



Den internasjonale finanskrisen

Taler

Kristin Halvorsen

Dato

16 oktober 2008

Sted

Stortinget

Omstendigheter

Åpen høring

1

Jeg er glad for denne anledningen til å redegjøre for Regjeringens syn på finanskrisen og de tiltak som er satt i verk i Norge. Statsministeren og jeg har hatt kontakt med de parlamentariske lederne og partienes finanspolitiske talsmenn under arbeidet med disse tiltakene. Denne høringen gir imidlertid mulighet til å gå grundigere inn på viktige spørsmål.

10

De vanskelige forholdene i finansmarkedene ble utløst i august i fjor, av økende mislighold og tap på såkalte subprimelån i det amerikanske boliglånsmarkedet. Det har lenge vært klart at veksten i amerikansk økonomi ville bli svakere, og at dette også ville ha negative konsekvenser for mange av våre andre viktige handelspartnere. I Nasjonalbudsjettet 2009 anslo vi at veksten hos Norges handelspartnere ville avta fra 3¼ pst. som gjennomsnitt for årene 2004- 2007 til 1,9 pst i 2008 og 1,5 pst. i 2009.

15

Eskaleringen av finansuroen i annen halvdel av september innebar at situasjonen etter hvert framsto som kritisk. Mistilliten i markedene tiltok etter at den store amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk konkurs 15. september. Konkursen innebar at banker over hele verden ble enda mer tilbakeholdne med å låne hverandre penger, og pengemarkedsrentene skjøt i været.

25

Usikkerheten ble forsterket av tautrekkingen rundt finansminister Paulsons forslag til krisepakke i USA og særlig da Representantenes hus den 29. september stemte ned denne pakken. Da en revidert pakke senere ble vedtatt, var det ikke tilstrekkelig til å normalisere markedene. I mange land måtte myndighetene gå inn med tiltak for å redde tapsutsatte finansinstitusjoner.

30 Like etter at vi la fram vårt forslag til budsjett for 2009 publiserte IMF nye
anslag for utviklingen i verdensøkonomien. Anslagene innebærer en BNP-vekst
for våre viktigste handelspartnere på 1,1 pst. neste år. Dette er ½ prosentpoeng
lavere enn det vi hadde lagt til grunn. Svakere vekst i verdensøkonomi er
negativt for Norge, og trekker i retning av lavere vekst også for oss. Situasjonen
35 er imidlertid fortsatt svært uoversiktlig, noe SSB understreket da de nylig
oppdaterte sitt bilde av utviklingen i norsk økonomi framover. SSB nedjusterte
sitt anslag for veksten i fastlandsøkonomien neste år til 1,1 pst., om lag ¾
prosentpoeng lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2009. Det knytter seg
imidlertid betydelig usikkerhet til SSBs tall, og en bør være varsom med å
40 oppfatte tallene som en fasit for utviklingen framover. Anslagene bygger bl.a. på
svært usikre forutsetninger om renteutviklingen framover. De er også basert på
at myndighetene rundt om i verden relativt raskt vil lykkes i å stabilisere
finansmarkedene.

45 De turbulente forholdene vi nå er vitne til i de internasjonale finansmarkedene,
har mange likhetstrekk med tidligere finanskriser. Lave renter og utbredt
optimisme har bidratt til oppgang i aksjekursene og prisene på boliger og andre
formuesobjekter. Utvikling av nye finansobjekter har bidratt til uoversiktlig
fordeling av risiko. Da oppgangen i formuesprisene snudde til nedgang, fikk en
50 rekke institusjoner problemer med egenkapitaldekningen. Samtidig har økte
innlån gitt institusjonene stort behov for å refinansiere. Det siste året har det
vært vanskelig både å innhente ny egenkapital og å refinansiere innlån.

For å stabilisere markedene har sentralbanker i en rekke land det siste året tilført
55 ekstra likviditet, og myndigheter har gått inn og reddet store finansinstitusjoner
for å sikre videre drift. De store sentralbankene har flere ganger iverksatt
samordnede tiltak for å tilføre likviditet til banksystemet. Koordineringen ble
ytterligere styrket da sentralbankene i USA, euroområdet, Storbritannia,
Canada og Sverige satte ned styringsrentene med 0,5 prosentpoeng den 8.
60 oktober. Ved samme anledning reduserte sentralbankene i Kina og Sveits sine
renter med ¼ prosentpoeng.

