



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2008–2009)

Om lov om Statens finansfond og lov om
Statens obligasjonsfond

Innhold

1	Innledning	5	6	Forslag til lov om Statens finansfond	24
2	Bakgrunn for forslaget	7	6.1	Organisering	24
2.1	Generelt om den økonomiske situasjonen og situasjonen i finansmarkedet	7	6.2	Hvem tiltak skal rettes mot	25
2.2	Situasjonen i norske banker	7	6.3	Plasseringen av Finansfondets midler	25
2.3	Situasjonen i kredittobligasjonsmarkedet	8	6.4	Frivillig deltakelse fra bankene	25
2.4	Tiltak overfor finansnæringen i Norge	8	6.5	Nærmere om utforming av kapitaltilskudd	26
3	Tiltak overfor finansnæringen i andre land	10	6.6	Øvrige vilkår for kapitaltilskudd	29
3.1	Generelt om tiltak i Europa og USA ..	10	6.7	Omfang av tiltak	32
3.2	Om tiltak i enkelte land	11	6.8	Forholdet til Bankenes sikringsfond	33
4	Oversikt over EU/EØS statsstøtteregler	16	7	Forslag til lov om Statens obligasjonsfond	34
4.1	Forbudet mot offentlig støtte	16	8	Endringer i verdipapirhandelloven	36
4.2	EU-kommisjonens håndtering av statsstøtte til finanssektoren	16	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
4.3	Vilkår for godkjenning av krisestøtte til finanssektoren	17	9.1	Lov om Statens finansfond	37
4.4	Offentlig rekapitalisering av grunnleggende solide finansinstitusjoner	17	9.2	Lov om Statens obligasjonsfond	37
4.5	ECBs avkastningsmodell	18	10	Merknader til de enkelte bestemmelser	38
5	Tiltak overfor norske banker for å styrke bankene og øke utlånene til næringsliv og husholdninger	20	10.1	Merknader til lov om Statens finansfond	38
			10.2	Merknader til lov om Statens obligasjonsfond	40
				Forslag til lov om Statens finansfond	41
				Forslag til lov om Statens obligasjonsfond	43



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 35

(2008–2009)

Om lov om Statens finansfond og lov om Statens obligasjonsfond

*Tilråding fra Finansdepartementet av 9. februar 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Finansdepartementet legger med dette fram forslag til midlertidige tiltak for å styrke finansiell stabilitet og for å legge til rette for tilførsel av kreditt til foretak og husholdninger. Departementet foreslår å opprette to fond. Formålet med det ene fondet, Statens finansfond, er å tilby kjernekapital til banker som oppfyller de alminnelige soliditetskravene. Dette vil styrke bankene og sette bankene bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet. Formålet med det andre fondet, Statens obligasjonsfond, er å bidra til økt likviditet i, og kapitaltilgang til, obligasjonsmarkedet gjennom kjøp av andeler av norske utsteders rentebærende instrumenter på kommersielle vilkår. Begge fondene foreslås opprettet ved egen lov.

Statens finansfond foreslås opprettet som et eget rettssubjekt, med et eget styre som oppnevnes av Kongen. Det foreslås lovfestet at styret skal forelegge viktige saker for Finansdepartementet, og at departementet skal ha instruksjonsrett. Det legges opp til at fondet skal kunne tilføre kapital til bankene som kan godkjennes som kjernekapital. En ordning for å tilføre kjernekapital til banker for å styrke bankene og utlån til foretak og husholdninger vil være klassifisert som et statsstøttetiltak. De nærmere detaljene i ordningen må utformes slik at ordningen tilfredsstillende statsstøttereglene i EØS-

avtalen. Vilkårene for kapitaltilskudd må for øvrig utformes slik at de på en balansert måte ivaretar hensynet til at ordningen skal være frivillig, hensynet til at den ikke skal stimulere til uheldig atferd, og hensynet til at den skal ivareta statens økonomiske interesser.

Statens obligasjonsfond foreslås opprettet etter modell av Statens pensjonsfond – Norge, slik at Finansdepartementet forvalter obligasjonsfondet og plasserer det som et separat kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Folketrygdfondet vil få i oppgave å investere i ordinære obligasjonslån utstedt av norske utstedere (kredittobligasjoner) på markedsmessige vilkår. Statlige investeringer på kommersielle vilkår regnes normalt ikke som statsstøtte. Etter en oppbyggingsfase skal fondet gradvis bygges ned. Dette vil skje i takt med at obligasjonene forfaller og ved salg i takt med normalisering av markedssituasjonen. En avvikling vil kunne skje 5-10 år fram i tid.

Etablering av Statens finansfond og Statens obligasjonsfond vil supplere de tiltak som allerede er iverksatt og foreslått av Regjeringen og Norges Bank som følge av finanskrisen, for å stimulere norsk økonomi og bedre bankenes likviditet og muligheter for finansiering. Regjeringen la mandag 26. januar 2009 fram forslag til målrettede end-

ringer i Statsbudsjettet 2009 for å bidra til å redusere virkningen av finanskrisen på sysselsetting og ledighet, jf. St.prp. nr. 37 (2008-2009). Disse forslagene kom i tillegg til et allerede ekspansivt budsjett for 2009 som ble vedtatt av Stortinget sist høst. Videre har Norges Bank redusert styringsrenten med til sammen 3,25 prosentpoeng siden september 2008, til 2,5 prosent i dag. Finansdepartementet etablerte i oktober i fjor en adgang for bankene til å bytte til seg statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett, noe som isolert sett letter bankenes tilgang til finansiering. Norges Bank har det siste året tilført langt mer likviditet til bankene enn vanlig, samtidig som låneadgangen og løpetiden til lånene er blitt utvidet.

I kapittel 2 gis det en nærmere redegjørelse for den økonomiske situasjonen og de tiltak Regjeringen og Norges Bank har iverksatt for å dempe utslagene av finanskrisen på norsk økonomi. I kapittel 3 omtales tiltak rettet mot finansnæringen i enkelte andre land. I kapittel 4 redegjøres det for regelverket om statsstøtte, som det må tas hensyn

til ved utformingen av denne type tiltak. Behovet for tiltak og utformingen av disse drøftes i kapittel 5. Forslag til lov om Statens finansfond presenteres i kapittel 6, og forslag til lov om Statens obligasjonsfond presenteres i kapittel 7. Departementet foreslår også en endring i verdipapirhandelloven, slik at det foreslåtte Statens finansfond ikke omfattes av reglene om tilbudsplikt. Dette omtales i kapittel 8. I kapittel 9 redegjøres det for administrative og økonomiske konsekvenser, mens merknader til de enkelte foreslåtte bestemmelsene er gitt i kapittel 10.

Departementet har under forberedelsen av lovforslaget mottatt forslag og kommentarer fra Norges Bank og Kredittilsynet. For å kunne legge fram forslag til tiltak raskt, og for å kunne holde forslagene unntatt offentlighet inntil framleggelse, har det ikke vært gjennomført høring av forslagene utover en begrenset kontakt med representanter for Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge samt med representanter for Folketrygdfondet.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Generelt om den økonomiske situasjonen og situasjonen i finansmarkedet

De internasjonale finansmarkedene har vært preget av uro siden sommeren 2007. Flere banker og finansinstitusjoner har måttet bokføre store tap på verdipapirer og utlån. Spredningen av nye, kompliserte finansielle instrumenter gjorde det vanskelig å gjennomskue hvem som var eksponert mot tap, og tilliten banker og finansinstitusjoner imellom ble derfor kraftig svekket. Uroen gikk inn i en mer alvorlig fase i midten av september 2008, da den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk konkurs. Kredittflyten i penge- og kredittmarkedene ble da sterkt svekket, og mange banker fikk problemer med å refinansiere sine innlån. For flere finansinstitusjoner, både i USA og Europa, har problemene vært så store at myndighetene har måttet iverksette omfattende redningsoperasjoner for å sikre videre drift.

Rentepåslagene i pengemarkedene internasjonalt har steget markert. Det har også blitt dyrere å skaffe langsiktig finansiering både for banker og andre typer foretak. Aksjekursene har falt markert, og svingningene i aksje-, rente- og valutamarkedet har økt kraftig.

Den internasjonale finanskrisen har gitt kraftige utslag i finansmarkedene også i Norge. Rentepåslagene i det norske penge- og kredittmarkedet har økt markert, og aksje- og valutamarkedet har vært preget av stor usikkerhet. Banker i Norge har fått økte finansieringskostnader og tap på verdipapirer. Norges Bank og Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak for å bedre tilgangen på finansiering til bankene.

I flere andre land har myndighetene iverksatt omfattende tiltak for å stabilisere finansmarkedene og dempe utslagene av finanskrisen på realøkonomien, jf. nærmere omtale i kapittel 3 nedenfor.

Det har også vært påpekt mangelfull regulering og manglende overgripende tilsyn med finansmarkedet i viktige land, og det er tatt initiativ til internasjonalt samarbeid for å styrke regelverk og tilsyn.

Etter flere år med sterk vekst har store vanskeligheter i finansmarkedene bidratt til et kraftig øko-

nomisk tilbakeslag og en kraftig forverring av utsiktene for internasjonal økonomi. Til tross for kraftige pengepolitiske og finanspolitiske tiltak i mange land, ser det nå ut til at 2009 kan gi det kraftigste tilbakeslaget for OECD-området siden 2. verdenskrig. IMF la 19. januar 2009 fram anslag som innebærer et fall i BNP hos Norges handelspartnere på 1,5 prosent i 2009, mot en vekst på henholdsvis 1,5 prosent og 3,3 prosent i 2007 og 2008. Også i framvoksende økonomier som Kina og India ligger det an til en betydelig nedgang i veksttakten fra 2008 til 2009.

Også i norsk økonomi skjedde det en rask avdempning gjennom 2008. For 2009 ventes nå nullvekst i BNP for Fastlands-Norge og nedgang i sysselsettingen. Både pengepolitikken og finanspolitikken har en svært ekspansiv innretning, som vil bidra til at veksten kan ta seg opp gjennom året. Utsiktene er imidlertid uvanlig usikre, og en svakere utvikling kan ikke utelukkes.

Det vises til nærmere beskrivelse av utviklingen i finansmarkedene og utsiktene for norsk og internasjonal økonomi i St.prp. nr. 37 (2008-2009) kapittel 2.

2.2 Situasjonen i norske banker

Norske banker har de siste årene hatt gode resultater. Dette kan i hovedsak forklares med høy volumvekst på utlån og svært lave utlånstap. Bankenes rentemargin, dvs. differansen mellom gjennomsnittlig utlånsrente og gjennomsnittlig innlånsrente, har på den annen side gått ned i denne perioden.

I de første tre kvartalene i 2008 hadde bankene samlet et resultat før skatt på om lag 18 mrd. kroner. Resultatet er om lag 2 mrd. kroner lavere enn resultatet i samme periode i 2007, og resultatnedgangen skyldes i stor grad tap på verdipapirer. Bankenes resultater for 4. kvartal offentliggjøres vanligvis i februar. Basert bl.a. på utviklingen i verdipapirmarkedene i 4. kvartal og utviklingen i realøkonomien, antar departementet at 4. kvartal 2008 vil representere et markant omslag i retning av lavere resultater og økte utlånstap for bankene.

På bakgrunn av omslaget i den økonomiske utviklingen internasjonalt og i Norge, ventes det økte utlånstap og en svakere utvikling i bankenes resultater framover.

2.3 Situasjonen i kredittobligasjonsmarkedet

Kredittobligasjonsmarkedet er i betydelig grad preget av finanskrisen, med lav likviditet og høye risikopåslag. Selv om det i det siste er enkelte tegn til en viss bedring, er dette markedets evne til å formidle kreditt fortsatt vesentlig redusert. Det er fortsatt stor usikkerhet om utsiktene for økonomien og finansmarkedene. Statlige kjøp av kredittobligasjoner gjennom Statens obligasjonsfond kan bidra til et mer likvid og velfungerende marked for slike verdipapirer. Etableringen av fondet kan også ha en forebyggende funksjon overfor større uro og svekket markedslikviditet framover.

Samlet beholdning utestående obligasjonslån i det norske markedet er på om lag 760 mrd. kroner, hvorav om lag 180 mrd. kroner forfaller i 2009. Banker og andre finansforetak er de to største sektorene med 504 mrd. kroner i utestående lån og 110 mrd. kroner i forfall i 2009. Bankenes finansiering i de utenlandske rentemarkedene har vært noe større enn finansieringen i det norske rentemarkedet. Norske ikke-finansielle foretak hadde ved utgangen av november i fjor 273 mrd. kroner utestående i norske og utenlandske sertifikat- og obligasjonsmarkeder. Fram til utløpet av 2009 forfaller 45 mrd. kroner av gjelden i det norske markedet og 9 mrd. kroner av gjelden i det utenlandske markedet. Forfallene er i hovedsak i norske kroner, amerikanske dollar og euro. Dette gir et utgangspunkt for å vurdere foretakenes refinansieringsbehov inneværende år.

Det er større usikkerhet rundt omfanget av den øvrige foretakssektorens finansiering gjennom utenlandske obligasjonsmarkeder. Det samlede behovet kan også være påvirket av at enkelte bedrifter som normalt ville hentet finansiering i norske og utenlandske banker, nå vil eller må søke finansiering i obligasjonsmarkedene.

2.4 Tiltak overfor finansnæringen i Norge

Norske myndigheter har iverksatt en rekke tiltak for å bedre likviditetssituasjonen og tilgangen på finansiering for bankene.

Gjennom høsten 2008 reduserte Norges Bank styringsrenten med til sammen 2,75 prosentpoeng, til 3 prosent. Den 4. februar i år satte Norges Bank ned renten med ytterligere 0,5 prosentpoeng, til 2,5 prosent. Norges Bank har varslet at renten vil bli satt ytterligere ned.

Norges Bank har videre tilført langt mer likviditet til bankene enn vanlig, bl.a. gjennom såkalte fastrentelån (F-lån). Norges Bank har også utvidet løpetiden på slike lån, og kravene til bankenes sikkerhetsstillelse er blitt lempeligere. Norges Bank har videre tilført likviditet i form av dollar til banksystemet, og det er inngått valutabytteavtaler med banker der norske kroner er blitt gitt i lån mot sikkerhet i bankenes beholdninger av dollar og euro. For å sikre tilgangen på tilstrekkelig dollarlikviditet har Norges Bank, i likhet med flere andre sentralbanker, inngått avtale om kredittlinje med den amerikanske sentralbanken.

Finansdepartementet har etablert en bytteordning der bankene får låne statspapirer av staten i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett. Ordningen har en samlet ramme på 350 mrd. kroner for årene 2008 og 2009, jf. Stortingets vedtak 24. oktober på bakgrunn av St.prp. nr. 5 (2008-2009). Ordningen gir bankene mulighet til å stille statspapirene som sikkerhet for nye lån eller selge dem for å bedre sine utlånsmuligheter.

Myndighetene har løpende justert vilkårene for bytteordningen, slik at flest mulig banker skal kunne delta. Ordningen er blant annet utvidet slik at også obligasjoner med fortrinnsrett i næringslån og kommunelån kan godtas, i tillegg til obligasjoner med fortrinnsrett i pantesikrede boliglån. Videre er det åpnet for at bankene kan delta i ordningen gjennom bankeide kredittforetak.

Det er også gitt adgang til at bankene kan benytte obligasjoner utstedt i enkelte utenlandske valutaer når disse har sitt grunnlag i lån med sikkerhet i norske boliger og næringseiendom.

Kravet om sikkerhetspåfylling i løpetiden til bytteavtalene er, under visse forutsetninger, frafalt. Dette har bidratt til at noen banker med begrensende vilkår i sine innlånsavtaler likevel kan delta i bytteordningen.

Det har tatt noe tid for bankene å få på plass alle praktiske enkeltheter for å kunne delta i ordningen. Deltakelsen må ellers ses i sammenheng med hvor stort behov den enkelte bank har, og hvilke andre finansieringsmuligheter som foreligger til enhver tid.

Første auksjon ble gjennomført 24. november 2008. Fram til begynnelsen av februar 2009 har bankene byttet til seg statspapirer med pålydende beløp for til sammen 72 mrd. kroner.

Norske pengemarkedsrenter har falt betydelig siden bankpakken ble offentliggjort 12. oktober 2008. Fallet i pengemarkedsrentene skyldes både reduserte styringsrenter og forventninger om ytterligere reduksjoner i styringsrenten, og at påslagene mellom styringsrenten og pengemarkedsrenten har gått ned. Bankenes tilgang til langsiktig finansiering er bedret som følge av ordningen. Situasjonen er imidlertid ikke fullt normalisert.

I St.prp. nr. 5 (2008-2009) om fullmakt til å ta opp statslån o.a., og utlån av statspapir med trygd i eller bytte med obligasjoner med fortrinnsrett står det blant annet at bytteordningen kan ha en løpetid på inntil 3 år. Finansdepartementet vil på bakgrunn av råd fra Norges Bank 22. desember 2008, foreslå utvidet avtaleperioden i bytteordningen. Løpetiden i avtalene mellom staten og deltakerne foreslås utvidet til inntil fem år i 2009. Dette gir bankene større sikkerhet for langsiktig finansiering og mulighet for å spre avtalene og forfall på avtalene over flere perioder.

Staten ved Nærings- og handelsdepartementet inngikk 26. november 2008 avtale med Eksportfinans ASA om innlån fra staten for å sikre fortsatt tilbud om eksportfinansiering, for å trygge arbeidsplasser i viktige norske eksportbedrifter. Staten skal i en periode på to år gi lån til Eksportfinans

som skal benyttes til å finansiere nye eksportkreditter som kvalifiserer for såkalt CIRR-finansiering. Det vises til omtale i St.prp. nr. 32 (2008-2009). Avtalen ble godkjent i Stortinget 19. desember 2008, i Eksportfinans' ekstraordinære generalforsamling 29. januar 2009 og av ESA 30. januar 2009.

Regjeringen har videre foreslått å utvide rammene både for den alminnelige garantiordningen for GIEK og rammene for GIEKs byggelånsgarantier, jf. St.prp. nr. 10 (2008-2009). Tiltakene vil kunne bidra til å sikre eksportbedriftene kontrakter og øke investeringene, særlig i små og mellomstore bedrifter. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 13. november 2008.

I tiltakspakken som ble presentert 26. januar 2009, jf. St.prp. nr. 37 (2008-2009), ble Innovasjon Norges låne- og garantirammer foreslått økt med 880 millioner kroner. Det ble videre foreslått at selskapet i tillegg får 470 millioner kroner i økte tilskudd. Formålet med tiltaket er å gjøre det mulig for Innovasjon Norge å gi støtte til store bedrifter og store prosjekter i større grad enn i dag.

Regjeringen har også foreslått at egenkapitalen i Kommunalbanken økes med 300 millioner kroner, jf. St.prp. nr. 18 (2008-2009). Formålet med forslaget er å bedre kommunenes tilgang på lån. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 15. desember 2008.

3 Tiltak overfor finansnæringen i andre land

3.1 Generelt om tiltak i Europa og USA

Europeiske og amerikanske myndigheter har siden tidlig høsten 2008 iverksatt en rekke tiltak og programmer rettet inn mot krisen i finansmarkedene. Mens de første tiltakene hovedsaklig var rettet mot mangelen på likviditet blant banker og andre finansinstitusjoner, har flere land etter hvert annonsert og satt i verk tiltak med formål å styrke soliditeten til finansinstitusjonene.

