



KREDITILSYNET

Årsmelding for 1991

OVERSIKT OVER TILSYNSOMRÅDENE PR. 31.12.91

BANK/FINANS

136 sparebanker
21 forretningsbanker (derav 9 utenlandske)
63 finansieringsselskap
15 kredittforetak
28 låneformidlere

FORSIKRING

11 livsforsikringsselskap
55 skadeforsikringsselskap
20 lokale sjøtrygdslag
40 lokale brannkasser
26 utenlandske selskaper v/generalagentur (17 under avvikling)
141 private pensjonskasser
222 private pensjonsfond
38 kommunale pensjonskasser- og fond
28 private understøttelsesfond

VERDIPAPIRHANDEL

32 fondsmeglerforetak
23 forvaltningsselskaper for aksjefond
1 opsjonshandlerforetak
Norsk Opsjonssentral
Verdipapirsentralen

EIENDOMSMEGLING

275 eiendomsmeglerforetak
884 advokater med eiendomsmegling i egen praksis

INKASSOVIRKSOMHET

180 inkassoforetak

REVISORER

4808 revisorer

ÅRSMELDING
KREDITTILSYNET
1991

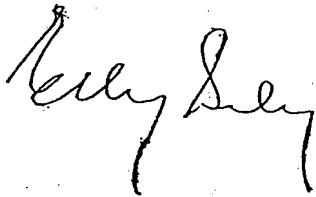
FORORD

Kredittilsynet legger med dette frem årsmeldingen for 1991.

Det er i senere tid blitt reist spørsmål om Kredittilsynets rolle i forbindelse med utviklingen av krisen i finansnæringen. Særlig er søkelyset rettet mot Kredittilsynets tilsyn med de store bankene. I et eget vedlegg til årsmeldingen er det gitt en bred omtale av Kredittilsynets håndtering av tilsynsoppgavene under utviklingen av bankkrisen. Hovedsynspunktene er gjengitt i avsnitt 1.9 i årsmeldingen.

En nærmere beskrivelse av arbeidet på de enkelte tilsynsområdene er trykket som eget vedlegg til denne årsmeldingen.

Oslo, juni 1992



Erling Selvig



Sven-Henning Kjelsrud

HOVEDPUNKTER I KREDITTILSYNETS ARBEID FOR 1991

	Innholdsfortegnelse	Side
1	GENERELLE UTVIKLINGSTREKK OG PRINSIPIELLE TILSYNSSPØRSMÅL	1
1.1	Økonomisk utvikling, konjunktursituasjonen	
1.2	Generelt om strukturpolitikken	
1.3	Viktige regelverksendringer	
1.4	Utviklingen på verdipapirmarkedene	
1.5	Fundingsituasjonen i bankene	
1.6	Tapsutvikling	
1.7	Krisehåndtering i finansinstitusjonene	
1.8	Granskningsutvalgets arbeid	
1.9	Kredittilsynets rolle i forbindelse med utviklingen av bankkrisen	
2	TILSYNSVIRKSOMHETEN I 1991	7
2.1	Finansinstitusjoner	
2.2	Revisorer og regnskapsvirksomheten	
2.3	Verdipapirhandelen	
2.4	Eiendomsmegling	
2.5	Inkassovirksomhet	
3	SAMARBEIDSSPØRSMÅL	9
3.1	Internasjonalt samarbeid	
3.2	Samarbeid med norske institusjoner	
4	NY LOVGIVNING	11
4.1	Lovendringer på bank-, finans- og forsikringsområdene	
4.2	Lovendringer på verdipapiriområdet	
5	ADMINISTRATIVE FORHOLD	13
5.1	Styret	
5.2	Organisatoriske og personellmessige spørsmål	
5.3	Økonomiske forhold	

**VEDLEGG:
KREDITTILSYNETS ARBEID UNDER UTVIKLINGEN AV BANKKRISEN**

SEPARAT VEDLEGG:

NÆRMERE OM DE ENKELTE TILSYNSOMRÅDENE

6	BANKER	1
6.1	Struktur og utviklingstrekk	
6.2	Tilsynsvirksomheten	
7	FORSIKRINGSSSELSKAPER	3
7.1	Struktur og utviklingstrekk	
7.2	Tilsynsvirksomheten	
8	PENSJONSKASSER OG -FOND	6
8.1	Struktur og utviklingstrekk	
8.2	Tilsynsvirksomheten	
9	FINANSIERINGSSSELSKAPER	7
9.1	Struktur og utviklingstrekk	
9.2	Tilsynsvirksomheten	
10	KREDITTFORETAK	8
10.1	Struktur og utviklingstrekk	
10.2	Tilsynsvirksomheten	
11	REGNSKAPS- OG REVISORTILSYNET	9
11.1	Struktur og utviklingstrekk	
11.2	Tilsynsvirksomheten	
12	VERDIPAPIRHANDELEN	10
12.1	Struktur og utviklingstrekk	
12.2	Tilsynsvirksomheten	
13	LÅNE- OG GARANTIFORMIDLERE	14
13.1	Struktur og utviklingstrekk	
13.2	Tilsynsvirksomheten	
14	EIENDOMSMEGLING	14
14.1	Struktur og utviklingstrekk	
14.2	Tilsynsvirksomheten	
15	INKASSOVIRKSOMHET	16
15.1	Struktur og utviklingstrekk	
15.2	Tilsynsvirksomheten	
16	FORSKRIFTER UTARBEIDET I 1991	17
17	VIKTIGE ENKELTSAKER I 1991	17

HOVEDPUNKTER I KREDITTILSYNETS ARBEID FOR 1991

1 GENERELLE UTVIKLINGSTREKK OG PRINSIPIELLE TILSYNSSPØRSMÅL

1.1 Økonomisk utvikling, konjunktursituasjonen

Den dype og alvorlige krisen i finansnæringen, henger nøye sammen med den generelle økonomiske utviklingen. Liknende kriser i finansnæringen kan registreres i andre land som har gjennomgått en tilsvarende utvikling i økonomien. I Norge endret aktivitetsnivået i fastlands-økonomien seg lite i 1991, og veksten i BNP for fastlands-Norge ble meget beskjeden. Den internasjonale lavkonjunktura ga en nedgang i den tradisjonelle eksporten, og vekstimpulsene kom i hovedsak fra offentlig sektor og investeringene i oljesektoren. Privat konsum viste svak nedgang trass i en betydelig vekst i disponibel realinntekt. Investeringer i fastlands-Norge gikk ned for fjerde år på rad.

Den sviktende etterspørselen ga seg utslag i et meget svakt arbeidsmarked med reduksjon i sysselsettingen og rekordhøy arbeidsløshet. Resultatet blir også lønnsomhetsproblemer i næringslivet som får vansker med å betjene sine lån. Et annet utslag er at eiendomsprisene har fortsatt å synke, og at aksjemarkedet har vist en gjennomgående svak utvikling gjennom 1991, med betydelige tap blant annet for eiere av bankaksjer. Dette gir til sammen rekordhøye tap og meget svake resultater i bankene og andre finansinstitusjoner.

Tapsutviklingen i bankene er vanskelig å snu uten at aktivitetsnivået i samfunnet øker. Det har hittil ikke vært mulig å observere noen klare indikasjoner på at utviklingen er i ferd med å snu. Banker og finansieringsforetak preges fremdeles av betydelig mislighold i lånemassen, svake driftsresultater og volummessig nedgang. Tall fra enkeltbanker kan også tyde på en forverring blant næringslivskundene ved at det registreres stadig flere kunder i de mest utsatte risikokategorier.

1.2 Generelt om strukturpolitikken

Tendensen til konsentrasjon innen forsikringsbransjen fortsatte i 1991. Særlig har dette gitt seg uttrykk ved Gjensidiges og det danske forsikringsselskapet Codans søknad om å overta et flertall av aksjene i Forenede, og UNI-Storebrands søknad om å kjøpe seg opp til 25 prosent i Skandia som en strategisk investering. Et sterkt utviklingstrekk er at norske selskaper søker å orientere seg langs hver sin nordiske akse, hvor Norden sees som ett forsikringsmarked.

Det ble i løpet av året behandlet flere saker av strukturpolitisk karakter - fusjoner og konseksjoner, hvorav den mest omfattende saken var UNI Storebrands søknad om tillatelse til erverv av 25 prosent av aksjene i det svenske forsik-

ringsselskapet Skandia Group AB. Ved styrets vedtak 14. november 1991 ble det tilrådd overfor Finansdepartementet at UNI Storebrand burde gis tillatelse til å eie inntil 25 prosent av aksjene i Skandia for en periode ikke utover 30. april 1992. Det ble samtidig foreslått vilkår for tillatelsen, - vilkår som imidlertid ikke ble opprettholdt ved departementets vedtak om konsesjon av 23. desember 1991.

Det ble i 1991 behandlet flere saker vedrørende de obligasjonsutstedende foretak, dels i forbindelse med omdanninger fra kredittforeninger til aksjeselskaper, men særlig i forbindelse med søknader om godkjenning av gjensidig tilleggsansvar som tilleggskapital.

Internasjonaliseringen av finans-, forsikrings- og verdipapirmarkedene fortsetter. Utviklingen krever et aktivt engasjement fra Kredittilsynet og forventes å legge beslag på en økende andel av ressursene i de nærmeste år. Staten har bistått i arbeidet med oversettelse av EØS-tekster innenfor Kredittilsynets ansvarsområde. En har videre overfor Finansdepartementet arbeidet med de nødvendige lovendringer i finans- og forsikringslovgivningen som må være på plass før EØS-avtalen eventuelt trer i kraft.

1.3 Viktige regelverksendringer

Kredittilsynet har i 1991 behandlet og selv fremmet ulike lovforslag, blant annet om endringer i kredittilsynsloven, og fastsatt flere forskrifter på områder underlagt tilsyn. Særlig må nevnes forskrift for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak og Den Norske Industribank AS om vurdering av tap på utlån, garantier med videre, forskrift for forsikrings-selskaper om vurdering av tap på utlån, garantier med videre, samt forskrift for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak og Den Norske Industribank AS om årsoppgjør, delårsrapporter og kunngjøring av årsregnskap i aviser. Samtlige av disse saker har vært lagt fram for styret.

Iverksettelse av nye kapitaldekningskrav

De nye kapitaldekningsreglene etter mønster av reglene fra EF og BIS trådte i kraft fra og med mars 1991.

Forretningsbankene ble i 1924 underlagt krav om at egenkapitalen skulle stå i forhold til forvaltningskapitalen gjennom lov om aktiebanks. En banks forpliktelser måtte ikke overstige ti ganger bankens egenkapital. Ved lovendringer i 1961 og 1972 ble dette kravet redusert, samtidig som beregningsgrunnlaget også ble endret i liberal retning. Kravet til egenkapital ble først redusert til åtte prosent, og så til 6,5 prosent. I begge tilfelle var det lagt vekt på at bankene faktisk hadde store problemer med å oppfylle kravene. Opptak av ansvarlig lån ble tillatt ved 1924-loven, men fikk ikke noe særlig omfang før i 80-årene. Kvaliteten på forretningsbankenes ansvarlige kapital ble da

svekket.

Når det gjelder spørsmålet om de nye kravene innebærer en skjerpning, er utslagene noe forskjellig for ulike grupper av finansinstitusjoner og innen hver enkelt gruppe. Dette henger sammen med endring av prosentsatsen, endringene i definisjon av ansvarlig kapital og endret beregningsgrunnlag. For forretningsbankene representerte de nye kravene en klar tilstramming, med økt prosentsats, økt beregningsgrunnlag og lavere godkjent ansvarlig kapital. For sparebanker og finansieringsselskaper betød de nye kravene en viss lettelse, mens det for kredittforetakene representerte en tilstramming i forhold til de tidligere vedtektsfestede krav.

De siste års utvikling på finansmarkedet har understreket at krav til tilstrekkelig kapital må være en av hjørnesteinene i tilsynsarbeidet.

Minstekrav til forsikringstekniske avsetninger

Som et resultat av et mangeårig arbeid i Kredittilsynet ble forskrift om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger for skadeforsikringselskaper fastsatt i mai 1991. Minstekravene er fastsatt på et godt faglig grunnlag, og vil være et meget nyttig hjelpemiddel for Kredittilsynet når det gjelder å vurdere selskapenes soliditet. Målet har vært å utarbeide modeller som gir rimelig enkle metoder for beregning av minstekravene. Arbeidet med dette regelverket har vakt betydelig interesse også internasjonalt, og temaet vil få en bred plass under den Europeiske forsikrings-tilsynskonferansen i 1993. Den empiriske delen vedrørende modeller og metoder for beregning av minstekravene ble avsluttet i 1991. Utfyllende regler til forskriften vil bli fastsatt av Kredittilsynet i 1992.

Nye årsoppgjøringsforskrifter og tapsforskrifter

Kredittilsynet fastsatte i november 1991 nye felles årsoppgjøringsforskrifter for banker og finansieringsforetak. Forskriftene trådte i kraft 1. januar 1992 med virkning for regnskapsåret 1992. Samtidig ble også forskrift om vurdering av tap på utlån, garantier med videre endret også med virkning fra og med regnskapsåret 1992.

Tapsforskriftene har vært gjenstand for betydelig debatt og kritikk, men konklusjonen synes nå å være at tapsforskriftene i Norge ikke atskiller seg vesentlig fra praksis i andre land. Forskriftene har ikke bidratt til å forsterke bankkrisen, men har tvert i mot medvirket til å heve kvaliteten på bankenes regnskaper. Informasjon om tap og svekket økonomisk stilling er blitt kjent på et tidligere tidspunkt. Dermed har både bankene selv og myndighetene fått et bedre grunnlag for å iverksette tiltak med sikte på å rette opp situasjonen.

1.4 Utviklingen i verdipapirmarkedene

De norske verdipapirmarkedene var i store deler av 1991 preget av uro og nervøsitet med store kurssvingninger. Særlig viktige faktorer har vært

usikkerheten rundt Gulfkrisens virkning på den internasjonale konjunkturutviklingen og usikkerheten rundt den økonomiske virkningen av den politiske utvikling i Øst-Europa.

Aksjemarkedet var spesielt i siste halvår 1991 preget av vedvarende usikkerhet med hensyn til utviklingen i den amerikanske økonomien. Til tross for sterk virkemiddelbruk fra amerikanske myndigheter har den forventede etterspørselsøkningen stadig blitt skjøvet ut i tid. Dette har utvilsomt hatt betydning for norske og internasjonale investorerers vurdering av potensialet i norsk næringsliv. Interessen for aksjer i norsk eksportindustri og shipping har derfor med få unntak vært sviktende, spesielt i andre halvår.

Bindingen av den norske kronen til ECU gjennom tilpasningen til det europeiske valuta-samarbeidet, har gitt en vedvarende høy realrente. Dette må ses i sammenheng med at Tyskland, som direkte og indirekte veier tungt i valutakurven, har ført en relativt stram pengepolitikk som et ledd i sin strategi for å dempe inflasjonspresset og den kraftige pengemengdeveksten.

Den høye realrenten har isolert sett virket skjerpene på investorenes avkastningskrav ved investering i norske verdipapirer. Dette har virket hemmende på kursutviklingen i aksjemarkedet og har vært medvirkende til at det kun i ubetydelig grad har vært mulig å gjennomføre aksjekapitalutvidelser for de børsnoterte foretakene. Den høye realrenten har trolig hatt særlig sterk effekt for verdiutviklingen for fast eiendom og har således hatt en ugunstig effekt for selskaper og institusjoner med sterk eksponering mot eiendomsmarkedet.

Obligasjonsmarkedet har vært påvirket av flere vesentlige begivenheter. Mest dramatisk var utvilsomt den raskt sviktende tilliten til kredittforetakene i løpet av høsten 1991. Investorenes tvil om foretakenes likviditetsutvikling og soliditet resulterte i meget sterke kurssvingninger. Dette medførte at markedmakerne trakk seg ut av markedet for en periode, noe som ytterligere svekket likviditeten og interessen for kredittforetaksobligasjonene.

Den svekkede tilliten til kredittforetakene har gjort det svært vanskelig å gjennomføre emisjoner til akseptable vilkår. Foretakene har derfor ikke maktet å opprettholde sitt aktivitetsnivå i kredittmarkedet.

I februar 1991 ble det for første gang på fem år lagt ut et statslån på 12 milliarder kroner. Som forventet var interessen for lånet blant investorer meget stor. Det er forventninger i markedet til at det blir lagt ut ytterligere lån som et ledd i finansieringen av statens budsjettunderskudd.

Ser man bort fra det nevnte statslån, var det samlede emisjonsvolum for obligasjoner i 1991 meget lavt.

Kredittilsynet deler det synet som er utbredt i markedet at den mye omtalte usikkerhet i tilknytning til omleggingen av skattesystemet og den politiske debatt rundt EØS-forhandlingene, kun har hatt mindre effekt på utviklingen i det norske verdipapirmarkedet.

1.5 Fundingsituasjonen i bankene

De største norske bankene har basert en stor del av sin virksomhet på penger fra utlandet. Bankkrisen har ført til at utlandet er mindre villig enn før til å låne norske banker penger. Trekkadgang (lines) som norske banker har hatt i utenlandske banker, har ofte vært kuttet ut eller blitt redusert. Nedgradering av norske og andre skandinaviske banker hos utenlandske ratingbyråer og fremleggelse av nye dårlige delårsregnskaper eller årsregnskaper har medvirket til den utenlandske skepsis. Også norske banketableringer i utlandet har fått oppleve denne utvikling. Disse bankene har tildels hatt store problemer med å funde seg i lokal valuta. I noen grad later det til at den norske morbanken har vært noe bedre stillet med hensyn til funding fra utlandet enn datterbankene og filialene i utlandet, og at fundingen derfor i større grad enn tidligere har skjedd fra morbanken.

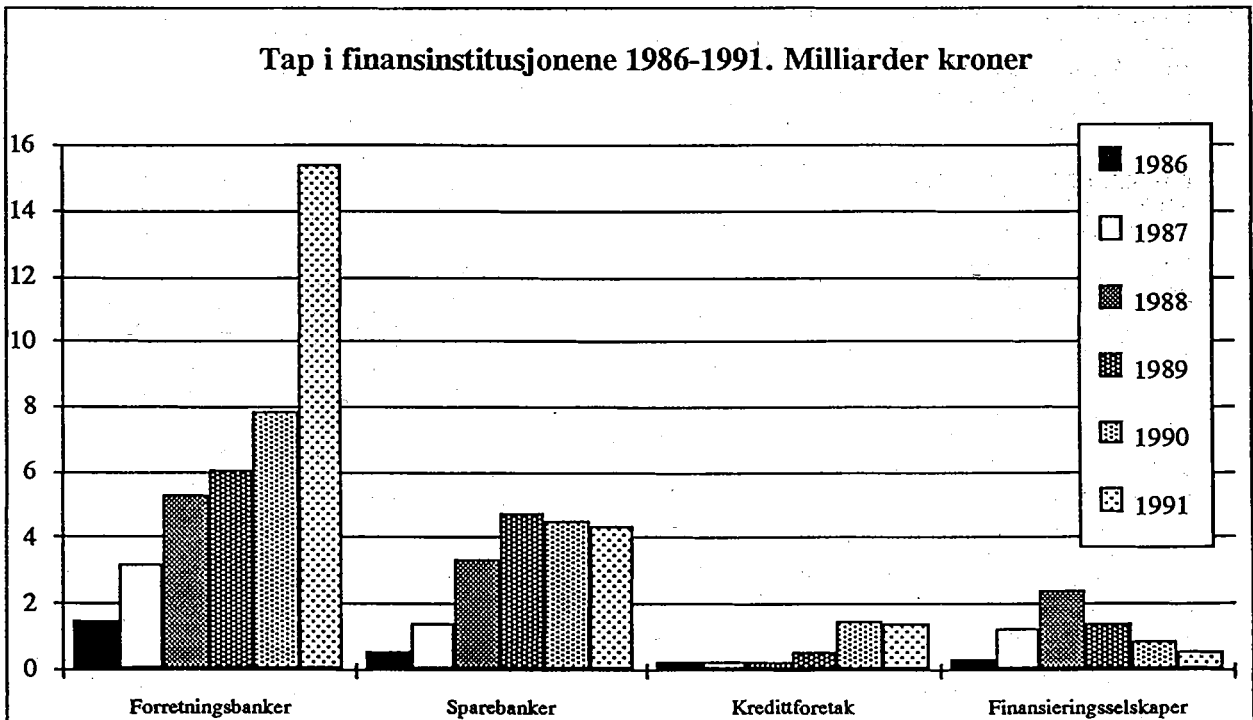
Reduksjonen i forretningsvolumet for de største bankene, som delvis skyldes de krav Statens Banksikringsfond stilte for å gi støtte, gjelder

også valutalån. Når det gjelder valutalån kan imidlertid mangel på swapmotparter sterkt begrense mulighetene for å skaffe valutaforfunding på denne måten. Denne situasjonen er oppstått som følge av bankenes dårlige driftsresultater etter tap.

I 1991 ble bankenes valutagjeld redusert med ca. 30 milliarder kroner. Dette skyldes dels en bevisst og ønsket nedbygging av valutaforfinansiering fra bankene, men også det faktum at det på grunn av bankkrisen var problematisk for de norske bankene å få lånt inn utenlandsk valuta. Som en kortsiktig hjelp fikk derfor enkelte banker valutaforfinansiering gjennom Norges Bank. Dette skjedde teknisk sett via tildeling av S-lån som den enkelte bank benyttet til å bytte til seg valuta for en viss periode.

1.6 Tapsutvikling

Året 1991 ble det hittil verste kriseåret for bankene i den dype krisen en begynte å se tegn til i bank- og finansnæringen allerede i årene 1987 og 1988. Tapene nådde nye rekordhøyder i 1991. Til sammen tapte banker og finansieringsforetak nær 22 milliarder kroner på utlån og garantier. Dette er sju milliarder kroner mer enn tapene i 1990. Samlet har banker og finansieringsforetak tapt nær 69 milliarder kroner i perioden fra 1986 - 1991.



Tap i finansinstitusjonene 1986-1991						
Millioner kroner						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Forretnings- banker	1.472	3.212	5.270	6.049	7.872	15.418
Spare- banker	573	1.428	3.329	4.754	4.498	4.385
Kreditt- foretak	199	210	230	552	1.490	1.413
Finansierings- selskaper	314	1.243	2.400	1.434	882	532
Totalt	2.558	6.093	11.229	12.789	14.742	21.748

Nye kapitaldekningsregler ble innført for finansinstitusjonene i 1991. Den ansvarlige kapital etter de nye forskriftene utgjør åtte prosent av et nærmere definert risikovektet beregningsgrunnlag. Det første rapporteringstidspunktet etter de nye reglene var 31. mars 1991. Flere av de større bankene tilfredsstilte ikke åtte prosentkravet ved første rapporteringstidspunkt. For de bankene som ikke oppfylte kravet, fastsatte forskriftene at 30 prosent av avviket mellom faktisk kapitaldekningsprosent og åtte prosent skulle dekkes innen 31. desember 1991. Innen utgangen av 1992 skulle kapitaldekningen ytterligere trappes opp til åtte prosentkravet var oppfylt.

I annet kvartal 1991 tilskrev Kredittilsynet de bankene som ikke oppfylte kravet, og ba om styrebehandlete planer for hvordan kapitaldekningskravet skulle oppfylles etter opptrappingsplanen i forskriftene. Alle banker med underdekning sendte inn slike planer i løpet av juni 1991.

I løpet av annet halvår 1991 viste det seg imidlertid at tapene i bankene utviklet seg i ugunstig retning med en hastighet og styrke som ingen hadde forutsett i første halvår. Den forventede oppgangen i økonomien uteble. Den sterke økningen i bankenes tap og svikt i inntjeningen skyldtes ellers de fortsatt synkende eiendomsprisene, store problemer innenfor enkelte næringer, som for eksempel fiskeoppdrett, og sviktende aksjekurser mot slutten av året.

Alle foreliggende planer om kapitalutvidelser gjennom ordinære aksjeemisjoner, grunnfonds-emisjoner eller opptak av nødvendig lånekapital måtte legges til side for de fleste større banker.

I et brev gradert "Strengt fortrolig" til Finansdepartementet datert 5. desember 1990 om "Banknæringens situasjon og Kredittilsynets strategi", uttalte Kredittilsynet derfor blant annet:

"De regnskapsmessige resultater for de største forretningsbankene peker klart i retning av underskuddsresultater i 1990. Tapsutviklingen er meget alvorlig og ventes å fortsette inn i 1991. Egenkapitalbasen er svekket og bidrar sammen med store beløp av nullstilte lån til synkende inntjening. Enkelte av bankene vil ved årets utgang ikke tilfredsstille lovens någjeldende kapitaldekningskrav. Bankene er også avhengig av betydelig pengemarkedsfunding, nasjonalt og internasjonalt. Flere mellomstore banker er i tilsvarende situasjon. Det er en klar risiko tilstede for en mer omfattende systemkrise blant annet som en følge av at det også internasjonalt synes å være store vansker under utvikling på finansmarkedene.

Tapsutviklingen for de norske banker gir grunnlag for stor bekymring. Etter tap vil de tre største forretningsbanker gå med underskudd, og nullstilte lån vokser.

Skal man forsøke å danne seg en oppfatning av hva tapene vil bli i fremtiden, er det to viktige faktorer man må ta i betraktning. Fremtidsutsiktene har forverret seg siden siste tapsvurdering ble foretatt og tapene er dessuten trolig generelt undervurdert. Et moment som taler for at tapene er undervurdert, er at ved lederskifte blir tapsanslagene ofte justert oppover. Selv om Kredittilsynet har fastsatt forskrifter om tapsføring, vil tapsanslagene ofte bygge på skjønn. Ved inspeksjoner danner Kredittilsynet seg et bilde av tapsanslagene. I de tilfeller hvor Kredittilsynet har vært nødt til å engasjere uavhengige revisorer for en omfattende gjennomgang av utsatte bankers utlånsportefølje, er anslagene blitt øket i meget høy grad.

