NORGES BANK

Finansdepartementet
Akersgata 40, Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Dato: 5. januar 2017
Deres referanse: 16/4095-2
Vår referanse: 16/02845

Høring - Banklovkommisjonens utredning nr. 30 om innskuddsgaranti og krisehåndtering i banksektoren

Det vises til Finansdepartementets brev av 28. oktober 2016, hvor departementet ber om merknader til ovennevnte utredning.

Utredningen gjelder lovforslag for å gjennomføre EUs bankkrisedirektiv (BRRD) og innskuddsgarantidirektiv (DGSD) i Norge. Direktivene legger opp til stor grad av harmonisering og forholdsvis lite nasjonalt spillerom. Lovforslagene innebærer en ny struktur for bankkrisehåndtering i Norge.

- De nye reglene skal gjøre det mulig for myndighetene raskt å krisehåndtere banker som er for viktige til at de kan stenges. Dette vil typisk være de systemviktige bankene, men kan også gjelde for en del andre banker. Vi vil bruke systemviktig synonymt med «for viktige til å stenges» i det følgende.
- Blir en slik bank insolvent, skal ikke bare bankens egenkapital men også kreditorers fordringer mot banken skrives ned slik at bankens tap blir dekket. I den grad det er nødvendig for å skaffe banken ny egenkapital, skal også gjeldsposter kunne omgjøres til egenkapital.
- Disse operasjonene bør kunne gjennomføres i løpet av en helg. Dermed kan bankens viktige funksjoner raskt videreføres uten at staten må gå inn med midler.
- Disse nye prinsippene for bankkrisehåndtering er viktige for finansiell stabilitet, både ved at de bidrar til rask håndtering av insolvente banker og til riktigere incentiver i finanssektoren.

Norges Bank slutter seg i det alt vesentlige til de lovforslagene som er lagt frem av Banklovkommisjonen (BLK). I det videre vil vi fremheve enkelte momenter ved lovforslagene vi mener er av særlig betydning. Herunder vil vi også komme inn på enkelte områder hvor vi ser behov for noen justeringer.

Utpeking av krisehåndteringsmyndighet

Banklovkommisjonen foreslår at Finansdepartementet blir norsk krisehåndteringsmyndighet. Finansdepartementet skal ha mulighet for å delegere oppgaver til Finanstilsynet, for eksempel utarbeidelsen av krisetiltaksplaner.
En slik løsning vil være i tråd med BRRD artikkel 3 nr. 3.

Postadresse
Postboks 1179 Sentrum
0107 Oslo

Besøksadresse
Bankplassen 2
Oslo

Telefon 22 31 60 00
Telefaks 22 41 31 05
www.norges-bank.no
central.bank@norges-bank.no

Organisasjonsnummer
NO 937 884 117 MVA

Norges Bank har tidligere pekt på at en slik løsning er ønskelig. I rapporten Finansiell stabilitet 2013 heter det: «Også i Norge bør ansvaret for å håndtere kriserammede banker snarlig fastlegges. Norges Bank har en rolle som bankenes bank og långiver i siste instans under en bankkrise. Gitt rollefordelingen mellom ulike institusjoner og myndighetsorganer er det mest hensiktsmessig at rollen som krisehåndteringsmyndighet legges enten til Finanstilsynet eller som en enhet under Finansdepartementet.»

Norges Bank støtter den løsningen Banklovkommisjonen foreslår. Samtidig vil vi legge vekt på at det er viktig med en organisatorisk separasjon mellom tilsyn og krisehåndtering i Finanstilsynet. Arbeidet med å etablere en slik enhet bør komme i gang så snart som mulig.

Betydningen av krisetiltaksplaner

For at det skal være mulig å håndtere en insolvent bank raskt ved hjelp av de nye virkemidlene, må en utarbeide operasjonelle krisetiltaksplaner for hver enkelt systemviktige bank. Regelverket krever at myndigheten som er ansvarlig for krisehåndtering, utarbeider slike krisetiltaksplaner. Uten slike planer kan det bli krevende å håndtere en insolvent bank. Det er derfor av stor betydning at arbeidet med å lave slike operasjonelle kriseplaner kommer raskt i gang. Norges Bank er enig med Banklovkommisjonen i at Finanstilsynet bør tilføres midler utover det de har i dag for å utføre disse og andre nye oppgaver som følger av det nye krisehåndteringsregelverket.