Det utvidete internasjonale samarbeidet ble på nytt understreket i en uttalelse
fra finansministrene og sentralbanksjefene i G-7 landene den 10. oktober, der de
65 uttrykte enighet om at den nåværende situasjonen krever raske og usedvanlige
tiltak. De understreket en felles forpliktelse til sammen å arbeide for å stabilisere

finansmarkedene og støtte økonomisk vekst. Videre signaliserte de at landene vil redde viktige banker fra konkurs og lovet å ta de nødvendige skritt for å sikre at banker og andre finansinstitusjoner skulle ha tilgang på likvide midler og finansiering.

Etter dette har de 15 eurolandene blitt enige om samordnede tiltak på nasjonalt plan for å sikre at det finansielle systemet fungerer, og på EU-toppmøtet i går diskuterte EU-landene strategi for å håndtere finanskrisen. Det ser nå ut som EU-landene vil samle seg om en strategi som har klare likhetstrekk med de tiltakene som tidligere er lagt fram i Storbritannia, herunder

bruk av budsjettmidler for å finansiere ny egenkapital garantier etter søknad og mot betaling for bankenes opptak av nye mellomlangsiktige lån bytte av statsobligasjoner mot andre verdipapirer, eller direkte oppkjøp av slike verdipapirer Økning av innskuddsgarantier til 50 000 euro, og videre til minst 100 000 euro innen utgangen av 2009.

Endringer i regelverket for beregning av egenkapital og regnskapsføring vurderes, samtidig som en understreker behovet for kontroll med lederlønninger.

Som jeg senere vil komme tilbake til harmoniserer de tiltakene statsministeren, sentralbanksjefen og jeg varslet på søndag godt med den strategien EU når varslar.

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for et velfungerende finansmarked. Norges Bank og Kredittilsynet skal medvirke til at det finansielle systemet er robust og effektivt. Det holdes regelmessige møter mellom våre tre institusjoner for å drøfte utsiktene for finansiell stabilitet og beredskapen for krisehåndtering. Etter at uroen i de internasjonale finansmarkedene tok til i fjor sommer, har slike møter blitt holdt hyppigere enn før.

Finansdepartementet har også jevnlig separate møter med Norges Bank og Kredittilsynet. Månedsmøtene med Norges Bank og kvartalsmøtene med kredittilsynet er eksempler på dette. Det er selvsagt også god løpende kontakt mellom de tre institusjonene. I det siste har det vært behov for utstrakt kontakt både på saksbehandlernivå og på ledelsesnivå for å sikre god informasjonsutveksling.

Jeg vil også nevne at det i september 2007 ble gjennomført en nordisk bankkriseøvelse, som involverte finansdepartementer, sentralbanker og
110 tilsynsmyndigheter i de nordiske og baltiske landene. Slike øvelser bidrar til økt forståelse av mulige kriseforløp og mulige tiltak.

Det norske regelverket er bygget opp rundt prinsippet om at like risikoer skal
behandles og vurderes mest mulig likt i ulike typer av finansinstitusjoner. Dette
115 er avgjørende for å forhindre at risikoen havner der den er minst regulert. Regelverket skal videre bidra til at finansinstitusjonene er solide på "solobasis" - som enkeltstående foretak. Hvert enkelt foretak i et finanskonsern skal være solid, uavhengig av økonomien i øvrige foretak konsernet. Finanskonserner er i tillegg underlagt konsolideringsregler. Konsolideringsreglene skal forhindre at
120 den samme kapitalen går igjen i flere foretak i samme konsern. Uten betryggende regler for konsolidering er det fare for oppblåste balanser som ikke reflekterer konsernets reelle økonomiske stilling. Situasjonen der mange finansinstitusjoner vakler i flere av landene rundt oss viser hvor viktig det er å legge stor vekt på et regelverk som skal bidra til betryggende soliditet i
125 finansinstitusjoner.

Kapitaldekningsregelverket for banker i Norge gjennomfører EØS-regler som svarer til EUs regelverk og de såkalte Basel II-anbefalingene. Kapitaldekningskravene for norske finansinstitusjoner bygger på anerkjente
130 internasjonale anbefalinger, som blant annet er gjennomført i alle de øvrige EØS-land. Det nye regelverket basert på Basel II-prinsippene ble innført med virkning fra 1. januar 2007, og åpner for en mer kvalitativ vurdering av institusjonenes risiko og kapitaldekningsgrad sammenliknet med de tidligere reglene basert på Basel I, som utelukkende stilte kvantitative krav til
135 kapitaldekningen,

Vi har også et moderne regelverk for likviditetsstyring i finansinstitusjonene. Dagens regelverk om likviditetsstyring stiller kvalitative krav til styring av likviditetsrisiko. Kvalitativ regulering stiller større krav til institusjonenes og
140 tilsynets oppfølging.

