreslåtte senkning av kravet

til sikringsfondets kapital. Norges Bank mente derimot at en burde være forsiktig med å redusere størrelsen på et samlet sikringsfond før en har foretatt en bredere gjennomgang av sikringsfondssystemet. Dette ble også til slutt vedtatt. Fra 01.07.04 var det kun ett banksikringsfond.

Spørsmålet om «topping up» kom på dagsorden igjen i 2004, jf V.6.1. «Topping up» innebærer at filialer kan betale en avgift til Bankenes sikringsfond som medfører at sikringsfondet dekker forskjellen mellom den garantien norske banker yter og den garantien som gjelder i filialens hjemland. I brev av 30.09.04 til Finansdepartementet understreket Norges Bank at det vesentlig høyere garantibeløpet i Norge enn i andre europeiske land kunne gjøre medlemskap i Bankenes sikringsfond attraktivt. Dette gjaldt særlig for banker som opplevde en klar forverring i sin økonomiske situasjon. Det ble også pekt på viktigheten av å se på lovens formulering om avgiftsberegningen. Loven innebar at filialer av utenlandske banker bare betalte avgift i forhold til garanterte innskudd og ikke i forhold til beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen, og dermed betalte lavere avgift enn norske banker. Dette var ikke tatt opp i departementets høringsbrev. Norges Bank tok dette forholdet også opp i brev til Finansdepartementet 12.09.08 om regelverket om Bankenes sikringsfond.

Bortsett fra regelverksendringene dreide aktiviteten i de to banksikringsfondene/Bankenes sikringsfond seg i perioden 1994-2007 i all hovedsak om forvaltningen av fondsmidlene. Bankene ønsket høy avkastning for å redusere avgiftsbetalingene, mens Norges Bank ønsket økt vektlegging av likviditet i forvaltningen av midlene. Det var i disse årene ingen bankkriser som krevde utbetaling av garanterte innskudd eller andre former for støtte.

### **6.1.3 Statens Banksikringsfond**

Bakgrunn og virksomhet til Statens Banksikringsfond (SBF) er behandlet i IV.5.6. I Banklovkommisjonens utredning nr. 2 – NOU 1995:25 «Om sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner», inngikk et eget kapittel om SBF. I Norges Banks høringsuttalelse av 29.02.96 støttet Norges Bank kommisjonens enstemmige forslag om at SBF burde videreføres. Videre var Norges Bank enig i at formålsparagrafen for fondet ble endret slik at dets krisehåndterende karakter ble presisert. Norges Bank støttet dessuten flertallets forslag om videreføring av ordningen med at SBF kunne utnevne to medlemmer til styrene i sikringsfondene i forbindelse med utbetaling av lån til et sikringsfond. I Ot.prp. nr. 63 (1995-96) ga imidlertid Finansdepartementet uttrykk for at banksikringsfondloven i løpet av relativt kort tid burde oppheves og virksomheten i fondet avvikles. Finanskomitéens flertall tok dette til etterretning i Innstilling til Odelstinget nr. 3 (1996-97).

I perioden 1994-2001 ble det ikke truffet vedtak om kapitaltilførsler fra SBF. I hele perioden hadde fondet beredskapsavtaler med DnB, Nordea (tidligere Kreditkassen) og Fokus Bank. Avtalene sikret SBF muligheten til å gripe inn dersom bankene igjen skulle komme i en situasjon hvor de ikke oppfylte de lovbestemte krav til kapitaldekning. Avtalene falt bort på det tidspunkt Forretningsbankenes sikringsfond hadde nådd sin lovbestemte størrelse, eller på et tidligere tidspunkt når Forretningsbankenes sikringsfond etter SBFs skjønn hadde tilstrekkelige midler til rådighet for sin lovbestemte virksomhet. Etter 1997 foranlediget bankenes rapporter ikke noen merknader fra SBF. Odelstinget vedtok 09.04.02 at

Banksikringsfondsloven skulle oppheves, og at virksomheten til SBF skulle avvikles. Fra og med 3. kvartal 2002 ble de tre bankene løst fra rapporteringsplikten.

## 6.2 Rollen som «lender of last resort» (LLR) og annet beredskapsarbeid

### 6.2.1 LLR rollen

Fremleggningen sommeren 1998 av Smith-kommisjonens rapport og den pågående Asia krisen gjorde det naturlig for Norges Bank å se nærmere på hvilken rolle sentralbanken skulle spille i en eventuell fremtidig krise. Sommeren 1999 ble det satt i gang et arbeid med sikte på å oppnå en bedre forståelse av hva LLR rollen innebar. Kortsiktige delmål med arbeidet var å komme med innspill til et foredrag sentralbanksjef Gjedrem skulle holde på Sparebankforeningens årsmøte 21.10.99 og til et oppsummeringsnotat om Smith-kommisjonen til Hovedstyret i oktober 1999. I Norges Banks brev av 17.12.99 til Finansdepartementet om oppfølgingen av Smith-kommisjonen (jf V.2.4 og V.2.9) ble følgende uttalt om Norges Banks ansvar for krisehåndteringen:

«Norges Bank har et ansvar for å bidra til robuste og effektive finansmarkeder og betalingssystemer, det vil si bidra til finansiell stabilitet. Skulle det oppstå en situasjon der selve det finansielle systemet er truet, vil Norges Bank, i samråd med andre myndigheter, vurdere behovet for, og om nødvendig iverksette, tiltak som kan bidra til å befeste tilliten til det finansielle systemet».

Sentralbanksjef Skånland ga en lignende erklæring i sin årstale i februar 1988 (jf. IV.5.3). Selv om også Skånlands formulering innebar at faren for systemkrise var en forutsetning for sentralbanktiltak, ble dette klarere understreket i sentralbanksjef Gjedrems erklæring. Dette er blitt oppfattet som en viss innstramning i hvorvidt og hvordan Norges Bank vil iverksette krisetiltak. Videre understrekes det i Gjedrems erklæring at Norges Bank vil vurdere eventuelle tiltak «i samråd med andre myndigheter». Dette var også praksis i alle krisehåndteringene i perioden 1988-93, og denne formuleringen innebar ingen reell endring i Norges Banks samarbeid med andre myndigheter for å sikre finansiell stabilitet.

Smith-kommisjonen og Stortingets behandling av bankkrisen i 1999 la i noen grad opp til en diskusjon av ansvarsdelingen mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank når det gjaldt arbeidet med finansiell stabilitet. Denne diskusjonen omfattet i første rekke den kriseforebyggende virksomheten og i liten grad selve krisehåndteringen. I behandlingen av høringsuttalelsen til Smith-kommisjonen i Hovedstyret 17.12.99 varslet sentralbanksjefen at man ville komme tilbake til Norges Banks rolle i krisehåndteringen og spesielt LLR-rollen.

**Ramme:** Prosjekt om nye risikoer i finansiell sektor

LLR-arbeidet tok sikte på å analysere nye risikoer i finansiell sektor siden den norske bankkrisen 10 år tidligere, hvordan Norges Banks eksponering overfor finansiell sektor var endret og hvordan LLR rollen (eller oppfatningen av den) ble påvirket av disse endringene.<sup>280</sup> Et element i det siste var å diskutere rollefordelingen mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet i håndteringen av finansielle kriser med bakgrunn i Smith-kommisjonens rapport. Arbeidet ble delt opp i 4 underprosjekter. De tre

<sup>280</sup> Kilde: Prosjekt: Analysere sider ved Norges Banks LLR rolle. Notat til ledelsen i O-II i juni 1999.

førstnevnte prosjektene tok for seg spesifikke områder der risikoer forbundet med aktiviteten på området og vår eksponering overfor dem ikke var fullt ut klarlagt eller forstått:

1. Risiko og risikohåndtering i betalings- og oppgjørssystemene
2. Drøfting av likviditet og likviditetsrisiko, herunder betydningen av likviditet i verdipapirmarkedene, sentralbankens ansvar for denne likviditeten og spørsmålet om valutalikviditetsrisiko.
3. Konglomerater

Prosjektet om risiko i oppgjør og betalingssystemene beskrev pågående arbeid med nytt internasjonalt system for håndtering av valutarisiko (Continued Link Settlements (CLS)) og ny lov om betalingstjenester. For nærmere beskrivelse av dette vises til Norges Banks skriftserie nr. 44 (2011), «Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle».

Prosjektet om likviditet fokuserte i stor grad på risikoen knyttet til bankenes utenlandsfinansiering. Norges Bank hadde ved flere anledninger pekt på risikoen forbundet med denne finansieringen, særlig dens kortsiktige karakter. En oppsummerende artikkel drøftet risikoen forbundet med flokkadferd fra utenlandske låntakeres side, og mulige problemer i valutaterminmarkedet der valutaen ble vekslet om til kroner med sikte på utlån til norske husholdninger og foretak.<sup>281</sup> Den risikoen som materialiserte seg i 2008 ved at de utenlandske markedene tørket inn for alle låntakere, ble ikke drøftet. En forsmak på dette kom i forbindelse med terrorangrepet i USA 11.09.01, da dollarmarkedene sviktet i en kort periode og flere lands sentralbanker stilte dollar til disposisjon for sine banker.

Prosjektet om konglomerater konstaterte at konserndannelser kunne gi mer effektiv produksjon av finansielle tjenester og bedre diversifiserte institusjoner, men samtidig gi opphav til «too-big-to-fail» institusjoner. Det siste kunne gjøre tilsynet med slike institusjoner vanskeligere og LLR-rollen mer krevende. I et arbeidsnotat om problemstillingen ble det konkludert at:<sup>282</sup>

«Kredittilsynets enhetlige tilsyn med alle selskapene som inngår i finanskonsernet, gir et godt utgangspunkt for overvåking av aktivitetene innenfor konsernet. I tillegg omfattes alle finansinstitusjonene som inngår i et finanskonsern av felles regler for kapitaldekning, noe som utelukker muligheten for «double gearing» og «capital leveraging». Muligheten for spredning av økonomiske problemer i finanskonsernet reduseres gjennom strenge regler for de økonomiske transaksjonene mellom selskapene. Såkalte «cross default» klausuler øker et finanskonserns likviditetsrisiko. Det er imidlertid liten grunn til å tro at dette utgjør noe stort problem».

Det fjerde underprosjektet oppsummerte hva funnene i de tre første prosjektene betydde for LLR rollen. Andre risikoer eller andre forhold av relevans for LLR-rollen(e) som ikke ble berørt i de tre første prosjektene ble også drøftet, inklusive forholdet til Finansdepartementet og Kredittilsynet i krisehåndteringen. Dag Morten Dalen, amanuensis på BI og sekretær for Smith-kommisjonen, ble engasjert på deltid for å bidra på denne delen av prosjektet.<sup>283</sup>

<sup>281</sup> Gerdrup, Karsten R., Arild J. Lund og Sindre Weme, «Risikoen ved bankenes utenlandsopplåning», PEK 2000/2.

<sup>282</sup> Øverli, Frode og Grete Øvre, «Risiko i finanskonsern», Arbeidsnotat fra Norges Bank, 18/12/2000.

<sup>283</sup> Jf Dalen, Dag Morten og Arild J. Lund, «Håndtering av finansielle kriser: Sentralbankens rolle», Sosialøkonomen 2001/3.

Basert på arbeidet med LLR-spørsmål ble et forslag til retningslinjer, som signaliserte større tilbakeholdenhet med slik støtte enn tidligere, lagt frem for Hovedstyret i mars 2004. Ekstraordinær likviditetstilførsel ble definert som tilførsel utover det som kunne ytes mot ordinær sikkerhetsstillelse. Det kunne være i form av de ordinære låneordningene F-lån og D-lån eller i form av S-lån etter sentralbankloven (§ 20 og 22). Et viktig prinsipp for slik tilførsel var at ekstraordinær tilførsel av likviditet burde forbeholdes situasjoner der den finansielle stabiliteten kunne være truet uten slik støtte. Det ble skilt mellom likviditetsproblemer som:

- Oppstår akutt som følge av operasjonell svikt i betalingssystemer eller svikt i markeder for finansiering, eller
- Som følge av mer fundamentale problemer i enkeltbanker.

I det første tilfellet kunne Norges Bank benytte F-lån eller D-lån med mål om å sikre effektiviteten og tilliten i betalingssystemet eller unngå en uønsket økning i korte pengemarkedsrenter. Slik ekstraordinær bruk av D-lån eller F-lån skulle forbeholdes situasjoner der det var åpenbart at likviditetsproblemene var av kortvarig karakter og ikke skyldtes mer fundamentale problemer.

Likviditetsproblemer i den enkelte bank ville ofte være et symptom på svak risikostyring og/eller negativ lønnsomhets- og soliditetsutvikling, som førte til tap av tillit fra markedene. I slike situasjoner hadde Kredittilsynet en vid adgang til å kreve iverksetting av tiltak som var rettet mot årsakene til likviditetsproblemene. Bankenes sikringsfond kunne yte ulike former for støtte for å styrke soliditeten og likviditeten i en kriserammert bank. Norges Bank kunne eventuelt yte S-lån for å bedre likviditeten.

Hovedstyret vedtok i mars 2004 følgende prinsipper og retningslinjer for å yte S-lån:

- S-lån bør forbeholdes situasjoner der den finansielle stabiliteten kan være truet uten slik støtte.
- Vedtak om S-lån vil i de fleste tilfeller være en sak av særlig viktighet som først skal forelegges Finansdepartementet.
- Norges Bank vil be om at Kredittilsynet gir en vurdering av: Årsakene til likviditetsproblemene, de kriserammerte bankenes likviditets- og kapital situasjon, og mulige tiltak som kan løse likviditetsproblemene.
- Før S-lån gis til banker som har, eller står i fare for å få, en svak kapitaldekning, bør det foreligge en plan for oppkapitalisering av banken.
- S-lån bør ytes mot full sikkerhetsstillelse eller garantier.
- S-lånsrenten bør settes over markedsrenten som gjelder for øvrig.

Disse prinsippene ble offentliggjort i en ramme i rapporten Finansiell stabilitet 2004/2. En mer utdypende redegjørelse for de nye retningslinjene og utviklingen i LLR- politikken over tid ble presentert i en artikkel i PEK 2004/4.<sup>284</sup> Hensikten med å offentliggjøre retningslinjene var å redusere forventninger til fremtidig bruk av S-lån. Forventninger om likviditetsstøtte fra Norges Bank kunne føre til økt risikotaking og manglende likviditetsstyring fra bankenes side.

---

<sup>284</sup> Gerdrup, Karsten, «Norges Banks rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor», PEK 2004/4.

For Norges Bank var det nyttig å kunne vise til disse retningslinjene når spørsmål om mulige tiltak i en krise dukket opp. I 2004 var fortsatt denne form for åpenhet ikke vanlig blant sentralbanker. Mange fulgte prinsippet om «konstruktiv ukklarhet» i håp om at slik ukklarhet skulle motvirke den atferdsrisikoen som forventninger om ekstraordinær likviditetsstøtte kunne innebære.

### **6.2.2 Utradisjonelle sikkerheter og klageadgang på S-låns avslag**

Som hovedregel ville S-lån bare være aktuelt etter at en banks allerede stilte sikkerheter var belånt gjennom D- eller F-lån. Samtidig slo Hovedstyret fast at «S-lån bør ytes mot full sikkerhetsstillelse eller garantier». Norges Bank kunne også tilføre ekstraordinær likviditet ved D-lån og F-lån. Lån ville da bli innvilget med svakere krav til sikkerhet enn det som normalt ble akseptert. Norges Bank kunne også - etter en nærmere vurdering - fravike kravet til sikkerhet, både for S-lån og D- og F-lån, jf låneforskriftens § 3: «Norges Bank ... kan i særlige tilfelle godta annen sikkerhet eller fravike kravet til sikkerhet.» Et åpent spørsmål var hva som kunne utgjøre utradisjonelle sikkerheter.

Dersom Norges Bank skulle yte ekstraordinære lån av noe omfang mot sikkerheter, ville dette måtte skje mot sikkerheter i bankenes utlånsporteføljer. For lån til husholdninger krevde finansavtaleloven at låntaker måtte gi samtykke til overføring av et lån. Det vil være umulig å innhente slike samtykker i en situasjon der det kunne være aktuelt med S-lån. I brev 20.05.08 anmodet Norges Bank derfor Finansdepartementet om å unnta låneoverdragelser til fordel for Norges Bank fra samtykkekravet i finansavtaleloven. Departementet sluttet seg til forslaget, som ble vedtatt i Stortinget i juni 2009 i form av et tillegg til § 19 (Kreditt til banker):<sup>285</sup>

«Kravet om særskilt samtykke fra låntakeren etter finansavtaleloven § 45 gjelder ikke ved overdragelse eller pantssettelse av lånefordringer til Norges Bank ved støttetiltak eller yting av kreditt etter paragrafen her.»

En felles øvelse med Finanstilsynet og Bankenes sikringsfond i 2005 avdekket ukklarhet om en bank hadde adgang til å klage på et eventuelt avslag på søknad om S-lån. Et åpent spørsmål var om et S-lån var et enkeltvedtak etter forvaltningsloven med tilhørende klageadgang. Det fremstod som både praktisk og prinsipielt uheldig om Finansdepartementet eller Regjeringen skulle overprøve Norges Banks vurdering av slike spørsmål gjennom en klagerunde. Ikke minst kunne dette innebære en utsettelse av kriseløsningen som kunne skape skadelig usikkerhet knyttet til søkerbankens situasjon, og forlenge og forsterke en krisesituasjon. Norges Banks uavhengige stilling, der saker av særlig viktighet skulle være forelagt Finansdepartementet i forkant, tilsa også at en etterfølgende klageadgang ville være lite hensiktsmessig. Det var dessuten et spørsmål om Finansdepartementet eller Kongen i Statsråd skulle være klageinstans. Norges Bank ønsket unntak fra forvaltningslovens klageregler, og dette ble i oktober 2008 foreslått for Finansdepartementet. Saken var ikke avklart i 2014.

### **6.2.3 Valutaliquiditet til norske banker**

Etter «9/11-terrorangrepet» på USA skrev Norges Bank i en pressemelding 12.09.01 at:

---

<sup>285</sup> Et lignende unntak for Bankenes sikringsfond ble samtidig innført i banksikringsloven (§2-12 Støttetiltak).

«Foreliggende opplysninger så langt tyder på at det ikke ventes problemer i det norske betalingssystemet som følge av disse hendelsene. Det norske betalingssystemet vil være åpent som vanlig. Norges Bank vil som vanlig sørge for at banksystemets kronelikviditet er tilstrekkelig.»

Både ECB, Danmarks Nationalbank og Sveriges Riksbank tilbød sine banker tilgang på dollar i bytte mot lokal valuta. Norges Bank fikk ingen konkrete forespørsler om valutafinansiering. I etterkant reiste DnB spørsmål om ikke Norges Bank burde utvide sin LLR rolle til også å gjelde utenlandsk valuta.<sup>286</sup> Det ble vist til hva andre lands sentralbanker gjorde etter «9/11», og at ratingselskapene var svært opptatte av bankenes tilgang på valuta. Trygghet for tilgang til valuta fra Norges Bank i en krise ville kunne overflødiggjøre kostbare trekkordninger som krevdes for at bankenes valutalåneprogrammer skulle få tilfredsstillende rating. Også Finansnæringens Hovedorganisasjon hadde fremmet lignende synspunkter i sitt høringsbrev til Banklovkomisjonens utredning nr. 6 (NOU 2001: 23 «Finansforetakenes virksomhet»).

I hovedstyrebehandlingen 08.05.02 av saken ble det lagt vekt både på hensynet til å sikre finansiell stabilitet og på pengepolitiske hensyn. Det ble vist til at alvorlig svikt i valutamarkedene kunne potensielt få store negative konsekvenser for norske bankers likviditet, kredittformidling og andre aktiviteter. Økte kostnader ved valutafinansiering kunne også veltes over på høyere renter i norske markeder. Det kunne også være en konkurranseulempe for norske banker dersom det var større usikkerhet om hva Norges Bank ville foreta seg i slike situasjoner enn det var om handlingsmønsteret til andre lands sentralbanker. Samtidig ble det pekt på at man måtte være restriktiv med å gi lån utover de ordinære låneordningene siden det vil kunne øke risikotakingen og svekke bankenes motiver til å finne markedsløsninger. Hovedstyret sluttet seg til at man kunne tilby valutafinansiering ved alvorlig svikt i valutamarkedene. Dette synet ble offentliggjort i Finansiell stabilitet 2002/1 der det het at:

«Umiddelbart etter terroranslaget 11. september bidro ekstraordinær likviditetstilførsel, både i lokal og utenlandsk valuta, fra flere sentralbanker til velfungerende markeder. De norske markedene fungerte tilfredsstillende i den aktuelle situasjonen, og det var ikke behov for slik tilførsel fra Norges Bank. Ekstraordinær likviditetstilførsel i valuta inngår imidlertid i virkemiddelsettet som står til sentralbankens disposisjon, men må forbeholdes helt spesielle situasjoner. I Norge ville dette måtte vurderes ut fra hensyn til stabiliteten i norske finansmarkeder og det norske betalingssystemet.»

På dette tidspunkt ble det ikke vurdert å være noe til hinder for å bruke valutareservene for å tilføre ekstraordinær likviditet. Valutareservene hadde også blitt brukt til et slikt formål under bankkrisen tidlig på 1990-tallet (jf IV.5.8). I 2003 ble likevel retningslinjene for valutareservene justert slik at sikring av finansiell stabilitet ble tatt inn som et eksplisitt formål for valutareservene.<sup>287</sup>

<sup>286</sup> Brev til Norges Bank 19.10.01. Ref. funding US dollar.

<sup>287</sup> «3.1. Valutareservene skal kunne benyttes til transaksjoner i valutamarkedet som ledd i gjennomføringen av pengepolitikken eller ut fra hensynet til finansiell stabilitet og for å møte Norges Banks internasjonale forpliktelser.» Fra «Prinsipper for forvaltning av valutareservene».

#### **6.2.4 Systemet for kriseløsning**

I tillegg til regelen om innskuddssikring inneholder banksikringsloven bestemmelser om hvordan banker i krise skal håndteres. I oppfølgingen av enkelte beredskapsøvelser ble det internt diskutert om banksikringsloven ville fungere etter hensikten. Øvelsen i 2005, som involverte Bankenes sikringsfond, Kredittilsynet og Norges Bank, ble grundig evaluert av de deltagende institusjoner. Evalueringsrapporten «Administrasjon av Banker i Krise» konkluderte med at det ville være vanskelig å gjenåpne en bank dersom den først var satt under administrasjon fordi den raskt ville falle i verdi og fordi banken ville bli ekskludert fra betalingsoppgjørene.

I høringsuttalelsen av 16.11.06 til evalueringsrapporten kom Norges Bank med følgende generelle betraktninger om det norske kriseløsningssystemet:

«Norges Bank mener at systemet for krisehåndtering må være enkelt og effektivt for å hindre at problemer spres og forsterkes under en krise. Videre er det viktig at systemet ikke oppmuntrer til for sterk risikotaking i bankene og hos deres eiere eller på andre måter forsterker effekten av de skjvheter som følger med det spesielle sikkerhetsnettet som myndighetene har etablert for finansiell sektor.»

I forlengelsen av dette ble det reist spørsmål om det var nødvendig å håndtere mindre og mellomstore banker gjennom særbestemmelser om offentlig administrasjon i stedet for den normale konkurslovgivingen. Det ble også pekt på at:

«En rask utbetaling av det garanterte beløpet er viktig for å bevare publikums tiltro til bankinnskudd og for å hindre spredning av problemer til andre banker. Hvis innskyterne vet det tar lang tid før det garanterte beløpet utbetales, vil ryktedrevete uttak i forkant av en offentlig administrasjon kunne bli store og bidra til å forsere og forsterke problemene. Hvis innskyterne må vente på å få tilgang til sine midler, vil presset for offentlig støtte til banken også raskt bli stort.»

Igjen etterlyste Norges Bank en generell gjennomgang av banksikringsloven. Arbeidet med rask utbetaling ble tatt opp i EU under den internasjonale finanskrisen, og er fulgt opp også i norsk lovgiving.

#### **6.2.5 Kriseberedskap og øvelser**

Etter bankkrisen tok det flere år før Norges Bank gjennomførte mer omfattende beredskapsøvelser på finanssektor- og betalingssystemområdet. Den første øvelsen etter bankkrisen ble avholdt i 1998, og involverte i første rekke Kredittilsynet og Sparebankenes sikringsfond. En fiktiv bank, Sparebanken SOL, kom i problemer og hensikten med øvelsen var å prøve ut sider ved banksikringsloven, inklusive prosedyrer for å sette en bank under offentlig administrasjon. I denne øvelsen var det lite fokus på betalingssystemet.

Vinteren 1999 ble Norges Bank bedt av Finansdepartementet om å organisere en beredskapsgruppe for år 2000 med representanter for Norges Bank, Kredittilsynet og andre direkte involverte institusjoner. I tillegg til beredskapsarbeidet på betalingssystemområdet, blant annet gjennom O-IIIs ledelse og sekretariatsoppgaver for Beredskapsutvalget for



finansiell infrastruktur, ble Norges Banks samarbeid med og roller i forhold til Finansdepartementet, Kredittilsynet og sikringsfond i tilfelle krise i den finansielle sektor gjennomgått.<sup>288</sup> Utover på 2000 tallet økte frekvensen av øvelser. Det var tre typer øvelser:

- Interne Norges Bank øvelser.
- Øvelser som involverte andre norske myndigheter.
- Øvelser som involverte myndigheter i andre land.

Interne Norges Bank øvelser tok sikte på å prøve ut Norges Bank prosedyrer for ekstraordinær likviditetstilførsel. Særlig evnen til å hente inn informasjon og benytte denne til å vurdere om vilkårene for å yte ekstraordinær likviditetstilførsel, ble testet. I den sammenheng ble også SEBRA-modellen benyttet til å vurdere kredittrisikoen til bankenes og dens største kunder. Ofte var betalingssspørsmål knyttet til Norges Banks oppgjørsfunksjon sentrale i øvelsene. De nasjonale øvelsene ble holdt sammen med Kredittilsynet og ved enkelte anledninger sikringsfondene for bankene. Øvelsene tok i første rekke sikte på å teste koordinering mellom myndigheten.

Etter terrorangrepet i USA 11.09.01 ble det avholdt flere øvelser i regi av sentralmyndighetene som involverte Norges Bank. Hensikten var å prøve ut den innskjerpingen av beredskapsplanverket som skjedde i sentraladministrasjonen. En av øvelsene var i regi av Kredittilsynet. Øvelsen tok utgangspunkt i soliditetsproblemer i den fiktive banken Rentegod Bank ASA, og tok sikte på å gjennomgå prosedyrene i banksikringsloven. Norges Bank og Forretningsbankenes sikringsfond deltok. Det ble også gjennomført en større nasjonal øvelse i 2005. Finansdepartementet deltok ikke på noen av de nasjonale bankkriseøvelsene i perioden frem til finanskrisen i 2008. I 2012 ble det avholdt en nasjonal øvelse der Finanstilsynet, Finansdepartementet og Norges Bank deltok. Øvelsen testet koordinering av en krise med likviditets- og soliditetsproblemer i mellomstore norske banker. Også toppladelen i de tre institusjonene deltok.

Opprettelsen av Nordea og erkjennelsen av at man her hadde et felles nordisk problem i tilfelle krise foranlediget flere nordiske kriseøvelser på 2000-tallet. En første nordisk øvelse med Nordea som «testcase» ble avholdt i Norges Bank i juni 2001. Representanter for sentralbankene og tilsynene i de 5 nordiske landene deltok, og ble delt inn i grupper som diskuterte mulige responser på krisescenarioet som var laget. Fokuset var på mulige likviditetskriser i Nordea og myndighetenes håndtering av dem. Øvelsen viste at nasjonal regulering og tilsynspraksis kunne begrense muligheten for omdisponering av likviditet og sikkerheter innen et nordisk finanskonsern. Det ville derfor være vanskelig å behandle Nordea som en enhet ved en krise.

En mer omfattende nordisk øvelse ble avholdt i 2007. Denne gangen deltok også finansdepartementene i de nordiske landene, og representanter fra de baltiske landene var med som observatører. Øvelsen pågikk i 4 dager og deltagerne holdt til i sine egne lokaler. I øvelsen ble det antatt at det var nedgangskonjunktur og økte utlånstap i de nordiske bankene. Situasjonen forverret seg raskt, og det oppstod uro i valutamarkedene og

---

<sup>288</sup> Jf Norges Banks skriftserie nr. 44 (2011).

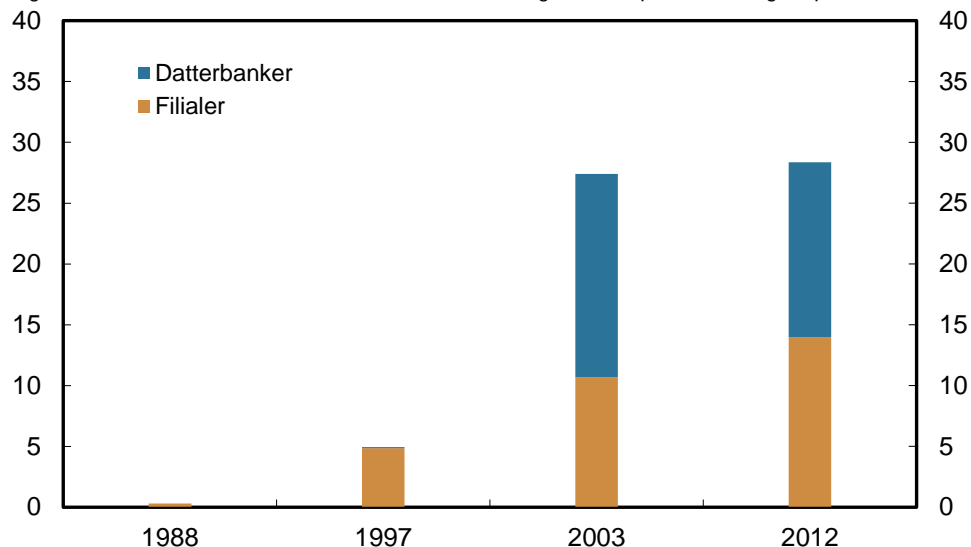
pengemarkedsrentene økte. Det ble også antatt at det var tekniske problemer i større banker, og spørsmål om sikkerhet for opplåningen i sentralbanken ble diskutert. I Finansiell stabilitet 2007/2 oppsummerte man med at:

«Øvelsen ga nyttige erfaringer med krisehåndtering. Den viste samtidig at koordineringen av en slik krise er krevende og at mange spørsmål fortsatt ikke er avklart.»

### 6.3 Grensekryssende virksomhet

Konsekvensene av fremveksten av banker som Nordea, som var store i alle de nordiske landene, ble tatt opp på det nordiske sentralbanksjefmøtet i Bergen i juni 2000. Dette var den første store grensekryssende etableringen i Norge. I 2012 hadde utenlandske bankers markedsandel i Norge økt til 28 prosent, jf figur V.4. Hvordan skulle det løpende tilsynet og reguleringen med den nye storbanken være og hvordan skulle en eventuell krise i banken løses? Som «lender of last resort» hadde sentralbankene en utfordring med å avklare det siste spørsmålet.

Figur V.4: Utenlandske bankers markedsandel i Norge basert på forvaltningskapital.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som oppfølging av møtet i Bergen ble det opprettet en arbeidsgruppe med mandat å:

- Dokumentere organisering og ansvarsforhold for likviditeten i de største nordiske finanskonsernene med betydelig aktivitet i flere land.
- Kartlegge mulige problemstillinger som kan oppstå om et større nordisk finanskonsern har behov for tilførsel av likviditet i form av en nødkreditt.

Visesentralbanksjef Lars Nyberg fra Sveriges Riksbank ledet arbeidet.<sup>289</sup> Arbeidsgruppen la frem en rapport tidlig i 2001. Norges Banks hovedstyre tok rapporten til etterretning 07.02.01. En hovedkonklusjon var at det burde settes ned en kontaktgruppe som skulle:

- Vurdere behovet for informasjonsutveksling og hvilke informasjonskanaler som skulle benyttes både under normale forhold og ved kriser.
- Forbedre analysen av likviditetsstyringen i grensekryssende banker og styrke beredskapen ved å se nærmere på hvilke tiltak som kunne være nødvendig i en krise.
- Vurdere hvordan rollefordelingen mellom de ulike aktørene, sentralbanker, tilsynsmyndigheter og finansdepartement skal være i ulike krisesituasjoner.

I praksis ble kontaktgruppen<sup>290</sup> en fortsettelse av arbeidsgruppen med et noe annerledes mandat. Hovedstyret ble orientert om arbeidet i kontaktgruppen på møtet 08.05.02. De nordiske sentralbankene ønsket å inngå en overenskomst (Memorandum of Understanding, MoU) for hvordan en finansiell krise i et grensekryssende finanskonsern skulle håndteres. Basert på erfaringene fra den felles øvelsen i 2001 ble det videre arbeidet i gruppen rettet inn mot konsekvenser for myndighetenes krisehåndtering av ulike konsernstrukturer i en grensekryssende bank (datterbankstruktur eller filialstruktur). Et sentralt tema var om det var påkrevd med endringer i regelverk eller i samarbeidsformer mellom myndigheter for å gjøre det enklere å håndtere en mulig krisesituasjon. Det pågikk også analytisk arbeid i Norges Bank med å drøfte konsekvensene av det økte omfanget av grensekryssende banker.<sup>291</sup>

### 6.3.1 Norges Banks syn

Tidlig i dette arbeidet utarbeidet Norges Bank følgende prinsipielle syn:<sup>292</sup> Problemer i en filial skal i all hovedsak løses av morbank og myndigheten i morbankens hjemland. En datterbank kan betraktes som en nasjonal bank og håndteres deretter. Dersom datterbanken styres som en filial, bør den imidlertid i stor grad behandles som en filial ved en krise. FST mente dette var tilfellet for Nordea. I henhold til dette synet var Norges Bank åpen for å delta i en samordnet likviditetsstøtte til et grensekryssende finanskonsern med datterbank i Norge. En slik situasjon ble ansett for lite sannsynlig i praksis, ettersom morbanken måtte forventes å strekke seg langt for å støtte en solvent datterbank i Norge. Hvis morbanken ikke støttet sin datterbank, vil Norges Bank anta at den ikke er solvent. I en slik situasjon vil likviditetsstøtte fra Norges Bank ikke være aktuelt med mindre datterbanken kapitaliseres opp på en eller annen måte.<sup>293</sup>

Om den grensekryssende banken var filial eller datterbank ble således et kjernesporsmål i diskusjonen om krisehåndtering av grensekryssende banker. I henhold til EUs bankdirektiv kunne banker registrert innenfor EØS-området fritt opprette filialer i andre EØS-land. Med

<sup>289</sup> Fra Norges Bank deltok Jon A. Solheim og Harald Karlsen.

<sup>290</sup> Fra Norges Bank deltok Thorvald Grung Moe og Karsten Gerdrup.

<sup>291</sup> Borchgrevink, Henrik og Thorvald Grung Moe, «Håndtering av finansielle kriser i grensekryssende banker», PEK 2000/2, og Moe, Thorvald Grung «Market discipline issues in cross-border banking. A Nordic perspective», Norges Bank Staff Memo 2006/1.

<sup>292</sup> Notat til linjemøtet mellom ledelsen og FST 29.08. 02.

<sup>293</sup> Notat til Hovedstyret 14.05.03; MoU (Memorandum of Understanding) mellom de nordiske sentralbanker: «Håndtering av likviditetskriser i grensekryssende finanskonsern».

unntak av likviditetsstyringen var filialer under tilsyn av hjemlandets tilsynsmyndighet. Myndighetene i et vertsland kunne derfor ikke si nei til opprettelse av en filial selv om dette i prinsippet kunne bli en svært stor enhet i landet og selv om vertslandsmyndigheten heller ikke hadde tilsyn med den.

### **6.3.2 Samarbeidsavtaler med andre land**

Arbeidet i arbeidsgruppen munnet ut i en samarbeidsavtale mellom de nordiske sentralbankene som ble underskrevet i mai 2003, og som fortsatt gjaldt i 2014:

«Management of a financial crisis in banks with crossborder establishments. Memorandum of Understanding (MoU) between the central banks of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.»

Arbeidet i Norden med håndtering av kriser i grensekryssende banker var på mange måter et pionerarbeid. Det ble samtidig økende fokus på problemet i EU fordi det gjennom oppkjøp og sammenslåinger ble opprettet flere store grensekryssende banker i EU. Visentralbanksjef Lars Nyberg fra Riksbanken ledet i flere år ECBs arbeid med å utvikle beredskap for å håndtere kriser i grensekryssende banker. Samtidig kom også temaet på dagsorden internasjonalt ved at Financial Stability Forum (senere Financial Stability Board) i økende grad engasjerte seg i arbeidet med krisehåndtering generelt, og spesielt for grensekryssende banker. Norges Bank deltok i ECB arbeidsgruppen: «Joint Task Force for Crisis Management».

I 2003 vedtok sentralbanker og tilsynsmyndigheter i EU en MoU som inneholdt prinsipper for samarbeid og informasjonsutveksling ved alvorlige grensekryssende finansielle kriser. Norges Bank og Kredittilsynet ba i desember 2003 ECB om å bli tilsluttet memorandumet, men det var ikke aktuelt på det tidspunkt. I 2005 ble memorandumet av 2003 revidert, og finansdepartementene i EU-landene sluttet seg til det. Det ble så i 2008 utarbeidet en ny MoU mellom de samme partene og med stort sett de samme prinsippene som i MoUen fra 2003. Norge ble invitert til å slutte seg til dette.<sup>294</sup> Norges Bank anså den foreliggende MoU som et steg videre mot en mer robust kriseberedskap i Europa. Den pågående finansielle krisen hadde aktualisert behovet for styrket beredskap. Når i tillegg alle relevante institusjoner innen EU sluttet seg til memorandumet, mente Norges Bank at en norsk tilslutning til avtalen var ønskelig forutsatt enighet om dette mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank. På grunn av finanskrisen skjedde selve underskrivingen av avtalen først i 2010.

---

<sup>294</sup> EFTA/EØS-myndighetene ble i brev av 07.07.08 fra EUs Economic and Financial Committee (EFC) invitert til å slutte seg til det nye memorandumet.