Tidligtiltak

BLKs lovutkast legger i all hovedsak opp til tre faser i et foretaks finansielle forløp hvor de kompetente myndigheter gis anledning til å iverksette ulike tiltak: 1) forebygging og beredskap, 2) tidligtiltak og 3) krisehåndtering, se utredningen avsnitt 12.1. Hjemlene for inngrep fra myndighetenes side i en førkrisesituasjon er tilpasset disse fasene. Forebygging og beredskap inngår i tilsynsmyndighetenes løpende tilsyn med foretakene. Dersom det foreligger et faktisk eller et sannsynlig nært forestående brudd på krav til ansvarlig kapital, likvide midler eller betryggende sikkerhet (herunder om den ansvarlige kapitalen er lavere enn minstekravet tillagt 1,5 prosent) og bruddet anses å være vesentlig, gis Finanstilsynet etter lovforslaget kompetanse til å beslutte ulike former for tidligtiltak. Som tidligtiltak kan Finanstilsynet blant annet pålegge iverksettelse av tiltak fra foretakets beredskapsplan, undersøkelser av om problemene kan løses ved forhandlinger med eiere, kreditorer og andre private parter om tilførsel av kapital eller andre private løsninger, og/eller nedskrivning og konvertering av ansvarlig kapital. Dersom øvrige aktuelle tiltak ikke anses tilstrekkelige, kan Finanstilsynet utpeke en midlertidig administrator som skal forestå virksomheten i banken, enten i stedet for eller i samarbeid med styret. Formålet med tidligtiltakene er å hindre videre utvikling av en mulig solvenskrise i foretaket.

Norges Bank mener BLK i sitt forslag har lagt terskelen for bruk av tidligtiltak for høyt, og at dette kan medføre at formålet med bruk av tidligtiltak svekkes. I likhet med mindretallets dissens på s. 226 flg. i utredningen mener derfor Norges Bank at lovteksten mer presist og utfyllende bør reflektere innholdet i krisehåndteringsdirektivets artikkel 27 om tidligtiltak (såkalte «*Early intervention measures*»). Norges Bank mener BLKs forslag hever terskelen for å ta i bruk tidligtiltak i forhold til direktivet ved at et foretaks brudd på kapitaldekningsreglene i seg selv ikke er tilstrekkelig betingelse for anvendelse av Finanstilsynets kompetanse til å beslutte tidligtiltak. Lovutkastet krever at (den potensielle)

overtredelsen av kapitaldekningskravene er «vesentlig» før tidligtiltak kan iverksettes. Direktivet på sin side stiller ikke et slikt vesentlighetskrav.

Etter krisehåndteringsdirektivets artikkel 27 nr. 1 kan tidligtiltak iverksettes når foretaket «*infringes*» (overtrer) eller som følge av nærmere angitte indikatorer «*in the near future is likely to infringe*» (i nær fremtid er sannsynlig å ville bryte) kapitaldeknings- og/eller likviditetskravene. Loven bør etter Norges Banks syn bringes bedre i samsvar med direktivet på dette punktet, slik at tiltakshjemlene i § 20-15 ikke gjøres betinget av at det faktiske eller potensielle bruddet på reglene er vesentlig. Et vesentlighetskrav vil etter Norges Banks oppfatning gjøre skillet mellom tidligtiltak og krisehåndtering mer utydelig. Ettersom det etter lovforslaget er et visst sammenfall mellom vilkårene for å ta i bruk tidligtiltak (vesentlige brudd på reglene) og vilkårene for å ta et foretak under offentlig administrasjon, jf. § 20-23 (1), vil et foretaks vanskeligheter allerede på det foreslåtte tidspunktet for iverksettelse av tidligtiltak kunne være så alvorlige at betingelsene for å vedta offentlig administrasjon av foretaket er oppfylt, jf. § 20-23 (2) bokstav a), sml. direktivets artikkel 32 nr.4(a). Eksempelvis kan brudd på ett eller flere Pilar II-krav etter sin art tilsi at tidligtiltak bør iverksettes, uten at det faktiske eller potensielle bruddet kan anses å være «vesentlig» på det aktuelle tidspunktet. Når et slikt brudd først blir vesentlig, kan situasjonen være så alvorlig at foretaket bør tas under krisehåndtering.