Kredittilsynet overvåker likviditetssituasjonen nøye. Innskudd utgjør om lag 64 pst. av bankenes innlån. Dette er relativt høyt i internasjonal målestokk.

Vi har ett tilsyn, Kredittilsynet, som har ansvaret for hele finanssektoren. Det bidrar til overblikk og helhetsforståelse, og gir god mulighet for lettere koordinering av tiltak rettet mot ulike deler av finanssektoren. Det nye kapitaldekningsregelverket stiller større krav til Kredittilsynets oppfølging av bankenes kapitaldekning. Kredittilsynet har over de senere årene fått en betydelig økning av sine ressurser - fra et budsjett på 95 mill. kroner i 2000 til 247 mill. kroner som nå foreslås for 2009. Antall årsverk økte fra 138 i 2000 til 214 i år, og det er lagt opp til ytterligere styrking i 2009. Utgiftene til Kredittilsynet dekkes av institusjonene under tilsyn.

Vi har lovfestet en innskuddsgaranti med et høyt dekningsnivå. Garantien dekker inntil to millioner kroner for en kundes samlede innskudd i en enkelt bank. Dette beløpet er vesentlig høyere enn det som er vanlig i innskuddsgarantiordninger i andre land. Garantien er gitt av Bankenes sikringsfond, som har en innbetalt kapital på 16-17 mrd. kroner.

Alle norske banker må være medlem, og dermed være dekket av, Bankenes sikringsfond. Dette inkluderer datterselskaper av utenlandske foretak. Filialer av utenlandske banker har rett til å bli medlem i fondet, men er ikke pliktige til det. Hvis filialen ikke er medlem av den norske ordningen, gjelder innskuddsgarantien i bankens hjemland også for dens norske kunder.

Bankenes sikringsfond har stor fleksibilitet til å bruke sine finansielle virkemidler for å oppfylle sine garantiforpliktelser overfor innskytere. Fondet kan, dersom dette anses hensiktsmessig for å sikre videre drift, stille garantier, gi støtteinnskudd eller lån, og tilføre ny egenkapital til en bank som har svekket soliditet. Bankenes sikringsfond er et eget, privat rettssubjekt. Norges Bank og Kredittilsynet er imidlertid representert i fondets styre.

Banksikringsloven gir et omfattende regelverk for å håndtere soliditetssvikt i finansinstitusjoner. Dersom det er grunn til å frykte at banken ikke vil kunne oppfylle soliditetskrav, eller grunn til å frykte tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten, skal ledelsen i banken gi melding til Kredittilsynet og orientere om likviditets- og kapital situasjonen. Kredittilsynet skal klarlegge hvilke tiltak som er nødvendige. Kredittilsynet kan bl.a. kreve utarbeidet revidert statusoppgjør. Dersom et slikt revidert statusoppgjør viser at 75 pst eller mer av aksjekapitalen er tapt, og generalforsamlingen selv ikke treffer vedtak om nedskrivning av aksjekapitalen, kan nedskrivning, kapitalforhøyelse og

185 tegningsvilkårene besluttet av myndighetene. Regelen forhindrer at bankens aksjonærer kan skape en spillsituasjon hvor staten blir tvunget til enten å sette banken under offentlig administrasjon, eller støtte banken uten at eksisterende aksjonærer tar tap.

190 Dersom det må antas at en bank ikke kan dekke sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, og den heller ikke kan sikres tilstrekkelig økonomisk grunnlag for videre forsvarlig drift, kan myndighetene treffe vedtak om at banken settes under offentlig administrasjon. Et slikt vedtak om offentlig administrasjon har fellestrekk med åpning av konkurs, og vil legge til rette for en forsvarlig
195 håndtering av situasjonen, herunder motvirke forskjellsbehandling av bankens kreditorer.

Dersom det skulle oppstå soliditetsproblemer i det norske banksystemet, er norske myndigheter beredt til å sette inn nødvendige tiltak for å sikre soliditeten
200 og tilliten til det norske banksystemet. På begynnelsen av 1990-tallet hadde vi en omfattende bankkrise, der egenkapitalen i de største forretningsbankene gikk tapt som følge av store utlånstap. Den daværende regjeringen gjorde det klart at norske myndigheter ville treffe nødvendige tiltak for å sikre finansiell stabilitet, og dette ble umiddelbart fulgt opp med bevilgninger og andre tiltak. Den
205 norske stat skjøt inn betydelig kapital i bankene for å sikre soliditeten og tilliten til det norske banksystemet. Verken innskyltere eller andre kreditorer i norske banker led tap.