## Kapittel VI: 2007-13 - Internasjonal finanskriser og nye oppgaver

### 1. Hovedbildet

Norges Bank trappet opp arbeidet med kriseberedskap utover på 2000-tallet, og ikke minst ble analysene av risikobildet og bankenes sårbarheter styrket. Bankenes store avhengighet av kortsiktig finansiering fra utlandet ble i hele perioden etter den norske bankkrisen trukket frem som en viktig risiko. At utenlandsfinansieringen totalt sett var blitt mer langsiktig var positivt. Det var likevel i markedene for bankenes utenlandsfinansiering at krisen internasjonalt oppstod i 2007, og det var gjennom kanalene til norske finansinstitusjoner ble berørt.

Ved konkursen i Lehman Brothers 15.09.08 forverret situasjonen i det internasjonale dollarmarkedet seg dramatisk. Det ble svært vanskelig for norske og andre lands banker å låne, særlig i US dollar. Norges Bank tilførte dollar til norske banker 16.09.08 for å sikre at det ble notert en norsk rentekurve. Kort etter begynte arbeidet i Norges Bank med å etablere en bytteordning der bankene skulle få tilgang til statspapirer. Samtidig som det ble arbeidet med bytteordningen, kollapset de islandske bankene. Norges Bank måtte håndtere utfordringene som oppstod i Norges Banks oppgjørssystem som følge av kollapsen av Glitnir og Kaupthing og delta i Bankenes sikringsfonds behandling av dem. Norges Bank ga S-lån til Bankenes sikringsfond i forbindelse med fondets behandling av Glitnir.

I fremstillingen som følger er bytteordningen og håndteringen av de islandske bankene behandlet separat. Det dekker over utfordringen ved at de inntraff samtidig, og at utslagene i markedene var på sitt høyeste de samme dagene. Annonseringen av bytteordningen samtidig med annonsering av omfattende tiltak i andre land sikret bankene finansiering, og stabiliserte på mange måter situasjonen. Etter initiativ fra Norges Bank ble Statens finansfond opprettet i februar 2009 for å sikre kapital til bankene om det skulle vise seg nødvendig. Samtidig ble Statens obligasjonsfond opprettet for å sikre etterspørsel etter norske obligasjoner. Utover våren 2009 bedret situasjonen seg betraktelig, og risikopremiene falt i de fleste markeder. Evalueringer av den siste finanskrisen har pekt på at Norge ble rammet i mindre grad enn andre land, men at de politikktiltakene som ble iverksatt var riktige.

Både under og etter finanskrisen har det foregått en videreutvikling av Norges Banks arbeid med finansiell stabilitet. Siden dette er nært i tid og det foregår en løpende utvikling, har vi vært noe mer summarisk om dette arbeidet enn i de foregående periodene. Siktemålet har vært å beskrive forlengelsen av en del utviklingstrekk som er omtalt i dette og tidligere kapitler.

## 2. Den internasjonale finanskrisen og perioden 2007-09

### 2.1 Begynnende uro i 2007

Gjennom 2007 oppstod en økende erkjennelse av at den sterke og langvarige oppgangen i gjeld og formuespriser med rekordlave risikopremier i finansmarkedene var over. Fall i boligprisene i USA skapte frykt for tap på tilhørende kreditter, særlig på dem som var gitt til i utgangspunktet dårlige betalere («subprime»). Banker og investorer i store deler av verden var

eksponert mot disse lånene ved at de var omdannet til omsettbare verdipapirer, men størrelsen på eksponeringene var usikker.

09.08.07 spredde problemene seg for alvor til pengemarkedet etter at BNP Paribas opphevet innløsningsretten i tre «subprime» relaterte fond med begrunnelse at banken ikke var i stand til å verdsette de strukturerte produktene som fondene hadde investert i. Renteutslagene i pengemarkedene var store både i Europa og USA. Som andre sentralbanker tilførte Norges Bank ekstra likviditet til markedet den dagen. Bankenes innskudd i Norges Bank økte fra under 30 til over 50 milliarder kroner. Direktør i Pengepolitisk avdeling (PPO), Jan Fr. Qvigstad, ble sitert av Reuters:

«Norges Bank will as usual assure orderly conditions in the Norwegian money market», he said. He said the Thursday operation was part of the bank's liquidity policy. «It is not monetary policy -- monetary policy will come next week.»<sup>295</sup>

Problemene i pengemarkedet 09.08.07 var i første rekke i markedet for US dollar. Behovet for en ekstraordinær tilførsel av US dollar ble derfor diskutert i et møte mellom sentralbankledelsen, PPO og FST 10. august. FST foretok en nærmere vurdering av DnB NORs nettoforfall av valuta den nærmeste tiden og av deres låneadgang i Norges Bank. Situasjonen roet seg dagen etter, og det var derfor ikke aktuelt å vurdere spørsmålet nærmere.

Uroen fortsatte utover høsten. Særlig var det et problem for bankene å skaffe seg finansiering i US dollar med noe lengre løpetid. Norges Bank tilførte mer likviditet enn vanlig gjennom F-lån flere ganger i andre halvår 2007. Samtidig ble signalrenten satt opp til 5,25 prosent fordi veksten i norsk økonomi hadde vært sterkere enn ventet og inflasjonen var ventet å gå opp. Til tross for ekstra likviditetstilførsel førte uroen til at de kortsiktige pengemarkedsrentene i denne perioden var høyere enn det forventningene til fremtidig styringsrente skulle tilsi.<sup>296</sup>

Det var stor usikkerhet om situasjonen rundt årsskiftet da bankene ofte har ekstra store likviditetsbehov. Det ble derfor besluttet å ha beredskap for å kunne tilføre 3 milliarder US dollar til disposisjon på 1 dags varsel over årsskiftet 2007/08.<sup>297</sup> Det ble ikke behov for disse midlene og beredskapen ble trappet ned igjen fra begynnelsen av januar.

Det var en viss diskusjon internt i Norges Bank om tiltakene høsten 2007 var motivert ut fra hensynet til pengepolitikk eller hensynet til finansiell stabilitet. En del av diskusjonen gikk på hvilket område i Norges Bank som skulle ha kompetanse til å saksbehandle eventuelle ekstraordinære tiltak. Det ble ikke trukket noen nye grenser, men det ble gjennomført tiltak for å styrke den løpende koordineringen mellom de to politikkområdene både i analysen av situasjonen og i kontakten med bankene.

---

<sup>295</sup> Uken etter ble renten økt med 25 basispunkter til 4,75 prosent. I Hovedstyrets begrunnelse het det at: «Den siste tiden har uro i kreditt- og aksjemarkedene skapt usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen, men samlet sett gir ikke ny informasjon siden forrige rentemøte grunnlag for nå å avvike fra strategien som ble lagt frem i juni.» I henhold til denne strategien skulle renten opp fordi det var ventet at inflasjonen ville ta seg opp.

<sup>296</sup> Norges Bank, «Årsmelding og Rekneskap 2007».

<sup>297</sup> Notat til sentralbanksjefen 14.12.07.

**Ramme:** Terra Securities

Norges Bank ble også direkte konfrontert med den internasjonale finanskrisen gjennom konkursen i Terra Securities 28.11.07. Etter medieoppslag om norske kommuners kjøp av verdipapirer eksponert mot amerikanske «subprime» boliglån startet Kredittilsynet undersøkelser av Terra Securities. Norges Bank bistod med informasjon om egenskapene ved de papirene kommunene hadde kjøpt. Etter tilsynets vurdering hadde foretaket systematisk overtrådt god forretningsskikk i utførelsen av investeringstjenester for kommunene Rana, Hemnes, Hattfjelldal og Narvik. De hadde unnlatt å informere om vesentlige risikoforhold i forkant av kommunenes investeringer, og tilbudt produktene til en målgruppe som produktene ikke passet for. Kredittilsynet varsl et 27.11.07 tilbakekalling av samtlige tillatelser Terra Securities hadde til å yte investeringstjenester etter verdipapirhandelloven. Terra Securities valgte å begjære seg selv konkurs dagen etter.

Norges Bank ble berørt av konkursen fordi Terra Securities var deltaker i verdipapiroppkjøret. Pengeoppkjøret for dette foretas i Norges Banks oppgjørssystem. Norges Bank har ingen eksponeringer i verdipapiroppkjøret. DnB NOR var garantibank for Terras oppgjørforpliktelse i Norges Bank og garantien dekket forpliktelsene. DnB NOR sa umiddelbart opp garantien, noe den kunne gjøre med 4 dagers varsel. Handler på børsen gjøres normalt opp 3 virkedager etter handelsdag. Hensikten med 4 dagers fristen er å sikre oppgjør for inngåtte handler selv om megler går konkurs. Norges Bank inngikk avtale med konkursboet som sikret en ryddig avvikling av Terra Securities handler.

Den nervøse situasjonen i de internasjonale markedene fortsatte utover i 2008. I mars reddet amerikanske myndigheter investeringsbanken Bear Stearns fra konkurs. Redningsoperasjonen ble fulgt med stor interesse i Norges Bank. Et prinsipp nedfelt under den norske bankkrise var at Norges Bank ikke skulle yte soliditetsstøtte i en redningsaksjon med mindre dette var vedtatt av de politiske myndigheter. Måtte en institusjon reddes og det var tvil om dens soliditet, skulle de bevilgende myndigheter ta denne tapsrisikoen, ikke Norges Bank. Denne problemstillingen var svært relevant ved Federal Reserves rolle i redningen av Bear Stearns fordi Federal Reserve ga lån til banken til tross for at det var tvil om både bankens soliditet og kvaliteten på sikkerhetene som ble brukt.

Tabell VI.1: Oversikt over sentralbankers tiltak mot finansuroen pr. mai 2008.

	Fed	ECB	BoE	SNB	BoC	NB
1 Tilførsel av kortsiktig likviditet	x	x	x	x	x	x
2 Tilførsel av likviditet med løpetid over 3 mndr.	x	x	x	x	x	x
3 Endre de stående fasilitetene (diskontolån)	x					
4 Utvidelse av godkjente motparter	x		x			
5 Utvidelse av godkjente sikkerheter	x		x		x	
6 Tilby lån i fremmed valuta		x		x		
7 "Market maker of last resort"	x		x			
8 "Lender of Last Resort"	x		x			

**Fed = Federal Reserve System, ECB = Den europeiske sentralbanken, BoE = Bank of England SNB = Swiss National Bank, BoC = Bank of Canada, NB = Norges Bank**

Kilde: Norges Bank

Sommeren 2008 gjennomførte myndighetene i USA redningsaksjoner i de to store boligfinansieringsbankene Federal National Mortgage Association (FNMA), populært kalt Fannie Mae og Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC), populært kalt Freddie Mac. Flere banker fikk etter hvert problemer. Sentralbanker i flere land gjennomførte i denne perioden tiltak med sikte på å normalisere forholdene, jf tabell VI.1.

Da Norges Bank tilførte ekstra kortsiktig likviditet i august 2007, fant man det ikke nødvendig å tilføre ekstraordinær langsiktig likviditet slik flere andre sentralbanker gjorde høsten 2007. Etter innbetaling av oljeskatt 01.04.08 var det imidlertid utsikter til at bankene i Norge ville ha et betydelig lånebehov helt frem til sommeren. På bakgrunn av disse utsiktene tilførte Norges Bank et F-lån på 70 milliarder kroner med 79 dagers løpetid. Både størrelsen på lånet og løpetiden var uvanlig. Senere på året ble det gitt F-lån med vesentlig lengre løpetid.

Til tross for en stabil tilførsel av likviditet økte de korteste rentene i pengemarkedet på ny i andre halvdel av mai 2008. Budgivningen i F-lånene var ikke tilstrekkelig til å dekke behovet. 20.05.08 tilbød Norges Bank kronelikviditet også gjennom valutabytteavtaler mot US dollar. På denne måten kunne også utenlandske banker uten konto i Norges Bank, men som var aktive i det norske pengemarkedet få tilgang på kronelikviditet fra Norges Bank. Dette var i tråd med tidligere praksis for tilførsel av likviditet gjennom slike avtaler. Norges Bank hadde ikke benyttet denne tilførselskanalen siden 2001.<sup>298</sup>

**Ramme:** Prisutslag i markedene som følge av økt risiko under finanskrisen i 2007- 09

Allerede i august 2007 økte risikopremien i de fleste renteinstrumenter, jf figur VI.1. Risikopremiene holdt seg høyere enn normalt og var svært volatile frem til konkursen i Lehman Brothers (15.09.08). I de fleste land senket myndighetene styringsrentene markert i denne perioden, jf figur VI.2. LB-konkursen ga et markert hopp i de fleste risikopremier, jf figur VI.1 og VI.3.

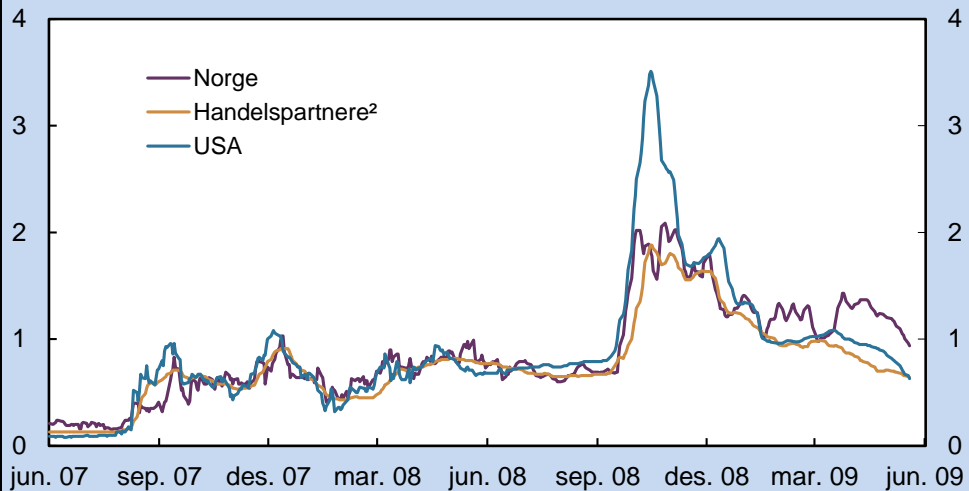
Aksjekursene passerte et toppunkt i løpet av 2007, og var inne i en nedadgående trend da LB-konkursen inntraff, jf figur VI.4. Etter den episoden falt de markert. Oslo Børs falt for eksempel med over 40 prosent fra utgangen av august til utgangen av oktober. Aksjeverdiene endret seg lite etter fallet i oktober før de begynte å stige igjen våren 2009.

Selv om finanskrisen hadde sitt utspring i finanssektoren i USA, beholdt amerikanske statspapirer sin stilling som en trygg havn under hele krisen. Dollarkursen styrket seg mot de fleste valutaer inklusive norske kroner. Den norske kronen falt med om lag 30 prosent mot US dollar fra utgangen av august til utgangen av november, jf figur VI.5. Den svekket seg også med 12 prosent mot euro i den samme perioden.

<sup>298</sup> Jf Norges Bank, Årsberetning og rekneskap 2008



Figur VI.1: Differanse mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedets forventninger om styringsrenten.<sup>1</sup> Prosentenheter. 5-dagers glidende gjennomsnitt. Dagstall. 1. juni 2007 – 19. mai 2009.

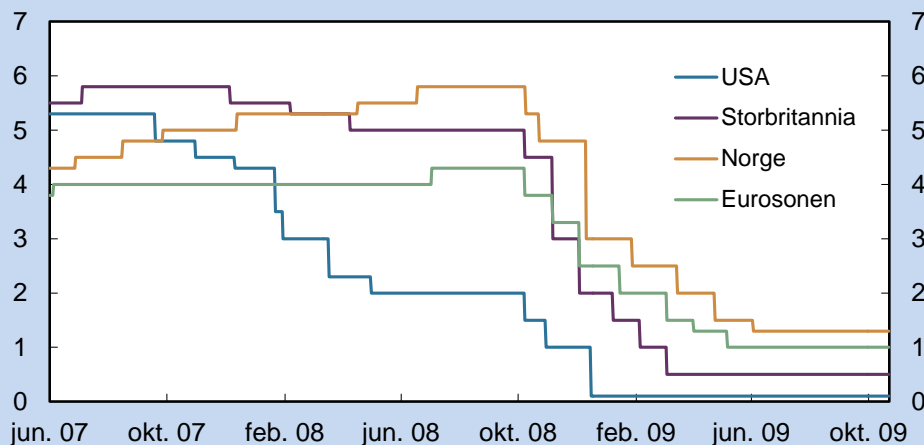


1) Forventet styringsrente er avledet fra Overnight Indexed Swap (OIS) renter. For Norge vises differansen mellom anslagene på pengemarkedsrenten og styringsrenten i PPR 1/09

2) Storbritannia, euroområdet, Japan, Sverige og USA

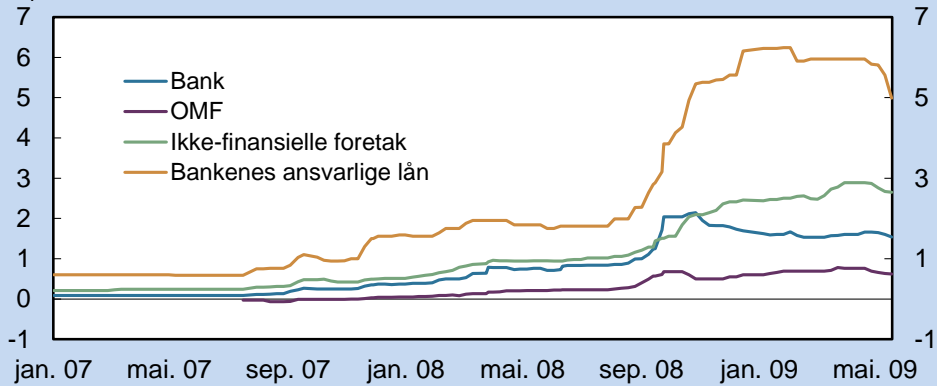
Kilder: Bloomberg, Thomson Reuters og Norges Bank

Figur VI.2: Signalrenter i utvalgte sentralbanker.



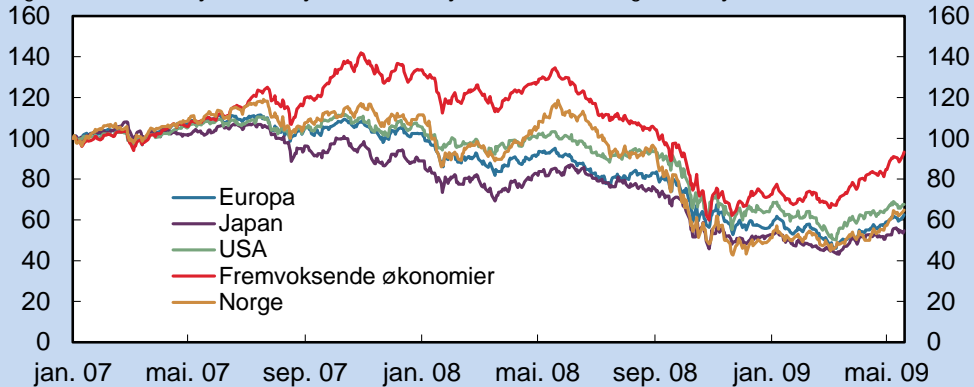
Kilde: Norges Bank

Figur VI.3: Indikative kredittpåslag for norske obligasjoner med 5 års løpetid. Differanse mot swapprenter. Prosentenheter. Uketall. Uke 1 2007 – uke 21 2009.



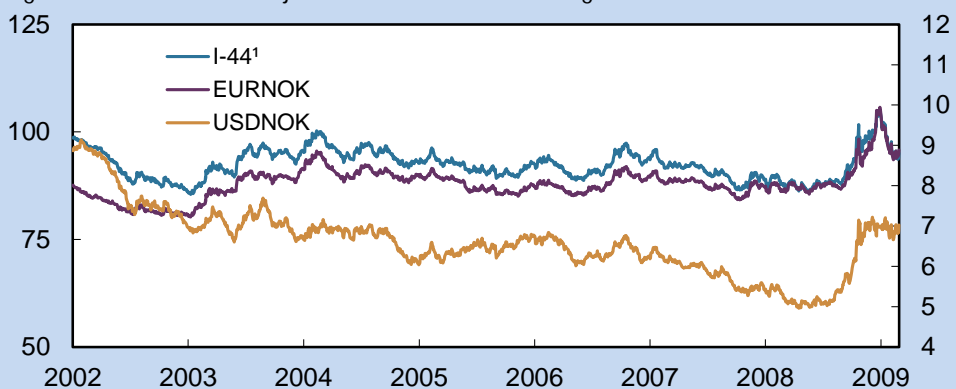
Kilde: DNB Markets

Figur VI.4: Internasjonale aksjeindekser. 1. jan. 07 = 100. Dagstall. 1. jan. 2007 – 19. mai 2009.



Kilde: Thomson Reuters

Figur VI.5: Valutakurser. 2. jan. 2002 – 27. feb. 2009. Dagstall.



1) Den importveide valutakursindeksen (I-44), 1995 = 100

Kilde: Norges Bank

## 2.2 Likviditetstiltak på Norges Banks balanse høsten 2008

### 2.2.1 Lehman Brothers og tilførsel av US dollar

Konkursen i Lehman Brothers (LB) 15.09.08 hadde direkte konsekvenser for Norges Bank, både ved at verdipapirer utstedt av LB var stilt som sikkerhet i Norges Bank og ved at LB var fjernmedlem på Oslo Børs med DnB NOR som korrespondentbank. Konkursen kunne dermed potensielt påvirke verdipapiroppgjøret. Det var pantsatt LB-papirer med en låneadgang for vel 40 millioner kroner i Norges Bank<sup>299</sup>. Disse ble fjernet fra listen over godkjent pant. De to bankene som var berørt, hadde nok av annet pant. LB-konkursen førte ikke til avbrudd verken i verdipapiroppgjøret eller i andre deler av den finansielle infrastrukturen. Posisjonene ble avviklet på en ryddig måte til tross for at LB var et av medlemmene med størst markedsandel på børsen, og på dette tidspunktet hadde om lag 20000 handler som ikke var avregnet og gjort opp i verdipapiroppgjøret.<sup>300</sup>

Konkursen avdekket uklarheter i regelverket for verdipapiroppgjøret. Det var uenighet om banker var forpliktet til å levere både penger og verdipapirer for alle handler som var innmeldt på vegne av kundene. Verdipapirsentralen (VPS) reviderte regelverket i desember 2008 slik at det ble presisert at bankene er forpliktet til å stille både likviditet og verdipapirer for slike handler.<sup>301</sup>

Konsekvensene i form av uro i pengemarkedene var langt større. Det oppstod raskt en alvorlig mangel på dollarlikviditet internasjonalt, og særlig i europeisk åpningstid. Det norske interbankmarkedet er et swapmarked, der kroner blir byttet mot dollar for ulike perioder. Det er også i dette swapmarkedet den norske pengemarkedsrenten NIBOR blir bestemt. NIBOR renten for en bestemt løpetid er således dollarenten for denne løpetiden med tillegg av et termintillegg, det vil si differansen mellom prisen på å bytte dollar om til norske kroner ved lånets inngåelse og å bytte tilbake til dollar igjen ved lånets forfall. 16.09.08 førte mangel på dollarlikviditet til at swapmarkedet mellom dollar og norske kroner tørket inn. Det ble derfor heller ikke mulig å beregne NIBOR. Det foregikk følgelig heller ikke noen omfordeling av kronelikviditet mellom bankene.

På formiddagen 16.09.08 ble det avholdt et møte hos sentralbanksjef Svein Gjedrem for å diskutere mulige tiltak. Avdelingene for pengepolitikk (PPO) og finansiell stabilitet (FST) var til stede, og de var uenige om hva man skulle gjøre.<sup>302</sup> PPO anbefalte å tilføre US dollar ut fra behovet for raskt å kunne etablere en rentekurve i norske kroner. PPO mente det var svært uheldig at markedene hadde sluttet å fungere, og at det slik sett var viktig å få etablert ordnete markedsforhold. De pekte også på at den påfølgende dagen var en såkalt IMM-dato.<sup>303</sup> Det betyr at svært mange derivat-transaksjoner og andre avtaler gjøres opp med utgangspunkt i rentene som da noteres. Det er viktig å ha gode referanserenter for dette formålet. Det ble også pekt på at markedstørke kunne øke faren for akutte likviditetsproblemer i banker med

<sup>299</sup> Kilde: intern e-post 15.09.08.

<sup>300</sup> Kilde: Kredittilsynets årsmelding 2008, s.47.

<sup>301</sup> Norges Banks Skriftserie nr. 44 (2011).

<sup>302</sup> Referat fra møtet datert 19.09.08

<sup>303</sup> Vanlig brukte forfallsdager for standardiserte pengemarkedsprodukter (forkortelsen står for International Money Market). IMM-dager er den tredje onsdagen i mars, juni, september og desember.

dårlig likviditetsstyring. Dette kunne smitte til andre banker under slike nervøse markedsforhold. PPO anslo at bankene måtte tilføres 5 milliarder US dollar for at de igjen skulle kunne stille priser i det norske rentemarkedet. En eventuell tilførsel ville bli auksjonert ut med en løpetid på 1 uke.

FST viste til at Hovedstyret hadde vedtatt at valuta kun skulle tilføres ved alvorlig svikt i valutamarkedet, jf V.7.2.3, og at slik tilførsel måtte vurderes ut fra virkningene for stabiliteten i det norske finansmarkedet og det norske betalingssystemet. FST mente at dersom en ventet til neste dag ville en kunne få en avklaring på om åpningen av det amerikanske markedet ville avhjelpe situasjonen, og om ECB ville tilføre dollarlikviditet i europeisk åpningstid. FST pekte på at tilførsel av valutalikviditet fra Norges Bank kunne innebære en stigmatisering av norske banker. DnB NOR hadde i møte med Norges Bank 16.01.08 gitt uttrykk for at Norges Bank ikke måtte yte valutalån til norske banker med mindre andre lands sentralbanker gjorde det samme overfor sine banker.<sup>304</sup> FST var enig i at det var et problem at Norges Bank under de rådende markedsforhold ikke hadde andre tiltak for å sikre ordnete markedsforhold enn ekstraordinær tilførsel av valuta.

PPO pekte på at det norske pengemarkedet i denne vanskelige situasjonen allerede var stigmatisert slik at det ikke kunne legges vekt på argumentet om stigmatisering av norske banker. PPO og FST var enige om at det burde utredes om det på sikt var mulig å etablere et interbankmarked i norske kroner slik at rentedannelsen i pengemarkedet i Norge ble uavhengig av dollarmarkedet.

Sentralbanksjefen konkluderte med at man ga bankene tilgang til US dollar for å kunne etablere en rentekurve i norske kroner. FST var enig i en slik begrunnelse for tiltaket. Tilførselen skulle skje gjennom valutaswapper i US dollar mot deltakerbankene i det norske oppgjørssystemet så snart som mulig. Den delen av valutareservene som ble forvaltet med sikte på raskt å kunne brukes i markedet, pengemarkedsporteføljen, var ikke stor nok til dette tiltaket. Man måtte derfor trekke på investeringsporteføljen som ble forvaltet av NBIM og som var mer langsiktig plassert. NBIM fikk raskt frigjort de nødvendige midler, og senere på dagen 16. september ble det auksjonert ut 5 milliarder US dollar med en løpetid på 1 uke. For å styrke beredskapen for raskt å kunne trekke på valutareservene vedtok Hovedstyret på møtet 24.09.08 å overføre midler fra investeringsporteføljen til pengemarkedsporteføljen slik at sistnevnte ville bestå av inntil 5 milliarder US dollar ved utgangen av november.

Knappheten på US dollar internasjonalt etter konkursen i LB førte til at Federal Reserve ga flere av de største landenes sentralbanker tilgang til dollarlikviditet gjennom valutabytteavtaler. 24.09.08 ble det offentliggjort at det også var inngått en slik avtale mellom Federal Reserve og sentralbankene i Australia, Danmark, Norge og Sverige. Avtalen med Norges Bank var på 5 milliarder US dollar<sup>305</sup>. Beløpet ble 29. september økt til 15 milliarder

---

<sup>304</sup> Referat fra møte 17.01.08.

<sup>305</sup> Norges Banks pressemelding 24.11.08, «Sentralbanker offentliggjør kredittavtaler med Federal Reserve».

US dollar. Avtalen med Federal Reserve løp frem til 30.04.09. Den ble senere forlenget frem til 01.02.10.

23.09.08 gikk Norges Bank ut med tilbud om en ny valutaswap mot aktørene i det norske interbankmarkedet på 5 milliarder US dollar. Dette ble gjentatt 30. september, men da var beløpet redusert til 3 milliarder US dollar. Valutabytteavtaler med tilførsel av US dollar reduserer likviditeten i norske kroner. Det var ikke ønskelig høsten 2008. Fra og med 10.10.08 lånte Norges Bank ut US dollar til bankene mot de vanlige sikkerhetene som ble brukt ved F- og D-lån. Dette påvirket ikke kronelikviditeten. Det største av disse lånene var på 6 milliarder US dollar og med en løpetid på 84 dager. Det ble gitt 5 slike lån i 2008 og 3 i 2009, det siste ble auksjonert ut 14.07.09.

### **2.2.2 Tilførsel av kroner**

Da uroen forsterket seg mot slutten av september 2008 ble også kronetilførselen økt. For å bidra til å begrense økningen i pengemarkedsrenten besluttet Norges Bank at man om nødvendig kunne legge ut lån med løpetid på 3 måneder. 1. oktober ble det lagt ut et 3 måneders lån på 30 milliarder kroner. Flere slike lån fulgte utover høsten 2008. Det ble også lagt ut lån med enda lenger løpetid. Dette var knyttet opp til bytteordningen, jf VI.2.3. 16. oktober ble det lagt ut F-lån på nær 3 milliarder kroner med seks måneders løpetid. Her var renten på forhånd fastsatt til 5,7 prosent, og størrelsen på lånebeløpet var begrenset til 1 milliard kroner pr. bank. Lånet var særlig innrettet mot å sikre mindre banker finansiering i forbindelse med etableringen av bytteordningen. I november ble det tildelt et F-lån med to års løpetid på til sammen om lag 12 ½ milliarder kroner. Renten på dette lånet var satt til 4,4 prosent, og maksimalbeløpet pr. bank var det samme som for det nevnte 6-månederslånet. Et nytt langsiktig F-lån, men med flytende rente, ble lagt ut i februar 2009. Størrelsen var på 22,6 milliarder kroner og løpetiden ble fastsatt til 3 år. I alt 100 banker benyttet seg av tilbudet.

Det ble også foretatt flere operasjoner med tilførsel av kronelikviditet gjennom valutabytteavtaler, jf VI.2.2.1. Til sammen ble det gjennomført 14 kronetilførende valutabytteavtaler, 7 i US dollar og 7 i euro. Den siste ble foretatt 07.05.09.

### **2.2.3 Lemping av sikkerhetskravene for lån i Norges Bank**

Behovet for å tilføre ekstra likviditet gjorde det nødvendig å sikre at bankene hadde nok sikkerheter til å øke sin opplåning i Norges Bank. Det ble derfor nødvendig å lempe på kravene til sikkerheter. 06.10.08 ble kravet om kredittvurdering og børsnotering for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) fjernet.<sup>306</sup> Tiltaket fikk en lunken mottakelse av markedsaktørene. Flere mente at de ikke var tilstrekkelige.<sup>307</sup> 13. oktober ble kravet om minste utestående volum på 300 millioner kroner for verdipapirer utstedt i norske kroner av private utstedere opphevet.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> Rundskriv nr. 3/6.10.08, «Midlertidige endringer i retningslinjene for pantssettelse av verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank».

<sup>307</sup> Analysesjef Pål Ringholm i First Securities sa for eksempel til Dagens Næringsliv 7.10.08: «Det er ekstraordinære forhold i markedene nå. Da må det håndfaste og effektive tiltak til, ikke bare flytting av komma i en forskrift.»

<sup>308</sup> Rundskriv nr. 4/13.10.08, «Endring i retningslinjene for pantssettelse av verdipapirer som sikkerhet for lån i Norges Bank».

29.10.08 ble det annonsert ytterligere lempinger i kravet til sikkerheter.<sup>309</sup>

- Krav om kredittvurdering og børsnotering for obligasjoner utstedt av private norske foretak, ble tatt bort.
- Det ble åpnet for at en banks fordring på kredittforetak som er i ferd med å utstede OMF, kan godtas som sikkerhet for lån.
- Andeler i norske pengemarkedsfond kunne godkjennes som sikkerhet også om de investerer i norske obligasjoner og sertifikater som ikke er godkjent etter gjeldende regelverk for sikkerhet for lån. Slike fondsandeler ville ikke lenger belaste bankkvoten på 35 prosent, selv om fondene etter vedtektene kunne investere i verdipapirer utstedt av norske banker.

#### **2.2.4 Tiltak for pengemarkedsfondene**

Dette siste tiltaket var direkte rettet mot å redusere faren for store innløsninger i norske pengemarkedsfond. Verdipapirforetakenes forening hadde henvendt seg til Norges Bank og Kredittilsynet med en bekymringsmelding om økte innløsninger i norske pengemarkedsfond og mulig behov for suspensjon av innløsningsretten i enkelte fond. Muligheten for å bruke flere typer fondsandeler enn tidligere som sikkerhet for lån i Norges Bank ville gjøre andelene mer attraktive for bankene. Situasjonen i pengemarkedsfondene ble diskutert på et møte mellom Norges Bank og Kredittilsynet 29.10.08. I tillegg til problemene for pengemarkedet og konsekvenser for aktører som bruker dette som finansieringskilde, var man opptatt av at den økte innløsningen i den aktuelle situasjon innebar at fondene solgte sine mest likvide eiendeler. Dette kunne føre til forskjellsbehandling av andelseierne. På møtet orienterte Kredittilsynet om at de straks ville sende brev til fondenes forvaltningsselskaper og etterlyse mer informasjon om situasjonen samt peke på forvaltningsselskapenes plikter i forhold til fondene.<sup>310</sup>

Lempingene i kravet til sikkerheter førte til noe mindre innløsningspress og bedre likviditet i enkelte av pengemarkedsfondene. Den generelle markedssituasjonen bedret seg også. Kredittilsynets informasjonsinnhenting viste videre at pengemarkedsfondene i stor grad klarte å opprettholde en ganske lik porteføljesammensetning over betraktingsperioden. Det var likevel en tendens til at andelen av verdipapirer klassifisert som ansvarlig kapital, i fond som hadde anledning til å ha slike i porteføljen, hadde økt noe.<sup>311</sup>

#### **2.2.5 Virkninger på Norges Banks utlån og på bankenes låneadgang**

De økte utlånene fra Norges Bank både i valuta og kroner førte til en økning i Norges Banks balanse høsten 2008. Motstykket på passivasiden var økte innskudd fra bankene og gjeld til Federal Reserve i forbindelse med swap-avtalene. Også andre lands sentralbanker økte sine balanser i denne perioden, jf figur VI.6.

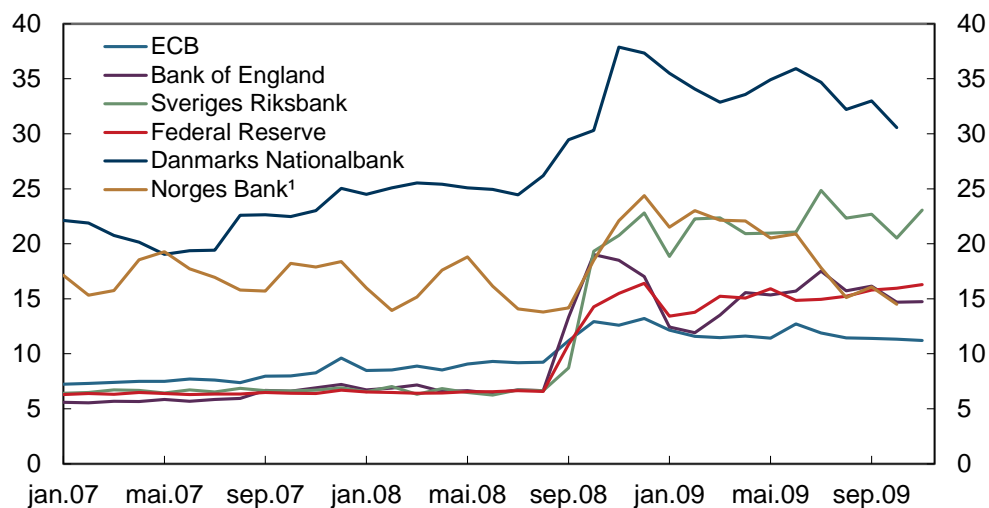
---

<sup>309</sup> Pressemelding 29.10.08, «Kravene til sikkerhet for lån lempes».

<sup>310</sup> Referat fra møte 29.10.08.

<sup>311</sup> Kredittilsynets Årsmelding 2008, side 48.

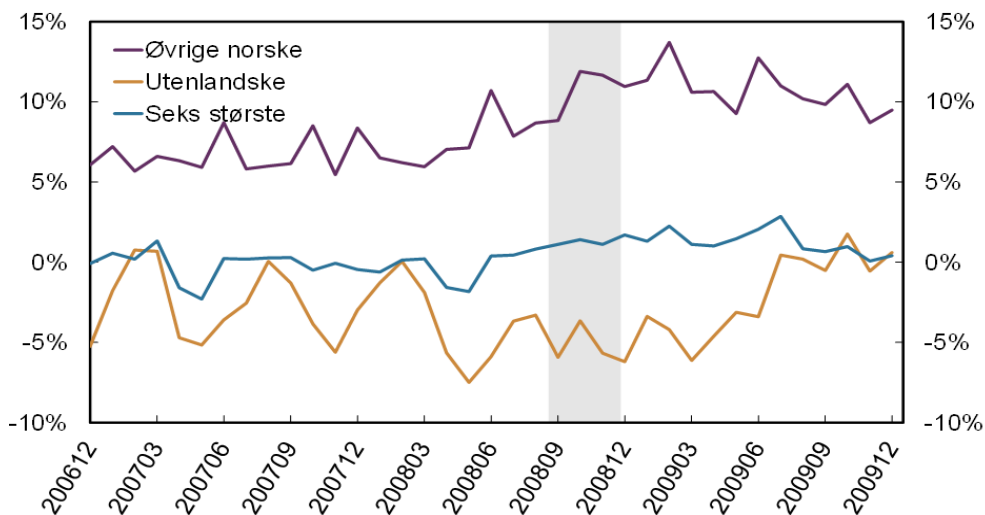
Figur VI.6: Sentralbankens balanser i prosent av BNP. Månedstall. Januar 2007-oktober 2009.