Videre er det Norges Banks vurdering at det i lovutkastet ikke skilles tydelig nok mellom tidligtiltak og krisetiltak. Tidligtiltakene som foreslås innført med §§ 20-12 til 20-22 skal avverge krisesituasjoner, men utformingen av §§ 20-12 til 20-16 skaper uklarhet om når de ulike tidligtiltakene vs. krisetiltakene kan iverksettes, og hvilken myndighet som har kompetansen til å beslutte iverksettelse av de ulike tiltakene. Det er Norges Banks syn at aktuelle tidligtiltak for tilsynsmyndigheten, så vel som kriteriene for iverksettelse av dem, må være klart angitt i loven og tydeligere skilles fra krisehåndteringsmyndighetenes krisetiltak.

En klar angivelse av kriteriene for inngripen ved tidligtiltak har betydning for kompetansefordelingen mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet som henholdsvis tilsynsmyndighet og krisehåndteringsmyndighet. Henvisningen til krisetiltaksplanen i § 20-15 (1) bokstav a) bidrar til en ytterligere sammenblanding av tidligtiltaksfasen og krisehåndteringsfasen. Krisetiltaksplanen tilhører krisehåndteringsmyndigheten og kommer dermed ikke til anvendelse i tidligtiltaksfasen som er underlagt tilsynsmyndighetens kompetanse.

Lovforslaget § 20-16 (3) gir tilsynsmyndigheten hjemmel til å pålegge nedskrivning av ansvarlig lånekapital i den utstrekning statusoppgjøret i hht. §20-14 viser at den er tapt. Tap av ansvarlig lånekapital forutsetter at all egenkapital er tapt. I et slikt tilfelle skal banken settes under offentlig administrasjon og ikke være gjenstand for tidligtiltak. Tilsvarende heter det i § 20-17 (1) at styret skal innkalle til generalforsamling dersom en vesentlig del av egenkapitalen er tapt. Dersom en slik situasjon inntreffer, er det imidlertid sannsynlig at betingelsene for å vedta offentlig administrasjon i foretaket er oppfylt, jf. § 20-23 (2) bokstav a), sml. direktivets artikkel 32 nr. 4(a).

Tidligtiltakene kan etter § 20-15 (1) iverksettes når nærmere angitte indikatorer tyder på at kapitaldekningskravene vil bli vesentlig overtrådt. Til forskjell fra direktivets artikkel 27 utelates flere viktige indikatorer fra lovforslaget, herunder indikatorer for svekket likviditet, svekket uvektet kapitalandel, tiltagende tap på utlån og økt konsentrasjon av risiko. I likhet med mindretallet mener Norges Bank at bestemmelsen (og tidligtiltakene) i større grad vil virke etter sin hensikt dersom vesentlighetskravet strykes og de øvrige indikatorene etter artikkel 27 inkluderes i sin helhet i lovteksten.

På bakgrunn av drøftelsene i de foregående avsnitt foreslår Norges Bank at §§ 20-12, 20-13 og 20-15 til 20-17 omformuleres med sikte på å oppnå større grad av klarhet, mer forutsigbarhet og en klarere arbeidsdeling mellom de kompetente myndigheter i en begynnende så vel som en faktisk krisesituasjon. En slik omformulering vil også nødvendiggjøre redaksjonelle justeringer i øvrige bestemmelser i finansforetaksloven kapittel 20, avsnitt III.