Tilførsel av likviditet fra sentralbankene, lettelse i finansinstitusjonenes lånevilkår og krav til sikkerhet samt statlige innskudds- og gjeldsgarantier, er gitt i flere land siden september i fjor. Gjeldsgarantiene omfatter hovedsakelig mellomlangsigtig gjeld med løpetid på opptil fem år, og er oftest gyldige i ett år. Utformingen av garantiene varierer, men myndighetene har i de fleste land fastsatt tak på garantiordningenes størrelse. Med noen unntak er gjeldsgarantiordningene i Europa hjemlet i lov eller andre politiske vedtak.

Laveste tillatte nivå på garanti for bankinnskudd i EU ble i høst hevet fra 20 000 euro til 50 000 euro. Det er vedtatt at beløpsgrensen etter hvert skal heves ytterligere til 100 000 euro, og at denne grensen skal fullharmoniseres. To land, Irland og Danmark, har stilt fulle garantier for alle innskudd i banker som deltar i egen sikringsordning, mens flere myndigheter har gitt politiske erklæringer om at alle innskudd er trygge. Av de europeiske land med et allerede høyt innskuddsgarantibeløp, har flere økt garantien ut over EUs minstekrav. I USA er innskuddsgarantibeløpet midlertidig fram til 31. desember 2009 hevet fra 100 000 dollar til 250 000 dollar pr. kunde pr. bank.

I et møte i G7-gruppen 10. oktober 2008 var det enighet om at situasjonen i finansmarkedene krevde raske og ekstraordinære tiltak, og at alle tilgjengelige midler måtte tas i bruk for å støtte viktige finansinstitusjoner. Lederne i G7-landene lovet å ta nødvendige skritt for å sikre banker og andre finansinstitusjoner tilgang til likvide midler og finansiering samt legge til rette for at institusjonene kan tiltrekke seg kapital fra offentlige så vel som private kilder.

Landene i Eurosonen og Storbritannia ble 12. oktober 2008 enige om en felles tilnærming til hjelpetiltak overfor vanskeligstilte finansinstitusjoner. Den 15. oktober 2008 sluttet de øvrige EU-landene seg til handlingsplanen, som blant annet la opp til tilførsel av kjernekapital i form av preferanseaksjer. For å få tilgang til statlig kapitaltilførsel ble det lagt vekt på at finansinstitusjonene må akseptere visse restriksjoner og vilkår. EU-regjeringene ble også enige om å stille statlige garantier for utstedelse av ny mellomlangsigtig gjeld med inntil fem års løpetid.

Kapitaltilførselsprogrammene som til nå er etablert i Europa varierer betydelig mellom landene. Kapitalstøtten er stort sett tilgjengelig for alle kredittinstitusjoner med virksomhet i programmenes hjemland, men tiltakenes størrelse, vilkår for deltakelse og instrumentbruk er forskjellig. Når det gjelder vilkår for deltakelse, inneholder disse ofte begrensninger på lederavlønning og utbytte- og bonusutbetalinger, for eksempel:

- Franske banker som tar del i det statlige oppkøpsprogrammet må godta særskilte godtgjøringsregler, og innføre tak på bonusutbetalinger og sluttpakker.
- I avtalen mellom tyske Commerzbank og myndighetene er det ikke adgang til utbytteutbetalinger til vanlige aksjonærer i 2008 eller 2009, og det er dessuten et tak på lederavlønning på 500 000 euro.
- I Storbritannia er bankene pålagt begrensninger på lederavlønning, og det ikke adgang til utbytteutbetalinger så lenge staten har preferanseaksjer i bankene.
- Banker som mottar kapital fra den amerikanske staten må ha godkjennelse fra Finansdepartementet for å øke utbyttet til vanlige aksjonærer, i tillegg til at det er lagt visse restriksjoner på ledergodtgjørelsene.

Videre stilles det ofte opp et vilkår om plikt til opprettholdelse av utlånspraksis samt bestemmelser om statlig styringsrett i institusjonene. I noen land stilles det også krav til kapitaldekning og sammensetning av institusjonenes ansvarlige kapital. Tilførselen av kapital foretas av spesialopprettede

offentlige fond eller selskap gjennom kjøp av preferanseaksjer eller vanlige aksjer, eller ved deltakelse i emisjoner.

I flere land har myndighetene satt vilkår for deltakelse i statlige oppkapitaliseringsprogrammer. Vilkårene inneholder ulike begrensninger på lederavlønning, bonusutbetalinger, sluttvederlag mv. Dette gjelder både i Frankrike, Tyskland, Storbritannia og USA.

3.2 Om tiltak i enkelte land

I det følgende gis det en oversikt over de viktigste tiltakene som er iverksatt for å motvirke finanskrisen i USA, Storbritannia, Sverige og Danmark.

USA

I september 2008 opprettet det amerikanske finansdepartementet et midlertidig garantiprogram for pengemarkedsfond. Departementet garanterer gjennom programmet prisen på fondsandelene i alle offentlig tilbudte pengemarkedsfond som søker om deltakelse og som betaler en avgift.

Den 3. oktober 2008 vedtok den amerikanske kongressen en finansiell redningspakke, The Emergency Economic Stabilisation Act, på 700 mrd. dollar. Pakken inkluderte blant annet et program for føderalt oppkjøp av vanskelig omsettelige verdipapirer, The Troubled Asset Relief Program (TARP). Kort tid senere ble det imidlertid klart at myndighetene ville kjøpe preferanseaksjer direkte i bankene, framfor å kjøpe opp deler av bankenes verdipapirporteføljer.

Preferanseaksjene har ikke stemmerett, men gir rente på fem prosent per år de første fem årene, og deretter ni prosent per år. Bankene kan innløse staten i løpet av de første tre årene, men bare med inntekter fra utstedelse av aksjer som øker bankenes egenkapital. Etter tre år kan statens preferanseaksjer innløses til pålydende verdi.

Sammen med preferanseaksjene får det amerikanske finansdepartementet opsjoner på kjøp av ordinære aksjer. Samlet markedsverdi på aksjene skal tilsvare 15 prosent av beløpet myndighetene har tilført børsnoterte banker, og fem prosent av beløp tilført andre banker. Utøvelsesprisen (strike price) på opsjonene fastsettes ut fra markedsprisen på bankens ordinære aksjer på det tidspunkt den offentlige kapitaltilførselen ble gjort kjent. For banker som innen utgangen av 2009 gjennomfører en emisjon som hever egenkapitalen med like mye som myndighetene har tilført gjennom preferanseaksjer, vil antallet ordinære aksjer som ligger til

grunn for opsjonene halveres. Denne mekanismen gir bankene sterkt insentiv til å erstatte offentlig kapital med privat kapital så tidlig som mulig.

Planene om kapitaltilskudd ble lagt fram 14. oktober 2008, og ordningens rammebeløp på 250 mrd. dollar ble hentet fra den opprinnelige pakken på 700 mrd. Bankene som mottar kapital fra myndighetene underlegges visse restriksjoner for blant annet utbetaling av utbytte og lederavlønning. Bankene kan ikke øke utbytteutbetalingene til vanlige aksjer de tre første årene etter tilskuddet uten det amerikanske finansdepartementets samtykke. Etter tre år kan utbytte per vanlig aksje øke med opptil tre prosent per år uten at banken må innhente myndighetenes tillatelse. I tillegg kan ikke nye tilbakekjøp av aksjer, utenom myndighetenes preferanseaksjer, gjennomføres uten godkjenning.

En annen betingelse for tilførsel av offentlig preferansekapital er at godtgjørelser til bankens ledelse skal være utformet i samsvar med bestemmelsene i kriseloven av 3. oktober 2008. Dette innebærer blant annet at avlønningsprogrammer som gir ledelsen insentiver til å ta stor eller unødvendig risiko må legges ned så lenge staten har kapital i banken. Det er heller ikke adgang til å utbetale sluttvederlag til tidligere ledere.

I løpet av høsten 2008 har amerikanske myndigheter tilført kapital og gitt garantier til flere enkeltinstitusjoner. Boliglånsbankene Fannie Mae og Freddie Mac fikk nødhjelp i juli, og ble overtatt av myndighetene i september. Forsikringsselskapet AIG har mottatt hjelp i flere omganger, først ved at den amerikanske sentralbankens New York-filial i september tilførte selskapet kapital mot en eierandel på nær 80 prosent. I oktober og november fikk selskapet ytterligere hjelp fra sentralbanken og fra den føderale redningspakken. Citigroup fikk i november tilført ny kapital, i tillegg til garantier på usikrede lån på om lag 300 mrd. dollar.

I slutten av november 2008 presenterte myndighetene nye tiltak med en kostnadsramme på 800 mrd. dollar. Den amerikanske sentralbanken skal kjøpe boliglånsrelatert gjeld for inntil 600 mrd. dollar, hvorav 100 mrd. skal benyttes til kjøp av direkte forpliktelser i statsstøttede institusjoner som Fannie Mae, Freddie Mac og Ginnie Mae. 500 mrd. dollar skal benyttes til kjøp av verdipapirserte boliglån utstedt av de samme institusjonene. Videre skal sentralbankens New York-filial tilby 200 mrd. dollar i lån mot pantsikrede verdipapirer med AAA-rating.

Kongressen behandler nå en ny omfattende tiltakspakke for å stimulere USAs økonomi. Representantenes hus har vedtatt tiltak som samlet er i

størrelsesorden 820 mrd dollar, og flertall i Senatet ble fredag 6. februar enige om tiltak med om lag samme ramme. Det er imidlertid forskjell i sammensetningen av tiltakene, og det gjenstår å nå enighet mellom Senatet og Representantenes hus om utformingen av tiltakene.

Storbritannia

Britiske myndigheter iverksatte 8. oktober 2008 en samlet tiltakspakke overfor finansinstitusjoner bestående av én eksisterende ordning og to nye ordninger: The Special Liquidity Scheme (SLS) ga bankene tilgang til 200 mrd. pund i kortsiktig kreditt i sentralbanken, The 2008 Credit Guarantee Scheme (CGS) ga bankene tilgang til garantier for langsiktige innlån, mens The Bank Recapitalisation Fund (BRF) gjorde opptil 50 mrd. pund tilgjengelig for oppkapitalisering av bankene. I tillegg ble en permanent ordning for lån av statspapirer mot avgift og en bred klasse av sikkerheter, The Discount Window Facility (DWF), etablert av sentralbanken.

Den 15. desember 2008 ble pakken justert med endring av avgift for deltakelse og av hvilke valutaer bankene kan utstede lån i. I tillegg ble pakkens løpetid forlenget fra tre til fem og et halvt år. Etableringen og endringen av pakken er godkjent av EU-kommisjonen.

SLS-ordningen ble etablert i april 2008, og innebærer at banker kan bytte pantesikrede og andre verdipapirer av høy kvalitet i britiske statssertifikater for opptil 200 mrd. pund. Formålet er å bedre bankenes likviditetssituasjon ved at sentralbanken kan ta i mot verdipapirer som er vanskelige å omsette i markedet. Ansvar for verditap på de innbyttede verdipapirene forblir hos bankene, og statssertifikatene må etter hvert byttes tilbake. Ordningen ble, etter planen, lukket for nye verdipapirbytter 30. januar i år, men forblir aktiv i tre år etter dette. Ordningen administreres av Bank of England.

Adgang til å utstede lån under CGS-ordningen (gjeldsgarantiordningen) er blant annet betinget av at bankene tilfredsstillende visse kapitalkrav. The Financial Services Authority (FSA) har fastsatt at deltakende finansinstitusjoner må ha «Tier 1»-kapital (kjernekapital) på minst åtte prosent, og såkalt «core Tier 1»-kapital (ren kjernekapital) på minst seks prosent. I tillegg må bankenes kjernekapitaldekning ikke falle under fire prosent i individuelt utformede stresstester. Ordningen administreres av The Debt Management Office, som er underlagt det britiske finansdepartementet.

Flere banker er kvalifiserte for deltakelse i gjeldsgarantiordningen, og flere er i en søknadsprosess. Overfor markedet er det viktig for bankene å stå på listen over kvalifiserte institusjoner, og The Financial Services Authority (det britiske kredittilsynet) har derfor framholdt at listen etter hvert trolig vil omfatte de aller fleste britiske banker.

Tilførsel av kapital gjennom BRF-ordningen skjer enten gjennom utstedelse av preferanseaksjer eller ordinære aksjer, eller gjennom en kombinasjon av disse. Fondet inngår individuelle avtaler med hver enkelt bank. Vilårene for den statlige kapitaltilførselen er blant annet knyttet til godtgjørelse for den risiko staten tar ved å gå inn i bankene, og bankenes praksis for lønns- og bonusutbetalinger. Dessuten må bankene forplikte seg til å yte lån til husholdningene og til mindre bedrifter. De statlige eierandelene administreres av UK Financial Investments Limited, et nyopprettet statlig selskap. Selskapet er etablert for å sikre en viss avstand mellom myndighetene og forvaltningen av investeringene, og for å sikre at oppkapitaliseringene skjer på forretningsmessige vilkår.

Tiltakene har siden oktober i fjor vesentlig bedret kapitaldekningen til de største britiske bankene, og staten er nå majoritetsaksjonær i flere banker.

Den 19. januar 2009 ble tiltakspakken utvidet betydelig med nye ordninger for blant annet verdipapiroppkjøp og garantier. For å sikre at bankene har tilgang på mellomlange lån også etter at SLS-ordningen lukkes, annonserte Bank of England at den vil utvide den maksimale løpetiden på statspapirlån gjennom DWF-ordningen. Mot en avgift og en bred klasse av sikkerheter, kan banker fra 30. januar låne statssertifikater med løpetid på opptil ett år (mot tidligere 30 dager).

Bank of England meldte også at et program for oppkjøp av verdipapir vil bli etablert fra februar måned. Gjennom et særskilt fond skal sentralbanken kjøpe papirer for, i første omgang, inntil 50 mrd. pund, inkludert foretaksobligasjoner og -sertifikater, syndikerte lån og enkelte typer pantesikrede verdipapirer.

Videre annonserte myndighetene at det vil komme en ny garantiordning for pantesikrede verdipapirer i april. Banker som er kvalifiserte til å delta i CGS-ordningen kan også delta i den nye ordningen for verdipapir. I samråd med utstedere og investorer vil myndighetene tilby fullstendig eller delvis garanti for papirer med AAA-rating, inkludert boliglånspapirer og verdipapirisert foretaks- og forbruksgjeld. I tillegg ble det kjent 19. januar at tidsrommet for adgang til utstedelse av nye innlån

under CGS-ordningen blir utvidet fra 9. april 2009 til 31. desember 2009.

De britiske bankene har siden krisen på finansmarkedene oppstod opprettholdt sin utlånsvirksomhet. Krisen har imidlertid fjernet «non-bank»-utlånsmarkedet, som stod for en betydelig andel av de samlede utlånene før krisen. Britiske myndigheter har signalisert at det ikke er aktuelt med tiltak for å få tilbake «non-bank»-ene, men at nye tiltak overfor bankene med formål å opprettholde det tidligere samlede utlånsnivået kan bli nødvendige. Siden stans i utlånsvirksomheten, som reduserer balansen, er et alternativ for banker som søker å heve kapitaldekningen, må tiltak uansett rettes inn mot å stimulere utlånsvirksomheten.

En ny forsikringsordning, The Government Asset Protection Scheme, ble også annonsert 19. januar 2009, og innebærer at staten mot en avgift vil påta seg å sikre bankene mot tap i sine verdipapirporteføljer. Forsikringen har som formål å styrke utlånsevnen gjennom å bidra til redusert usikkerhet om verdien av bankenes eiendeler samt bedre institusjonenes evne til å tåle tap. Det er de eiendeler som er mest utsatt under de rådende økonomiske og finansielle forhold som særlig er ment omfattet av ordningen, blant annet strukturerte kredittpapirer, enkelte typer pantesikrede verdipapirer og porteføljer av eiendoms lån. Bankene må selv først dekke en del av tapet, i tillegg til ytterligere ti prosent av tapet utover minstebeløpet. Nærmere detaljer om ordningen vil bli presentert i slutten av februar.

Den nasjonaliserte banken Northern Rocks strategi om balansereduksjon skal dessuten reverseres. Dette antas å bidra til at totalt utlånsvolum økes.

Innskuddsgarantiordningen i Storbritannia ble i begynnelsen av oktober 2008 utvidet ved at det garanterte innskuddsbeløpet ble hevet fra 35 000 til 50 000 pund.

Sverige

Svenske myndigheter la 20. oktober 2008 fram en stabiliseringsplan for det finansielle systemet som omfatter banker og «bostadsinstitutt». I likhet med den britiske tiltakspakken består den svenske planen av tre hovedelementer: En kredittfasilitet i Riksbanken for å lette bankenes utlån til bedrifter, et garantiprogram for bankenes mellomlangsigtede innlån med ramme på 1 500 mrd. svenske kroner, og et statlig stabilitetsfond på 15 mrd. svenske kroner for eventuelle kapitalinnskudd ved framtidige soliditetsproblemer. Ordningen for kortsiktig likviditet administreres av den svenske sentralbanken,

Riksbanken, mens garantiprogrammet og stabilitetsfondet administreres av Riksgäldskontoret. Tiltakene er rettet inn mot banker og «bostadsinstitutt» med sete eller virksomhet i Sverige.

Kredittfasiliteten i Riksbanken har som formål å lette ikke-finansielle foretaks tilgang på likviditet. Banker som kjøper sertifikater med løpetid opptil ett år fra ikke-finansielle foretak kan stille disse som sikkerhet for lån i sentralbanken. Sentralbanklånene fordeles i auksjoner med en minimumsrente fastsatt som et påslag på pengemarkedsrenten.

Gjennom garantiprogrammet skal de institusjoner som deltar få en statsgaranti for refinansiering av forefallende lån med opprinnelig løpetid mellom 90 dager og fem år mot å betale en garantiavgift. Prisen på garantien skal settes mellom dagens markedspris på finansieringen, og en teoretisk «normal» markedspris. I tillegg skal prisene risikodifferensieres basert på den enkelte institusjons kreditt rating (for de institusjoner som ikke har slik rating benyttes en sjablonmetode).

Både garantiprogrammet og eventuelle kapitaltilskudd gjennom stabilitetsfondet inneholder vilkår for deltakelse som blant annet omfatter markedsføring av garantien, lederlønninger, bonusprogrammer, sluttpakker og styregodtgjørelse. For de fem personer i banken med høyest samlet godtgjørelse gjelder følgende restriksjoner: Fast lønn kan ikke overstige det som var avtalt før 20. oktober 2008, tidligere opptjente eller nye bonuser og/eller opsjoner kan ikke utbetales i avtaleperioden, og eventuelle sluttpakker skal utformes ut fra regler som gjelder for ledergodtgjørelser i selskaper med statlig eierskap.

I tillegg inneholder standardavtalen for deltakelse i garantiprogrammet begrensninger i institusjonenes balansevekst. Rammen for høyest tillatte prosentvise vekst er fastsatt til det høyeste av (1) nominell BNP-vekst i Sverige foregående år, (2) gjennomsnittlig vekst i svenske kredittinstitusjoners balanse for 1987-2007, og (3) gjennomsnittlig vekst i banksektoren i EU siste seks måneder.

Den 29. januar 2009 meddelte imidlertid det svenske finansdepartementet at bestemmelsen om begrenset balansevekst bortfaller, for å gjøre det mer attraktivt å delta i støttepakken.

Nordeas toppsjef, sammen med Nordeas sjefer i Sverige, Finland, Danmark og Norge, annonserte 30. januar at de avstår fra bonusutbetalinger fram til 1. mai i år, og at deres godtgjørelser for øvrig ikke skal øke i 2009. I uttalelsen ble det videre vist til det statlige garantiprogrammet for bankene og begrensningene på blant annet bonuser, og det ble gjort klart at det ikke var bonusrestriksjonene som

gjorde at bankene ikke ville delta i programmet. Garantiprogrammets første periode utløper i mai, og korresponderer dermed med direktørens bonusløfte.