1) I balansen for Norges Bank er plasseringer for Statens pensjonsfond utland trukket ut

Kilder: ECB, Bank of England, Sveriges Riksbank, Federal Reserve, Danmarks Nationalbank, IMF og Norges Bank

Figur VI.7: Bankenes nettoposisjoner i Norges Bank. Prosent av forvaltningskapitalen.



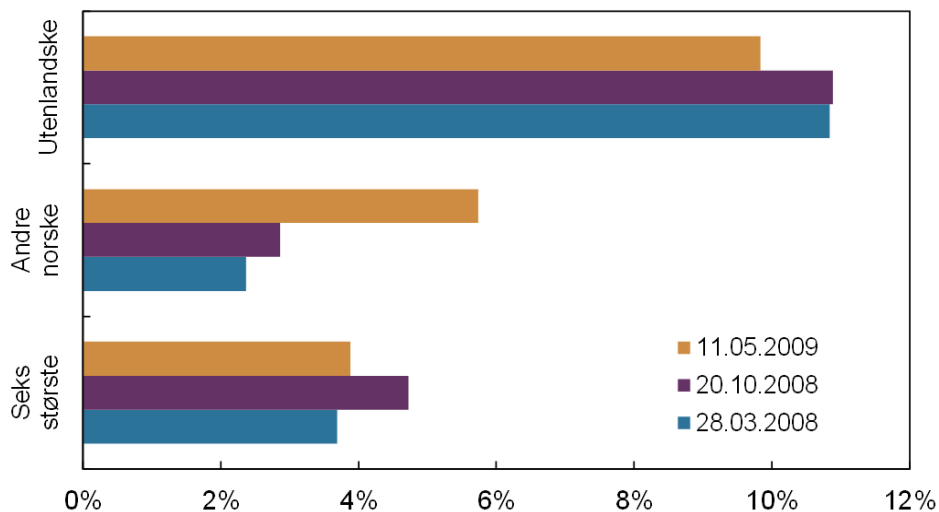
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Bankstatistikken

Som det fremgår av figur VI.7 økte også bankene sine balanser for å sikre seg større beholdninger av likvide aktiva. På aktivasisiden skjedde dette enten gjennom økte innskudd i Norges Bank eller i andre banker. I perioden september-november 2008 økte bankenes samlede balanser med nesten 13 prosent. Noe av dette skyldtes fallet i kronekursen. Det var

særlig de mindre norske bankene som økte sine innskudd i Norges Bank. De utenlandske bankene økte opplåningen i Norges Bank klart mest i denne perioden. Mye av dette gikk trolig som innskudd til de utenlandske morbankene.<sup>312</sup>

For å kunne øke sin opplåning stilte bankene mer sikkerheter i Norges Bank. Lempingen av sikkerhetskravene underlettet dette. Økningen i sikkerhetsstillelsen holdt tritt med økningen i bankenes balanse høsten 2008, jf figur VI.8.

Figur VI.8: Sikkerheter stilt i Norges Bank. Prosent av forvaltningskapitalen ved utgangen av måneden.



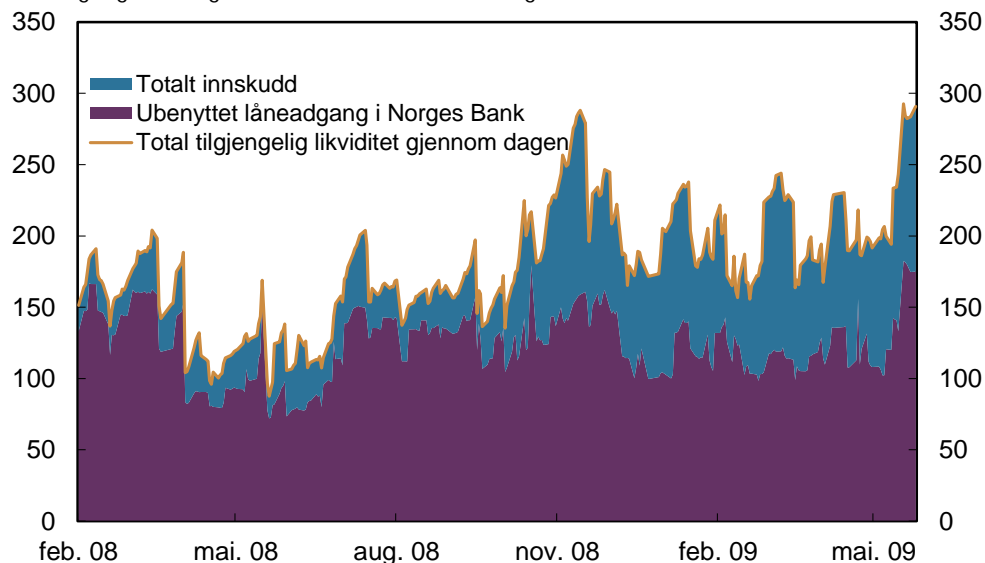
Kilder: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå, Bankstatistikken

Til tross for at bankene økte sine lån i Norges Bank mye gjennom høsten, var det hele tiden en betydelig ubenyttet låneadgang (ubenyttete sikkerheter) som på ethvert tidspunkt kunne vært brukt til å trekke D-lån, jf figur VI.9. Ubenyttet låneadgang for bankene samlet var som daglig gjennomsnitt 187 milliarder kroner i 2. halvår 2008, og var på det laveste 135 milliarder kroner (2. oktober).

<sup>312</sup> Omtalen i dette avsnittet og figurene VI.7 og VI.8 er hentet fra: Berg, Sigbjørn Atle, Arild J. Lund, Kenneth Paulsen og Nora Sundvall, «Bankenes likviditetssituasjon under finansuroen høsten 2008», PEK 2011/3.



Figur VI.9: Bankenes totale tilgjengelige likviditet gjennom dagen, samlet innskudd og ubenyttet låneadgang i Norges Bank. Mrd. kroner. Dagstall 1. februar 2008 – 19. mai 2009.



Kilde: Norges Bank

## 2.3 Bytteordningen

### 2.3.1 Forslaget fra Norges Bank

Etter beslutningen om å tilføre valuta for å sikre notering av en kronerrente 16.09.08 ble det i PPO arbeidet videre med mulige tiltak for å gjøre fastsettingen av pengemarkedsrenten uavhengig av pengemarkedet i US dollar. FST ble etter hvert trukket inn i dette arbeidet. I mange land var bruk av statspapirer som sikkerheter utgangspunktet for et velfungerende pengemarked i lokal valuta. Manglende tilgang på statspapirer var derfor sett på som en vesentlig grunn til at det ikke var et aktivt pengemarked i norske kroner. I Sverige var det et velutviklet marked for kortsiktige utlån med sikkerheter i statspapirer, såkalte gjenkjøpsavtaler eller repoer. Repoer var også et viktig likviditetspåvirkende instrument for Riksbanken. Myndighetene i både Sverige og Storbritannia hadde i løpet av 2008 gitt bankene tilgang til mer statspapirer for å bøte på den vanskelige likviditetssituasjonen. Dette ble gjort ved at bankene fikk låne statspapirer mot sikkerhet i (i hovedsak) boliglånsobligasjoner.

Rundt månedsskiftet september/oktober 2008 holdt Norges Bank flere møter med finansinstitusjoner (DnB NOR, Nordea, Fokus/Danske Bank, Swedbank, Vital, Storebrand og KLP) for å høre deres vurderinger av mulighetene for å etablere et aktivt marked i gjenkjøpsavtaler i statspapirer som kunne medføre en «helnorsk» fastsetting av kronerrenten.<sup>313</sup>

<sup>313</sup> Et slikt møte med DnB Nor førte til anklage mot DnB Nor om misbruk av innsideinformasjon. Saken ble behandlet av Økokrim. Det endte med at Økokrim utstedte et forelegg på 12 millioner kroner mot DnB NOR for flere brudd på verdipapirhandelens bestemmelser om håndtering av innsideopplysninger. I tillegg inndro de 14 millioner kroner. Banken godtok forelegget. Saken mot to av bankens ansatte ble henlagt.

Den naturlige måten å gjøre dette på var at bankene byttet obligasjoner med fortrinnsrett (OMFer) mot statspapirer. Markedet for OMF var i sterk vekst etter at det i 2007 ble åpnet for at bankene på denne måten kunne «verdipapirisere» sine illikvide boliglån, jf V.5.2.5. OMF var et sikkert og relativt likvid verdipapir. I Norge hadde OMFer potensialet til å bli et interessant plasseringsalternativ for norske investorer som ikke ønsket valutaeksponering, for eksempel norske forsikringsselskap. OMF var også godkjent og egnet som sikkerhet for bankers lån i Norges Bank. Ved behov for omfattende utlånning fra Norges Bank var det neppe andre muligheter enn å gjøre boliglånene «pantsettbare» dersom kravene om tilfredsstillende sikkerhet skulle oppfylles.

Hovedalternativet for tilførsel av statspapirer til bankene som Norges Bank vurderte, var at staten emitterer statspapirer til seg selv og at disse ble tilført bankene via Norges Bank i bytte mot OMF. Norges Bank skulle bare ha en operativ rolle, der verken statspapirene eller OMFene var innom bankens balanse. I et internt notat av 02.10.08 ble det skissert to modeller for hvordan dette kunne gjøres:<sup>314</sup>

- Norges Bank selger statspapirene til bankene som finansierer kjøpene ved F-lån med sikkerhet i OMF
- Norges Bank låner ut statspapirene med pant i OMF.

Det ble i samme notat antydnet et betydelig potensial for utstedelser av OMF. Dette var basert på et anslag på omfang av boliglån med belåningsgrad inntil 75 prosent på mer enn 880 milliarder kroner ved utgangen av august 2008. Praktiske problemer knyttet til raskt å realisere dette potensialet ble også drøftet blant annet med Kredittilsynet. Problemene som ble trukket frem var:

- Hvor raskt banker som ikke har kredittforetak kan opprette slike.
- Hvor raskt boliglån kan overføres fra bank til kredittforetak.
- Hvor lang tid det vil ta å få kredittvurdering av OMFene.
- Muligheten for å omdanne ikke-utstedte OMFer til låneadgang i Norges Bank.
- Skranker på mulige investorers kjøp av OMF. Dette gjaldt regler om transaksjoner innen samme konsern, regelverket for store engasjementer og øvrige plasseringsbegrensninger.

Det ble tidlig slått fast at det ikke var noen begrensning på bankenes kjøp av OMFer fra eget kredittforetak. Det var unntak fra regelverket om store engasjementer for eksponeringer mellom mor- og datterselskap dersom selskapene var underlagt tilsyn på konsolidert grunnlag. Det var helt nødvendig at bankene skulle kunne kjøpe OMFene fra kredittforetak, fordi det ble lagt til grunn at bare banker skulle kunne få tilgang til statspapirer i bytte med OMF. Senere fikk kredittforetak også adgang til å delta i byttene, se under.

Parallelt med dette arbeidet forverret den internasjonale likviditetsuroen seg. 26.09.08 innførte Danmarks Nationalbank en ny låneordning for bankene og lempet på kravet til sikkerheter. Mot slutten av september ble finansieringsproblemene for bankene Fortis og ABN Ambro

<sup>314</sup> Notat fra PPO til Sentralbanksjefen 02.10.08, «Likviditetspolitikken fremover».

akutte. Myndighetene i Belgia, Luxemburg og Nederland lanserte en redningspakke 29. september der de skjøt inn over 10 milliarder euro i kapitalstøtte til Fortis. 30. september lanserte Irland en generell garanti til alle kreditorer til de største bankene. Så vel internasjonalt som i Norge steg pengemarkedsrentene markert, jf ramme om markedsutviklingen.

Mot denne bakgrunnen ble formålet med bytteordningen endret. Ønsket om å fremme et pengemarked i norske kroner ble skjøvet i bakgrunnen. I stedet ble hovedmålet å bidra til å avhjelpe finansieringssituasjon for norske banker. Det ville lette situasjonen for bankene hvis de kunne låne inn med sikkerhet i statspapirer. Da forslaget om bytteordningen første gang ble lansert muntlig for Finansdepartementet på et møte 03.10.08, var det som et akutt likviditetstiltak.

Forslaget ble fremmet skriftlig i et notat fra sentralbanksjefen til Finansdepartementet 06.10.08. I notatet ble det langsiktige potensialet for OMF i norske banker anslått til 550 milliarder kroner pr. utgangen av august. Det var allerede utstedt OMFer for 125 milliarder kroner, og det ble anslått at det resten av året kunne utstedes OMF for ytterligere 80 milliarder kroner. Norges Bank foreslo derfor en bytteordning på 200 milliarder kroner.

På spørsmål fra Finansdepartementet om utdypende informasjon om forslaget drøftet Norges Bank i brev datert 09.10.08 statlige garantier for bankenes innskudd og generelle finansiering med bakgrunn i at flere land hadde innført dette. Norges Bank mente dette ikke var et godt alternativ. Det ville innebære en vesentlig større risiko for staten uten en tilsvarende mulighet for inntjening, og ville på sikt øke atferdsrisikoen i bankene. Norges Bank mente norske banker var solide og skrev at: «En så drastisk virkemiddelbruk er verken nødvendig eller ønskelig».

I et notat til Finansdepartementet 12.10.08, basert på konkrete spørsmål knyttet til ordningen, ble muligheten for mer langsiktige F-lån som et alternativ til bytteordningen også kommentert: «Byttelånsordningen med OMF vil gi bankene markedsfinansiering i stedet for sentralbankfinansiering. Det vil trolig være avgjørende for norske bankers omdømme. Markedsfinansiering er et kvalitetsstempel, også i forhold til bankenes rating.» Det ble avholdt flere møter mellom Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank i dagene før 12. oktober. Ikke alle banker hadde egne kredittforetak. Mange banker, særlig de mindre sparebankene, var derfor forhindret fra å delta i bytteordningen. For å gi også disse bankene en mulighet til å få tilgang til langsiktig finansiering besluttet Norges Bank, som en del av en pakkeløsning, å legge ut langsiktige F-lån (jf VI.2.2). Samtidig ble kravene til bankenes sikkerhetsstillelse lempet ved at kravet til minste utestående volum på 300 millioner kroner for verdipapirlån utstedt i norske kroner ble tatt bort. 12. oktober ble bytteordningen samt nyheten om de lange F-lånene lansert på en pressekonferanse der statsministeren, finansministeren og sentralbanksjefen deltok.<sup>315</sup>

Norges Banks notater ble også forelagt Kredittilsynet, som vurderte forholdet til den aktuelle lovgiving og praktiske forhold knyttet til rask konsesjonsbehandling for nye kredittforetak. I

---

<sup>315</sup> Pressemelding nr. 64, 2008 fra Finansdepartementet: Nye tiltak for å bedre bankenes likviditet og muligheter for finansiering og pressemelding 12.10.08 fra Norges Bank: «Toårs F-lån rettet mot små banker».

løpet av kort tid fikk 16 banker konsesjon til å opprette kredittforetak som kunne utstede OMFer slik at det i alt ble 22 slike foretak.

### **2.3.2 Praktiske utfordringer i gjennomføringen av ordningen**

Finansdepartementet overtok med dette hovedansvaret for det videre arbeidet med bytteordningen. Fordi Norges Bank skulle administrere ordningen, var Norges Bank hele tiden tett involvert i arbeidet. Det samme var Kredittilsynet. Regjeringens forslag ble lagt frem 17.10.08 i St.prp. nr. 5 (2008-2009) «Om fullmakt til å ta opp statslån o.a., og om utlån av statspapir med trygd i eller i byte med obligasjoner med fortrinnsrett». 24. oktober ga Stortinget Finansdepartementet de nødvendige fullmakter for å iverksette ordningen. 24. november ble den første auksjonen av bytteordningen avholdt.

#### **2.3.2.1 Negativ pantsettelseserklæring**

Det dukket opp flere problemstillinger knyttet til bytteordningen. Særlig utfordrende var negativ pantsettelseserklæring, «negative pledge». Negativ pantsettelseserklæring er en klausul i en banks innlånsavtale som gir långiver rett til å si opp låneavtalen dersom enkelte kreditorer får fortrinnsrett til hele eller deler av bankens aktiva. Videre kunne det være såkalte «cross default»-klausuler som innebærer at dersom en bank ikke oppfyller betingelsene til ett lån, så kan også andre lån forfalle til betaling. Pantsettelsesforbudene var individuelle, ulikt utformet og dels underlagt utenlandsk rett. Saken kom for fullt på dagsordenen tidlig i november 2008, da det viste seg at flere banker hadde slike klausuler. Dette gjaldt også enkelte sparebanker, selv om negativ pantsettelseserklæring for disse burde være unødvendig da de hadde et forbud mot å gi enkelte kreditorer fortrinnsrett i sparebanklovens §23.<sup>316</sup> Det var hele tiden usikkerhet om omfanget av slike avtaler, om de var direkte til hinder for bankene i å delta i bytteordningen og om det ville være mulig for banker å erstatte slike lån med lån uten pantsettelseserklæring.

En viktig hensikt med bytteordningen var at bankene skulle kunne bruke statspapirene de byttet til seg som sikkerhet for innlån i markedet. Både § 23 i sparebankloven og negative pantsettelseserklæringer kunne forhindre dette. Det var heller ikke åpenbart at bankene kunne bytte boliglånene med statspapirer uten å komme i konflikt med pantsettelseserklæringer. Selve avtalen om bytte, prisingselementer og krav om etterfylting av sikkerhet i bytteperioden gjorde at ordningen kunne betraktes som et sikringsarrangement av eksisterende balanseposter, som dermed ville være omfattet av § 23 i sparebankloven og negative pantsettelseserklæringer. Det ville ikke vært tilfelle dersom det bare hadde vært et bytte av aktiva. Det var hektisk aktivitet og betydelig møtevirksomhet med sikte på å kartlegge omfanget av slike erklæringer.

Norges Bank foreslo i brev til Finansdepartementet 13.11.08 tilpasninger i ordningen som skulle redusere problemet. For det første burde man fjerne prinsippet om verdjustering og eventuell etterfylting av aktiva i bytteavtalens løpetid og heller legge inn større avkortingssatser for å gi ordningen mer karakter av et bytte enn et sikret lån. Dersom det raskt viste seg at negative pantsettelseserklæringer effektivt ville svekke deltakelsen i ordningen, foreslo Norges Bank at departementet burde vurdere å åpne for at kredittforetak som er 100

---

<sup>316</sup> Norges Bank og Bankenes sikringsfond var unntatt.

prosent eiet av en eller flere banker kunne få delta i ordningen. Det kunne være krevende for en mindre bank å opprette eget kredittforetak. Slike banker ville derfor få raskere tilgang til OMFer dersom et felleseid kredittforetak kunne bytte OMFer med statspapirer og formidle disse til eierbankene. Negative pantsettelseserklæringer var ikke aktuelt for kredittforetak. Forslagene ble avvist av Finansdepartementet samme dag, dels med henvisning til at det ville øke statens risiko og dels at det ville være i strid med stortingsvedtaket om ordningen, der det het at bare banker som kan motta F-lån fra Norges Bank kan delta i ordningen.

Sparebanken Vest var særlig aktiv med å få til løsninger på problemet med negative pantsettelseserklæringer. I et brev til Finansdepartementet 28.11.08 foreslo den blant annet at Norges Bank, og ikke Finansdepartementet, skulle være bankenes motpart i bytteordningen. Som nevnt var pantsettelse til fordel for Norges Bank unntatt fra pantsettelsesforbudet. Forslaget ble avvist av Finansdepartementet i svarbrevet samme dag fordi det var i strid med stortingsvedtaket om at Finansdepartementet skulle være motparten i bytteordningen.<sup>317</sup> Sparebanken Vest foreslo også at ordningen skulle gjøres om til en ren bytteordning, i betydning at det ikke skulle være krav om sikkerhetspåfyll i løpetiden og at Norges Bank skulle legge ut flere F-lån inklusive lån med lengre løpetider. I sitt svarbrev åpnet Finansdepartementet for en ren bytteordning (se under), og det ble vist til at Norges Bank i tiden som fulgte ville tilby flere F-lån som bankene kunne benytte seg av.

Flere tiltak mot slutten av november 2008 imøtekom næringens ønsker om å adressere problemet med de negative pantsettelseserklæringerne:

- 21. november ga Finanstilsynet en generell dispensasjon fra §23: «Sparebanker kan uten hinder av sparebankloven § 23 første ledd stille statspapirer som sikkerhet for egne forpliktelser, samt stille sine eiendeler som sikkerhet for egne forpliktelser overfor staten.»
- I brev 27. og 28. november gjentok Norges Bank forslagene fra tidligere i måneden om å akseptere bankeide kredittforetak som deltagere i ordningen og frafalle kravet om sikkerhetspåfyll i avtalens løpetid. Denne gangen var Finansdepartementet mer positiv. I en pressemelding 02.12.08 ble kredittforetak akseptert som deltagere og det ble åpnet for å frafalle kravet om sikkerhetspåfylling i løpetiden. For å motvirke den økte risikoen dette kunne innebære, ble avkortingssatsene økt.

Disse tiltakene ble gjort gjeldende fra og med 3. auksjon og syntes å ha løst problemet. De fleste av bankene som hadde meldt om negative pantsettelseserklæringer hadde tatt del i bytteordningen pr. midten av desember. I utgangspunktet var det mange banker som var usikre på konsekvensene av de negative pantsettelseserklæringerne de hadde avgitt. Etter hvert som de fikk gjennomgått låneklausulene sine valgte de fleste å akseptere den restrisikoen som var forbundet med dem og delta i bytteordningen.

Pantsettelsesforbud var allerede identifisert som en problemstilling ved Bankenes sikringsfonds forsøk på å finne en løsning for Glitnir, jf VI.2.4. Eksistensen av negative

---

<sup>317</sup> Justering av bytteordningen, brev fra Finansdepartementet til Sparebanken Vest 28.11.08.

pantsettelseserklæringer gjorde det vanskelig for sikringsfondet å ta sikkerhet i bankens aktiva for sitt lån til Glinir. For å unngå dette valgte sikringsfondet å kjøpe fordringer fra banken der banken fikk opsjon på senere tilbakekjøp.<sup>318</sup>

**Ramme:** Pris for deltagelse i bytteordningen

Det var flere hensyn som skulle ivaretas ved fastsetting av prisen deltagerne måtte betale for å bytte 6 måneders statskasseveksler mot OMF. Byttet hadde en løpetid på 6 måneder. Prisen skulle settes på markedsmessige vilkår, det vil si ved auksjon. Prisen måtte være slik at ordningen ikke kom i konflikt med reglene om statsstøtte, og den måtte settes slik at deltagerne ikke ønsket å benytte ordningen under normale forhold i penge- og kredittmarkedet. Det tilsa at det måtte være en fastsatt minstepris. Prisingen tok utgangspunkt i følgende formel:

$$\text{Auksjonsrenten} = \text{NIBOR}(5) + X + Y$$

Auksjonsrenten er det deltagerne betaler. Samtidig mottar de den løpende avkastningen på statskassevekslene i bytteperioden, slik at nettokostnaden deres er differansen mellom auksjonsrenten og statskassevekselrenten. NIBOR (5) er gjennomsnittlig 6 måneders NIBOR rente de siste 5 handledagene, X er et påslag som fastsettes av Norges Bank i hver auksjon. Det kunne være både positivt og negativt, men som et utgangspunkt skulle det reflektere forskjellen mellom OMF-renten og den relevante NIBOR-renten. NIBOR(5) + X ble dermed minsteprisen i auksjonen. Y angir hvor mye deltageren byr utover minsteprisen. Ved hver auksjon kunne deltageren inngå flere avtaler med ulik varighet og med ulike Y-verdier. For å sikre at deltagerne faktisk betalte for å få tilgang til statskassevekslene, var det offentliggjort et gulv for minsteprisen lik statskassevekselrenten pluss 40 basispunkter. Dette gulvet ville overta som minstepris i auksjonen dersom NIBOR(5) + X falt under gulvet.

Ved den første auksjonen var det en diskusjon internt i Norges Bank om fastsetting av minsteprisen. De første OMFene som ble utstedt etter at det ble gitt adgang til å utstede OMFer i juli 2007, ble utstedt rundt 10 basispunkter under NIBOR, det vil si X var -10 basispunkter. Etter hvert som finanskrisen utviklet seg ble denne forskjellen positiv. Rett før bytteordningen ble innført høsten 2008 lå prisingen av OMFer 50-70 basispunkter over NIBOR. Enkelte i Norges Bank fremførte at X burde settes til +20 fordi det var tvil om de lave kredittpåslagene fra tiden før finanskrisen reflekterte risikoen og dermed normale markedsførhold. Det var videre klart at kredittpåslaget for OMFene hadde økt ganske raskt etter introduksjonen i 2007, men det var vanskelig å vurdere om man i perioden fra sommeren 2007 til senhøsten 2008 hadde hatt markedsførhold som kunne betegnes som normale.

Samtidig kunne det argumenteres med at minsteprisen kunne være lavere enn normale markedsførhold tilsa fordi staten hadde ekstra sikkerhet i form av avkorting og fordi bankene måtte etterfylle sikkerheter (dette ble først lempet på i desember), dersom verdien av OMFene falt i bytteperioden. Det ble også pekt på som svært viktig at ordningen måtte oppfattes som attraktiv fra bankenes side slik at den faktisk ble benyttet. X ble derfor i den første auksjonen satt til -20 basispunkter. Det var i den nedre del av intervallet som var drøftet. Med unntak for beskjedne beløp ved et par avtaler, ble minsteprisen gjeldende avtalt pris ved alle auksjonene. Siste auksjon i bytteordningen ble holdt 19.10.09. Minsteprisen var da hevet til NIBOR + 70 punkter.

<sup>318</sup> «Evaluering av håndteringen av krisen i Glitnir Bank ASA og Kaupthing Bank hf NUF.» Rapport fra Bankenes sikringsfond, 9.11.09.

### 2.3.2.2 Andre forhold vedrørende bytteordningen

Det ble reist spørsmål om bytteordningen innebar statsstøtte til de norske bankene og dermed kunne være i strid med statsstøtteregelverket i EØS. Det var en kommunikasjon om problemstillingen mellom Finansdepartementet og EØS-myndighetene. Norges Bank bidro med innspill til Finansdepartementet, jf brev av 24.11.08. Statsstøtteregelverket i EØS ble lempet på høsten 2008 for ikke å forhindre en effektiv respons på krisen. Det ble derfor slått fast at bytteordningen ikke var i strid med regelverket.<sup>319</sup>

For å øke omfanget av OMF'er som bankene kunne bruke i bytteavtalen med staten, foreslo Norges Bank i brev 27. og 28.10.08 at alle OMF'er utstedt etter norsk regelverk kunne godkjennes. Det betydde at også næringsseiendoms lån og kommunelån kunne inngå i sikkerhetsmassen i OMF. Finansdepartementet aksepterte dette, og åpnet også for å akseptere OMF i utenlandsk valuta så fremt de hadde sikkerhet i norske aktiva.

I brev til Finansdepartementet 22.12.08 foreslo Norges Bank at maksimal avtaleperiode burde utvides fra 3 år til 5 år og at det burde utstedes statspapirer med flytende rente og med lengre løpetid enn 6 måneder. Begrunnelsen for disse tiltakene var å gi bankene større sikkerhet for langsiktig finansiering og å spre forfallene på avtalene over flere perioder. Ordningen ville dermed bli lettere å administrere både for Norges Bank og bankene. Finansdepartementet etterkom ønsket om å øke maksimal løpetid til 5 år. Men det ønsket ikke å legge ut et flytrentelån. Begrunnelsen var at det ville være stor usikkerhet knyttet til etterspørselen og prisingen av et slikt lån.

Norges Bank foreslo også tiltak for å øke etterspørselen etter OMFer. I brev til Finansdepartementet 10.11.08 ba Norges Bank departementet vurdere ytterligere tiltak med sikte på å gjøre det enklere for forsikringsselskap å investere i OMF. Det ble foreslått å lempe på reglene for konserninterne investeringer i OMF og å øke forsikringsselskapenes investeringsgrenser på lån til bankene mot pant i OMF. Dette ble ikke fulgt opp.

I juni 2009 gjennomførte Norges Bank en vurdering av bytteordningen. Inntil da hadde minsteprisen ved alle auksjonene vært NIBOR minus 20 basispunkter. Internt i Norges Bank var det en økende bekymring for at bytteordningen var så gunstig at den hindret utstedelse av OMFer mot private investorer. En innstramning av ordningen kunne skje både ved en økning i minsteprisen og ved redusert auksjonsvolum. I brev til Finansdepartementet 16.06.09 redegjorde Norges Bank for at minsteprisen ville bli økt utover høsten. Man tilrådte samtidig at ordningen ble opprettholdt også i 2010, men som en beredskapsordning som bare skulle benyttes om markedsforholdene skulle forverre seg betydelig. Siste auksjon av bytteordningen var som nevnt 19.10.09.

## 2.4 Krisen på Island og virkninger for Norge

Utfordringer knyttet til finansiering og likviditet for islandske banker oppstod for alvor tidlig i 2008. Fra høsten 2007 skjerpet Norges Bank og Kredittilsynet overvåkingen av likviditetssituasjonen i norske banker på generell basis. Det ble fokusert spesielt på de islandske bankene og deres finansieringsproblemer. Det hadde i flere år vært episoder med

<sup>319</sup> Ot.prp. nr. 35 (2008-2009), «Om lov om Statens finansfond og lov om Statens obligasjonsfond», kapittel 4.2.

markedsuro rundt disse bankene knyttet til deres raske ekspansjon utenfor Island. I Norge var Glitnir Bank den klart største av de islandske bankene. Den var organisert som datterbank med en balanse på om lag 50 milliarder kroner. Kaupthing og Landsbanki var filialer, og hadde vesentlig mindre aktivitet i Norge. Uroen internasjonalt forsterket finansieringsproblemene også for Glitnirs norske datterbank. Blant annet ble en planlagt utstedelse av OMF i datterselskapet BN Boligkreditt i januar 2008 avblåst på grunn av markedsforholdene, og låneprogrammet mistet sin AAA rating. Negativ publisitet førte til at banken opplevde tap av store kundeinnskudd i løpet av forholdsvis kort tid, flere større banker trakk sine kredittlinjer og banken mistet tilgangen til det ordinære interbankmarkedet. Tidspunktet for skifte av navn på den norske datterbanken fra BNBANK til Glitnir Bank tidlig i 2008 var neppe særlig gunstig.

I juni 2003 hadde de nordiske sentralbankene inngått en MoU om: «Management of a financial crisis in banks with crossborder establishments». I forbindelse med finansieringsproblemene til de islandske bankene våren 2008 oppstod en diskusjon i media (Financial Times og Bloomberg 04.04.08) om hvorvidt MoUen innebar at de øvrige landene var forpliktet til å yte likviditetsstøtte til Island i en krisesituasjon. Det ble også vist til en tidligere avtale (swapavtale) om kortsiktig valutastøtte mellom sentralbankene i Danmark, Island, Norge og Sverige. Denne avtalen var blitt sagt opp i 2003. Mediefokuset resulterte i at de øvrige landene klargjorde at MoUen ikke innebar noen forpliktelse om støtte.

16.05.08 ble det inngått nye kredittavtaler mellom Island og de andre nordiske landene. Formålet med avtalene var å støtte de islandske myndigheter i arbeidet med å stabilisere den økonomiske utviklingen på Island. For Norge innebar avtalen en rett for Island til å trekke 500 millioner euro mot islandske kroner.<sup>320</sup> Den 15.10.08 trakk Sedlabanki Islands 200 millioner euro på denne kredittfasiliteten etter avtale med Norges Bank.

Etter § 26 i sentralbankloven kan Norges Bank inngå kredittavtaler med utenlandske sentralbanker. Finansdepartementet er delegert fullmakt til å godkjenne slike avtaler. Norges Bank la både spørsmålet om å inngå kredittavtalen og spørsmålet om å etterkomme Sedlabanki Islands ønske om å trekke på avtalen frem for Finansdepartementet. Departementet godkjente kredittavtalen, og hadde ikke innvendinger til at trekkadgangen ble benyttet. I november 2008 ble avtalen forlenget frem til utgangen av 2009. Sedlabanki Islands ba samtidig Norges Bank om et langsiktig lån på EUR 500 millioner med løpetid på 4-5 år. Norges Bank ba i brev av 03.11.08 om Finansdepartementets godkjenning til å yte et lån med statsgaranti til Sedlabanki Island. Stortinget samtykket i statsgarantien og Finansdepartementet godkjente et lånebeløp på inntil 675 millioner US dollar i inntil 12 år. Lånet var en del av en låneavtale mellom Island og nordiske långivere om langsiktig finansiering i forbindelse med en avtale om et stabiliseringsprogram mellom Island og IMF. Lånet ble undertegnet 01.07.09. Per 31.12.13 hadde Island trukket 1 664 millioner kroner.

#### **2.4.1 Glitnir og Kaupthing**

I mars 2008 trakk Glitnir ved flere anledninger D-lån over natten i Norges Bank. Dette var ikke vanlig siden banksystemet som helhet hadde betydelige innskudd i Norges Bank. Ved

<sup>320</sup> Pressemelding 16.05.08, «Norges Bank inngår kredittavtale med Sedlabanki Islands».



slutten av måneden henvendte banken seg til Norges Banks avdeling for interbankoppgjør (IBO) med en forespørsel om hvordan den skulle gå frem dersom de eventuelt måtte søke om S-lån. Finanstilsynet ble umiddelbart varslet om henvendelsen, og Norges Bank innkalte ledelsen i Glitnir til møte i begynnelsen av april der banken redegjorde for finansieringssituasjonen.<sup>321</sup> Banken hadde mistet kredittlinjer fra noen banker og innskuddene hadde begynt å falle etter påske. Store næringsinnskudd og personinnskudd over 2 millioner kroner ble redusert, mens personinnskudd innenfor sikringsbeløpet på 2 millioner kroner økte. Det hadde også oppstått problemer med å utstede OMF, blant annet fordi kredittvurderingsbyrået Moody's hadde trukket tilbake graderingen av låneprogrammet. Banken informerte om at den forsøkte å møte likviditetsproblemene ved:

- å plassere deler av lånene som var gjort klart for OMF-utstedelse direkte i det norske markedet (private plasseringer uten kredittgradering fra Moody's),
- å formalisere en trekkfasilitet mot morbank og
- å syndikere store lån spesielt i forhold til offshore/sjøfart og næringsseidendom.

I møtet redegjorde Norges Bank for de generelle prinsippene for S-lån.

Kredittilsynet fulgte fra begynnelsen av april 2008 bankens finansieringssituasjon nøye. I mai ble banken blant annet pålagt ukentlig rapportering av finansieringssituasjonen. Denne informasjonen ble også sendt Norges Bank. Norges Bank hadde i tillegg hyppig kontakt både med bankens øverste ledelse og med likviditetsansvarlige. Glitnir måtte i mai 2008 gjennomføre store private plasseringer av OMF for å sikre refinansiering av obligasjonslån som forfalt i juni. I tillegg gjennomførte banken en rekke tiltak som innskuddskampanje, utlånsstopp, syndikering av utlån og mer kreditt fra morbank. På grunn av problemene i de islandske bankene avviste Norges Bank en forespørsel fra Glitnir Bank ASA om å få benytte verdipapirer utstedt av Kaupthing Bank som sikkerhet for lån i Norges Bank. Ledelsen i Kredittilsynet tok også flere ganger våren 2008 opp spørsmålet om salg av Glitnirs norske datterbank siden eierne ble vurdert som sårbare når det gjaldt likviditet og soliditet. Det var kontakt med aktuelle kjøpere våren og sommeren 2008, men tilbudene ble ikke ansett gode nok av den islandske eierbanken. I perioden april-oktober 2008 var det løpende kontakt mellom Norges Bank og Kredittilsynet om situasjonen både i Glitnir og Kaupthing.

Kaupthing Bank startet bankvirksomheten som filial i Norge først på slutten av 1. halvår 2007. Den ble medlem i Bankenes sikringsfond i september 2007. I august 2008 utgjorde bankens innskudd vel 2 milliarder kroner. Av dette var 1,2 milliarder kroner dekket av Bankenes sikringsfond, det islandske sikringsfond dekket 0,5 milliarder kroner, mens 325 millioner kroner var innskudd over 2 millioner kroner uten dekning. Også Kaupthing var rammet av den generelle uroen rundt islandske banker, og trakk flere ganger D-lån over natten før krisen ble akutt.

Situasjonen for det islandske banksystemet ble akutt de første ukene av oktober 2008 og virksomhetene i Norge kontaktet norske myndigheter med sikte på å løse den alvorlige

---

<sup>321</sup> Referat fra møte 07.04.08.

situasjonen som hadde oppstått. For en nærmere gjennomgang av håndteringen av de to bankene høsten 2008 vises til rapporten om dette fra Bankenes sikringsfond.<sup>322</sup>

Norges Bank ga til sammen 5 kortsiktige S-lån til Bankenes sikringsfond i forbindelse med redningsoperasjonen av Glitnir. Beslutningene om de 5 S-lånene til Bankenes sikringsfond ble alle tatt ved bruk av Sentralbanksjefens generalfullmakt. Det var ikke tid til å informere eller kalle sammen Hovedstyret. Det ble orientert i etterkant. Den endelige løsningen innebar at Glitnir ble overtatt av en gruppe norske sparebanker.

Kaupthing ble gjennom utestengingen fra Norges Banks oppgjørssystem 9.10.08 i realiteten satt ut av drift. Den ble satt under offentlig administrasjon 12.10.08 og det ble oppnevnt et administrasjonsstyre. Bankenes sikringsfond fikk dekket hele sitt krav i boet. Ved tidspunktet for offentlig administrasjon hadde filialen et lån på nærmere 280 mill. kroner i Norges Bank. Som sikkerhet for lånet, hadde filialen stilt obligasjoner utstedt av Jyske Bank og en obligasjon utstedt av den spanske banken Caixa de Catalunya. Begge obligasjonene hadde en pålydende verdi på 25 millioner euro. Salget av obligasjonene ga en inntekt på over 370 millioner slik at etter at Norges Banks krav var dekket, kunne vel 91 millioner overføres til administrasjonsboet.