Det er atskillig som taler for at vi kommer til å se en ny omgang med personalreduksjoner også i form av oppsigelser. Denne gang trolig mer i form av nedleggelse av kontorer og filialer og i reduksjon av staber, enn en generell reduksjon av personell. Tidligere reduksjoner har medført stort press hos skrankepersonalet og redusert servicegrad og dermed til klager fra publikum.

Boniteten i bankenes utlånsportefølje vil i stor utstrekning være avhengig av eiendomsprisene. Ikke bare for den del som er direkte knyttet til utlån til eiendom, men også for den del som er sikret med pant i fast eiendom. I dag står store arealer ledige i mange områder, og vanligvis kommer oppgangen i eiendomsprisene sent i en

konjunkturoppgang. Både i USA og England er tapene i sektoren formidable og svenske investorer har tapt meget store beløp i London. Vi kan således i liten grad vente noen hjelp utenfra. Det er heller et spørsmål om norske utlån til svenske oppkjøpere av norske eiendommer er tilstrekkelig sikret.

Soliditetstilsynet vil måtte tilpasses den til enhver tid rådende situasjon. Under dagens forhold vil tilsynet måtte konsentreres om følgende:

I første rekke vil det her være spørsmål om en verdivurdering av utlån og datterselskaper for så langt som mulig å klarlegge den enkelte banks reelle soliditetsmessige stilling. En kan ikke se bort fra at det i denne sammenheng kan avdekkes så store soliditetsmessige problemer at Kredittilsynet må ta forholdet opp med vedkommende banks sikringsfond i samsvar med prosedyreglene i banklovene.

Erfaringene til nå har vist at når en bank først kommer i problemer, utvikler situasjonen seg raskt i retning av betydelige soliditetsproblemer. Kredittilsynet finner derfor at i den nåværende situasjon er det viktig raskt å få en så sikker som mulig soliditetsmessig bedømmelse av de større bankene. I en periode framover vil Kredittilsynet derfor konsentrere tilsynsarbeidet om de tre største forretningsbankene (DnB, CBK og Fokus) og sparebankene Midt-Norge og SR-bank. På grunnlag av de dokumentbaserte tilsynsmetoder og også annen tilgjengelig informasjon er det nå disse bankene som peker seg ut blant de soliditetsmessig svakeste. Problemer for noen av disse bankene kan gi størst risiko for en systemkrise i det finansielle system.

I den nåværende situasjon er det en hovedmålsetting at Kredittilsynet på kort tid skal kunne stille til disposisjon for de politiske myndigheter og andre beslutningstagere et pålitelig materiale når det gjelder stillingen og utviklingen i de enkelte banker."

På det tidspunkt Kredittilsynet avga denne uttalen til Finansdepartementet var bedømmelsen av de økonomiske utsiktene for 1991 langt bedre enn utviklingen faktisk kom til å bli.

Dette kan blant annet illustreres ved følgende sitat fra avsnittet "Prognosefeil for 1991" fra utredningen "Bankkrisen i Norge", fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning:

"Ifølge Økonomisk Utsyn ble bankkriseåret 1991 et svakt år for norsk økonomi med omlag nullvekst i privat konsum og BNP for Fastlands-Norge. Investeringsutviklingen var negativ og internasjonal lavkonjunktur førte til nedgang i eksport av tradisjonelle varer, jf. tabell 2.1 (høyre kolonne). Denne utviklingen kom helt uventet på de som utarbeidet prognoser høsten 1990 og våren 1991. Som tabell 2.1. viser,

var samtlige prognoser for 1991 altfor optimistiske. Alle så for seg en viss konsum- og eksportleddet oppgang i norsk økonomi i 1991. Særlig kom den svake utviklingen i det private konsumet i 1991 overraskende. Etter at man hadde klare indikasjoner på en oppgang i det private konsumet i 1990 (2,6 prosent vekst ifølge Økonomisk Utsyn over året 1991), var det vanskelig å forestille seg nullvekst i 1991 når samtidig husholdningenes realdisponible inntekt vokste sterkt som følge av den ekspansive finanspolitikken. Det er ikke usannsynlig at de optimistiske makroøkonomiske prognosene for 1991 svekket kriseforståelsen i de største bankene fordi det ble skapt forventninger om at konjunkturoppgangen ville redusere omfanget av bankkrisen.

Hva kan grunnen være til at konjunkturprognosene har vært lite treffende, ikke bare i 1991, men også ved flere anledninger i 1980-årene? Ett forhold vi tror kan være viktig, er at adferden i kredittmarkedet og finanssektoren, både på tilbuds- og etterspørselssiden, ikke fanges godt opp i makroøkonomiske prognosemodeller."

De bedømmelser banker, revisorer og tilsynsmyndighetene gjorde av bankenes aktivakvalitet ved årsavslutningen for regnskapsåret 1990 og i første del av 1991, må ses i sammenheng med de antatt gode utsikter som da forelå med hensyn til den økonomiske utvikling i 1991.

1.7 Krisehåndtering i finansinstitusjonene

Ved regnskapsavleggelsen for annet kvartal 1991 viste regnskapene for Kreditkassen og Fokus Bank at store deler av egenkapitalene var tapt. For Sparebanken Midt-Norge og Sparebanken Rogaland, som fortsatt hadde tertialregnskaper, viste regnskapene ved utgangen av annet tertial at den ansvarlige kapital var tapt.

Tapsutviklingen fortsatte i tredje og fjerde kvartal 1991. Ved regnskapsavleggelsen for tredje kvartal viste regnskapet for Kreditkassen at bankens ansvarlige kapital var tapt og at banken dertil hadde en betydelig underbalanse. Det samme gjaldt Fokus Bank.

Ved utgangen av tredje kvartal 1991 hadde tapsutviklingen også i Den norske Bank utviklet seg sterkt i ugunstig retning. Selv om denne banken langt fra var kommet i den samme vanskelige situasjon som de fire øvrige storbankene, måtte Den norske Bank skrinlegge planene om å gjennomføre en aksjeemisjon mot private investorer.

Kredittilsynets nye tapsforskrifter av november 1991, gjeldende for 1992, kom sterkt i fokus mot slutten av 1991. Da bankene i stor grad la forskriftene til grunn allerede ved beregningen av tapenes størrelse i 1991, ble kritikken rettet mot de nye formuleringene. I avisinnlegg og på annen måte ga mange uttrykk for at

forskriftene medførte feil bankregnskaper og i noen tilfeller også urettmessig offentlig overtagelse. Enkelte ga uttrykk for at forskriftene, uansett om de var i tråd med god regnskapsskikk, burde endres for å dempe de skadelige virkningene av bankkrisen. Kredittilsynet kan på sin side kun henweise til at forskriftene må utformes i henhold til god regnskapsskikk, og at det, til tross for noe endret ordlyd, i så måte ikke har vært noen forandring de siste tiår. Undersøkelser i 1992 har ikke påvist vesentlige forskjeller i grunnleggende prinsipper i land det er naturlig å sammenligne oss med, og heller ikke at de enkelte norske banker har oppfattet eller benyttet forskriften forskjellig.

De fem storbankene, Kreditkassen, Fokus Bank, Sparebanken Midt-Norge, Sparebanken Rogaland og Den norske Bank ble tilført kapital gjennom flere støtteaksjoner, fra Forretningsbankenes Sikringsfond, Sparebankenes Sikringsfond og fra Statens Banksikringsfond.

1.8 Granskningsutvalgets arbeid

Utvalget påbegynte arbeidet omkring årsskiftet 1990-1991. Det ledes av sorenskriver Håkon Wiker og har seks medlemmer (inkl. sekretæren). Utvalget er gitt i oppdrag å

"undersøke om det i forbindelse med ledelsen eller kontrollen av finansinstitusjoner som har hatt betydelig tap i forhold til forvaltningskapitalen (soliditetsproblemer), kan foreligge straffbare handlinger eller unnløtelser som kan ha medvirket til den uheldige utvikling."

Utvalget har ingen straffeprosessuell myndighet og forestår derfor ikke etterforskning i tradisjonell forstand. Det er nedsatt for å øke Kredittilsynets undersøkelseskapasitet, og det arbeider med de samme hjemler og etter samme regler som etaten for øvrig.

Ved hjelp av Kredittilsynets fullmakter og innsynsrett undersøker utvalget om tap i banker og finansinstitusjoner er oppstått som følge av straffbare forhold av en slik karakter at det er grunn for Kredittilsynet til å underrette påtalemyndigheten om disse. Kredittilsynsdirektøren avgjør hvilke institusjoner utvalget skal forestå undersøkelser i.

Opprinnelig fikk utvalget i oppdrag å granske følgende institusjoner:

- * Sunnmørsbanken A/S, (Delinnstilling I, avgitt 16. april 1991)
- * Tromsø Sparebank, (Delinnstilling II, avgitt 16. mai 1991)
- * Spareskillingsbanken Trøndelag, (Delinnstilling III, avgitt 9. september 1991)
- * Sparebanken Nord, (Delinnstilling IV, avgitt 17. oktober 1991)
- * Sparebanken Romsdal, (Delinnstilling V, avgitt 17. januar 1992)
- * Spareskillingsbanken Oslo, (Innstilling avgis pr. april 1992)

- * Nevi Finans A/S
- * Den Norske Hypotekforening.

I august 1991 ble oppdraget utvidet til også å omfatte:

- * Kreditkassen
- * Fokus Bank / Rogalandsbanken

Kredittilsynets styre har behandlet fire separate delinnstillinger fra Granskningsutvalget. I ett av tilfellene - Sunnmørsbanken - ble det konkludert med at det var grunnlag for oversendelse til påtalemyndigheten.

1.9 Kredittilsynets rolle i forbindelse med utviklingen av bankkrisen

Generelt

Kredittilsynets rolle i bankkrisen er omtalt nærmere i vedlegget "Kredittilsynets arbeid under utviklingen av bankkrisen." I vedleggets punkt 7 "Hva kunne Kredittilsynets gjort annerledes?" gjengis en del hovedsynspunkter:

I ettertid må det erkjennes at Kredittilsynet kunne opptrådt annerledes på enkelte områder. Denne erkjennelsen vil fremstå som en form for etterpåklokskap med begrenset verdi. Hovedspørsmålet er hva som kunne vært gjort annerledes med den informasjon som til enhver tid var tilgjengelig, hensyn tatt til tilgjengelige ressurser og andre myndigheters arbeidsoppgaver på finansmarkedet. Når det gjelder utviklingen av bankkrisen og Kredittilsynets forhold, kan det trekkes noen forsiktige hovedkonklusjoner.

- Grunnlaget for bankkrisen ble i betydelig grad lagt før etableringen av Kredittilsynet. Beslutninger om utlån i perioden 1984-1987 ble her bestemmende og førte til meget sterk vekst i utlånsvolumene og forvaltningskapitalen i bankene. Utlånsveksten i perioden 1983-87 var i intervallet 20-35 prosent årlig, med topp i årene 1985-86.

- Det har ikke vært Kredittilsynets oppgave å styre det samlede kredittvolum til enhver tid.

- Kredittilsynet har ført kontroll med lovkrav om soliditet og likviditet, og har gitt regnskapsregler og ført tilsyn med andre sider av enkeltinstitusjonenes virksomhet av betydning i soliditets-sammenheng.

- Ekspansjonen i bankene, særlig forretningsbankene, i 1980-årene skjedde med utgangspunkt i ansvarlig lånekapital. Det kunne vært en fordel om Kredittilsynet og i særlig grad forgjengeren Bankspeksjonen i større grad hadde frarådt bruk av ansvarlig lånekapital. Det er tvilsomt om en slik restriktiv holdning ville fått gjennomslag, hensyn tatt til rollefordelingen og de andre aktørenes syn når det gjaldt spørsmål om ansvarlig lånekapital.

- Kredittilsynet var fra slutten av 1986 bekymret

over svekket soliditet i banknæringen og fremmet tidlig i 1987 forslag om tiltak for å styrke soliditeten. Fra og med børskrakket høsten 1987 ble soliditetstilsynet gitt meget høy prioritet. Årsrapporten for 1987 (juni 1988) gir således beskjed om konjunkturuomslaget i banksektoren med vesentlig redusert inntjening, økende tap, under-skuddsresultater og svekket soliditet.

- Krisen på finansmarkedet har i stor grad sammenheng med det realøkonomiske forløp i perioden. Ingen, heller ikke Kredittilsynet, har i tilstrekkelig grad forutsett denne svake økonomiske utvikling, særlig i 1990-91. En midlertidig forbedring av situasjonen ga i 1989 håp om omslag til det bedre og forstyrret vurderinger basert på utviklingen i 1987-88, men, som det fremgår av årsmeldingen for 1989, året 1989 sett under ett ble meget svakt.

- Det tok lang tid å etablere Kredittilsynet, få ansatt kredittslynsdirektør og nødvendig fagpersonell. Etableringen fant sted i den periode da grunnlaget for bankkrisen ble lagt. Det kan reises spørsmål om prioriteringen i oppstartingsfasen burde ha vært andre, med større vekt på banktilsyn og stedlig tilsyn.

- Sammensmeltningen av Bankinspeksjonen derunder Verdipapirkontrollen, Forsikringsrådet og senere også revisortilsyn, inkassotilsyn med videre har som alle fusjoner representert en belastning på det løpende arbeid. Dels dreier det seg om en sammensmeltning av institusjoner med forskjellig kultur og faglig bakgrunn, dels falt denne fusjonsprosess i tid sammen med implementering av omfattende nye lovverk i finansiell sektor og utforming av en lang rekke forskrifter hvor Kredittilsynet var sentral.

- Kredittilsynet har fulgt opp de prioriteringer som ble fastlagt av overordnet myndighet.

- Kredittilsynet burde ha presset sterkere på for å få ytterligere ressurser etter hvert som krisen vokste frem. Budsjetttrammene tillot ikke at alle stillingshjemler kunne besettes, og det var ikke mulig å føre en lønnspolitikk som i tilstrekkelig grad sikret et høyt kvalifisert fagpersonell.

De store bankene

Som det fremgår av punkt 4.4 "Hva ble gjort overfor enkelte institusjoner?" og 4.8 "De store bankene" i vedlegget, har Kredittilsynet fra 1987 konsentrert en vesentlig og økende del av ressursene om de største og viktigste bankene. Kredittilsynet valgte i stor grad å se bort fra småbanker i inspeksjonsprogrammene, bortsett fra i de tilfelle hvor problemene var helt åpenbare og akutte. Det kan likevel nå konstateres at dette ikke var tilstrekkelig til å hindre krisen i storbankene.

Årsaken til de store tapene var sterk utlansvekt på grunn av beslutninger om utlån i perioden 1984-87, kombinert med virkningen av den økonomiske tilstrammingen og utviklingen i

samfunnsøkonomien. Det er lite trolig at ytterligere økning av inspeksjonsvirksomhet i perioden fra 1987 og utover ville forhindre denne utviklingen. I beste fall kunne en fått avdekket problemene noe tidligere, men dette er heller ikke sikkert. Tapsvurderingene gjøres ut fra en forventning om kundenes økonomiske stilling og sikkerhetenes verdi. Når de økonomiske prognoser slår feil, får dette betydning for periodiseringen av tapene.

I Kredittilsynets års- og tertialoversikter ble det tidlig pekt på svekket inntjening, økende tap, svake driftsresultater og svekket soliditet i de fleste av de store forretnings- og sparebankene.

Konklusjonen når det gjelder Kredittilsynet og storbankene må derfor bli at disse var høyt prioritert i den aktuelle perioden, og at prioriteringen også i ettertid fremstår som riktig når en tar hensyn til de ressurser som faktisk var tilgjengelig for inspeksjonsvirksomhet. På grunnlag av inspeksjonene ble det rettet en rekke ulike anbefalinger og pålegg om tiltak til de store bankene. Det er i ettertid vanskelig å peke på ytterligere konkrete tiltak fra Kredittilsynets side i perioden fra 1987 som kunne ha påvirket utviklingen i disse bankene i nevneverdig grad. Dersom en hadde hatt mer ressurser burde disse vært benyttet til enda tettere oppfølging av de store bankene. En sterkere grad av oppfølging av anbefalinger og pålegg, ville først og fremst hatt den virkning at krisen i vedkommende bank ville ha inntrådt på et tidligere tidspunkt.

2 TILSYNSVIRKSOMHETEN I 1991

2.1 Finansinstitusjoner

Lavkonjunktoren fortsatte og forsterket seg i 1991, og det har til nå ikke vært mulig å finne sikre indikasjoner på at krisen i finansnæringen er over. Banker og andre finansinstitusjoner var i 1991 preget av store tap, økt mislighold av lånemassen, negative driftsresultater og volummessig stagnasjon. Problemene med soliditet og oppfyllelse av lovmessige kapitaldekningskrav synes ikke å la seg løse på normal måte så lenge utsiktene til økt inntjening ikke er til stede.

Behovet for støttetiltak og redningsaksjoner har satt sitt preg på Kredittilsynets arbeid. Oppmerksomheten har hittil i stor grad vært rettet mot utlånstapene og den trussel mot soliditeten disse har utgjort. Norske bankers store opplåning i utlandet og den likviditetsrisiko en tillitssvikt i utlandet kan medføre, har ført til økt oppmerksomhet mot institusjonenes gjeldsside og likviditet. Innføringen av Statens Banksikringsfond bidrog til å avhjelpe situasjonen noe, men fremdeles representerer en stor avhengighet av utenlandske fundingkilder en betydelig risiko for likviditetsproblemer i finansnæringen. Den volummessige nedgang i institusjonenes utlån på grunn av liten låneetterspørsel gir også problemer med å tilpasse kostnadene raskt nok, selv

om finansnæringen har redusert både kostnader og sysselsetting sterkt de siste par årene.

I tilsynet med finansinstitusjonene hadde bankene høyeste prioritet i 1991. Det ble gjennomført 56 inspeksjoner i forretnings- og sparebanker i løpet av året. Bankene med de største problemene er i tillegg til inspeksjoner fulgt opp gjennom månedlige møter. I enkelte situasjoner er krisebanker i tillegg gitt pålegg om daglige eller ukentlige rapporteringer av nøkkeltall.

Også forsikringsbransjen påvirkes av den vanskelige økonomiske situasjonen. Som følge av svekket inntjening og fallende verdier i eiendoms- og verdipapirmarkedene ble det gjort en omfattende analyse og vurdering med henblikk på selskapenes framtidige soliditet. For å styrke livselskapenes soliditet har Kredittilsynet bedt livselskapene om å holde tilbake det maksimalt tillatte beløp av overskuddet for 1991, med mindre årsregnskapet for 1991 viser vesentlig bedre resultat enn prognosene. Av tilbakeholdt overskudd kan selskapene foreta en utbytteutdeling som står i et rimelig forhold til selskapenes årsresultat og soliditet. Selskapene er samtidig anmodet om ikke å garantere en høyere rente enn fire prosent, og at den garanterte avkastning på løpende kontrakter nedjusteres til fire prosent der hvor dette er rettslig mulig, det vil si innen kollektive forsikringsordninger. (Se også omtale under punkt 7.2 i vedleggsdelen til årsmeldingen.)

I arbeidet med å videreutvikle tilsynet med forsikringsselskapene la en i løpet av høsten 1991 økt vekt på forsikringsselskapenes plasseringer og den risikoprofilering selskapene har lagt seg på. I tilfeller hvor forsikringsselskaper har gått tungt inn i eiendomsselskaper eller har hatt planer om slike eierengasjementer, har en med hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven § 7-2 grepet inn og pålagt selskapene å selge seg ut eller avstå fra ytterligere oppkjøp.

2.2 Revisorer og regnskapsvirksomheten

Kredittilsynets styre vedtok høsten 1991 en plan for utvikling av revisortilsynet, der det etableres rutiner for stedlig revisortilsyn. Dette innebærer blant annet kontroll av revisors arbeidsopplegg og revisjonens gjennomføring når det foreligger indikasjoner på revisorsvikt. Det er også etablert et edb-register over alle revisorer med kontrollmulighet mot Foretaksregisteret i Brønnøysund.

Det pågikk i 1991 et omfattende arbeid for å samordne årsoppgjørskriftene med tilhørende tapsforskrifter for de forskjellige finansinstitusjonene. Forskriftene ble vedtatt i november med ikrafttreden 1. januar 1992. Det er også utarbeidet utkast til endring av kapitaldekningsreglene som følge av endring i tapsforskriften. Kapitaldekningsreglene fastsettes av Finansdepartementet.

2.3 Verdipapirhandelen

Turbulensen i verdipapirmarkedene har i seg selv ikke ført til spesielle problemer av tilsynsmessig art. Foretakene under tilsyn har stort sett maktet å tilpasse seg endringene i markedet. Det antas at det er behov for å holde høy beredskap både innen institusjonstilsynet og transaksjonstilsynet.

Det har i 1991 vært arbeidet med flere alvorlige overtredelser av verdipapirlovgivningen. Enkelte av sakene synes å være et resultat av uaktsomhet og til dels manglende kunnskaper hos meglerforetak og aktører i markedet. Det er imidlertid vår erfaring at den oppmerksomheten som har oppstått rundt de aktuelle sakene, har bidratt vesentlig til å skjerpe bevisstheten hos aktørene i markedet, noe som er en sterkt ønsket effekt fra Kredittilsynets side.

Et prioritert område har vært å avdekke og påtale ulovlig innsidehandel. Dette vil også bli viet stor oppmerksomhet i 1992. Videre har det vært lagt stor vekt på å følge opp kravene til god meglerskikk. Det har i denne sammenheng blant annet vært reagert på at meglere har beregnet seg for stor fortjeneste i forbindelse med omsetning av mindre likvide papirer. Også her kan det konstateres en klar skjerpelse blant meglerforetakene etter at Kredittilsynets reaksjoner har blitt kjent i markedet.

Det er utviklet et godt samarbeid mellom Kredittilsynet og Økokrim-enheten vedrørende videre oppfølging av alvorlige lovbrudd. Kredittilsynet ser det imidlertid som problematisk at etaten selv ikke har adekvate sanksjonsmidler som kan anvendes i forbindelse med mindre alvorlige brudd på regelverket. Dette er særlig et problem i tilfeller hvor det må antas å være av allmenn interesse at det reageres.

I løpet av 1991 kom det i stand en forståelse mellom Kredittilsynet og Oslo Børs. Forståelsen omhandler retningslinjer for praktisk samarbeid og arbeidsdeling, den tar ikke opp rettslige kompetanseforhold. Det fremgår av forståelsen at Kredittilsynet etter verdipapirhandelsloven § 34 har et overordnet ansvar for tilsynet med verdipapirhandelen. Internasjonaliseringen av verdipapirmarkedet krever oppfølging fra tilsynets side både med hensyn til regelverksutviklingen og i tilsynsarbeidet.

Det ble i 1991 lagt vekt på å videreutvikle det samarbeid som er etablert med tilsynsetater i andre land. Man har sett det som særlig viktig med henblikk på den forestående tilpasning av verdipapirlovgivningen til de standarder en eventuell EØS-avtale vil kreve. Det er foretatt utredningsarbeid i andre nordiske land som allerede i 1992 vil kunne være til stor nytte for vårt arbeid med revisjon av enkelte lovbestemmelser.

2.4 Eiendomsmegling

Eiendomsmeglingsbransjen har foretatt en tilpasning til den nye markedssituasjon med lavere eiendomspriser, lavere omsetningshastighet og ny lovgivning. Tilpasningen er blant annet skjedd ved reduksjon i bemanningen i foretakene og ved at de ansatte i større grad enn tidligere blir avløntet på provisjonsbasis.

Den nye eiendomsmeglingsloven har ført til en reduksjon i antall meglingsforetak, blant annet ved at en rekke advokateide foretak er lagt ned. Meglingen er imidlertid i stedet tatt inn i advokatens ordinære virksomhet.

Innføringen av fri prisfastsetting må megler-tjenester har gitt meglerne anledning til å foreta en mer nyansert prising av de forskjellige typer oppdrag. Dette gir muligheter for fortjeneste også i forbindelse med oppdrag som tidligere ga lite eller intet overskudd.

Eiendomsmeglingsloven gjelder både bolig-megling og megling av næringsseiendom. Kredittilsynet har erfart at lovens regler i liten grad er tilpasset næringsmegling. Markedet domineres av profesjonelle aktører som har mindre behov for den beskyttelse lovens regler gir. I tillegg foregår næringsmegling ofte i tilknytning til omfattende engasjementer for oppdragsgiver, der meglingen utgjør en svært liten del av de samlede oppdrag. Slike omfattende oppdrag kan imidlertid lett komme i strid med lovens regler om at et meglerforetak ikke skal drive annen næringsvirksomhet. Samtidig vil foretak som vesentlig driver eiendomsutvikling lett komme i konflikt med meglermonopolet. Det er Kredittilsynets inntrykk at loven på dette punkt ikke fungerer etter forutsetningene og at en lovendring bør vurderes.

2.5 Inkassovirksomhet

Kredittilsynets arbeid med inkassovirksomhetene har utviklet seg tilfredsstillende. Foretak med bevilling synes å arbeide seriøst og innenfor rammen av det regelverket som eksisterer. Den useriøse inkassovirksomhet, som har fått adskillig oppmerksomhet i media, drives i all hovedsak av foretak og enkeltpersoner som ikke har bevilling.

Inkassolovens bestemmelser innebærer at inkasso-foretakene skal stille sikkerhet tilsvarende 1/20 av fordringsmassen, men minimum fem millioner kroner. Bestemmelsen innebærer en viss merbelastning for de minste foretakene og vil kunne å påvirke strukturen i bransjen. Ved utgangen av 1991 hadde 84 prosent av foretakene en fordringsmasse mindre enn 100 millioner kroner og ble følgelig fanget opp av minstekravet.