Bruk av begrepet "offentlig administrasjon"

Hovedformålet med krisehåndtering av banker under BRRD er å kunne drive systemviktige banker videre når de har blitt insolvente – og uten bruk av offentlige midler. Dette er viktig for å sikre finansiell stabilitet på kort sikt når banker får problemer, men også på lang sikt ved å redusere faren for at ubalanser bygger seg opp på grunn av implisitte statsgarantier for bankene.

I BRRD skal det vurderes om banken må innstille eller trolig vil måtte innstille («failing or likely to fail») *samtidig* med hvorvidt offentlighetens interesser tilsier at banken skal videreføres ved hjelp av krisehåndteringsverktøy som bail-in. En slik videreføring benevnes «resolution», det vil si krisehåndtering. Banken skal bare stenges hvis det ikke har negative konsekvenser for offentlighetens interesser.

I lovforslaget fra Banklovkommisjonen foreslås det å benevne situasjonen der banken må innstille eller trolig må innstille som «offentlig administrasjon», og instituttet innføres i § 20-2 og 20-23. Offentlig administrasjon innebærer i dagens lovgivning i praksis at en bank stenges. Først i § 20-27 innføres begrepet krisehåndtering, og det fremgår at en beslutning om krisehåndtering kommer sekvensielt etter beslutning om offentlig administrasjon: «*Etter at* (vår uthevelse) krisehåndteringsmyndigheten har besluttet å sette et foretak under offentlig administrasjon, skal myndigheten så snart som mulig vurdere om offentlige interesser tilsier at foretaket undergis krisehåndtering etter reglene i avsnitt V med sikte på å unngå alvorlige virkninger for finansiell stabilitet, videreføre kritisk finansiell virksomhet og å begrense virkningene til skade for kundegrupper, det offentlige eller samfunnsøkonomien, eller om foretaket i stedet skal avvikles etter § 20-28.»

Ifølge § 20-26 i lovforslaget inntrer flere virkninger av offentlig administrasjon som de facto innebærer stenging av banken:
«c) Foretaket kan ikke ta imot innskudd og innlån, påta seg nye engasjementer eller øke tidligere engasjementer, med mindre annet er fastsatt eller godkjent av krisehåndteringsmyndigheten.
d) Foretaket kan ikke foreta utbetaling til innskytere og andre kreditorer, med mindre annet er fastsatt eller godkjent av krisehåndteringsmyndigheten.»
Det åpnes for at Finansdepartementet i egenskap av krisehåndteringsmyndighet kan beslutte at disse tiltakene ikke skal iverksettes, men ordlyden kan gi inntrykk av at hovedsporet under offentlig administrasjon fremdeles er stenging, noe som ikke er et ønskelig signal til publikum dersom banken bør videreføres.

Videre er offentlig administrasjon et begrep som går igjen i en rekke private kontrakter særlig knyttet til betalingssystemet, og der offentlig administrasjon som regel betyr at banken er stengt. Disse kontraktene må endres dersom offentlig administrasjon nå også skal omfatte krisehåndtering og dermed videreføring av banken. Slik gjennomgang av kontraktene vil ta tid, og det kan derfor oppstå juridiske uklarheter i en overgangsperiode.

Norges Bank foreslår derfor at «offentlig administrasjon» fortsatt skal benevne *stenging av banken*, mens videreføring av banken gjennom krisehåndteringsverktøy som bail-in, salg

og/eller bro-bank benevnes «krisehåndtering». Videre foreslår vi at vurderingen av hvorvidt banken må innstille eller trolig vil gjøre det, og hvorvidt den skal krisehåndteres, gjøres *samtidig* ifølge lovteksten. Dermed bringes loven mer i tråd med BRRD. Dette vil kreve en omskriving av § 20-23 til § 20-27 i lovforslaget og enkelte andre steder hvor det henvises til offentlig administrasjon. Spesifikt foreslår vi at loven gir departementet myndighet til å vedta de virkningene som er listet i § 20-26 dersom departementet vedtar at banken skal krisehåndteres.