## **2.5 Andre tiltak overfor finanssektoren**

Annonseringen av bytteordningen falt i tid sammen med at mange andre land annonserte likviditetstiltak overfor sine banker. Bytteordningen lignet på ordninger som tidligere var innført i Sverige og Storbritannia. Begge disse landene annonserte nye likviditetstiltak i begynnelsen av oktober 2008. Mange EU-land annonserte en ordning med statlige garantier av nye langsiktige obligasjonslån fra bankene. EU-kommisjonen kom med retningslinjer for priser og øvrige betingelser for disse lånene. Mange land annonserte også tiltak med sikte på å styrke soliditeten til bankene og tiltak med sikte på å bidra til å opprettholde andre finansieringskanaler som for eksempel obligasjonsmarkedet.

### **2.5.1 Soliditetstiltak – Statens finansfond**

Etter som uroen i markedene fortsatte så sentralbanksjefen behov for å vurdere behovet for og mulige modeller for soliditetstiltak overfor norske banker.

I et første internt utkast til tiltak av 21.11.08 ble det pekt på at eventuelle statlige tiltak for å bedre soliditeten i de norske bankene burde kanaliseres gjennom en spesialinstitusjon som lignet på Statens Bankinvesteringsfond som ble opprettet under bankkrisen i 1992 (jf IV.5.6). Et slikt fond burde ha fullmakt til å bidra til kapitalutvidelser når en norsk bank som fortsatt var solvent søkte om dette, og når fondets styre mente det var nødvendig av hensyn til det finansielle systemet. Ordningen måtte også gi bankene insentiver til selv å avslutte støtten når det ikke lenger var bruk for den.

Det primære instrumentet burde være preferansekapital til betingelser som sikret fondet en avkastning på nivå med det markedet normalt ville kreve. For å gi bankene insentiver til å

---

<sup>322</sup> «Evalueringsrapport om håndteringen av krisen i Glitnir Bank ASA og Kaupthing Bank hf NUF», Rapport fra Bankenes sikringsfond 09.11.09.

innløse preferansekapitalen, kunne utbyttet til ordinære aksjer settes til null så lenge banken hadde statlig preferansekapital, eller ved at utbyttet til preferanseaksjene i alle fall etter noen år ble høyere enn bankens normale kapitalkostnader.

Fondet burde ha adgang til å delta i ordinære aksjeemisjoner som garantist. Ansvarlig lånekapital ble ansett som lite aktuelt fordi det var mindre nyttig for bankene samtidig som det potensielt ga de samme insentivproblemer som ordinær aksjekapital. I tillegg ble det anbefalt at preferanseaksjene skulle ha en fast årlig avkastning på 10 prosent, noe EU-kommisjonen hadde anbefalt som et minimum. Det ble videre understreket at et slikt nytt tiltak «ikke gjøres kjent før vi har sett virkningene av de tiltakene som allerede er annonsert eller det er åpenbart at situasjonen er blitt vesentlig mer alvorlig.»

Bekymringen i Norges Bank over utviklingen var så vidt sterk at Hovedstyret 18.12.08 sendte et brev til Finansdepartementet om saken. Anbefalingen var i hovedsak som referert over. Som tilleggsargument for opprettelsen av et fond ble det anført at banker i andre land, blant annet gjennom statlig kapitaltilførsel, hadde økt sin egenkapital betydelig. Norske bankers konkurransevne var slik sett svekket. Det ble også presisert at ordningen måtte gi bankene insentiver til å holde kredittyttingen oppe. I tillegg til utbyttebegrensning og avkastningskrav til preferanseaksjene ble det anbefalt etter noen år å innføre en grense for veksten i forvaltningskapitalen på de banker som mottok støtte. Norges Bank anbefalte at fondet burde være i størrelsesorden 20-30 milliarder kroner. Konklusjonen i brevet var: «Statlig tilførsel av egenkapital til bankene kan etter vår vurdering bli nødvendig i nær fremtid. Norges Bank anbefaler at Finansdepartementet setter i gang arbeid med å forberede en ordning for statlige investeringer i banker».

Finanstilsynet mottok kopi av brevet, men det var ingen kontakt mellom Norges Bank og Finanstilsynet om dette initiativet. Finansdepartementet ba umiddelbart om Finanstilsynets vurderinger og utdyping på enkelte punkter. Finanstilsynet støttet i hovedsak forslaget.

Det var betydelig kommunikasjon mellom Finansdepartementet og Norges Bank gjennom januar 2009. Departementet ønsket klargjøring og synspunkter på nye innspill. I brev til departementet av 16.01.09 skrev Norges Bank at kriteriene for hvilke banker som skulle få tilgang til ordningen burde være slik at ordningen primært nådde de bankene som var de viktigste formidlerne av kreditt, det vil si systemviktige banker. Man advarte igjen om å tilby tilleggskapital fordi denne hadde dårligere tapsbærende evne og derfor i mindre grad kunne støtte opp under normal utlånsvirksomhet. I et nytt brev 30.01.09 uttrykte Norges Bank skepsis til muligheten for å differensiere prisingen av kapitalstøtten ut fra risikoen til søkerbanken. Man gjentok at det kun var solide banker med behov for mer kapital for å opprettholde utlånsvirksomheten som burde kvalifisere for ordningen. Det var følgelig ikke nødvendig å differensiere i pris mellom banker som var med i ordningen. Det ville også være krevende å rangere bankene etter risiko med mindre det forelå «rating» fra et kredittvurderingsbyrå eller CDS (Credit Default Swap) priser.

I notat av 03.02.09 ga Norges Bank enkelte synspunkter på et utkast til lov om Statens finansfond som var mottatt dagen før. Man var kritisk til de foreslåtte kapitalformene, en såkalt superhybrid og vanlig fondskapital (ansvarlig lån). Det siste hadde man argumentert

mot i tidligere brev, og superhybriden mente Norges Bank innebar stor nedside og begrenset oppside for staten. Staten risikerte derfor å komme vesentlig dårligere ut enn ordinære aksjonærer. «Hensynet til at kapitalinnskuddet skal være frivillig bør ikke strekkes så langt at det skal rettferdiggjøre et så betydelig gaveelement som det her legges opp til.» Norges Bank kommenterte også forslaget om at Finansdepartementet skulle kunne instruere fondet. For å sikre en rimelig balanse mellom fondets uavhengighet og departementets ansvar burde eventuell instruksjonsrett suppleres med en regel om at Stortinget skal underrettes om et instruksjonsvedtak. En slik bestemmelse hadde man i lov om Statens Banksikringsfond fra 1991.

Regjeringen la frem forslag om opprettelsen av Statens finansfond med en kapital på 50 milliarder kroner 09.02.09.<sup>323</sup> Instruksjonsbestemmelsen var uendret. Finansdepartementet foreslo to ulike instrumenter, preferanseaksjer og fondsobligasjoner. Prisingen av instrumentene skulle reflektere bankens og instrumentets risiko. Alle banker skulle ha tilgang til ordningen. Kredittilsynet måtte bekrefte at banken oppfylte regulære soliditetskrav. Dersom banken ikke innløste preferansekapitalen innen 5 år, ble den automatisk konvertert til aksjekapital. Konverteringskursen ble bestemt når kapitalen ble skutt inn. Departementet varslet at detaljer i ordningen ville bli fastsatt senere og på en slik måte at ordningen tilfredsstilte statsstøttereglene i EØS avtalen, ESAs retningslinjer for tillatt statsstøtte og ECBs anbefalinger om utforming av prisstruktur.

Direktør Birger Vikøren, nestleder i FST, ble oppnevnt som administrerende direktør i Finansfondet og assisterende direktør Sindre Weme i FST ble oppnevnt som finansdirektør. Flere medarbeidere i Norges Bank arbeidet i kortere tidsrom i den lille administrasjonen i fondet. Det var også medarbeidere fra Kredittilsynet i sekretariat som stod for fondets juridiske kompetanse. Fondet ble lukket for nye søknader 30.09.09. Det ble tegnet fondsobligasjoner i 28 banker på til sammen vel 4,1 milliarder kroner, eller gjennomsnittlig 146 millioner kroner. Bare en bank tegnet preferansekapital, og kun for knapt 27 millioner kroner. Grunnen til den lave utnyttningen av fondets kapital på 50 milliarder kroner var at kapitalmarkedene bedret seg vesentlig utover i 2009. Pr. utgangen av 2013 var fondets utestående 60 millioner kroner i fondsobligasjoner til én bank. Fondet ble avviklet i mars 2014.

### **2.5.2 Statens obligasjonsfond**

Den vedvarende uroen i finansmarkedene mot slutten av 2008 og inn i 2009 førte til flere forslag om myndighetstiltak. 20.01.09 mottok Norges Bank brev fra Finansdepartementet der man ble bedt om å vurdere behovet for at staten oppretter et fond som kunne investere i rentebærende instrumenter utstedt av norske foretak, inklusive banker. Både FNH (i møte 5. januar) og Kredittilsynet (i brev av 14. januar) hadde foreslått for Finansdepartementet at Statens Pensjonsfond – Innland (Folketrygdfondet) kunne bruke sin balanse til dette formålet.

I sitt svar av 22.01.09 påpekte Norges Bank at statlige kjøp av bankpapirer vil være usikre lån til bankene. Det var allerede innført betydelige bidrag med sikte på å lette bankenes

---

<sup>323</sup> Ot.prp. nr. 35 (2008-2009), «Om lov om Statens finansfond og lov om Statens obligasjonsfond».

langsiktige finansiering, og Norges Bank så ikke noe behov for nye tiltak på dette området. Man pekte på at solide låntakere med god kredittvurdering fortsatt var i stand til å legge ut nye lån selv om de måtte betale et høyere rentepåslag enn vanlig, og at de foreslåtte soliditetstiltakene overfor bankene ville øke bankenes mulighet til å erstatte foretakslån som tidligere var tatt opp i obligasjonsmarkedet. For å få til riktig prising og unngå ulønnsomme investeringer burde et eventuelt fond kun tegne seg i emisjoner der private investorer, som var uavhengige av utsteder, tegnet seg for minst like mye som fondet. I hovedsak burde fondet bare delta i nyemisjoner og refinansiering av eksisterende lån. Det var en risiko for at kjøp i annenhåndsmarkedet i første rekke ville avlaste de som satt med papirene, med liten virkning på utstedernes lånetilgang. Folketrygdfondet kunne være en egnet administrator av fondet både på bakgrunn av dets kompetanse på kredittvurderinger og fordi det allerede var en betydelig investor i markedet. Rammen for et eventuelt fond ble antydnet å kunne være om lag 30 milliarder kroner.

Obligasjonsfondet ble lansert 09.02.09, det vil si samtidig med Statens finansfond. Få av Norges Banks forslag om å begrense virksomheten ble fulgt opp. Fondet kunne investere i bankpapirer og det kunne operere i annenhåndsmarkedet. Det skulle riktignok bare investere i emisjoner der også andre investorer deltok, men det var ikke satt noe krav til denne deltakelsen. Fondet ble på 50 milliarder. Det ble ikke satt noen presis tidsramme for fondet, men det ble forutsatt at det skulle være tidsavgrenset.

Obligasjonsfondets obligasjonsportefølje var 7,1 milliarder kroner ved utgangen av 2009. Etter som markedsforholdene bedret seg ble det mindre behov for at fondet deltok i emisjoner. Fondets investeringer nådde aldri over 10 milliarder kroner. Folketrygdfondet la i desember 2013 frem en plan for avvikling av Statens obligasjonsfond for Finansdepartementet. Departementet fastsatte i brev til Folketrygdfondet 21.03.14 en avviklingsplan, i tråd med forslaget fra Folketrygdfondet. I samsvar med denne planen skulle det ikke plasseres nye midler i obligasjonsmarkedet og fondet skulle gradvis bygges ned. Fondets investeringer i markedet var ved utgangen av 2013 kommet ned i 256 millioner kroner.

## **2.6 Eksterne vurderinger av krisehåndteringen i Norge**

Regjeringen oppnevnte sommeren 2009 et offentlig utvalg for å vurdere det norske finansmarkedet, herunder norsk finansmarkedsregulering, i lys av den internasjonale finanskrisen og erfaringer fra denne. Utvalget skulle beskrive de bakenforliggende årsakene til finanskrisen, og se på om det var særlige nasjonale forhold som bidro til utviklingen av finanskrisen i Norge. Leder for FST, direktør Kristin Gulbrandsen var Norges Banks representant i utvalget, som la frem sin innstilling tidlig i 2011.<sup>324</sup> Norges Bank stilte også ressurser til sekretariatsarbeidet.

Utvalget skrev om den siste finanskrisen:

«Norge er blant landene som så langt har klart seg best igjennom den internasjonale finanskrisen, gjennom en blanding av flaks, dyktighet og forsiktighet. Svikten i de

---

<sup>324</sup> NOU 2011: 1, «Bedre rustet mot finanskriser», Finanskriseutvalgets utredning, utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19.06.09. Avgitt til Finansdepartementet 25.01.11.

internasjonale finansmarkedene utover høsten 2008 førte likevel til akutte likviditetsutfordringer for norske banker, og omfattende myndighetstiltak ble iverksatt. En rekke forhold ved norsk økonomi, norske finansmarkeder og norsk finansmarksregulering bidro til å dempe utslagene av krisen. I tillegg virket kraftig penge- og finanspolitisk stimulans og særskilte støttetiltak overfor finansmarkedene effektivt til å stabilisere utviklingen.

Også sammenlignet med den norske bankkrisen på 1990-tallet har virkningene av den internasjonale finanskrisen vært milde i Norge. Krisen på 1990-tallet hadde et innenlandsk opphav, med kraftig gjeldsoppygging hos husholdninger og foretak og påfølgende soliditetsproblemer i bankene. Denne finanskrisen kom utenfra.»

I sin høringsuttalelse sluttet Norges Bank seg til hovedtrekkene i utvalgets analyser, og pekte på at utvalgets anbefalinger i stor utstrekning var i samsvar med internasjonale anbefalinger.

Finanskriseutvalget pekte også på at vurderingene fra Norges Bank Watch, IMF og OECD om Norges Banks utøvelse av pengepolitikken i kjølvannet av finanskrisen i all hovedsak var positive.

Styret i IMF uttalte seg om norske krisetiltak i Artikkel IV konsultasjonen av Norge i 2009:<sup>325</sup>

«Directors considered that Norway's financial sector has weathered the crisis well but vulnerabilities remain. They welcomed the authorities' targeted measures to support banking sector liquidity and improve the functioning of the corporate bond market, which helped preserve financial stability during the crisis. Recent efforts to strengthen banks' capital buffers, including through capital injections from the State Finance Fund, will allow banks to continue lending to creditworthy customers.»

### **3. Utviklingen av andre finanssektoroppgaver i perioden 2007-13**

#### **3.1 Norges Banks låneordninger**

Det har vært endringer i Norges Banks system for likviditetsstyring etter den internasjonale finanskrisen. Motivet for disse endringene har vært å få større gjennomslag i markedsrentene av endringer i Norges Banks styringsrente. Dette er det samme som å styrke bankenes insentiver til å omfordele likviditeten seg imellom, noe som vil være særlig viktig under urolige markedsforhold. Det ble opprettet et kvotesystem for bankenes innskudd i Norges Bank i 2011.<sup>326</sup> For å styrke bankenes insentiver til å omfordele likviditet, fikk bankene kvoter for hvor mye av deres innskudd som blir forrentet etter Norges Banks foliorente. Innstående utover kvoten blir forrentet til reserverenten, som i utgangspunktet ble satt 100 basispunkter lavere enn foliorenten.

---

<sup>325</sup> «IMF Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with Norway. Public Information Notice», (PIN) No. 10/14, January 27, 2010.

<sup>326</sup> Rundskriv nr.6/30.06.11, «Kvoter i systemet for styring av bankenes reserver».

Norges Bank fastsatte 25.02.09 revidert forskrift om bankers adgang til lån og innskudd i Norges Bank mv. (låneforskriften). Forskriftsendringen skjedde i forbindelse med at Norges Bank tok i bruk nytt oppgjørssystem, og inneholdt tilpasninger til enkelte funksjonelle endringer i det nye oppgjørssystemet. I tillegg ble beredskapsbestemmelsene som kunne begrense bankers låneadgang på grunnlag av forvaltningskapital eller ansvarlig kapital opphevet. En banks låneadgang var etter dette bestemt på grunnlag av verdien av det pantet banken har stilt.<sup>327</sup>

Under finanskrisen ble det gjort flere lempinger i regelverket for å øke bankenes låneadgang i Norges Bank. Dette er nærmere beskrevet i VI.2.2. De midlertidige lempingene i regelverket for sikkerheter ble fjernet fra 2010. I 2009 ble det videre varslet at man fra februar 2012 ikke lenger ville akseptere verdipapirer utstedt av banker som sikkerhet for lån. Dette ble begrunnet med det uheldige i at pantsetter og pant er fra samme sektor. I 2012 ble regelverket også strammet noe inn ved at avkortingssatsene på de pantsatte verdipapirene ble økt.

I det internasjonale reformarbeidet etter finanskrisen var det flere forslag om å gjøre handelen med verdipapirer sikrere. En måte det kunne skje på er gjennom såkalte sentrale motparter. En sentral motpart i handel med finansielle instrumenter er en institusjon som trer inn i handelen i det øyeblikk den blir avtalt. En sentral motpart i ordinær aksjehandel kjøper aksjen fra selgeren og selger den til kjøperen. Den sentrale motparten får dermed ansvar for gjennomføring av begge handlene, og mye risiko vil bli konsentrert hos den sentrale motparten. Slike institusjoner må derfor være solide og veldrevete. Oppgjør i sentralbankpenger og tilgang til konto med låneadgang for den sentrale motparten vil bidra til økt forutsigbarhet i gjennomføringen av oppgjørene. Det bidrar til et mer robust finansielt system. Norges Bank besluttet derfor i 2009 at sentrale motparter kan åpne konto i sentralbanken forutsatt at dette kontoholdet styrker finansiell stabilitet.<sup>328</sup> Med bakgrunn i dette vedtaket fikk Oslo Clearing i 2010 konsesjon til å være sentral motpart for aksjehandel på Oslo Børs.

Forbudet i sentralbankloven (§18) mot at Norges Bank skal kunne yte kreditt direkte til staten, ble modifisert i 2011.<sup>329</sup> Bytteordningen, som ble innført som et krisetiltak i 2008, innebar store rullinger av statskasseveksler. På grunn av tidsforskjell innenfor oppgjørsdagen mellom inn- og utbetalingene av disse kunne det oppstå betydelige likviditetsbehov for staten. § 18 ble derfor endret slik at den åpnet for at Norges Bank kunne yte kreditt til staten med løpetid innenfor en kalenderdag.

### 3.2 Regelverksutvikling

Under den internasjonale krisen i 2008 ble det klart for myndighetene i berørte land at det var behov for omfattende endringer i hvordan banker og andre finansinstitusjoner måtte reguleres.

<sup>327</sup> Rundskriv nr.7/16. 04.09. «Revidert låneforskrift trer i kraft 17. 04.09».

<sup>328</sup> Rundskriv nr. 14/11.12.09 , «Sentrale motparter i handel med finansielle instrumenter - kriterier for og vilkår ved konto i Norges Bank». (I henhold til sentralbankloven § 22 kan Norges Bank i særlige tilfeller yte lån til og motta innskudd fra andre foretak i finansiell sektor enn banker.)

<sup>329</sup> Prop. 6 L (2010–2011) «Endringer i foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, lov om individuell pensjonsordning mv». Se kapittel 4 Presisering av sentralbankloven § 18.

Allerede G20-møtet<sup>330</sup> i november 2008 signaliserte at det måtte komme omfattende endringer i bankens rammebetingelser<sup>331</sup>. Det var behov for mer kapital og kapital som kunne absorbere tap og bankene måtte være mer likvide. Videre måtte myndighetene settes i stand til å løse kriser i banker uten bruk av offentlige midler, og slik at de sentrale banktjenestene kunne videreføres nærmest uten avbrudd. Sentralbanksjef Gjedrem fulgte opp dette i sin årstale i februar 2009, der han etterlyste strengere regler både for kapital og likviditet. Spesielt trakk han frem behovet for en egenkapitalandel for å begrense reduksjonen i kapitalen som bruk av bankenes interne modeller førte til.

G20-gruppen ga det nyopprettete Financial Stability Board (FSB) i oppdrag å koordinere arbeidet med å reformere finanssektoren.<sup>332</sup> Det utarbeidet flere reformforslag om kriterier for et godt kriseløsningssystem og regelverk for andre finansinstitusjoner enn banker, herunder såkalte skyggebanker. Baselkomitéen fikk oppgaven med å utarbeide forslag til nye kapital- og likviditetsregler for bankene. Som tidligere utarbeidet Finanstilsynet og Norges Bank felles høringsuttalelser til mange av de internasjonale forslagene.

Baselkomitéens la frem et konsultasjonsnotat om nytt kapital- og likviditetsregelverk, det såkalte Basel III, i desember 2010. Forslaget innebar som ventet krav om mer og bedre kapital i bankene og innføring av nye kvantitative krav til likviditet i bankene. Norge hadde på det tidspunkt kun kvalitative likviditetskrav etter at de siste kvantitative kravene var blitt opphevet i 2006. Likviditetskravene ble et hovedpunkt i den felles høringsuttalelsen fra Finanstilsynet og Norges Bank.<sup>333</sup> Statspapirer er normalt det mest likvide finansielle instrumentet. På grunn av de sterke statsfinansene er dette markedet svært lite i Norge, og det ville bli vanskelig å oppfylle de foreslåtte kravene med statspapirer alene. De norske myndighetene oppfordret derfor Baselkomitéen til å revurdere forslaget, og vurdere et bredere sett av instrumenter som kunne tilfredsstille kravet. Det ble også pekt på at likviditetskravet måtte tolkes fleksibelt slik at man faktisk kunne bruke av de likvide reservene i tilfelle en krise.

Finanstilsynet og Norges Bank støttet innstramningen i kapitalkravene, og ønsket å gå noe lenger. Spesielt ønsket man 1) å fjerne adgangen til å bruke såkalt hybridkapital i Tier 1, 2) øke robustheten mot systemrisiko og 3) stramme inn på adgangen til bruk av interne modeller som gir svært lav risikovekt for boliglån. 1) innebar at man ønsket høyere kvalitet på bankenes lovpålagte kapital. Det betydde større tapsbærende evne, og ville i praksis bety at

---

<sup>330</sup> G20 består av de 20 viktigste økonomiene i verden.

<sup>331</sup> Se for eksempel: G20, «Declaration summit on financial markets and the world economy», November 15, 2008.

<sup>332</sup> FSB overtok i 2009 oppgavene til Financial Stability Forum (FSF) samtidig som både mandatet og medlemsmassen ble utvidet. Medlemmene er finansdepartementer, sentralbanker og tilsynsmyndigheter i de viktigste landene samt internasjonale organisasjoner som er involvert i arbeidet med finansiell sektors virksomhet og rammebetingelser. Norge er ikke med i FSB.

<sup>333</sup> «Response to the Basel Committee's consultative documents on capital and liquidity», Finanstilsynet og Norges Banks brev av 16. 04.10 til Secretariat of the Basel Committee on Banking Supervision, BIS.



kapitalkravet kun skulle være basert på ren kjernekapital. De to institusjonene ga også en felles høringsuttalelse til EUs arbeid med Basel III.

Etter den internasjonale finanskrisen ble vurdering av behovet for tiltak for å styrke robustheten til finansiell sektor en fast del av rapportene om finansiell stabilitet. Forslagene ble behandlet og vedtatt i Hovedstyret, og formidlet i et eget brev til Finansdepartementet. I hovedsak på grunn av den store aktiviteten med sikte på å styrke rammebetingelsene for banker og andre finansinstitusjoner etter finanskrisen, ble flere høringsaker enn tidligere behandlet i Hovedstyret.

### 3.3 Overvåking – videre analytisk arbeid

Analysene av husholdningenes sårbarhet basert på mikrodata fortsatte etter finanskrisen. Utviklingen i husholdningenes gjeldsbelastningsevne ble belyst ved å beregne husholdningenes økonomiske marginer. Økonomiske marginer defineres som det husholdningene sitter igjen med av likvide midler etter at utgifter til lån og alminnelige levekostnader er dekket. Denne typen analyser ble brukt for å analysere sårbarheten i husholdningene ved eventuelle nedgangstider.<sup>334</sup> Etter som flere land under finanskrisen opplevde fall i boligpris, samtidig som ny informasjon om boligens markedspris ble tilgjengelig, dreide arbeidet seg mot analyser av husholdningenes belåningsgrad. Disse ble brukt til sensitivitetsanalyser for boligprisfall og virkninger av foreslåtte reguleringer av boliglån.<sup>335</sup>

#### 3.3.1 Stresstester

Stresstester fikk stadig større betydning i Norges Banks analyser av finansiell stabilitet, og har siden 2009 utgjort et eget kapittel i Finansiell stabilitet rapportene. Fra 2010 ble det publisert egne utdyperinger av stresstestene to ganger i året i PEK (fra høsten 2012 i form av Staff memo). I 2010 fikk FST gjennomført en full eksternt evaluering av stresstestsystemet. Den ble ledet av Marion Kwast, tidligere forskningssjef ved Federal Reserve Board.<sup>336</sup> Rapporten konkluderte med:

«In the panel's judgment, the Norge Bank's overall approach to stress testing is highly innovative, economically sound, largely transparent to policymakers and the public and generally should be considered at the top end of best practice at central banks and bank supervisory agencies in developed nations.»

Det ble imidlertid gitt flere anbefalinger om videre arbeid. Rapporten anbefalte Norges Bank å ha mer kontakt med bankene, da helst ved at man kombinerte bankens «makrostrusstester» med bankstresstester (på fagspråket omtalt som «bottom-up»), hvor bankene selv gjennomfører en vurdering basert på et makroalternativ de får fra myndighetene. Norges Bank

<sup>334</sup> Vatne, Bjørn Helge, «Hvilke buffere har husholdene mot nedgangstider?», Samfunnsøkonomen 2009/4.

<sup>335</sup> Vatne, Bjørn Helge, «Hva er virkningen av reguleringer av boliglån?», PEK 2010/1 og Berge, Tor Oddvar og Bjørn Helge Vatne, «Har husholdningene for høy gjeld i forhold til inntekten?», Norges Bank Aktuell kommentar 2009/09.

<sup>336</sup> Andre medlemmer i gruppen var professor Steinar Holden fra Universitetet i Oslo, seniorøkonom Iman van Lelyveld og rådgiver Demelza Jurcevic fra den nederlandske sentralbanken.

ble også oppfordret til å forsterke datasamarbeidet med Finanstilsynet, og til sterkere å vektlegge likviditet.

Høsten 2010 gjennomført Norges Bank i samarbeid med Finanstilsynet en kombinert makro- og bankstresstest av de seks stresstestbankene.<sup>337</sup> Stressscenarioet var utformet for å likne på et stressalternativ som ble brukt i en felles europeisk stresstest i regi av European Banking Authority (EBA) samme år. Arbeidet viste at Norges Banks stresstester var rimelig på linje med bankenes egne vurderinger. Resultatene er dokumentert i PEK 2011/1.<sup>338</sup>

Etter at FSTs Small Macroeconomic Model (SMM) i hovedsak var på plass i 2005/06, rettet utviklingsarbeidet på modellsiden seg i større grad mot mikromodellene og brukervennligheten i modellsystemet. Bankmodellen ble programmert opp til å gi fremskrivninger både for enkeltbanker og aggregater av banker. Resultater av stresstester som viser spredningen mellom bankene ble publisert fra 2011. I lys av erfaringene fra finanskrisen, vektla man også i større grad interaksjonen mellom likviditet og solvens i banksektoren. Dette ble forsøkt ivarettatt gjennom utformingen av stressscenariene. Det ble blant annet lagt mer eksplisitt vekt på risikoen for økte påslag i pengemarkedet i en krisesituasjon, jf PEK 1/2012.<sup>339</sup> Man arbeidet også frem systemer for bedre vurdering av eiendeler som bokføres til markedsverdi.<sup>340</sup>

Stresstestarbeidet i Norges Bank har siden starten vært tett orientert mot den internasjonale utviklingen på området. Personer fra Norges Bank har deltatt i flere undergrupper under Research Task Force (Basel-komiteén) på temaet stresstesting. Det har også vært nær kontakt med stresstestmiljøene i Sveriges Riksbank og Danmarks Nationalbank. Særlig det norske og danske stresstestsystemet har mange likhetstrekk.

### **3.3.2 Behov for mer informasjon fra bankene**

Da urolighetene i internasjonale finansmarkedene startet opp i 2007 erkjente Norges Bank behovet for grundig og regelmessig oppfølging av likviditetssituasjonen i bankene. Generelle likviditetsproblemer i de internasjonale markedene førte til at også norske finansinstitusjoner opplevde vanskeligheter med å skaffe finansiering til ønsket løpetid og pris. Informasjonen om bankenes likviditetssituasjon som Norges Bank hadde tilgang til, ble vurdert til ikke å være tilstrekkelig detaljert og oppdatert til å gjennomføre nødvendige analyser. I første halvår 2008 ble det derfor besluttet å samle inn informasjon om likviditetssituasjonen i de 6 største bankene.<sup>341</sup> Det ble lagt opp til frivillig deltakelse, selv om det var hjemmel i sentralbanklovens § 27 for å hente inn slik informasjon. Undersøkelsen inneholdt både en kvantitativ del og en kvalitativ del. Første innrapportering var basert på tall ved utgangen av mars 2008. Rapporteringen var unntatt offentlighet. Aggregerte tall fra undersøkelsen er blitt

<sup>337</sup> DNB, Nordea Norge, Sparebank 1 SR, Sparebank 1 MN, Sparebanken Vest og Sparebank 1 NN.

<sup>338</sup> Havro, Gøril B., Rønnaug Melle Johansen, Jørgen Ruud og Cathrine B. Træe, «Norges Banks stresstest i Finansiell stabilitet 2/10 sett opp mot bankenes fremskrivninger», PEK 2011/1.

<sup>339</sup> Utdypning av stresstestene i Finansiell stabilitet 2012/1.

<sup>340</sup> Johansen, Rønnaug Melle og Knut Kolvig, «Utdypning av stresstestene i Finansiell stabilitet 2/11», PEK 2011/3.

<sup>341</sup> Kilde: Internt FST-notat: «Systematisk likviditetsanalyse av bankene», 25.01.08.

regelmessig publisert i rapport om Finansiell stabilitet. Undersøkelsen har i utgangspunktet vært foretatt månedsvis. I perioder med særlig uro i markedene, som høsten 2008, har det vært hyppigere rapportering (hver annen uke).

Omtrent samtidig med oppstarten av likviditetsundersøkelsen ble det satt i gang en undersøkelse hos de 8 største bankene med sikte på å gi kvalitativ informasjon om etterspørselen etter, tilbudet av og betingelsene på nye lån. Denne informasjonen var ikke dekket av andre typer statistikk.<sup>342</sup> Denne utlånsundersøkelsen ble første gang samlet inn basert på situasjonen i 4. kvartal 2007. Undersøkelsen er kvartalsvis, og aggregerte tall blir publisert på Norges Banks internettside. Undersøkelsen dekker to hovedområder – utlån til husholdninger og utlån til ikke-finansielle foretak.

### 3.4 Vurderinger av situasjonen under og etter finanskrisen

Fra og med Finansiell stabilitet 2008/2 ble rapportene sterkt preget av beskrivelser av den pågående internasjonale krisen, og av de tiltakene myndigheten i Norge og andre land introduserte for å håndtere den. Norges Bank la vekt på at det var en internasjonal finanskrise som påvirket norske bankers finansieringsmuligheter. Norske tiltak var rettet inn mot dette. Kapitalsituasjonen i norske banker ble i utgangspunktet karakterisert som god, og det ble understreket at de var i stand til å absorbere de økte tapene som man ventet ville komme. Rapport 2008/2 konkluderte med at: «Utsiktene for finansiell stabilitet den nærmeste tiden er svekket siden forrige rapport. Samtidig er usikkerheten uvanlig høy.» I den kritiske situasjonen på slutten av 2008 økte også bekymringen for bankenes kapitalsituasjon dersom krisen ikke snart gikk over. I forbindelse med at Statens finansfond ble opprettet i begynnelsen av 2009 het det i Finansiell stabilitet 2009/1:

«Tiltakene vil bidra til å opprettholde kapitaldekningen og evnen til å formidle kreditt. Det er likevel stor usikkerhet om bankenes tap og resultater fremover. Dersom utviklingen blir vesentlig svakere enn ventet, må bankene styrke soliditeten ytterligere.»

Ettersom situasjonen både i realøkonomien og finansmarkedene bedret seg noe utover i 2009 ble utsiktene for finansiell stabilitet karakterisert som bedret, både på kort og lang sikt. Også styrket kapitaldekning og mindre likviditetsrisiko i de norske bankene trakk vurderingen i denne retningen. Før Finansiell stabilitet 2011/1 brøt statsgjeldskrisen i Europa ut, noe som bidro til å svekke utsiktene selv om norske banker fortsatte å øke sin kapitaldekning og å gjøre sin finansiering mer robust. Disse motstridende effektene fortsatte å prege vurderingene i rapportene de neste par årene.

Et klart skifte som følge av finanskrisen var økt vektlegging av tiltak for å gjøre det finansielle systemet mer robust. Fra 2009 inneholdt rapportene klare anbefalinger av tiltak som burde gjennomføres. Dette var tiltak som dels var under forberedelse i internasjonale organer som Baselkomitéen og Financial Stability Board, og dels tiltak som norske myndigheter kunne sette i verk på egen hånd. For å understreke at forslagene var forankret i

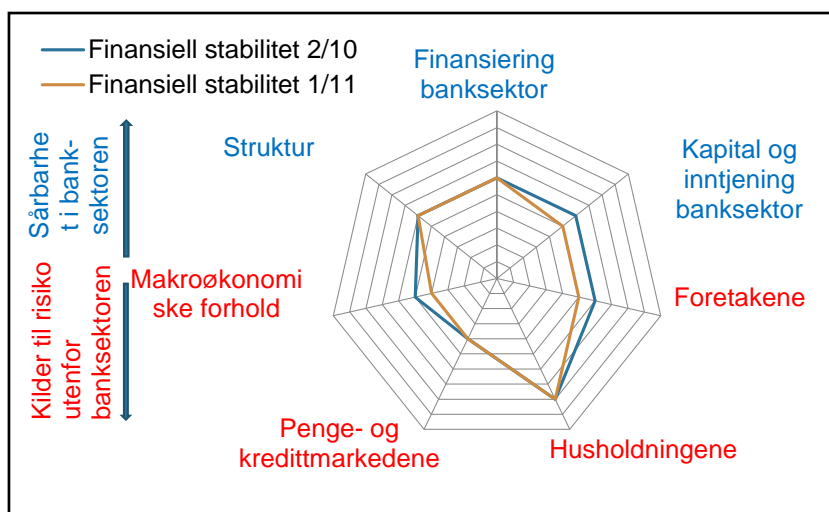
---

<sup>342</sup> Internt FST-notat «Utlånsundersøkelse», 16.01.08. Se også Norges Banks internettside: «Formålet med utlånsundersøkelsen».

Hovedstyret inneholdt rapporten fra og med 2011/1 et eget kapittel med Hovedstyrets vurderinger. Dette inneholdt både en vurdering av situasjonen og utsiktene for finansiell stabilitet så vel som forslag til tiltak for å redusere risikoen.

Under arbeidet med rapportene var det hele tiden et ønske om å kunne være presis om fremtidsutsiktene. Hvor bekymret var man? Kunne man kvantifisere bekymringen i et tall? Dette ville lette kommunikasjonen med omverdenen og forenkle etterprøvingen av vurderingene. Fra og med Finansiell stabilitet 2011/1 inkluderte rapporten en kvantifisering av utsiktene i form av et såkalt edderkoppnett, jf figur VI.10. Ved hjelp av dette kunne man vise hvordan risikoen ved ulike forhold av betydning for finansiell stabilitet hadde endret seg fra tidligere rapporter.

Figur VI.10: Sårbarheter i den norske banksektoren og kilder til risiko utenfor banksektoren.<sup>1</sup>



1) En verdi på 0, dvs. origo, indikerer laveste grad av risiko eller sårbarhet. Tilsvarende indikerer en verdi på 10 høyeste grad av risiko eller sårbarhet

Kilde: Norges Bank.

### 3.5 Pengepolitikk og finansiell stabilitet

Etter finanskrisen var det en økende erkjennelse både i Norge og internasjonalt at finansiell stabilitet og monetær og realøkonomisk stabilitet ikke kunne sees atskilt. Når finansielle ubalanser bygger seg opp, øker sårbarheten i alle deler av økonomien. Sentralbankene måtte utvikle bedre indikatorer for risiko i det finansielle systemet, og trekke finansinstitusjonenes atferd og finansmarkedenes virkemåte sterkere inn i den pengepolitiske analysen. Sommeren 2010 satte Norges Bank ned et felles prosjekt mellom PPO og FST for å adressere disse spørsmålene. Prosjektet fikk navnet Makrofinansprosjektet (MAFI), og fikk som mandat å legge frem:

- En bred vurdering av samspillet mellom finansiell stabilitet og pengepolitikk, herunder hvordan finansielle ubalanser påvirker den realøkonomiske stabiliteten.
- Forslag til hvordan bankens analyse av monetær og finansiell stabilitet bør utvikles.
- Forslag til indikatorer for finansiell ustabilitet/systemrisiko, belyst og evaluert med teoretisk og empirisk analyse.

Foruten å styrke samarbeidet mellom de to politikkområdene leverte prosjektet en rekke analytiske bidrag.<sup>343</sup> Det bidro også til økt forståelse for den risikoen lav rente over tid medfører for at finansielle ubalanser bygger seg opp. Hensynet til denne risikoen ble forsterket og kvantifisert i tilknytning til Pengepolitisk Rapport 2012/1, der kriteriet for en god rentebane ble omformulert til:

«Renten bør settes slik at pengepolitikken demper risikoen for at finansielle ubalanser kan bygge seg opp i økonomien, og slik at en akseptabel utvikling i inflasjon og produksjon er sannsynlig også med alternative forutsetninger om økonomiens virkemåte.»