3 SAMARBEIDSSPØRSMÅL

3.1 Internasjonalt samarbeid

For å møte de økte utfordringer internasjonalt, ble det i 1991 besluttet opprettet en internasjonal avdeling som i tillegg til generelle markedsspørsmål skal følge utviklingen i de internasjonale finansmarkeder med henblikk på det norske markeds tilknytning og tilpasning til utviklingen.

Kredittilsynet har også i 1991 deltatt i internasjonale finans-, verdipapir- og forsikringstilsynsmøter. Det har gitt sin tilslutning til et amerikansk forslag om etablering av en internasjonal organisasjon for forsikringstilsynsmyndigheter etter mønster av International Organisation of Securities Commissions.

Det nordiske samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene er videreutviklet og styrket, særlig innen bank- og verdipapirirområdene.

Det ble avholdt to møter i den nordiske verdipapirgruppen i 1991. Gruppen består av verdipapirtilsynsmyndighetene i Danmark, Sverige, Finland, Island og Norge. På møtene drøftes saker vedrørende transaksjons- og institusjonstilsynet, inkludert lovgivning.

Kredittilsynet var representert ved IOSCOs årlige konferanse høsten 1991. (IOSCO - International Organisation of Securities Commissions). Konferansen ble avholdt i Washington DC. Av særlig interesse for Kredittilsynet var spørsmålet om det bør fastsettes kapitaldekningskrav for fondsmeglerforetak.

Under IOSCO-konferansen undertegnet Kredittilsynet samarbeidsavtale med det amerikanske føderale tilsynsorganet for verdipapirmarkedet, SEC (Securities and Exchange Commissions). Denne avtalen muliggjør innhenting av opplysninger blant annet til bruk ved undersøkelser i transaksjonssaker.

I likhet med tidligere år var Kredittilsynet også i 1991 representert på Securities and Exchange Commissions sitt treningsprogram for nytilsatte inspektører. På kurset gjennomgås den føderale lovgivning i USA om innsidehandel og marked-manipulasjon, samt de arbeidsmetoder SEC benytter i etterforskningen av slike saker.

Kredittilsynet har avgitt og redegjort for en rapport til OECD om utviklingen på forsikringsmarkedet i Norge.

Kredittilsynet deltok på det forberedende europeiske forsikringstilsynsmøtet i Portugal vedrørende valg av emner til det all-europeiske forsikringstilsynsmøtet som vil bli avholdt i København i 1993. Kredittilsynet foreslo "methods for solvency control in non-life insurance including the establishment of minimum solvency requirements based on risk-theoretical models and the

possible use of early-warning systems" som hovedemne. Kredittilsynets arbeide innen dette området har vakt betydelig internasjonal oppmerksomhet og forslaget ble enstemmig valgt til hovedemne på den kommende konferansen. Kredittilsynet vil i den sammenheng være rapportør for emnet.

Kredittilsynet er representert i en internasjonal arbeidsgruppe mot hvitvasking av penger (*Financial Action Task Force on Money Laundering*) organisert under OECD. Denne gruppen er opprettet med det formål å forbedre det internasjonale samarbeidet mot hvitvasking av utbytte fra narkotikaforbrytelser og har utgitt en rapport som inneholder 40 konkrete anbefalinger. Etter anbefaling fra Kredittilsynet oversendte finansministeren Norges tilslutning til gruppen i april 1991.

Kredittilsynet fikk i 1990 via Norges Bank en forespørsel fra The State Bank of the USSR om å arrangere et seminar for tjenestemenn som skulle føre tilsyn med de nye "commercial banks" som de seneste årene er etablert i Sovjetunionen. Etter å ha konferert med Utenriksdepartementet ble det svart positivt på forespørselen. Utenriksdepartementet stilte kroner 400.000 til disposisjon for prosjektet. Seminaret ble avholdt i mai-juni 1991 for ti tjenestemenn. Det er grunn til å tro at deltagerne kommer til å arbeide videre med en del av stoffet med sikte på implementering i eget arbeid. Det ble blant annet opplyst at noe av materialet ville bli oversatt til russisk og brukt i intern opplæring.

3.2 Samarbeid med norske institusjoner

Kredittilsynet og Norges Bank samarbeider i dag på en rekke områder. Visesentralbanksjefen har vært medlem av Kredittilsynets styre siden opprettelsen i 1986.

I en rekke av de saker Kredittilsynet forbereder for Finansdepartementet eller er delegert fullmakt til å avgjøre, er Norges Bank høringsinstans. I mange tilfeller er Norges Bank den eneste høringsinstans. Dette er saker som gjelder finansmarkedets struktur dvs. fusjoner, omdannelser og nyetableringer. Likeledes når det gjelder spørsmål om eierbegrensningsregler, samarbeidsavtaler mellom finansinstitusjoner, godkjenning av finanskonserner og spørsmål vedrørende ansvarlig kapital i finansinstitusjoner. I enkelte av disse sakene er Norges Banks rolle som høringsinstans uttrykt i lovverket, mens det i de øvrige bygger på avtaler/forståelser mellom de to institusjoner.

Kredittilsynet er på den annen side høringsinstans for Norges Bank i andre saker som for eksempel endringer i bankenes låneordning i sentralbanken.

Finans og forsikringsavdelingen i Kredittilsynet og Finansmarkeds-avdelingen i Norges Bank har i flere år hatt månedlige møter for informasjonsutveksling og diskusjon. Disse møtene har bedret samarbeidsforholdene og har vært nyttige for

begge parter.

Kredittilsynet deltar i noen faste utvalg sammen med blant annet Norges Bank. Disse er
- Rådgivende utvalg for betalingsformidling
- Rådgivende utvalg for kredittmarkedsstatistikk

I tillegg har det vært flere ad-hoc utvalg med representanter for de to institusjoner. De nye kapitaldekningsreglene ble forberedt av et utvalg nedsatt av Kredittilsynet supplert med representanter fra Norges Bank. Representanter for Kredittilsynet har deltatt i tre ulike utvalg nedsatt av Norges Bank vedrørende valutarisiko, renterisiko og likviditetsrisiko.

Oppgaveinnhenting til kontroll og tilsynsformål og for kredittmarkedsstatistikk har i lang tid vært utført i samarbeid mellom Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet. På dette området er det i stor grad lagt opp til arbeidsdeling for å unngå dobbeltarbeid.

Både Kredittilsynet og Norges Bank har vært tungt inne i håndteringen av de ulike kriseinstitusjoner de siste årene. Når det gjelder håndtering av banker i krise samarbeider Kredittilsynet med Sikringsfondene. Kredittilsynsdirektøren er lovbestemt medlem av Forretningsbankenes Sikringsfonds styre og Sparebankenes Sikringsfonds styre. Kredittilsynet har et nært samarbeid med sikringsfondenes sekretariater om støtte til banker som trenger det. Bankforeningens og Sparebankforeningenes administrerende direktører er forretningsfører for hvert sitt fond. I 1991 var det hyppige møter i, og et nært samarbeid med, fondene og deres sekretariater. Særlig gjaldt dette Forretningsbankenes sikringsfond hvor saksmengden var stor.

Kredittilsynet samarbeider også nært med Statens Banksikringsfond. Det har en observatør i Statens Banksikringsfonds styre og kredittilsynsdirektøren skal etter loven uttale seg før styret treffer vedtak. I tillegg til dette bistår Kredittilsynet styret med informasjon, analyser og vurderinger. Mer sporadisk er også Statens Bankinvesteringsfond bistått med informasjon og vurderinger.

Innenfor verdipapirtilsynet avholder Kredittilsynet og Oslo Børs regelmessige samarbeidsmøter. Som nevnt under punkt 2.3 ovenfor skjer samarbeidet etter nedfelte retningslinjer. Det finner sted også mer uformell kontakt, blant annet for å unngå forskjellig lovtolkning i Oslo Børs og Kredittilsynet.

Som nevnt i punkt 2.3 kom det i løpet av året i stand en forståelse mellom Kredittilsynet og Oslo Børs. vedrørende retningslinjer for praktisk samarbeid og arbeidsdeling.

Kredittilsynets styre har ved vedtak 18. desember 1991 anmodet Finansdepartementet om ytterligere delegasjon av enkeltvedtakskompetanse i henhold til et stort antall bestemmelser i

finanslovgivningen.

I saker hvor det foreligger mistanke om alvorlige lovbrudd er det nødvendig med et effektivt samarbeid med påtalemyndigheten. Det er etablert god kontakt mellom Kredittilsynet og enheten for økonomisk kriminalitet (Øko-krim), blant annet i forbindelse med arbeidet vedrørende Granskningsutvalget (Wiker-utvalget), omtalt under punkt 1.8.

Kredittilsynet har et nært samarbeid med Statistisk sentralbyrå om innhenting og bearbeiding av bankstatistikk. Når det gjelder datainnhenting vedrørende verdipapirkontrollen samarbeides det med Oslo Børs, Verdipapirsentralen og Brønnøysundregistrene. I 1991 startet Kredittilsynet etableringen av et revisorregister som også vil bli benyttet av Brønnøysundregistrene i produksjonen av Foretaksregisteret og Regnskapsregisteret.

Kredittilsynet forholder seg til en rekke interesseorganisasjoner fra de ulike bransjene under tilsyn. Samarbeidet med bransjeorganisasjonene gir nyttige innspill blant annet i utredningsarbeidet, og det gir god generell kontakt med områdene. Blant annet er det hyppige og regelmessige møter mellom Norges Forsikringsforbund og Kredittilsynet, og i forbindelse med etableringen av revisortilsynet har det vært god kontakt med revisorforeningene.

4 NY LOVGIVNING

4.1 Lovendringer på bank-, finans- og forsikringsområdet

Det ble i 1991 foretatt lovendringer av betydelig omfang på området for bank, finans og forsikring, samtidig som kriseutviklingen i banknæringen har foranlediget en helt ny rettslig ramme for bankenes sikringsystemer.

Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner

Bestemmelser om finanskonsern.

Lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner har blitt gjenstand for flere endringer. Den mest omfattende skjedde ved lov 6. desember 1991 nr. 79, hvor finansinstitusjonsloven fikk et nytt kapittel 2a om finanskonsern.

Lovendringen har sin bakgrunn i de senere års endringer i finansmarkedene, blant annet som følge av at bransjeskillene i finansnæringen etterhvert er blitt noe utvisket og en har fått en utvikling mot større enheter, der de ulike foretak i ett konsern samlet tilbyr et bredt spekter av finansielle tjenester. Det er blant annet gitt regler om finanskonserners etablering, organisering og virksomhetsområde.

Utviklingen her i landet mot større konsern-

dannelser har til nå vært begrenset som følge av at lovgivningen tidligere har vært til hinder for at bank og forsikring har kunnet drives innenfor samme konsern. Det er nå åpnet mulighet for at bank- og forsikringsvirksomhet kan drives i samme konsern.

Ved lovreguleringen av finanskonsern er det lagt vekt på å ivareta hensynet til sikkerhet og soliditet. Det er gitt regler som skal sikre at det enkelte konsernselskap isoleres fra mulige problemer i andre konsernselskaper. De forskjellige virksomheter skal blant annet drives innen selvstendige juridiske enheter. I finansinstitusjonsloven § 2a-8 er det gitt regler om at konsernbidrag ikke kan gis mellom søsterselskaper, og regler som tar sikte på å motvirke kryssubsidiering og sikre at inntekter, kostnader, tap og gevinst blir fordelt på en mest mulig korrekt måte mellom foretak og virksomhetsområder. Kredittilsynet skal føre kontroll med fordelingen, og kan gi pålegg om å endre transaksjoner mellom foretak i konsernet.

Transaksjoner mellom foretak i et finanskonsern skal være i samsvar med vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Et konsernselskap kan imidlertid ikke yte lån eller stille garanti for et annet selskap i konsernet med mindre annet er fastsatt av Kongen. Det er ved forskrift gitt anledning til at konsernets morselskap med visse begrensninger kan fungere som fundingselskap for de øvrige selskaper i konsernet.

Tillitsmannslån m.v.

Ved lov 25. oktober 1991 ble finansinstitusjonsloven endret på flere punkter. Blant annet er det tatt inn en bestemmelse om at selskaper hvor staten, en kommune eller en fylkeskommune er majoritetseier, alltid skal regnes like med norske statsborgere i relasjon til eierbegrensningsreglene for utlendinger og selskaper med betydelig utenlandsk eierskap.

I en ny § 2-15 er det gitt en bestemmelse om særlige sikkerhetskrav ved lån til tillitsmenn og ansatte. Bestemmelsen er en viderføring av tidligere tilsvarende regler i sparebankloven § 26 og forretningsbankloven § 25, som nå gjøres gjeldende for alle finansinstitusjoner. Bestemmelsen har som formål å unngå at tilliten til institusjonene svekkes ved at de lider tap på utlån til egne ansatte og tillitsmenn. Samtidig har man villet unngå at det kan skje en sammenblanding av private interesser og den enkelte finansinstitusjons interesser.

Nytt i forhold til tidligere bestemmelser i spare- og forretningsbankloven, er at Kredittilsynet er gitt hjemmel til å dispensere fra de formelle krav om kvalifisert sikkerhet for lån til eller garanti for selskap hvor representantskaps/forstanderskaps formann eller medlem av styret er styremedlem. Hensikten med denne dispensasjonsadgangen er at man ikke gjennom formelle sikkerhetskrav skal hindre at dyktige næringslivsledere kan delta i de styrende organer

i finansinstitusjonene.

Sanksjonsregler

Et viktig tillegg til finansinstitusjonsloven ved lovendringen den 25. oktober 1991, er de nye sanksjonsreglene i kapittel 5.

Finansdepartementet er gitt en generell hjemmel til å gi pålegg om at forhold i strid med loven eller bestemmelse gitt med hjemmel i loven, skal opphøre. Hvis pålegget ikke etterkommes, kan departementet ilegge en tvangsmulkt til staten. Mulkten kan ilegges som en løpende mulkt eller gis i form av en engangsmulkt, og mulkten kan inndrives ved utpantning. Tvangsmulkten er et forvaltningsmessig tvangsmiddel som nyttes for å bringe et lovstridig forhold til opphør. Mulkten er følgelig ikke straff, og kan ilegges av departementet uten medvirkning fra politi eller domstoler.

Som et supplerende sanksjonsmiddel kan departementet la aksjer som noen eier i strid med eierbegrensningsreglene i finansinstitusjonsloven § 2-2 og § 2-3, bli solgt ved offentlig auksjon, etter at dette er kunngjort i Norsk Lysningsblad. Et slikt salg kan bli aktuelt hvis noen besitter eierandeler i strid med eierbegrensningsreglene og unnlater å etterkomme et pålegg om salg.

En ny bestemmelse pålegger enhver aksjonær i en finansinstitusjon eller morselskap i finanskonsern en plikt til å gi opplysninger på forespørsel fra Kredittilsynet, hvis opplysningen anses nødvendig for gjennomføringen av tilsynet med institusjonen, og overholdelsen av finansinstitusjonsloven.

Lov om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet).

Ved lov 25. oktober 1991 ble det også gjennomført en endring i kredittilsynsloven. Kredittilsynet kan nå foruten å engasjere statsautoriserte og registrerte revisorer også engasjere andre sakkyndige til å utføre oppdrag innen tilsynets arbeidsområde.

Videre kan Kredittilsynet oppnevne særskilte utvalg til å foreta selvstendige granskninger innenfor tilsynets arbeidsområde. Departementet kan bestemme at utgifter i forbindelse med slike oppdrag skal refunderes av den institusjon som har vært gjenstand for oppdraget eller granskningen.

Lov om Statens Banksikringsfond

Ved lov 15. mars 1991 nr. 2 ble Statens Banksikringsfond opprettet. Forskrifter om fondet ble gitt den 29. april. Fondets formål er å understøtte soliditeten i banksystemet og å ivareta innskylt-ernes interesser. Dette formålet skulle fra starten ivaretas ved å yte lån på særlige vilkår (støttelån) til Forretningsbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond, slik at disse forsatt skulle

være i stand til å tilføre risikokapital til bankene, blant annet i form av preferansekapital som etter beslutning i Statens Banksikringsfond skulle kunne konverteres til aksjer og grunnfondsbevis. Støttelån ble forutsatt bare gitt til vedkommende fond dersom dette ikke hadde tilstrekkelige midler til rådighet for virksomheten. Fondet ble ved opprettelsen tilført fem milliarder kroner.

Statens Banksikringsfond ville etter dette bare eie fordringer på bankenes sikringsfond. Utgangspunktet var at de støttelån som ble gitt skulle betales tilbake, og forrentes i låneperioden. Statens Banksikringsfond ble gitt adgang til å stille krav til de vilkår det respektive sikringsfond setter for ytelse av støtte til banker.

Paragraf seks i lov om Statens Banksikringsfond gir hjemmel for fondet til å oppnevne to medlemmer til styret i det sikringsfond som mottar støttelån.

Lov om Statens Bankinvesteringsfond, endringer i lov om Statens Banksikringsfond.

Som et ledd i tiltakene for å motvirke den alvorlige krise som deler av finansnæringen utover 1991 kom inn i, ble det ved lov 29. november 1991 vedtatt endringer i lov om Statens Banksikringsfond og i lov 24. mai 1961 om forretningsbanker, samtidig som Statens Bankinvesteringsfond ble opprettet. Disse lovendringene var ledd i en pakke av flere tiltak som ble satt i verk for å hindre at enkelte banker i verste fall måtte settes under offentlig administrasjon, med de omfattende kostnader for samfunnet dette ville innebære. For å unngå at tilliten til norsk bankvesen ble ytterligere svekket, ble det viktig for myndighetene å understreke at staten og Norges Bank står bak det finansielle system, samtidig som det var et mål å etablere et apparat for å tilføre bankene ny kapital.

Statens Banksikringsfond

Lov om Statens Banksikringsfond ble ved ovennevnte lov endret slik at fondet, i tillegg til den virksomhet som det opprinnelig kunne drive, fikk adgang til, ved emisjoner, å erverve aksjer og andre grunnfondsbevis direkte i en bank, samt å plassere i andre egenkapitalinstrumenter i banker. På grunn av at staten gjennom fondet vil kunne få en direkte eierrolle, ble det fastsatt at styret i fondet på forhånd skulle forelegge saker av særlig viktighet for departementet. Stortinget skal underrettes om vedtak der Kongen har nyttet sin instruksjonsrett.

I tilknytning til ovennevnte endringer ble det foretatt en endring i finansinstitusjonsloven § 2-2 annet ledd nr. 7, som bestemmer at eierbegrensningsreglene ikke er til hinder for at Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond eier mer enn ti prosent av aksjekapitalen i norske banker. Forretningsbankloven § 7 ble også endret slik at bestemmelsen om at en forretningsbank ikke kan ha

mindre enn tjue eiere, ikke gjelder for banker hvor Statens Banksikringsfond eier alle aksjer.

Statens Bankinvesteringsfond

Ved samme lov ble Statens Bankinvesteringsfond opprettet. Fondets formål skal være å bidra med ansvarlig kapital til norske banker med utgangspunkt i forretningsmessige vurderinger. Dette fondet har således et annet siktemål enn Statens Banksikringsfond. Vilkåret om forretningsmessighet innebærer at investeringsfondet bare skal bidra med kapital til banker som samtidig skaffer tilveie kapital fra private investorer.

Lov om forretningsbanker

Ved lov 29. november 1991 ble det foretatt en viktig endring i lov 24. mai 1961 om forretningsbanker.

Dersom et revidert statusoppgjør viser at bare 25 prosent eller mindre av bankens aksjekapital kan antas å være i behold, skal bankens styre straks underrette Kredittilsynet om dette. Hvis ikke generalforsamlingen innen en frist som Kredittilsynet setter, skriver ned aksjekapitalen, kan Kongen beslutte at aksjekapitalen skal nedskrives i den utstrekning det reviderte statusoppgjør viser at bankens aksjekapital er tapt. Kongen kan også beslutte at aksjekapitalen skal forhøyes ved nyttegning av aksjer, og kan i den forbindelse vedta at aksjonærenes fortrinnsrett til nyttegning skal fravikes, og bestemme hvem som skal kunne tegne ny aksjekapital.

Lovendringen ga hjemmelsgrunnlaget for at det ved kgl. res. 20. desember 1991 ble besluttet å skrive ned aksjekapitalen i Christiania Bank og Kreditkasse og Fokus Bank til null, da det reviderte statusoppgjør i de to banker viste at bankenes aksjekapital måtte anses som tapt. Det ble ved samme vedtak besluttet å foreta en rettet emisjon mot Statens Banksikringsfond, slik at de to banker ble tilført ny kapital og derved kunne fortsette sin virksomhet.

4.2 Lovendringer på verdipapirirområdet

En del endringer i lov av 14. juni 1985 nr. 61 om verdipapirhandel ble sanksjonert 8. november 1991. De mest sentrale endringene gjelder §§ 6, 6a og 6b om innsidehandel og § 9 om emisjonskontroll.

Den nye verdipapirhandelloven § 6 rammer misbruk av presise og fortrolige opplysninger av enhver art. Bestemmelsen er klart skjerpene i forhold til den tidligere ordlyden. Blant annet er det innført en undersøkelsesplikt i forkant av eventuelle transaksjoner for de personer som har en sterk tilknytning til utsteder av et verdipapir. Eventuelle kjøp skal på forhånd klareres av øverste administrative leder i det selskap som utsteder verdipapiret. Dersom en transaksjon forsettlig ikke er klarert på forhånd, og det ikke på annen måte er sannsynliggjort at vedkommende ikke hadde sensitive opplysninger,

skal det legges til grunn at vedkommende hadde slike opplysninger. Maksimumsstraffen for innsidehandel er økt til seks år. Verdipapirhandelloven §§ 6a og 6b gir nye regler om taushetsplikt (forbud mot rådgivning) og forbud mot handel i visse perioder for nærmere spesifiserte personer.

Verdipapirhandelloven § 9 om emisjonskontroll gir nærmere regler om børsstyrets rolle i forbindelse med emisjoner og hvilke krav som stilles til emittenten. I motsetning til tidligere skal børsstyret nå foreta en forhåndskontroll av tegningsmaterialet. Videre har børsstyret fått kompetanse til å forby gjennomføringen av en emisjon. Det er videre foretatt lempninger i bestemmelsene om kunngjøring av emisjoner. Etter de nye reglene som følger av endringene i verdipapirhandelloven § 9, kan tegning av aksjer ikke skje før "tidligst fire virkedager etter at tegningsinnbydelsen er kunngjort i en avis som er alminnelig lest på stedet".

De nye bestemmelsene er i motstrid til bestemmelsene i aksjelovens § 4-6. Kredittilsynet finner det uheldig at det ikke er foretatt endringer i aksjeloven i forbindelse med endringene i verdipapirhandelloven. Unødvendig komplisert struktur i lovgivningen er ikke forenlig med en målsetning om klartest mulige rammebetingelser for verdipapirhandelen.

I forbindelse med endringen av § 9 vedtok Stortinget å oppheve lov av 5. april 1974 nr. 11 om aksjeemisjoner.

8. november 1991 ble det også sanksjonert visse endringer i lov av 12. juni 1981 nr. 52 om aksjefond. Disse endringene har ennå ikke trådt i kraft. Det innføres blant annet en generell hjemmel til å gi nærmere forskrifter i tilknytning til bestemmelsene om aksjefond.

Fondene skal nå også gis mulighet til å plassere midler i opsjoner og terminer på verdipapirer som noteres på børs eller blir notert på annen betryggende måte. Før fondene kan handle opsjoner og terminer må det utarbeides forskrifter, og vedtektene for det enkelte fond må endres.

Den tidligere AMS-ordningen er nå erstattet med en såkalt ASG-ordning (Aksjesparing med skattefri gevinst), jfr. ny § 5-9 i selskapsskatte-loven. Aksjefondsloven § 4-4 har fått et nytt tredje ledd hvor det gis anledning til å opprette ASG-fond.

5 ADMINISTRATIVE FORHOLD

5.1 Styret

Kredittilsynet ledes av et styre på fem medlemmer og to varamedlemmer oppnevnt av Kongen for en periode av fire år. Kredittilsynets styre forelegges saker av prinsipiell karakter,

saker som er omstridt i samfunnet og saker som er av særlig viktighet.

Det ble i løpet av 1991 avholdt i alt 23 styremøter, mot 16 møter i løpet av 1990. Det ble behandlet i alt 100 fagsaker, i tillegg til en rekke administrative saker og et stort antall saker som ble forelagt styret til orientering.

Det sittende styre for Kredittilsynet oppnevnt for perioden 1990-1993 har følgende sammensetning:

Professor dr. juris Erling Chr. Selvig, leder
Direktør Inger Louise Valle, nestleder
Visesentralbanksjef Kjell Storvik
Administrerende direktør Kristin H. E. Moe
Administrerende direktør Finn B. Henriksen

Varamedlemmer:

Professor Asbjørn Rødseth
Avdelingsdirektør Jan Halvorsen

To medlemmer valgt av og blant de ansatte supplerer styret ved behandlingen av administrative saker. De ansattes representanter i første halvår 1991 var:

Førsteinspektør Anders N. Kvam
Førstekonsulent Ole Petter Erlandsen

De ansattes representanter i annet halvår 1991 var:

Inspektør Kari Røren
Rådgiver Harald A. Hammer

5.2 Organisasjonelle og personellmessige spørsmål

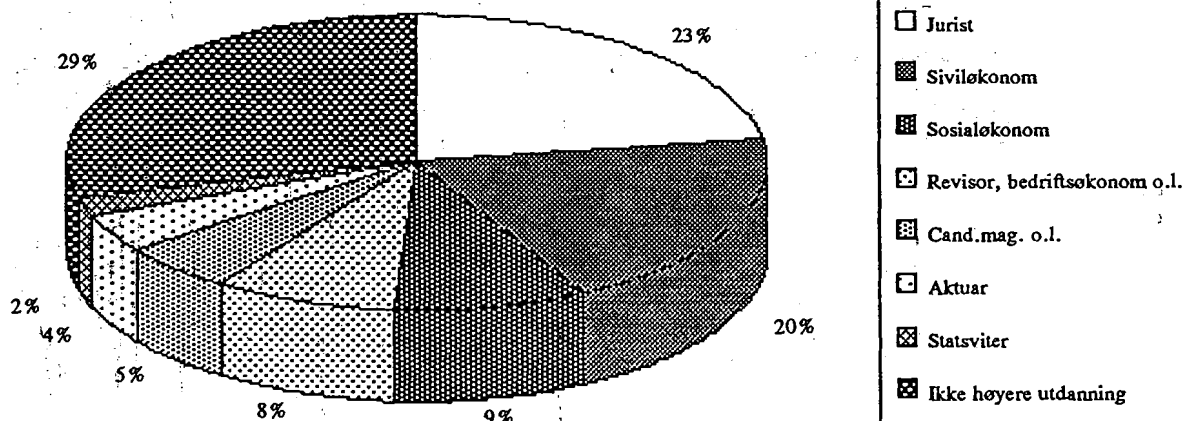
I 1991 ble det fastsatt ny organisasjonsplan for etaten. Planen ble gjort gjeldende fra 1. mai 1991. Endringen innebar inndeling i nye seksjoner og avdelinger og betød at mange medarbeidere fikk nye arbeidsoppgaver. Det vises til nytt og gammelt organisasjonskart i vedlegg "Kredittilsynets arbeid under utviklingen av bankkrisen".