Sikring av innskyternes midler og organisering av Bankenes sikringsfond (BSF)

Utenom innskytergarantien vil det nye lovverket for krisehåndtering innebære en styrking av vernet om innskyternes midler. Det skjer ved at innskudd fra personer samt små og mellomstore bedrifter som ikke er dekket av innskuddsgarantien, får høyere prioritet enn bankens øvrige gjeld som eksempelvis obligasjonsgjeld. Slik innskyterpreferanse er nytt i Norge. Videre vil en rask krisehåndtering av insolvente men viktige banker bidra til at innskyterne sikres rask tilgang til disse innskuddene, i hvert fall den innskuddsmassen som ikke blir gjenstand for bail-in, dvs. nedskriving og/eller konvertering til egenkapital.

Det er også verdt å merke seg at etter prioritetsreglene i direktivet og den nye loven vil innskuddsgarantifondets regresskrav mot boet etter en bank som er under avvikling, ha prioritet foran innskuddsmassen med innskyterpreferanse. Innskuddsgarantifondet gis altså en slags superpreferanse.

Banklovkommisjonen foreslår at Bankenes sikringsfond fortsatt skal administrere innskuddsgarantiordningen og det nye krisefondet. Videre skal BSF ha forvaltningsansvaret for begge fondene. Krisefondet kan kun brukes under krisehåndtering og etter beslutning av krisehåndteringsmyndigheten, blant annet til å dekke eventuelle gjeldsposter som ikke lar seg nedskrive innen banken skal åpnes igjen. Fondet kan også bidra med kapitaltilskudd til en bank under krisehåndtering. Norges Bank slutter seg til denne omorganiseringen av Bankenes sikringsfond

Banklovkommisjonen foreslår videre at styret i Bankenes sikringsfond skal ha syv medlemmer, hvorav Finansdepartementet skal oppnevne fem, inklusive styreleder og nestleder. I tillegg skal Norges Bank og Finanstilsynet utnevne hvert sitt medlem. Tre av medlemmene departementet oppnevner, skal ha ledende stilling i banker og oppnevnes etter forslag fra banknæringen. Norges Bank er enig i at både Finanstilsynet og Norges Bank skal være representert i styret og at Finansdepartementet oppnevner de øvrige fem styremedlemmene. Videre er vi enige i at styret i Bankenes sikringsfond bør ha relevant bankfaglig kompetanse blant medlemmene. Imidlertid bør departementet ha noe større fleksibilitet i oppnevning av styremedlemmene. Det foreslås derfor i stedet at «inntil tre av medlemmene skal ha relevant bankfaglig kompetanse». Styremedlemmer som er ansatt i eller har tillitsverv i banker, vil lett kunne komme i habilitetsproblemer i tilfelle styret skal behandle problemer i enkeltbanker. Derfor må det være på plass gode rutiner i Bankenes sikringsfond for å håndtere disse habilitetsproblemene.

Banklovkommisjonen foreslår at de årlige bidragene (avgiftene) til så vel innskuddsgarantifondet som krisefondet skal innbetales av bankene uavhengig av størrelsen på de to fondene. Et mindretall foreslår at avgiften til innskuddsgarantifondet ikke skal innbetales etter at fondet har nådd en viss størrelse. Norges Bank deler ikke mindretallets synspunkt og slutter seg til at avgiftene skal betales uavhengig av fondenes størrelse. Det er en fordel for tilliten til innskuddsgarantien, finansiell stabilitet og for fleksibilitet i en eventuell krisehåndtering at begge disse fondene fortsetter å vokse. Den

enkelte banks årlige bidrag til de to fondene skal etter nærmere regler risikojusteres. Norges Bank mener det er viktig at enkeltbanker som gjennom sin forretningsmodell påfører fondene stor risiko, også betaler bidrag som i størst mulig grad reflekterer denne risikoen.