I tillegg ble rentens avvik fra et normalnivå tatt inn i bankens pengepolitiske tapsfunksjonen. Tidligere inngikk bare produksjonsgapet og inflasjonens avvik fra 2,5 prosent målet i denne tapsfunksjonen.<sup>344</sup>

Etter finanskrisen er det internasjonalt foreslått å bruke makrotilsynsvirkemidler for å dempe svingningene i gjeld og formuespriser, og på andre måter redusere faren for finansiell ustabilitet. Dette vil i så fall også kunne dempe den mulige konflikten mellom pengepolitikken og finansiell stabilitet. Et slikt makrotilsynsvirkemiddel, som er med i Basel III-kapitalkravene, er en såkalt motsyklisk buffer. Det innebærer at kapitalkravet øker i en oppgangsperiode og at det kan reduseres i en nedgang. I Norge er det besluttet at Norges Bank skal utarbeide beslutningsgrunnlaget for denne bufferen, og gi råd til Finansdepartementet om hva den bør være. Finansdepartementet tar den endelige beslutning om den motsykliske bufferen.

Både det nye ansvaret for å lage beslutningsgrunnlag og gi råd om motsyklisk buffer, og behovet for å se finansiell stabilitet og realøkonomisk og monetær stabilitet i sammenheng, førte til endringer i Norges Banks rapportering. Fra og med 2013 ble den Pengepolitiske rapporten utvidet med vurdering av finansiell stabilitet og en redegjørelse for beslutningsgrunnlaget for den motsykliske bufferen. Rapporten kommer ut fire ganger i året.

<sup>343</sup> Jacobsen, Dag Henning, Thea Birkeland Kloster, Aslak Bakke Kvinlog og Unni Larsen, «Makroøkonomiske virkninger av høyere kapitalkrav for bankene», Norges Bank Staff Memo 2011/14, Jacobsen, Dag Henning, «Pengepolitikken bankutlånskanal», Norges Bank Staff Memo 2012/19, Karapetyan, Artashes, «Credit, house prices, and risk taking by banks in Norway», Norges Bank Staff Memo 2011/13, Gelain, Paolo, Kevin J. Lansing and Caterina Mendicino, «House prices, credit growth, and excess volatility: Implications for monetary and macroprudential policy», Norges Bank Research Working Paper 2012/8, Winje, Hanna, «Kan finansiell stabilitet måles? En stressindeks for den norske banksektoren», Norges Bank Staff Memo 2012/4, Vonen, Nokka Husom, «A financial conditions index for Norway», Norges Bank Staff Memo 2011/7.

<sup>344</sup> Evjen, Snorre and Thea B. Kloster, «Norges Bank's new monetary policy loss function - further discussion», Norges Bank Staff Memo 2012/11.

Hyppigheten på rapporten om Finansiell stabilitet ble samtidig redusert fra to til en gang pr. år.

## 4. Beredskap og krisehåndtering

### 4.1 Bankenes sikringsfond

I forbindelse med økende uro internasjonalt i 2007 og 2008 ble det på nytt fokus på uheldige virkninger av det særnorsk høye nivået på innskuddsgarantien. Kunne det gi for høy risikotaking av bankene, og gjøre det attraktivt for utenlandske banker å etablere seg i Norge? Flere utenlandske bankfilialer ble i denne perioden medlemmer av sikringsfondet.

På denne bakgrunn sendte Finansdepartementet sommeren 2008 et brev til Kredittilsynet, der det ba om tilsynets vurdering av mulige tiltak mot den atferdsrisikoen som ligger i en slik garantiordning, herunder å unngå situasjonsbestemt innmelding i den gunstige norske ordningen.<sup>345</sup> Norges Bank sendte 12.09.08, tre dager før konkursen i Lehman Brothers, brev til Finansdepartementet med flere forslag til endringer. For å redusere de uheldige virkninger av ordningen gjentok Norges Bank sitt forslag om å redusere garantibeløpet til 1 million kroner. Videre ble det foreslått å fjerne adgangen til ikke å betale avgift når fondet overstiger minstekravet, oppsigelsestiden for filialmedlemmer ble foreslått økt fra 1 til 2 år og avgiften for filialer ble foreslått økt. Det viktigste forslaget var å la avgiften i større grad reflektere risikoen for at et medlem trekker på fondet, noe som ville være i tråd med vanlige forsikringsprinsipper. Avgiftsgrunnlaget burde av den grunn være de garanterte innskuddene, mens avgiftsatsen burde være bestemt av vekst i utlån samt kjernekapitaldekning. I brevet gjentok Norges Bank tidligere forslag om redusert garantibeløp og en bred gjennomgang av sikringsfondsordningen.

Adgangen til ikke å betale avgift når fondet overstiger minstekrav til størrelse ble fjernet fra 01.01.13. Utover dette ble det videre arbeidet med sikringsfondsordningen lagt i bero i påvente av et nytt EU-direktiv om innskuddssikring.<sup>346</sup> Direktivet er nå vedtatt. Når det blir tatt inn i EØS-avtalen, vil Norge etter en overgangsperiode måtte innføre samme innskuddssikringsbeløp (100000 euro) som i EU.

Spørsmålet om rask utbetaling av garanterte innskudd ble også aktualisert av finanskrisen. Køer av folk som ville ha ut sine innskudd under problemene i den britiske banken Northern Rock bidro til å forsterke krisestemningen. I desember 2009 kom Kredittilsynet med et forslag til «Forskrift om krav til innretning av datasystemer for medlemmer av Bankenes sikringsfond». De foreslo at bankene skulle kunne frembringe saldolister som viste enhver kundes brutto- og nettoposisjon innen 5 virkedager. Norges Bank pekte i sitt høringsvar på at all nødvendig kontoinformasjon for utbetaling av garanterte innskudd må kunne foreligge i løpet av maksimalt 48 timer etter et vedtak om offentlig administrasjon. Saken ble fulgt opp av Regjeringen, og fra 2013 skal Bankenes sikringsfond kunne dekke tap på garanterte innskudd så snart som mulig og senest innen én uke etter at Finanstilsynet har kommet til at

<sup>345</sup> Brev av 27.06.08 fra Finansdepartementet til Kredittilsynet.

<sup>346</sup> Directive 2014/49/EU of the European parliament and of the council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes.

en medlemsbank ikke vil være i stand til å tilbakebetale innskudd eller det er truffet vedtak om å sette en bank under offentlig administrasjon. Tidligere var den maksimale utbetalingsfristen tre måneder.

#### 4.2 Grensekryssende banker

Hjemlands- eller vertslands kontroll med grensekryssende bankvirksomhet har vært en svært aktuell problemstilling også etter finanskrisen. Finanskriseutvalget mente at EUs lovgiving på dette feltet burde endres slik at vertslandsmyndigheten selv kunne bestemme om en grensekryssende bank skulle kunne etableres som filial eller datterbank. I sin høringsuttalelse av 04.05.11 til utvalgets innstilling sluttet Norges Bank seg til dette:

«Tilsyn med og regulering av grensekryssende bankvirksomhet reiser spesielle utfordringer innenfor EØS-området. EØS-konsesjon og hjemstattilsyn gjør at myndighetene i vertslandet ikke kan stille de samme regulatoriske krav til en filial som til egne finansinstitusjoner selv om filialen utgjør en viktig del av landets finansmarked. En større grad av vertslandsregulering kan oppnås gjennom samarbeid mellom hjemlands- og vertslandsmyndigheter. Norges Bank er enig med utvalget i at et slikt samarbeid om regler som går ut over EUs minstekrav til nasjonalt regelverk bør søkes oppnådd på nordisk nivå, og støtter forslaget om at norske myndigheter tar initiativ til et utvidet nordisk samarbeid på finansmarkedsområdet. Inntil et slikt samarbeid er tilstrekkelig godt utviklet, bør vertslandsmyndighetenes muligheter for å stille regulatoriske krav til filialer økes. Norges Bank er derfor enig med utvalget i at norske myndigheter bør arbeide for en adgang i EU/EØS-retten for vertsland til å kreve omdanning fra filial av utenlandsk bank til datterselskap, og en tilsvarende adgang til å kreve at egne banker organiserer sin virksomhet i utlandet gjennom datterselskaper fremfor filialer.»

Arbeidet med samarbeid og koordinering av krisehåndtering fortsatte etter finanskrisen. I EUs MoU fra (2005) om dette ble partene oppfordret til å etablere nasjonale strukturer for krisehåndtering som kunne danne grunnlaget for internasjonal krisehåndtering og frivillige regionale samarbeidsgrupper (Voluntary Specific Co-operation Agreements).<sup>347</sup> Finansdepartementene i Sverige og Finland tok sommeren 2008 initiativ til å etablere en regional samarbeidsavtale for Norden og Baltikum. I denne regionen finnes det flere store grensekryssende banker. Det ble satt ned en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å utarbeide forslag til en slik regional MoU. I mandatet ble det lagt til grunn at det skulle opprettes en permanent regional gruppe for finansiell stabilitet og krisehåndtering. Arbeidsgruppens hovedoppgave ble derfor å utarbeide i en regional MoU om hva den regionale gruppen skulle gjøre både før og under kriser. I tillegg ble det satt ned en egen arbeidsgruppe med representanter fra finansdepartementene for å arbeide videre med spørsmålet om hvordan eventuelle fiskale kostnader ved en kriseløsning kunne fordeles mellom berørte land. EUs MoU oppfordret til å utarbeide en slik «burden sharing» mekanisme.

---

<sup>347</sup> «Memorandum of understanding on cooperation between the financial supervisory authorities, central banks and finance ministries of the European Union on cross-border financial stability», 01.06.08, Extension to the non-EU EEA countries Iceland, Lichtenstein and Norway 10.06.10.

Fremdriften i disse gruppene ble forsinket av finanskrisen. I drøftingen av hvilket mandat den regionale gruppen skulle ha, mente Norge at den burde ha et bredere mandat enn kun krisehåndtering. Både drøfting av utsiktene for finansiell stabilitet og mulig felles tiltak for å redusere faren for kriser burde inngå. I Norge var man også skeptiske til «burden sharing» uten at det samtidig var på plass samarbeid om preventive tiltak. Det siste ble tatt inn i mandatet til den nye regionale gruppen, som fikk betegnelsen Nordic Baltic Stability Group (NBSG). Den nordisk-baltiske avtalen ble først underskrevet i august 2010 fordi man måtte vente til EFTA landene Norge og Island hadde sluttet seg til EUs MoU.<sup>348</sup>

NBSG består av en representant fra hver av de berørte myndigheter (finansdepartement, finanstilsyn og sentralbank) i hver av de nordisk-baltiske landene. Gruppen har hatt møter minst en gang i året siden opprettelsen. Tidlig ble det opprettet undergrupper med oppdrag å utrede spesielle problemstillinger:

- Resolution Tools Working Group (RTWG).
- Monitoring Working Group (MWG).
- Crisis Management Group Nordea (CMG).
- Working Group on Burden Sharing (WGBS).
- Institutions and Systemic Importance Working Group (ISIWG).

Disse undergruppene har også hatt regelmessige møter.

Høsten 2010 tok Sveriges Riksbank initiativ til opprettelsen av et nytt nordisk-baltisk samarbeidsorgan, Nordic-Baltic Macroprudential Forum (NBMF). Det skulle bestå av finanstilsyn og sentralbanker i regionen. Bakgrunnen var dels vedtaket i EU om å opprette det nye makrotilsynsorganet European Systemic Risk Board (ESRB). Her ville sentralbanker og finanstilsyn fra alle EU landene delta, og det ble foreslått å etablere et tilsvarende samarbeid i den nordisk-baltiske regionen. NBMF skulle være et uformelt organ for diskusjon av utsikter for finansiell stabilitet og andre spørsmål knyttet til bankene. NBMF har møter to ganger i året, og deltakerne er i utgangspunktet ment å være finanstilsynsjefene og sentralbanksjefene.

#### 4.3 Nytt kriseløsningssystem

Den internasjonale finanskrisen avdekket store mangler i myndighetenes muligheter for å håndtere banker som kom i problemer. Den ene storbanken som ble tillatt å gå konkurs, Lehman Brothers, skapte store forstyrrelser i det finansielle systemet. I andre store problembanker ble derfor driften videreført ved bruk av offentlige midler. Dermed unngikk kreditorene og i noen tilfeller også eierne å ta tap. I tillegg til atferdsrisikoen dette medførte innebar det en stor belastning på offentlige budsjetter. Atferdsrisikoen innebærer at prisen bankene betaler for sin finansiering heller reflekterer sannsynligheten for at de blir reddet av myndighetene enn risikoen som er forbundet med bankenes virksomhet.

---

<sup>348</sup> Cooperation agreement on cross-border financial stability, crisis management and resolution between relevant Ministries, Central Banks and Financial Supervisory Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden.



Norges Bank har fulgt nøye med i den internasjonale diskusjonen om reformer av kriseløsningssystemet. Målet med et nytt system er å gi myndighetene virkemidler slik at sentrale banktjenester vil kunne videreføres nærmest uavbrutt i en krisesituasjon, samtidig som resten av banken vil kunne avvikles uten bruk av offentlige midler, og slik at eiere og også ikke-garanterte kreditorer om nødvendig vil kunne ta tap. I forbindelse med rapporten Finansiell stabilitet 2010/2 ble det sendt et brev til Finansdepartementet med konkrete forslag til endringer i det norske systemet for bankkriseløsning. Brevet inneholdt forslag om flere nye virkemidler, blant annet adgang til å splitte og selge deler av en bank, muligheten for å opprette brobank, etablere rutiner for nasjonalisering og utarbeiding av planer for den enkelte bank (testament) for videreføring eller for eventuell avvikling av banken ved en krise. Det ble videre foreslått nærmere utredning av muligheten for å skrive ned eller konvertere til aksjekapital annen gjeld enn garanterte innskudd uten at banken blir satt under administrasjon, såkalt «bail-in». Det siste vil kunne være et viktig tiltak for å sikre større risikobevisthet blant bankenes kreditorer. Finansdepartementet sendte forslagene til Banklovkommisjonen for vurdering i forbindelse med gjennomgangen av Banksikringsloven.

I desember 2013 ble det oppnådd enighet i EU om et nytt direktiv for håndtering og løsning av kriser i banker «Bank Recovery and Resolution Directive». Direktivet vil bli gjeldende i Norge, og vil innebære at de fleste av Norges Banks forslag vil bli gjennomført i Norge.



## Kilder, referanser og bakgrunnsmateriale

I denne oversikten er tatt med bøker, artikler og enkelte offentlige dokumenter. Andre kilder som Norges Banks årsberetninger, årsberetninger fra Kredittilsynet, de private banksikringsfondene og Statens Banksikringsfond, kredittmeldinger, nasjonalbudsjett, revidert nasjonalbudsjett med mer er ikke med, selv om slike er benyttet som kilder.

Forfatter	Tittel	År	Publikasjon
Aas-Hansen, Tore	«Vurdering av organisasjonsstrukturen ved hovedkontoret»	1991	Orientering 1991/2
Andreassen, Knut	«Samarbeidsnemnda»	1961	Vår Bank 1961/1
Andreassen, Knut	«Strukturproblemer i det private bankvesen»	1965	Orientering 1965/8
Aronsen, Per Atle og Randi Næs	«Om endringer i kravene til kapitaldekning – nye forslag fra Baselkomitéen»	1993	PEK 1993/4
Bakke, Bjørn og Håkon Tretvoll	«Sikkerhet for lån i Norges Bank – nytt regelverk»		PEK 2005/4
Bankenes sikringsfond	Rapporten «Evaluering av krisen i Glitnir Bank ASA og Kaupthing Bank Hf NUF»	2009	Rapport datert 09.11.09.
Berg, Sigbjørn Atle, Arild J. Lund, Kenneth Paulsen og Nora Sundvall	«Bankenes likviditetssituasjon under finansuroen høsten 2008»	2011	PEK 2011/3
Berg, Thomas N., Harald Bøhn og Christoffer Kleivset	«Fra regulering til marked»	2012	Staff Memo 2012/27
Berge, Tor O. og Bjørn Helge Vatne	«Har husholdningene for høy gjeld i forhold til inntekten?»	2009	Aktuell kommentar 2009/9
Berge, Tor O., Katrine Godding Boye, Dag Henning Jacobsen Kjersti-Gro Lindquist og Marita Skjæveland	«Measuring and predicting household housing debt»	2006	Staff Memo 2006/4
Berge, Tor Oddvar og Katrine Godding Boye	«Faktorer bak bankenes problemlån»	2007	PEK 2007/1
Bergo Jarle og Jon A. Solheim	«Kommentar til Trond Grams artikkel i Samfunnsøkonomen 2012/4»	2012	Samfunnsøkonomen 2012/5
Bergo, Jarle	«Mål og styring i Norges Bank»,	1991	Orientering 1991/3
Bernhardsen, Eivind og Bjørne Dyre Syversten	«Stress testing the enterprise sector's bank debt – a micro approach»	2009	International Journal of Central Banking, September

Bernhardsen, Eivind og Kai Larsen	«Modellering av kredittrisiko i foretakssektoren – Videreutvikling av SEBRA-modellen»	2007	PEK 2007/2
Bernhardsen, Eivind, Trond Eklund og Kai Larsen	«Modell for analyse av kredittrisiko i foretakssektoren»	2001	PEK 2001/2
Bondevik, Arne og Håkon Sannes	«Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank»	1974	Orientering 1974/3
Borchgrevink, Henrik	«Regulering av systemviktige banker – og de store nordiske bankene»	2011	PEK 2011/1
Borchgrevink, Henrik og Thorvald Grung Moe	«Håndtering av finansielle kriser i grensekryssende banker»	2004	PEK 2004/3
Borlaug, Egil og Turid Wammer	«Grunntrekk i administrasjon, oppgaver og historie»	2009	Staff Memo 2009/9
Profoss, Erik	«De norske kredittinstitusjonene og deres struktur»	1965	Forelesninger UiO vårsemesteret 1965
Profoss, Erik	«Aktuelle økonomiske spørsmål»	1966	Forelesninger UiO vårsemesteret 1966
Bøhn, Harald	«Norges Banks distriktsavdelinger 1983-2001»	2012	Staff Memo 2012/24
Bøhn, Harald	«Norges Bank 1999-2010»	2012	Staff Memo 2012/31
Børresen, Erling	«Bankens organisasjonsplan»	1959	Vår Bank 1959/1
Carlsen, Morten	«Bankfilialer/strukturendelser»	1987	Orientering 1987/6
Caspersen, Siri	«Presentasjon av Bankstaben»	1990	Orientering 1990/1
Dalen, Dag Morten og Arild J. Lund	«Håndtering av finansielle kriser: Sentralbankens rolle»	2001	Sosialøkonomen 2001/3
De Larosiere Report	«The high Level Group on Financial Supervision in the EU»	2009	Brussels 25 February 2009
Ecklund, Gunhild J. og Sverre Knutsen	«Vern mot kriser - Norsk finanstilsyn gjennom 100 år»	2000	Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke, Bergen
Eika, Kari og Tor Reistadbakk	«Konkurransetiljøet i banknæringen – drivkrefter og utviklingstrekk fremover»	1998	PEK 1998/3
Eitrheim, Øyvind	«En dynamisk modell for boligprisen i RIMINI»	1993	PEK 1993/4
Eklund, Trond og Bjarne Gulbrandsen	«Norges Banks overvåking av finansiell stabilitet»	2000	PEK 2000/1
Eklund, Trond, Kai Larsen og Eivind Bernhardsen	«Modell for analyse av kredittrisiko i foretakssektoren»	2001	PEK 2001/2
Ellingbø, Wenche	«Utlånsutviklingen i nordnorske banker»	1979	PEK 1979/2

Eriksen, Alf, Gunnar Jahn og Preben Munthe	«Norges Bank gjennom 150 år»	1966	Norges Bank
Evjen, Snorre	«Opphevelse av penge- og kredittlovens emisjonsforskrift»	1997	PEK 1997/1
Evjen, Snorre og Thea Birkeland Kloster	«Norges Bank's new monetary policy loss function – further discussion»	2012	Staff Memo 2012/11
Fjærli, Ludv.	«Bankloven Lov om aktiebanker av 4de april 1924» (kommentarutgave)	1924	F. Bruns Bokhandels Forlag, Trondheim
Flatraaker, Dag Inge og Morten Jonassen	«Utenlandske bankers virksomhet i Norge»	1990	PEK 1990/1
Flatraaker, Dag Inge og Vigdis Husevåg	«Norske banker i utlandet»	1991	PEK 1991/2
Fon, Anders Martin	«Konsentrasjon og fusjon blant norske forretningsbanker 1945-1990»	1992	SNF-Rapport nr. 9
Forsbak, Einar	«Factoring – noen sosialøkonomiske refleksjoner»	1965	Orientering 1965/4
Forsbak, Einar	«Sparebankenes nyere historie»	2004	Sparebankforeningen
Gelain, Paolo, Kevin J. Lansing and Caterina Mendicino	«House prices, credit growth and excess volatility: Implications for monetary and macroprudential policy»	2012	Research Paper 2012/8
Gerdrup, Karsten	«Norges Banks rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor»	2004	PEK 2004/4
Gerdrup, Karsten R., Arild J. Lund, og Sindre Weme	«Risikoen ved bankenes utenlandsopplåning»	2000	PEK 2000/2
Gjedrem, Svein	«Finansiell stabilitet - erfaringer og utfordringer»	1999	PEK 1999/4
Gjedrem, Svein	«Er det finansielle systemet stabilt?»	2001	PEK 2001/4
Gjedrem, Svein	«Finansiell stabilitet, formuespriser og pengepolitikk»	2003	Foredrag ved Centre for Monetary Economics/BI
Gjedrem, Svein	“The macroprudential approach to financial stability”	2005	Keynote address konferansen «Monetary Policy and Financial Stability», OENB Wien
Gleinsvik, Audun og Morten Jonassen	«Finansnæringen i krise: hva ble gjort i 1991?»	1992	PEK 1992/1
Gram, Trond	«Når staten tar kontroll»	2011	Staff Memo 2011/18
Gram, Trond	«Norges Banks rolle under bankkrisen»	2012	Samfunnsøkonomen 2012/4

Grønvik, Gunnvald	«Verdipapirregulering og komitologi – mer om utviklingen av de indre finansielle markeder i EU»	2001	PEK 2001/2
Grønvik, Gunnvald og Cecilie Rom	«Strukturendringer i norske finansmarkeder 1989-1994»	1995	PEK 1995/3
Grønvik, Gunnvald, Jan Tore Larsen, Bjarne Gulbrandsen og Rønnaug Teige	«Dataprojekt FINDATR. Kvartalsvise finansielle sektorbalanser 1975 1 – 1989 3»	1990	Arbeidsnotat 1990/3
Haare, Harald	«Clearingen i Norges Bank»	2012	Staff Memo 2012/22
Haare, Harald og Jon A. Solheim	«Utviklingen av det norske betalingssystemet i perioden 1945-2010, med særlig vekt på Norges Banks rolle»	2011	Norges Banks skriftserie nr. 44
Hagen, Jan, Arild J. Lund, Kjell Bjørn Nordal og Emil Steffensen	«IMFs stresstesting av norsk finansiell sektor»	2005	PEK 2005/3
Hagesveen, Herborg og Vetle Hvidsten	«Overføring av finansstatistikk fra Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå til Norges Bank»	1994	PEK 1994/3
Halsen, Martinius	«På vei mot en ny bankstruktur»	1964	Vår Bank 1964/2 artikkel 1
Halsen, Martinius	«På vei mot en ny bankstruktur»	1964	Vår Bank 1964/3 artikkel 2
Halsen, Martinius	«Norges Banks utlånsvirksomhet»	1975	PEK 1975/2
Halsen, Martinius	«Trekkt fra strukturutviklingen i norsk kredittvesen etter 1950»	1977	PEK 1977/2
Halsen, Martinus	«Norges Banks kontakt med bankene»	1959	Orientering 1959/2
Halsen, Martinus	«Utlånsutviklingen i nord-norske banker»	1973	PEK 1973/2
Halsen, Martinus	«Forslag til lov om finansieringsvirksomhet»	1976	PEK 1976/1
Haraldsen, Jan Fr.	«Ny lov om Norges Bank»	1985	PEK 1985/2
Haugland, Kjersti og Birger Vikøren	«Finansiell stabilitet og pengepolitikk teori og praksis»	2006	PEK 2006/1
Havro, Gøril B., Cathrine B. Træe og Bjørn Helge Vatne	«Utdyping av stresstesten av bankenes kapitaldekning i Finansiell stabilitet 2/2010»	2010	PEK 2010/2
Holter, Jon Petter	«Strukturelle trekk i distriktsbankene»	1980	PEK 1980/3
Husevåg, Vigdis	«Norges Banks forslag til nye retningslinjer for finansmarkedsstrukturpolitikken»	1990	Orientering 1990/1

Husevåg, Vigdis	«Omfattende endringer i reguleringen av forsikring»	1994	PEK 1994/4
IMF	Norway: Financial Systems Stability Assessment	2005	Washington DC
Innst. O.	Nr. 56 (1976-77) «Bankstrukturen»	1975	
Innst. O.	Nr. 101 2002-2003 «Innstilling fra finanskomitéen om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven»	2002	
Innst. S.	Nr. 57 (1983-84) «Om bankstrukturen»	1983	
Innstilling 349	«Den penge- og kredittpolitiske komité»	1963	
Isachsen, Marianne og Jan Tore Larsen	«Utviklingen av husholdningenes finansielle stilling de siste ti år»	1998	PEK 1998/1
Jacobsen, Dag Henning	«Pengepolitikken bankutlånskanal»	2012	Staff Memo 2012/19
Jacobsen, Dag Henning og Bjørn E. Naug	«Hva driver boligprisene?»	2004	PEK 2004/4
Jacobsen, Dag Henning og Bjørn E. Naug	«Hva påvirker gjeldsveksten i husholdningene?»	2004	PEK 2004/2
Jacobsen, Dag Henning, Thea Birkeland Kloster, Aslak Bakke Kvinlog og Unni Larsen	«Makroøkonomiske virkninger av høyere kapitalkrav for bankene»	2011	Staff Memo 2011/14
Johansen, Harald	«Utviklingen i husholdningenes gjeldsbetjeningsevne i perioden 1985-93»	1994	PEK 1994/4
Johansen, Harald	«Gjeldsbetjeningsevnen i husholdningssektoren»	1996	PEK 1996/2
Johansen, Harald og Tore Anders Husebø	«Det fremtidige konkurransemiljøet i banknæringen»	1997	PEK 1997/1
Johansen, Rønnaug Melle og Knut Kolvig	«Utdyping av stresstestene i Finansiell stabilitet 2/11»	2011	PEK 2011/3
Juel, Steinar	«Norske banker i utlandet»	1976	PEK 1976/2

<sup>349</sup> Såkalte «innstillinger» fikk på 1970-tallet betegnelsen NOU (Norges Offentlige utredninger).

Karapetyan, Artashes	«Credit, house prices and risk taking by banks in Norway»	2011	Staff Memo 2011/13
Karlsen, Harald og Robin R. Nilsen	«Risiko og forvaltning i livsforsikringsselskapene»	1997	PEK 1997/3
Karlsen, Harald og Sindre Weme	«Utviklingen i finanssektoren 1992-94»	1995	PEK 1995/4
Kielland, Gabriel	«Nye virkemidler i pengepolitikken»	1958	Vår Bank 1958/1
Kjær, Ragnar	«Banksammenslutninger, filialopprettelser og forretningsbankenes kapitalutvidelser i 1962/63»	1964	Orientering 1964/6
Kjær, Ragnar	«Endringer i bankstrukturen, banksammenslutninger og forretningsbankenes aksjekapitalutvidelser»	1966	Orientering 1966/3
Kjær, Ragnar	«Konsentrasjonsprosessen i norsk bankvesen»	1970	Orientering 1970/6
Kleivset, Christoffer	«Fra fast valutakurs til inflasjonsmål»	2012	Staff Memo 2012/30
Knutsen, Knut	«Factoring»	1965	Orientering 1965/2
Knutsen, Knut	«Sparebankstrukturen – Områdekomitéens innstilling»	1967	Orientering 1967/7
Knutsen, Knut	«Konstruktivt samarbeid med Distriktenes utbyggingsfond»	1970	Vår Bank 1970/2
Lie, Einar	«Ambisjon og tradisjon i Finansdepartementet 1945-65»	1995	Universitetsforlaget, Oslo
Lund, Arild J. og Jon A. Solheim	«Finansiell stabilitet – et viktig mål for sentralbanken»	1999	Bidrag i Norges Banks skriftserie nr. 28 «Festskrift til Kjell Storvik»
Magnussen, Einar	«Ny organisasjonsstruktur i Norges Bank»	1986	PEK 1986/1
Moe, Thorvald Grung	«Market discipline issues in cross-border banking. A Nordic perspective»	2006	Staff Memo 2006/1
Moe, Thorvald Grung, Jon A. Solheim og Bent Vale (eds.)	«The Norwegian Banking Crisis»	2004	Norges Banks skriftserie nr. 33
Moren, Dag og Arild J. Lund	«Håndtering av finansielle kriser: Sentralbankens rolle»	2001	Sosialøkonomen 2001/3
Nilsen, Robin	«Kredittmarkedet tilpasning til myndighetenes virkemiddelbruk – et tilbakeblikk og oversikt over den aktuelle situasjonen»	1987	PEK 1987/2
Nilsen, Robin R. og Knut Sandal	«Utenlandsk konkurranse på det norske finansmarkedet»	1996	PEK 1996/1



Nordal, Kjell Bjørn and Haseeb Syed	«A model for predicting aggregated corporate credit risk»	2010	PEK 2010/1
Norges Bank	«Høringsuttalelse om forslag til kapitaldekningskrav frå Basel-komiteen»	1994	PEK 1994/1
Norges Bank	«Banklovkomisjonens utredning om sikringsordninger og offentlig administrasjon mv. av finansinstitusjoner» (NOU 1995:25)	1995	PEK 1995/4
Norges Bank	«Strukturendringer i finansnæringen - Norges Banks rolle»	2003	PEK 2003/4
Norges Bank	«Utdyping av stresstestene i Finansiell stabilitet 1/12»	2012	PEK 2012/1
Norges Bank	«Reglement for Norges Bank»	1963	Norges Bank
Norges Bank	«En vurdering av renteutviklingen og rentestrukturen i Norge»	1974	Norges Banks skriftserie nr. 2
Norges Bank	Norges Banks uttalelse til NOU 1983:39 «Lov om Norges Bank og Pengevesenet»	1984	Norges Banks skriftserie nr. 14
Norges Bank	«Norske kredittmarkeder. Norsk penge- og kredittpolitikk»	1989	Norges Banks skriftserie nr. 17
NOU	«Om demokratisering av forretningsbankene»	1976	1976/52
NOU	«Kredittregulering»	1980	1980/4
NOU	«Rentepolitikk»	1980	1980/4
NOU	«Om bankstrukturen»	1982	1982/39
NOU	«Kreditt og pengepolitikken – mål og virkemidler»	1983	1983/29
NOU	«Lov om Norges Bank og pengevesenet»	1983	1983/39
NOU	«Finansmarkedet – konkurranse»	1986	1986/5
NOU	«Penger og kreditt i en omstillingstid»	1989	1989/1
NOU	«Bankkriseutvalget – bankkrisen»	1992	1992/30
NOU	«Banker – statsbankene»	1995	1995/11
NOU	«Næringsliv – sparing og egenkapital»	1995	1995/16
NOU	Banklovkommissjonen, utredning nr. 2: «Sikringsordninger og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner»	1995	1995/25

NOU	«Konkurransflater i finansnæringen»	2000	2000/9
NOU	«Lov om registrering av finansielle instrumenter»	2000	2000/10
NOU	Banklovkommisjonen, utredning nr. 6: «Finansforetakenes virksomhet»	2001	2001/23
NOU	Banklovkommisjonen, utredning nr. 22: «Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.»	2009	2009/2
NOU	«Bedre rustet mot finanskriser»	2011	2011/1
Nyhagen, Bernt	«Norges Banks rettslige selvstendighet»	1994	«Festskrift til sentralbanksjef Skånland, Stabilitet og langsiktighet», Aschehoug 1994
Olsen, Kari	«Nedbygging av valutareguleringen i Norge»	1990	PEK 1990/3
Ot. prp.	Nr. 63 (1995-96) «Om lov om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon mv. av finansinstitusjoner og innstilling fra Finanskomiteen om det samme»	1995	
Ot. prp.	Nr. 28 (1964-65) «Lov om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene»	1964	
Ot. prp.	Nr. 36 (1976-77) «Revidering av sparebankloven»	1976	
Ot. prp.	Nr. 50 (1983-84) «Utenlandske banker i Norge»	1983	
Ot. prp.	Nr. 25 (1984-85) «Lov om Norges Bank og Pengevesenet»	1984	
Ot. prp.	Nr. 41 (1986-87) «Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner»	1986	
Ot. prp.	Nr. 81 2002-2003 «Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven»	2002	

Ot. prp.	Nr. 11 2006-2007 «Om lov om endringer i finanslovgivningen mv. (forvalterregistrering av aksjer, obligasjoner med fortrinnsrett mv.)»	2006	
Ot. prp.	Nr. 35 (2008-2009) «Om lov om Statens finansfond og lov om Statens obligasjonsfond»	2008	
Ot. prp.	Nr. 36 (1975-76) «Om lov om finansieringsvirksomhet»	1975	
Petersen, Erling	«Pengeproblemer»	1945	Arnesens Bok & Akcidenstrykkeri, Oslo
Petersen, Kaare	«Kredittpolitikken i støpeskjeen – Forretningsbankenes historie i etterkrigstiden»	1982	AS Hjemmet Fagbokforlaget, Oslo
Qvigstad, Jan Fredrik	«Finansielle tjenester, kapitalbevegelser og økonomisk-politisk samarbeid innenfor EØS-avtalen»	1991	PEK 1991/4
Rakkestad, Ketil Johan og Sindre Weme	«CDO'er: nye muligheter for å investere i kredittmarkedet»	2006	PEK 2006/2
Revidert. nasjonalbudsjett	1983, kap. 2 «Om bankstrukturen»	1983	
Riiser, Magdalena D. og Bjørn Helge Vatne	«Utviklingen i husholdningenes gjeld. En analyse av mikrodata for perioden 1986-2003»	2006	PEK 2006/1
Riiser, Magdalena D. og Bjørn Helge Vatne	«Utviklingen i husholdningenes gjeld. En analyse av mikrodata for perioden 1986-2003»	2006	PEK 2006/1
Rogstad, Bjørn	«Distriktsbankenes likviditet og utlån»	1977	PEK 1977/3
Rygg, Nicolai	«Norges Bank i mellomkrigstiden»	1950	Oslo 1950
Sandal, Knut	«Struktur og konkurranse i det norske finansmarkedet»	1995	Orientering 1995/7-8.
Sandal, Knut og Alies C. Van den Berg	«Innføringen av euro - konsekvenser for norsk banknæring»	1998	PEK 1998/2
Sandal, Knut og Anders Svor	«Internasjonale finanskriser - kan og bør det finnes en internasjonal lender of last resort?»	2001	PEK 2001/1
Sandal, Knut og Grete Øwre	«Mot et nordisk hjemmemarked i banknæringen»	1999	PEK 1999/3
Schinai, Gerry J.	«Defining Financial Stability»	2004	IMF Working Paper187/04
Sekse, Tor	«Utdrag fra innstillingen om det private bankvesens struktur»	1961	Orientering 1961/1

Skånland, Hermod	«The Central Bank and Political Authorities in Some Industrial Countries»	1984	Norges Banks skriftserie nr. 13
Skånland, Hermod	«Sentralbankens stilling»	1980	PEK 1980/3
Skånland, Hermod	«Skritt på vegen mot et fritt kredittmarked» (leder)	1981	PEK 1981/1
Skånland, Hermod	«Skattesystemets betydning for bankenes virksomhet»	1981	PEK 1981/3
Skånland, Hermod	«En nyttig sentralbank»	1985	PEK 1985/1
Skånland, Hermod	«Bankkrise og livet etterpå»	1990	PEK 1990/4
Skånland, Hermod	«Sentralbankens oppgaver i dag og i fremtiden»	1991	PEK 1991/1
Skånland, Hermod	«Policies in relation to the Norwegian banking sector»	1991	PEK 1991/4
Skånland, Hermod	«Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk»	2004	Norges Banks skriftserie nr. 36
Skånland, Hermod	«Tilbakeblikk på 20 år med ny sentralbanklov»	2005	PEK 2005/3
Solheim Jon A. og Helge Strømme	«Modernisering og utkontraktering av Norges Banks oppgjørssystem»	2003	PEK 2003/4
Solheim, Jon A.	«Bankene får problemer»	1991	PEK 1991/3
Solheim, Jon A.	«Finansmarkedsavdelingen presenterer seg»	1987	Orientering 1987/4
Solheim, Jon A.	«Kontoret for økonomisk analyse»	1981	Orientering 1981/1
Solheim, Jon A.	«Arbeidsdelingen og konkurransesituasjonen på kredittmarkedet. Mulige utviklingstendenser fremover»	1987	PEK 1987/3
Solheim, Jon A.	«The Norwegian Experience with Financial Liberalization and Banking Problems, Financial Regulation»	1992	World Bank
Solheim, Jon A.	«Bankene får problemer»	1991	Orientering 1991/3
SSB	«Norges økonomi etter krigen»	1965	SSB, Oslo 1965
St. meld.	Nr. 76 (1961-62) «Om bankstrukturkomiteen»	1961	
St. meld.	Nr. 35 (1967-68) «Om bankstrukturen»	1967	
St. meld.	Nr. 35 (1977-78) «Oppnevning av medlemmer til representantskap»	1977	
St. meld.	Nr. 88 (1982-83) «Om bankstrukturen»	1982	
St. meld.	Nr. 31 (1989-90) «Strukturpolitikken i finansmarkedet»	1989	

St. meld.	Nr. 39 1993-94 «Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen»	1993	
St. prp.	Nr. 6 «Statsgaranti for andel av innskudd i Kaupthing Bank Hf's filial i Norge»	2008	
St.meld.	Nr. 99 (1973-74) «Om demokratisering av forretningsbankene»	1973	
St.prp. (flere)	Nr. 86-1949 «Okkupasjonskontoen»	1948	Proposisjoner i årene 1949, 1958 og 1982
Stokstad, Per Erik	«Bankenes låneadgang i Norges Bank»	1991	Orientering 1991/1
Stokstad, Per Erik	«Endring av bankenes dagslånsordning»	1994	Orientering 1994/9
Stortinget	Dokument nr. 17 (1997-98) «Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen»	1997	
Stortinget	Dokument nr. 8:52 (2001-2002) «Forslag fra stortingsrepresentant Siv Jensen om å gi Norges Bank full uavhengighet»	2001	
Svor, Anders	«Rentepolitikk og rentekontroll»	1984	Orientering 1984/3
Syed, Haseeb	«Markeder for norske bankers langsiktige finansiering – betydningen av endringer i markedsforhold og regelverk»	2011	PEK 2011/1
Syrstad, Helge	«Norges Banks adgang til å gi kreditt til andre enn banker»	1995	PEK 1995/3
Syversten, Bjørne Dyre H.	«Hvor godt treffer kredittrisikomodeller norske foretak?»	2004	PEK 2004/3
Søvik, Ylva	«Banktestamenter – krav om avviklingsplaner for banker»	2011	PEK 2011/3
Trøite, Ragnar	«Norges Banks uavhengighet i etterkrigstida. En analyse av sentralbankens uavhengighet fra 1945 til 1970 i et komparativt perspektiv»	2012	Staff Memo 22/2011
Unstad, Fritz	«Private finansieringsselskaper. Utvikling og nye pengepolitiske tiltak»	1970	Orientering 1970/6
Unstad, Fritz	«Utlånsregulering av private finansieringsselskaper»	1972	Orientering 1972/4

Vatne, Bjørn Helge	«Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987-2004»	2006	PEK 2006/3
Vatne, Bjørn Helge	«Hva er virkningen av reguleringer av boliglån?»	2010	PEK 2010/1
Vatne, Bjørn Helge	«Hvilke buffere har husholdningene mot nedgangstider?»	2009	Samfunnsøkonomen 2009/4
Viig, Sven	«Sekretariatet»	1947	Vår Bank 1947/5
Vonen, Nikka Husom	«A financial conditions index for Norway»	2011	Staff Memo 2011/7
Wilse, Hans Petter	«Bankkrisehåndtering og det statlige eierskap i forretningsbankene»	1995	PEK 1995/2
Winje, Hanna	«Kan finansiell stabilitet måles? En stressindeks for den norske banksektoren»	2012	Staff Memo 2012/2
Wold, Knut Getz	«Penge- og kredittloven, snart 10 år etter»	1974	PEK 1974/4
Wold, Knut Getz	«Norges Banks samarbeid med statsmaktene, bankene og utlandet»	1972	Kristofer Lehmkuhl-forelesning ved NHH
Øverli, Frode	«Utviklingen i europeisk bankstruktur og implikasjoner for finansiell stabilitet	2003	PEK 2003/3
Øverli, Frode og Grete Øwre	«Risiko i finanskonsern»	2000	Arbeidsnotat 2000/16

## Akronymer, forklaringer og definisjoner

Akronym etc.	Forklaring
A meta-kreditt	En kreditt hvor to utlånsinstitusjoner går sammen om et lån.
Ansvarlig kapital	Ansvarlig kapital består av egenkapital, lånekapital og garantikapital.
Ansvarlig lånekapital	Ansvarlig lånekapital har prioritet foran aksjekapital og preferansekapital, men etter all annen gjeld.
Avlastningsforretning	F.eks. ved at utlån til publikum blir eliminert fra bankenes samlede beregningsgrunnlag gjennom spesielle transaksjoner.
BAC	Banking Advisory Committee, (EU-komité I perioden 1978-2003).
BANK	Bankavdelingen i Norges Bank.
Bankinspeksjonen	Tidligere navn på Kredittilsynet og det nåværende Finanstilsynet.
Banklovkommissjonen	En offentlig oppnevnt fast kommisjon som ble oppnevnt i 1990 og som skal se på og revidere norsk finanslovgivning. Eksisterer fortsatt.
Banksertifikat	Kortsiktig omsettelig verdipapir utstedt av banker.
Basel-komiteen	The Basle Committee on Banking Regulation and Supervision.
BIS	Bank for International Settlements.
B-lån	Betingete lån fra Norges Bank til banker, gitt på 1970- og 1980-tallet.
BSC	Banking Supervision Committee (ECB-komité).
Bufferkapital	Ansvarlig kapital utover lovpålagt kapitalkrav.
Bytteordning	En ordning hvor bankene byttet obligasjoner med fortrinnsrett mot statspapirer under den internasjonale bankkrisen i 2008.
CDO	Collateralized Debt Obligation (CDO): Gjeldsinstrument med sikkerhet i en verdipapir- eller låneportefølje.
CDS	Credit Default Swap («kredittapsforsikring») er en swapkontrakt mellom to parter for overføring av tredjeparts kreditteksponering.
CEBS	Committee of European Banking Supervisors. EU komité som ble avløst av European Banking Authority (EBA) i 2011.
Clearing	Avregning (motregningen) av fordringer/gjeld, her i forbindelse med eksport og import.
Credit crunch	Kreditsammenbrudd
CLS	Continuous Linked Settlement, internasjonalt system for håndtering av valutarisiko.
DBIC	Davis International Banking Consultants, engelsk konsulentselskap.
Det kredittpolitiske samarbeidsutvalg	Utvalg bestående av medarbeidere fra Finansdepartementet, Norges Bank, Bankinspeksjonen/Kredittilsynet, og næringsorganisasjoner innen finansnæringen. Utvalgets viktigste oppgave var å forberede saker til Det kredittpolitiske råd.
DKM	Den Kongelige Mynt.
D-lån	Dagslån fra Norges Bank.
DNH	Den norske Hypotekforening.
DSGE	Dynamic Stochastic General Equilibrium, en makroøkonomisk modell.