Det ble i 1991 gjennomført en analyse av etatens kompetansebehov. Hensikten med analysen var å klargjøre mulighetene for å skaffe den kompetansen etaten trenger for å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Kredittilsynet hadde i 1991 103 stillingshjemler. Ved utgangen av 1991 var det, korrigert for permisjoner og engasjementer, 98 personer i arbeid, mot 92 ved inngangen til 1991. Av disse 98, begynte hele 20 i løpet av 1991.

Kredittilsynet har lagt vekt på å få knyttet til seg medarbeidere med omfattende erfaringskompetanse fra tilsynsområdene. I løpet av 1991 økte antallet med slik kompetanse til 16 av i alt 98 medarbeidere, mot sju av i alt 92 medarbeidere ved forrige årsskifte.

Utdanningssammensetning pr 31.12.91



I 1991 ble det utlyst i alt 37 ledige stillinger. Til sammen var det 650 søkere på disse stillingene. Det er anskaffet et personaldatasystem som skal gi bedre oversikt og mer effektive rutiner i saksbehandlingen vedrørende ledige stillinger og i personalforvaltningen for øvrig.

I likestillingsutvalgets arbeid har det i 1991 vært fokusert på kvinners karrieremuligheter i Kredittilsynet. Temaet har vært behandlet på et dagsseminar, og har vært gjenstand for diskusjoner i møter i utvalget.

Andelen kvinner i Kredittilsynet har økt fra 39 prosent til 41 prosent i løpet av 1991. Dette skyldes en sterk økning av antallet kvinner i saksbehandlergruppen. Spesielt gjelder dette i de lavere sjiktene av denne gruppen. Andelen kvinner i ledende stillinger er uforandret.

Ved tariffoppgjøret i 1991 ble det innført et nytt lønssystem i staten. Gjennom å åpne for årlige lokale lønnsforhandlinger og større fleksibilitet når det gjelder lønsplassering ved nytilsetninger, gir systemet grunnlag for å bruke lønn som personalpolitisk virkemiddel i større grad en tidligere. Kredittilsynet har tatt det nye

lønssystemet i bruk både ved lokale lønnsforhandlinger høsten 1991 og ved tilsetninger. I 1991 har det vært særlig viktig for Kredittilsynet å bruke systemet som et virkemiddel for å rekruttere og beholde folk med erfaringskompetanse fra tilsynsområdene. Effektiv bruk av lønssystemet fordrer at det utvikles en lokal lønnspolitikk bygget opp omkring personalplaner og stillings- og personvurderinger. Det er satt ned en intern arbeidsgruppe for å bearbeide disse problemstillingene.

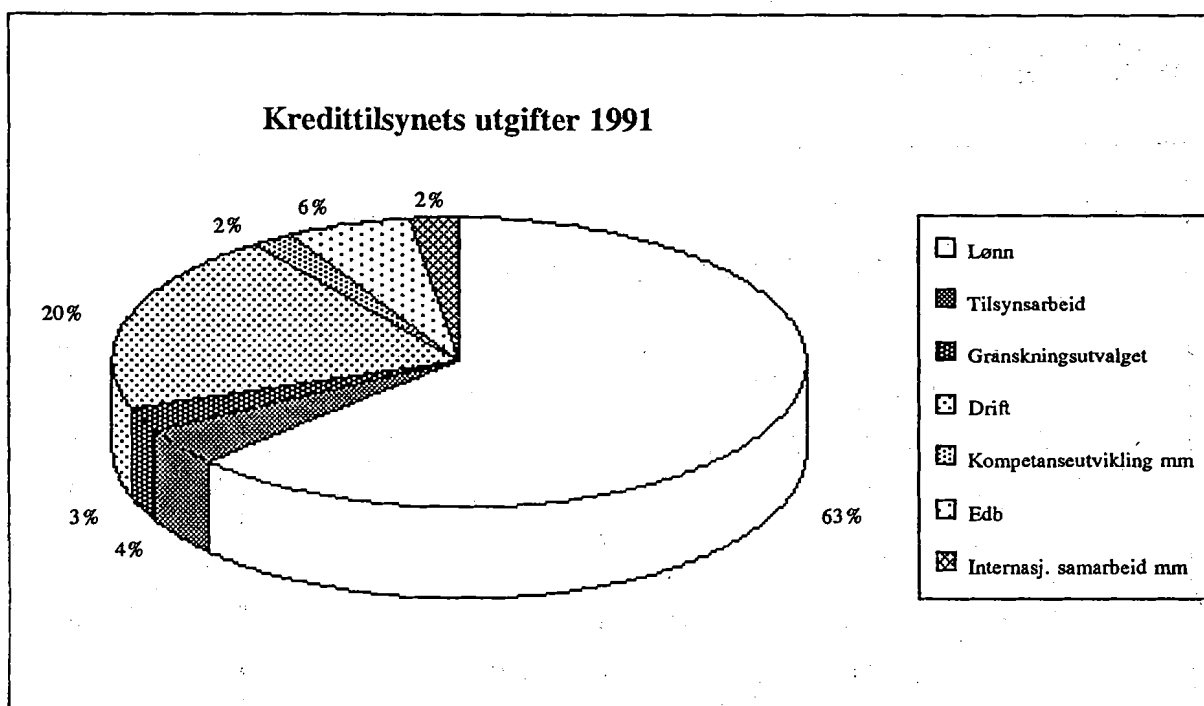
5.3 Økonomiske forhold

Regnskapet for 1991

De samlede utgiftene for 1991 beløp seg til 46 millioner kroner. Lønninger, trygder og pensjon utgjorde 29.8 millioner kroner. Dette tilsvarer en økning på ni prosent i forhold til 1990. Til driftsutgifter, reiseutgifter, kompetanseutvikling, konsulenttjenester og organisasjonsutvikling ble det brukt 15.1 millioner kroner. Det ble brukt vel en million kroner til edb-investeringer.

I forbindelse med Granskningsutvalgets arbeid ble det brukt 1.5 millioner kroner. Disse utgiftene inngår i nevnte beløp til lønn, kjøp av konsulenttjenester, reiseutgifter med mer.

Kredittilsynets utgifter 1991



Dekning av etatens utgifter. Utlikningen for 1991
Kredittilsynets utgifter dekkes etter tilsynslovens § 9 av de institusjoner som er under tilsyn ved begynnelsen av budsjettåret. Utgiftene fordeles på de ulike grupper av institusjoner etter omfanget av tilsynsarbeidet. Det totale utlikningsbeløpet for 1991 utgjorde 44,3 millioner kroner.

Kredittilsynets forslag til utlikning skal godkjennes av Finansdepartementet. Når årsmeldingen trykkes, er Kredittilsynets forslag til utlikning for 1991 ikke godkjent ennå.

I forslaget til utlikning for 1991 er også de minste forsikringsselskapene, sjøtrygdslagene, pensjonskassene og pensjonsfondene tatt med. Tidligere er det ikke foretatt utlikning på de minste enhetene.

Videre er det i utlikningsforslaget for 1991 lagt opp til at utgiftene vedrørende revisortilsynet skal utliknes på de registrerte og statsautoriserte revisorer som inngår i Kredittilsynets revisorregister. Antallet revisorer i registeret vil først bli klart etter en omfattende ajourføring i 1992. Antall enheter som omfattes av utlikningen, er utenom revisorene ca. 1.400. Dette er om lag samme antall som i 1990.

Forslag til fordeling av beløpene til de enkelte tilsynsgruppene går for øvrig fram av tabellene nedenfor.

Forslag til de enkelte tilsynsgruppens beregningsgrunnlag, grenser for maksimums- og minimumsbeløp for beregningen, samt minste og største beløp å betale for de enkelte tilsynsenheter går også fram av tabellene.

Ressurser anvendt på aktivitetsområder i 1991

	<u>Årsverk</u>	<u>Prosent</u>
Forvaltningsoppgaver	12	14
Utredningsoppgaver	7	8
Dokumentbasert tilsyn	17	20
Stedlig tilsyn	13	16
Bransjekontakt	2	3
Internasjonal orientering	1	2
Ledelse	5	6
Kompetanseutvikling	5	6
Internadministr. oppgaver	5	4
Fellesfunksjoner (arkiv, edb, økonomi mm)	<u>18</u>	<u>21</u>
<u>SUM</u>	<u>85</u>	<u>100</u>

Andelen av ressursene anvendt på tilsynsområder i 1991. Prosent

Banker	34
Finansieringsselskaper	4
Kredittforetak	5
Låneformidlere	2
Forsikringsselskaper	15
Pensjonskasser og fond	5
Regnskaps- og revisorvirksomhet	6
Verdipapirhandel	15
Eiendomsめglere	9
<u>Inkassoforetak</u>	<u>5</u>
<u>Sum</u>	<u>100</u>

UTLIKNING FOR BUDSJETTÅRET 1991

Tilsynsgruppe	Antall enheter	Utlignet beløp angitt i 1000 kr	I prosent av utliknet beløp 1991
BANKER			
11 Forretnings- og sparebanker	165	16560	37,37
13 Den Norske Industribank	1	106	0,24
FORSIKRING			
21 Livsforsikring	11	3752	8,47
22 Skadeforsikring	67	3472	7,84
23 Sjøtrygdslag	19	84	0,19
PENSJONSKASSER OG FOND			
24 Pensjonsfond	227	350	0,79
25 Understøttelse- og hj.fond	31	48	0,11
27 Pensjonskasser	134	1825	4,12
28 Fylkeskom/kom. pensj.ordn.	34	292	0,66
FINANSIERINGSFORETAK			
31 Finansieringsselskap inkl. leasingsselskaper og selskaper med disp. fra finansieringsloven	70	1870	4,22
34 Kredittforetak	14	2202	4,97
35 Låneformidlere	28	943	2,13
41 REVISORER 1)		2029	4,58
VERDIPAPIRHANDEL			
51 Fonds- og aksjemeglere	28	4647	10,49
52 Forvaltningsselsk. for aksjefond	21	1249	2,82
55 Verdipapirsentralen	1	168	0,38
EIENDOMSMEGLING			
61 Eiendomsmeglerforetak	250	2317	5,23
63 Advokater	153	629	1,42
INKASSOVIRKSOMHET			
71 Inkassoforetak	145	1723	2) 3,89
ANDRE			
62 Boligbyggelag	1	35	0,08
SUM	1400	44301	100,00

Antall enheter kan bli endret ved nærmere gjennomgåelse av registrene med henblikk på konkurser/fusjoner.

- 1) Gruppe 41 Revisorer er nyopprettet. Antall enheter vil bli klart senere.
- 2) Utligningsbeløpet for inkassoforetakene vil bli redusert med innbetalingen av saksbehandlergebyr (inkassobevillingene) for 1991 på kr 128 640,-.

OM BEREGNINGER FOR UTLIKNINGEN 1991

Tilsynsgruppe	Beregnings- grunnlag	Grense for å betale min.beløp beregn.grunnlag under (i 1000 kr)	Grense for å betale max.beløp beregn.grunnlag over (i 1000 kr)	Minste utliknede beløp pr. enhet (kroner)	Største utliknede beløp pr. enhet (kroner)
BANKER					
11 Forretningsbanker og sparebanker	Forvaltn.kapital	550.000	120.000.000	15.000	3.500.000
FORSIKRING					
21 Livsforsikring	Premieinntekter	15.000	2.100.000	1.500	700.000
22 Skadeforsikring	Premieinntekter	15.000	3.000.000	1.500	550.000
23 Sjøtrygdslag	Premieinntekter	200	2.000	1.500	10.000
PENSJONSKASSER OG FOND					
24 Pensjonsfond	Forvaltn.kapital	5.000	100.000	1.500	3.000
25 Understøttelses- og hjelpefond	Forvaltn.kapital	3.000	100.000	1.500	3.000
27 Pensjonskasser	Forvaltn.kapital	15.000	5.000.000	1.500	300.000
28 Fylkeskomm.- og kommunale pensjons- ordninger	Forvaltn.kapital	60.000	5.000.000	1.500	130.000
FINANSIERINGS- FORETAK					
31 Finansieringsselsk.	Forvaltn.kapital	170.000	10.000.000	10.000	500.000
32 Leasingsselskap	Forvaltn.kapital	10.000	2.500.000	5.000	250.000
33 Selskaper som har disp. fra finansieringsloven	Forvaltn.kapital	10.000	100.000	1.500	10.000
34 Kredittforetak	Forvaltn.kapital	550.000	40.000.000	10.000	500.000
35 Låneformidlere	Provisjonsinnt.	650	30.000	5.000	250.000
VERDIPAPIRHANDEL					
51 Fonds- og aksjemeglere	Kurtasjeinnt.	1.000	40.000	5.000	300.000
52 Forvaltnings-selsk. for aksjefond	Forvaltn.kapital	55.000	1.000.000	5.000	150.000
EIENDOMSMEGLING					
61 Eiendomsmegl. foretak 1)	Provisjonsinnt.	400	100.000	2.500	100.000
63 Advokater 1)	Provisjonsinnt.	60	1.000	2.000	15.000
INKASSOVIRKSOMHET					
71 Inkassoforetak	Innkasserte midl.	2.300	35.000	3.000	50.000

1) I utlikningen er bare tatt med enheter med provisjonsinntekter over kr 20.000,-

Vedlegg

**KREDITTILSYNETS
ARBEID
UNDER UTVIKLINGEN
AV BANKKRISEN**

	Side
Innholdsfortegnelse	
1. INNLEDNING	1
1.1 Lovgitte oppgaver	
1.2 Hovedoppgaver/mål	
2. KREDITTILSYNETS RAMMEBETINGELSER	1
2.1 Etableringen av Kredittilsynet.	
2.2 Rollefordelingen på myndighetssiden	
2.3 Departementets tildelingsbrev og prioriteringer	
2.4 Banktilsynet og andre arbeidsoppgaver	
3. HADDE KREDITTILSYNET EN TILSYNSSTRATEGI TILPASSET UTVIKLINGEN?	5
3.1 Styrets drøfting i 1988	
3.2 Strategisk plan 1990-93	
3.3 Krisestrategier 1990	
4. HVORDAN BLE TILSYNSARBEIDER UTFØRT?	7
4.1 Omfang og ressursinnsats	
4.2 Organisering og organisasjonsutvikling	
4.3 Dokumentbasert tilsyn, analyser og early warning-system	
4.4 Inspeksjonsarbeidets omfang	
4.5 Oppfølging av inspeksjoner, rapporter og pålegg overfor institusjonene	
4.6 Ga tilsynsarbeidet riktig informasjon?	
4.6.1 Kvartals- og årsoversikter	
4.6.2 Regnskapene ikke godt nok grunnlag	
4.6.3 Omlegging av rapporteringen/nødløsning i en overgangsperiode	
4.7 Krisehåndteringer, forholdet til sikringsfondene	
4.8 De store bankene	
5. HVILKE VURDERINGER GJORDE KREDITTILSYNET PÅ GRUNNLAG AV TILGJENGELIG INFORMASJON?	13
5.1 Årsberetningen for 1989	
5.2 Vurdering av utviklingen i nasjonalbudsjett, revidert nasjonalbudsjett og Kredittmeldingen	
6. HVA BLE GJORT FOR Å FÅ KREDITTILSYNETS INFORMASJON OG VURDERINGER BRAGT VIDERE TIL ANDRE MYNDIGHETER?	16
6.1 Hvordan ble Kredittilsynets informasjon og vurderinger bragt videre på myndighetssiden?	
6.2 Konkrete tiltak	
6.2.1 Tiltak for å styrke soliditeten i bankene m.v.	
6.2.2 Tiltak for å sikre pålitelig informasjon	
7. HVA KUNNE KREDITTILSYNET GJORT ANNERLEDES?	18
7.1 Generelt	
7.2 De store bankene	
8. DOKUMENTASJON SOM VISER KREDITTILSYNETS VURDERINGER AV UTVIKLINGEN PÅ FINANSMARKEDET 1986-91	19

KREDITTILSYNETS ARBEID UNDER UTVIKLINGEN AV BANKKRISEN

1. INNLEDNING

Det har i flere sammenhenger vært reist spørsmål om Kredittilsynets kan ha utført sine tilsynsoppgaver på en tilfredsstillende måte i forbindelse med utviklingen av krisen på finansmarkedet. Etaten har i forbindelse med de ulike granskninger av bankkrisen, dens årsaker og myndighetenes handlemåte som har vært/er under utførelse, avlevert et detaljert og fylldig materiale om egen aktivitet i denne perioden. Her vil en begrense seg til noen hovedpunkter som er helt sentrale for å forstå Kredittilsynets arbeid og rolle i den aktuelle periode.

1.1 Lovgitte oppgaver

Kredittilsynets oppgaver er gitt i tilsynsloven §§ 3 og 8. I § 3 sies at formålet for Kredittilsynet er å se til at institusjonene under tilsyn virker på en hensiktsmessig og betryggende måte. § 8 tillegger tilsynet oppgaven med å "forberede alle saker som kommer under dets tilsynsvirksomhet når avgjørelsen er tillagt Kongen eller et departement".

Etter tilsynsloven § 3 annet ledd skal Kredittilsynet granske regnskaper og andre oppgaver fra institusjonene og skal ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig. Institusjonene plikter når som helst å la tilsynet få gå gjennom sine protokoller, bøker, dokumenter og beholdninger av enhver art og gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve.

1.2 Hovedoppgaver/mål

Kredittilsynet har som hovedoppgave å føre tilsyn med institusjoner og derigjennom også med markedene, og har sine hovedmål knyttet til utviklingen i finansnæringen. Resultatene kan likevel ikke alene bedømmes ut i fra institusjonenes og markedenes utvikling. Det er ikke noen klar og entydig sammenheng mellom aktiviteten i Kredittilsynet i ett enkelt år eller gjennom en periode og de formulerte hovedmål for virksomheten.

Andre faktorer enn Kredittilsynets aktiviteter bidrar i langt større grad når det gjelder å påvirke soliditet, inntjening og tap i finansinstitusjonene. Institusjonenes tap på utlån de enkelte år og dermed deres soliditet bestemmes i stor grad av den generelle økonomiske utviklingen i landet, utviklingen i ulike næringer/landsdeler og utviklingen på delmarkeder som arbeids- og eiendomsmarkedet, og ikke minst hvorledes finansinstitusjonene selv forholder seg til risikovurderinger, sikkerhetstillegg med videre. Utviklingen i siste del av 1980-årene og inn i 1990-årene viser dette.

2. KREDITTILSYNETS RAMMEBETINGELSER

2.1 Etableringen av Kredittilsynet

Lovendringen som førte til at Kredittilsynet ble etablert, ble vedtatt av Stortinget 7. juni 1985. På dette tidspunktet var det ingen som så noen akutte faresignaler innenfor finansmarkedene, og det gikk således også nærmere ett år før den fysiske omorganiseringen og sammenslåingen av Bankinspeksjonen, Forsikringsrådet og Meglerkontrollen fant sted. Dette ble først gjennomført med virkning fra mars 1986. Etaten ble samlet fysisk sommeren 1986, og oppsettingen av etaten ble først fullført i 1987.

Kredittilsynets arbeid i forbindelse med utviklingen av bankkrisen, herunder tilpasning av strategier, valg av arbeidsmetoder og prioritering av ressursbruk, må vurderes opp mot de faktiske ressurser som etaten rådde over før og etter etableringen av Kredittilsynet. Det er også nødvendig å ta hensyn til etatens oppgaver og rolle i forhold til andre myndighetsorganer i finanssektoren.

Når man redegjør for Kredittilsynets arbeid under utviklingen av bankkrisen, bør det også kastes et blikk tilbake til perioden forut for opprettelsen av Kredittilsynet. Opprettelsen av Kredittilsynet representerte ikke for bankenes vedkommende noe vesentlig nytt. Så vel bankenes legale rammebetingelser som tilsynets lovhjemler var i hovedtrekk de samme før som etter opprettelsen av Kredittilsynet. Personalressursene var stort sett også de samme, men både Bankinspeksjonens og Forsikringsrådets bemanningssituasjon var blitt adskillig svekket mens man i første del av 1980-årene drøftet organiseringen av tilsynet.

Arbeidet med å gjøre Kredittilsynet operativt som organisasjon tok noe tid. Oppstartingsfasen var preget av tradisjonelle sammenslutningsproblemer som følge av blant annet til dels svært ulike arbeidskulturer i henholdsvis Bankinspeksjonen, Forsikringsrådet og Meglerkontrollen.

De personer som representerte den tilsynsmessige kompetanse i Bankinspeksjonen, måtte for å få bygget opp etaten tildeles nye, og i stor grad forvaltnings og administrative oppgaver i den nyetablerte organisasjonen. Ledelsesskiktet i den nye organisasjonen ble vesentlig rekruttert fra Bankinspeksjonens folk. Dette førte i første omgang til at det utadrettede tilsynsarbeidet faktisk ble svekket som følge av etableringen av Kredittilsynet.

Kredittilsynet har siden etableringen i 1986 ressursmessig blitt styrket fra å ha 87 stillingshjemler på etableringstidspunktet til 103 stillingshjemler idag. Men i samme periode har arbeidsoppgavene til etaten til dels blitt betydelig utvidet ved at nye ansvarsområder er blitt overført til etaten. En kan her nevne inkassotilsynet,

revisortilsynet og den generelle regnskapslovgivning. I dag er ca. ti stillinger knyttet til disse nye ansvarsområdene. Korrigeres det for de nye arbeidsoppgavene har veksten i antall stillinger fra november 1986 til i dag vært svært beskjeden, og gjenspeiler på ingen måte utviklingen i krisen på finansmarkedet.

Ser man på perioden forut for opprettelsen av Kredittilsynet, kan følgende momenter være av interesse.

Bankinspeksjonen påpekte blant annet i årsmeldingene for 1981-83 det bekymringsfulle ved at bankene ikke greide å oppnå store nok overskudd til et forsvarlig opplegg av reserver. Dette var blant annet relatert til utformingen av de kredittpolitiske virkemidler.

I årsmeldingen for 1981 sto det:

"Ved en vurdering av driftsresultatene er det nødvendig å ta hensyn til en rekke faktorer som for eksempel egenkapitalsituasjonen, faktisk og latente tap, en bloc-avsetninger på utlån, eventuelle skjulte reserver, vekstrate i forvaltningskapitalen, ønsket finansiering av nødvendig oppbygging av ansvarlig kapital. Kommentarene til egne regnskaper fra banklederne viser også at vurderingene spriker. Vurdert mot ønsket om at en betydelig del av økningen av den ansvarlige kapital bør genereres via driftsresultatene, må forretningsbankenes nivå på 1,24 prosent av gjennomsnittlig forvaltningskapital kunne karakteriseres som klart i underkant av ønsket nivå med den inflasjonsrate og derav følgende sterke vekst i forvaltningskapitalen man foreløpig må regne med. Spredningen mellom bankene er imidlertid stor, og to av de tre største forretningsbankene med en dominerende vekt i det samlede resultat ligger vesentlig under gjennomsnittet.

For sparebankene synes driftsresultatet å være mer tilfredsstillende. Som gruppe har sparebankene nå nådd minimumsmålsettingen om en kapitaldekning på fem prosent. En bloc-avsetningene på utlån ligger imidlertid fremdeles godt i underkant av det nivå Bankinspeksjonen har anbefalt.

I en situasjon hvor bankvesenet blir mer og mer internasjonalt vil Bankinspeksjonen understreke at en ved utformingen av penge- og kredittpolitikken også må ha for øye bankenes inntjeningssevne."

Dette ble gjentatt i 1982 overfor departementet.

Spørsmålet om en endring av en bloc avsetningsreglene ble tatt opp i brev fra Bankinspeksjonen til Riksskattestyret av 16. januar 1986. Initiativet ble videreført ved de forslag som ble fremmet av Kredittilsynet i begynnelsen av 1987.

I et brev av juli 1983 fra Bankinspeksjonen til lønns- og prisdepartementet ble det pekt på hvilke konsekvenser man måtte være forberedt på som

en følge av liberaliseringen. Synspunktene ble fra enkelte hold sterkt tilbakevist.

I 1984 ble det i samsvar med en rapport utarbeidet av konsulentfirmaet IKO og Arbeidspsykologisk Institutt foreslått opprettet en tilsynssjefstilling og en utredningssjefstilling. Tilsynssjefstillingen ble annonsert og det kom inn ca. 20 søknader. Noen tilsetning ble imidlertid ikke foretatt blant annet som en følge av departementets planer om opprettelse av et samlet tilsyn for bank og forsikring. Planene førte også til at flere ledige stillinger ikke ble besatt.