Låneordning for innskuddsgarantifondet og krisefondet

Innskuddsgarantiordningen skal utbetale de garanterte innskuddene til de enkelte innskyterne i løpet av syv arbeidsdager dersom en insolvent bank blir stengt. For at dette skal være mulig, må innskuddsgarantifondets midler være så likvide som mulig. Dessuten kan utbetalingen bli så stor at innskuddsgarantifondet ikke har nok midler og blir nødt til å låne et betydelig beløp. Lånene vil da måtte gis mot sikkerhet i dividende fra den insolvente banken og fremtidige avgiftsinnbetalinger fra bankene. Slike lån kan derfor måtte gis med løpetid over flere år.

EUs innskuddsgarantidirektiv krever at innskuddsgarantiordningene skal ha etablert låneordninger. Banklovkommisjonen sier derfor i lovforslaget at «innskuddsgarantiordningen kan oppta lån ... og skal ha etablert trekkrettigheter av rimelig omfang i forhold til antatt likviditetsbehov.» Banklovkommisjonen fremmer ikke forslag om hvor eller hvordan en slik trekkordning skal etableres, men nevner at først og fremst staten eller Norges Bank vil være aktuelle långivere.

Eventuelle lån fra Norges Bank vil måtte være lån på spesielle vilkår (S-lån). S-lån er likviditetslån mot full eller tilfredsstillende sikkerhet. Etter Norges Banks oppfatning vil det imidlertid være vanskelig for sentralbanken å gi innskuddsgarantifondet lån med potensielt lang løpetid og mot utradisjonell sikkerhet som nevnt ovenfor. Det vil gjøre vurderingene av lånesøknaden i de konkrete tilfellene vanskelige og dermed bidra til å forsinke utbetalingen til innskyterne.

Utfra rollefordelingen mellom staten og Norges Bank er det staten med fullmakt fra Stortinget, og ikke sentralbanken, som kan gi lån med lang løpetid og mot utradisjonell sikkerhet. Eksempelvis var det under bankkrisen staten ved Statens banksikringsfond som lånte midler til de to fondene, da Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond hadde brukt opp mesteparten av sine midler tidlig i 1991.

På denne bakgrunn vil Norges Bank foreslå at det etableres en låneadgang hos staten for innskuddsgarantifondet. Lån bør gis til en rente som minst tilsvarer statens kostnader ved selv å ta opp tilsvarende lån. Statens adgang til å gi slike lån kan bestemmes av Stortinget i forbindelse med det årlige statsbudsjettet. Krisefondet bør også ha en tilsvarende låneordning. Slike låneordninger vil ligge svært nær de ordningene som er etablert i Sverige og til dels ordningen i Danmark.

Bruk av innskuddsgarantifondet til alternative tiltak

Banklovkommisjonen legger stor vekt på muligheten som innskuddsgarantidirektivet gir til å benytte midlene i innskuddsgarantifondet til støttetiltak overfor en bank i problemer. Tiltakene kan benyttes for å unngå at banken må krisehåndteres eller bli avviklet. Disse støttetiltakene kan eventuelt komme i en fase hvor en bank er gjenstand for tidligtiltak fra Finanstilsynets side og supplere disse. Banklovkommisjonen omtaler støttetiltak fra innskuddsgarantifondet som et «andrelinjeforsvar». Direktivet og Banklovkommisjonens lovforslag stiller som betingelse at fondets kostnader ved slike tiltak ikke må overstige

kostnadene ved å utbetale garanterte innskudd til innskyterne (eller etter direktivets tekst, kostnadene ved å oppfylle fondets forpliktelser).