Garantiprogrammet har så langt kun hatt én deltakende institusjon av betydning, Swedbank. Prisen på garantiene og vilkårene for øvrig er av flere banker trukket fram som grunnlag for å avstå fra deltakelse. Restriksjonene på bonusprogram og balansevekst har vært særlig kontroversielle i denne sammenheng. I tillegg er det framholdt at innlån under garantien ikke har blitt så billige som forventet. En statsgaranti skulle tilsi at bankene ville oppnå samme vilkår som for statsgjeld, men dette har ikke skjedd.

Det svenske garantiprogrammet skal sikre deltakernes kreditorer mot tap om institusjonene blir insolvente, men utgjør ingen garanti mot insolvens. For å håndtere eventuelle solvensproblemer i finansinstitusjonene har den svenske staten opprettet et stabilitetsfond. I første omgang er det bevilget 15 mrd. svenske kroner til dette. Garantiprogrammet og stabilitetsfondet er hjemlet i ny lov («lag om statlig stöd til kreditinstitut»).

De svenske bankenes (ordinære) sikringsfond utgjør i dag 18 mrd. svenske kroner. Det er fra myndighetenes side et uttalt mål at banksikringsfondet og det nye stabilitetsfondet til sammen skal utgjøre 2,5 prosent av svensk BNP innen 15 år. Stabilitetsfondsoppbyggingen skal skje ved at alle svenske kredittinstitusjoner ilegges en særskilt risikodifferensiert avgift. Avgiften vil ikke bli ilagt før markedssituasjonen er normalisert.

Riksgälden er gitt oppgaven som myndighet til å vedta kapitalinnskudd, gjennom egen forordning. Dersom det blir aktuelt med kapitalinnskudd, skal dette i første rekke skje gjennom preferanseaksjer. Det kan også i visse situasjoner bli foretatt tvangsinnløsning i systemviktige institusjoner. Selv om forordningen og ovennevnte lov åpner for at Riksgälden kan gi kapitaltilskudd også til solvente institusjoner, innebærer delegeringen i praksis at Riksgäldens myndighet er begrenset til systemviktige institusjoner i krise. For å gi kapitaltilskudd til grunnleggende solide institusjoner er det nødvendig med et «regeringsbeslut».

Den 11. desember 2008 besluttet Finansinspektionen (det svenske kredittilsynet) at en større andel hybridkapital kan tas inn i beregningen av finansinstitusjonenes kapitaldekning. Det tillates nå inntil 30 prosent hybridkapital innenfor kjernekapitalen.

Det statlige innskuddsgarantibeløpet ble i Sverige hevet fra 250 000 til 500 000 kroner i begynnelsen av oktober i fjor.

Den 3. februar 2009 varslet den svenske regjeringen at en ny tiltakspakke med totalramme på 50 mrd. svenske kroner med formål å bedre bankenes kapitaldekning vil bli lagt fram 10. februar. Pakken finansieres gjennom stabilitetsfondet som ble etablert i oktober 2008. Institusjonene kan søke om statlig kapitalinnskudd enten på markedsvilkår som en del av en emisjon rettet mot private investorer, eller som et innskudd utelukkende fra staten på vilkår fastsatt av staten. Ved deltakelse i en privat emisjon skal statens andel ikke overstige 70 prosent av emisjonen. Innskuddet kan gis som aksjer eller som hybridkapital. For banker som deltar i ordningen innføres det for bankledelsen bl.a. to års frys for økning av lønn og honorarer, stopp for utbetaling av bonuser og begrensninger i sluttvederlaget. De nærmere detaljene i det svenske forslaget vil framkomme når forslaget legges fram for Riksdagen 10. februar 2009.

Danmark

I Danmark ble «Lov om finansiell stabilitet» vedtatt 10. oktober 2008. Staten og banknæringen (ved Det Private Beredskap, som forening etablert i 2007 av de danske bankenes interesseorganisasjon) etablerte i medhold av den nye loven en garantiordning som ga full sikkerhet for alle innskyteres og andre alminnelige kreditorers innskudd i danske banker. Banknæringen bidrar med opptil 35 mrd. danske kroner i ordningen, mens staten garanterer for beløp ut over dette.

Et eget selskap, Avviklingsselskabet, er etablert for å avhjelpe avviklingen av insolvente banker. Hvis private løsninger ikke er mulig, skal avviklingsselskapet opprette nye, midlertidige foretak som skal overta de insolvente bankenes virksomhet og eiendeler. Foretakene vil deretter bli tilført kapital fra avviklingsselskapet og avviklet på en kontrollert måte, slik at kreditorer ikke skal lide unødvendige tap.

Avtalen omfatter alle danske banker som er medlem av Det Private Beredskap, inkludert filialer av danske banker i andre land. Filialer (i Danmark) av utenlandske banker som ikke har lignende ordning i sitt hjemland er også omfattet av garantiordningen. Det var mulig å slutte seg til eller gå ut av Det Private Beredskap i noen tid etter at avtalen ble annonsert. Garantiordningen gjelder i utgangspunktet fram til 30. september 2010, men kan forlenges hvis dette anses som nødvendig av hensynet til finansiell stabilitet. Avviklingsselskapet vil bruke den tid som er nødvendig for å avvikle insolvente banker, og selskapet kan dermed bli videreført i noen tid etter ordningens utløp.

Den danske garantiordningen er forbundet med en rekke restriksjoner på deltakende bankers virksomhet. I garantiperioden får aksjonærene i bankene ikke ta ut utbytte, bankene kan ikke kjøpe tilbake egne aksjer, og det kan ikke opprettes nye opsjonsavtaler for bankenes ledelse. Eksisterende programmer for aksjeopsjoner kan ikke fornyes eller utvides i garantiperioden. I tillegg må bankene opptre aktsomt og søke å styrke sine balanser.

Den 18. januar 2009 annonserte danske myndigheter en plan for tilførsel av statlig kapital til banker og kredittforetak. Innenfor en samlet ramme på 100 mrd. danske kroner skal alle solvente banker fram til 30. juni 2009 kunne søke om tilførsel av hybridkapital. Formålet med tiltaket er å øke bankenes evne til å låne ut penger til husholdninger og foretak, og bankene kan derfor ikke overføre tilført kapital til mor- eller søsterselskaper. Dessuten må deltakende banker hvert halvår redegjøre for utviklingen i sin utlånsportefølje og utlånspraksis.

Kapitaltilførselen skal skje gjennom ansvarlige obligasjonslån uten utløpsdato, også referert til som hybrid kjernekapital. Renten til staten fastsettes individuelt for hver bank ut fra risikoen staten påtar seg ved å yte lånet, og ventes å ligge på om lag 10 prosent årlig i gjennomsnitt. Alle deltakende banker kan få økt sin kapitaldekning til inntil 12 prosent gjennom kapitaltilførselen fra staten. I EU-kommisjonens retningslinjer for denne type statsstøtte til banker er det antydnet en maksimumsgrense på 4 prosentpoeng kjernekapital for oppkapitalisering gjennom denne type tiltak. Danske myndigheter har imidlertid innført en ordning der også banker med lavere kjernekapitaldekning enn 8 prosent kan få kapital som svarer til oppkapitalisering til 12 prosent.

Det legges til grunn som en forutsetning at regelverket for hva som kan regnes som kjerneka-

pital blir endret, slik at andelen hybridkapital som kan medregnes som kjernekapital økes fra dagens 15 prosent. Myndighetene tar sikte på å kunne godkjenne hybridkapital på opptil 50 prosent av kjernekapitalen, men for hybridkapital mellom 35 og 50 prosent vil det oppstilles vilkår om at tilsynsmyndighetene til enhver tid kan kreve konvertering av hybridkapitalen til aksjekapital.

Den statlige kapitaltilførselen skal være midlertidig. Staten har til enhver tid mulighet til å selge eller på annen måte omdisponere hybridkapitalen. Banker som har mottatt kapitaltilskudd har tidligst etter tre år mulighet til å avvikle lånene, og avvikling forutsetter tilstrekkelig kapitalgrunnlag i bankenes balanse.

Begrensningene på utbytteutbetalinger, opsjons- og tilbakekjøpsprogrammer som ble lagt fram i forbindelse med den danske tiltakspakken i oktober måned vil nå gjelde fram til 1. oktober 2010. For å tiltrekke privat kapital blir det fra oktober 2010 igjen tillatt å utbetale utbytte til aksjonærene, hvis utbetalingene finansieres over bankenes løpende overskudd. Så lenge staten har kapital i en bank er tilbakekjøpsprogrammer forbudt. I tillegg kommer restriksjoner på lederavlønning i banker som mottar statlig kapital: Ikke mer enn halvparten av ledelsens lønnsgodtgjørelse kan trekkes fra i bankens skatteregnskap, og ledernes variable lønnsandel kan ikke utgjøre mer enn 20 prosent av samlet grunnlønn. Nye opsjonsordninger, eller fornyelser eller forlengelser av eksisterende ordninger, for ledelsen, er ikke tillatt.

Garantiordningen etablert i oktober 2008 utløper 30. september 2010, og det legges opp til en overgangsordning for å fase ut garantiinnlånene. Fram til 31. desember 2010 kan banker søke om statsgaranti på nyutstedte lån med løpetid inntil tre år. Fra 1. oktober 2010 vil gjeldende innskuddsgarantibeløp være 750 000 danske kroner.

4 Oversikt over EU/EØS statsstøtteregler

En ordning som Statens finansfond vil være et statsstøttetiltak som må notifiseres til, og godkjennes av, ESA før støtte kan utbetales. EU-kommisjonen utarbeidet 5. desember 2008 en meddelelse med nærmere oversikt over momenter som blir tillagt vekt ved vurdering av om støtte i form av rekapitalisering av banker som oppfyller soliditetskrav for å bidra til utlån til realøkonomien skal godkjennes. ESA vedtok tilsvarende retningslinjer torsdag 29. januar 2009. EU-kommisjonen har godkjent forskjellige ordninger av denne type i andre europeiske land. Sentrale elementer som tillegges vekt i vurderingen av støtteordningens lovmessighet vil være avkastningskravet på det statlige kapitalinnskuddet vurdert opp mot risikoen i den enkelte bank, incentiver for tilbakebetaling for å sikre at tiltaket blir midlertidig, konkurransenøytralitet og rapporterings-/evalueringskrav.

4.1 Forbudet mot offentlig støtte

EØS-avtalen artikkel 61 (1) forbyr offentlig støtte til bestemte foretak eller sektorer dersom dette kan vri konkurransen og påvirke samhandelen. Offentlige investeringer, lån, garantier mv. til finansinstitusjoner innebærer støtte dersom staten gir dette på gunstigere vilkår enn hva en hypotetisk (privat) markedsinvestor ville ha gjort. I henhold til Protokoll 3 artikkel 1 nr. 3 i Avtale om opprettelse av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA) må norske myndigheter melde (notifisere) ny støtte, herunder endringer i eksisterende støtte, til ESA før den iverksettes. Denne forpliktelsen tilsvarer EU-landenes plikt til å melde slik støtte til EU-kommisjonen, som anvender tilsvarende bestemmelser i EF-traktatens artikkel 87.

Relevante unntak for lovlig støtte finnes i EØS-avtalen artikkel 61 (3) b) for å bøte på en alvorlig forstyrrelse av økonomien, og artikkel 61 (3) c) for å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder. Ved anvendelse av unntakene må det gjøres en avveining mellom behovet for å gi støtte, sammenholdt med konkurranseskadelige virkninger av støtten. I denne avveiningen har Kommisjonen og ESA et betydelig

skjønn, men skjønnsutøvelsen bindes opp på bakgrunn av rettpraksis og i meddelelser/ retningslinjer fra Kommisjonen og ESA samt enkeltsaker som overvåkingsorganene har behandlet.

4.2 EU-kommisjonens håndtering av statsstøtte til finanssektoren

I løpet av høsten 2008 har Kommisjonen behandlet en rekke krisepakker i EU-landene som har siktet mot å redde finanssektoren og/eller støtte enkelte finansinstitusjoner. Kommisjonen har også vedtatt tre meddelelser, henholdsvis av 13. oktober 2008, 5. desember 2008 og 17. desember 2008. Disse forklarer hvordan reglene om offentlig støtte anvendes på statenes krisetiltak for finansinstitusjoner og andre i den aktuelle krisesituasjonen. Meddelelsene beskriver kriteriene for lovlig støtte blant annet i forbindelse med offentlige garantier, rekapitalisering og likvidasjon av selskaper samt visse andre tiltak.

ESA vedtok 29. januar 2009 å innlemme EØS-tilpassede versjoner av Kommisjonens meddelelser i sine retningslinjer om statsstøtte. Dette sikrer at ESA vurderer norske tiltak etter samme kriterier som for EU-landene.

I retningslinjene for tiltak overfor finansinstitusjoner er det presisert at virkemidler innenfor sentralbankenes normale virksomhet og generelle likviditetstiltak faller utenfor det alminnelige forbudet mot statsstøtte. Slike tiltak kan imidlertid inngå i en pakke, som sammen med andre elementer utgjør offentlig støtte. Den norske ordningen med bytte av statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett, der bankene betaler markedsmessig premie for byttehandlene, ble ikke ansett som offentlig støtte, jf. St.prp. nr. 5 (2008-2009) side 2. Denne forståelsen er akseptert av ESA.

I EU har Kommisjonen akseptert at offentlig støtte gitt av medlemslandene til finansinstitusjoner, på visse vilkår kan godkjennes etter EF-traktaten artikkel 87 (3) (b) om støtte for å bøte på en alvorlig forstyrrelse i medlemslandenes økonomi, så lenge krisen består. Denne bestemmelsen tilsvarer EØS-avtalen artikkel 61 (3) (b). Kommisjonen

har krevd at støtten må være begrenset i tid, og etter seks måneder må statene vurdere behovet for støtte på nytt. Kommisjonen har vært opptatt av å sikre at de enkelte EU-landenes ordninger ikke skaper unødvendige konkurransevridninger eller uheldige virkninger i andre land.

4.3 Vilkår for godkjenning av krisestøtte til finanssektoren

ESA krever at generelle støtteordninger, som kan omfatte blant annet statlige garantier eller rekapitalisering, skal revurderes og avvikles så snart situasjonen tillater det. Grunnlaget for lovlig krisestøtte i den aktuelle situasjonen tilsier at statene ikke skal kunne innføre generelle støtteordninger på ubestemt tid.

Ved anvendelsen av krisestøttereglene går det et skille mellom illikvide, men normalt solide institusjoner, og institusjoner med særlige problemer. For å gi støtte til sistnevnte er det nødvendig med en restrukturerings- eller likvideringsplan. Generelle vilkår for at støtten skal være lovlig er at den må være *målrettet* for å bøte på den alvorlige forstyrrelsen i økonomien, *nødvendig* for å nå dette målet og *proporsjonal* ved at tiltaket er utformet på en måte som begrenser konkurransevridende effekter. Konkrete kriterier for når disse kravene er oppfylt er omtalt under de enkelte kapitlene om garantier, rekapitalisering og kontrollert avvikling (likvidasjon) i retningslinjene for tiltak overfor finansinstitusjoner.

Generelle krav for ordninger med krisestøtte er at de skal være tilgjengelige på objektive og ikke-diskriminerende vilkår, begrenset i omfang og tid, forutsette motytelser fra støttemottakeren til staten (vederlag/avkastning) og at støttemottakerne må pålegges forpliktelser som motvirker misbruk av støtten, for eksempel restriksjoner på bruk av omtale av offentlige garantier mv. i markedsføring. Siden støtten skal være midlertidig, vil eventuelle behov for oppfølging måtte meldes til Kommisjonen/ESA innen seks måneder.

4.4 Offentlig rekapitalisering av grunnleggende solide finansinstitusjoner

Retningslinjene om statlig rekapitalisering av finansinstitusjoner stiller nærmere krav, og er avgjørende for at ESA skal kunne godkjenne støtten etter EØS-avtalen artikkel 61 (3) b).

For statlig rekapitalisering av grunnleggende solide banker er det inntatt kriterier i kapittel 2.2 i meddelelsen, som omtaler beregning av det offentlige krav til avkastning for kapitalinnskuddet, incentiver for tilbakebetaling, motvirkning av konkurransevridninger og evaluering av ordningen og støttemottakeren.

For det første vil ESA vurdere *prisen*, dvs. avkastningskravet, for den statlige kapitaltilførselen. Prisen må ta utgangspunkt i en risikofri rente med ulike risikopåslag på bakgrunn av støttemottakernes risikoprofil og hvilken type instrument som brukes (aksjetype, risiko, tilbakebetalingsvilkår mv.). Samlet forventet avkastning på statens engasjement bør ikke avvike for mye fra markedsnivå. I retningslinjene om rekapitalisering av finansinstitusjoner er det foreslått en beregning basert på anbefalingen om prisfastsetting fra den Europeiske Sentralbank (ECB) av 20. november 2008, men også andre metoder kan aksepteres.

En ordning for rekapitalisering må for det andre inneholde incentiver for *tilbakebetaling* av den offentlige kapitalen (innløsningsmekanismer). En måte å sikre dette på er at staten legger et påslag på prisen, og effekten av dette forsterkes dersom tiltaket har en prisstruktur som gjør at vederlaget til staten økes over tid. Alternativt kan staten sikre seg gjennom kjøpsopsjoner, gjenkjøpsavtaler (redemption clauses) eller mekanismer som oppfordrer til privat deltakelse, for eksempel ved at statens utbytte økes med tiden. Staten kan også benytte en restriktiv utbyttepolitikk som har til formål å sikre utlån til realøkonomien og å styrke kapitalbasen hos mottakerbanken. ESA vil vurdere de foreslåtte innløsningsmekanismene konkret. Et generelt prinsipp er at jo større rekapitalisering og risiko som er aktuell, desto mer nødvendig er det at staten utarbeider en klar strategi for å avvikle ordningen for de enkelte banker.

For det tredje er det nødvendig å innføre mekanismer som *motvirker unødvendige konkurransevridninger*. Jo større vederlag staten mottar, desto mindre er behovet for særskilte mekanismer i så måte. Offentlige kapitalinnskudd må være begrenset til det som er nødvendig, og støttemottakeren skal ikke kunne bruke støtten til aggressiv kommersiell atferd. Bankene skal ikke bruke statlig rekapitalisering i sin markedsføring, og fusjoner og oppkjøp bør skje etter åpen konkurranse for å unngå unødvendig favorisering av institusjoner som har mottatt støtte. Behovet for mekanismer som motvirker konkurransevridninger avhenger av blant annet hvor høy risikoprofil banken har og størrelsen på det offentlige kapitalinnskuddet. Dersom formålet med kapitaliseringen er å sikre

større utlån til realøkonomien, må staten sikre at dette faktisk oppnås.

For det fjerde skal rekapitalisering evalueres i etterkant. ESA vil ha en rapport om dette seks måneder etter at tiltakene ble iverksatt. Dette skal omfatte informasjon om bankene som har blitt rekapitalisert, beløpene de har mottatt, bruken av kapitalen, etterlevelsen av vilkår som sikrer innløsningsmekanismer og incentiver for å gå ut av ordningen.

Ut fra prinsippet om at statsstøttetiltak skal være midlertidige, legges det for øvrig til grunn at bankene vil kunne ha en periode på seks måneder etter at en ordning er iverksatt til å fremme ønske om kapitalinnskudd under ordningen. Om det vil være behov for å åpne for anmodninger etter en periode på seks måneder, vil måtte vurderes ut fra den aktuelle situasjonen på det framtidige tidspunktet.