Bak aktiviteten fra Bankinspeksjonens side lå den oppfatning at det var et sterkt behov for å øke den stedlige tilsynsvirksomhet. Dette krevde ressurstilgang og visse omorganiseringer, men forslag om dette ble stillet i bero. Bankinspeksjonens filosofi var at man nå beveget seg inn i en fase hvor man måtte overveie de betraktninger som kom til uttrykk på side 20 i Ot.prp.nr 58 (1975-76) om den dengang foreslåtte overføring av banktilsynet til Norges Bank. Disse betraktninger gikk ut på at behovet for å gjenoppta et strengt offentlig tilsyn også med den sikkerhetsmessige side ved bankenes virksomhet ville kunne melde seg under visse endrede forhold. Det man mente å se, var at man beveget seg inn i en slik fase.

2.2 Rollefordelingen på myndighetssiden

I NOU 1989: 1 Penger og kreditt i en omstillingstid, kap. 2.5 side 61, beskrives ansvarsfordelingen ved gjennomføringen av det penge- og kredittpolitiske opplegget:

"Regjeringen har det overordnede ansvaret for utformingen og gjennomføringen av den økonomiske politikken, herunder også penge- og kredittpolitikken.

De prinsipielle retningslinjer for Norges Banks virksomhet er fastlagt i lov av 24. mai 1985 nr. 28. Om forholdet til statsmyndighetene heter det i loven at banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene. Før banken treffer tiltak av særlig viktighet, skal saken være forelagt Finansdepartementet. Regjeringen (Kongen i statsråd) har instruksjonsmyndighet overfor banken, idet den kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Før et slikt vedtak treffes, skal banken ha anledning til å uttale seg, og melding om slikt vedtak skal sendes Stortinget.

Det løpende arbeidet i forbindelse med opplegget og gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken deles mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Regjeringen legger frem kredittpolitiske målsetninger, som for den samlede kreditt-tilførselen fra henholdsvis innenlandske og utenlandske kilder. Videre tar den beslutninger om bruk av kredittloven. Før slike vedtak fattes, skal Norges Bank ha adgang til å uttale

seg. Norges Bank kan dessuten benytte markedsoperasjoner og endringer i omfang og vilkår for sine lån til bankene for å nå de oppsatte mål. Markedsoperasjonene skjer med basis i retningslinjer utarbeidet av Finansdepartementet.

Reguleringen av betalingene med utlandet inngår som en integrert del av det penge- og kredittpolitiske opplegget. Finansdepartementet har i vid utstrekning delegert sin myndighet etter valuta-loven til Norges Bank.

Kredittilsynet fører kontroll med at finansinstitusjonene følger de regnskapsmessige og sikkerhetsmessige forpliktelser som er nedfelt i de lover som regulerer den enkelte institusjons virksomhet. Videre holder de oppsyn med at omsetningen av verdipapirer skjer i henhold til eksisterende lovverk. Kredittilsynet er administrativt underlagt Finansdepartementet."

Etableringen av Kredittilsynet i 1986 fant sted mot slutten av en kraftig ekspansjonsperiode i finansinstitusjonene. Den kraftige økningen i kredittvolumet fra finansinstitusjonene over årene 1984-87 hadde i stor grad sin årsak i dereguleringene på åttitallet og i den ekspansive økonomiske politikk som ble ført i de påfølgende år. Grunnlaget for bankkrisen ble lagt i disse årene, både som følge av veksten i utlån og kredittveksten som kom til uttrykk i de nærmeste år deretter. En minner om det tidsintervall som går mellom prosjekterings- og fullføringsstadiet av større prosjekter.

Utlånsveksten i de 3 største forretningsbankene (DnB, Kredittkassen og Fokus bank) og i sparebankene 1983-1991

År	3 største forretningsbanker ¹⁾		Alle sparebanker	
	Brutto utlån millioner kr	Vekst i prosent	Brutto utlån millioner kr	Vekst i prosent
1982	65789		55545	
1983	78638	19,5	64963	17,0
1984	102643	30,5	80526	24,0
1985	137758	34,2	111103	38,0
1986	185172	34,4	146480	31,8
1987	220063	18,8	173067	18,2
1988	229250	4,2	186908	8,0
1989	259416	13,2	192715	3,1
1990	265504	2,4	197864	2,7
1991	242901	-8,5	196629	-0,6

1) Korrigert for fusjoner

Overvåking av den sterke veksten i kredittvolumet i denne perioden var ikke primært Kredittilsynets ansvarsområde. Tilsynet skulle føre kontroll med at finansinstitusjonene overholdt kravene til soliditet og likviditet, og om

ekspansjonen foregikk innenfor forsvarlige rammer. Kontroll med likviditet og soliditet ble i hele perioden gjennomført av tilsynet.

Det ble alt i 1986 påpekt av Kredittilsynet at ekspansjonen i enkeltbanker ikke hadde foregått innen forsvarlige rammer.

For å begrense veksten vedtok Kredittilsynet "Forskrift om midlertidig salg av utlån" som trådte i kraft fra 1. juni 1987. Denne forskriften satte stopper for de såkalte avlastningslånene. Dessuten påla Kredittilsynet i 1987 finansinstitusjonene å foreta en regnskapsmessig periodisering av etableringsgebyr, slik at stor utlånsvest ikke fikk umiddelbar positiv effekt på driftsresultatet. Dermed falt et incentiv for utlånsvest bort.

2.3 Departementets tildelingsbrev og prioriteringer

Etter tilsynslovens § 2 kan Kongen gi nærmere forskrifter om tilsynets virksomhet. Slik forskrift er ikke gitt. Isteden styrer overordnet myndighet Kredittilsynets virksomhet gjennom de årlige budsjetter, Finansdepartementets godkjenning av etatens planer og møter med Finansdepartementet med videre. I forbindelse med tildelingen av etatens budsjettmidler sender Finansdepartementet i januar hvert år et tildelingsbrev til Kredittilsynet. Brevet inneholder blant annet Finansdepartementets retningslinjer for Kredittilsynets prioritering av ressursene for budsjettåret.

Tildelingsbrev

En gjennomgang av tildelingsbrevene Kredittilsynet mottok i perioden 1987-92 viser i grove trekk følgende:

* I 1987 ble det pekt på at en skulle prioritere innsatsen på verdipapirområdet, herunder spørsmål om innsidehandel og bankers aksjehandel. Det ble dessuten understreket at kredittmarkedsstatistikken burde utbedres.

* Også i 1988 ble verdipapirmarkedet trukket fram som satsningsområde. Ellers ble det pekt på at Kredittilsynet ville få en sentral rolle når det gjaldt utarbeidelse av forskrifter til den nye forsikringsvirksomhetsloven. Det er dessuten pekt på at "økt konkurranse og tap på utlån og forvaltningskapitalen forøvrig samt utvikling av nye finansielle instrumenter (i norsk bankvesen) har skapt en situasjon hvor tilsynsmyndighetenes rolle er meget viktig. Kontrollen med at sikkerhetskravene til enhver tid er oppfylt, og at bankenes kontrollrutiner virker tilfredsstillende, må gis høy prioritet."

* I 1989 ble det sagt at arbeidet med innsidesaker skulle stå sentralt på verdipapirsiden. Ellers ble det - som i 1988 - understreket at tilsynet med at finansinstitusjonene oppfylte lovens soliditetskrav og andre formelle krav, måtte gis prioritet. Det ble også sagt at Kredittilsynet måtte fortsette arbeidet med å utarbeide early warning-systemer.

* I 1990 ble det sagt at en ville fortsette å arbeide med det rettslige grunnlaget for Kredittilsynets virkemidler, og at internasjonaliseringen og forholdet til EF ville stille store krav både til regelverk og tilsyn. Igjen ble det framholdt at tilsynet med at finansinstitusjoner oppfyller lovens soliditetskrav og andre formelle krav, var en hovedoppgave. Også dette året ble early warning-systemene nevnt. Ellers var det vektlagt at Kredittilsynet skulle utvikle en mer moderne tilsynsfilosofi. På verdipapirsiden ville hovedoppgaven bli å utvikle systemer for markedsovervåking. (Spørsmål knyttet til verdipapirmarkedet er her viet en vesentlig del av plassen.)

* I 1991 ble det igjen framholdt at tilsynet med at finansinstitusjoner oppfyller lovens soliditetskrav og andre formelle krav er en hovedoppgave. Det ble også sagt at Kredittilsynet ville ha en viktig rolle i regelverksarbeidet på finansmarkedet. På verdipapirsiden ville hovedoppgaven bli å utvikle systemer for markedsovervåking.

* Også i 1992 blir det sagt at tilsynet med at finansinstitusjoner oppfyller lovens soliditetskrav og andre formelle krav, vil være en hovedoppgave. Det signaliseres fra departementet at en også ønsker at arbeidet med early-warning-systemer føres videre. På verdipapirsiden vil hovedoppgaven for Kredittilsynet være å utvikle markedsovervåkingssystemer.

Finansdepartementet signaliserte således i 1987 og 1988 at verdipapirmarkedet var et satsningsområde og det har siden 1988 hvert år understreket at tilsynet med at finansinstitusjonene oppfylte lovens soliditetskrav og andre formelle krav, måtte gis høy prioritet. Det er ikke i tildelingsbrevene pekt på mer omfattende endringer i Kredittilsynets prioriteringer eller tilsynsvirksomhet slik denne er redegjort for i årsmeldingene.

2.4 Banktilsynet og andre arbeidsoppgaver

Kredittilsynets oppgaver er som nevnt i hovedsak fastlagt i lov av 7. desember 1956 nr. 1 om Tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringselskaper, verdipapirhandelen mv. (Kredittilsynet) med endringer, sist ved lov av 15. juni 1990 nr. 15 og ellers i de ulike særlovene for områdene under tilsyn. Disse er: forretningsbankloven, sparebankloven, finansieringsvirksomhetsloven, forsikringsvirksomhetsloven, forsikringsavtaleloven, verdipapirhandelloven, lov om aksjefond, lov om verdipapirsentralen (VPS), regnskapsloven, aksjelovens kap.11, revisorloven, lov om eiendomsmegling, inkassoloven, lov om sjøtrygdslag og skattelovens § 44. I tillegg kommer oppgaver knyttet til forskriftsverket som er hjemlet i disse særlovene.

Under følger en oversikt over de institusjoner som er under Kredittilsynets tilsyn. Antallet institusjoner pr. 31. desember 1991 er føyet til i parentes.

BANK/FINANS

Sparebanker (136)
Forretningsbanker (21)
Finansieringsselskap (63)
Kredittforetak (15)
Låneformidlere (28)

FORSIKRING

Skadeforsikringsselskap (55)
Livsforsikringsselskap (11)
Lokale sjøtrygdslag (20)
Lokale brannkasser (40)
Utenlandske selskaper v/generalagenturer (26 herav 17 under avvikling)
Private pensjonskasser (141)
Private pensjonsfond (222)
Kommunale pensjonskasser- og fond (38)
Private understøttelsesfond (28)

VERDIPAPIRHANDEL

Fondsmeglerforetak (32)
Opsjonshandlerforetak (1)
Norsk Opsjonssentral
Verdipapirsentralen
Forvaltningsselskaper for aksjefond (23)

EIENDOMSMEGLING

Eiendomsmeglerforetak (275)
Advokater som driver eiendomsmegling (884)

INKASSO

Inkassoforetak (180)

REVISORER

Revisorer (4800)-registeret er under oppbygging

Oversikten over innholder de institusjonene Kredittilsynet har tilsyn med. I tillegg har man for verdipapiriområdet også tilsyn med handelen og dermed også investorene i markedet. I tillegg brukes det på enkelte områder ressurser på foretak som driver virksomhet uten å inneha de nødvendige tillatelser fra myndighetene til å utøve sin virksomhet.

Kredittilsynet er pålagt etter tilsynslovens § 8 å forberede forvaltningssaker overfor Finansdepartementet. I tillegg utføres utredningsarbeid blant annet i forbindelse med endringer i eksisterende regelverk, og utarbeidelse av nye lover og forskrifter. Enkelte forskrifter gis av Kredittilsynet, men langt de fleste fastsettes av Finansdepartementet etter tilrådning fra Kredittilsynet.

I 1987 ytet Kredittilsynet omfattende bistand ved utarbeidelsen av det nye lovverket for finansselskaper og forsikringsvirksomhet som ble vedtatt i 1988. De etterfølgende års arbeide med revisjon av lovgivningen innenfor finans- og forsikringsområdet (lov 10. juni 1988 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner med senere endringer og tilhørende forskrifter og lov 10.juni 1988 om forsikringsvirksomhet med tilhørende forskriftsverk) har i tildels stor grad bundet opp Kredittilsynets ressurser.

På en rekke områder er forvaltningsansvaret når det gjelder lov-og forskriftsverket for finans-

sektoren delegert fra departementet til Kredittilsynet.

3. HADDE KREDITILSYNET EN TILSYNSSTRATEGI TILPASSET UTVIKLINGEN?

Kredittilsynet har siden etableringen arbeidet med å utvikle både tilsynsfilosofi og tilsynsstrategi. De endrede forholdene på finansmarkedet, med overgang fra å være et gjennomregulert marked til å bli et konkurransemarked, gjorde det nødvendig for Kredittilsynet i takt med utviklingen å etablere en ny plattform for sin virksomhet og som var tilpasset de nye forholdene.

Oppbygningen av Kredittilsynet har i tid falt sammen med utviklingen av den aktuelle krise i vårt finansielle system. Utvikling av kompetanse i etaten har således måttet finne sted parallelt med aksellerende problemer i tilsynsobjektene. Dette har påvirket såvel tilsynsfilosofien som valg av arbeidsoppgaver og prioritering av disse. I et kriseforløp oppstår det således stadig uforutsette hendelser som fremtvinger forskyvninger i planlagt virksomhet og medfører en betydelig brannkorpssaktivitet.

3.1 Styrets drøfting i 1988

Styret drøftet i juni 1988 med bakgrunn i et notat fra styrets formann, tilsynsstrategi og tilsynsfilosofi, utarbeidet på bakgrunn av krisen i DnC i 1987/88 og erfaringene for sterk opptrapping av banktilsynet vinteren/våren 1988. I dette notatet om Soliditet, Tillit og Tilsyn, - Noen tanker om Kredittilsynets arbeidsoppgaver - skisseres en del utgangspunkter for en tilsynsfilosofi:

"1. Sentrale forutsetninger for at finansinstitusjonene skal kunne fylle sine oppgaver i sammenheng med enhver tid, vil være at de har nødvendig soliditet og tillit. Institusjonene må til enhver tid være utvilsomt betalingsdyktige og virksomheten må ikke inkludere forretningsmessige uheldige handlemåter.

Kredittilsynets arbeid vil først og fremst måtte rettes mot disse forhold, herunder mot omstendigheter ved den enkelte institusjon som kan tenkes å utgjøre en risiko for skadelig innvirkning på soliditeten eller tilliten. Den enkelte institusjons stilling kan også påvirkes av andre institusjoner som den selskaps- eller forretningsmessig er knyttet sammen med.

Økonomisk soliditet har hittil vært og vil fortsatt være et sentralt forhold. Svekket tillit kan imidlertid i seg selv fremkalle svekket soliditet. Det har her særlig betydning at de fleste typer av institusjoner i meget stor utstrekning finansierer sine kreditter ved forholdsvis kortsiktige innlån via pengemarkedet. Svekket tillit vil omkostningsmessig og ellers hurtig kunne skape fundingproblemer med redusert inntjening, likviditet og endelig insolvens resultat.

Tilliten til finansinstitusjoner er betinget ikke

bare av økonomiske ressurser, men også av effektiv og rasjonell drift. Ledelse og organisatoriske forhold blir her avgjørende. Det er også vesentlig for tilliten at aktiviteten holdes innenfor lovgivningens ramme og forøvrig ikke inkluderer handlemåter som anses forretningsmessig uheldige eller uakseptable.

2. Den tilsynsfilosofi som preger lovgivningen og som Kredittilsynet har arvet, er preget av tidligere utviklingsstadier innenfor finansmarkedene. Det samme gjelder utvelgelsen av de problemområder som har fått sentral stilling innen tilsynsarbeidet.

Utviklingen på finansmarkedene har vært rivende i de senere år. Den virkelighet som nå møter Kredittilsynet, har vesentlig nye trekk. En hovedoppgave for Kredittilsynet på kort og mellomlang sikt vil være å tilpasse tilsynsarbeidet og dets målsettinger til de endrede og fortsatt skiftende forhold. Adskillig er allerede gjort på dette området. Vi har imidlertid ennå begrensede erfaringer når det gjelder hvilke krav som vil bli stilt til Kredittilsynet i en økonomisk nedgangsperiode av noen varighet.

Kredittilsynets virksomhet må sees i sammenheng med sikringsfondenes ressurser og Norges Banks stilling som "lender of last resort".

3. Tilsynsarbeidet har sitt grunnlag i gjeldende lovgivning og forskriftsverk. Dette er for tiden gjenstand for betydelig endringer. Kredittilsynet yter medvirkning av betydelig omfang i dette arbeidet og har selv omfattende regelkompetanse.

4. Lovgivningen inneholder soliditetskrav og andre sikkerhetskrav for de fleste finansinstitusjoner. Den nye lovgivningen om finansinstitusjoner, finansieringsvirksomhet og forsikringsvirksomhet, samt endringene i Kredittilsynsloven, gir nå til dels nye utgangspunkter. Videre utbygging av regelverket kan skje ved forskrifter. Forskriftsarbeidet vil være et viktig ledd i tilsynsarbeidet.

5. Institusjonenes driftsresultater og soliditet må vurderes med utgangspunkt i regnskapene. En forutsetning for en realistisk bedømming er at regnskapene reelt sett gir et bedriftsøkonomisk treffende bilde av drift og økonomisk stilling. Gjeldende regnskapsregler er i mange henseender neppe tilfredsstillende eller tilpasset de endrede forhold."

Senere er Kredittilsynets hovedoppgaver og arbeidsmetodikk nærmere drøftet i notat av 13. juli 1989. Tilsynsstrategien er ved flere anledninger blitt drøftet av Kredittilsynets styre, blant annet i forbindelse med utarbeidingen av Kredittilsynets strategiplan 1990-93 og i styremøte 3. desember 1990, jfr. brev m/vedlegg 5. desember 1990 fra Kredittilsynet til Finansdepartementet.

3.2 Strategisk plan 1990-93

Hovedpunktene i strategisk plan er gjengitt på neste side.

- Kredittilsynet skal søke å forebygge krise og holdningssvikt i tilsynsenhetene.

Kredittilsynet skal søke å forebygge økonomisk og holdningsmessig svikt i tilsynsenhetene og forhindre at kriser oppstår eller får utvikle seg av årsaker som finnes i institusjonene selv eller i finansmarkedsstrukturen. Det er et mål å hindre, i samarbeid med Norges Bank, at kriser i en institusjon får ringvirkninger som truer det finansielle system.

- Kredittilsynet skal overvåke soliditet, ledelse og intern kontroll.

Tilsynet skal konsentreres om soliditeten og trusler mot denne, samt ledernes kompetanse og institusjonenes internkontroll i vid forstand. Kontroll med institusjonenes soliditet og risikoksposering skal ha et klart forebyggende siktemål. Kredittilsynet skal ha en høy beredskap for aktiv og tidlig inngrep.

Transaksjonstilsynet skal vie tilstrekkelige ressurser til å kunne kontrollere at lovfaste krav til virksomheten og standarder for god forretningskikk får tilstrekkelig gjennomslagskraft.

- Kredittilsynet skal overvåke minstekrav.

Institusjonene under tilsyn har ansvar for styring og kontroll med egen virksomhet. Kredittilsynet har ansvar for at institusjonene holder seg innenfor de rammer som fastsettes som minstekrav og ufravikelige standarder. Det vil derfor være nødvendig med en systematisk gjennomgang av alle tilsynsområder med sikte på å fastsette minstekrav og faglige standarder, og å gjøre disse kjent og respektert av alle markedsaktører.

- Kredittilsynet ønsker dialog med tilsynsenhetene.

Kredittilsynet søker gjennomslagskraft for sine synspunkter i kraft av faglig tyngde. Det skal skapes en målrettet dialog med medvirkning fra tilsynsenheter som selv har ansvaret for sin egen virksomhet.

Dersom det er forhold Kredittilsynet mener bør endres, skal Kredittilsynet først og fremst være kvalifisert rådgiver og veileder.

- Virkemidlene skal tilpasses situasjonen.

Kredittilsynets virkemiddel- og sanksjonsbruk skal skje ut fra hensynet til å opprettholde den alminnelige respekt for lovgivningen og alminnelig kjent og aksepterte normer. Virkemidlene skal være hensiktsmessige og være avstemt med de forhold virkemidlene retter seg mot.

- Kredittilsynet ønsker offentlighet omkring

tilsynsarbeidet.

Kredittilsynet vil at det skal herske åpenhet og oversiktighet i tilsynsområdene. Det er viktig for det forebyggende arbeidet at det hersker offentlighet omkring Kredittilsynets virksomhet. Åpenhet er en forutsetning for kunnskapsbasert tillit hos brukerne av tilsynsenhetenes tjenester.

3.3 Krisestrategier 1990

Utviklingen i banknæringen påvirket Kredittilsynets prioriteringer med hensyn til både omfanget av tilsynsarbeidet og hvilke institusjoner som skal følges opp spesielt. Børskraket høsten 1987 utløste en sterk opptrapping av banktilsynet ved omdisponering av personell til konsentrert innsats i forhold til banker av noen størrelse. Denne linjen ble videreført deretter, dog slik at store ressurser også ble satt inn overfor de enkelte krisebanker i perioden 1988-90.

Erfaringene har vist at når en bank først kommer i problemer, utvikler situasjonen seg raskt i retning av betydelige soliditetsproblemer. Å få en så sikker som mulig soliditetsmessig bedømmelse av de større bankene til enhver tid, har derfor vært høyest prioriterte tilsynsoppgaver. Siste årene har således hovedoppgaven for tilsynsarbeidet vært å stille til disposisjon for politiske myndigheter og andre beslutningstagere et pålitelig materiale når det gjelder den aktuelle økonomiske stilling og utvikling i de vanskeligstilte banker, jf. brev 5. desember 1990 til Finansdepartementet. Der heter det blant annet:

"Soliditetstilsynet vil måtte tilpasses den til enhver tid rådende situasjon. Under dagens forhold vil tilsynet måtte konsentreres om følgende:

I første rekke vil det her være spørsmål om en verddivurdering av utlån og datterselskaper for så langt som mulig å klarlegge den enkelte banks reelle soliditetsmessige stilling. En kan ikke se bort fra at det i denne sammenheng kan avdekkes så store soliditetsmessige problemer at Kredittilsynet må ta forholdet opp med vedkommende banks sikringsfond i samsvar med prosedyrereglene i banklovene.

Derneft vil det være av vesentlig betydning å bringe klarhet i bankenes funding- og likviditets-situasjon. Fundingsituasjonen er viktig ved vurderingen både av inntjeningssevnen og av risikoen for at svikt i fundingen kan fremkalle likviditetsproblemer og endog soliditetssvikt.

Med de ressurser Kredittilsynet får over må soliditetstilsynet også rettes inn mot å se til at tilsynsenhetenes egne styrende og kontrollerende organer fungerer tilfredsstillende og etter sin hensikt. En vil ytterligere skjerpe kravet til at bankene:

- utarbeider konkrete planer for sin virksomhet

- gjennomfører lønnsomhetsvurderinger av ulike aktiviteter og

- løpende foretar kritisk gjennomgang av planer og lønnsomhetsvurderinger.

Skjerpede krav til planer og lønnsomhetsanalyser og vurderingen av disse øker behovet for stedlig tilsyn for å kunne ha et utgangspunkt for reelle kritiske drøftinger. Den situasjon bankene nå synes å befinne seg i, gjør at en ikke uten videre kan bygge på deres rapportering. Også dette øker behovet for stedlig tilsyn. De tilgjengelige ressurser til dette arbeidet er meget begrenset, noe som medfører økte krav til prioritering.

I den grad det er mulig for tilsynet å bevirke forbedringer, må dette under de rådende omstendigheter søkes oppnådd ved en nokså ensidig vektlegging av krav til konkrete planer og krav til analyser av ulike aktiviteters lønnsomhet fra banken selv og med en fortløpende, kritisk diskusjon av disse. Med de beskjedene reservene bankene nå har og tap i den størrelsesorden det nå kan være snakk om, vil mulige kostnadsbesparende tiltak hverken på kort eller lang sikt være tilstrekkelige til å gjenopprette en banks soliditet i tilstrekkelig grad uten bistand fra sikringsfondene."

4. HVORDAN BLE TILSYNSARBEIDET UTFØRT?

4.1 Omfang og ressursinnsats

Tabellen under gir en oversikt over utviklingen i antall stillingshjemler og faktisk bemanning frem til omorganiseringen våren 1991 fordelt på avdelinger:

	Pr. 10.11		Pr. 1.3.8		Pr. 1.5.8		Pr. 1.2.90		
	H	F	H	F	H	F	H	F	
Adm.avd./ledelse	18	17	17	17	20	20	20	20	
T-avd.	27	20	29	25	31	26	27	24	
herav T3	11	7	10	7	10	8	7	7	
U-avd	27	22	29	27	30	26	34	31	
V-avd	15	12	15	12	20	15	20	20	
TOTALT	87	71	90	81	101	87	101	95	
1) Herav en person med tildels 1.12.86 og 4 personer med andre arbeidsoppgaver enn stedlig tilsyn				H = antall hjemler					
				F = faktisk bemanning					
				T-avd. = tilsynsavdeling					
				T3 = seksjon for kreditt og ansvar					
2) Herav 2 personer med andre arbeidsoppgaver enn stedlig tilsyn				U-avd. = utredningsavdeling					
				V-avd. = verdipapiravdeling					

Ved opprettelsen av Kredittilsynet ble det lagt opp til en ressursmessig styrking av tilsynsetaten,

og Stortinget bevilget netto seks nye stillingshjemler over Statsbudsjettet for 1986. Gjennom en tilleggsproposisjon våren 86 fikk man ytterligere ti nye stillingshjemler, hvorav syv inspektørstillinger. Finansdepartementet gav i proposisjonen uttrykk for at det på kort sikt kunne vise seg vanskelig å få besatt alle stillingene med tilstrekkelig faglig kvalifisert personale, og at oppbyggingen av institusjonen måtte skje under hensyntagen til dette. Antallet stillingshjemler gir ikke et sikkert bilde av personellsituasjonen.