DU	Distriktenes utbyggingsfond.
EBA	European Banking Authority (fra 2011).
ECB	European Central Bank (fra 1998).
EF	Europeiske Fellesskap (EU fra 1993).
EMI	European Monetary Institute (opererte fra 1994-1997, forløper for ECB).
Emisjonskontroll	Penge- og kredittloven: Kontroll av vilkår og omfang av obligasjonslån.
En-bloc avskrivning	Skjematisk beregning av en finansinstitusjons mulige utlånstap.
ESRB	European Systemic Risk Board. EU-organ opprettet i 2011.
Factoring	Salg av kommersielle fordringer (fakturaer) til en tredjepart.
FED	Federal Reserve, USAs sentralbank.
FHLMC	Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac), en amerikansk boliglånsinstitusjon.
FIAS	Avdelingen Finansiell analyse og struktur i Norges Bank.
FIBE	Avdeling for finansielle instrumenter og betalingssystemer i Norges Bank.
FIM	Finansmarkedsavdelingen i Norges Bank
Finansielt system	Dette består av finansmarkeder, finansinstitusjoner og finansiell infrastruktur.
FINDATR	Databank brukt i Norges Banks arbeid med analyser av finansiell stabilitet.
F-lån	Lån med fast rente fra Norges Bank, normalt tildelt etter en auksjon.
FNMA	Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), amerikansk boliglånsinstitusjon.
FOR	Forskningsavdelingen i Norges Bank.
FSAP	Financial Sector Assessment Program. IMF-program for evaluering av medlemslandenes finanssektorer.
FSB	Financial Stability Board, internasjonalt organ som erstattet FSF, Financial Stability Forum, i 2009.
FST	Området (fra 2012 avdeling) for finansiell stabilitet i Norges Bank.
GFK	Gjennomsnittlig forvaltningskapital.
Gjeldsbrevlån	Skriftlig dokument der debitor erklærer at skylder kreditor penger. Variabel løpetid.
Grunnfond	Den opprinnelige kapitalen i sparebanker eller gjensidige selskaper.
Ithendeverobligasjon	Gjeldsbrev som når som helst kan omsettes til for eksempel penger.
IMF	International Monetary Fund (Pengefondet).
Innskytergaranti	Garanti i banksikringsfond som sikrer innskyterne tilbakebetaling opp til et visst beløp dersom en bank går konkurs/settes under offentlig administrasjon.
Insuffisiens	Skyldners gjeld overstiger verdien av eiendeler (underbalanse).
JURA	Juridisk avdeling i Norges Bank.
KAP	Norges Banks Kapitalforvaltning (nå: Norges Bank Investment Management).



Kapitaldekning	Ansvarlig kapital i prosent av et fastsatt beregningsgrunnlag.
KOBE	Avdeling for kontante betalingsmidler i Norges Bank.
Komitologi	Betegnelsen på forskjellige EU-prosedyrer som gjelder i forholdet mellom Kommisjonen, embetsmannskomiteene og Rådet, når Kommisjonen vedtar nye lover.
Koordineringsutvalget	Internt koordineringsorgan i perioden 1976-2000 mellom politikavdelingene i Norges Bank.
Kredittavtalene	I denne fremstillingen betyr dette de avtalene som ble inngått mellom norsk finansnæring og offentlige myndigheter under Samarbeidsnemnda.
Kredittrisiko	Risiko for tap på utlån.
KREPO	Kredittpolitisk avdeling i Norges Bank.
Leasing	Leasingselskapet har eiendomsretten til leasingobjektet, mens leier (leasingtaker) har bruksrett.
LIBOR	London Interbank Offered Rate.
Likviditetsreserve	Penge- og kredittloven: en finansinstitusjon skulle holde en viss andel av sine aktiva i likvid form.
Likviditetsrisiko	Risikoen for ikke å greie å gjøre opp fordringer uten ekstra omkostninger etter hvert som de forfaller.
LLR	Lender of Last Resort, sentralbanks rolle som långiver i siste instans overfor finansnæringen.
Lånetransje	Her: Andel av en finansinstitusjons låneadgang i Norges Bank.
MAFI	Makrofinansprosjektet, et modellprosjekt i Norges Bank.
Makrotilsynsregulering	Reguleringstiltak rettet mot det finansielle system som helhet.
MB	Avdeling for Markedsanalyse og operasjoner i Norges Bank.
Mikroregulering	Reguleringstiltak rettet mot den enkelte institusjon.
MOA	Markedsoperasjonsavdelingen i Norges Bank.
Moral hazard	Atferdsrisiko har man når en part i en avtale involverer seg i risiko som han vet han er beskyttet mot og som de andre partene i avtalen må bære kostnadene med.
Munthe-utvalget	Granskingsutvalg som vurderte årsaksforhold knyttet til bankkrisen 1990-92.
NBA	Norges Banks administrasjonsavdeling.
NBIM	Norges Bank Investment Management. NBIM forvalter Statens pensjonsfond utland.
NBMF	Nordic-Baltic Macprudential Forum. Samarbeidsforum mellom sentralbanker og tilsynsmyndigheter i Norden-Baltikum.
NBS	Norges Banks Seddeltrykkeri.
NBSG	Nordic Baltic Stability Group. Samarbeidsforum mellom finansdepartement, sentralbanker og tilsynsmyndigheter i Norden-Baltikum.
Negativ pantsettelses-erklæring	En klausul i en banks innlånsavtaler som gir långiver rett til å si opp låneavtalen dersom enkelte kreditorer får fortrinnsrett til hele eller deler av bankens aktiva.
NIBOR	Norwegian InterBank Offered Rate.
NICS	Norwegian Interbank Clearing System.
NOS	Norsk Opsjonsentral.

Nullposisjonsregulering	Etter nullposisjonsreguleringen skulle bankene ikke ha noen betydelig eksponering som var utsatt for endringer i kronkursen. Hvis en bank for eksempel hadde netto gjeld i valuta på balansen, skulle den være sikret ved motsvarende terminkontrakter utenfor balansen.
OIS	Overnight indexed swap, en interbankrente.
Okkupasjonskontoen	Gjennom trekk på denne kontoen i Norges Bank finansierte tyskerne mye av krigsoperasjonene i Norge.
OMF	Obligasjoner med fortrinnsrett.
Område	Øverste organisasjonsnivå etter omorganiseringen i Norges Bank (fra 1998). Fra 2012 fikk områder betegnelsen avdeling.
Partialobligasjon	Andel av en felles pantobligasjon, ofte utstedt i forbindelse med boligfinansiering.
PEK	Tidsskriftet «Penger og Kreditt» utgitt av Norges Bank i perioden 1973-2012.
PEKO	Pengepolitisk avdeling i Norges Bank.
Penge- og kredittloven	Lov fra 1965 som bl.a. ga hjemmel for myndighetenes regulering av finansinstitusjonenes utlån.
Pengesaneringen	Etter 2.verdenskrig ble tidligere sedler erstattet med nye, og seddelbeløp over 50 kroner ble bare vekslet inn til 40 % av opprinnelig verdi. Det resterende ble satt på sperret konto.
Plasseringsplikt	Penge- og kredittloven: Banker, forsikringselskaper, pensjonskasser mm skulle holde en viss andel av sine aktiva i obligasjoner.
PPO	Området (fra 2012 avdeling) for pengepolitikk i Norges Bank.
PPR	Pengepolitisk rapport (fra Norges Bank).
Preferansekapital	Preferansekapital er egenkapital med prioritet foran aksjekapital, men etter all annen gjeld.
RIMINI	Miniversjon av sentralbankens økonomiske makromodell RIKMOD.
Samarbeidsnemnda	Partssammensatt samarbeidsorgan for drøfting av penge-, kreditt-, valuta- og bank-/forsikringspolitiske spørsmål. Etablert i 1951 og oppløst i 1965.
SBF	Statens Banksikringsfond (etablert våren 1991).
SBIF	Statens Bankinvesteringsfond (etablert høsten 1991).
SDIR	Sentralbankdirektøren, funksjonen var ansvarlig for virksomheten i Norges Banks distriktsavdelinger, for bankvirksomheten samt produksjon og håndtering av konanter.
SEBRA	System for Edb Basert Regnskaps Analyse
SIRA	Sekretariats-, informasjons- og rettsavdelingen i Norges Bank.
S-lån	Lån på spesielle vilkår fra Norges Bank.
Smith-kommisjonen	Kommisjon oppnevnt av Stortinget som gransket bankkrisen i perioden 1988-93.
SND	Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond.
Soliditet	En virksomhets kapitalandel som indikerer dens evne til å tåle tap.
SPV	Special Purpose Vehicle. Selskap med virksomhet begrenset til erverv og finansiering av særskilte aktiva.
SSB	Statistisk sentralbyrå.

STA	Statistikkavdelingen i Norges Bank.
Subprime lån	Lån gitt til dårlige betingelser på grunn av låntakernes «rating»/økonomi.
Swap-marked	Et marked for bytte av fordringer eller gjenstander.
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, et selskap som leverer sikre meldingstjenester.
Tilleggsreserve	Penge- og kredittloven: Tilleggsreserven skulle utgjøre en angitt prosent av en banks utlånsøkning og skulle plasseres i Norges Bank.
U&I	Utrednings- og informasjonsavdelingen i Norges Bank.
UTA	Utredningsavdelingen i Norges Bank.
UTSA	Utrednings- og statistikkavdelingen i Norges Bank.
Valutadekningsreserve	Penge- og kredittloven: Reserve fastsatt i forhold til økningen i bankenes utenlandske innskudd og lån, og som skulle plasseres i Norges Bank.
Valutarådet	Koordinerende og rådgivende organ for Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet og Norges Bank ved behandling av valutapolitiske saker. (Opprettet 1947, avviklet 1997)
Verdipapirisering	Verdipapirisering er en prosess hvor spesialforetak slår sammen og omdanner finansielle produkter til verdipapirer, som selges til investorer.
VPS	Verdipapirsentralen.
ØKA	Økonomisk avdeling i Norges Bank.
ØMU	EUs økonomiske og monetære union (fra 1989).



## Vedlegg 1: 1945-2013 - Samarbeid med andre aktører

### 1. Generelt

Både Norges Banks oppgaver og samarbeidsformene med andre aktører har gjennomgått store forandringer i perioden 1945-2013. Dette har også vært påvirket av utviklingen på telekommunikasjonsområdet, der blant annet introduksjonen av teleks på 1960-tallet og spesielt bruken av internett fra slutten av 1990-årene har lagt forholdene bedre til rette for faglig samarbeid både nasjonalt og internasjonalt. Gjennom hele perioden har imidlertid Norges Bank på finanssektorumrådet hatt nær kontakt med Finansdepartementet og enkelte andre departementer, tilsynsmyndighetene for finanssektoren, finansinstitusjonene og deres organisasjoner samt enkelte sentralbanker og internasjonale organisasjoner.

### 2. Samarbeid med Bankinspeksjonen/Kredittilsynet/Finanstilsynet

#### 2.1 Løpende samarbeid mellom sentralbank og finanstilsyn

Et offentlig tilsyn for aksje- og sparebanker ble etablert gjennom lov 11.08.24 om felles inspeksjon av aksjebanker og sparebanker. Den nye institusjonen fikk navnet Bank- og Sparebankinspeksjonen. De første årene etter 2. verdenskrig hersket det uklarhet om hva oppgavene til Bank- og Sparebankinspeksjonen skulle være. Før krigen hadde man et penge- og kredittpolitisk regime preget av markedsøkonomi, og kontrollen med bankenes soliditet og risikoeksponering var en sentral tilsynsoppgave. I etterkrigsårene var politikken mer preget av reguleringer og planøkonomi, og en problemstilling var om det var Norges Bank eller Bankinspeksjonen som skulle håndheve oppfølgingen av den kredittpolitiske styringen. Da Regjeringen i 1950 kom med forslag om lov om innskuddsreserver, ble det foreslått at Bankinspeksjonen<sup>350</sup>, skulle stå for håndhevingen. Daværende handelsminister Erik Brofoss mente at det var sentralbanken som var Finansdepartementets utøvende organ, og som derved måtte stå for håndhevingen av dette kravet. Etter anmodning fra Samarbeidsnemnda trakk imidlertid Regjeringen forslaget om ny innskuddsreservelov. For å delta i nemnda stilte bankene som betingelse at myndighetene ikke satt med lovgivning som de kunne gripe til om samarbeidet ikke ga ønskete resultater.

Et nytt forslag til innskuddsreservelov ble vedtatt i 1952 med Norges Bank som utøvende organ og Bankinspeksjonen som høringsinstans. Da en ny midlertidig rentelov ble utarbeidet i 1953, fikk Bankinspeksjonen ansvar for kontroll av emisjoner av partialobligasjoner, rente- og provisjonssatser med mer, mens Norges Bank fikk ansvar for å administrere oppgaveplikten og emisjonskontrollen. Bestemmelsene om renteregulering ble imidlertid ikke tatt i bruk, og myndighetene valgte i stedet å regulere rentene gjennom uformelle avtaler. Siden Norges Bank administrerte emisjonskontrollen, som var et viktig verktøy i den økonomiske politikken, ble Norges Banks stilling som kredittpolitisk organ styrket.

I tillegg til forslag om ny lov om Norges Bank, lov om forretningsbanker og lov om sparebanker kom Frihagen-utvalget (jf III.3.2) med forslag om en ny tilsynslov, som ble

---

<sup>350</sup> Under krigen og de første etterkrigsårene ble navnene «Bank- og sparebankinspeksjonen» og «Bankinspeksjonen» brukt om hverandre også i offentlige dokumenter.

vedtatt 07.12.56. Etter loven skulle Bankinspeksjonen føre tilsyn med aksjebanker, sparebanker, boligsparelag og kredittforeninger og andre private kredittinstitusjoner som skaffet seg kapital til utlånsvirksomhet ved å ta opp lån. Utvalget vurderte ikke om tilsynet med bank og forsikring burde samordnes ettersom Forsikringsrådet allerede førte tilsyn med forsikringsselskapene.<sup>351</sup> I lovutkastets § 7 om taushetsplikt foreslo Frihagen-utvalget at taushetsplikt ikke var til hinder for at Bankinspeksjonen ga Norges Bank informasjon som den burde ha kjennskap til som utøvende organ for penge- og valutapolitikken. I sin høringsuttalelse ga Norges Bank uttrykk for at en ikke så behov for å lovregulere kontakten med Bank- og Sparebankinspeksjonen. De to bankforeningene ga uttrykk for det samme, men så klart fordelene ved at de samarbeidet.

Samarbeid og informasjonsutveksling mellom Kredittilsynet og Norges Bank ble betydelig styrket under bankkriseårene 1988-93. Det første faste, månedlige møtet mellom Finans- og Forsikringsavdelingen i Kredittilsynet og Finansmarkedsavdelingen (FIM) i Norges Bank ble avholdt 14.10.87. Mye av samarbeidet før 1988 gjaldt kontrolloppgaver i forbindelse med de kredittpolitiske reguleringene. Fra 1988 og utover hadde samarbeidet i særlig grad betydning for videreutvikling av analysene av finansinstitusjonenes soliditets- og lønnsomhetsutvikling. På flere områder var det et nært faglig samarbeid mellom avdelinger i de to institusjonene, og ekspertisen i begge institusjoner ble derved utnyttet på en god måte.

I lys av erfaringene fra bankkrisen og finanskomitéens forutsetning i Innst. S. nr. 246 (1991-92) om «---at det gjennomføres tiltak for å styrke samarbeidet og koordineringen med Norges Bank---», ble det i desember 1992 avtalt å innføre kvartalsvise topplerdermøter (jf V.2.3). Det første topplerdermøtet mellom den øverste ledelsen i Kredittilsynet og Norges Bank ble avholdt 24.06.93. På kvartalsmøtene ble den økonomiske situasjon, utviklingen i finansinstitusjonene og deltakelse i internasjonale fora gjennomgått. Hvert kvartal ble også verdipapirspørsmål behandlet på avdelingsnivå. Dessuten ble det etablert en permanent «myndighetsgruppe» med deltakelse fra Norges Bank, Kredittilsynet og Statistisk sentralbyrå som behandlet spørsmål i tilknytning til finansinstitusjonenes felles rapportering til disse institusjonene. I tillegg var det hyppige ad hoc arbeidsgrupper med deltakelse fra både Norges Bank og Kredittilsynet, der det blant annet ble utarbeidet felles høringsuttalelser til regelverksforslag fra Baselkomitéen og EU.

I desember 1994 vedtok Kredittilsynet å sette i gang et program for makroøkonomisk overvåking for bedre å kunne analysere samspillet mellom tilsyn av enkeltinstitusjoner og overvåking av makroøkonomiske forhold. Kredittilsynet og Norges Bank drøftet i første halvår 1995 hvilke områder det var naturlig å samarbeide på med hensyn til rapporter om finansiell stabilitet. I begynnelsen var det faste møter også mellom de som arbeidet med makroøkonomisk overvåking i ØKA og Kredittilsynet. Kredittilsynets arbeid med finansiell stabilitet ble lagt relativt bredt opp også på områder der Norges Bank hadde fortrinn. I noen tilfelle medførte dette en del dobbelt- og merarbeid, men i hovedsak bidro samarbeidet til videreutvikling av begge institusjoners analyser av finansiell stabilitet.<sup>352</sup> Videreutvikling av

---

<sup>351</sup> Bankinspeksjonen fikk navnet Kredittilsynet i mars 1985, og Forsikringsrådet ble overført dit sommeren 1986. Meglerkontrollen ble overført til Bankinspeksjonen fra Handelsdepartementet fra 01.01.83.

<sup>352</sup> Referat fra FIMs møte med toppledelsen, 27.08.96.

risikoindeksen for bankene var også et område der de to institusjonene hadde et fellesprosjekt. Kredittilsynet og Norges Bank utarbeidet felles rapport om analyse av konkurranseflater mellom norsk og internasjonal finansnæring, som er omtalt i PEK 1996/1 og publisert i Kredittilsynets Småskriftserie 2/1996.

Samarbeidet og arbeidsdelingen mellom Kredittilsynet og Norges Bank har vært gjenstand for flere vurderinger etter 1993. I Finansdepartementets budsjett-tildelingsbrev for 1997 (av 17.01.97) til Kredittilsynet het det:

«--- Det er viktig at den utvidede samarbeidsordningen fortsatt gis prioritet. Departementet ber derfor Kredittilsynet i samarbeid med Norges Bank om en oppfølgende redegjørelse for samarbeidsordningen innen utløpet av første halvår 1997».

På toppledermøtet mellom Kredittilsynet og Norges Bank 22.04.97 ble redegjørelsen til Finansdepartementet behandlet. I brevet til Finansdepartementet fra de to institusjonene var det vedlagt et felles notat, der det blant annet het:

«Formålet med samarbeidet har vært å utnytte spesialkompetansen i de to institusjoner og unngå unødvendig dobbeltarbeid samtidig som man ivaretar de to institusjoners selvstendige roller og oppgaver. Som et ledd i det løpende samarbeidet søker en så langt det er hensiktsmessig å avgrense de to institusjoners ressursbruk på områder hvor det er åpenbart at den ene institusjonen har et klart hovedansvar. Samarbeidet er videreutviklet på de fleste områder som er nevnt i fellesbrevet til departementet. Samarbeidsklimaet har vært godt, og begge parter ser positivt på samarbeidet og er innstilt på fortsatt å gi det høy prioritet.»

Notatet konkluderte med:

«Kredittilsynet og Norges Bank har et utstrakt samarbeid på flere områder av mer eller mindre formalisert karakter. Generelt er oppfatningen hos begge institusjoner at samarbeidet fungerer godt, og er til stor nytte for begge institusjonene. Samarbeidet vil i samsvar med dette fortsatt bli høyt prioritert.

Norges Bank og Kredittilsynet er kommet til at det vil være mest hensiktsmessig å overlate til sentralbanken å vurdere hvilke forhold den mener bør vektlegges i uttalelsene og at dette også vil være i tråd med Stortingets forutsetning om å opprettholde to selvstendige miljøer.<sup>353</sup>

Samarbeid med hensyn til makroøkonomisk analyse og oppfølging av finansiell stabilitet. Enighet om at de to institusjoner hver for seg ser på hvilke oppgaver som i denne sammenheng tilligger den enkelte, og tilsvarende hvilket behov man har for bistand fra den andre.»

Samarbeidet ble også kommentert i Norges Banks brev av 17.12.99 til Finansdepartementet om oppfølging av Stortingets behandling av Smith-kommisjonens rapport:

«Både i det løpende overvåkingsarbeidet og i forståelsen av ansvarsforholdene er det i dag en viss overlapping i forhold til Kredittilsynet både på mikro og makro plan. Kredittilsynet

---

<sup>353</sup> Norges Banks uttalelser til Kredittilsynet og Finansdepartementet om finanssektorspørsmål.

bruker for eksempel også på å vurdere systemrisikoen. Norges Bank har et nært og godt samarbeid med Kredittilsynet med blant annet hyppig utveksling av informasjon. Det foreligger en egen avtale som i noen grad regulerer informasjonsutvekslingen. I motsetning til enkelte andre land legger ikke lovgivingen som regulerer tilsynsvirksomheten i Norge noen begrensninger på adgangen til å dele informasjon med sentralbanken.»

Det ble foretatt gjennomganger av samarbeidet også i 2001 og i 2005. Den siste skyldtes en forespørsel fra Finansdepartementet (brev av 03.10.05) som oppfølging av IMF's FSAP gjennomgang i 2005 (jf V.2.7).<sup>354</sup> I svarbrevet fra Norges Bank og Kredittilsynet fremgikk det at det var en «ryddig arbeidsdeling og et omfattende og godt samarbeid mellom de to institusjonene». Etter FSAP gjennomgangen ble det utarbeidet en felles artikkel i PEK om stresstestene som ble laget i forbindelse med IMF-konsultasjonen.<sup>355</sup>

Redegjørelsene til Finansdepartementets om samarbeidet mellom Kredittilsynet og Norges Bank er blitt trukket på i departementets årlige kredittmeldinger til Stortinget. Samarbeidet fungerte også meget bra under den internasjonale finanskrisen i 2007-09. Det ble da også innført faste møter mellom enhetene som overvåket bankenes likviditetssituasjon i de to institusjonene. Så vel disse møtene som de regelmessige møtene mellom ledelsen i de to institusjonene og møtene mellom de relevante avdelingene er blitt videreført etter den internasjonale finanskrisen. Hyppigheten på møtene på avdelingsnivå har imidlertid avtatt noe. Dette må sees på bakgrunn av de nye treparts møtene, jf pkt. 3. Den løpende ad hoc kontakten ble styrket da Finanstilsynet flyttet inn i ledige lokaler i Norges Bank i 2009 med blant annet bedre mulighet for deltagelse på hverandres seminarer.

## 2.2 Forslag om sammenslåing av sentralbank og finanstilsyn

Ved flere anledninger i løpet av perioden 1945-2013 var spørsmålet om sammenslåing av sentralbanken og tilsynet et tema. I januar 1974 ba Finansdepartementet om at Ryssdalutvalget, som arbeidet med et forslag til ny lov om Norges Bank, så snart som mulig skulle avgi en særskilt utredning om organiseringen av det offentlige tilsyn med banker og kredittinstitusjoner. Allerede i mars 1974 la utvalget frem sin delinnstilling (NOU 1974:23<sup>356</sup>), der det ble foreslått å overføre Bankinspeksjonen til Norges Bank. Utvalget pekte på at det var myndighetenes oppgave å regulere likviditeten i kredittsystemet, noe som var en sentral oppgave for Norges Bank. Sentralbankens ansvar for nøye oppfølging av likviditetsutviklingen i bankvesenet innebar at den måtte ha nær kontakt med enkeltbanker og følge opp det kredittpolitiske opplegg. Videre viste utvalget til at de tradisjonelle tilsynsoppgavene til Bankinspeksjonen var blitt mindre betydningsfulle enn tidligere.

Forslaget ble støttet av både Bankinspeksjonen og Norges Bank, og ingen av institusjonene så noe betenkelig i at Bankinspeksjonens oppgaver ble overtatt av sentralbanken. Begge institusjonene fremholdt at en sammenslåing ville bety forenkling og rasjonalisering, og gi muligheter for et mer effektivt tilsyn med kredittinstitusjonene. Også Finansdepartementet

<sup>354</sup> Oppfølging av IMF's Financial System Stability Assessment (del av FSAP).

Norges Banks og Kredittilsynets brev av 16.12.05 til Finansdepartementet

<sup>355</sup> Hagen, Jan, Arild Lund, Kjell Bjørn Nordal og Emil Steffensen, «IMF's stresstesting av norsk finansiell sektor», PEK 2005/3.

<sup>356</sup> Bondevik, Arne og Håkon Sannes, «Overføring av Bankinspeksjonen til Norges Bank», Orientering 1974/3.



støttet Ryssdal-utvalgets tilråding, og fremmet et forslag i overensstemmelse med dette (Ot.prp. nr. 58, 1975-76). I høringsrunden gikk Bankforeningen mot forslaget. Sparebankforeningen var «betenkt», men ville «ikke fraråde» en overføring. Andre høringsinstanser hadde ikke vesentlige innvendinger eller var positive. De borgerlige partier på Stortinget var imidlertid skeptiske, og heller ikke i Arbeiderpartiet var man overbevist. Odelstingsproposisjonen ble aldri realitetsbehandlet i Stortinget. Ifølge Ecklund og Knutsen var en grunn at det samtidig pågikk et omfattende arbeid med revisjon av lovgivingen for verdipapirhandelen og for finansvirksomhet generelt, herunder utredning av ny forsikringslovgiving.<sup>357</sup>

I 1984-85 tok Norges Bank igjen opp forslaget om sammenslåing både i forbindelse med høringsuttalelsene om ny lov om Norges Bank og lovforslaget om samordning av Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet til en tilsynsetat. Finansdepartementet mente imidlertid i 1985 at etableringen av en samlet tilsynsenhet (Kredittilsynet) gjorde at spørsmålet om overføring til Norges Bank ikke lenger var aktuelt. I sentralbanksjef Skånlands foredrag i Polyteknisk Forening i 17.09.85 om sentralbankens oppgaver og ansvar på finansområdet kom han likevel inn på Ryssdal-utvalgets delinnstilling fra 1974, og han uttalte blant annet:

«Blant annet ut fra den latente forpliktelse som på dette området (likviditet, soliditet) ligger på enhver sentralbank, har de fleste land i nyere tid funnet det naturlig at tilsynet med bankvesenet er lagt til sentralbanken. Ryssdal-utvalget foreslo en tilsvarende løsning hos oss, men ved lovrevisjonen ble forslaget ikke fulgt opp. Både for å være forberedt på situasjoner som tross alt kan inntreffe, og fordi det er gjennom kreditt- og valutamarkedet Norges Bank arbeider, har vi likevel behov for en nær og regelmessig kontakt så vel med bankene som med andre aktører i kredittmarkedet. Siden vi på viktige områder legger til rette mye av rammebetingelsene for deres arbeid, tror vi et slikt behov er gjensidig. Vi håper å kunne utvikle egnede former for en slik kontakt og har tatt opp arbeidet med det.»

I notat av 06.09.90 til Finansdepartementet reiste sentralbanksjef Skånland spørsmål om Kredittilsynets fremtidige tilknytning igjen kunne fortjene en nærmere vurdering. I notatet gjennomgås tidligere behandling og forhold som kunne tale for å ta opp spørsmålet på nytt. Skånland tok også opp spørsmålet i foredraget ved Norges Banks 175-års jubileum 14.06.91. I februar 1992 nedsatte Finansdepartementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere spørsmålet på nytt, og allerede 30.03.92 presenterte gruppen rapporten: «Sammenslåing av Kredittilsynet og Norges Bank».<sup>358</sup> Flertallet i gruppen, representantene fra Norges Bank og Finansdepartementet, foreslo sammenslåing, mens representanten fra Kredittilsynet var imot. Et flertall i Hovedstyret støttet tilrådingen fra arbeidsgruppens flertall, og i høringsbrevet av 09.04.92 ble det blant annet uttalt:

«Et samlet Hovedstyre vil samtidig understreke at håndteringen av den meget alvorlige krisen i finansiell sektor stiller store krav til tilsynsmyndighetene, uavhengig av hvordan tilsynsfunksjonen er organisert. Også en institusjon hvor Kredittilsynet og Norges Bank er

---

<sup>357</sup> Ecklund og Knutsen.

<sup>358</sup> Finansråd Arne Øien og rådgiver Erlend Kvaal fra Finansdepartementet, direktør Jarle Bergo fra Norges Bank og professor Erling Selvig fra Kredittilsynet.

integret, vil være stillet overfor store utfordringer. Det er behov for en betydelig innsats med sikte på å identifisere nye utviklingstendenser og å vinne innsikt i årsakssammenhenger for å kunne utforme en adekvat tilsynspolitik. Det må i denne sammenheng legges betydelig vekt på samspillet mellom utformingen av den makroøkonomiske politikken og den mer mikrobetonte overvåking og tilsyn av finansinstitusjonene. Også en sammenslått institusjon, som samlet sett vil gi en mer fleksibel disponering av ressursene, vil bli stilt overfor meget krevende oppgaver når finansinstitusjonene skal bringes ut av krisen og inn i en mer normal utviklingsfase.»

«Økt oppmerksomhet rundt det finansielle systems stabilitet og de systemmessige risiki som kan oppstå, gjør det ønskelig i sterkere grad å innarbeide makro- og systemmessige analyser og vurderinger i tilsynsarbeidet. Norges Banks arbeid med å bygge opp systemkompetanse i forbindelse med oppgaven som LLR er nyttig i tilsynssammenheng. Arbeidet gir erfaringer i skjæringspunktet mellom valutakursstyringen, konkurransen i finansmarkedet og hensynet til det finansielle systems stabilitet» ----.

I Kredittilsynets høringsuttalelse av 13.04.92, som ble vedtatt med 6 mot 1 (visesentralbanksjef Kjell Storvik) stemmer, het det blant annet:

«Derimot legger Kredittilsynet ikke samme vekt som arbeidsgruppens flertall på betydningen for det egentlige tilsynsarbeidet av Norges Banks makroøkonomiske kompetanse. Erfaringer fra tilsynsarbeidet under utviklingen av bankkrisen er at de makroøkonomiske analyser og tolkninger, slik de har fremkommet, ikke har gitt vesentlige bidrag til forståelsen av krisen. --  
- Erfaringene fra de senere år gir neppe holdepunkter for å anta at styrket makroøkonomisk kompetanse hos tilsynsmyndigheten skulle kunne tilføre tilsynsarbeidet vesentlige bidrag. En ganske annen sak er at Kredittilsynet som tilsynsmyndighet uten vanskelighet har gjort og fortsatt meget lett kan gjøre seg kjent med og ta i bruk den kunnskap og informasjon som akkumuleres i de makroøkonomiske miljøer. ---»

I St. meld. nr. 48 (1991-92) – «Organisering av det offentlige tilsynet med finansnæringen» tilrådte Finansdepartementet at Kredittilsynets administrasjon ble en del av Norges Bank, men at de sentrale tilsynsoppgavene ble utført i en egen enhet innenfor sentralbanken. Enheten skulle ledes av en tilsynsdirektør oppnevnt av Kongen. Flertallet av høringsinstansene gikk imidlertid mot sammenslåing av Kredittilsynet med Norges Bank, og i Innst. S. nr. 246 (1991-92, 28.9.92) uttalte Finanskomitéen:

«...at det prinsipielt er en fordel med flere, sterke, uavhengige institusjoner ved reguleringen av finansmarkedene. Det sikrer hver institusjon uavhengighet i utøvelsen av sine oppgaver uten at andre interesser kan innvirke på institusjonenes beslutninger. Det sikrer videre mulighet for i større grad å bringe frem alternative analyser og synspunkter på utviklingen i finansnæringen. Etter komitéens mening sikrer dagens struktur dette hensynet.»

For å sikre en selvstendig og uavhengig stilling for Kredittilsynet ble ordningen med styremedlem fra Norges Bank i Kredittilsynets styre endret til observatørplass. Gjennom møtedeltakelsen og styredokumentene fikk Norges Bank fortsatt god innsikt i Kredittilsynets løpende arbeid samtidig som observatøren kunne bidra med synspunkter der sentralbanken

hadde spesielle forutsetninger for dette. Spørsmålet om sammenslåing av Norges Bank og Kredittilsynet ble i 1997 også tatt opp av Stortingets granskingsutvalg av den norske bankkrisen<sup>359</sup>, men forslaget ble ikke fulgt opp i Finansdepartementets innstilling og i Norges Banks høringsuttalelse. Etter dette har spørsmålet om sammenslåing ikke vært noe tema. Både de regelmessige møtene mellom ledelsen i de to institusjonene og møtene mellom de relevante avdelingene er blitt videreført etter den internasjonale finanskrisen i 2007-2009.