Kapittel 2.4 i retningslinjene om rekapitalisering av finansinstitusjoner åpner for at statene kan bruke enklere metoder for å beregne prisen, og det åpnes også for andre prismekanismer, dersom disse sikrer tilstrekkelig motytelse (pris) for det offentlige.

4.5 ECBs avkastningsmodell

EU-kommisjonen har utarbeidet retningslinjer for bl.a. prising av statsstøtte i form av å tilby bankene kapital. EU-kommisjonen har sluttet seg til en formel utarbeidet av Den europeiske sentralbanken (ECB) 20. november 2008, der kravet til gjennomsnittlig avkastning på kapitaltilskuddet settes som et påslag på risikofri rente (statsobligasjonsrente). I tillegg bør det etter EU-kommisjonens vurdering være en individuell vurdering av risiko der bankene bør inndeles etter risikoklasser.

Løpende avkastningskrav for hybrid kjernekapital eller preferansekapital skal ifølge ECBs formel bygge på 5-årig statsobligasjonsrente (risikofri rente) med tillegg av ulike risikopremier. Formelen angir minimum og intervaller for forskjellige typer ansvarlig kapital. Nedenfor gjengis formlene for å beregne avkastningskrav for hhv. ansvarlig lån og preferansekapital.

Formel for ansvarlig lån:

- «1) the government bond yield of the country where the bank is domiciled. This would represent the relevant minimum risk yield at the time that the capital is provided by the State, and it also measures the funding cost of the government

- 2) the issuing bank's 5 year CDS spread on subordinated debt, where representative data is available, in order to account for the credit risk of the individual institution
- 3) an add-on fee of 200 basis points per annum to cover operational costs and provide banks with adequate incentives (i.e., discourage excessive demand for government support and encourage early exit of the State from the bank's capital), as well as to avoid significant discrepancies with the observed average yield on subordinated debt in the euro area.

This methodology leads to an average required rate of return on subordinated debt of 6%, comprising 3.27% average euro area government bond yield, 0.73% median of all A CDS subordinated debt spreads, and an add-on fee of 2.00%.»

Formel for preferansekapital:

- «1) the government bond yield of the country where the bank is domiciled. This would represent the relevant minimum risk yield at the moment that the capital is provided by the State, and it also measures the funding cost of the government
- 2) an equity risk premium of 500 basis points per annum. This represents a measure of the realised nominal return on euro area banks' ordinary shares in excess of a minimum risk yield over an extended span of time, in order to avoid periods of excessive volatility
- 3) an add-on fee of 100 basis points per annum to cover operational costs and provide banks with adequate incentives (i.e., discourage excessive demand for government support and encourage an early exit of the State from the bank's capital). A lower add-on fee is considered appropriate for ordinary shares for several reasons, including the fact that they represent higher quality (core Tier-1) capital.

This methodology leads to an average rate of return on ordinary shares relating to euro area banks of 9.3%, comprising a 3.27% average euro area government bond yield, an equity risk premium of 5.00%, and an add-on fee of 1.00%.»

Avkastningskravet

ECB har anslått at en stats avkastningskrav for preferansekapital og andre hybride instrumenter som ligger nær egenkapital i risiko minimum bør være ett prosentpoeng høyere enn satsen for ansvarlig kapital på 6 prosent som angitt ovenfor. Det innebærer at ECB legger til grunn at et avkastningskrav ved statlig innskudd av preferansekapital og

andre hybride instrumenter som ligger nær egenkapital i risiko som gjennomsnitt bør ligge i intervallet fra 7 prosent til 9,3 prosent, avhengig av form og kvalitet på kapitalinnskuddet. Denne bereg-

ningsmetoden er akseptert av EU-kommisjonen. ESA har lagt til grunn at en tilsvarende metode kan anvendes for banker som er solide.

5 Tiltak overfor norske banker for å styrke bankene og øke utlånene til næringsliv og husholdninger

Finansmarkedet og finansinstitusjonene skal legge til rette for at foretak og husholdninger kan spare, låne og overføre midler på en effektiv og trygg måte. Bankene formidler sparekapital til investeringer og bidrar til at aktiviteter som er lønnsomme etter en vanlig kredittvurdering kan gjennomføres. Dersom tilgangen til betalingsformidling og kreditt blir forstyrret, kan konsekvensene for produksjon og sysselsetting bli alvorlige. Det er en sterk gjensidig avhengighet mellom realøkonomien og det finansielle systemet. Innstramming av kredittpraksis og utlånsvilje i bankene kan få negative virkninger for realøkonomien.

Det er stor usikkerhet omkring den framtidige utviklingen i verdensøkonomien, utviklingen i norsk økonomi og utviklingen i norske bankers utlånspolitikk. Frykt for økte tap og ønske om å redusere risikoen kan føre til at banker og andre tilbydere av kreditt legger opp til en mer restriktiv utlånspolitikk enn tidligere.

En internasjonal utvikling i retning av økte markeds krav til ansvarlig kapital, og økte krav til kvaliteten på den ansvarlige kapitalen i bankene, trekker også i retning av en mer restriktiv utlånspolitikk enn tidligere. Finansdepartementet legger til grunn at noe innstramming er ønskelig etter en periode med høy kredittvekst. Etterspørselen etter lån fra norske foretak og husholdninger vil også i utgangspunktet falle i økonomiske nedgangstider.

Kredittvekst

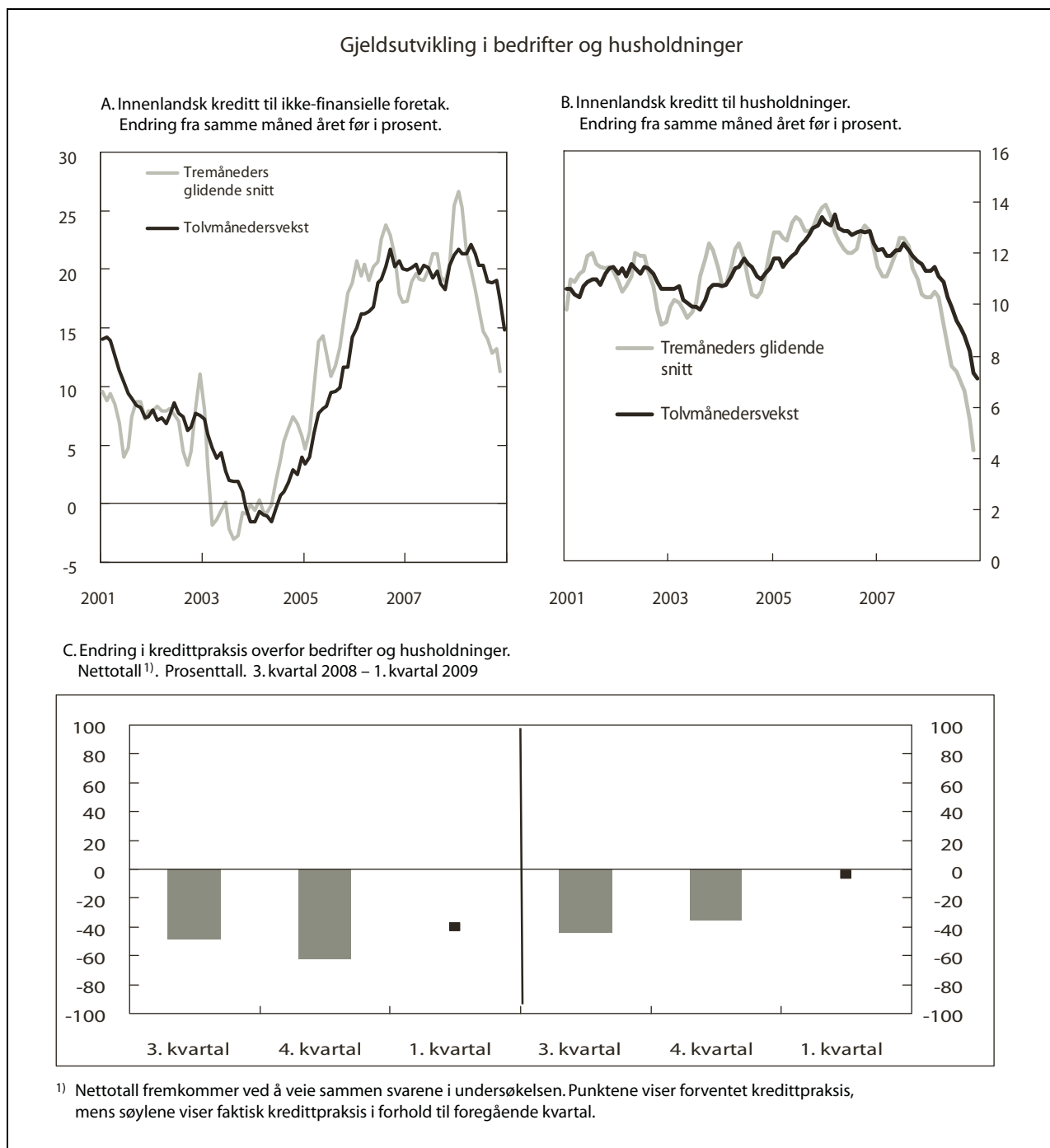
Gunstige konjunkturer, lavt rentenivå og en positiv utvikling i foretakenes økonomi har bidratt til at kredittveksten til husholdninger og foretak har økt markert de siste årene. Statistisk sentralbyrås kredittindikator K2 viser omfanget av publikums (husholdninger, ikke-finansielle foretak og kommuneforvaltningen) innenlandske bruttogjeld. Publikums innenlandske bruttogjeld (K2) var ved utgangen av desember 2008 3 302 mrd. kroner. Bankene har tradisjonelt vært den viktigste kilden til denne kreditten. To tredeler av publikums innenlandske bruttogjeld ved utgangen av 2008 var banklån.

Statsbankene spiller ikke noen vesentlig rolle for det samlede tilbudet av kreditt, men kan bidra til en annen fordeling av kreditten enn det private kredittinstitusjoner vil velge innenfor utvalgte segmenter av lånemarkedet. De tre statsbankene Husbanken, Lånekassen for utdanning og Innovasjon Norge hadde per utgangen av 2008 til sammen 209 mrd. kroner i utestående utlån. Den overveiende del av dette var bolig- og studielån til husholdninger. Innovasjon Norge hadde utlån på 12 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Staten eier også 80 prosent av kredittforetaket Kommunalbanken, som pr. utgangen av tredje kvartal 2008 hadde utlån på 111 mrd. kroner. Norske banker hadde til sammenlikning ved utgangen av tredje kvartal 2008 utlån til publikum på 2151 mrd. kroner, mens publikums samlede bruttogjeld (innland og utland) (K3) var 3986 mrd. kroner.

Kredittveksten i Norge er klart avtakende, jf. figur 5.1. På tolv månedersbasis har kredittindikatoren ligget i området 13-15 prosent gjennom 2006, 2007 og første halvår 2008, men veksttakten har avtatt utover høsten 2008. I desember 2008 var tolv månedersveksten i publikums gjeld 9,9 prosent. Nedgangen i veksten har vært mest markert for husholdningene, men også for foretakene er veksten nå klart på vei ned.

Tolv månedersveksten i bankenes utlån til publikum har gått markert ned, og den var bare 2,2 prosent i desember 2008. Vekstratene er påvirket av overføring av utlån fra banker til kredittforetak i forbindelse med bytteordningen.

Selv om bildet varierer noe både mellom foretak og over tid, er det sannsynlig at mange foretak som tidligere fikk kreditt i obligasjonsmarkedet søker banklån fordi de opplever at obligasjonsmarkedet ikke lenger er tilgjengelig som kredittkilde. Dette tilsier isolert sett en økning i bankenes utlån, og kan forklare vekst i utlån til foretak. Det tar vanligvis noe tid fra et lånetilsagn blir gitt til dette slår ut i faktiske bruttogjeldstall. Når likviditeten er stram, er det heller ikke usannsynlig at kundene i større grad enn tidligere trekker opp sine rammelån. Dette bidrar også til at gjelden holder seg høy.



Figur 5.1 Gjeldsutviklingen i foretak og husholdninger

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Norges Banks utlånsundersøkelse

Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse for 4. kvartal 2008 rapporterte bankene at etterspørselen etter lån fra husholdninger og foretak falt i 3. og 4. kvartal i fjor og at de forventer ytterligere nedgang i 1. kvartal 2009. Bankene fortsatte å stramme inn kredittpraksisen overfor foretak og husholdninger i 4. kvartal 2008. I 1. kvartal 2009 forventer ban-

kene ytterligere innstramming i kredittpraksisen overfor foretak og om lag uendret kredittpraksis overfor husholdninger.

Kapitaldekning i bankene

Økte utlånstap, svekket kronkurs og verdsetting etter «mark-to-market» regnskapsregler av verdipapirposisjoner, svekker inntjeningen og kapital-

dekningen for norske banker. Statsstøttetiltak for banker i andre land endrer konkurransesituasjonen for norske banker i innlånsmarkedene. En internasjonal utvikling i retning av strengere normer i markedet for kapitaldekning og for kvaliteten på bankenes ansvarlige kapital, tilsier også at norske banker styrker sin kjernekapital.

Bankene kan selv søke å styrke sin evne til å bære framtidige tap ved å styrke sin ansvarlige kapital. Kapitaldekningen, dvs. forholdet mellom ansvarlig kapital og omfanget av utlån, kan, enkelt framstilt, styrkes ved enten å øke den ansvarlige kapitalen (telleren) eller å redusere omfanget av utlån (nevneren). Dersom alle bankene velger å styrke sin kapitaldekning gjennom reduksjon av omfanget av utlån, vil det innebære en sterk reduksjon av kreditttilbudet, med negative virkninger for næringsliv og husholdninger. En innstramning av kredittpraksis og utlånsevne som gjør det vanskelig å finansiere kredittverdige prosjekter kan få negative virkninger for realøkonomien. En for sterk kredittbegrensning vil bidra til en for sterk konjunkturedgang. I så fall må bankene forvente ytterligere tap på sine utlån.

Råd om tiltak for å styrke bankene

Norges Bank har i brev til Finansdepartementet 18. desember 2008, på bakgrunn av situasjonen i finansmarkedet og forventet utvikling, gitt råd om et soliditetstiltak for å stimulere og styrke bankenes evne til å imøtekomme låneetterspørselen fra bedrifter og husholdninger. Norges Bank har foreslått at det raskt legges til rette for tilførsel av statlig kapital som styrker bankenes kjernekapital. Norges Bank tilrår et frivillig tiltak, og tilrår ikke bruk av ordinær aksjekapital.

Kredittilsynet har i brev 14. januar 2009 til Finansdepartementet i store trekk sluttet seg til Norges Banks tilråding.

FNH og Sparebankforeningen har i møter med departementet i januar fremmet ønske om tiltak som styrker bankenes utlånskapasitet.

Finansdepartementet vil på denne bakgrunn foreslå at det opprettes et nytt statlig fond, Statens finansfond, som midlertidig kan bidra med kjernekapital til norske banker. Målsettingen for Finansfondet er å styrke bankenes kjernekapital. Dette vil bidra til at bankene forblir konkurransedyktige i innlånsmarkedet og styrker bankenes utlånsevne, slik at bankene blir bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet til næringslivet og husholdningene, og til at utlånsvolumet kan holdes oppe. Tiltaket vil også kunne bidra til at bankene opprettholder høyere kjernekapital på lang sikt.

Tiltak for å styrke kredittobligasjonsmarkedets evne til å formidle kreditt

Kredittobligasjonsmarkedet er tradisjonelt en viktig finansieringskilde for både banker og andre ikke-finansielle foretak. Som redegjort for i pkt. 2.3, er kredittobligasjonsmarkedene internasjonalt og i Norge i betydelig grad preget av finanskrisen, med lav likviditet og høye risikopåslag. Selv om det i det siste er enkelte tegn til en viss bedring, er dette markedets evne til å formidle kreditt fortsatt redusert.

I inneværende år forfaller obligasjonslån utstedt i det norske markedet på nesten 180 mrd. kroner, hvor banker og andre finansforetak er de to største sektorene med 110 mrd. kroner. I tillegg kommer store forfall av obligasjonslån tatt opp i internasjonale markeder. Det samlede finansieringsbehovet er også påvirket av at bedrifter som normalt ville hentet finansiering i obligasjonsmarkedet for å finansiere nye prosjekter, nå henvender seg til sin bankforbindelse for å skaffe finansiering. Det samlede behovet kan også være påvirket av at enkelte bedrifter som normalt ville hentet finansiering i norske og utenlandske banker, nå vil eller må søke finansiering i obligasjonsmarkedene. Tidligere iverksatte tiltak, som OMF-bytteordningen og F-lån fra Norges Bank, styrker bankenes likviditetstilgang, men et mindre velfungerende kredittmarked vurderes likevel å virke hemmende på den samlede kredittformidlingen.

Et mulig tiltak for å bygge tillit og dempe de negative virkningene av finanskrisen på kreditttilførselen er å opprette et midlertidig Statens obligasjonsfond, forvaltet av Folketrygdfondet, for å kjøpe kredittobligasjoner. Opprettelse av et Statens obligasjonsfond vil ha likhetstrekk med tiltak som er iverksatt i andre land, blant annet tiltak knyttet til kjøp av kredittpapirer i USA og i Storbritannia.

I sitt brev av 9. januar 2009 tar Kredittilsynet opp behovet for et slikt fond i Norge som kan investere i obligasjonslån utstedt av foretak utenom finanssektoren:

«Selv om norske banker skulle være i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet, vil det være en utfordring for bankene å møte nye behov som avdekkes som følge av finanskrisen. Det synes å være en økning i låneetterspørsel fra større foretak som følge av at utenlandske banker er mer restriktive til å delta i banksyndikater. [...] Fordi bankene må fylle andre oppgaver, bør det vurderes om Statens pensjonsfond - Innland kan bidra til å avlaste bankene når det gjelder refinansiering av obligasjonsgjeld.»

Norges Bank har overfor departementet pekt på at en økning i bankenes egenkapital er et mer virkningsfullt tiltak for å øke kreditttilførselen i markedet enn låneopptak i obligasjonsmarkedet. I brev til Finansdepartementet 3. februar 2009 peker banken på at:

«Det er nå liten grunn til å tro at bankenes tilgang på finansiering virker begrensende på utlånskapasiteten. Dersom et Statens obligasjonsfond gis mulighet til å kjøpe bankobligasjoner, vil det kunne bedre bankenes mulighet til å skaffe finansiering gjennom å utstede obligasjoner. Dette vil kunne redusere behovet for langsiktige F-lån og finansiering gjennom bytteordningen.»

Videre framhever banken at:

«Det er for tiden svært vanskelig for foretakene å skaffe finansiering ved å utstede obligasjoner i det norske kredittmarkedet. Det vil være positivt for foretakenes finansieringsmuligheter dersom et Statens obligasjonsfond kan bidra til å bedre likviditeten i dette markedet.»

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at det etableres et Statens obligasjonsfond for å

styrke kredittobligasjonsmarkedets evne til å formidle kreditt til norske selskaper. Etablering av Statens obligasjonsfond er et supplement til andre tiltak som styrker soliditeten og likviditeten i bankvesenet, hvor siktemålet er å unngå en for sterk nedgang i selskapenes mulighet til å få lån. Det er fortsatt stor usikkerhet om utsiktene for økonomien og finansmarkedene, slik at det å etablere Statens obligasjonsfond kan sies å ha en viss beredskapsfunksjon ved eventuell ny uro og svekket markedslivviditet.

Statens obligasjonsfond er basert på at også andre markedsaktører er interessert i å delta ved utstedelse av nye obligasjonslån eller i omsetningen i andrehåndsmarkedet. Norges Bank peker i sitt brev av 3. februar på at virkningen av tiltaket først og fremst vil være positiv i den grad det bidrar til et mer velfungerende obligasjonsmarked også for andre låntakere enn bankene. Bankenes utlånskapasitet vil etter bankens vurdering først og fremst bedres ved økt tilgang på egenkapital. Departementet er enig i disse vurderingene.