Ved etableringen i 1986 måtte banktilsynet baseres på personell overtatt fra Bankinspeksjonen idet Forsikringsrådets ansatte ikke uten videre kunne omdisponeres. Begge etater hadde forøvrig fått en svekket bemanning i årene før etableringen av Kredittilsynet. Dessuten måtte den nye organisasjonens lederskikt tas fra Bankinspeksjonens ansatte. Resultatet ble således at kun 2-3 årsverk ble fast disponert for stedlig tilsyn i banker, kredittforetak og finansieringsselskaper. Disse personene hadde i tillegg begrenset erfaring med tilsynsarbeid, og opplæring var påkrevet. Oppstartingsfasen ble også preget av at etatens topplederfunksjon ikke ble besatt før 1. juni 1987, dvs hele to år etter Stortingets vedtak om å opprette etaten.

Stillingsfordelingen i perioden er til dels også et uttrykk for prioriteringene av tilsynsarbeidet. I etableringsfasen var Kredittilsynet nødt til å legge stor vekt på tilsynet med verdipapirmarkedet. Dette var i samsvar med signaler fra Stortinget og Finansdepartementet. Vektleggingen av verdipapirområdet har sammenheng med tildels uryddige forhold på verdipapirhandel i disse årene. Den nye loven om verdipapirhandel trådte ikraft 15. oktober 1985 og tilla Kredittilsynet utvidede tilsynsoppgaver. Samtidig utviklet det seg nye markeder og nye instrumenter som økte behovet for tilsyn. Kredittilsynets verdipapir-avdeling måtte derfor styrkes vesentlig ut over det personell som ble overført fra Meglerkontrollen.

Et annet område som måtte prioriteres i oppstartingsperioden, var forvaltningssaker og regelverksutforming, det vil si arbeidet med ny forsikrings- og finansieringsvirksomhetslov med tilhørende forskrifter. I tillegg til dette var Kredittilsynet også sterkt involvert i arbeid knyttet til børsloven, verdipapirhandelloven og selve kredittilsynsloven. Dette regelverksarbeidet var omfattende og la beslag på store ressurser i Kredittilsynet.

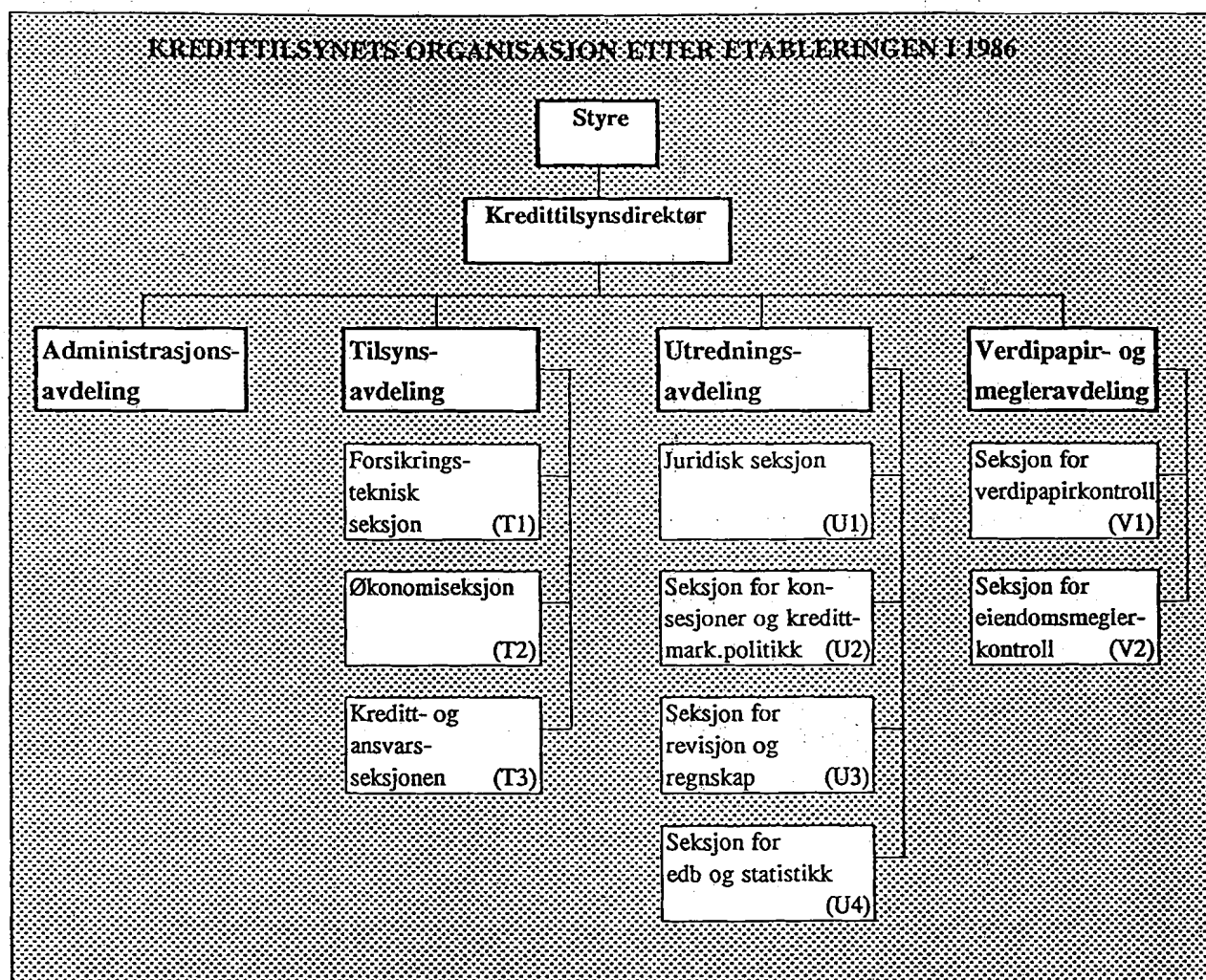
Stedlig tilsyn og inspeksjonsvirksomhet ble frem til mai 1991 ivarettatt av Kreditt- og ansvarssaksjonen i Tilsynsavdelingen. Som nevnt hadde man ved etableringen kun to-tre årsverk til fast disposisjon for denne virksomheten. Så sent som i mars 1988 var det kun fem årsverk med hovedoppgave å foreta stedlig tilsyn. Seksjonen hadde i perioden frem til mai 1991 aldri høyere faktisk fast bemanning enn syv-åtte personer, og det har til dels vært betydelig gjennomtrekk

blant personalet. Det må imidlertid bemerkes at man gjennom hele perioden 1986-91 i stor grad har trukket inn personell i andre seksjoner til inspeksjoner. Omfanget av tilsynsarbeidet i banksektoren ble betydelig økt etter børskrakket høsten 1987 og er senere blitt holdt på høyt nivå, se punkt 4.4 nedenfor. Videre er kompetansen på seksjonen gradvis styrket gjennom perioden, blant annet ved ansettelse av personer med bransjekunnskap og erfaring fra arbeid i tilsynsobjekter. En slik kompetansemessig styrking tok til i 1988 og har senere blitt videreført. Situasjonen idag er at seksjonen er besatt med personer med utstrakt bransje- og tilsynserfaring.

Siden 1987 har det vært et kontinuerlig behov for å omdisponere personalressurser til håndtering av banker med problemer og rene krisebanker. Ressursinnsatsen i slike tilfelle er ikke avgrenset til tidspunktet før og omkring krisen. I en rekke tilfelle kreves det en langvarig løpende oppfølging av institusjonen i ettertid.

4.2. Organisering og organisasjonsutvikling

Nedenfor vises en skisse av Kredittilsynets organisasjon like etter etableringen.



Tilsynet ble i 1986 organisert i fire avdelinger med tilsammen ni seksjoner.

I forhold til innholdet i denne redegjørelsen er det særlig Tilsynsavdelingen (T-avd) og delvis også Utredningsavdelingen forsåvidt gjelder regelverk- og forvaltningsarbeid som er aktuelle. Av Tilsynsavdelingens tre seksjoner er det særlig Kreditt- og ansvarseksjonen (T3) som er sentral. Det stedlige tilsynsarbeidet var tillagt denne seksjonen. Dokumentbasert tilsyn ble lagt til en egen seksjon (T2).

Etter et grundig og langvarig organisasjonsutviklingsprosjekt ble det gjennomført en omorganisering av Tilsynet i mai 1991. Utgangspunktet for omorganiseringen var følgende krav om at den nye organisasjonen bør

- være fleksibel og egnet til å takle omstillinger i tilsynsarbeidet, d.v.s. bestå av større enheter der omdisponering av ressurser er mulig, og der områder som det er viktig å koordinere har en felles ledelse på nivå under etatsledelsen,

- sette etaten i stand til å fange opp problemer på et tidlig tidspunkt. Dette er et krav som bare i begrenset grad selve organiseringen kan gjøre noe med. Dette er nok vel så mye et spørsmål om innholdet og aktualiteten av de rapporter vi mottar og ressurser og kompetanse til å gjøre de rette analyser. Men organiseringen kan legges til rette for at det dokumentbaserte tilsynet sees bedre i sammenheng med tilsynsarbeidet for

øvrig, og at kommunikasjonen med forvaltningsarbeidet/regelverksutforming for samme tilsynsområde er god,

- utnytte og utvikle både fag- og erfaringskompetanse i etaten, det vil si legge til rette for tverrgående samarbeid mellom tilsynsområdene, spesielt med henhold til utvikling av tilsynsmetoder, motvirke spesialisering og fremme tverrfaglig samarbeid i seksjonene. Dette krever en faglig/administrativ seksjons/gruppeleder som kan stille krav og sette faglige standarder, gi veiledning og utvikle medarbeidere,

- ha en klar ledelsesstruktur som er egnet til å formidle signaler ut i organisasjonen og tilbakemeldinger til ledelsen. Organisasjonsstrukturen må legge til rette for å ha ledere som vektlegger å arbeide med og formidle tilsynsfilosofi,

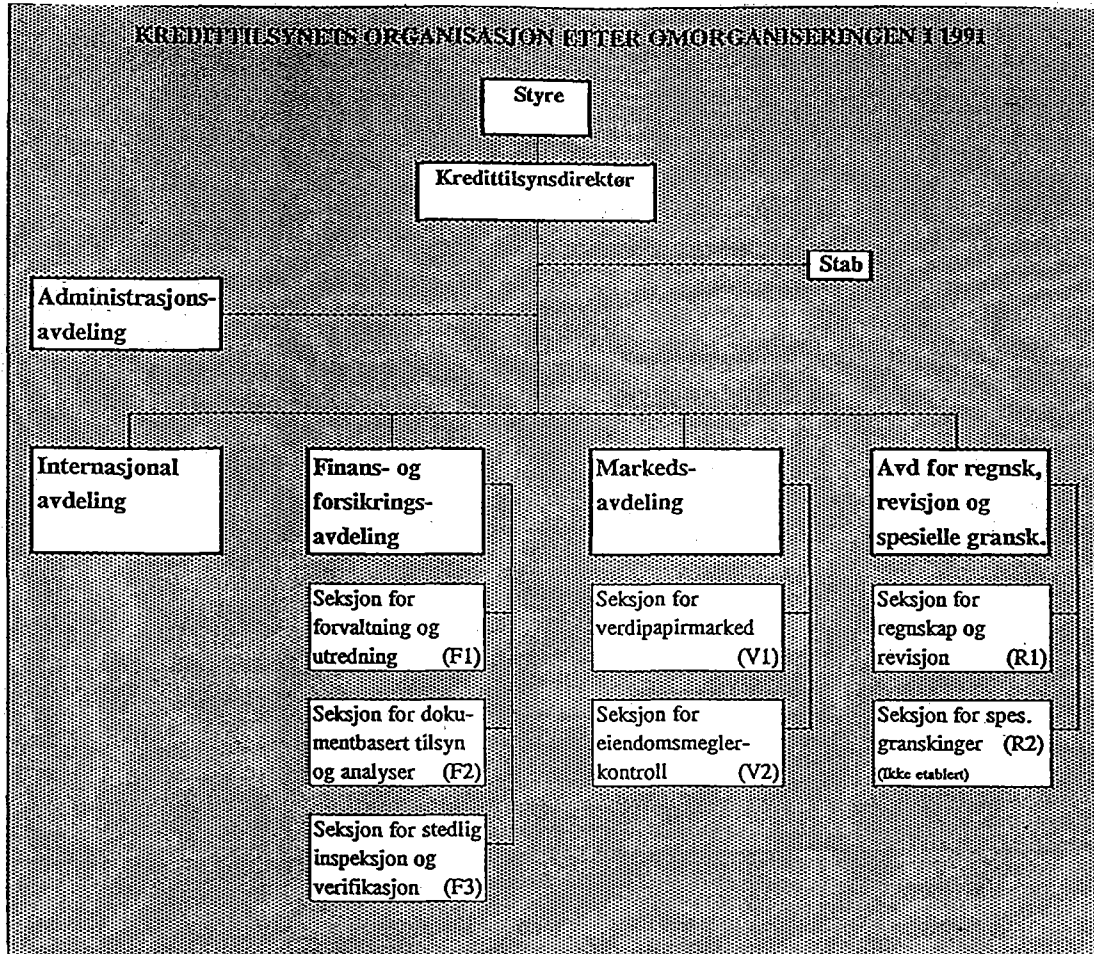
- strategi og prinsipielle beslutninger utad og innad og som er villige til å påta seg resultatansvar.

For finans- og forsikringsavdelingen ble i tillegg fremhevet følgende punkter:

- den nye organisasjonen ville gi økt fleksibilitet med hensyn til omdisponeringer,

- den vil øke kompetansen hos medarbeiderne gjennom nærmere samarbeid mellom de ulike medarbeidere,

- det utadrettede inspeksjonsarbeid styrkes ressursmessig.



Omorganiseringen førte til færre og større seksjoner og bygger for forsikring og finans på en nesten rendyrket funksjonell organisasjon.

4.3 Dokumentbasert tilsyn, analyser og early warning-system

Det dokumentbaserte tilsyn står helt sentralt i tilsynet med finansinstitusjonene. Med et stort antall tilsynsenheter og begrenset kapasitet til å utføre stedlige granskninger må tilsynsarbeidet i stor grad basere seg på innrapporterte opplysninger fra tilsynsenhetene. Særlig for bankene er det utviklet et meget omfattende rapporteringssystem som benyttes til kontroll av ulike lovmessige minstekrav og danner utgangspunkt for vurdering av institusjonenes økonomiske stilling og utvikling.

Rapporteringen er også utgangspunktet for å kunne identifisere utviklingstrekk som kan være en trussel mot den enkelte institusjons soliditet på kort og lang sikt. Rapporteringen foregår i stor grad i samarbeid med Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

Kredittilsynet er direkte tilkoblet byråets database for finansstatistikk. En minner om at omleggingen av bankstatistikken i 1987 førte til betydelige overgangsproblemer og usikkerhet. Kredittilsynet måtte derfor utarbeide for eget bruk nøkkeltallskjema som ble tatt i bruk ved årsskiftet 1987-88. Etter hvert er det også bygget opp egne databaser og analyseprogrammer.

De innrapporterte tall brukes til kontroll av lovkrav som kapitaldekning, likviditet, aksjebeholdning osv. og til en "early warning" analyse. Gjennom databasen er disse kontrollene og analysene langt på vei automatisert for banker. Det er utviklet ca. 60 kontroll- og analyseprogrammer for bankene.

Kredittilsynets edb-baserte "early warning" hjelpemidler for finansinstitusjoner består av kontroll- og analyseprogrammer, regnearkbaserte analysemalere og tidlig varslingsystemer. På banksiden har Kredittilsynet i dag et operativt system som bygger på et system fra det amerikanske Federal Reserve og en omfattende statistisk analyse på norske bankdata. Systemet består av finansielle indikatorer. Bankene blir rangert etter visse samleindekser og ekspansjon. Dette systemet ble implementert i august 1990. Systemet er basert på relative endringer og markerte avvik for enkeltinstitusjoner. I en sterk nedgangskonkunktur med svekkelse over hele linjen vil systemet være til mindre nytte.

I tillegg til den periodiske rapportering utfører Kredittilsynet ulike spesialundersøkelser etter behov. Dette kan for eksempel være innhenting av ulike former for planer og budsjetter, oversikter over likviditetssituasjonen osv.

Enkelte institusjoner kan også være pålagt særskilt rapportering ut i fra en konkret vurdering av deres økonomiske stilling. Ofte vil dette være deres interne økonomirapporter, men også rapportering om utviklingen i for eksempel internkontrollforhold har vært pålagt.

4.4 Inspeksjonsarbeidets omfang

Utviklingen i den samlede inspeksjonsaktiviteten i perioden 1986-91 fremgår av rapporten fra Steigum-utvalget.

1986

Inspeksjon i en sparebank
Inspeksjon i fire forretningsbanker og 1 sparebank i forbindelse med bankenes finansiering av A/S Laly og Blystad-brødrenes kjøp av aksjer i A/S Kosmos

Inspeksjon sammen med Norges Bank i tre større låneformidlere i forbindelse med avlastningsforretninger

1987

Inspeksjon i en sparebank og en forretningsbank

Inspeksjon i to forretningsbanker og to sparebanker i forbindelse med avlastningsforretninger

1988

Foreløpig regnskapsrapport for 1987 innhentet fra alle forretningsbanker og de 30 største sparebankene. Denne ble fulgt opp ved at representanter for 25 banker ble innkalt til møter i løpet av februar-mars. Rapporteringen ble gjentatt etter første og annet tertial

26 inspeksjoner i 22 banker

Skriftlig undersøkelse om sikringsrutiner mot valuta- og renterisiko i 13 valutabanker

Inspeksjon i valutaavdelingen i seks banker

1989

Ca. 50 møter med så godt som samtlige forretningsbanker og med alle større og noen mindre sparebanker

44 inspeksjoner i banker og kredittforetak i inn- og utland

1990

Ca. 70 møter med så godt som samtlige forretningsbanker og med alle større og noen mindre sparebanker

43 inspeksjoner i banker og kredittforetak i inn- og utland

1991

56 inspeksjoner i banker

Problembanker fulgt opp gjennom månedlige møter

Konkret dokumentasjon av hva Kredittilsynet rent faktisk har gjort i forhold til krisebanker fremgår av de dokumentasjonsoversikter som ble laget og sendt til Finansdepartementet i forbindelse med departementets fremleggelse av Ot. prp. nr. 8 (1991-92) Om lov om Statens Bank-

investeringsfond, endringer i lov 15. mars 1991 nr. 2 om Statens Banksikringsfond med videre. Oversiktene viser Kredittilsynets håndtering av disse krisebankene i perioden 1987-91. Tilsvarende dokumentasjonsoversikt er også laget blant annet for Sparebanken ABC/NOR.

Følgende oversikt for 1987-91 viser omfanget av kriseinstitusjoner:

1987/88

Den norske Creditbank
Sunnmørsbanken
Sparebanken ABC
Tromsø Sparebank
Sparebanken Nord
NEVI

1989

Sparebanken Nord-Norge
Sparebanken Nordland
Norion Bank (under offentlig administrasjon)
Sparekillingsbanken Trøndelag
Tromsbanken
Sparebanken Romsdal
Græsdahl & Korsvold

1990

Rogalandsbanken
Fokus Bank
Skiptvedt Sparebank
Nore Sparebank
Nordkap Sparebank
Hemnes Sparebank
Sparebanken Moss-Hobøl
Den Norske Hypotekforening

1991

Christiania Bank og Kreditkasse
SR-bank
Sparebanken Midt-Norge
Nittedal Sparebank
Halsa Sparebank
Realkreditt

De fleste av disse finansinstitusjonene har vært arbeidskrevende for Kredittilsynet i flere år etter at de kom i vansker.

4.5 Oppfølging av inspeksjoner, rapporter og pålegg overfor institusjonene

Kredittilsynet har løpende stilt krav til tilsynsobjektene, samt gitt signaler og tilbakemeldinger. Slike krav og pålegg til institusjonene er blitt vurdert i hvert enkelt tilfelle i forhold til den situasjon den enkelte institusjon har befunnet seg i. Nedenfor følger eksempler på områder som Kredittilsynet har vært opptatt av, og der en i praksis har stilt krav overfor institusjonene:

1. Det har vært stilt spørsmål, reist krav og gitt direkte pålegg om:

- Styrings- og kontrollsystemene, for eksempel ved å påtale at disse ikke har vært adekvate, dekkende eller rimelig forståelige.

- ledelseskvaliteten, for eksempel ved at det er påtalt at ledelsen ikke synes å ha kompetanse i strategi- og kredittvurdering, mangler interesse for taps- og økonomirapporteringen, eller at den ikke reagerer adekvat på negative indikasjoner.

- konkrete planer for eksempel for oppfyllelse av kapitaldekningskrav eller for å unngå et mulig likviditetsproblem.

2. Når det gjelder konkrete planer, er innholdet blitt diskutert med bankene og kritikk har vært rettet mot urealistiske forutsetninger som utvikling i inntjening, kostnader, tap, funding og balanse.

Det har også vært stilt krav til analyse av lønnsomhet ved ulike aktiviteter. Det kan dreie seg om etableringer i andre deler av landet eller i utlandet, ekspansjon i bestemte bransjer, bestemte kundegrupper, valuta- og penge-markedsvirksomhet med mer.

3. I noen tilfeller er det medvirket til utskifting av styret og/eller banksjef. Dette har som regel fordret nokså klar og direkte tale fra Kredittilsynet - om ikke alltid i full offentlighet.

4. I en del tilfeller er det gitt pålegg om å inngå forhandlinger om fusjon - uten at banken ennå er blitt insolvent eller illikvid etter lovreglene.

Det er også initiert fusjoner i samarbeid med sikringsfondene og en bank er satt under administrasjon (Norion). Ønsket om å unngå samfunns-skadelige ringvirkninger har vært bestemmende for virkemidlene.

5. Blant tiltak det ikke er gitt direkte pålegg om (også som følge av begrensede direkte hjemler), er:

- konkrete balansereduksjoner
- konkrete kostnadsreduksjoner som f.eks. oppsigelser av personell, nedleggelse av filialer eller stans i bestemte aktiviteter
- prising ut fra kostnader og risiko
- krav om spesiell teknologianvendelse

Det er likevel slik at denne type konkrete tiltak ofte er blitt oppfattet som indirekte pålegg ut fra de spørsmål vi har stilt om lønnsomhet, risiko og bedret soliditet. Grensen mellom direkte og indirekte pålegg kan således i realiteten ha vært noe flytende.

I det siste året har en lagt ytterligere vekt på:

- krav til konkrete planer
- krav til lønnsomhetsanalyser og
- kritisk gjennomgang av disse, normalt uten direkte pålegg.

Etter hvert som finanskrisen har utviklet seg, har en dessuten vært nødt til å konsentrere oppmerksomheten om de større aktørene i markedet og

deres totale aktiviteter (konserntilsyn). Det har også i mange tilfeller vært påkrevet å vurdere sammensetningen av totale utlånsporteføljer for å kunne avdekke bransjemessige risikoprofiler, for eksempel innen shipping, havbruk eller fast eiendom.

Det har også vært fokusert på risiki i valuta-handel, pengemarkeds- og verdipapirhandel. En viktig del av dette arbeidet har bestått i å få bevisstgjort såvel daglig ledelse som ansvarlige organer i det enkelte kriseobjekt om virksomhetens faktiske situasjon slik at man kunne treffe adekvate beslutninger med sikte på å komme ut av vanskelighetene.

Det har således vært ansett for vesentlig å bidra til at kriseinstitusjoner har iverksatt egne tiltak, fremfor å tvinge dem til å rette seg etter direkte pålegg fra tilsynsmyndigheten.

En slik innfallsvinkel er i tråd med den tilsynsfilosofi som har vært utgangspunktet for tilsynsarbeidet. Soliditets- eller institusjonstilsynet har derfor tatt konsekvensen av at bankvirksomheten skal drives i et konkurransemarked der de enkelte forretningsmessige og økonomiske beslutninger treffes i de enkelte banker. Dette impliserer også at det må aksepteres at markedsaktørene forholder seg til de priser som danner seg i markedet og at tilsynsmyndigheten normalt ikke skal gå inn detaljert i de enkelte prosesser og vurdere kostnadseffektivitet. Dette må være bankenes eget ansvar. Under forutsetning av at bankene opererer i et konkurransemarked vil det på sikt danne seg et kostnadsnivå som følger av markedsforholdene og de tilsynsmessige pålegg som gis. Et offentlig tilsynsorgan vil aldri ha ressurser og kompetanse til å gå inn i institusjonene og overprøve i detalj forretningsmessige og økonomiske beslutninger.

4.6 Ga tilsynsarbeidet riktig informasjon?

4.6.1 Kvartals- og årsoversikter

Kredittilsynet har fra 1987 ved utgangen av hvert tertial utarbeidet oversikter over utviklingen for finansinstitusjonene. Rapporten for tredje tertial er også årsrapport. Rapportene bygger på regnskapsmateriale sendt inn av institusjonene, men inneholder også vurderinger av utviklingen på grunnlag av tallmaterialet. Disse rapportene er regelmessig forelagt styret i Kredittilsynet, og er etter hvert tertial oversendt Finansdepartementet og Norges Bank samt drøftet i regelmessige kontaktmøter.