### **3. Samarbeid med Finansdepartementet og trepartssamarbeidet på finanssektorområdet**

#### **3.1 Samarbeid med Finansdepartementet**

Under bankkrisene på 1920- og 1930-tallet hadde Norges Bank en relativt fri og selvstendig stilling i virkemiddelbruken. I kraft av kompetanse og ressurser var sentralbankens råd ofte avgjørende når beslutninger skulle tas, selv om Finansdepartementet også da hadde det overordnede ansvar for politikken. Som følge av omleggingen av den økonomiske politikken etter 2. verdenskrig, fikk Finansdepartementet en langt sterkere stilling enn tidligere. I de første ti-årene etter 1945 var også Handelsdepartementet et viktig kontaktpunkt for Norges Bank. Dette gjaldt særlig i spørsmål om valutapolitikk og utenrikshandel. Selv om Norges Banks reelle rolle på finanssektorområdet ble svekket etter avviklingen av Samarbeidsnemnda, ble den løpende kontakten med Finansdepartementet trappet opp etter at penge- og kredittloven trådte i kraft i 1965. Norges Bank ble trukket inn når viktige penge- og kredittpolitiske avgjørelser skulle tas, og sentralbanken deltok også i arbeidsgrupper og i de nye samarbeidsorganene.

Den nye sentralbankloven bidro til at det ble etablert fastere rutiner for kontakten mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Fra oktober 1985 ble det holdt månedlige møter mellom den øverste ledelse i Finansdepartementet og Norges Bank, der statsråd og finansråd skiftet om å representere Finansdepartementet. På disse møtene ble Finansdepartementet blant annet orientert om saker som var til behandling i Hovedstyret. Gjennom perioden 1985-93 var hovedtemaet som regel den generelle økonomiske utviklingen, den aktuelle utvikling i penge-, kreditt- og valutamarkedet og virkemiddelbruken knyttet til dette, men aktuelle utviklingstendenser i finanssektoren ble også tatt opp. Som støtte for den videre behandling av de saker som var oppe, ble det tatt referater fra møtene. Referatene ble ansett å være for internt bruk, men ble frigitt av Finansdepartementet for Smith-kommisjonens arbeid. I denne sammenheng fremholdt Skånland etter sin fratreden som sentralbanksjef følgende i Norges Banks skriftserie nr. 36 (2004):

«Hadde vi visst at referatene skulle bli materiale for senere granskingsutvalg, hadde vi nok lagt større vekt på å få frem våre egne synspunkter og sørget for at de også kom med i referatet, uansett om det var noen grobunn for dem eller ikke på politisk plan.»

I tillegg til de månedlige møtene ble det i perioden 1985-93 i særlige tilfelle holdt møter mellom Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank om problemer i finanssektoren og håndteringen av disse. Norges Bank bidro dessuten av og til med innspill og kommentarer

---

<sup>359</sup> Smith-kommisjonen, Dokument nr. 17 (1997-98).

til de mer faglige deler av Finansdepartementets meldinger og andre rapporter på finanssektormrådet. Videre var Norges Bank representert i komitéer og arbeidsgrupper som Finansdepartementet hadde opprettet på dette området. Blant annet deltok Norges Bank i en bredt sammensatt arbeidsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet som skulle studere virkninger på norsk finansnæring av utviklingen av EFs indre marked, og foreslå endringer i det norske regelverket der dette ble ansett påkrevet.

De formaliserte månedsmøtene mellom Finansdepartementet og Norges Bank fortsatte også etter bankkrisen på 1990-tallet. På møtene ble det også tatt opp spørsmål knyttet til finansiell stabilitet, selv om hovedfokuset fortsatt var den generelle økonomiske utvikling og pengepolitikk. Ved overgangen til inflasjonsstyring i 2001 ble møtene mellom Finansdepartementet og Norges Bank mindre hyppige, og knyttet til tidspunktene for Hovedstyrets rentebeslutninger. I perioden 1994-2013 var det dessuten utstrakt faglig kontakt mellom Norges Banks område for finansiell stabilitet og fagavdelingen i Finansdepartementet, ikke minst i forbindelse med den internasjonale finanskrisen i årene 2007- 09.

### **3.2 Trepertssamarbeidet**

Smith-kommisjonen reiste i sin rapport spørsmål om koordinering av beredskapsarbeidet mellom myndighetene. Kommisjonen fremmet ikke noe konkrete forslag om dette. I arbeidet med Norges Banks tilsvarende i 1999 foreslo imidlertid Området for finansiell stabilitet (O-II) at Norges Bank burde ta initiativ til å opprette et trepartssamarbeid (Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank) for koordinering av spørsmål knyttet til finansiell stabilitet. Kredittilsynet og Norges Bank hadde allerede etablert et slikt koordinerende samarbeid når det gjaldt overvåking av betalingssystemene<sup>360</sup>, og i Storbritannia hadde man nettopp etablert et trepartssamarbeid. Norges Banks toppledelse antok at Finansdepartementet neppe kunne prioritere denne type arbeid unntatt når krisen var et faktum. Forslaget ble derfor ikke fulgt opp.

I IMF's FSAP (Financial Sector Assessment Program) gjennomgang i 2005 ble det foreslått å opprette et slikt tre-parts samarbeid, jf V.2.7. I et felles brev til Finansdepartementet 16.12.05 støttet Finanstilsynet og Norges Bank IMF's forslag. Møtene burde ta sikte på å drøfte utsiktene for finansiell stabilitet, koordinering av kriseberedskap og viktige forhold knyttet til rammebetingelsene for finansiell sektor. Finansdepartementet var enig i forslaget, bortsett fra at de av hensyn til den konstitusjonelle arbeidsdelingen mellom de tre institusjonene ikke ville ha en drøfting av rammevilkår og lignende i møtene. Et trepartssamarbeid ble opprettet fra 2006 under ledelse av og med sekretariatsfunksjon i Finansdepartementet. Møtefrekvensen skulle være minst halvårlig. Særlig under finanskrisen var det hyppige møter.

### **4. Samarbeid med banker og andre finansinstitusjoner**

I hele perioden 1945-2013 har Norges Bank på ulike nivåer hatt kontakt både med bankforeningene og med mange enkeltbanker og andre finansinstitusjoner. I regi av distriktsavdelingene deltok toppledelsen fra 1954 og frem til midten av 1980-årene på faste møter med banker i avdelingenes respektive distrikter. Form og innhold på Norges Banks møter med bankforeningene og med enkeltbanker har variert over tid, men hovedbildet er at

<sup>360</sup> Ble først formalisert i form av et «Memorandum of Understanding» i 2002.

det har vært utstrakt kontakt om både norske og internasjonale finanssektorspørsmål. I 1980-årene ble det etablert separate halvårlige toppleder møter med Sparebankforeningen og Bankforeningen med mindre krisesituasjoner tilsa hyppigere møtefrekvens. Videre hadde sentralbanksjef og visesentralbanksjef regelmessige møter med ledelsen i Norges 3-4 største banker. Mellom fagpersoner i bankforeningene, bankene og Norges Bank var det mye kontakt om både norske og internasjonale finanssektorspørsmål.

Også etter sammenslåingen av Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond i 2004 ble det holdt halvårlige møter mellom ledelsen i Norges Bank og ledelsen i hver av de to bankforeningene.<sup>361</sup> Etter ønske fra Norges Bank begynte man med felles møter med de to foreningene fra desember 2008. Den halvårlige frekvensen fortsatte også etter at de to foreningene i 2010 ble slått sammen til Finans Norge. Spørsmål knyttet til finansiell stabilitet tok en stadig større plass i disse møtene. Pengepolitiske diskusjoner fant sted på andre arenaer. Hele tiden har det også vært regelmessig faglig kontakt med bankforeningene i forbindelse med arbeidet med rapporten Finansiell stabilitet og i forbindelse med styredeltakelsen i sikringsfondene. I den perioden bankene også leverte statistiske opplysninger direkte til Norges Bank, var det mye kontakt med bankene på statistikkområdet.

Kontakten med enkeltbanker har etter hvert blitt strukturert rundt arbeidet med rapporten Finansiell stabilitet. Forut for hver halvårsrapport ble 3-4 banker invitert til Norges Bank for å diskutere situasjonen i bankene og utsiktene for finansiell stabilitet. Mens DnB alltid deltok, skiftet deltakelsen fra andre banker over tid. Etter publiseringen av rapporten besøkte Norges Bank forskjellige banker eller grupper av banker for å utveksle synspunkter på hovedinnholdet. Under den internasjonale finanskrisen ble kontakten med de største bankene trappet opp i forbindelse med oppstarten av likviditetsundersøkelsen, jf VI.3.2. Denne kontakten har fortsatt etter dette.

## **5. Internasjonalt samarbeid**

### **5.1 Samarbeid med nordiske og andre sentralbanker på finanssektorområdet**

Tradisjonen med nær kontakt mellom de nordiske sentralbanker er blitt videreført etter 2. verdenskrig. Temaene på de årlige sentralbanksjefsmøtene har variert, men også sentralbankenes roller på finanssektorområdet har vært et sentralt tema. Den viktigste kontakten på dette området har imidlertid vært mellom de nordiske sentralbankenes avdelinger med ansvar for arbeid med overvåking av og stabilitet i finanssektoren. Inntil slutten av 1980-årene var mye av kontakten mellom de nordiske sentralbankene knyttet til mer bankoperative oppgaver, og på flere områder var det også utveksling av funksjonærer. I 1992 ble den nordiske valgkretsen i IMF utvidet til å omfatte også de baltiske landene. På 1990-tallet begynte man med årlige såkalte saksbehandlermøter der man utvekslet informasjon om ulike sider ved arbeidet med finansiell stabilitet. Etter hvert deltok også de baltiske landene på disse møtene. Disse møtene har fortsatt.

---

<sup>361</sup> Bankforeningen gikk inn som en del av Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), som ble stiftet 07.12.99.

Siden Sverige og Finland også opplevde bankkrise på begynnelsen av 1990-tallet, har det faglige samarbeidet på finansiell stabilitetsområdet etter 1993 vært særlig nært med Sveriges Riksbank og Finlands Bank. Bakgrunnen for og håndteringen av bankkrisene i Finland, Sverige og Norge fikk internasjonalt mye faglig oppmerksomhet i årene som fulgte, og medarbeidere i Norges Bank deltok på en rekke internasjonale konferanser om finansiell stabilitet temaer. Det var også interesse fra andre lands sentralbanker for å komme på besøk til Norges Bank. At Norges Bank, som en av de første sentralbankene startet publiseringen av en særskilt rapport om finansiell stabilitet, bidro også til å øke den internasjonale interessen. Etter som nye land opparbeidet egen kriseerfaring og startet egne rapportskrivinger ble denne interessen fra utlandet mindre utover på 2000-tallet.

Etter etableringen av Nordea i 2000, som har betydelig virksomhet både i Norden og Baltikum, ble det nordisk-baltiske samarbeidet om beredskap og krisehåndtering trappet kraftig opp. Dette medførte regelmessig kontakt på ulike nivåer i de respektive avdelingene for finansiell stabilitet. Som omtalt i VI.4.2 har det nordisk-baltiske kontaktnettet også omfattet et forum for sentralbankene og finanstillsynene (Nordic Baltic Macropudential Forum) og et forum for både sentralbanker, finanstillsyn og finansdepartementer (Nordic Baltic Stability Group). Området for finansiell stabilitet har også deltatt i det uformelle nordiske nettverk for samråd og informasjonsutveksling på kapitalmarkedsområdet.

I tillegg til samarbeidet med nordiske sentralbanker har kontakten med toneangivende sentralbanker som Bank of England, Federal Reserve, Bank of Canada og Reserve Bank of Australia vært nyttige for utvikling av arbeidet med overvåking av og stabilitet i finanssektormarkedene. Ikke minst har Bank of England vært helt i front med hensyn til utvikling av finansiell stabilitet rollen. De internasjonale sentralbankkontaktene har også styrket arbeidet med beredskap og krisehåndtering, og for å utvikle relevante indikatorer for finansiell stabilitet. Etter 1993 har stadig flere sentralbanker erkjent viktigheten av å integrere makroøkonomiske analyser med mer mikroinformasjon, og det har vært stor fremgang i analysearbeidet på dette området. Den internasjonale kontakten har gitt nyttige impulser til hvordan Norges Bank kan fylle de nye oppgavene, og innsikt i hvilke mål og ambisjoner andre sentralbanker har på forskjellige arbeidsområder.

## **5.2 Samarbeid med internasjonale organisasjoner**

De første tiårene etter 2. verdenskrig hadde Norges Bank på finanssektormrådet i første rekke kontakt med internasjonale organisasjoner som BIS, IMF og OECD. I siste halvdel av 1980-årene fant det sted en styrking av Norges Banks samarbeid med internasjonale organisasjoner på områder av betydning for overvåking og stabilitet i finansmarkeder. Siden begynnelsen av 1990-årene har kontakten på finanssektormrådet vært særlig sterk med EF/EU og EMI/ECB.

### **5.2.1 Samarbeid med EF/EU og EMI/ECB**

Som EFTA-medlem siden 1960 har Norges Bank deltatt i ulike EFTA-utvalg som vurderte spørsmål når det gjaldt kapitalbevegelser og finansielle tjenester, og som ga tilrådinger i slike saker i samband med forhandlingene om en EØS-avtale. EØS-avtalen fra 1994 innebar at kontakten på finanssektormrådet fikk en mer formell forankring, og det ble opprettet

komitéer både på EF- og EFTA-siden som skulle overvåke gjennomføringen av lover og reguleringer på de områdene avtalen omfattet. På finanssektorumrådet har Norges Bank hele tiden deltatt i EFTAs Working Group on Financial Services. Som en konsekvens av at de fleste EFTA-landene søkte om medlemskap i EF, ble det i 1993, på initiativ av Norges Bank, satt i verk en kontakt- og informasjonsvirksomhet mellom de aktuelle EFTA-sentralbankene og EFs sentralbanksjefkomite. Utgangspunkt for samarbeidet var søkerlandenes behov for å gjøre seg kjente med EFs tekniske og praktiske forberedelser til fase to og tre i ØMU på sentralbankområdet. Norges Bank var godt orientert om det arbeidet som foregikk på disse områdene, og hadde anledning til å komme med norske synspunkter. Finansdepartementet ble holdt løpende orientert om forhold av interesse. I 1994 ble dette samarbeidet videreført i regi av EMI, som startet sin virksomhet 01.01.94.

Fra juli 1994 deltok Norges Bank med observatører på alle nivåer i EMI, men etter folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU i november 1994 bortfalt Norges Banks deltakelse i EMIs organer. I en kort periode etter EU-avstemningen var Norges Banks EU-kontakter noe redusert. Den økonomiske utvikling og politiske utforming i EU var imidlertid fortsatt viktig som rammebetingelse for gjennomføringen av norsk pengepolitikk og for oppfølging av utviklingen på finanssektorumrådet. Videre trappet Norges Bank opp kontakten med EU-kommisjonen og med EMI/ECB, og har deltatt som observatør på ulike møter om blant annet bankrelaterte EU-direktiv, samarbeid på tilsynsområdet og arbeid med rapporter om stabiliteten i banksystemet. Norges Bank har også hatt faste møter med Finansiell stabilitetsavdelingen i ECB, og det er blitt avholdt årlige faglige seminarer mellom ECB, Norges Bank og Kredittilsynet/Finanstilsynet.

Både Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank fikk også etter EU-avstemningen høsten 1994 delta på formøter til EMIs/ECBs Banking Advisory Committee (BAC). Fra oktober 1997 ble formøtene avløst av en ordning med en norsk observatør fra Kredittilsynet eller Finansdepartementet som deltok i BAC-møtet. Norges Bank var involvert i utarbeidingen av norske synspunkter til disse møtene. Enkelte medarbeidere fra FIM/O-II/FST har hatt korttidsopphold ved relevante avdelinger i EU-kommisjonen. I den forberedende fasen av nytt regelverk i EU, har Norge rett til å delta i ekspertgrupper som Kommisjonen oppretter i forbindelse med utarbeiding av forslag til nytt regelverk. Norske eksperter deltar her på lik linje med eksperter fra medlemsstatene. I tillegg kan Norge delta som observatør i såkalt komitologikomitéer som assisterer Kommisjonen i arbeidet med utfyllende regelverk. Norges Bank har i liten grad deltatt i slikt arbeid.

Blant annet som følge av innføringen av euro i 1999 styrket EU lovgivingsarbeidet på det finansielle området utover på 2000-tallet. Målet var å sikre et reelt indre felles marked for finansielle tjenester.<sup>362</sup> I den forbindelse ble CEBS (Committee of European Banking Supervisors) opprettet i 2004. Komitéen skulle bidra til konsistent implementering av bankrelaterte EU-direktiv i medlemslandene, og fremme samarbeid på tilsynsområdet slik at blant annet tilsynspraksisen ble mest mulig lik. Tilsynssjefene og lederne av finansiell

---

<sup>362</sup> Grønsvik, Gunnvald, «Verdipapirregulering og komitologi – mer om utviklingen av de indre finansielle markeder i EU», PEK 2001/2.

stabilitetsavdelingene i de sentralbankene som ikke hadde banktilsynsoppgaver deltok i komiteén. Norges Bank og Kredittilsynet deltok som observatører i CEBS.

For å fremme samarbeid mellom sentralbanker og tilsynsmyndigheter og utgi rapporter om stabiliteten i banksystemet i EU ble Banking Supervision Committee opprettet i regi av ECB på slutten av 1990-tallet. Komiteen bestod av representanter for sentralbankene og tilsynsmyndighetene i EU. Også beredskap og krisehåndtering var viktige oppgaver. Norges Bank og Kredittilsynet/Finanstilsynet har deltatt på møtene fra 2004. Offisielt het det at EFTA-landene i EØS bare skulle få delta i komiteens møter når beredskap og krisehåndtering ble behandlet. I praksis har Norges Bank og Finanstilsynet deltatt på alle møtene.

Etter evalueringen av finanskrisen i 2007-09 styrket EU ytterligere arbeidet med finansiell stabilitet.<sup>363</sup> Fra 2011 fikk CEBS nye, mer operative oppgaver og beslutningsmyndighet på enkelte felt. Den skiftet også navn til EBA (European Banking Authority). Tilsvarende ble også de to andre mikrotilsynskomiteéene på henholdsvis forsikring- og verdipapirmarkedsområdet gitt nye oppgaver. Finanstilsynet er fortsatt observatør og Norges Bank deltar også på møtene. Norges Bank har også deltatt i arbeidsgrupper under CEBS og EBA.

Samtidig som mikrotilsynskomiteéene fikk nye oppgaver etter finanskrisen, opprettet EU også en makrotilsynskomiteé. Det europeiske risikorådet, ESRB (European Systemic Risk Board), ble opprettet med sentralbanksjefene i EU som medlemmer og tilsynssjefene som observatører. I forordningen som opprettet ESRB var det lagt opp til at deltagelsen fra EFTA-land som er med i EØS var på ad-hoc basis. Fra 2013 ble Norges Bank og Finanstilsynet invitert til å delta som observatører i ATC (Advisory Technical Committee), som er den komiteén i ESRB systemet der storparten av den løpende aktiviteten skjer.

Foruten deltakelsen i ESRB har Norges Bank og Kredittilsynet/Finanstilsynet hatt årlige møter med finansiell stabilitetsavdelingen i ECB med hovedvekt på politikkspørsmål. De siste årene er det i tillegg blitt holdt årlige seminarer mellom ECB, Norges Bank og Finanstilsynet. Disse har vært av mer teknisk karakter. For å styrke og videreutvikle samarbeidet med ECB er det et stående tilbud om hospitering av ansatte fra Norges Bank og Finanstilsynet i ECBs avdeling for finansiell stabilitet. Flere Norges Bank ansatte har gjennom denne avtalen oppholdt seg i perioder fra ½ til 1 ½ år i ECB.

### ***5.2.2 Samarbeid med Bank for International Settlements (BIS)***

BIS ble opprettet i 1930 for å fremme samarbeid mellom sentralbanker om et mer stabilt og effektivt internasjonalt monetært system og tjene som sentralbankenes bank. Norges Bank ble med i 1931.<sup>364</sup> Gjennom hele perioden 1945-2013 har Norges Bank hatt kontakt med BIS om utviklingen i det internasjonale bankmarkedet, samspillet mellom finansiell stabilitet og pengepolitikk og deltatt på forskerkonferanser om finansiell stabilitet. BIS har spilt en sentral rolle ikke bare som konsultasjons- og samordningsorgan for sentralbankene og som overvåkings- og informasjonsorgan for utviklingen i pengemarkedene, men også for arbeid

<sup>363</sup> Jf rapporten fra The High Level Group on Financial Supervision in the EU (de Larosiere rapporten) fra 2009.

<sup>364</sup> Jf Tonioli, Gianni, «Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements 1930-1973», Cambridge University Press, New York 2005.



med finansiell stabilitet/LLR. Både toppledelsen, O-I/PPO og O-II/FST har siden midten av 1990-årene deltatt på faste møter i BIS, og medarbeidere fra de to områdene har deltatt i ulike ekspertgrupper. O-II/FST har deltatt i Euro-currency Standing Committee. Denne komitéen hadde som mandat å følge med på utviklingen i det internasjonale bankmarkedet. Etter Asia-krisen på slutten av 1990-tallet orienterte BIS mer av sin aktivitet mot de fremvoksende økonomier. Dette førte til at Norges Bank mistet sin plass i komitéen. Komitéen endret samtidig navn til Committee on the Global Financial System.

Det har også vært mye kontakt med BIS på 2000-tallet, men kontakten har vært mer ad hoc preget. I 1999/2000 hadde ansatte i Norges Bank korttidsengasjement i BIS. Dette gjorde at man ble tidlig informert om arbeidet og tenkningen til BIS om samspillet mellom finansiell stabilitet og pengepolitikk, noe som også har fått innvirkning på de interne rådene O-II/FST har gitt om Norges Banks rentesetting (jf V). Fra 2000 kom Norge Bank med i Baselkomitéens Research Task Force. Deltakelsen har gitt nyttig innsikt i forskningsaktiviteter i sentralbanker og tilsyn på feltet finansiell stabilitet. Norges Bank har også vært representert i undergrupper til Research Task Force. I forbindelse med noen av disse undergruppene har det vært arrangert workshops i Norges Bank.

### *5.2.3 Samarbeid med IMF og OECD*

Norges Bank har i hele perioden 1945-2013 hatt mye kontakt med IMF, men først i tilknytning til Asia-krisen på slutten av 1990-tallet begynte IMF å publisere egne rapporter om finansiell stabilitet, Global Financial Stability Review. Samtidig satte IMF i gang et program for gjennomgang av medlemslandenes finanssektorer (FSAP), jf V.2.7. Norges Bank har hatt nær kontakt med IMF om erfaringene og håndteringen av den norske bankkrisen. Kontakten med IMF har bidratt til den faglige videreutviklingen av Norges Banks kriseberedskap og rapportene om finansiell stabilitet. Etter finanskrisen i 2008-2009 har IMF trappet ytterligere opp sitt arbeid med problemstillinger knyttet til finansiell stabilitet, noe som har gitt nyttige impulser for Norges Banks arbeid på dette området.

Norges Bank deltar i kapitalmarkedskomitéen i OECD sammen med representanter fra Finansdepartementet og Finanstilsynet. Komitéen ble opprettet i 1969 og har som mandat: «... to promote efficient, open, stable and sound market-oriented financial systems, based on high levels of transparency, confidence and integrity.» Komitéen avholder halvårlige møter, og har flere undergrupper der også representanter fra Norges Bank har deltatt.



## Vedlegg 2: 1945-2013 – Endringer i Norges Banks organisasjonsstruktur

### 1. Hovedbildet

I pakt med endringene i sentralbankens rolle og aktiviteter har Norges Banks organisasjonsstruktur gjennomgått store forandringer i perioden 1945-2013. Bortsett fra organisasjonsendringen i 1958, ble det i perioden 1945-84 bare foretatt relativt beskjedne justeringer i organisasjonsstrukturen. Etter 1984 har Norges Banks rolle og oppgaver på finanssektormrådet blitt vesentlig endret, og storparten av Norges Banks tradisjonelle forvaltningsoppgaver på finanssektormrådet og hele distriktsavdelingsnettlet ble etter hvert avviklet. Samtidig fant det sted hyppige og til dels betydelige organisasjonsendringer, som innebar omfattende interne prosesser i styringsorganer som Hovedstyre og Representantskap og i forhold til ansatte og deres organisasjoner. Mens antall ansatte nådde en topp på 1417 årsverk i 1984, var det falt til 331 årsverk ved utgangen av 2013 (unntatt kapitalforvaltningen, NBIM). I det følgende er hovedvekten lagt på organisasjonsendringer for områder som har hatt et særlig ansvar for Norges Banks oppgaver på finanssektormrådet (gulfarget i organisasjonskartene).

Tabell 1. Utvikling i antall ansatte i Norges Bank, 1945-2013

År	Hovedkontoret	Distrikts- avdelingene	NBS og DKM	Total ekskl NBIM	NBIM
1945	367	294	112	773	-
1950	392	265	129	786	-
1955	360	266	108	734	-
1963	366	272	213	810	-
1970	443	305	204	952	-
1980	638	493	213	1344	-
1975	591	419	225	1235	-
1984	656	545	216	1417	-
1985	642	553	135	1408	-
1990	609	428	213	1206	-
1995	618	424	159	1201	-
2000	547	336	106	989	86
2005	394	0	25	419	128
2010	311	0	0	311	278
2013	331	0	0	331	370

Kilde: Norges Bank

### 2. Organisasjonsstrukturer i perioden 1945-84

#### 2.1 Direksjonsformenn og nestformenn

I denne perioden hadde Direksjonen følgende formenn og nestformenn:<sup>365</sup>

- Perioden 1945 - 1946: Nicolai Rygg (til 05.01.46) og Sverre Thorkildsen (til 31.05.46)

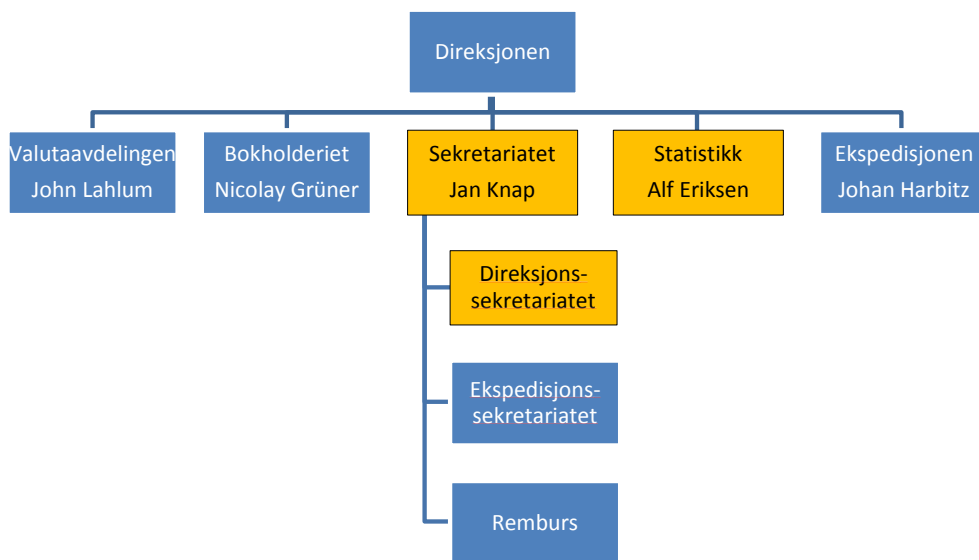
<sup>365</sup> Borlaug, Egil og Turid Wammer, «Norges Bank - Grunntrekk i administrasjon, oppgaver og historie», Norges Bank Staff Memo 2009/9.

- Perioden 1946 - 1954: Gunnar Jahn (fra 05.01.46) og Hugo Heiberg Lund (01.06.46-31.05.53/Sven Viig (01.06.53)
- Perioden 1954 - 1970: Erik Brofoss (fra 01.07.54-4. kvartal 1970) og Sven Viig (fra 01.06.53-31.10.57)/Knut Getz Wold (fra 01.09.58-4. kvartal1970)
- Perioden 1970 - 1985: Knut Getz Wold (fra 4. kvartal 1970-1. kvartal 1985) og Hermod Skånland (fra 1. kvartal 1971-1. kvartal 1985)

## 2.2 Organisasjonsplan før 1958

Ifølge Personelhåndboken fra 1954 var Norges Banks hovedsete organisert i hele 11 kontorer på nivået under sjefdirektøren.<sup>366</sup> I hovedsak var dette den samme organisasjonsstrukturen som Norges Bank hadde hatt siden 1945, da det ble foretatt enkelte endringer gjennom utnevnelsen av en del nye underdirektører og kontorsjefer. Dette var imidlertid ingen organisasjonsendring i tradisjonell forstand, og den skapte ikke større klarhet i den interne oppgavefordelingen og i forholdet til Direksjonen. For å få Norges Banks organisasjonsstruktur i 1954 klarere frem, er 6 avdelinger utelatt i figur 1. Det gjelder Personalkontoret, Økonomikontoret, Depotkontoret, Juridisk kontor, Kassene og Norges Banks Seddeltrykkeri. Videre er enkelte seksjoner under Sekretariatet utelatt.<sup>367</sup>

Figur 1: Organisasjonsplan fra juni 1954



Det fremgår av personelhåndboken fra 1954 at Sekretariatet hadde mange sentrale oppgaver. I tillegg til å være Direksjonens sekretariat var det et mellomledd mellom Direksjonen og Hovedsetes andre avdelinger. Sekretariatet var også ansvarlig for Norges Banks utlånsvirksomhet, saker som departementene forela Norges Bank til uttalelse, kjøp og salg av

<sup>366</sup> Før sentralbankloven fra 1985 hadde nestformannen i direksjonen tittelen direktør.

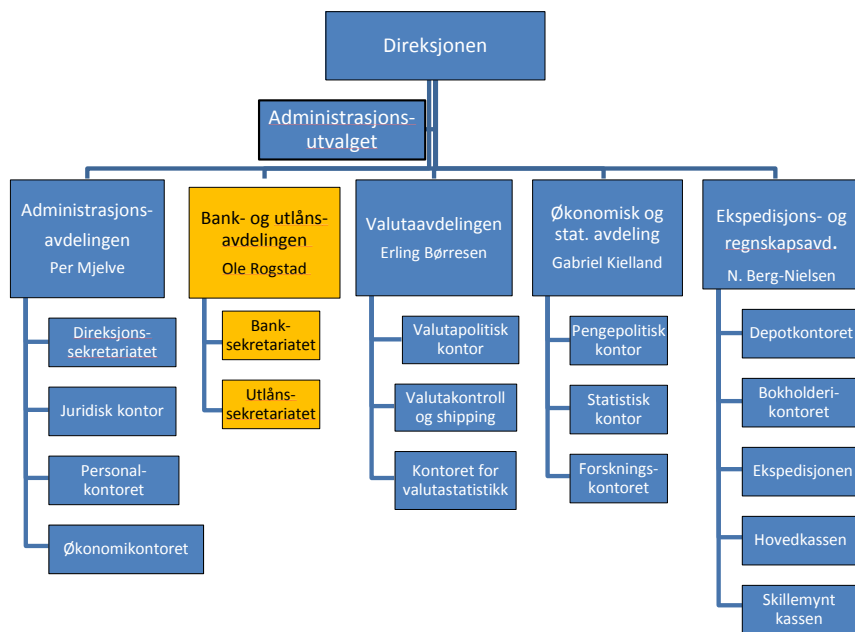
<sup>367</sup> Oppgavene til de enkelte enhetene i figur 1 er utfyllende beskrevet i personelhåndboken fra 1954.

gull, spørsmål vedrørende lov og reglement vedrørende Hovedsetets og avdelingenes administrasjon, og utsendelse av sirkulærer, rundskriv med mer.<sup>368</sup> De bankoperative avdelingene (Depotavdelingen, Ekspedisjonsavdelingen, Kassene og Seddeltrykkeriet) hadde en sterk plass i organisasjonen. Det var innslag av oppgaver på det økonomisk-politiske området i Valutaavdelingen, Statistisk avdeling og Sekretariatet.

### 2.3 Organisasjonsendringer i perioden 1958-84

Sjefdirektør Erik Brofoss var sterkt interessert i å få Norges Banks organisasjon revurdert. Spørsmålet om ny organisasjonsplan ble særlig aktuelt etter at nestformannen i direksjonen, direktør Sven Viig, etter et opphold i Verdensbanken tiltrådte stillingen som administrerende direktør i Kreditkassen i november 1957.<sup>369</sup> Direksjonen ønsket å trekke opp klare retningslinjer for Norges Banks organisasjon før den nye nestformannen i direksjonen, Knut Getz Wold, tiltrådte. Organisasjonsplanen som Representantskapet vedtok sommeren 1958 representerte noe fundamentalt nytt i forhold til tidligere. På mange måter har Norges Banks etterfølgende organisasjonsendringer vært basert på samme hovedmodell og prinsipper. Figur 2 viser den nye organisasjonsplanen. Hovedsetets oppgaver ble fordelt på 5 avdelinger. Bank- og utlånsavdelingen fikk et hovedansvar for finanssektoroppgaver.

Figur 2: Organisasjonsplan fra 1958



I perioden 1958-84 ble det foretatt enkelte mindre justeringer i organisasjonsplanen fra 1958, dels fordi Norges Bank ble tilført nye oppgaver og dels som følge av at grunnlaget for sentralbankens rådgivingsfunksjon ble utbygget. Fra 01.01.62 fikk Norges Bank tilført Den

<sup>368</sup> Oppgavene til Sekretariatet er også beskrevet i Vår Bank 1947/5.

<sup>369</sup> Se redegjørelse fra direktør Erling Børresen «Bankens organisasjonsplan», Vår Bank 1959/1.

Kongelige Mynt (DKM) fra Finansdepartementet. På samme måte som Seddeltrykkeriet og distriktsavdelingene, ble DKM liggende på utsiden av Hovedsetets organisasjon. I 1965 fikk Økonomisk-statistisk avdeling navnet Pengepolitisk avdeling (Peko). I 1970 ble det gjennomført en reorganisering av Peko, og Kontoret for engasjementskontroll ble opprettet.<sup>370</sup> I 1977 ble Kredittpolitisk avdeling (Krepo) og Utrednings- og informasjonsavdelingen (U&I) opprettet med basis i oppgavene til de to tidligere avdelingene Peko og Bank- og utlånsavdelingen. Krepo bestod etter dette av Bankkontoret, Engasjementskontoret, Pengepolitisk kontor, Statistisk kontor og Utlånskontoret, mens U&I bestod av Kontoret for økonomisk informasjon og Utredningskontoret. I 1981 ble Kontoret for økonomisk analyse opprettet som en enhet i U&I.<sup>371</sup>

### 3. Organisasjonsendringer i perioden 1985-93

#### 3.1 Sentralbanksjefer og visesentralbanksjefer

I denne perioden hadde Hovedstyret følgende sentralbanksjef og visesentralbanksjef:

- Hermod Skånland (1. kvartal 1985-31.12.93) og Kjell Storvik (juni 1985-23.11.95).

#### 3.2 Organisasjonsendringer i perioden 1985-86

05.03.84 besluttet Representantskapet å starte opp et organisasjonsprosjekt (O-prosjektet).<sup>372</sup> I lys av nær forestående innflytting i nytt hovedsetebygg og kommende ny lov om Norges Bank, var det nødvendig å vurdere organiseringen av Norges Banks arbeidsoppgaver og administrative apparat. Videre hadde det siden organisasjonsendringen i 1958 skjedd store forandringer i hvordan kreditt- og valutamarkedene fungerte, hvordan penge-, kreditt- og valutapolitikken ble utøvd og hvilke krav som ble stilt til empirisk underbygging av sentralbankens tilrådinger. Det hadde også funnet sted store endringer i finansmarkedsstruktur og betalingssystemer og i samarbeids- og kommunikasjonsforholdene.

Hovedstyret vedtok 04.12.85 at den nye organisasjonsplanen skulle gjelde fra 01.01.86. Det fremgår av figur 3 at antall avdelinger ble økt fra 5 til 7 (unntatt de to produksjonsbedriftene og distriktsavdelingene). Endringene var størst for de områdene som arbeidet med penge-, kreditt- og valutapolitikk og finanssektorspørsmål. På politikkområdet ble oppgavene fordelt på følgende fire avdelinger:

- Utrednings- og statistikkavdelingen (UTSA)
- Økonomisk avdeling (ØKA)
- Markedsoperasjonsavdelingen (MOA)
- Finansmarkedsavdelingen (FIM)

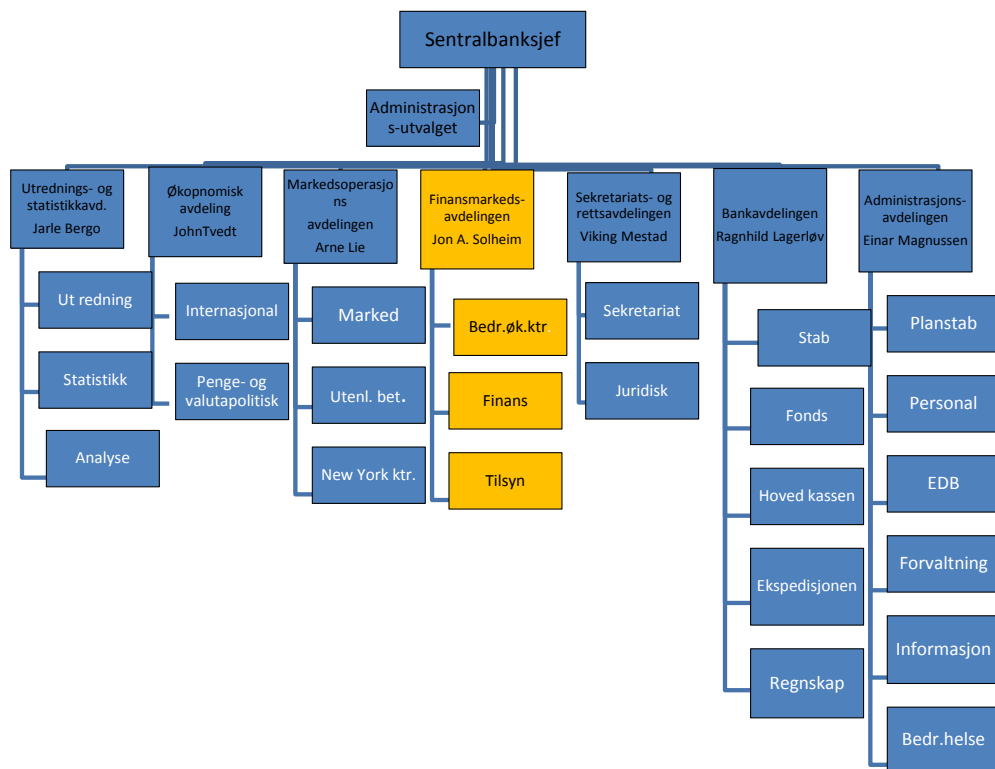
---

<sup>370</sup> Ansvarlig for oppfølging av utlån og garantier fra Distriktenes Utbyggingsfond. Se Knutsen, Knut «Konstruktivt samarbeid med DUF», Vår Bank 1970/2.