Myndighetenes virkemidler må rettes inn mot å håndtere de konkrete
210 problemene som oppstår. Flere av de tiltakene som er gjennomført eller gjennomføres i andre land, er utformet for å håndtere en situasjon der soliditeten i banksystemet må bedres. Det norske banksystemet har derimot hatt god inntjening og moderate tap. Vi har således ikke en soliditetskrise, slik vi opplever at banksystemet i mange andre land er kommet opp i. Det er den
215 alminnelige tillitssvikten i det internasjonale kredittmarkedet og problemene i det internasjonale interbankmarkedet, som har smittet over på det norske penge- og kredittmarkedet. Disse markedsproblemene må møtes med tiltak som kan bidra til å bedre lånemuligheten for norske banker og likviditetstilførsel fra sentralbanken, slik Regjeringen og Norges Bank har gjort.

220

Tiltakene som Regjeringen annonserte på søndag, og som vil bli fremmet i lånefullmaktsproposisjonen i morgen, innebærer at norske banker får bytte

225 boliglånsobligasjoner med statsobligasjoner som bl.a. kan brukes som sikkerhet
når bankene tar opp lån. Vi vil legge ut nye statsobligasjoner for inntil 350
milliarder kroner for dette formålet. Norges Bank legger samtidig ut fastrentelån
med toårs løpetid særlig rettet inn mot de mindre bankene. Dette tiltaket er blitt
godt mottatt blant aktørene i bankmarkedet.

230 Jeg vil understreke at dette tiltaket ikke innebærer noen form for statsstøtte.
Byttetransaksjonene vil foregå gjennom auksjoner der bankene legger inn bud
på hvor mye de er villig til å betale for å få tilgang på statsobligasjoner i bytte
mot boliglånsobligasjoner for en periode. Dette innebærer at prisen vil reflektere
markedspris, uten noen form for subsidier. Norges Bank vil, på vegne av staten,
235 forestå den operasjonelle gjennomføringen av transaksjonen.

Ved å gi norske banker tilgang til norske statsobligasjoner i bytte mot
obligasjoner med sikkerhet i norske boliglån på forretningsmessige vilkår, gis
bankene mulighet til å ta opp lån med den beste sikkerhet som finnes i det
240 norske markedet. Regjeringen mener dette er et mer treffsikkert og
hensiktsmessig virkemiddel for å lette bankenes finansieringsmuligheter enn en
omfattende direkte garanti for bankenes innlån.

En ubegrenset statsgaranti for bankforpliktelser kan føre til uheldig atferd i
245 enkeltbanker. Dersom nedsiden er sikret, vil bankene få insentiv til å ta
uforholdsmessig stor risiko. Gevinsten, hvis banken overlever, vil de selv
beholde, mens staten må dekke tap hvis banken går overende. En slik ubalanse
mellom økonomisk ansvar og handlefrihet ville bidra til å destabilisere både
finansmarkedene og realøkonomien.

250 En ubegrenset statsgaranti for bankforpliktelser ville derfor måtte ledsages av
omfattende statlige reguleringer og styring av den enkelte banks disposisjoner
for å balansere økonomisk ansvar og handlefrihet. En slik detaljstyring av
bankvesenet er verken samfunnet eller bankene tjent med. Om det skulle oppstå
255 soliditetsproblemer i det norske banksystemet, bør de derfor søkes løst ved at
soliditeten styrkes, slik at banksystemet så snart som mulig kan virke normalt.
Ubegrensede statsgarantier er et svært dramatisk virkemiddel som krever at
bankene ikke kan tillates å virke som normalt. Et så dramatisk virkemiddel ville
også signalisere at myndighetene ikke er i stand til å håndtere
260 soliditetsproblemer direkte, noe som i seg selv kunne skape uro.

Glitnir Bank ASA er en norsk bank, fullt ut underlagt norsk lovgivning og
265 tilsyn. Etter at det islandske tilsynsorganet, FME, 8. oktober tok kontroll over
den islandske morbanken Glitnir Banki hf, fikk Glitnir Bank ASA problemer
med tilførselen av likviditet. Bankenes sikringsfond ga 9. oktober
likviditetsstøtte til Glitnir Bank ASA på inntil 5 mrd. kroner. Formålet med
denne støtten er å legge til rette for et salg.

270 Den norske filialen av Kaupthing Banki Hf innstilte 9. oktober sine betalinger,
og sluttet å honorere innskudd i Norge. Banken fortsatte sin virksomhet i Island
etter at det islandske tilsynsorganet samme dag overtok kontrollen.