I den aktuelle perioden 1986-91 har de store bankene kontinuerlig vært fulgt opp av de store internasjonale ratingbyråene, blant annet som følge av bankenes store opplåning (funding) i utenlandske pengemarkeder. Det er intet i ratingbyråenes adferd i denne perioden som tyder på at byråene avdekket forhold som ikke har vært kjent for Kredittilsynet. Det er meget i dokumentasjonen som tyder på at Kredittilsynet har hatt en vesentlig mer realistisk vurdering av

situasjonen i 1989 og senere enn ratingbyråene.

I ettertid kan man konstatere at kvartals- og årsoversiktene i hovedsak har gitt et dekkende bilde for situasjonen på de aktuelle tidspunkt og for de utviklingstendenser som gjorde seg gjeldende. Årsrapporten for 1987 (juni 1988) gir således beskjed om konjunkturomlaget i banksektoren med vesentlig redusert inntjening, økende tap, underskuddsresultater og svekket soliditet. Dybden og varigheten av krisen fremtrådte tydelig i første halvår i 1990, jfr. sitat fra Kredittilsynets årsmelding for 1989 i punkt 5.1 nedenfor.

4.6.2 Regnskapene ikke godt nok grunnlag

De siste årenes store tap har blant annet ført til at det ikke lenger har vært mulig å stole fullt ut på institusjonenes innsendte opplysninger/årsregnskapstall. Dette har bidratt til at det primære interessefeltet for verifikasjonsarbeidet i større grad har blitt å fastslå om bankenes faktiske soliditet er i overensstemmelse med hva som går frem av bankenes offentliggjorte regnskaper. Denne utviklingen nødvendiggjorde også forskriftene om vurdering av utlån og tap, blant annet for å sikre lik praksis i næringen og hindre at tap fremskyves i tid. Dynamikken i situasjonen har dessuten medvirket til at tallmaterialet er blitt fort foreldet.

For å få et korrekt bilde av den økonomiske stilling har det vært nødvendig å foreta en selvstendig gjennomgang av bankenes eiendels-side med sikte på å fastslå om verdien av eiendelene er i samsvar med de bokførte verdier. Sentralt her har vært en vurdering av utlånene eller deler av utlånsmassen.

Det har i den forbindelse vært nødvendig å konsentrere seg om de største næringslivsengasjementer og lån til spesielt tapsutsatte sektorer/næringer. Ambisjonsnivået på dette området må imidlertid sees i sammenheng med ressursstusjonen i Kredittilsynet. I praksis vil det være umulig for tilsynsmyndighetene å gå igjennom alle norske bankers utlånsportefølje, og funksjonere som en slags "overrevisjon".

4.6.3 Omlegging av rapporteringen/nødløsning i en overgangsperiode

Fra og med 1987 ble rapporteringen til myndighetene omlagt slik at innsendingen skulle foregå på maskinlesbar form i stedet for på skjema. Dette medførte betydelige oppstartingsproblemer og svak datakvalitet i en overgangsperiode i 1987. Kredittilsynet måtte ty til spesialundersøkelser hvert tertial for å innhente sentrale nøkkeltall fra bankene. Som følge av dette ble nytt nøkkeltallskjema tatt i bruk ved årsskiftet 1987-88.

4.7 Krisehåndteringer og forholdet til sikringsfondene

Løsningene for krisebankene har som regel blitt funnet i et samarbeid mellom Finansdepartementet, Norges Bank, Kredittilsynet og de ulike sikringsfondene. Kredittilsynsdirektøren er medlem av styret i både Sparebankenes sikringsfond og Forretningsbankenes sikringsfond, og er tillagt uttalerett i saker som angår Statens Banksikringsfond. Kredittilsynet har også en representant som rådgiver i styret for Statens Banksikringsfond.

4.8 De store bankene

Kredittilsynet har prioritert strengt med hensyn til hvilke banker og finansinstitusjoner som skal følges særskilt opp. De minste bankene har stort sett i hele perioden vært lavt prioritert. Kredittilsynet har helt fra starten av vært nødt til å konsentrere ressursinnsatsen på de store bankene og de bankene som på de aktuelle tidspunkter hadde akutte problemer. I årene 1987-88 var således de to sparebankene i Nord-Norge (Tromsø Sparebank og Sparebanken Nord) samt Sunnmørsbanken i akutt krise. Kredittilsynet måtte følgelig rette oppmerksomheten mot disse. De nevnte banker kan heller ikke betraktes som ubetydelige i størrelsemessig forstand. I tillegg fikk DnC store problemer i 1987.

Etter børskrakket i 1987 innkalte Kredittilsynet alle de store bankene for å redegjøre for virkningene av fallet i aksjekursene. Konjunktur- og omslagslaget for de store forretningsbankene varsles i årsrapporten for 1987 (juni 1988). Etter den tid har alle de større bankene regelmessig vært innkalt for å redegjøre for den økonomiske stilling og utvikling i de såkalte regnskaps- og budsjettmøtene. Det fremgår av avsnitt 4.4 hvilke institusjoner som har vært under spesiell overvåking av tilsynet.

Under oppfølgingen av virkningene av børskrakket i 1987 ble det foretatt en gjennomgang av Den norske Creditbank, særlig bankens verdipapirhandel. Det ble der avdekket en så stor mangel på styring og kontroll at administrerende direktør, de ansvarlige banksjefer og styret fratradte sine stillinger og verv i januar 1988. I årsoversikten for 1987 omtales DnC som en av bankene med urovekkende resultatutvikling.

Fokus Bank ble innsisert i mars 1988, hvoretter det ble påpekt flere forhold av alvorlig karakter. Banken har senere vært fulgt tett opp med inspeksjoner, møter og hyppig rapportering. I årsoversikten for 1987 omtales Fokus på samme måte som DnC.

Kreditkassen ble innsisert i februar 1988, og det ble da konstatert mangler ved den interne kontrollen og utilfredsstillende rutiner for tapsføring. En foretok senere samme år undersøkelse av internkontrollen i valutaavdelingen. I ettertid kan man konstatere at Kredittilsynets merknader og anbefalinger ikke ble godt nok fulgt opp, hverken av banken eller av Kredittilsynet. I 1989

så det ut som Kreditkassen var kommet på rett spor, bedømt etter de første delårsregnskapet, og andre banker ble prioritert. Etter at utviklingen annet tertial 1990 igjen viste seg negativ, ble inspeksjonsvirksomheten trappet opp, og høsten 1990 ble bankens stilling vurdert som meget utsatt.

I ettertid kan man konstatere at inspeksjonsarbeidet ble vanskeliggjort som følge av at informasjonen fra bankens side var ufullstendig. Først i oktober 1991 - etter at krisen i banken var et faktum, ble således Kredittilsynet gjort kjent med konsernrevisors rapport av 16. september 1990 om kvaliteten av bankens rapportering av misligholdte engasjementer og regnskapssjefens vurdering av 5. mars 1991 av tapspotensialet pr. 31. desember 1990. Begge dokumenter ville ha hatt stor betydning for inspeksjonsarbeidet.

Likeledes må nevnes at Kredittilsynet i mars 1988 satte igang en inspeksjonsrunde i Sparebanken ABC. Banken viste på det tidspunkt en meget bekymringsfull utvikling med blant annet manglende styring og intern kontroll. Dette ble sterkt fremhevet i Kredittilsynets inspeksjonsrapporter og inspeksjonsmerknader til banken, som også ble behandlet av Kredittilsynets styre i februar 1989. Det må antas at det press Kredittilsynet her la på banken, påvirket de beslutninger som senere ble tatt i banken.

Også i Bergen Bank ble det gjennomført inspeksjon i 1988-89, særlig med sikte på å gjennomgå styring og kontroll av valutaaktivitetene.

Etter fusjonen mellom Bergen Bank og DnC ble DnB fulgt opp på samme måte som de andre store bankene. I rapporten fra første tertial 1990 uttales at situasjonen for DnB må betegnes som svært urovekkende.

5. HVILKE VURDERINGER GJORDE KREDITILSYNET PÅ GRUNNLAG AV TILGJENGELIG INFORMASJON?

Kredittilsynet må i sitt arbeid bygge på andres og særlig politiske myndigheters oppfatninger om den generelle økonomiske utvikling i samfunnet i fremtiden. Kredittilsynet har aldri vært tiltenkt noen selvstendig makroøkonomisk rolle og har derfor bygget på analyser og prognoser fra Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå. En viser til punkt 2.2 foran om rollefordelingen på myndighetssiden.

Spørsmålet om å kunne forutsi en krise i finansiell sektor henger i stor grad sammen med vurderingene av den fremtidige realøkonomiske utvikling. En økonomisk oppgang vil sette både bedrifter og personer bedre i stand til å betjene sin gjeld og føre til oppgang både på arbeids- og eiendomsmerkede. En negativ økonomisk utvikling vil ha motsatt effekt.

De siste årenes anslag fra økonomiske ekspert

miljø har gang på gang overvurdert den økonomiske utvikling, og nedgangen er blitt dypere og vart lengre enn forutsatt. Kredittilsynet har måttet bygge på de makroøkonomiske fremskrivninger som har ligget blant annet i nasjonalbudsjettene.

I den forbindelse må det også tas hensyn til at de norske bankenes store utenlandsopplåning også begrenser tilsynsmyndighetenes mulighet til å gå ut med avvikende synspunkter i negativ retning. Slike uttalelser kunne medføre dyrere opplåning eller at långivere trekker seg ut av norske banker med fundingkrise som resultat. En har der ikke kunnet registrere prognoser eller fremskrivninger av en slik art at det ga grunnlag for å slutte at en stod overfor en dyp finansiell krise.

Det hadde neppe vært mulig for en etat som Kredittilsynet å legge til grunn egne anslag for den økonomiske utvikling som avviker fra den vurdering som trekkes opp i nasjonalbudsjettene. En vurdering av fremtidige tap og dermed soliditeten i bankene må bygge på anslag for bankkundernes økonomiske stilling og sikkerhetenes verdi i fremtiden. Blir den økonomiske utvikling annerledes enn ventet, påvirker det tapsutviklingen. Det er i stor grad en slik utvikling vi har sett i Norge de senere år. Dynamikken i tapsutviklingen som følge av utviklingen i samfunnsøkonomien er karakteristisk for perioden 1987-92.

Den dokumentasjon, herunder de forslag om konkrete tiltak for å styrke soliditeten i institusjonene, som Kredittilsynet har fremmet gjennom perioden, sett i sammenheng med tilsynets terial- og årsoversikter (jfr. punkt 4.6.1), kan derimot indikere at Kredittilsynet var relativt pessimistiske med hensyn til utviklingsforløpet og fremtidsutsiktene. En kan her blant annet vise til forslaget om å øke bankenes adgang til å foreta en-bloc avsetninger og til forslaget om å styrke kapitaldeknningen i kredittforetakene. Ulike uttalelser fra Kredittilsynet om den fremtidig tapsutvikling bygget på misligholdstall og kunnskaper om enkeltbanker, drar også i samme retning.

Kredittilsynets årsmeldinger for 1987 og 1988 reflekterer konjunkturuomslaget i banksektoren ved å peke på vesentlig økning av tapene, negative driftsresultater og svekket soliditet. I årsmeldingen for 1988 side ti heter det: "Den kritiske situasjon som oppsto for mange banker i 1987, fortsatte med uforminset styrke i 1988", og det fremgår at tapene i 1988 var to prosent av GFK eller tre ganger så store som i 1986. Begrepet "bankkrise" kommer i alminnelig bruk vinteren 1989. I møte 20. oktober 1989 vurderte styret rapporten fra annet tertial 1989 og uttalte:

"Styret viser til at den store beholdning av nullstilte lån, det vil si misligholdte og ikke rentebærende lån, ved utløpet av annet tertial 1989, kan være et varsel om betydelige utlånstap for bankene også i 1990. Finansinstitusjonenes tertialoppgaver viser fortsatt økende tapsanslag. Dette kan indikere at en ikke synes å ha herre-

dømme over eller må ha undervurdert tapspotensialet i engasjementsporteføljen.

Styret er tilbøyelig til å tolke disse forhold som tegn på at tapsutviklingen ikke synes å ha kulminert selv etter en forholdsvis lang periode med alvorlig belastning på institusjonenes økonomiske soliditet og stabilitet.

Tapsutviklingen, samt omfanget og karakteren av finansinstitusjonenes tap, tyder så vidt styret kan se, på at årsaksbildet er forholdsvis komplisert og på at det kan ligge alvorlige problemer i den underliggende økonomiske utvikling."

Dette syn ble reflektert i brev til Finansdepartementet av 7. desember 1989 hvor man begrunnet forslag om adgang til økte enbloc avsetninger blant annet med henvisning til svekket soliditet og uttalte:

"Både den økonomiske utvikling generelt, utviklingen i misligholdsporteføljen og rapporter fra enkelt-banker gir grunn til å frykte at tapene også for 1990 vil bli store."

Forøvrig bør det merkes at rapporten fra annet tertial 1988 (oktober 1988) omtaler både DnC og Fokus Bank blant de bankene som har hatt "urovekkende resultatutvikling". De alvorlige problemene i DnB ble varslet i rapporten for første tertial 1990 (juni 1990). I brev til Finansdepartementet av 12. juni 1989 hvor det ble fremmet forslag om økte kapitaldekningskrav for kredittforetak, viste Kredittilsynet til foretakenes voldsomme ekspansjon de siste årene og til at usikkerheten om prisutviklingen på eiendomsmarkedet har økt tapsrisikoen for disse foretakene.

Tidlig i 1989 var det således Kredittilsynets oppfatning at

- man sto overfor en bankkrise som også omfattet flere av de største bankene,
- tapsutviklingen ikke hadde kulminert, og
- utviklingen i samfunnsøkonomien ville bli avgjørende for den videre utvikling.

5.1 Årsberetningen for 1989

Når det gjelder spørsmålet om når Kredittilsynet registrerte og informerte om en bred bankkrise, vises særlig til Kredittilsynets årsmelding for 1989, utarbeidet våren 1990. Der situasjonen ble beskrevet slik:

"Tapsutviklingen

I 1989 ble finansinstitusjonenes tap større enn noen gang etter krigen. Dette gjelder først og fremst banker og finansieringsselskaper, også finansieringsselskaper innenfor de store forsikringsgrupperingene.

I de senere år preges utviklingen i mange norske institusjoner av meget svake driftsresultater, særlig som følge av meget betydelige tap og reduksjon av konjunkturbetingede inntekter.

Utviklingen inn i 1990 viser fortsatt store tap og en resultatforbedring vil være helt avhengig av om en får tapsutviklingen under kontroll.

Kapitalgrunnlaget og reservene er i senere år blitt betydelig svekket. Svakere driftsresultater har gjort det vanskelig å bygge opp reservene ved overskudd fra driften og opprettholde soliditet i samsvar med lovens krav. En-bloc fondene viser en klart og markert nedadgående tendens over flere år. Utviklingen må sees i sammenheng med tapsutviklingen og økt risikoeksponering.

Banker og finansieringsselskaper ble rammet av betydelige tap allerede i 1986. Tapene har siden vist betenkelig økning og etter hvert også rammet kredittforetakene. Tapsutviklingen har blant annet sammenheng med omstilling i næringslivet og en tilstramming i den økonomiske politikken. Viktige årsaker er også intern svikt i kredittvurdering, kontroll og ledelse, samt ukritisk prioritering av vekst på bekostning av lønnsomhet og solid finanshåndverk.

Resultatene for 1989 gir ikke noe entydig svar på om tapsbølgen har kuliminert. Institusjonene må imidlertid ventes å få betydelige tap også i 1990 og senere. Det gjenstår antakelig ennå en god del opprydningsarbeid. Utviklingen fremover vil imidlertid i større grad enn hittil bero på om institusjonene makter å møte nye utfordringer. Den alminnelige utvikling i norsk økonomi vil også spille en rolle.

Tapene på næringsengasjementer er dominerende i tapsbildet, men sammenliknet med de to foregående år økte tapene i personkundemarkedet såvel absolutt som relativt. På næringslivssiden var det også i 1989 visse bransjer som bidro særlig sterkt til tapene. Bygg og eiendom, fiskeri, oppdrett og varehandel var de næringer som hadde størst vansker med å betjene sine lån og som bidro sterkest til finansinstitusjonenes tap. Finansinstitusjoner som i forhold til sine totale engasjementer er tungt inne i en eller flere av disse bransjer, kan ha vansker med å overleve som selvstendige enheter.

Kredittilsynet initierte og finansierte i 1989 sammen med Finansdepartementet og Norges Bank en undersøkelse av årsakene til bankkrisen. Undersøkelsen ble foretatt av Senter for anvendt forskning ved Norges Handelshøyskole etter oppdrag fra og i samråd med Kredittilsynet. Resultatet av undersøkelsen bekreftet, nyanserte og videreutviklet den forståelse Kredittilsynet selv hadde av bakgrunnen for de vansker en rekke finansinstitusjoner er kommet i siden 1987. Noen hovedtrekk fra undersøkelsen når det gjelder de tapsutsatte institusjonene, kan sammenfattes slik:

- Ved dereguleringen av finansmarkedene i begynnelsen av 1980-årene ble det ikke gjennomført en økonomisk politikk - og spesielt ikke en rentepolitikk - som var tilpasset den økonomiske situasjonen.

- Vi hadde fra 1984 til 1987 en uvanlig kraftig konjunkturstigning med stort etterspørselspress, ukritisk investeringslyst og en voldsom økning i kreditter, etterfulgt av en særnorsk nedgangs-konjunktur med stor arbeidsledighet.

- Finansinstitusjonene konkurrerte primært om markedsandeler i et meget raskt voksende marked, og de vektla kortsiktig fortjeneste og vekst framfor langsiktig inntjening og soliditet. Mange av dem gikk inn i nye forretningsområder uten tilstrekkelig kompetanse og organisasjon.

- Styrings-, kontroll- og ledelsessystemene i disse tapsutsatte finansinstitusjonene brøt sammen".

De relevante avsnitt er ikke reflektert i Kredittmeldingen for 1988 og 1989. Finanskomiteen uttalte i Innstilling O.nr. 14 (1991/1992) på side 80 følgende:

"Komiteen vil bemerke at Kredittilsynet i et brev til Finansdepartementet 5. desember 1990 blant annet advarte mot en omfattende systemkrise i bankvesenet. (...) Komiteen har ikke opplysninger som tyder på at Kredittilsynet før denne tid hadde registrert eller tatt opp med departementet den alvorlige krise som var under utvikling i norsk bankvesen, blant annet i Kredittkassen."

Til utfylling av bildet viser en til det som er sagt ovenfor. Kredittilsynet bestilte i februar 1989 en utredning om "Årsaken til bankkrisen" fra Senter for Anvendt Forskning ved Handelshøyskolen i Bergen. Kredittilsynet ba blant annet i utgangspunktet Norges Bank og Finansdepartementet om delfinansiering. Rapporten ble lagt fram i januar-februar 1990. Stortingets finanskomite ble orientert om hovedtrekkene i rapporten ved komiteens besøk i Kredittilsynet 21. mars 1990.

Brevet til Finansdepartementet av 5. desember 1990, var en oppsummering og vurdering av de informasjoner og inntrykk som Kredittilsynet gjennom en lengre periode hadde lagt vekt på å få forståelse for, herunder frykten for at utviklingen i bankenes tap og stilling for øvrig kunne resultere i en systemkrise. Brevet førte blant annet til opprettelsen av Statens Banksikringsfond.

5.2 Vurderinger av utviklingen i Nasjonalbudsjett, Revidert nasjonalbudsjett og Kredittmeldingen

Utviklingen av bankkrisen viser at en kriseforståelse, og ikke minst forståelse for krisens dybde og varighet, forutsetter informasjon utover det en kan få ved tilsyn med og analyse av enkeltinstitusjoner. En slik forståelse vil bare kunne utvikles i et samspill mellom tilsynsmyndigheten og de myndigheter, som har ansvar for analyse av den makro-økonomiske utvikling. I ettertid kan en konstatere at samspillet på

myndighetssiden ikke var tilstrekkelig til i tide å forutsi den systemkrise som inntrådte.

I Kredittilsynets årlige melding til departementet, inntatt i Kredittmeldingen til Stortinget, er gjort rede for utviklingen på finansmarkedet og tilsynets generelle virksomhet. Ved siden av budsjettbehandlingen er det i hovedsak ved behandlingen av Kredittmeldingen at politikerne regulært kan komme med innspill til tilsynsmyndigheten og gi føringer for tilsynets arbeid.

Finansdepartementet gir gjennom Nasjonalbudsjettet, Revidert nasjonalbudsjett og gjennom Kredittmeldingen uttrykk for hvordan de oppfatter situasjonen bl.a. på finansmarkedene. Framstillingene har stort sett vært beskrivende.

I Nasjonalbudsjettene og i de Reviderte budsjettene, har omtalen knyttet til institusjonene på finansmarkedene stort sett vært begrenset til opplysninger om finansinstitusjonenes resultater - bransjevis - og opplysninger om utviklingen i rentemarginen. Kapitlet om pengepolitikken har stort sett inneholdt beskrivelser av situasjonen på finansmarkedene og av pengepolitikken som har vært ført.

I Kredittmeldingen for 1988 og 1989 er Kredittilsynets strategiske plan omtalt. Finansdepartementet uttaler i den forbindelse:

"Finansdepartementet er enig i hovudtrekka i Kredittilsynet sin strategiplan og Kredittilsynet sitt forslag til prioriteringar. Finansdepartementet vil understreke følgjande:

- I institusjonstilsynet må hovudvekt leggjast på drøfting av dei mål styret og den administrative leiinga set for selskapa si verksemd, med vekt på at selskapas resultat og soliditet ikkje prioriterast ned på bekostning t.d. av høg vekst, store marknadsandelar, og på å føre tilsyn med dei internsystem eigarane i selskapa nyttar for å sikre at måla blir gjennomført.

- Kredittilsynet må arbeide vidare med å utvikle system og arbeidsformer som kan varsle om problem på eit tidlegare tidspunkt i eit selskap si negative utvikling.

- Forsikringstilsynet har behov for modernisering med større vekt på overordna tilsyn og redusert vektleggjing av den ordinære forretningsmessige drifta i selskapa.

- Internasjonaliseringa av finansmarknaden stiller nye og auka krav til tilsynsverksemda. Kredittilsynet må ..."

Det avsnitt fra årsmeldingen 1989 som er gjengitt foran i pkt. 5.1 er ikke særskilt kommentert.

6. HVA BLE GJORT FOR Å FÅ KREDITTLISYNETS INFORMASJON OG VURDERINGER BRAGT VIDERE TIL ANDRE MYNDIGHETER?

6.1 Hvordan ble Kredittilsynets informasjon og vurderinger bragt videre på myndighetssiden?

Kredittilsynet har fra 1987 ved utgangen av hvert tertial utarbeidet oversikter over utviklingen for finansinstitusjonene, hvert år slik at rapporten tredje tertial også er årsrapport, se punkt 4.6.1. Rapportene bygger på regnskapsmateriale sendt inn av institusjonene, men inneholder også vurderinger av utviklingen på grunnlag av tallmaterialet. En kan ikke se at materialet har vært utnyttet i makroøkonomisk eller annen analysesammenheng.

Disse rapportene er regelmessig blitt forelagt styret i Kredittilsynet og etter hvert tertial oversendt Finansdepartementet og Norges Bank. Siden 1987 har det vært regelmessige kontaktmøter mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet. Det foreligger referat fra alle møtene. I tillegg har ledelsen i Kredittilsynet holdt departementet løpende orientert pr. telefon og i møter om utviklingen i aktuelle krisebanker.

I perioden har det også vært holdt regelmessige møter med Norges Bank. Også her er det ført referater. I eget vedlegg er det gitt en kronologisk oversikt med omtale av dokumenter som viser Kredittilsynets vurderinger.

6.2 Konkrete tiltak

6.2.1 Tiltak for å styrke soliditeten i bankene m.v.

Kredittilsynet ba i januar 1987 i et brev til Finansdepartementet om utvidet adgang til å bygge opp en bloc fond i bankene. Kredittilsynet pekte på tapsøkningen i 1986, og at en forventet innstrammingspolitikk vil medføre økte tap på utlån. En pekte også på nedgangen i en bloc fond og svekket soliditet over flere år.

Kredittilsynet ba i juli 1987 i et brev til Finansdepartementet om at vilkårene i låneavtalene for ansvarlig lånekapital måtte skjerpes.

I juni 1989 foreslo Kredittilsynet i et brev til Finansdepartementet økning av kapitaldekningskravene for kredittforetak, blant annet begrunnet i økt tapsrisiko.

En rekke av de lovforslag og forskrifter som i 1987 og senere er forberedt av Kredittilsynet har hatt som siktemål å styrke finansinstitusjonens soliditet. Av de viktigste kan nevnes nye kapitaldekningskrav, konsolidert kapitaldekning og minstekrav til forsikringstekniske avsetninger.

6.2.2 Tiltak for å sikre pålitelig informasjon

Et av de viktigste tiltak for å bedre kvaliteten på den økonomiske informasjonen fra finansinstitusjonene har vært den såkalte tapsforskriften.

I rundskriv nr. 1 1987 datert 20. januar 1987 sendte Kredittilsynet ut retningslinjer for regnskapsføring og vurdering av misligholdte engasjementer. Kredittilsynet anbefalte bankene å ta hensyn til disse retningslinjene for årsoppgjøret 1986 så langt dette var mulig. Det er lite trolig at bankene fikk tatt hensyn til retningslinjene i særlig grad for 1986-regnskapet på grunn av det sene utsendelsestidspunktet. Senere på året (23. november 1987) ble retningslinjene fastsatt som forskrift, og gjort obligatorisk for bankene fra og med årsregnskapet for 1987. Hensikten var å få til en mer ensartet praksis i bankene og å forhindre at tap ble skjøvet ut i tid med den følge at regnskapenes pålitelighet ble svekket.