Forslaget om opprettelse av Statens obligasjonsfond drøftes nærmere i kapittel 7.

6 Forslag til lov om Statens finansfond

6.1 Organisering

Norges Bank har i sin tilråding vist til de tidligere lovreglene for Statens Bankinvesteringsfond som en mulig modell for organiseringen av tiltaket. Kredittilsynet har sluttet seg til dette. Statens Bankinvesteringsfond ble opprettet ved egen lov høsten 1991 for å bidra med ansvarlig kapital til norske banker med utgangspunkt i forretningsmessige vurderinger. Fondet ble organisert som et eget rettssubjekt, ledet av et eget styre, men med plikt til å forelegge viktige saker for departementet før styret traff vedtak.

Denne type støttetiltak forutsetter vurderinger som ligger nær opp til vanlig kommersiell virksomhet. Mye av virksomheten vil bli annerledes enn vanlig virksomhet i et departement. Tiltaket skal være midlertidig. Dette tilsier organisering utenfor departementet. Det foreslås at fondet opprettes som et eget rettssubjekt med et eget styre.

Departementet har vurdert forskjellige alternative organisasjonsformer for Statens finansfond (Finansfondet). Dersom formen statsaksjeselskap (aksjeloven) eller statsforetak (statsforetaksloven) ble benyttet, ville man kunne dra nytte av et allerede eksisterende regelverk.

Et fond regulert av egen lov gir de beste muligheter for å tilpasse virksomhetsbestemmelsene og bestemmelsene om forholdet mellom styre og departement.

Det foreslås at styrets medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd.

For å legge til rette for effektivt styrearbeid bør styret etter departementets mening bestå av en leder og ytterligere to medlemmer. Det bør oppnevnes to varamedlemmer som kan innkalles ved behov. Det foreslås at Kongen utpeker leder og nestleder. Medlemmene og varamedlemmene må samlet sett inneha høy kompetanse innenfor fagområdene økonomi og jus, og bør være i besittelse av regnskaps- og revisjonsrettslig kompetanse. For å unngå interessekonflikter legger departementet vekt på å finne personer som har en tilstrekkelig uavhengighet til banksystemet.

Det foreslås videre at departementet fastsetter godtgjørelse til medlemmer og varamedlemmer.

Fondet forventes å ha en liten administrasjon, kombinert med en del kjøp av tjenester.

Departementet vil etter forslaget få hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven. Det vil kunne være behov for å supplere de generelle reglene Stortinget vedtar om fondets virksomhet med mer detaljerte bestemmelser. Dette kan dels være bestemmelser om organisering av og prosedyrer for fondet av mer intern karakter, og dels bestemmelser om hvordan fondet skal utføre sine oppgaver, for eksempel nærmere bestemmelser om hvordan avtaler med banker skal utformes mv. Departementet skal også fastsette vedtekter for fondet.

Departementet bør i tillegg ha en viss mulighet for å øve innflytelse på styrets beslutninger utover det som fastsettes i generelle bestemmelser for styrets arbeid. Det foreslås derfor en plikt for styret til å forelegge saken for departementet før styret treffer beslutning i saker av særlig viktighet. I tillegg foreslås det at departementet i særlige tilfelle skal ha adgang til å instruere styret i enkeltsaker. Styret skal, før slik instruksjonsrett utøves, ha adgang til å uttale seg. Både foreleggelse og instruks skal være skriftlig.

Finansfondet skal utarbeide årsregnskap og årsberetning som sendes departementet og danner grunnlag for informasjon fra departementet til Stortinget. Departementet vil velge Finansfondets revisor. Dette er i samsvar med den vanlige ordningen for særlovselskaper, jf. for eksempel folketrygdfondloven § 13.

Adgangen for Finansfondet til å pådra seg forpliktelser vil være begrenset, jf. pkt. 6.3 nedenfor. Det foreslås også lovfestet at statens ansvar for Finansfondet skal være begrenset til den innskutte kapital.

Statens finansfond vil være et eget rettssubjekt og vil ikke utøve myndighetsutøvelse. Dette innebærer at forvaltningsloven ikke vil komme til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 1. Departementet finner likevel grunn til å la forvaltningslovens regler om inhabilitet og taushetsplikt komme tilsvarende til anvendelse for fondets ansatte, tillitsvalgte og andre som utfører tjeneste for fondet. Dette tilsvarer ordningen i Folketrygdfondet, jf.

folketrygdfondloven § 6. Taushetsplikten foreslås ikke gjort gjeldende overfor departementet, Kredittilsynet og Norges Bank.

Da fondet er et eget rettssubjekt, vil fondets ansatte ikke være omfattet av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, men i stedet arbeidsmiljølovens regler om ansettelse og opphør av arbeidsforhold og arbeidstvistloven.

Når det gjelder finansieringen av fondet, herunder finansieringen av administrasjonen av fondet, vises det til bevilgningsforslag i St.prp. nr. 40 (2008-2009).

6.2 Hvem tiltak skal rettes mot

Med hensyn til avgrensning av målgruppen for fondets virksomhet har både Norges Bank og Kredittilsynet foreslått at fondet skal kunne oppkapitalisere banker som oppfyller de alminnelige soliditetskrav, mens banker som får problemer med sin soliditet henvises til eventuell støtte fra Bankenes sikringsfond og behandles etter reglene i banksikringsloven.

Departementet legger vekt på å skille mellom tiltak overfor banker som oppfyller de alminnelige soliditetskrav, for å bidra til kreditttilførsel til husholdninger og foretak, og tiltak rettet mot banker som ikke oppfyller soliditetskrav og derfor faller inn under reglene i banksikringsloven. I tråd med dette foreslås det at fondets virksomhet avgrenses til å skyte inn kapital i banker som oppfyller de alminnelige soliditetskrav. Dette er i tråd med tilrådingene fra Norges Bank og Kredittilsynet.

Departementet har vurdert om et tiltak skal rettes inn også mot andre typer finansinstitusjoner enn banker. Norges Bank har tilrådd at tiltaket avgrenses til banker. Kredittilsynet har i sin tilrådding åpnet for muligheten for at fondet også tilfører kapital til enkelte andre typer finansinstitusjoner. På bakgrunn av at bankene er den viktigste kilden til kreditt til husholdninger og foretak, med kredittvurdering som en sentral funksjon i virksomheten, foreslår departementet at tiltaket forbeholdes banker.

Et tiltak for norske banker omfatter også norske banker som eies av utenlandsk finansinstitusjon (utenlandsk eid norsk bank). Utenlandske banker som driver virksomhet i Norge gjennom filial holdes utenfor ordningen. Filialer i Norge av utenlandske banker er juridisk sett en del av hjemlandsbanken, driver i sin helhet på grunnlag av kapitalen i banken i hjemlandet, og står i all hovedsak under tilsyn fra hjemlandets myndigheter. Det er da også naturlig at det er opp til hjemlandets

myndigheter eventuelt å tilføre ny kapital. En slik avgrensning er i tråd med tilrådingene fra Norges Bank og Kredittilsynet.

Departementet vil videre foreslå at ordningen er åpen for alle norske banker, og ikke avgrenses slik at banker med særlig god kapitaldekning ikke får adgang til å delta.

6.3 Plasseringen av Finansfondets midler

Det foreslås at det fastsettes virksomhetsregler som angir uttømmende hvordan fondets midler kan plasseres, og som også vil bestemme hvilken virksomhet Finansfondet kan drive. Formålet tilsier at Finansfondet skal kunne erverve kapitalinstrumenter utstedt av norske banker, og rettigheter til slike. Øvrig anvendelse av midler vil enten være plassering som kontolån til staten, eller betaling av avkastning til staten. Det foreslås at Kongen får fullmakt til å bestemme om, og i tilfelle hvor mye, Finansfondet skal betale i avkastning til staten på den kapitalen som er bevilget og stilt til fondets disposisjon.

6.4 Frivillig deltakelse fra bankene

Både Norges Bank og Kredittilsynet har tilrådd at det bør være frivillig for bankene om de vil ta imot statlig kapital.

Kredittilsynet skriver bl.a. flg. i sin tilrådding 14. januar 2009:

«Kredittilsynet antar at mottak av statlig kapital for banker som i utgangspunktet møter de lovbestemte krav til kapital, må være frivillig. For den enkelte bank vil søknad om og mottak av statlig egenkapital ikke være en problemfri prosess. Banken vil måtte erkjenne at den har behov for kapital og ikke uten videre kan få tilført ny privat kapital gjennom markedet alene. En slik erkjennelse vil på kort sikt svekke en banks posisjon både blant innskytere, eiere og i markedene for øvrig. Banken kan også komme til å føle at den vil bli utsatt for press om å imøtekomme ulike ønsker fra kunder, næringsorganisasjoner, media og politiske aktører som følge av at den mottar statlig kapital. Dette kan være ønsker som på kortere eller lengre sikt øker risikoen i bankens virksomhet og undergraver dens langsiktige selvstendighet. Slike vurderinger vil komme i tillegg til de konkrete vilkår for støtten staten eventuelt vil sette.

Det er forhold av denne art som har ført til at en rekke banker i andre land har avstått fra å

ta i mot de tilbud om statlig kapital myndighetene har lagt fram.

I tillegg til dette er det også en risiko for at strenge vilkår for statlige støttepakker kan virke begrensende på frivillig deltakelse, og sålede motvirke hensikten med tiltakene. Det kan synes som om slike vilkår i flere land er av vel så stor betydning som prisspørsmål for å forklare bankenes begrensede deltakelse i støtteordningene. Det er Kredittilsynets inntrykk at vurderingene i andre land går i retning av å lette på spesielt tyngende vilkår for statlig støtte.»

Norges Bank skriver følgende i en utdypende tilrådning 16. januar 2009:

«Det bør være frivillig for bankene å ta imot statlig kapital. En ordning med tvangsinnskudd av kapital krever egen lovhjæmmel, og den vil dessuten neppe ha noen gunstig virkning på bankenes utlånsvirksomhet. Bankene bør heller ikke pålegges å låne ut midler, fordi staten da kan få ansvar for de tap utlånene påfører bankene. Der er viktig at bankene foretar en selvstendig og reell kredittvurdering av lånesøknader. Samtidig må bankene forventes å være innforstått med hva formålet for kapitalinnskuddene er.»

Departementet foreslår etter dette at ordningen skal være frivillig. Departementet foreslår at alle banker som ønsker styrking av sin kapital gjennom ordningen kan få tilskudd av kapital etter søknad, forutsatt at de oppfyller kravene til kapitaldekning. I tråd med råd fra Kredittilsynet legger departementet til grunn at vilkåret om at banken er tilstrekkelig solid til å kvalifisere for ordningen anses oppfylt gjennom en bekreftelse fra Kredittilsynet om at banken oppfyller Kredittilsynets regulære soliditetskrav.

Departementet slutter seg også til at bankene må forventes å være innforstått med formålet for kapitalinnskuddet, og legger til grunn at bankene skal opprettholde normale kredittvurderingsrutiner.

Fondet skal inngå avtale med hver enkelt bank, som skal bygge på en standardavtale fastsatt av Finansdepartementet. Styret i Finansfondet kan i de enkelte avtalene fastsette nærmere vilkår utover de vilkår departementet har fastsatt i forskrift.

6.5 Nærmere om utforming av kapitaltilskudd

Norges Bank har foreslått at et eventuelt statlig kapitalinnskudd bør være i form av kjernekapital

med prioritet foran (altså bedre prioritet enn) nåværende egenkapital ved nedskrivning etter tap og ved avvikling, og med begrenset stemmerett. Kredittilsynet har foreslått at fondet får vide hjemler til å tilføre bankene forskjellige former for ansvarlig kapital, og at det bør legges vekt på å styrke kjernekapitalen i bankene.

Det er økt fokus på kvaliteten i bankenes ansvarlige kapital. Kjernekapital er den kapitalen med best kvalitet, når det gjelder å bære tap under løpende drift. Departementet slutter seg Norges Banks tilrådning om at kapitalinstrumentet bør kunne godkjennes som kjernekapital og bidra til å styrke bankenes kjernekapitaldekning. Dette utelukker bl.a. bruk av ansvarlig lånekapital.

En banks ansvarlige kapital omfatter kjernekapital og tilleggskapital. En finansinstitusjons ansvarlige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte prosent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift 14. desember 2006 nr. 1506 om kapitalkrav for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak, holdingselskaper i finanskonsern, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond m.m. Hva som inngår i norske bankers kjernekapital er definert i forskrift 1. juni 1990 nr. 435 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner, oppgjørssentraler og verdipapirforetak og Finansdepartementets brev 27. juni 2002. Kjernekapital («tier 1 – capital») består blant annet av innbetalt aksjekapital og ulike fond (overkursfond, utjevningfond, gavefond, grunnfond etc.) I tillegg vil akkumulert overskudd samt annen egenkapital godkjent av Kredittilsynet inngå i kjernekapitalen. Finansdepartementet kan gi samtykke til at annen kapital kan likestilles med kjernekapital i henhold til beregningsforskriften. Finansdepartementet har godkjent at fondsobligasjoner på gitte vilkår kan utgjøre inntil 15 prosent av total kjernekapital. Vilklårene som er lagt til grunn er basert på retningslinjer vedtatt av Basel-komiteen for banktilsyn høsten 1998.

Tilleggskapital («tier 2 – capital») kan bestå av ansvarlig lånekapital, og blant annet hybrid kapital, dvs. andre gjelds- og egenkapitalinstrumenter. Tilleggskapital har prioritet før kjernekapital dvs. at den tar tap etter kjernekapital. Hvordan en banks egenkapital kan være sammensatt framgår av forskrift 16. desember 1998 nr. 1240 om årsregnskap m.m. for banker, finansieringsforetak og morselskap for slike.

Europaparlamentet og EUs ministerråd har nå til behandling et forslag til endring av kapitaldekningsdirektivene (2006/48/ec og 2006/49/ec) som inneholder nærmere krav til definisjon av såkalt «ren» kjernekapital («core tier 1 – capital»).

Etter forslaget til nye regler må kapital som skal kunne inngå i ren kjernekapital regnes som egenkapital etter nasjonal lovgivning og dekke tap ved løpende drift og avvikling på linje («pari passu») med ordinære aksjer. Kapitalen kan imidlertid ha preferanse i forhold til ordinære aksjer (innskutt aksjekapital) med hensyn til utbytte, men kravet på avkastning kan ikke være kumulativt. Videre foreslås det i direktivforslaget at inntil 15 prosent av kjernekapitalen kan bestå av hybridkapital med incentiver til innløsning, og inntil 35 prosent av hybridkapital uten incentiver til innløsning dvs. at til sammen maks 50 prosent av kjernekapitalen kan bestå av hybridkapital. Bestemmelsene er foreslått som totalharmoniseringsbestemmelser. Forslagene til endring av kapitaldekningsdirektivene ventes vedtatt i EU innen utgangen av april 2009. Det er lagt opp til at bestemmelsene skal være gjennomført i nasjonal lovgivning innen 31. oktober 2010 og i kraft innen 31. desember 2010. Et vedtatt direktiv vil være EØS-relevant og må forventes tatt inn i EØS-avtalen.

Ved utforming av kapitalinstrumenter som skal tilbys norske banker og inngå i kjernekapitalen er det tatt hensyn til disse nye reglene.

Norsk bankvesen er preget av stor variasjon. En viktig forskjell er mellom banker som har utstedt aksjer eller grunnfondsbevis, og sparebanker uten grunnfondsbevis. En annen viktig forskjell er om bankens egenkapitalinstrument er børsnotert eller ikke. Kapitaldekningen varierer mellom bankene, og mange små sparebanker har meget god kapitaldekning. Dette tilsier at fondet bør kunne tilby alternative instrumenter, som kan tilfredsstillende noe ulike behov i ulike banker.

Myndighetene i andre land har i mange tilfelle valgt å tilby et hybridinstrument som har mange likhetstrekk med norske fondsobligasjoner. Departementet legger opp til at også Statens finansfond bør kunne tilby et slikt instrument. Det bør i tillegg åpnes for at fondet kan tilby et kapitalinstrument med egenskaper som gjør at det ligger nærmere aksjer/grunnfondsbevis i evne til å bære tap, uten å utvanne eksisterende aksjekapital/grunnfondsbeviskapital. Et slikt instrument bør også gi staten en gevinstmulighet mer på linje med aksjonærer/grunnfondsbevisiere.

Departementet tilrår på bakgrunn av dette at det åpnes for at fondet kan tilby to ulike kapitalinstrumenter som nevnt, hhv. en fondsobligasjon og et preferansekapitalinstrument.

EU-kommisjonen og ESA har utarbeidet nærmere retningslinjer for hvordan slike former for kapitaltilskudd i banker med formål som angitt kan utformes. Den europeiske sentralbanken (ECB)

har utarbeidet et detaljert opplegg for hvordan avkastningskravet for denne type støttetiltak bør utformes, jf. omtale i kapittel 4 foran. EU-kommisjonen har også tatt stilling til konkrete tiltak i andre land. Retningslinjene og EUs praksis vil legge føringer på hvordan en norsk ordning kan utformes. ESA forventes bl.a. å legge stor vekt på sentralbankens og EU-kommisjonens retningslinjer mht utforming av prisstruktur og på vedtak EU-kommisjonen har fattet i konkrete saker med sikte på å unngå konkurransevridning mellom banker i ulike land. Videre forventes ESA å legge vekt på at tiltaket blir midlertidig, og på at en støtteordning ikke blir for gunstig for mottakeren.

Avkastningskravet til staten skal avspeile både risiko knyttet til utsteder og risiko i forhold til type instrument, slik at et kapitalinstrument som bærer høyere risiko har høyere forventet avkastning. Risikovurderingen skal baseres på objektive kriterier. Kravet til løpende avkastning er betinget av at det er tilstrekkelig årlig overskudd. Instrumentene skal utformes med økonomiske incentiver til innløsning, med sikte på at de skal innløses etter en viss periode.

Konkrete modeller for fastsettelse av avkastningskrav, nivå på kravene, metodikk for å bære tap og konkrete rentesatser må fastsettes med utgangspunkt i internasjonale retningslinjer og praksis. Siktemålet vil være å få en balansert avveining mellom statens finansielle interesse og aksjonærenes/ grunnfondsbevisiereernes interesser innenfor hva som kan godkjennes av ESA iht. statsstøtteregulverket. Departementet legger opp til å notifisere ordningen som sådan. Deretter vil fondet utarbeide utkast til standard avtale som forelegges departementet.

Sentrale vilkår som bestemmer avkastning og risiko for staten vil være instrumentets prioritet under løpende drift og ved avvikling, eventuelle rettigheter for utsteder knyttet til underskuddsdeling, konvertering mv. og utforming av innløsningsrett.

Departementet legger opp til at fondsobligasjonen i store trekk utformes på linje med fondsobligasjoner som allerede er utstedt og godkjent som kjernekapital. Etter gjeldende regler kan en fondsobligasjon ikke kreves tilbakebetalt av eier/investor. Det er også begrensninger på adgangen til å ha incentiver til innløsning dersom fondsobligasjonen skal kunne telle med i grunnlaget for hva som kan medregnes av ansvarlig lånekapital. Tilbakebetaling på initiativ fra utsteder krever samtykke fra Kredittilsynet. Fondsobligasjoner skal kunne skrives ned parallelt med formell aksjekapital/grunnfondsbeviskapital under løpende drift hvis kjerne-

kapitalen faller under 5 prosent eller kapitaldeknin- gen under 8 prosent, men ellers har bedre prioritet enn formell aksjekapital/grunnfondsbeviskapital både under løpende drift og ved avvikling. Hvis fondsobligasjoner skrives ned, kan de skrives opp før aksjekapitalen/grunnfondsbeviskapital betje- nes. Hvis hele aksjekapitalen/ grunnfondsbeviska- pital er tapt, skrives fondsobligasjoner ned med endelig virkning. Løpende avkastning (betinget av tilstrekkelig overskudd) kan ha preferanse foran utbytte til aksjonærer/grunnfondsbevisiere, men kravet på avkastning kan ikke være såkalt «kumu- lativt», dvs. at eieren av instrumentet ikke får høy- ere utbytte i senere år dersom det ikke var tilstrek- kelig overskudd til å gi utbytte i et tidligere år.