Støttetiltak overfor medlemsbankene fra banksektorens sikringsfond spilte en viss rolle under den tidlige fasen av bankkrisen i Norge rundt 1990. Den gang var det imidlertid ikke noe absolutt krav til en kostnadsvurdering slik BRRD og BLKs lovforslag har. Da hadde også eventuelle regresskrav fra sikringsfondene mot boet etter en avviklet bank samme prioritet som nesten all annen gjeldsmasse. Med den superpreferansen som innskuddsgarantifondet nå får iht. BRRD og BLKs lovforslag, skal det meget høye tap til før innskuddsgarantifondet vil bli påført noen som helst kostnader ved utbetaling av garanterte innskudd eller i forbindelse med krisehåndtering av en bank. For de fleste bankene med en forvaltningskapital over 10 mrd. kr. må bankens forventede tap være klart større enn 30 % av forvaltningskapitalen. For de syv største bankene i Norge, som alle har en forvaltningskapital større enn 70 mrd. kr., må tapene ligge godt over 50 % av forvaltningskapitalen før innskuddsgarantiordningen blir påført noen kostnader[1]. Under bankkrisen i Norge på 1990-tallet og finanskrisen i Europa 2008 til 2010 var de største tapene for større enkeltbanker på hhv. 10 prosent og 13 prosent av forvaltningskapitalen. Også sett hen til størrelsen på innskuddsgarantifondet (Bankenes sikringsfond hadde ved siste årsskifte en kapital på ca. 32 mrd. kr.) er det bare overfor mindre banker som nesten utelukkende finansierer seg med garanterte innskudd, hvor slike støttetiltak vil kunne få noen som helst betydning. Derfor mener Norges Bank at muligheten for alternative støttetiltak fra innskuddsgarantifondet («andrelinjeforsvaret») ikke bør tillegges særlig vekt når en vurderer opplegget for innskuddsgarantiordningen.

De eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond

Banklovkommisjonen foreslår at de eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond i sin helhet skal overføres til det nye innskuddsgarantifondet. Det argumenteres dels med betydningen av innskuddsgarantifondet som et «andrelinjeforsvar» og dels med at innskuddsgarantifondets likviditet vil svekkes dersom noen av de eksisterende midlene overføres til krisefondet.

Norges Bank vil foreslå at de eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond i stedet deles likt mellom det nye innskuddsgarantifondet og krisefondet. Dermed vil det ligge en del midler i det sistnevnte fondet når det nye lovverket trer i kraft. Det kan hindre at staten må tre inn med midler i krisefondets sted dersom en bank må krisehåndteres, og det ikke er mulig å nedskrive tilstrekkelig gjeldsmasse til at bankens tap blir dekket.

Ved en lik deling vil det nye innskuddsgarantifondet ha en startkapital på nesten 1,5 prosent av garanterte innskudd i norske banker, godt over EUs minimumskrav på 0,8 prosent. Uansett om innskuddsgarantifondet blir tilført alle de eksisterende midlene i Bankenes sikringsfond eller bare deler av midlene, vil fondets likviditetsbehov ved utbetaling av garanterte innskudd lett bli så stort at fondet må ta opp lån. Slik sett er dekning av innskuddsgarantifondets lånebehov kanskje viktigere for tilliten til dets evne til å innfri innskuddsgarantien enn størrelsen på fondets kapital.

Som vist i forrige avsnitt, er det så godt som usannsynlig at innskuddsgarantifondet vil kunne spille noen betydelig rolle som «andrelinjeforsvar».

[1] Basert på bankbalanser pr. 31/12-2014.

Uttrykket "sentralbankstøtte med særlige vilkår"

Flere steder i lovforslaget brukes uttrykket «sentralbankstøtte med særlige vilkår». Det gjelder §§ 20-7 og 20-22. Dette uttrykket er uheldig. Norges Bank har ikke noe mandat til å gi støtte. Det Banklovkommisjonen åpenbart må mene her, er S-lån. S-lån er kreditt mot sikkerhet, ikke støtte. I Norge er det god tradisjon for at det bare er politiske myndigheter som kan vedta offentlig støtte til banker på skattebetalernes vegne. I sentralbanklovens § 19 er S-lån omtalt som kreditt på spesielle vilkår. Vi foreslår derfor at uttrykket «sentralbankstøtte med særlige vilkår» byttes ut med «kreditt fra sentralbanken på spesielle vilkår».

Med hilsen

Øystein Olsen
Sentralbanksjef

Torbjørn Hægeland
Direktør