Fra bankhold var reaksjonen blandet. Det ble dels hevdet at regelverket var i tråd med gjeldende praksis, dels at de nye reglene medførte at tapene i 1987 ville øke, fordi de nå måtte tås tidligere. Kredittilsynet ba derfor de største bankene om å gi anslag over hva forskriftene hadde betydd for tapene i 1987. Resultatet av denne undersøkelsen ble oppsummert i Kredittilsynets foreløpige årsrapport for 1987 datert 13. april 1988, der det heter:

"Kredittilsynets nye forskrifter vedrørende vurdering av misligholdte engasjementer har hatt stor betydning for størrelsen av bokførte tap i 1987. Bankene har i forbindelse med årsoppgjøret gått grundigere gjennom sin utlånsportefølje enn tidligere, og grovt anslått 1/4 av de bokførte tap kan forklares med nye og bedre vurderingsrutiner."

Det synes nå alminnelig akseptert at tapsforskriftene har virket positivt når det gjelder å bedre kvaliteten på bankenes regnskaper. Informasjon om tap og svekket økonomisk stilling er blitt kjent på et tidligere tidspunkt og har gitt banker og myndigheter bedre grunnlag for å iverksette tiltak for å rette opp situasjonen.

6.2.3 Kredittilsynets rolle i forbindelse med adgangen til å bruke ansvarlig lånekapital som del av ansvarlig kapital

Det har vært reist kritikk mot at myndighetene ikke hindret den soliditetsmessige svekkelse av bankene som fant sted i 80-årene gjennom tillatelser til opptak av ansvarlig lånekapital. Den økning av ansvarlig kapital som den sterke utlånsveksten i 1980-årene gjorde nødvendig, ble i stor grad dekket ved ansvarlig lånekapital.

Forretningsbankene ble alt fra 1924 gjennom lov om aktiebanker underlagt krav om at egenkapitalen skulle stå i forhold til forvaltningskapitalen. En banks forpliktelse måtte ikke overstige ti ganger bankens egenkapital. Ved lovendringer i 1961 og 1972 ble dette kravet redusert, samtidig som beregningsgrunnlaget også ble endret i liberal retning. Kravet til egenkapital ble først redusert til 8 prosent, og så til 6,5 prosent. I begge tilfelle var det lagt vekt på at bankene faktisk hadde store problemer med å oppfylle kravene.

Forretningsbankene har siden 1924 hatt adgang til å oppta ansvarlig lånekapital for å oppfylle kapitalkravene. Interessen for ansvarlig lånekapital begynte å øke ved slutten av 70-årene, men det var først på 80 tallet i forbindelse med utlånsveksten at det fikk stor betydning. Dette hadde sammenheng med at bankdemokratiseringen vanskeliggjorde emisjoner av ny aksjekapital, men også med den internasjonale utvikling. Spørsmålet ble nøye diskutert på myndighets-siden og til tross for skepsis fant en ikke å kunne gå inn for å behandle norske banker strengere enn det som var vanlig internasjonalt.

I møte i Norges Bank juni 1981 med representanter fra Finansdepartementet, Norges Bank og Bankspeksjonen ble det foreslått å sette en grense på 30 prosent av egenkapitalen for opptak av ansvarlig lånekapital.

I brev 11. januar 1982 fra Bankspeksjonen til Finansdepartementet foreslås det at begrensingsregelen heves fra 30 prosent til 50 prosent. Dette skjedde på bakgrunn av at Bankspeksjonen da hadde skaffet seg kjennskap til reglene i enkelte andre land. Det ble blant annet vist til at grensen i Sverige var 100 prosent av egenkapitalen. På den annen side ble det vist til at den skjerping av kravene til ansvarlig kapital som var på gang i flere andre land, gjorde det mindre betenkelig ut fra konkurransehensyn å begrense adgangen for norske banker til å ta opp ansvarlig lånekapital.

Finansdepartementet fastsetter i brev 18. januar 1984 til Bankspeksjonen retningslinjer for bankenes opptak av ansvarlig lånekapital. Grensen fastsettes til 50 prosent av egenkapitalen og det tillates utenlandsopplåning uten noen krav med hensyn til fordeling mellom ansvarlig lån fra innlandet og utlandet. Det signaliseres at tillatelse til å ta opp ansvarlig lånekapital innenfor den fastsatte grense skal skje etter en konkret vurdering, men etter en liberal praksis. Finansdepartementet ber imidlertid Bankspeksjonen om å vurdere om den øvre grense bør reduseres til 40 prosent som en mer permanent løsning.

Bankspeksjonen tilrår i brev 13. juli 1984 at grensen på 50 prosent opprettholdes inntil videre.

Denne grensen ble noe senere også gjort gjeldende for kredittforetakene og finansieringsselskapene. Grensen ble ikke endret før de nye kapitaldekningsreglene trådte i kraft i mars 1991.

Bankspeksjonen var ikke delegert fullmakt til å ta avgjørelsen i spørsmål om opptak av ansvarlig lånekapital. Enkelt sakene ble avgjort av Finansdepartementet. Alle låneopptak som ble godkjent, var anbefalt både av Bankspeksjonen og Norges Bank.

Kredittilsynet har aldri vært spesielt liberal med hensyn til ansvarlig lånekapital. En kan her vise til forslag til generelle retningslinjer for god-

kjennelse av tidsbestemt og evigvarende lånekapital - brev til Finansdepartementet 31. juli 1987 og til Kredittilsynets brev i august 1990 til Norges Bank vedrørende bankenes låneadgang i Norges Bank, der Kredittilsynet tilrådte at ansvarlig lånekapital ikke skulle inngå i grunnlaget for låneadgangen. Begrunnelsen for dette var at ansvarlig lånekapital ikke er noe soliditetsmål, men bare har betydning i en avviklings-situasjon ved at den da står tilbake for annen gjeld. Det vises også til enkelttillatelser til banker om opptak av ansvarlig lånekapital, der Kredittilsynet satte vilkår om at lånekapitalen ikke skulle kunne gi grunnlag for økt eksponering mot enkeltkunder, jfr. finansinstitusjonsloven § 2-10. Dette kravet ble blant annet stilt overfor Sparebanken ABC.

7. HVA KUNNE KREDITILSYNET GJORT ANNERLEDES?

7.1 Generelt

I ettertid må det erkjennes at Kredittilsynet kunne opptrådt annerledes på enkelte områder. Denne erkjennelsen vil fremstå som en form for etterpåklokskap med begrenset verdi. Hovedspørsmålet er hva som kunne vært gjort annerledes med den informasjon som til enhver tid var tilgjengelig, hensyn tatt til tilgjengelige ressurser og andre myndigheters arbeidsoppgaver på finansmarkedet. Når det gjelder utviklingen av bankkrisen og Kredittilsynets forhold, kan det trekkes noen forsiktige hovedkonklusjoner.

- Grunnlaget for bankkrisen ble i betydelig grad lagt før etableringen av Kredittilsynet. Beslutninger om utlån i perioden 1984-1987 ble her bestemmende og førte til meget sterk vekst i utlånsvolumene og forvaltningskapitalen i bankene. Utlånsveksten i perioden 1983-87 var i intervallet 20-35 prosent årlig, med topp i årene 1985-86.

- Det har ikke vært Kredittilsynets oppgave å styre det samlede kredittvolum til enhver tid.

- Kredittilsynet har ført kontroll med lovkrav om soliditet og likviditet, og har gitt regnskapsregler og ført tilsyn med andre sider av enkeltinstitusjonenes virksomhet av betydning i soliditets-sammenheng.

- Ekspansjonen i bankene, særlig forretningsbankene, i 1980-årene skjedde med utgangspunkt i ansvarlig lånekapital. Det kunne vært en fordel om Kredittilsynet og i særlig grad forgjengeren Bankinspeksjonen i større grad hadde frarådt bruk av ansvarlig lånekapital. Det er tvilsomt om en slik restriktiv holdning ville fått gjennomslag, hensyn tatt til rollefordelingen og de andre aktørenes syn når det gjaldt spørsmål om ansvarlig lånekapital.

- Kredittilsynet var fra slutten av 1986 bekymret over svekket soliditet i banknæringen og fremmet tidlig i 1987 forslag om tiltak for å styrke

soliditeten. Fra og med børskrakket høsten 1987 ble soliditetstilsynet gitt meget høy prioritet. Årsrapporten for 1987 (juni 1988) gir således beskjed om konjunkturomslaget i banksektoren med vesentlig redusert inntjening, økende tap, underskuddsresultater og svekket soliditet.

- Krisen på finansmarkedet har i stor grad sammenheng med det realøkonomiske forløp i perioden. Ingen, heller ikke Kredittilsynet, har i tilstrekkelig grad forutsett denne svake økonomiske utvikling, særlig i 1990-91. En midlertidig forbedring av situasjonen ga i 1989 håp om omslag til det bedre og forstyrret vurderinger basert på utviklingen i 1987-88, men, som det fremgår av årsmeldingen for 1989, året 1989 sett under ett ble meget svakt.

- Det tok lang tid å etablere Kredittilsynet, få ansatt kredittsylsindirektør og nødvendig fagpersonell. Etableringen fant sted i den periode da grunnlaget for bankkrisen ble lagt. Det kan reises spørsmål om prioriteringen i oppstartingsfasen burde ha vært andre, med større vekt på banktilsyn og stedlig tilsyn.

- Sammensmeltningen av Bankinspeksjonen, herunder Verdipapirkontrollen, Forsikringsrådet og senere også revisortilsyn, inkassotilsyn med videre har som alle fusjoner representert en belastning på det løpende arbeid. Dels dreier det seg om en sammensmeltning av institusjoner med forskjellig kultur og faglig bakgrunn, dels fant denne fusjonsprosess i tid sammen med implementering av omfattende nye lovverk i finansiell sektor og utforming av en lang rekke forskrifter hvor Kredittilsynet var sentral.

- Kredittilsynet har fulgt opp de prioriteringer som ble fastlagt av overordnet myndighet.

- Kredittilsynet burde ha presset sterkere på for å få ytterligere ressurser etter hvert som krisen vokste frem. Budsjetttrammene tillot ikke at alle stillingshjemler kunne bsettes, og det var ikke mulig å føre en lønnspolitikk som i tilstrekkelig grad sikret et høyt kvalifisert fagpersonell.

7.2 De store bankene

Som det fremgår av punkt 4.4 "Hva ble gjort overfor enkelte institusjoner?" og 4.8 "De store bankene", har Kredittilsynet fra 1987 konsentrert en vesentlig og økende del av ressursene om de største og viktigste bankene. Kredittilsynet valgte i stor grad å se bort fra småbanker i inspeksjonsprogrammene, bortsett fra i de tilfelle hvor problemene var helt åpenbare og akutte. Det kan likevel nå konstateres at dette ikke var tilstrekkelig til å hindre krisen i storbankene.

Årsaken til de store tapene var sterk utlånsvekst på grunn av beslutninger om utlån i perioden 1984-87, kombinert med virkningen av den økonomiske tilstrammningen og utviklingen i samfunnsøkonomien. Det er lite trolig at ytterligere økning av inspeksjonsvirksomhet i perioden fra 1987 og utover ville kunne forhindret

denne utviklingen. I beste fall kunne en fått avdekket problemene noe tidligere, men dette er heller ikke sikkert. Tapsvurderingene gjøres ut i fra en forventning om kundenes økonomiske stilling og sikkerhetenes verdi. Når de økonomiske prognoser slår feil, får dette betydning for periodiseringen av tapene.

I Kredittilsynets års- og tertialoversikter ble det tidlig pekt på svekket inntjening, økende tap, svake driftsresultater og svekket soliditet i de fleste av de store forretnings- og sparebankene.

Konklusjonen når det gjelder Kredittilsynet og storbankene må derfor bli at disse var høyt prioritert i den aktuelle perioden, og at prioriteringen også i ettertid fremstår som riktig når en tar hensyn til de ressurser som faktisk var tilgjengelig for inspeksjonsvirksomhet. På grunnlag av inspeksjonene ble det rettet en rekke ulike anbefalinger og pålegg om tiltak til de store bankene. Det er i ettertid vanskelig å peke på ytterligere konkrete tiltak fra Kredittilsynets side i perioden fra 1987 som kunne ha påvirket utviklingen i disse bankene i nevneverdig grad. Dersom en hadde hatt mer ressurser burde disse vært benyttet til enda tettere oppfølging av de store bankene. En sterkere grad av oppfølging av anbefalinger og pålegg, ville først og fremst hatt den virkning at krisen i vedkommende bank ville ha inntrådt på et tidligere tidspunkt.

8. DOKUMENTASJON SOM VISER KREDIT- TILSYNETS VURDERINGER AV UTVIK- LINGEN PÅ FINANSMARKEDET 1986-91

1987

1. 14.1.87

Brev til Finansdepartementet med forslag om utvidet adgang til å bygge opp en bloc fond, med Finansdepartementets svar av 24. desember 1987.

Kredittilsynet pekte på tapsøkning i 1986, og nedgang i en bloc fond over en årrekke. Det vises også til bankenes store vekst i de siste årene og til at en forventet innstrammingspolitikk de kommende årene helt opplagt vil medføre økt tap på utlån.

2. Feb. 87

Brev til Finansdepartementet med oversikt over tap i 1985. Det informeres også om vesentlig økning i bankenes tapsavsetninger i 1986 i forhold til 1985.

Kredittilsynets årsmelding 1986 s. 18-20 gir samme bilde.

3. 31.7.87

Brev til Finansdepartementet vedrørende retningslinjene for opptak av ansvarlig lånekapital. Kredittilsynet foreslår her at bankene gis adgang til å ta opp såkalt evigvarende ansvarlig lånekapital på bestemte vilkår, og at vilkårene til låneavtalene for ordinær ansvarlig lånekapital innskjerpes.

4. 26.10.87

Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

5. 23.11.87

Analyse av bankenes regnskaper fra 1985 til ut annet tertial 1987. Analysen viser negativ utvikling for de store forretningsbankene. Rapporten styrebehandlet 8. desember 1987 med vedtak om oversendelse til Finansdepartementet.

6. 14.12.87

Rapport: Finansieringsselskaper - Utviklings-
trekk i 1986 og 1987. Svekket driftsresultat og store tap både i 1986 og 1987. Betydelig underdekning av ansvarlig kapital.

1988

7. 7.1.88

Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

Kredittilsynet understrekte her behovet for å sette i gang arbeidet med nye kapitaldekningsregler så snart som mulig. Finansieringsselskapenes underdekning av ansvarlig kapital ble drøftet.

8. 11.3.88

Rapport om bankenes økonomiske stilling.

Rapporten bygger på innhentede tall for 1987 og budsjettall for 1988 og på opplysninger fra møte med institusjonene.

Det konstateres at resultatene for 1987 er vesentlig dårligere enn tidligere år. Det vises til skjerpet konkurranse, sterk volumøkning i bankenes utlån, samt at bankene synes å være lite kritisk til vurdering av sikkerheter. Det stilles spørsmål ved bankenes kompetanse og erfaring i forbindelse med den økte satsningen på utenlandsaktiviteter og handel med nye instrumenter. Videre kommenteres tapssituasjonen, inntjeningen og ledelsekvaliteten i bankene.

Det vises til at bankene for 1988 budsjetterer med lav eller ingen utlånsvækst. Det stilles spørsmål ved hvordan bankene kan forbedre soliditeten når det økonomiske forutsetninger for en bedret inntjening ikke er tilstede.

Vises til at utlånstapene i 1988 også vil bli store, og at de fleste bankene regner med at tap på personkundesiden vil øke.

9. 16.3.88

Referat fra kontaktmøte med departementet.

10. Vår 88

Kredittilsynets årsmelding 1987 s. 20-24. Store tap i 1987, driftsunderskudd og betydelig reduksjon av reserver. Underskuddene størst i de store og mellomstore forretningsbanker (s. 22).

11. 13.4.88

Foreløpig rapport om bankene i 1987: Hovedintrykket svak inntjening og store tap.

Soliditeten i bankene betydelig svekket.

12. 18.4.88

1987 Et problemår for bankene: Tapsnivået så høyt at bankene ikke kan leve med det på sikt.

Det vises til at utviklingen i økonomien generelt og de siste års kraftige utlånseksponering tilsier at tapene vil kunne bli betydelige fremover.

13. 11.5.88

Referat fra kontaktmøte med departementet.

14. Juni 88

Soliditet, tillit og tilsyn, - Noen tanker om Kredittilsynets arbeidsoppgaver.

Notat fra Erling Selvig til styret.

15. Juni 88

Resultatrapport etter første tertial 1988. Behandlet av styret med vedtak om oversendelse til Finansdepartementet. Inntektssvikt og høyt tapsnivå. Fare for høyere tap i 1988 enn i 1987.

16. 4.7.88

Resultatrapport - de seks største finansieringsselskapene i Norge

17. 17.8.88

Referat fra kontaktmøte med departementet.

Kredittilsynet informerer blant annet om tiltak satt iverk overfor institusjoner med underdekning av ansvarlig kapital samt om tapsprognosene for 1988.

18. 16.9.88

Rapport om bankenes økonomiske situasjon. Tap og vurdering av tapsårsaker.

Hovedtyngden av tapene som bankene har fått i 1987 har sitt utspring i innvilgninger i 1984-86. Disse årene var preget av betydelig kreditt-eksponering. Rapporten påpeker svake saksbehandlerrutiner og uklare ansvarsforhold i bankene og at bankene synes å ha svak kompetanse til å vurdere næringslivsengasjementer. Svak intern kontroll og ensidig utlånseksponering trekkes også frem som tapsårsaker.

19. 16.9.88

Notat sendt Finansdepartementet v/statssekretæren om Sjøndal Sparebank og Sparebanken Nordfjords økonomiske stilling.

20. 7.10.88

Resultatrapport etter annet tertial 1988, med oversikt over enkeltbanker med urovekkende utvikling. Tapsanslagene opp ca. 50 prosent fra første tertial. Mulighet for driftsunderskudd også i 1988. Flere banker med små marginer når det gjelder overskudd av ansvarlig kapital.

21. 17.10.88

Rapport: Private kredittforetak - 1987 og første halvår 1988.

22. 19.10.88

Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet. Redegjørelse for resultatene annet tertial 1988.

23. 5.11.88

Resultatrapport: Finansieringsselskaper annet tertial 1988.

24. Nov. 88

Sparebankene i Nord I, jfr. St.meld. nr. 16 (1988-89) s. 12-14.

25. 5.12.88

Referat fra kontaktmøte med departementet.

1989

26. Jan 89

Kredittilsynets strategi for håndtering av krisebanker. Notat til styret hvor det blant annet vises til at krisene i de enkelte enheter har nær sammenheng med de generelle struktur- og dimensjoneringsproblemer i finansvesenet, og at kontraksjon og restrukturering er nødvendig såvel når det gjelder balansevolum og totalkostnader for systemet som helhet som for filial- og kontornett og personalforbruk.

27. 13.2.89

Foreløpig resultatrapport 1988 for bankene.

28. Feb. 89

Bestilling av utredning om årsakene til bankkrise fra SAF, NHH, jfr. Kredittilsynets årsmelding 1989 s. 7.

29. 31.3.89

Rapport: Private finansieringsselskaper - Økonomisk stilling pr. 31. desember 1988.

30. 26.4.89

Rapport: Private kredittforetak - Resultat-Nøkkeltall 1988.

31. Mai 89

Styresak: Årsakene til problemene i finanssektoren. Forberedelser av svar til Finansdepartementet. Notat av styremedlem Storvik. Bankenes soliditet er blitt betydelig svekket, blant annet som følge av store tap og tæring på skjulte reserver.

32. Mai 89

Oppfølgingsnotat av Erling Selvig etter styremøtet 9. mai 1989.

33. 2.6.89

Resultatrapport - Forretnings- og sparebanker første tertial 1989

34. 22.6.89

Rapport for private kredittforetak - Resultat-Nøkkeltall første tertial 1989.

35. 26.6.89

Rapport om private finansieringsselskaper - Økonomisk stilling pr. 30. april 1989.

36. Juni 89

Rapport etter første tertial 1989.

37. Juni 89

Brev til Finansdepartementet om forslag til økning av kapitaldekningskravene til kredittforetakene, jfr. Kredittilsynets årsmelding 1989, s. 33-34.

Begrunnelsen for forslaget bygget på følgende momenter:

a) Et økt krav til kapitaldekning på utlånsveksten allerede nå vil lette overgangen til de nye regler som skal gjelde for alle finansinstitusjoner.

b) Kredittforetakene har hatt en svært sterk ekspansjon de siste årene og usikkerheten om prisutviklingen på eiendomsmarkedet har økt tapsrisikoen også for dem.

c) Det er en sammenheng mellom prisingen av utlån og kapitaldekningskravets størrelse, og det er uheldig om kredittforetakene ekspanderer bare fordi rammevilkårene er gunstigere enn for konkurrentene. Hensynet til konkurranseelighet kan i så fall tilsi økt kapitaldekning i alle fall for utlånsøkningen

Etter negativ tilråding fra Norges Bank, jfr. NBs årsberetning for 1989 s. B17-18, ble forslaget ikke tatt til følge av departementet.

38. Juni 89

Kredittilsynets årsmelding 1988, s. 10, 12 og 27-37.

39. 5.7.89

Brev til Finansdepartementet vedlagt summarisk oversikt over finansinstitusjonenes økonomiske stilling pr. første tertial 1989.

40. 7.7.89

Forretningsbankenes store tap i 1987 og 1988. Brev til Finansdepartementet etter styrebehandling. Bred analyse av utviklingen i 1980-årene, med vurdering av utsiktene for 1989.

41. Okt. 89

Rapport: Finansinstitusjonenes resultat 2. tertial 1989. Styrebehandlet. Utsiktene for 1990 anses problematiske.

42. 18.10.88

Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

43. 21.11.89

Bankene i Nord II. St.meld. nr. 24 (1989-90) s. 20-23. Vedlegg 1: Rapport fra Kredittilsynet 21. november 1989

44. Des. 89

Styrebehandlet brev til Finansdepartementet om oppfølging av styrets vurdering okt. 89, med forslag om strakstiltak for å styrke en bloc fond og soliditeten. Finansdepartementets svarbrev 24. januar 1990.

1990

45. Feb. 90

Årsrapport for finansinstitusjoner. Foreløpige tall for 1989. Tapene forventes å bli betydelige også i 1990.

46. 12.3.90

Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

SAF/NHH-studien overgis til Finansdepartementet.

47. Mars 90

Stortingets finanskomite orienteres om SAF/NHH-studien.

48. Juni 90

Kredittilsynets årsmelding for 1989 s. 4-8 med oppsummering s. 5-6 og s. 16-26.

49. Juni 90

Rapport for første tertial 1990. Rapporten konkluderer med at bankenes utsikter til å styrke soliditeten i 1990 gjennomgående ser dystre ut.

50. 19.6.90

Referat fra kontaktmøte med departementet.

51. 14.6.90

Statusrapporter tilsyn - korte rapporter om den tilsynsmessige status for endel banker på Kredittilsynets watch-list.

52. Aug. 90

Brev til Norges Bank, blant annet om ansvarlig lånekapital.

53. 1.8.90

Notat fra underdir. Bjørn Walle - "Tap og sviktende internkontroll preger banker."

54. 10.9.90

Brev til Finansdept. - Utviklingen i de største forretningsbanker.

55. Okt. 90

Kredittmeldingen St.meld. nr. 14 (1990-91) med omtale av Kredittilsynets virksomhet i 1988-89, s. 18-21.

56. Sept. 90

Rapport 2. tertial 1990.

57. Okt. 90

Møte hos Finansministeren, Kredittilsynet peker på faren for likviditets- og soliditetskrise i en eller flere av de største bankene før utløpet av året. Fulgt opp notat nov. 90.

58. 21.11.90
Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

59. Des. 90
Brev m/vedlegg til Finansdepartementet 5. desember 1990: Banknæringens situasjon og Kredittilsynets strategi.

Vedlagt brevet til Finansdepartementet var styreformannens foredrag på Banktech i begynnelsen av november samt notater datert 5. og 11. november 1990 om Kredittilsynets tilsynsfilosofi og tilsynsstrategi.

Ot.prp. nr. 20 (1990-91) om lov om statens banksikringsfond kap. 2.

1991

60. Feb. 91
Årsrapport for finansinstitusjoner 1990. Foreløpige tall.

61. 6.3.91
Referat fra kontaktmøte med departementet.

62. April 91
Kredittilsynets årsmelding 90 s. 3-7 og 24-29.

63. 23.5.91
Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

64. Juni 91
Tertialrapport for finansinstitusjoner annet tertial. Foreløpige tall.

65. 8.10.91
Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

66. Okt. 91
Tertialrapport for finansinstitusjoner, annet tertial 1991. Foreløpige tall.

67. 16.10.91
En analyse av mulige scenarier i inntjening, tap og egenkapitalbehov på kort sikt for en gruppe banker.

68. 17.10.91
Brev til Finansdepartementet - CBKs resultat for tredje kvartal og kapitalbehov.

69. 23.10.91
Brev til Finansdepartementet - Utviklingen i bankvesenet/Kredittkassen.

70. 24.10.91
Brev til Finansdepartementet - Utviklingen i Fokus Bank

71. Nov. 91
Foredrag av Erling Selvig.

72. 4.11.91
Notat om bankliberalisering og bankkrisen sendt fra Kredittilsynet til Muntheutvalget.

73. 13.12.91
Brev til Bankkriseutvalget v/professor Preben Munthe bilagt en redegjørelse om Kredittilsynets virksomhet og arbeidsmåte.

1992

74. 27.1.92
Brev fra Kredittilsynets styreformann til professor Erling Steigum vedrørende Kredittilsynets arbeid i forbindelse med bankkrisen.

75. 24.1.92
24.2.92
13.4.92

Oversendelse av dokumentasjon til Muntheutvalget og Steigum-utvalget.

76. 3.3.92
Referat fra kontaktmøte med Finansdepartementet.

ORGANISASJONSPLAN FOR KREDITTILSYNET