Et preferansekapitalinstrument må, for å kunne godkjennes som ren kjernekapital, utformes som et egenkapitalinstrument som kan skrives ned mot underskudd parallelt med formell aksjekapital/ grunnfondsbevis («pari passu») både under løpende drift og ved avvikling. Det kan utformes med krav om løpende avkastning, betinget av til- strekkelig overskudd, men har preferanse foran utbytte til aksjonærer/grunnfondsbevisiere.

For forretningsbankers vedkommende må slik preferansekapital, som vil ha andre egenskaper enn selskapets øvrige selskapskapital, innhentes gjennom utstedelse av aksjer i egen aksjeklasse. Opprettelse av slik aksjeklasse må skje ved ved- tektsendring i generalforsamlingen når banken mottar kapitaltilskuddet. Det må klart gå fram av vedtektene hva som skiller aksjeklassene, og aksjenes samlede pålydende innenfor hver klasse, se aksjeloven/allmennaksjeloven § 4-1 første ledd.

For sparebanker med grunnfondsbevis skjer utstedelse av nye grunnfondsbevis etter forskrift 7. januar 2001 nr. 108 om grunnfondsbevis i spare- banker m.m. (grunnfondsbevisforskriften) §§ 4 flg. Det er verken etter sparebankloven eller grunn- fondsbevisforskriften åpnet for å ha ulike klasser med grunnfondsbevis, dvs. grunnfondsbevis med ulike egenskaper, slik som for aksjer. Etter forskrif- ten kan en sparebank ta opp lån med en senere rett for fordringshaveren til å kreve utstedt grunn- fondsbevis, men dette vil ikke tilfredstille kravene til preferansekapital etter de nye reglene i kapital- dekningsregelverket. Gjennom konsesjonspraksis er det imidlertid åpnet for utstedelse av fondsobli- gasjonskapital (hybridkapital) og ansvarlig låneka- pital. Når det gjelder innbyrdes prioritet og dek- ning av underskudd, er dette regulert i grunn- fondsbevisforskriften § 28. Som påpekt av Banklov- kommisjonen i NOU 2009: 2 Kapital- og organisa- sjonsformer i sparebanksektoren pkt. 6.1, er imidlertid viktige spørsmål som fordeling av over-

skudd og endringer i det innbyrdes forhold mel- lom de ulike former for egenkapital og annen kapi- tal i foretakene, uoversiktlige og til dels lite hen- siktsmessige. Banklovkommisjonen har utarbeidet forslag til en mer helhetlig og modernisert regel- verk for egenkapital for finansinstitusjoner, her- under sparebanker. Departementet vil følge opp dette arbeidet.

Videre er grunnfondsbevisforskriften gitt med hjemmel i blant annet sparebankloven § 2 annet ledd, fjerde setning, som gir Kongen kompetanse til å la visse regler i aksjeloven få anvendelse. Departementet vil som ledd i operasjonaliseringen av Statens finansfond vurdere å endre grunnfonds- bevisforskriften, slik at aksjelovens bestemmelser om opprettelse av ulike klasser kommer tilsva- rende til anvendelse på grunnfondsbevis. Dette vil åpne for at også sparebanker med grunnfondsbe- vis vil kunne utstede preferansekapital i form av grunnfondsbevis med andre egenskaper enn ban- kens øvrige grunnfondsbeviskapital.

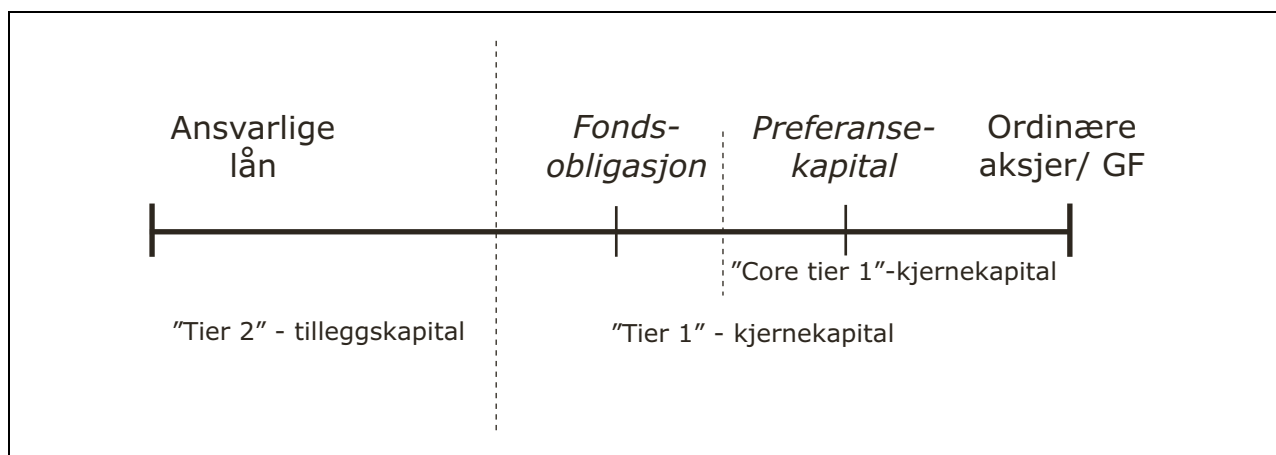
For grunnfondssparebanker, sparebanker uten grunnfondsbevis, kan grunnfondet økes ved nye tilskudd etter samtykke fra Kongen, se sparebank- loven § 2 siste setning. Forrentning og tilbakebeta- ling skjer i henhold til vedtektsbestemmelser.

En banks ansvarlig kapital omfatter kjerneka- pital og tilleggskapital. En finansinstitusjons ansvar- lige kapital skal til enhver tid utgjøre minst åtte pro- sent av et beregningsgrunnlag etter regler fastsatt i forskrift (kapitalkravsforskriften). I banker kan den ansvarlige kapitalen bestå av kjernekapital og tilleggskapital.

Kjernekapital («tier 1 – capital») består blant annet av innbetalt aksjekapital (formell aksjekapi- tal), blant annet ulike fond (overkursfond, utjev- ningsfond, gavefond, grunnfond etc.), ofte benevnt «fri egenkapital», akkumulert overskudd og annen egenkapital godkjent av Kredittilsynet.

I dagens marked sondres det mellom «ren» kjernekapital («core tier 1») og kjernekapital (tier 1). Ren kjernekapital er helt enkelt sagt, kjerneka- pital uten hybridkjernekapital, og skal kunne benyttes til å dekke tap ved løpende drift og avvik- ling på linje med formell aksjekapital (ofte benevnt pari passu).

For at hybrid kjernekapital kan bli godkjent som kjernekapital etter norske regler, må instru- mentet blant annet være evigvarende og kunne skrives ned pro rata med formell aksjekapital under løpende drift hvis kjernekapitalen faller under 5 prosent eller kapitaldekningen under 8 prosent, jf. grenser i dagens regelverk. Men slik kapital vil ha prioritet foran formell aksjekapital ved avvikling.



Figur 6.1 Ansvarlig kapital

Tilleggskapital («tier 2 – capital») kan bestå av ansvarlig lånekapital, og blant annet hybrid kapital (andre gjelds- og egenkapital instrumenter). Tilleggskapital har prioritet før kjernekapital (dvs. tar tap etter kjernekapital).

Risikoklasser

EU-kommisjonen har opplyst at prisen på kapitalinnskuddet skal avhenge av bankenes individuelle risiko. Dette kan eksempelvis ivaretas ved at bankene rangeres i ulike risikokategorier (god, middels og dårlig) på et gjennomsliktig og objektivt grunnlag;

- | | | |
|-----|------------------|------------------------------|
| I | Risikoklasse 1 - | (God rating - lavest risiko) |
| II | Risikoklasse 2 - | (Middels rating) |
| III | Risikoklasse 3 - | (Dårlig rating) |

Noen banker har rating fra eksterne kredittvurderingsbyråer. Det er kun et fåtall norske banker som har rating fra eksterne kredittvurderingsbyråer. Det er likevel mulig å plassere slike banker uten rating i de foreslåtte risikoklassene ved å sammenlikne disse ut fra en rekke underliggende faktorer som kjernekapital, belåningsgrad, innlånsunderskudd, likviditetsrisiko, inntjening, kredittkvalitet mv., med banker som er kredittvurdert. Slik rangering vil være en typisk oppgave for fondet, for eksempel ved hjelp av innleid kompetanse.

Utvidet grense for fondsobligasjoner

Finansdepartementet har i delegasjonsbrev til Kredittilsynet 27. juni 2002 delegert kompetanse til Kredittilsynet til å samtykke i at annen kapital kan likestilles med kjernekapital, jf. forskrift 1. juni 1990 nr. 435 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner, oppgjørssentraler og verdipapirforetak mv. I delegasjonsbrevet har Finans-

departementet vist til vilkårene i brev 9. mars 2000 om vilkår for godkjenning av fondsobligasjon som kjernekapital. Ett av vilkårene er at fondsobligasjonskapitalen maksimalt kan utgjøre 15 prosent av total kjernekapital. Finansdepartementet legger opp til å unnta fondsobligasjoner som brukes for tilførsel av kjernekapital fra Statens finansfond fra denne grensen på 15 prosent, slik at denne type fondsobligasjoner sammen med vanlige fondsobligasjoner maksimalt til sammen kan utgjøre 35 prosent av en banks kjernekapital.

6.6 Øvrige vilkår for kapitaltilskudd

Utbytterestriksjon

Norges Bank tilrår at det settes en øvre grense for utbetaling av utbytte, eksempelvis i form av en bestemt andel av årets overskudd, beregnet etter utbetalt avkastning på statens kapitalinnskudd. Kredittilsynets tilrår også begrensninger i adgangen til å utbetale utbytte, for å sikre at bankens kapitalbase opprettholdes.

En banks adgang til å gi utbytte til sine aksjonærer/grunnfondsbeveiere er begrenset av regler i allmennaksjeloven og i finansieringsvirksomhetsloven. Generelt er det ikke adgang til å utbetale utbytte som i for stor grad svekker foretaket. Solide banker med overskudd vil være i posisjon til å utdele utbytte til sine aksjonærer/grunnfondsbeveiere. I dagens situasjon vil tilbakeholdt utbytte være en aktuell strategi for å styrke bankens egenkapitaldekning, og det vil være naturlig at aksjonærer/ grunnfondsbeveiere bidrar til kapitaloppbygging gjennom restriktiv utbyttepolitikk. Dersom staten tilfører kapital, må en unngå at dette motvirkes gjennom utbytte til aksjonærene/grunnfondsbeveierne, tilbakekjøp av aksjer/

grunnfondsbevis, eller liknende. Gavetildeling fra sparebanker er også en metode for å redusere bankens kapital.

Krav om løpende avkastning på det statlige kapitalinnskuddet vil begrense evnen til å betale utbytte til aksjonærer/grunnfondsbeveiseiere og evnen til gavetildeling.

Et absolutt forbud mot at banker som har kapitaltilskudd fra Statens finansfond kan betale utbytte ville være en meget streng begrensning, med antatt negative virkninger på verdien av egenkapitalinstrumentene, særlig for sparebanker. Grunnfondsbevis er i praksis en form for «utbyttepapirer», og et forbud mot eller en for sterk begrensning på adgang til å betale utbytte ville kunne føre til vesentlig reduksjon av markedsverdien. Lave markedsverdier av aksjer/grunnfondsbevis ville vanskeliggjøre framtidige emisjoner for å avløse et statlig kapitalinnskudd med privat kapital. Dette tilsier at det ikke settes et generelt og absolutt forbud mot utbytte. Det er videre vanskelig å utforme en generell begrensning som vil kunne passe for de ulike bankene som forventes å motta statlig kapitaltilskudd.

Departementet legger derfor opp til at fondet får et visst handlingsrom til å utforme vilkår om utbyttebegrensning i de enkelte avtalene om kapitaltilskudd. Slike vilkår må utformes med utgangspunkt i formålet om å fremme styrking av soliditet og utlånsevne, og hensynet til å ivareta statens finansielle interesse. Utover den begrensning av utbyttemuligheten som ligger i fondets krav på løpende avkastning før det kan betales utbytte av overskudd, skal fondet vurdere særlige krav til begrensning av utbytte. Departementet legger opp til at fondet skal forelegge avtalevilkår om utbyttebegrensning for departementet for godkjenning, og rapportere om bankens oppfølging av vilkårene.

Rapporteringskrav

Krav om evaluering av ordningen innebærer at ESA skal få en rapport seks måneder etter at tiltakene ble iverksatt.

Banker som mottar kapitalinnskudd fra fondet bør pålegges krav om å rapportere til fondet hvert kvartal om interne retningslinjer for utlån, faktiske utlån, kostnadsutvikling, herunder om lønnskostnader og lønnspolitikk, mv. I forhold til statsstøtteregeverket er det bl.a. viktig å påse at banker ikke tillates å utnytte statlig kapitaltilskudd i sin markedsføring eller til å gjennomføre aggressive kommersielle strategier. Det kan også være aktuelt at banken må bekrefte at formålet med statlig kapi-

talinskudd er å styrke bankens utlån til husholdninger og næringsliv.

Fondet vil bli pålagt regelmessig å rapportere til departementet om bankenes innrapportering.

Særlig om datterselskap

Ved tilførsel av kapitaltilskudd til en bank i et konsern, vil det blant annet være aktuelt å sette vilkår som hindrer overføring av kapitalen til morselskapet eller datterselskaper i konsernet.

Godtgjørelse til ledende ansatte i banker som mottar statlig kapitalinnskudd

For banker som inngår avtale med Statens finansfond om kjernekapitaltilskudd, settes det vilkår for godtgjørelsen til institusjonens ledende ansatte. Formålet er å motvirke at ledende ansatte i institusjoner som deltar i ordningen mottar høyere godtgjørelse enn det de eller ville ha fått i en situasjon der staten ikke bidro med kapitaltilskudd, og at skattebetalernes interesser vernes.

Forslag til vilkår

Det statlige engasjementet i bankene skal være tidsavgrenset. Avtalens tidsbegrensede karakter tilsier at hensikten med avtalen snarere bør være å regulere endringer i de ledende ansattes rettigheter i perioden, enn selve nivået.

Formålet med ordningen og faren for omgåelse tilsier at avtalen bør regulere enhver form for økonomisk godtgjørelse som den ledende ansatte mottar for det arbeid som utføres i foretaket i avtaleperioden, uavhengig av om godtgjørelsen er fast eller variabel.

Det legges opp til at Statens finansfond fastsetter vilkårene i den enkelte avtale med institusjonene. Det foreslås at vilkårene settes innenfor følgende rammer:

- Fram til 31. desember 2010 skal lønninger og øvrige ytelser til ledende ansatte ikke økes.
- For ledende ansatte med en avtalt fastlønn på mer enn 1,5 mill. kroner kan det ikke honoreres bonus opptjent i 2009 og 2010. For ledende ansatte med en fastlønn under 1,5 mill. kroner kan det i samme periode honoreres bonus med inntil 20 prosent av fastlønnen, men likevel slik at summen av samlede utbetalinger ikke kan overstige 1,5 mill. kroner.
- Statens finansfond forhandler fram betingelser for lønn mv. for resten av perioden en bank benytter ordningen. Vilårene kan ikke gå ut over statens retningslinjer for lederlønn.
- Eksisterende pensjonsordninger og avtaler om sluttvederlag må ikke gjøres gunstigere, og nye

- avtaler må være i samsvar med statens retningslinjer for lederlønn.
- I den periode en bank mottar kapitalinnskudd må de ikke utstede aksjer eller liknende til ledende ansatte til gunstige vilkår. De må ikke iverksette nye aksjeopsjonsprogrammer eller liknende til ledende ansatte, eller forlenge eller fornye eksisterende programmer.
 - Fondet kan gjøre unntak fra vilkårene i særlige tilfeller, herunder for tilfeller hvor godtgjørelsen hovedsakelig er provisjonsbasert.

Ledende ansatte

Det foreslås at vilkårene knytter seg til bankens ledende ansatte. Begrepet «ledende ansatte» benyttes bl.a. i allmennaksjeloven § 6-16a, jf. regnskapsloven § 7-31b, hvor det framgår at styret hvert år skal lage en redegjørelse som beskriver alle elementer av godtgjørelsen til daglig leder og til de ledende ansatte. Personkretsen vil da framgå av en særskilt note til årsmeldingen.

I NOU 2008: 16 Foretaksstyring og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon, har utvalget lagt til grunn at «ledende ansatte omfatter personer som reelt sett er ledende ansatte mv. Utvalget uttaler videre at de legger til grunn at det normalt vil være samsvar mellom de ledende ansatte som foretaket vurderer som omfattet av opplysningskravet, og de som er ledende ansatte i henhold til hvordan selskapet framstiller seg utad.

Det foreslås at styret for Statens finansfond får hjemmel til å foreta en nærmere avgrensning av personkretsen, herunder begrepet ledende ansatte i hvert enkelt konkret tilfelle.

Statens retningslinjer for lederlønn

Det foreslås at Finansfondet skal framforhandle betingelser for lønn mv. fra 1. januar 2011 og så lenge den enkelte kredittinstitusjon er i ordningen. Vilråene kan ikke gå ut over Statens retningslinjer for lederlønn. Statens retningslinjer for lederlønn ble sist revidert 8. desember 2006. Retningslinjene bygger bl.a. på følgende hovedprinsipper:

1. Lederlønningene i selskaper med helt eller delvis statlig eierskap skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende sammenliknet med tilsvarende selskaper.
2. Hovedelementet i en kompensasjonsordning bør være den faste grunnlønnen.
3. Kompensasjonsordningene må utformes slik at det ikke oppstår urimelig godtgjørelse på grunn av eksterne forhold som ledelsen ikke kan påvirke.

4. De enkelte elementer i en lønnspakke må vurderes samlet, med fast lønn, eventuell variabel lønn og andre goder som pensjoner og sluttvederlag som en helhet. Styret skal ha en oversikt over den samlede verdi av den enkelte leders avtalte kompensasjon.
5. Det er hele styrets ansvar å fastsette retningslinjer for godtgjørelse til ledende ansattes. Daglig leders godtgjørelse fastsettes av styret.
6. Styret må påse at lederlønsordningene ikke gir uheldige virkninger for bedriften eller svekker selskapets omdømme.
7. Godtgjørelse for styrearbeid skal ikke være prestasjonsbasert eller variabel.
8. Personer i ledelsen skal ikke ha særskilt godtgjørelse for styreverv i andre selskaper i samme konsern.
9. Avtaler inngått før ikrafttreden av disse retningslinjene kan opprettholdes.

Retningslinjene har særskilte regler om opsjoner, aksjeprogrammer, variabel lønn (bonus), pensjonsytelser og sluttvederlag. Det framgår bl.a. at opsjoner og andre opsjonsliknende ordninger ikke skal benyttes. Videre framgår at ordninger med variabel lønn (bonus og liknende) skal være tidsbegrenset og ikke overstige 6 måneders fastlønn, med mindre særskilte hensyn tilsier det. For pensjon er det bl.a. uttalt at i den grad det avtales lavere pensjonsalder enn folketrygdens pensjonsalder på 67 år, skal pensjonsalderen som hovedregel ikke settes lavere enn 65 år. Det uttaltes også at samlet kompensasjonsgrad ikke bør overstige 66 prosent av lønn. Lavere pensjonsalder enn 65 år skal føre til et lavere pensjonsnivå.