<sup>371</sup> Solheim, Jon A., «Kontoret for økonomisk analyse», Orientering 1981/1.

<sup>372</sup> Jf «Sluttrapport fra prosjektgruppen for effektivisering av Norges Banks organisasjon» (ODA-prosjektet, 30.09.87) og Magnussen, Einar, «Ny organisasjonsstruktur i Norges Bank», PEK 1986/1.

Figur 3: Organisasjonsplan pr. 01.01.86



Distriktsavdelingene, DKM og NBS er ikke tatt med på figuren.

Et sentralt mål med O-prosjektet var å styrke Norges Banks evne til å gi myndighetene bedre underbygde råd gjennom å bygge opp ekspertise og kapasitet innen sentrale rådgivingsfunksjoner. Videre ble den tradisjonelle oppdelingen på en utenlands-/valutaside og en innenlands-/penge- og kredittside endret til organisering etter funksjoner der innenlandssiden og utenlandssiden var integrerte. I den nye organisasjonsplanen var FIM en nyopprettet avdeling.<sup>373</sup> I første omgang omfattet FIMs arbeidsoppgaver i hovedsak kontroll- og tilsynsoppgaver som tidligere ble utført av Valutareguleringskontoret, Bankkontoret og Engasjementskontoret. Nesten alle ansatte i de tre kontorene fulgte med over til FIM, som ble organisert i Finanskontoret, Tilsynskontoret og Bedriftsøkonomisk kontor. Kontorene fikk følgende arbeidsoppgaver:

- Finanskontoret hadde ansvar for valutalisensiering, emisjonsregulering, Norges Banks lån og innskudd i norske banker, saker knyttet til strukturen i finanssektoren, betalingsformidling og kontakt med Kredittilsynet.

<sup>373</sup> Jf. Solheim, Jon A., «Finansmarkedsavdelingen presenterer seg», Orientering 1987/4.

- Tilsynskontoret hadde ansvar for kontroll med finansinstitusjonenes oppfølging av gjeldende kredittpolitiske og valutapolitiske bestemmelser. I dette arbeidet var det en fordel at tilsynsvirksomheten på innenlands- og utenlandssiden var blitt integrert.
- Bedriftsøkonomisk kontor hadde blant annet ansvar for samarbeidet med Distriktenes Utbyggingsfond og statsgaranterte lån til fiskerinæringen.

I perioden 1987-90 ble kreditt- og valutareguleringene gradvis avvirket, men frem til avviklingen av valutareguleringen i 1990 forble arbeidet med valutalisensiering en ressurskrevende oppgave.<sup>374</sup> Fra 1987 ble imidlertid overvåking av banker og andre finansinstitusjoner, ansvaret for en robust finanssektor og håndtering av bankkriseproblemer etter hvert en hovedoppgave. Sammensetningen av FIMs bemanning var i utgangspunktet ikke tilpasset denne utviklingen. Det ble derfor nødvendig med kompetanseoppbygging, dels ved nyansettelser, for å fylle avdelingens nye funksjoner innenfor betalingsformidling, finanssektorstruktur og finanssektorovervåking. Forenkling av saksbehandlingsrutinene i Norges Bank vedrørende høringsuttalelser om filialetableringer, konsesjonsbehandling, oppnevning av representantskapsmedlemmer i finansforetak med mer førte til at man etter hvert frigjorde ressurser til arbeidet med finanssektorspørsmål og betalingsformidling.<sup>375</sup>

Flere av FIMs oppgaver hadde tradisjonelt blitt utført i samarbeid med Norges Banks 20 distriktsavdelinger.<sup>376</sup> Disse ble involvert i behandlingen av saker innen sine respektive distrikter. Dette gjaldt for eksempel kredittpolitiske kontrolloppgaver, bankenes lånesøknader og søknader fra banker om å fusjonere og opprette filialer. Hovedtyngden av FIMs kontakt med distriktsavdelingene skjedde imidlertid gjennom analysearbeidet for Distriktenes Utbyggingsfond og administrasjonen av statsgaranterte fiskelån, noe som omfattet 40-50 medarbeidere i distriktsavdelingene.

### 3.3 Organisasjonsendringer i perioden 1987 – 93

Omorganiseringen fra 01.01.86 (O-prosjektet) hadde i hovedsak vært rettet mot Hovedkontorets organisasjon av politikkavdelingene, og på dette området bidro den til klare forbedringer. Konsekvensene for de andre avdelingene var imidlertid marginale. For å videreføre arbeidet med å forbedre Norges Banks organisasjon ble det nedsatt en ny prosjektgruppe. På bakgrunn av Norges Banks brede oppgavespekter og desentraliserte virksomhet ble det i sluttrapporten fra 30.09.87 foreslått å opprette en ny funksjon, Sentralbankdirektøren (SDIR), som skulle ha ledelsesansvaret for de 20 distriktsavdelingene, Bankavdelingen og Administrasjonsavdelingen, de to produksjonsbedriftene samt en Bankstab.<sup>377</sup> Bortsett fra at UTSA og ØKA fikk felles direktør, ble det ikke foretatt endringer for de fem politikkavdelingene. Den nye organisasjonsplanen for Hovedkontoret ble vedtatt av Hovedstyret 20.01.88, og trådte i kraft fra 01.04.88. Samtidig vedtok Hovedstyret å

<sup>374</sup> Ifølge FIM-notat av 25.11.87 økte antall lisenssaker pr. måned fra ca. 800 i 1986 til 1200 i januar 1987, 1700 i juni-august 1987 og 2100 i september-oktober 1987.

<sup>375</sup> Eksempelvis delegerte Hovedstyret 08.06.88 til sentralbanksjefen avgjørelsesmyndigheten i enkelte nærmere angitte saker, som igjen kunne videredelegeres til FIM.

<sup>376</sup> Bøhn, Harald, «Norges Banks distriktsavdelinger 1983-2001», Staff Memo 2012/24.

<sup>377</sup> Caspersen, Siri, «Presentasjon av Bankstaben», Orientering 1990/1.



redusere antall distriktsavdelinger fra 20 til 12, og opprette Oslo avdeling med ansvar for betalingsmiddelforsyning og bankaktiviteter ved Hovedkontoret.

Som følge av føringene fra politiske myndigheter og Norges Banks styringsorganer overførte FIM i siste halvdel av 1980-tallet enkelte valutaregulerings- og kontrollfunksjoner til distriktsavdelingene med FIM som koordinerende instans.<sup>378</sup> Videre skulle distriktsavdelingene utarbeide regelmessige rapporter om strukturelle utviklingstrekk for bankene i respektive distrikter og situasjonsrapporter om betalingsformidling. Særlig i perioden 1988-90 bidro avdelingene med informasjon om problembanker i sine distrikter. Hovedtyngden av disse oppgavene måtte imidlertid fortsatt utføres i nær tilknytning til virksomheten ved Norges Banks hovedsete, Finansdepartementet og Kredittilsynet. Også andre arbeidsoppgaver ble vurdert overført, men alt i alt ble relativt få oppgaver overført fra FIM til distriktsavdelingene.

I 1987 utarbeidet Norges Bank en ekstern og en intern målstruktur. Den eksterne målstrukturen hadde som overordnet mål at: «Norges Bank skal bidra til å skape varig balanse i norsk økonomi».<sup>379</sup> I tilknytning til dette ble følgende hovedmål fastsatt:

- Bidra til et velfungerende penge-, kreditt og valutamarked.
- Sørge for en optimal forvaltning av valutareservene.
- Bidra til et effektivt betalingssystem. Sørge for en effektiv forsyning av sedler og mynt.
- Sørge for en effektiv utførelse av bankforretninger.
- Bidra til et levedyktig næringsliv i distriktene.

Organisasjonsendringen våren 1988 innebar også endringer i Norges Banks styringsmodell. Strategikonferanse og målstruktur ble satt inn i et system med budsjett, aktivitetsplaner og rapportering (regnskap). Det viste seg imidlertid at målstrukturen fra 1987 ikke var velegnet for slik virksomhetsplanlegging, og arbeidsgrupperapporten «Målstruktur for Norges Bank» var utgangspunkt for Hovedstyrets vedtak av 03.10.90 om reviderte hovedmål og strategiske retningslinjer for Norges Bank.<sup>380</sup> Ifølge den nye målstrukturen var Norges Banks hovedmål:

«Norges Bank skal være en samfunnsnyttig sentralbank. Arbeidet skal være preget av initiativ, delaktighet og effektivitet.»

Ved fastlegging av hovedmålene ble det foretatt en tredeling av Norges Banks eksterne virksomhetsområde; makroøkonomisk politikk, virksomhet relatert til finansielle markeder og oppgaven som statens bankforbindelse. Følgende tre hovedmål ble fastlagt:

- En velfundert økonomisk utvikling og nødvendig prisstabilitet.
- Et effektivt fungerende finansielt system.
- En tjenlig bankforbindelse for staten.

---

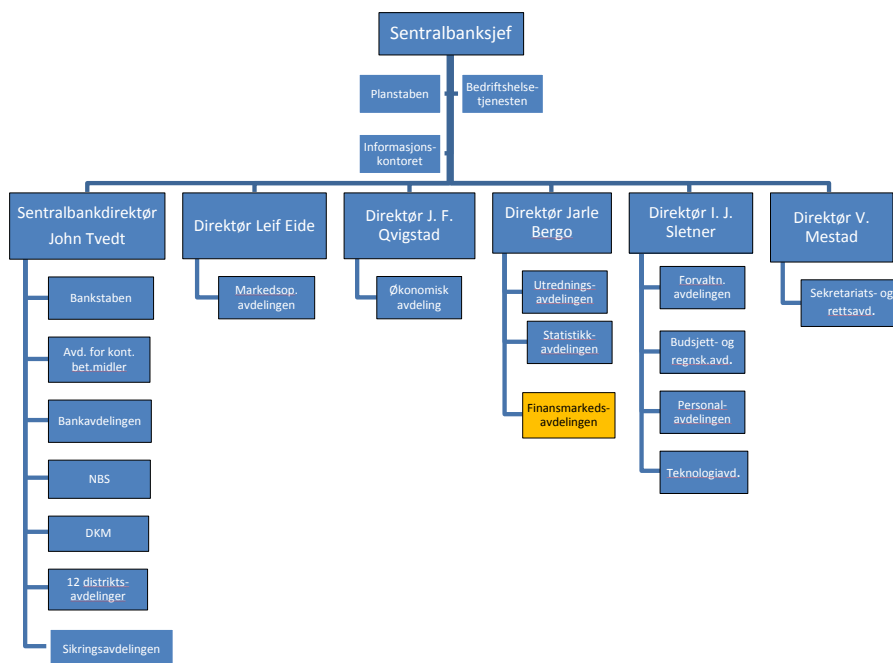
<sup>378</sup> Ved byggingen av nytt hovedsete for Norges Bank forutsatte Kommunaldepartementet at en del av den pålagte reduksjonen i sysselsettingen ved hovedsetet skulle skje ved at arbeidsoppgaver ble overført til distriktene.

<sup>379</sup> «Virksomhetsdrypp» nr. 4, 08.07.87 (informasjonsorgan for O-prosjektet).

<sup>380</sup> Berge, Jarle «Mål og styring i Norges Bank», Orientering 1991/3.

I hovedmål 2 inngikk at Norges Bank skulle «bidra til samordnet og optimal utvikling av de ulike typer betalingssystemer» og «bidra til norske finansinstitusjoners og finansmarkeders stabilitet og funksjonsdyktighet». Den tidligere målformuleringen «bidra til et levedyktig næringsliv i distriktene» ble ikke lenger ansett som et naturlig mål gitt det lovverk og rammebetingelser som forelå. Som oppfølging av den nye målstrukturen vedtok Hovedstyret 22.05.91 en ny organisasjonsstruktur for Hovedkontoret.<sup>381</sup> Vedtaket ble gjennomført i løpet av året, og figur 4 viser organisasjonen pr. 01.01.92. Den nye organisasjonsplanen medførte enkelte omorganiseringer innen politikkdavdelingene. Avdelingene FIM, UTA og STA fikk en felles overordnet direktør, mens ØKA fikk sin egen direktør. Som oppfølging av forslagene til Storvik-utvalget ble enheten for betalingssystemer i FIM omgjort til et kontor med egen leder.<sup>382</sup> Kontoret skulle være det offentliges kompetansesenter når det gjaldt faglige vurderinger på betalingssystemområdet.

Figur 4: Organisasjonsplan fra 01.01.92:



## 4. Organisasjonsendringer i perioden 1994-2007

### 4.1 Sentralbanksjefer og visesentralbanksjefer

I denne perioden hadde Hovedstyret følgende sentralbanksjefer og visesentralbanksjefer:

- Perioden 1994 - 1995: Torstein Moland (01.01.94-19.11.95) og Kjell Storvik

<sup>381</sup> Aas-Hanssen, Tore, «Vurdering av organisasjonsstrukturen ved hovedkontoret», Orientering 1991/2.

<sup>382</sup> Storvik-utvalget var internt utvalg i Norges Bank som vurderte hvilke oppgaver sentralbanken skulle konsentrere seg om på betalingssystemområdet. Gruppens rapport kom i 1993.

- Perioden 1996 – 1998: Kjell Storvik (fra 24.11.95) og Jarle Bergo
- Perioden 1999 – 2007: Svein Gjedrem og Jarle Bergo

#### 4.2 Organisasjonsprosesser i perioden 1994-98

I januar 1994 startet den nye sentralbanksjefen, Torstein Moland, opp en omfattende prosess med gjennomgang av Norges Banks oppgaver og dimensjonering. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeidet alternative modeller for Norges Banks målstruktur, oppgaver og dimensjonering. Utgangspunktet for modellene var IMF's modell for mål og organisering av sentralbanker og måldokumentene for spesielt Bank of England, Finlands Bank, Sveriges Riksbank og ikke minst Reserve Bank of New Zealand. Hovedstyrenotatet «Norges Bank – Oppgaver og Dimensjonering, 08.09.95» (dimensjoneringsnotatet) tok sikte på å legge et grunnlag for drøfting av hvilke oppgaver Norges Bank burde ha i tiden fremover og hvordan ressursene burde fordeles på ulike områder og funksjoner. Oppgaver og dimensjonering ble vurdert i internasjonalt perspektiv. Med utgangspunkt i IMF's syn på sentralbankens kjerneoppgaver og situasjonen i utvalgte sentralbanker hadde prisstabilitet, finansiell stabilitet og effektive betalingssystemer utkrystallisert seg som hovedmål for en moderne sentralbank. Dette samsvarte med tre (av fire) hovedmål for Norges Bank:

- En velfundert økonomisk utvikling og nødvendig prisstabilitet.
- Et velfungerende finansielt system.
- Et effektivt betalingssystem.

Hvorvidt Norges Bank skulle utføre også andre oppgaver for det offentlige eller private enn de som ble definert som kjerneoppgaver, måtte vurderes ut fra praktiske og samfunnsøkonomiske hensyn og ut fra hvilke oppgaver sentralbanken burde konsentrere seg om. Et sentralt mål var å bringe ressursbruken i Norges Bank ned mot det som var vanlig i sammenlignbare sentralbanker. På møtet 27.10.95 tok Hovedstyret til etterretning at dimensjoneringsnotatet ble lagt til grunn i det videre arbeid. Stor oppmerksomhet ble rettet inn mot å øke effektiviteten i alle deler av sentralbankens virksomhet. Dette var også et tema i Kredittmeldingen for 1994 (St. meld. nr. 36 (1995-96)).

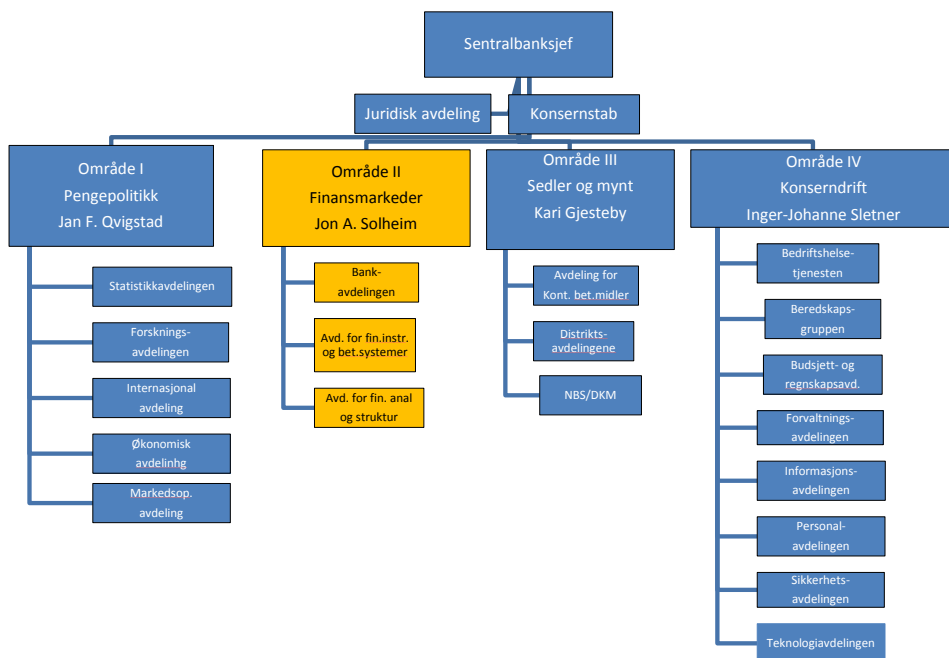
Etter at sentralbanksjef Torstein Moland fratradte i november 1995, ble prosessen med å vurdere Norges Banks oppgaver og dimensjonering videreført under sentralbanksjef Kjell Storvik. I januar 1996 ble det arrangert en stor samarbeidskonferanse med «Norges Bank mot år 2000» som tema. Hovedbudskapet i sentralbanksjef Storviks åpningsforedrag var at vi må leve med forandringer. Han trakk spesielt frem at de fleste andre sentralbanker var i ferd med å definere kjernefunksjoner, vurdere kostnadene, ta i bruk kostnadsstyringssystemer og formulere «mission statements». Han påpekte at flere sentralbanker hadde utviklet strategiske planer på mellomlang sikt og formulert detaljerte mål på kort sikt.

I lys av føringene i dimensjoneringsnotatet ble det i 1996 utarbeidet 3-årige handlingsplaner (perioden 1997-99) og en revidert målstruktur, noe som innebar sterkere vektlegging av analyse- og utredningsprioriterte oppgaver. Etter til dels vanskelige interne diskusjoner og ofte uklare føringer fra overordnede organer som Hovedstyret og Representantskapet, ble det etter hvert fastlagt hva som skulle være Norges Banks kjerneoppgaver og hvilke retningslinjer

som skulle legges til grunn for Norges Banks øvrige virksomhet. Kjerneoppgavene, det vil si oppgaver som direkte fulgte av sentralbankloven og som var nødvendige for at sentralbanken skulle nå sine målsettinger om prisstabilitet og finansiell stabilitet, måtte vurderes i forhold til hva som var vanlig i andre sentralbanker og ut fra krav til rasjonell ressursbruk.

I et notat av 23.08.96 «Om Norges Banks fremtidige organisasjon på hovedområdene I, Prisstabilitet og II, Finansiell Stabilitet», ved direktørene for ØKA, MOA og FIM (Qvigstad, Eide og Solheim), ble det foreslått å etablere område I og II, der FIM, KOBE/konsern og BANK (evt. også STA) ville utgjøre O-II. Forslaget tilsvarte på mange måter organisasjonsstrukturen i Bank of England og Sveriges Riksbank. 16.10.96 tok Hovedstyret til etterretning at Norges Bank skulle inndeles i fire hovedområder, Pengepolitikk, Finansmarkeder og betalingssystemer, Sedler og mynt og Konserndrift. Hvert område skulle ledes av hver sin områdedirektør.<sup>383</sup> Det ble påpekt at det kunne bli aktuelt å opprette en egen avdeling for formuesforvaltning, med sikte på å skape et større finansanalytisk miljø. Forvaltning av både valutareservene og Petroleumsfondet var på dette tidspunktet MOAs ansvar. Videre ble overføring av bankstatistikken fra Statistisk sentralbyrå til Norges Bank fullført i 2. kvartal 1996. I notatet av 23.08.96 ble det konkludert at «Samlet taler momentene for at statistikkarbeidet legges til Område II». Siden O-II stod overfor store omstillingsprosesser som følge av overflyttingen av BANK og senere KOBE/konsern, ble det bestemt at STA fortsatt skulle ligge i O-I.

Figur 5: Organisasjonsplan pr. 01.03.98



<sup>383</sup> O-I hadde to områdedirektører, Jan F. Qvigstad og Leif Eide i 1997 og de to første månedene av 1998. Fra 01.03.98 fikk Eide andre oppgaver, og ble pensjonert pr. 01.01.01.

Figur 5 viser organisasjonsplanen pr. 01.03.98. Med hensyn til representasjon i organer i og utenfor Norges Bank, skulle O-II ivareta Norges Banks representasjon i styrene i Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond. Sekretariatsarbeidet for Statens Banksikringsfond var i hovedsak lagt til O-II, og leder for O-II var forretningsfører i Fondet. Norges Banks observatør i Kredittilsynets styre og styremedlem i SWIFT skulle skifte fra O-I til O-II, og representasjonen i Verdipapirsentralen fra JURA til O-II. Viktige politikkspørsmål (for eksempel renteendringer) skulle drøftes i Det pengepolitiske utvalg, hvor sentralbanksjefen, visesentralbanksjefen, de to direktørene i O-I og direktøren i O-II skulle møte.

Et sentralt mål for omorganiseringen var at hvert område så langt mulig skulle bestå av avdelinger med samme overordnede mål, og der samling i et område kunne gi samordningsgevinster. I tillegg til ansvaret for finansiell stabilitet skulle O-II være et nasjonalt kompetansesenter for betalingssystemer, særlig med hensyn til avregnings- og oppgjørssystemer. Samarbeidet med fylkeskommunene og SND ble avvirket i løpet av første halvår 1997. Overføringen av O-IIIs medarbeidere på dette fagområdet til andre avdelinger i O-II styrket disse avdelingenes bedriftsøkonomiske kompetanse, og bidro til å videreutvikle analysene av finansiell stabilitet.

### 4.3 Organisasjonsendringer i perioden 1999 - 2003

Svein Gjedrem tiltrådte som sentralbanksjef 01.01.99. Han videreførte arbeidet med sterkere fokus på hva som var Norges Banks kjerneoppgaver. Av Norges Banks fast ansatte ved utgangen av 1990-tallet var arbeidet til omkring 50 prosent knyttet til industri- og tjenesteproduksjon, 30 prosent til støttefunksjoner og 20 prosent til politikkfunksjoner, noe som ikke var forenlig med målsettingen om konsentrasjon om kjerneoppgaver. Gjedrem la vekt på at Norges Bank primært skulle være en samfunnsinstitusjon hvor kjernefunksjonene var knyttet opp mot å fremme økonomisk stabilitet i Norge.

Da Kapitalforvaltningen (KAP) ble etablert som en egen enhet i 1998 hadde den bare ansvaret for å foreta aksjeinvesteringene i Statens petroleumsfond. I løpet av 1998 overtok KAP også ansvaret for fondets obligasjonsinvesteringer samt investeringsporteføljen av valutareservene. KAP fikk fra starten i 1998 en selvstendig stilling innenfor Norges Bank.<sup>384</sup> Allerede på Ledergruppens møte 05.01.99 meddelte sentralbanksjef Gjedrem at KAP skulle inntegnes som et eget område med områdenummer V i organisasjonskartet og med uendret navn. Sentralbankens kjerneoppgaver ble definert til å være pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning. Videre ville Gjedrem følge opp den tidligere foreslåtte overføringen av KOBE fra O-III til O-II. Ved å overføre også IT-oppgjør, som var ansvarlig for IT-støtten til betalingssystemer, til O-II fra O-IV, ville alle kjerneoppgavene på finanssektor- og betalingssystemområdet være samlet i O-II.

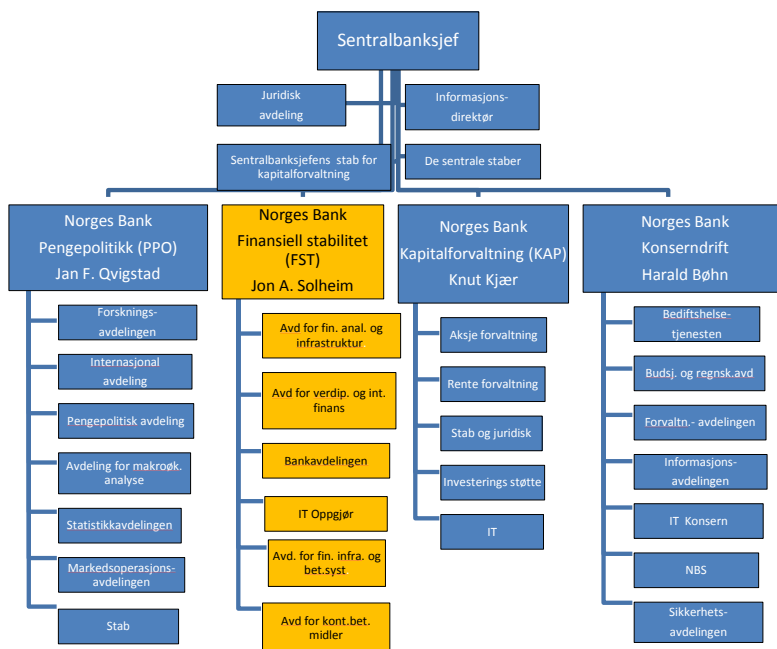
De foreslåtte endringene ville medføre at Norges Banks organisasjon i stor grad ble bygd opp omkring kjerneoppgavene. Dette gjorde det lettere å etablere klare ansvarslinjer i organisasjonen og gjennomføre prinsippet om linjeorganisering. Linjestyringsmodellen ville

<sup>384</sup> Jf Bøhn, Harald, «Norges Bank 1999-2010 – styring og omstillinger», Norges Bank Staff Memo 2012/31.

dessuten gi en mer oversiktlig og mindre organisasjon. På Ledergruppens møte 01.03.99 ble toppledelsens prioriteringer og områdenes erfaringer etter sjefskiftet fra januar 1999 drøftet. Tilbakemeldingene var i all hovedsak positive, og områdene var fornøyde med de nye linjemøtene. Det ble imidlertid påpekt at en fare med linjemøtene var at informasjonsstrømmen om sentralbankens samlede virksomhet ville avta, og spesielt O-II var bekymret for nedprioriteringen av Koordineringsutvalget. 18.09.00 ble Koordineringsutvalget avvirket av sentralbanksjef Gjedrem. Organisasjonsendringene ble gjennomført fra 01.02.00, noe som innebar at antall medarbeidere i O-II økte fra 95 ved utgangen av 1999 til om lag 145. På betalingsoppgjørssiden fikk O-II derved ansvar for hele verdikjeden - politikk, forretning og IT.

Norges Bank ble i 2001 organisert i de tre kjerneområdene Norges Bank Pengepolitikk (PPO), Norges Bank Finansiell Stabilitet (FST) og Norges Bank Kapitalforvaltning (KAP) - og Norges Bank Konserndrift. På Norges Banks strategimøte 27.08.01 ble det konkludert at arbeidet med pengepolitikken ville bli styrket, ressursinnsatsen i kapitalforvaltningen økt og det høye ambisjonsnivået på analysene av betalingssystemer og finansmarkeder videreført. Videre ble DKM i 2001 omdannet til et aksjeselskap, og gjenværende distriktsavdelinger, sammen med kontanthåndteringen ved Hovedsetet skilt ut som et aksjeselskap (Norsk Kontantservice AS, senere kjent som NOKAS). I 2007 ble egen seddelproduksjonen avvirket.

Figur 6: Organisasjonsplan pr. 31.12.02.



Som ledd i arbeidet med enda sterkere fokus på kjerneoppgavene – og for å gjøre driften sikrere ved å flytte den til et større IT miljø - ble de IT-operative oppgavene i i Norges Banks oppgjørssystem utkontraktert i 2003. IT-Oppgjør ble dermed avvirket som egen avdeling i

FST.<sup>385</sup> Det ble også foretatt en rekke organisasjonsmessige endringer i PPO, FST og STAF/NBA. Utkontraktingen av storparten av oppgavene til IT-Oppgjør og rendyrkingen av Bankavdelingens kjerneoppgaver førte til at antall ansatte i FST med operative oppgaver ble sterkt redusert, og at arbeid med analyser og politikkkutforming ble hovedoppgavene til FST.

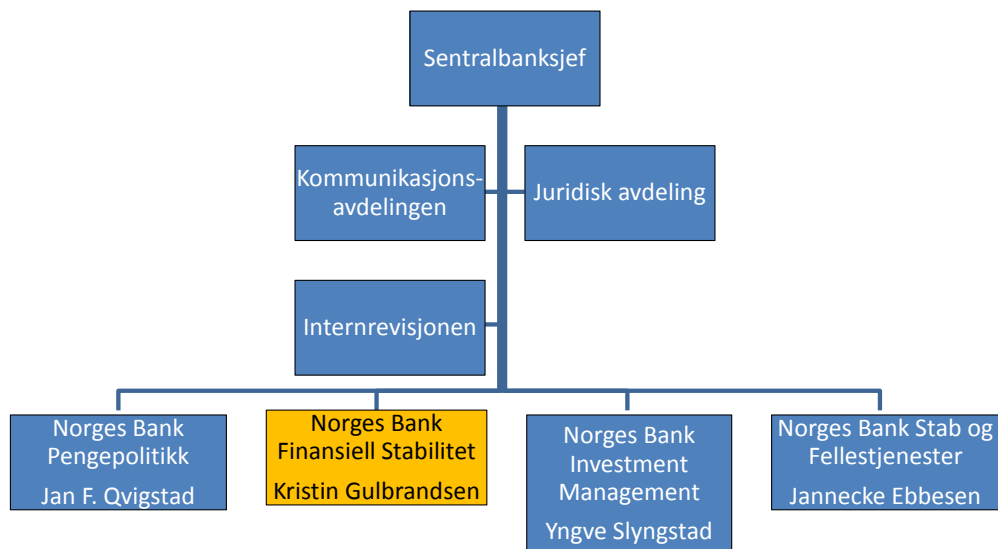
#### 4.4 Organisasjonsendringer i perioden 2004 - 07

I 2004 ble det foretatt en omorganisering i FST, som fikk følgende avdelingsstruktur:

- Finansinstitusjoner (tidligere: Avdeling for finansiell analyse og struktur).
- Betalingssystemer.
- Interbankoppgjør (tidligere: Bankavdelingen).
- Kontante betalingsmidler.
- Verdipapirmarkeder (tidligere: Avdeling for verdipapirmarkeder og internasjonal finans).

I 2005 ble avdelingene Finansinstitusjoner og Verdipapirmarkeder slått sammen til Finansmarkedsavdelingen, og det ble opprettet en Beredskapsavdeling. Selv om ansvaret for finansstatistikk i de fleste land er en oppgave som tilligger sentralbanken, ble denne oppgaven i 2007 tilbakeført fra Norges Bank til Statistisk sentralbyrå. Begrunnelsen var at statistikk utvikles best i en institusjon som har dette som sitt særlige siktemål, det vil si Statistisk sentralbyrå. For Norges Banks del var overføringen også et ledd i en strategi om å få en slank og effektiv sentralbank med fokus på kjerneoppgavene. Det ble også gjennomført en del organisasjonsendringer innenfor de andre områdene i perioden 2004-07.

Figur 7: Organisasjonsplan pr. 01.01.08:



<sup>385</sup> Solheim, Jon A. og Helge Strømme «Modernisering og utkontrakting av Norges Banks oppgjørssystem», PEK 2003/4.

## 5. Organisasjonsendringer i perioden 2008-13

### 5.1 Sentralbanksjefer og visesentralbanksjefer

I denne perioden hadde Hovedstyret følgende sentralbanksjefer og visesentralbanksjefer:

- Perioden 2008 - 2010: Svein Gjedrem og Jarle Bergo (til 31.03.08)/Jan F. Qvigstad
- Perioden 2011 -: Øystein Olsen og Jan F. Qvigstad (til 31.03.14)/Jon Nicolaisen

### 5.2 Organisasjonsendringer

I 2008 ble en del av ressursene i Forskningsavdelingen i PPO overført til en nyopprettet Forskningsavdeling i FST. Videre ble Finansmarkedsavdelingen i 2010 delt opp i Likviditetsovervåking, Makrotilsyn og Regelverkanalyse. Beredskapsenheten ble nedlagt og arbeidet overført til de andre avdelingene. I november 2011 nedsatte sentralbanksjef Olsen en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til endringer i Norges Banks organisasjonsstruktur. Blant annet skulle en vurdere organiseringen av politikkområdene PPO og FST, herunder analyse- og forskningsvirksomheten, og tilpasning av FSTs organisasjonen til nye oppgaver på feltet makrotilsyn.

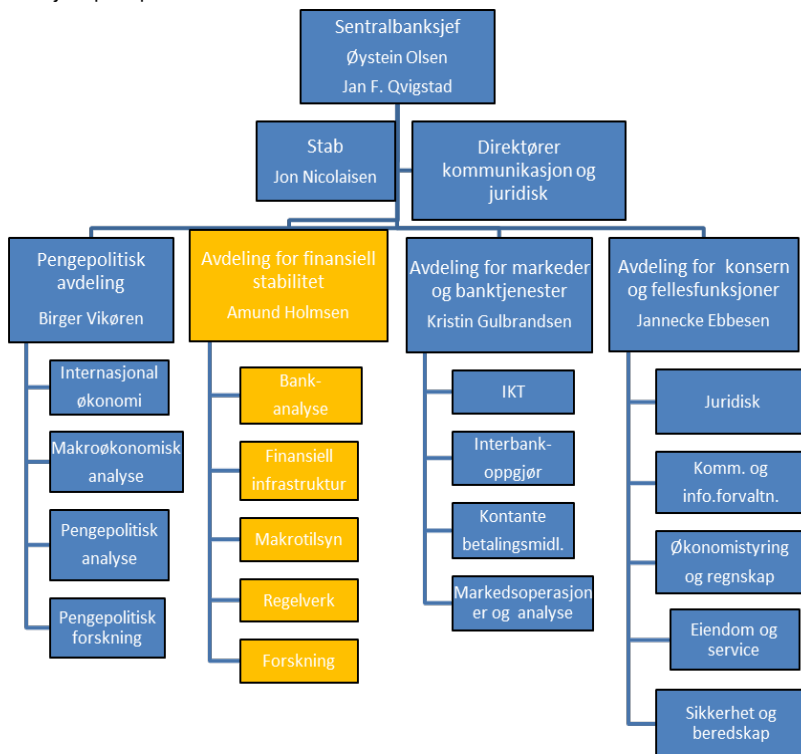
Arbeidsgruppen avga sin innstilling 16.02.12. Det ble foreslått å dele kjernevirksomheten i Norges Bank inn i tre avdelinger: Markedsanalyse og operasjoner (MB), Finansiell stabilitet (FST) og Prisstabilitet (PPO). Tittelen «avdeling» skulle nå benyttes på det som tidligere ble kalt «områder», og tidligere «avdelinger» skulle betegnes «enheter». Omorganiseringen innebar at de operative delene av tidligere FST, Kontante betalingsmidler og Interbank, ble overført til MB. De forskjellige enhetene i FST fikk følgende hovedoppgaver:

- Forskningsenheten skal foreta empirisk og teoretisk forskning av relevans for bank og finans og ha kontakt med academia og andre miljøer som forsker på bank og finans. Forskningsenheten ble i 2013 slått sammen igjen med forskningsenheten i en felles forskningsenhet, som ble lagt til PPO.
- Enheten for makrotilsyn skal gjennom makrotilsyn og overvåking av systemrisiko medvirke til at det finansielle systemet er robust. Det innebærer både ansvar for å kartlegge hvor sårbarheter bygger seg opp og for å foreslå virkemidler som gjør det finansielle systemet bedre i stand til å takle forstyrrelser. Enheten skal også vurdere hvordan bankenes kredittrisiko ved utlån til husholdninger og foretak påvirker utviklingen i bankenes kapitaldekning.
- Enheten for bankanalyse har ansvar for å overvåke og analysere utviklingen i finansinstitusjoner- og markeder med sikte på å komme med tiltak som gjør det finansielle systemet mer robust. Målet er at rammevilkår og regelverk for finansiell sektor skal fremme finansiell stabilitet og effektiv produksjon av finansielle tjenester. En viktig del av dette er systemer for krisehåndtering og beredskap.
- Enheten for finansiell infrastruktur skal være konsesjonsmyndighet og ha tilsynsansvar for viktige interbanksystemer i Norge, inklusive risikoanalyser.



Det ble arbeidet videre med den interne organiseringen i de nye avdelingene i annet halvår 2012, og arbeidet endte opp med følgende organisasjonskart fra 01.01.13:

Figur 8: Organisasjonsplan pr. 01. 01.13.



Det fremgår at NBIM ikke lenger er en del av Norges Banks organisasjonskart.

Noe etter denne omorganiseringen ble Enhet for regelverk slått sammen med Bankanalyse, slik at FST i 2014 bestod av tre enheter; Bankanalyse, Finansiell infrastruktur og Makrotilsyn.

NORGES BANK

Bankplassen 2, Postboks 1179 Sentrum, 0107 Oslo  
[www.norges-bank.no](http://www.norges-bank.no)

ISSN 0802-7188 (print), 1504-0577 (online)

ISBN 978-82-7553-859-6 (print), 978-82-7553-860-2 (online)

Norges Banks skriftserie | Occasional Papers | No. 48