Finansdepartementet fattet på denne bakgrunn, i samsvar med råd fra
275 Kredittilsynet, 12. oktober 2008 vedtak om offentlig administrasjon av
Kaupthing Banki Hf i Norge. Vedtaket gjelder alle bankens eiendeler og
forpliktelser i Norge. Vedtaket ble truffet for å legge til rette for en forsvarlig
håndtering av betalingsinnstillingen i filialen, og for å motvirke
forskjellsbehandling av kreditorer i Norge. Kredittilsynet har oppnevnt et
280 administrasjonsstyre.

For å avhjelpe usikkerheten for innskytere i den norske filialen, og bidra til tillit
til banksystemet og tillit til at innskudd i banker i Norge er sikre, ble det ved
kongelig resolusjon 13. oktober 2008 vedtatt at staten garanterer for den
285 andelen av innskuddene i den norske filialen av Kaupthing som er sikret av den
islandske innskuddssikringsordningen, dvs. innskudd opp til motverdien av 20
887 euro. Dette innebærer at innskytere i den norske filialen av Kaupthing vil
kunne få full dekning fra Bankenes sikringsfond og norske myndigheter av
innskudd inntil 2 millioner kroner per innskyter i filialen. Staten vil overta hver
290 enkelt innskyters krav mot Kaupthing Bank og/eller den islandske
innskuddsgarantiordningen for innskuddene opp til motverdien av 20 887 euro
i samme utstrekning som dette dekkes av staten. I tråd med Stortingets
bevilgningsreglement vil jeg så snart som mulig følge opp vedtaket i statsråd
med en proposisjon til Stortinget.

295 Utviklingen det siste året har avdekket svakheter ved virksomhets- og
risikostyringen i finansinstitusjonene, og myndighetene i USA og europeiske
land har erkjent svakheter i finansmarkedsreguleringer. Bl.a. har
lederavlønningssystemene vært utformet på en måte som har gitt ledere
300 insentiver til styre mot egen, kortsiktig fortjeneste på bekostning av det som

aksjonærer og samfunnet ville vært tjent med på lang sikt. Både britiske og amerikanske tiltak den siste tiden stiller betingelser når det gjelder lederavlønningssystemene.

305

Norske myndigheter har lagt vekt på å ha et godt regelverk som omfatter alle finansinstitusjoner og som bidrar til god soliditet i hele finansieringen. Vi har også ett felles tilsyn som dekker hele finansmarkedet. Dette gjør at vi har felles standarder og et konsistent regelverk og tilsyn med ulike typer

310 finansinstitusjoner. Det forhindrer også at risiko flyttes dit tilsynet eller regelverket er svakest.

315

Utviklingen de siste ukene er uttrykk for at det er en grunnleggende ustabilitet i finansmarkedene, som kan utløses når tilliten svikter. Dette innebærer også

meget betydelig usikkerhet om den framtidige utviklingen i disse markedene. Norske myndigheter møter denne usikkerheten ved å føre en forutsigbar og ansvarlig politikk og ved høy beredskap for å møte uventede hendelser.

320

Vi har lagt fram et budsjett som tok høyde for svakere utvikling i internasjonal økonomi. Norges Bank har møtt uforutsett markedsutvikling ved økt tilførsel av likviditet. På søndag la vi fram tiltak som gir et godt grunnlag for at pengemarkedet i Norge kan begynne å fungere igjen og for at bankene skal kunne finansiere seg framover. Norges Bank reduserte i går styringsrenten.

325

Ingen kan imidlertid ha full oversikt over hvilke utfordringer som vil møte oss framover, verken i finansmarkedene eller i realøkonomien.

330

Vi vil holde den aller høyeste beredskap i Finansdepartementet og vil samarbeide nært med Norges Bank og Kredittilsynet. Vi følger nøye med på utviklingen i utlandet og de tiltak som iverksettes i andre land. Vi følger utviklingen i realøkonomien her hjemme nøye. Jeg har full tillit til at Norges Bank vil føre en aktiv likviditets og pengepolitikk som er løpende tilpasset den situasjonen vi er i. Kredittilsynet intensiverer overvåkingen av finanssektoren. Vi har sørget for at handlefriheten i budsjettpolitikken er stor. Vi er beredt til å

335 sette i verk alle nødvendige tiltak for å sikre tilliten til det norske banksystemet og stabiliteten i norsk økonomi. Vi vil legge stor vekt på god kontakt og samarbeid med alle partiene på Stortinget.

Kilde
www.regjeringen.no

URI
<https://www.virksommeord.no/tale/den-internasjonale-finanskrisen>

345

350

355

360

365

370

375