Det vises til nærmere detaljer i retningslinjene, som er tilgjengelig på Nærings- og handelsdepartementets nettside på www.regjeringen.no. (<http://www.eierberetningen.no/index.gan?id=17467&subid=0>).

Finansfondets fullmakter

Avtalen om lønn til ledende ansatte foreslås å være en del av avtalevilkårene for den statlige kapitaltilførselen som inngås med Statens finansfond. Prosedyrer for kontroll med avtalen, sanksjoner ved brudd, vilkår for oppsigelse eller endring mv. vil da følge av det som framgår om dette i avtalen, og av generelle avtalerettslige bestemmelser. Departementet vil ved behov kunne gi nærmere rammer for Finansfondets fullmakter i forskrift til loven.

Den respektive banks allerede inngåtte avtaler om godtgjørelser til sine ledende ansatte vil, i den utstrekning de gjelder utbetalinger av ytelser fram-

over i tid, kunne være en begrensning på den enkelte banks mulighet til å oppfylle slike vilkår. Den enkelte ansatte vil i utgangspunktet ha krav på ytelser i tråd med de avtaler som er inngått. Disse vil fortsette inntil utløpet av den gjeldende avtaleperiode. Eksisterende avtaler kan imidlertid ikke forlenges eller fornyes. I de fleste tilfeller inngås avtaler om lønn, bonus mv. for ett år av gangen, og det vil kunne settes krav til de nye avtalene som inngås.

Det presiseres at det ikke er mulig å akkumulere bonus som er opptjent, men ikke honorert i 2009 og 2010. Det vil si at det ikke vil være adgang til å få bonus opptjent i disse årene, utbetalt senere år.

Enkelte personer blant de ledende ansatte i kredittinstitusjonene har en spesiell avlønning som innebærer at bonusandelen utgjør det vesentligste elementet i avlønningen. Etter statens retningslinjer for lederlønn er hovedregelen at samlet variabel lønn (bonus) ikke skal overstige 6 måneders fastlønn. Det åpnes imidlertid for unntak fra dette når særlige hensyn taler for det. Det foreslås at styret i Statens finansfond får mulighet til å gjøre unntak fra vilkårene i særlige tilfeller, herunder for tilfeller hvor godtgjørelsen hovedsakelig er bonusbasert.

Finansfondet kan stille vilkår om at bankene legger sin lederlønnspolitikkk fram for styret i Finansfondet for godkjenning. For å ivareta kontrollhensyn vil det kunne være hensiktsmessig å stille krav om at det gis løpende rapporter om lønns- og bonusutbetalinger mv.

6.7 Omfang av tiltak

Norges Bank har i sin tilrådning antydnet et behov for tilførsel av 34 mrd. kroner til de ti største bankene, med tillegg av ytterligere kapitalbehov fordi beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen trolig vil øke i en nedgangsperiode. Dette er basert på en stresstest av de største bankene, og forutsetter ikke oppkapitalisering av alle banker.

Kredittilsynet har i brev 2. februar 2009 foreslått at det bevilges et beløp på i størrelsesorden 35 - 50 mrd. kroner til Statens finansfond, avhengig av om det også etableres et tiltak for obligasjonsmarkedet eller ikke. Kredittilsynet anbefaler at fondet dimensjoneres slik at det som et minimum kan dekke et eksternt kapitalbehov som tillater at alle banker øker kjernekapitaldekningen med 2,5 prosentpoeng fra dagens nivå. Kredittilsynet mener at ordningen bør omfatte alle banker, men har pekt på at ordningen ikke bør utformes slik at alle ban-

ker som benytter ordningen skal ha den samme kjernekapitaldekningen.

Illustrasjonsmessig vil en økning av kjernekapitalen med 2,5 prosentpoeng for alle banker, i følge Kredittilsynet, kreve tilførsel av anslagsvis 33-36 mrd. kroner avhengig av om det settes et tak på 12 prosent eller ikke. En oppkapitalisering med 3 prosentpoeng for alle banker uten tak, og en oppkapitalisering med 3,5 prosentpoeng for alle banker med tak på 12 prosent, vil illustrasjonsmessig for begge eksemplene kreve tilførsel av anslagsvis 50 mrd. kroner.

Et tilbud om statlig kapitaltilskudd forbeholdt de lavest kapitaliserte bankene ville etter departementets mening kunne gi uheldige langsiktige incentiver til kapitalnivå og virke konkurransevridende. Dette tilsier at ordningen er åpen for alle banker som oppfyller soliditetskrav, og at god soliditet ikke bør ekskludere en bank fra å få statlig kapitaltilskudd. Ordningen bør samtidig ikke være så «gunstig» at den virker konkurransevridende på bekostning av banker som velger ikke å delta i ordningen.

Den beløpsmessige rammen som Finansfondet skal få til disposisjon, må vurderes i lys av at bankene er grunnleggende solide. Det er vanskelig å anslå sikkert på forhånd hvor mye kapital fondet vil få behov for. Det er viktig at det ikke skapes unødig tvil om ordningens kapasitet. Departementet legger samtidig til grunn at departementet ved behov vil kunne komme tilbake til Stortinget med forslag til tilleggsbevilgning til fondet. I lys av den usikkerhet det nå er om videre utvikling i norsk økonomi, vil departementet foreslå at fondet etableres med en ramme på 50 mrd. kroner. På denne bakgrunn foreslås det bevilget en kapital på 50 mrd. kroner til Statens finansfond. Det vises til bevilgningsforslag i St.prp. nr. 40 (2008-2009).

I ESAs retningslinjer for statsstøtte er det antydnet en maksimumsgrense, som for eksempel 2 prosent av risikovektede aktiva, for oppkapitalisering gjennom denne type tiltak. Danske myndigheter har imidlertid innført en ordning der også banker med lavere kjernekapitaldekning enn 8 prosent kan få kapital som svarer til oppkapitalisering til 12 prosent. Departementet tar sikte på å ta stilling til de nærmere detaljer i hvordan tilbudet til bankene skal utformes på bakgrunn av eventuelle nærmere føringer i statsstøttereguleringen og på bakgrunn av konsultasjoner med Finansfondet.

Finansdepartementet anslår at Finansfondet vil ha behov for 35 mill. kroner til drift i 2009. Departementet foreslår at disse utgiftene dekkes av et driftstilskudd som bevilges på en egen post i stats-

budsjettet. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslaget, bl.a. avhengig av utnyttelsen av ordningen, og det kan derfor bli nødvendig å komme tilbake til Stortinget med forslag om justering senere i budsjettåret. Det vil ta noe tid før fondet kommer i ordinær drift. Det må derfor påregnes at departementet i en innledende fase, inntil fondet kommer i ordinær drift, vil måtte dekke en del av fondets utgifter direkte. Det foreslås derfor at det bevilges 5 mill. kroner til spesielle driftsutgifter på Finansdepartementets område, som kan brukes til etableringen av fondet, og andre merutgifter i denne forbindelse. Etableringen av ordningene som omtales i denne proposisjonen, vil også kreve at ressursinnsatsen internt i departementet økes.

Statlig kapitaltilførsel gjennom Statens finansfond og kjøp av obligasjoner gjennom Statens obligasjonsfond vil isolert sett øke statens lånebehov med 100 mrd. kroner. Etter departementets vurdering vil denne økte opplåningen, og den opplåningen som følger av avtalen med Eksportfinans og forslagene knyttet til den finanspolitiske tiltakspakken, kunne gjennomføres innenfor de lånefullmakter Stortinget har vedtatt for 2009.

6.8 Forholdet til Bankenes sikringsfond

Bankenes sikringsfond er et fond som har til formål å garantere for innskudd i norske banker. Bankenes sikringsfond ble opprettet ved lov 25. juni 2004 om endringer i banksikringsloven. Fondets virksomhet reguleres lov av 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner (banksikringsloven). Loven pålegger alle banker med hovedsette i Norge å være medlem av fondet. For filialer av utenlandske banker er medlemskap frivillig.

Sikringsfondet plikter å dekke tap som en innskyter har på innskudd i en medlemsbank begren-

set oppad til to millioner kroner per kunde pr bank. Fondet har videre anledning til å yte visse, nærmere angitte former for støttetiltak ovenfor medlemmer av fondet for å sikre at medlemmet kan oppfylle sine forpliktelser eller videreføre virksomheten, jf. banksikringsloven § 2-12.

Disse støttetiltakene er:

- å stille garanti eller gi annen støtte for å sikre innskudd eller dekke tap på innskudd som ikke blir dekket etter innskuddsgarantien,
- å gi støtteinnskudd, lån eller garanti for lån eller oppfyllelse av andre forpliktelser,
- å tilføre egenkapital eller stille egenkapitalgaranti for at virksomheten kan fortsette eller utvikles,
- å dekke tap som likviditets- og soliditetssvikt har påført kreditorer eller bestemte grupper av disse,
- andre tiltak i samsvar med vedtektene.

I medhold av banksikringsloven § 3-1 første ledd har styret og daglig leder i en finansinstitusjon plikt til å melde fra til Kredittilsynet hvis det er grunn til å frykte at det vil kunne oppstå svikt i institusjonens evne til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, institusjonen ikke vil kunne oppfylle minstekravene til ansvarlig kapital eller andre soliditets- og sikkerhetskrav fastsatt i lov eller forskrift, eller det er inntrådt forhold som kan medføre alvorlig tillitssvikt eller tap som vesentlig vil svekke eller true soliditeten. Støttetiltakene som Bankenes sikringsfond kan yte retter seg mot banker som oppfyller kravene til at denne meldeplikten utløses. Bankenes sikringsfond skal fortsatt håndtere tiltak overfor slike banker. De støttetiltakene ovenfor norsk finansnæring som foreslås i denne proposisjonen, retter seg mot banker som ikke er i en finansiell situasjon som utløser meldeplikt etter banksikringsloven § 3-1 første ledd.

7 Forslag til lov om Statens obligasjonsfond

Statens obligasjonsfond vil bli etablert etter modell av Statens pensjonsfond – Norge. Dette innebærer at fondet ikke blir noe eget rettssubjekt, men navnet på et separat statlig kroneinnskudd i Folketrygdfondet. Folketrygdfondet vil etter dette ha to separate forvaltningsmandater, ett for Statens pensjonsfond – Norge og ett for Statens obligasjonsfond. Folketrygdfondet skal i eget navn videre plassere midlene i markedet i henhold til retningslinjer fastsatt av departementet. Den finansielle risikoen knyttet til verdipapirene bæres av staten. Verdien av innskuddet vil avhenge av markedsværdien til de papirene fondsmidlene er plassert i.

Lovforslaget er en rammelov, der departementet gis fullmakt til å gi et utfyllende regelverk. Denne lovformen vil gi en høy grad av fleksibilitet, noe som vil være nødvendig for å kunne tilpasse regelverket til skiftende behov i markedet.

Oppgavefordelingen mellom Finansdepartementet og Folketrygdfondet når det gjelder forvaltningen av Statens obligasjonsfond vil tilsvare den oppgavefordelingen som gjelder for forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Følgelig vil den overordnede investeringsstrategien for forvaltningen av Statens obligasjonsfond bli fastsatt av departementet, mens Folketrygdfondet vil stå for den operative forvaltningen. Finansdepartementet vil følge opp at Folketrygdfondets forvaltning skjer i henhold til det regelverket som gjelder for obligasjonsfondet.

Rammeverket for Folketrygdfondets forvaltning av Statens obligasjonsfond vil bestå av et separat investeringsmandat, på lik linje med det som gjelder forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge. Regelverket vil følgelig bestå av lov om Statens obligasjonsfond, forskrift og utfyllende retningslinjer, som fastsettes av departementet. Den nærmere regelverksutformingen vil skje i dialog med Folketrygdfondet, for å sikre at retningslinjene for plasseringene utformes med sikte på å fremme lovens formål i størst mulig utstrekning. Forvaltningen av Statens obligasjonsfond vil ha store likhetstrekk med Folketrygdfondets forvaltning av renteporteføljen til Statens pensjonsfond – Norge.

Departementet vil utarbeide et regelverk som åpner for plassering i obligasjoner utstedt av både norske banker, finansieringsforetak og andre, ikke-finansielle rettssubjekter. Statens obligasjonsfond er ment å være rettet mot det norske markedet. Følgelig vil fondet bare kunne investeres i obligasjoner utstedt av rettssubjekter hjemmehørende i Norge. Hvorvidt et foretak er hjemmehørende i Norge vil avhenge av om det har hovedkontor her, sml. foretaksregisterloven § 1-2. Hvilke valutaer obligasjonene kan være denominert i vil bli nærmere regulert i bestemmelsene om forvaltningen av fondet. Men det legges til grunn at fondet ikke skal ha netto valutaeksponering, slik at eventuelle plasseringer i utenlandsk valuta blir valutasikret.

Det er behov for å ha en viss grad av fleksibilitet i virkemiddelutformingen, og det vil derfor ikke bli lagt restriksjoner hvorvidt Folketrygdfondets plasseringer for Statens obligasjonsfond skal skje i førstehånds- eller andrehåndsmarkedet. Ringvirkningene av tiltaket blir større når Folketrygdfondet også handler i andrehåndsmarkedet, ettersom dette bidrar til økt likviditet og dermed gjør markedet mer attraktivt også for andre investorer.

Statens obligasjonsfond skal være et tiltak for å styrke kredittobligasjonsmarkedets evne til å formidle kreditt mer generelt, og det vil derfor ikke bli gitt særskilte retningslinjer for hvilke sektorer fondet skal investere i. Sammensetningen av kredittobligasjonsmarkedet, der bankobligasjoner utgjør den klart største andelen, tilsier at investering i bankpapirer vil utgjøre en stor andel av investeringene i Statens obligasjonsfond.

Sammensetningen av kredittmarkedet og hensynet til operasjonell risiko tilsier at Statens obligasjonsfonds investeringer vil være dominert av obligasjoner med moderat risiko («*investment grade*»).

Investeringsrammen for Statens obligasjonsfond er fastsatt slik at tiltaket skal kunne være et viktig bidrag til økt likviditet og kapitaltilgang i markedet, samtidig som rammen ikke bør være så stor at staten fullstendig overtar dette delmarkedet. Samlet beholdning utestående obligasjonslån i det norske markedet er på om lag 760 mrd. kroner, hvorav om lag 180 mrd. kroner forfaller i 2009. Banker og andre finansforetak er de to største sek-

torene med 504 mrd. kroner i utestående lån og 110 mrd. kroner i forfall i 2009. Dette gir et utgangspunkt for å vurdere foretakenes refinansieringsbehov inneværende år. I tillegg kommer forfall av obligasjonslån norske banker og foretak har tatt opp i internasjonale markeder. Bankenes finansiering i de utenlandske markedene har vært noe større enn deres finansiering i det norske. Det er større usikkerhet rundt omfanget av den øvrige foretakssektorens finansiering gjennom utenlandske obligasjonsmarkeder. Det samlede behovet er også påvirket av at bedrifter som normalt dels ville hentet finansiering i norske og/eller utenlandske banker, nå kan ønske å benytte obligasjonsmarkedene i Norge og internasjonalt for å skaffe finansiering.

Omfanget av investeringene gjennom Statens obligasjonsfond vil i stor grad avhenge av de økonomiske utsiktene og betydningen av at tilgangen på kreditt er redusert samt risikobildet rundt dette. Dette vil man gradvis få vite mer om utover i 2009, når man bl.a. kan observere de løpende utlånstallene fra bankene og utviklingen i risikopåslagene i markedet for kredittobligasjoner.

Det er således stor usikkerhet om investeringenes omfang, men departementet foreslår at Statens obligasjonsfond etableres med en ramme på inntil 50 mrd. kroner, jf. St.prp. nr. 40 (2008-2009). Investeringsaktivitetene vil avhenge av markedsforholdene, men departementet ser for seg en gradvis opptrapping over det kommende året til anslagsvis 30-50 mrd. kroner. Avhengig av utviklingen i bankvesenets og obligasjonsmarkedets evne til effektivt å formidle kreditt, vil det deretter finne sted en stabilisering og gradvis nedbygging av obligasjonsfondet i takt med obligasjonsforfall, før fondet til slutt avvikles.

Obligasjonsfondet skal ikke være et statsbankliknende tiltak, men stimulere til at også andre

investorer tar del i obligasjonsmarkedet. Fondet skal derfor investere i nye kredittobligasjonslån sammen med andre investorer. Tilgang på flere kjøpere er også normalt nødvendig for å få stilt en markedsmessig riktig pris, slik at Statens obligasjonsfonds investeringer ikke innebærer ulovlig statsstøtte. For å sikre at obligasjonsfondets investeringer i nye kredittobligasjonslån skjer på markedsmessige vilkår, samtidig som en ivaretar behovet for en viss grad av fleksibilitet knyttet til innfasingen av investeringene, tar departementet sikte på å stille krav om at Folketrygdfondet skal kunne dokumentere at kravet til markedsmessig prising av investeringer er oppfylt når fondet kjøper en større andel av et enkelt lån i førstehåndsmarkedet. Markedsmessig prising er viktig ikke bare for å unngå at tiltaket anses som statsstøtte, men også for å sikre at Folketrygdfondet forblir en profesjonell kapitalforvaltningsorganisasjon med en forretningsmessig målsetting, og holdes til ansvar for sine finansielle resultater.

Statens obligasjonsfond er ment å være et midlertidig tiltak. Departementet ser for seg en gradvis avvikling av fondet i takt med at obligasjonene forfaller og ved salg i takt med normalisering av markedssituasjonen. Departementet har vurdert å ta inn en tidsbegrensning i loven, men har ikke funnet dette hensiktsmessig. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor lenge likviditeten i det private kredittmarkedet vil være problematisk. En tidsbegrensning i loven ville bidra til å gjøre fondet til et mindre fleksibelt virkemiddel.

Hensynet til å ha en viss fleksibilitet i utformingen av tiltaket tilsier at en ikke utelukker muligheten for salg av verdipapirer mellom Statens obligasjonsfond og Statens pensjonsfond – Norge. Dersom det skulle bli aktuelt med slike transaksjoner, vil det bli lagt vekt på å sikre at det skjer en markedsmessig riktig prising av transaksjonene.

8 Endringer i verdipapirhandelloven

Dersom staten skyter inn kapital i banker vil det kunne bli spørsmål om det utløses plikt om å gi tilbud om kjøp av de øvrige aksjene i banken etter verdipapirhandelloven §§ 6-1 og 6-6 dersom kapitalinnskuddet blir tilstrekkelig stort. Etter tidligere verdipapirhandellov var det gjort unntak fra tilbudspliktreglene for Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond. Dette unntaket ble ikke videreført i den nye verdipapirhandelloven etter at de to nevnte fondene ble lagt ned. Med bakgrunn i den funksjon fondet er ment å ha, anser departementet at fondets investeringer ikke bør omfattes av tilbudspliktreglene.

I henhold til verdipapirhandelloven § 1-4 kan departementet unnta en kredittinstitusjon fra én

eller flere av lovens bestemmelser. Det framgår av forarbeidene til verdipapirhandelloven at bestemmelsen i § 1-4 er ment å gjelde eventuelle behov for unntak, ved at kredittinstitusjoner som yter investeringstjenester i sin helhet er underlagt verdipapirhandellovens bestemmelser. Bestemmelsen antas ikke å gi hjemmel for å unnta staten fra tilbudspliktreglene. Det er derfor etter departementets syn tvilsomt om bestemmelsen kan benyttes til å unnta kredittinstitusjoner fra bestemmelsene om tilbudsplikt begrenset til Statens finansfonds erverv. Departementet foreslår på denne bakgrunn et unntak fra verdipapirhandellovens bestemmelser om tilbudsplikt for Statens finansfond.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Lov om Statens finansfond

De administrative konsekvensene av forslaget om å opprette Statens finansfond for det offentlige og private parter antas å være begrenset. For Finansdepartementet vil opprettelsen av Statens finansfond kunne innebære noe økt arbeidsbelastning, særlig i fondets oppstartfase. Forslaget vil få administrative konsekvenser for bankene som deltar i ordningen i forbindelse med inngåelse av avtaler om kapitalinnskudd med Finansfondet.

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av forslaget for det offentlige, vises det til forslaget om bevilgning i St.prp. nr. 40 (2008-2009), der det er gjort nærmere rede for de statsfinansielle konsekvensene av forslaget. Som det framgår der foreslås det bevilget en kapital på 50 mrd. kroner til Statens finansfond. Finansdepartementet anslår på usikkert grunnlag at Finansfondet vil ha behov for 35 mill. kroner til drift i 2009. Videre anslås det å være behov for 5 mill. kroner til spesielle driftsutgifter på Finansdepartementets område. Det vises her til pkt. 6.7 foran, der det er redegjort nærmere for kostnadene knyttet til driften av Finansfondet.

Ved å tilby kapital til banker som oppfyller soliditetskrav med siktemål å styrke bankene og deres utlånskapasitet, antas tiltaket å ha positive økonomiske konsekvenser både for banknæringen og for samfunnet.

9.2 Lov om Statens obligasjonsfond

Finansdepartementet har redegjort for de statsfinansielle konsekvensene av å opprette Statens obligasjonsfond i St.prp. nr 40 (2008-2009).

I tillegg til de statsfinansielle konsekvensene som det er gjort rede for i St.prp. nr. 40 (2008-2009), vil det påløpe kostnader knyttet til forvaltningen av Statens obligasjonsfond.

Godtgjøringen til Folketrygdfondet vil dekkes gjennom at det trekkes på obligasjonsfondets brutto avkastning, i tråd med det som gjelder for Statens pensjonsfond – Norge.

Folketrygdfondets kostnader i forvaltningen av Statens pensjonsfond – Norge i 2007 svarte til knapt 5 basispunkter (dvs. 0,05 prosent) av forvaltningskapitalen. Kostnadene knyttet til forvaltningen av Statens obligasjonsfond vil anslagsvis utgjøre i størrelsesorden 2-5 basispunkter. Med en forvaltningskapital på 50 mrd. kroner vil dette tilsvare forvaltningskostnader i størrelsesorden 10-25 mill. kroner.

Når fondet avvikles, vil de investerte midlene med tillegg av avkastning tilbakeføres til statskassen. Det vil oppstå transaksjonskostnader forbundet med å plassere midlene i markedet og ved senere avvikling av fondet, men disse vil utgjøre en relativt liten andel av fondets verdi.

Folketrygdfondet plasserer i dag midler gjennom Statens pensjonsfond – Norge i det samme markedet som Statens obligasjonsfond vil investere i. Rammeverket for forvaltningen av de to fondene vil ha store likhetstrekk. Det vil imidlertid påløpe kostnader knyttet til å tilpasse organisasjonen og styringssystemene i Folketrygdfondet til de to forskjellige forvaltningsmandatene. Det vil også kunne være aktuelt å øke antall ansatte for å håndtere et større transaksjonsvolum.

10 Merknader til de enkelte bestemmelser

10.1 Merknader til lov om Statens finansfond

Til § 1 Formål

Bestemmelsen fastslår formålet med Statens finansfond. Formålet er å bidra midlertidig med kjernekapital til norske banker for å styrke bankene og sette dem bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet. Hva som kan regnes som kjernekapital framgår av forskrift 1. juni 1990 om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner § 3.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.

Til § 2 Finansfondets kapital og statens ansvar

Paragrafen gjelder fondets kapital og statens ansvar. Hva angår bevilgningen av fondets kapital vises det til St.prp. nr. 40 (2008-2009) og behandlingen av denne. Kapitalen foreslås bevilget som fondskapital, som så langt som mulig skal gi avkastning til staten. Bl.a. fordi avkastningen på Finansfondets plasseringer vil være usikker, bør det årlig avgjøres særskilt hvor stor avkastningen som betales til staten skal være. Slik avgjørelse tas av departementet med utgangspunkt i forslag fra Finansfondets styre.

I annet ledd er det fastsatt en ansvarsbegrensning. Eventuelle kreditorer vil bare kunne søke dekning i den kapital fondet til enhver tid har. Bestemmelsen om ansvarsbegrensning må ses i sammenheng med at Finansfondets virksomhetsområde er meget begrenset. Det vil bare i liten utstrekning være adgang for styret til å pådra Finansfondet forpliktelser.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 3 Organisasjon og ledelse

Det framgår av første ledd første punktum at Finansfondet er et eget rettssubjekt. Dette innebærer bl.a. at Finansfondet har søksmålskompetanse. Finansfondet er ikke en del av statens økonomiforvaltning. Statens ansvar for fondets forpliktelser er begrenset, jf. forslaget til § 2 annet ledd. I bestemmelsens annet punktum fastsettes det at Finansfondet skal registreres i Foretaksregisteret.

Det bestemmes i annet ledd at Finansfondet skal ledes av et styre på tre medlemmer, som oppnevnes av Kongen. Oppnevningsperioden er tre år, med adgang til gjenoppnevning. Kongen utpeker leder og nestleder blant de tre medlemmene av styret. Kongen skal også oppnevne to varamedlemmer til styret. Varamedlemmer er ikke personlige. På samme måte som i selskapsrettslig lovgivning, ligger det i denne oppnevnesretten også en adgang til å avsette styremedlemmer.

Etter bestemmelsens femte ledd gjelder aksjelovens forbud mot godtgjørelse fra andre enn selskapet tilsvarende for Finansfondets styre.

Det følger av sjette ledd at Finansfondet skal ha vedtekter som Kongen fastsetter. Visse krav til vedtektene følger av lov om registrering av foretak § 3-6 annet ledd. Departementet vil ha adgang til å fastsette mer utfyllende vedtektsbestemmelser. Vedtektene kan bl.a. inneholde nærmere bestemmelser om administrasjonen i Finansfondet, og om forholdet mellom styret og administrasjonen.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 4 Forvaltning av Finansfondets midler, departementets instruksjonsmyndighet mv.

Første ledd første punktum inneholder hovedregelen om at styret står for forvaltningen av Finansfondets midler.

Første ledd annet, tredje og fjerde punktum omhandler styrets myndighet til å representere Finansfondet, herunder å tegne Finansfondets firma. Disse bestemmelsene bygger i stor grad på aksjeloven §§ 6-30 til 6-31.

Annet ledd inneholder en regel om plikt for styret til å forelegge vedtak av særlig viktighet for departementet. Saken skal i tilfelle forelegges skriftlig før styret treffer vedtak. Dette innebærer at blant annet standardavtalene som styret utarbeider skal forelegges departementet.

Tredje ledd gir departementet adgang til å treffe vedtak om hvordan styret skal utøve sin virksomhet i enkeltsaker. Styret skal på forhånd ha hatt adgang til å uttale seg om saken. Tredje ledd gjelder bare for «særlige tilfelle». Dette kan blant annet være disposisjoner som omfatter vesentlige andeler av Finansfondets midler. Det omfatter også

disposisjoner som må anses som spesielle i forhold til fondets vanlige drift.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 5 Finansfondets plasseringer

I første ledd er det positivt angitt hva fondets midler kan anvendes til. Midlene kan anvendes til å erverve kjernekapitalinstrumenter utstedt av norske banker, og rettigheter til slike. I bokstav a annet punktum gis departementet hjemmel til å gi forskrift om at Finansfondet kan erverve kjernekapitalinstrumenter utstedt av morselskap i finanskonsern. Øvrig anvendelse av midler vil enten være plassering som kontolån til staten på samme måte som Statens Banksikringsfond, eller betaling av avkastning til staten.

Annet ledd inneholder en hovedregel om at Finansfondet ikke har adgang til å ta opp lån eller stille garanti. Virksomheten skal være basert på kapitalens størrelse. Det er ikke adgang til å øke fondets midler ved å ta opp lån. Bestemmelsen har bl.a. sammenheng med bestemmelsen i § 2 annet ledd om at statens ansvar er begrenset til den kapital fondet har til enhver tid.

Finansfondet må også kunne utøve egen administrasjon, herunder utbetale styrehonorar, godtgjørelse til administrasjonen, eventuell lokalleie etc. Dette kan innebære at man påtar seg forpliktelser, og er ivaretatt av regelen i tredje ledd.

Fjerde ledd gir departementet myndighet til å gi forskrifter med nærmere regler om hvilke kjernekapitalinstrumenter fondet kan investere i og om utforming av vilkår for statens kapitalinnskudd. Dette gjelder typisk slike vilkår som nevnt i pkt. 6.5 og 6.6, men også andre vilkår kan stilles. Bestemmelsen er ikke til hinder for at Finansfondets styre kan stille nærmere vilkår for statens kapitalinnskudd innenfor rammene av gjeldende regelverk for fondet.

Fondet skal inngå avtale med hver enkelt bank, som skal bygge på en standardavtale fastsatt av Finansdepartementet. Styret i Finansfondet kan i de enkelte avtalene fastsette nærmere vilkår utover de vilkår departementet har fastsatt i forskrift.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.3 til 6.6.

Til § 6 Årsregnskap og årsberetning

Paragrafen gjelder årsregnskap og årsberetning. Første ledd fastslår at Finansfondet er regnskapspliktig og bokføringspliktig. I annet punktum gis departementet hjemmel til å gi forskrift som utfyl-

ler eller fraviker bestemmelsene om regnskapsloven og bokføringsloven for Finansfondet

Annet ledd bestemmer at årsregnskap og årsberetning skal framlegges departementet innen utløpet av mars hver år. Departementet godkjenner regnskapet og meddeler det for Stortinget.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 7 Revisjon

Finansfondet blir etter lovforslaget et særlovselskap eid av staten ved Finansdepartementet. I forarbeidene til lov om Riksrevisjonen framgår det at Riksrevisjonen normalt ikke foretar finansiell revisjon av selskaper hvor staten har eierinteresser, jf. Innst. O. nr. 54 (2003-2004). Det er vanlig at særlovselskaper i likhet med statsaksjeselskaper og statsforetak revideres av ekstern revisor. På denne bakgrunn foreslås i § 7 første ledd første punktum at departementet skal utpeke en ekstern revisor til å foreta regnskapsrevisjonen av Finansfondet. Bestemmelsen er ikke til hinder for at fondet engasjerer internrevisjon. Det vil kunne være behov for å beskrive revisjonsoppdrag og -kriteriene ytterligere, og det er derfor i annet punktum foreslått at departementet i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om revisjon.

Etter bestemmelsens annet ledd fastsetter departementet revisors godtgjørelse.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 8 Forholdet til annen lovgivning

Forvaltningsloven vil ikke gjelde for Finansfondet. Forvaltningslovens regler om inhabilitet og taushetsplikt gjelder likevel for Finansfondets tillitsvalgte, ansatte og andre som utfører tjenester eller arbeid for fondet. Reglene om taushetsplikt skal ikke gjelde overfor departementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Departementet kan gi nærmere regler om avgrensning av taushetsplikten.

Det fastsettes i annet ledd at Finansfondets virksomhet skal dokumenteres i tråd med arkivloven.

Det vises til nærmere omtale under pkt. 6.1.

Til § 9 Avvikling og omdanning

Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å beslutte omdanning eller avvikling av fondet, og om kapitalen i tilfelle skal følge med til den nye selskapsformen eller føres tilbake til statskassen.

Til § 10 Utfyllende regler

Bestemmelsen gir Kongen en hjemmel til å fastsette forskrift med nærmere regler om Finansfon-

det og dets virksomhet. Kongen kan også gi nærmere bestemmelser til gjennomføring av loven.

Til § 11 Andre lovendringer

Bestemmelsen innebærer at verdipapirhandelloven § 6-3 annet ledd endres slik at reglene om tilbudsplikt etter verdipapirhandelloven § 6-1 og § 6-6 ikke gjelder for Statens finansfond.

Det vises til nærmere omtale under kapittel 8.

Til § 12 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Bestemmelsen innebærer at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det gis adgang til å sette i kraft forskjellige deler av loven til forskjellig tid. Kongen gis også myndighet til å fastsette overgangsregler.

10.2 Merknader til lov om Statens obligasjonsfond

Til § 1 Formål

Paragrafen angir lovens formål og setter de overordnede rammer for fondets virksomhet. Fondet vil være investerbart i rentebærende instrumenter utstedt av utstedere hjemmehørende i Norge. Hva som ligger i disse begrensningene er omtalt foran i kapittel 7. De nærmere grenser for hvilke aktiva fondets midler kan investeres i vil bli fastsatt gjennom forskrift og utfyllende retningslinjer, jf. § 2 annet ledd og § 3.

Til § 2 Forvaltning og organisasjon

Bestemmelsen slår fast at fondet skal forvaltes av Finansdepartementet og at det skal plasseres som

et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Fondet skal forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet. Paragrafen er formulert etter mønster av lov om Statens pensjonsfond § 2.

Paragrafen presiserer videre at Statens obligasjonsfond ikke er et eget rettssubjekt. Fondet kan ikke inneha rettigheter eller plikter. Det kan heller ikke være part i søksmål. Som beskrevet foran i kapittel 7 er følgelig Statens obligasjonsfond ikke noe eget fond i rettslig forstand, men betegnelsen på et statlig kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Bestemmelsen er formulert etter mønster av lov om Statens pensjonsfond § 6.

Til § 3 Utfyllende regler

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven, jf. også § 2 annet ledd. Bestemmelsen er formulert etter mønster av lov om Statens pensjonsfond § 7.

Til § 4 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Departementet tar sikte på å la loven tre i kraft i løpet av kort tid, men før dette skjer må departementet ha utarbeidet utfyllende regelverk.

Finansdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om

- lov om Statens finansfond
- lov om Statens obligasjonsfond

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til

- lov om Statens finansfond
- lov om Statens obligasjonsfond

i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Statens finansfond

I

§ 1. Formål

Statens finansfond (Finansfondet) har til formål å bidra midlertidig med kjernekapital til norske banker for å styrke bankene og sette bankene bedre i stand til å opprettholde normal utlånsvirksomhet.

§ 2. Finansfondets kapital og statens ansvar

Finansfondets kapital bevilges av Stortinget. Fondet tilhører staten. Departementet fastsetter den årlige avkastningen av kapitalen som betales til staten.

Statens ansvar for Finansfondet er begrenset til den kapital fondet har til enhver tid.

§ 3. Organisasjon og ledelse

Finansfondet er et eget rettssubjekt. Finansfondet skal registreres i Foretaksregisteret.

Finansfondet ledes av et styre med tre medlemmer. Kongen oppnevner medlemmene og utpeker styrets leder og nestleder for en periode av tre år. Kongen oppnevner også to varamedlemmer.

Styremedlemmer og varamedlemmer skal ha godtgjøring som fastsettes av departementet.

Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten og påse at kontrollen med formuesforvaltning, regnskap og øvrig virksomhet er betryggende.

Aksjeloven § 6-17 gjelder tilsvarende for styret i Finansfondet.

Departementet fastsetter vedtekter for Finansfondet.

§ 4. Forvaltning av Finansfondets midler, departementets instruksjonsmyndighet m.v.

Styret forestår forvaltningen av Finansfondets midler. Styret representerer Finansfondet utad og tegner dets firma. Styret kan gi fullmakt til å tegne fondets firma. Slik fullmakt kan også fastsettes i vedtektene.

Før styret treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken skriftlig forelegges departementet.

Departementet kan i særlige tilfelle instruere styret skriftlig i enkeltsaker. Styret skal ha adgang til å uttale seg før departementet treffer slikt vedtak.

§ 5. Finansfondets plasseringer

Finansfondets midler kan plasseres på følgende måte:

- a) Erverv av kjernekapitalinstrumenter utstedt av norske banker, og rettigheter til slike. Departementet kan i forskrift fastsette at Finansfondet kan erverve kjernekapitalinstrumenter utstedt av morselskap i finanskonsern.
- b) Kontolån til staten.
- c) Betaling av avkastning til staten.

Finansfondet kan ikke ta opp lån eller stille garanti for andres forpliktelser.

Finansfondet kan påta seg slike forpliktelser som er nødvendig i forbindelse med ledelse og administrasjon av fondets virksomhet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke kjernekapitalinstrumenter fondet kan investere i og om utforming av vilkår for statens kapitalinnskudd.

§ 6. Årsregnskap, årsberetning og meddelelse til Stortinget

Finansfondet skal hvert år utarbeide årsregnskap og årsberetning som skal sendes departementet innen utgangen av mars måned.

Bestemmelsene i regnskapsloven og bokføringsloven skal følges. Departementet kan i forskrift utfylle eller fravike bestemmelsene om regnskapsloven og bokføringsloven for Statens finansfond.

Meddelelse fra departementet til Stortinget om virksomheten i Finansfondet skal finne sted minst en gang hver stortingsperiode, og oftere dersom særlige grunner tilsier det.

§ 7. Revisjon

Finansfondet skal ha en revisor som utpekes av departementet. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om revisjon.

Revisors godtgjøring fastsettes av departementet.

§ 8. Forholdet til annen lovgivning

Forvaltningsloven gjelder ikke for Finansfondet. Forvaltningslovens regler om inhabilitet og taushetsplikt gjelder likevel for enhver som utfører tjenester eller arbeid for fondet. Taushetsplikt gjelder ikke overfor departementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Departementet kan gi nærmere regler om avgrensning av taushetsplikten.

Statens finansfond regnes som offentlig organ etter lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 2 bokstav g.

§ 9. Avvikling og omdanning

Kongen kan beslutte at Finansfondet skal avvikles eller omdannes. Kongen kan i slike tilfeller

beslutte at hele eller deler av Finansfondets kapital skal tilbakeføres til statskassen.

§ 10. Utfyllende regler

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler for Finansfondet og dets virksomhet, og utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven.

§ 11. Andre lovendringer

I lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) skal § 6-3 nytt annet ledd lyde:

Tilbudsplikten etter § 6-1 og § 6-6 gjelder ikke for Statens finansfond.

§ 12. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det er adgang til å sette i kraft forskjellige deler av loven til forskjellig tid.

Kongen kan gi overgangsregler.

Forslag

til lov om Statens obligasjonsfond

§ 1. Formål

Statens obligasjonsfond (Obligasjonsfondet) skal bidra til økt likviditet i og kapitaltilgang til kredittobligasjonsmarkedet gjennom plasseringer i rentebærende instrumenter hvor utstederne er hjemmehørende i Norge.

§ 2. Forvaltning og organisasjon

Obligasjonsfondet forvaltes av Finansdepartementet.

Obligasjonsfondet plasseres som et kapitalinnskudd i Folketrygdfondet. Motverdien forvaltes etter nærmere regler fastsatt av departementet, jf. § 3.

Obligasjonsfondet kan ikke selv ha rettigheter eller plikter overfor private eller offentlige myndigheter, og kan ikke saksøke eller saksøkes.

§ 3. Utfyllende regler

Departementet kan gi utfyllende bestemmelser til gjennomføring av loven.

§ 4. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Det er adgang til å sette i kraft forskjellige deler av loven til forskjellig tid.

Kongen kan gi overgangsregler.
