

Dokumenttype	Nou 1992:30	Dokumentdato	1992-08-31
Tittel	Bankkrisen		
Utvalgsnavn	utvalg for å vurdere omfanget av årsaker til krisen i banknæringen		
Utvalgsleder	Munthe, Preben		
Utgiver	Finans- og tolldepartementet		
Oppnevnt	1991-10-04	Sider	111
Kapittel	4 Oppsummering og konklusjoner 4.1 Innledning		

4. Oppsummering og konklusjoner

4.1. Innledning

Den bankkrisen som har utviklet seg i Norge i løpet av de siste fem årene, er en av de mest dramatiske økonomiske begivenheter siden annen verdenskrig. Når den slo så sterkt inn både hos myndigheter og allmennhet, skyldtes det blant annet at landet ikke hadde opplevd en bankkrise siden 1920-årene og at svingningene i økonomien hadde vært beskjedne helt siden begynnelsen av 1950-årene.

En annen årsak var at krisen i de første år syntes å være et særnorsk fenomen. Dette er ikke lenger tilfelle, og krisen var kanskje blitt oppfattet mindre dramatisk dersom den var kommet samtidig med eller etter krisen i Sverige og Finland. I dag er det klart at mange av industrilandene opplever bankkriser. I tillegg til våre naboland kan man nevne Storbritannia og Frankrike, USA og Canada, Australia og Japan.

I alle land har krisene noen trekk felles, men den norske har visse særtrekk. Vi skal først nevne fellestrekkene og senere behandle de norske særtrekkene. Blant de viktigste trekk som er felles er det grunn til å legge vekt på:

a. Krisens symptomer og umiddelbare årsaker

Krisen viste at en periode med kraftig utlånsvekst følges av svakere resultater i bankene, særlig i forretningsbankene på grunn av større tap på utlån, verdipapirer og egne eiendommer, og svekkede renteinntekter som følge av flere misligholdte engasjementer. Dette avspeiler redusert lønnsomhet i næringslivet, i en viss utstrekning også svekket betalingsmoral blant låntakerne. I Norge ble de beregnede tapene så store at flere bankers egenkapital ble spist opp.

b. Sammenhengen med konjunkturutviklingen

Den sterke oppgangen fra 1983 av var et fenomen som gjaldt alle industriland. Sett i forhold til tidligere konjunkturbevegelser var denne oppgangen både sterkere og av lengre varighet enn tidligere konjunkturoppganger. Forløpet i første halvpart av 1980-årene var preget av sterke inflasjonsforventninger og en ekspansiv kredittutvikling. Landene i OECD hadde en årlig vekst i bruttonasjonalprodukt i faste priser på mellom 2,5 og 4 prosent. Bankkrisen falt stort sett sammen i tid med omslaget fra oppgang til nedgang i den økonomiske aktivitet. I Norge kom omslaget i innenlands etterspørsel tre år tidligere enn i de fleste andre land.

c. Nedgang i privat sparing

Konjunkturoppgangen hadde ført til en vedvarende sterk økning i private inntekter. Det private konsum som gikk enda sterkere opp, ble i større grad kredittfinansiert slik at den private sparing viste vedvarende nedgang i storparten av 1980-årene. Husholdningenes finansielle stilling ble derfor svekket. Dette er vist for et utvalg land i figur 4.1. Sammen med sterk låneetterspørsel fra næringslivet førte dette til svært sterk økning i bankenes utlån.

d. Sammenbrudd i eiendomsmarkedet

Den sterke konjunkturoppgangen og kredittekspansjonen i 1980-årene førte til store investeringer i boliger og næringseiendommer og vedvarende oppgang i prisene på leiligheter og kontorer. Denne oppgangen la grunnlag for tilleggsopplåning. Med konjunkturomslaget ble denne oppgangen avbrutt av nedgang. Sammenbruddet i eiendomsmarkedet, som skjedde i svært mange industriland, førte til økonomiske problemer for mange bankkunder og reduserte sikkerheter for bankenes utlån. Dette betinget større avsetninger mot tap.

e. Sterkere internasjonalisering av finansmarkedene

I 1980-årene ble industrilandenenes finansmarkeder sterkere integrert. Dette skyldtes at de nasjonale valutareguleringer ble - eller var - avvirket og at store selskaper og finansinstitusjoner i sterkere grad opererte internasjonalt. Dette førte til en høyere grad av harmonisering av renteutviklingen og antakelig sterkere psykologiske konjunkturimpulser over landegrensene. Flere banketableringer i andre land og større bruk av valutainstrumenter knyttet landene tettere sammen i finansiell henseende. Utviklingen førte til at effektiviteten i de finansielle markeder ble bedre, men samtidig ble den nasjonale handlefrihet mindre.

f. Deregulering av kredittmarkedene

De strenge kredittreguleringene fra den første etterkrigstiden ble gradvis avvirket i alle industriland i de følgende tiår. Avviklingen skjedde ikke til samme tid og ikke i samme tempo. Ved inngangen til 1980-årene hadde en del land gjennomført dereguleringen. I Norge og enkelte andre land skjedde dette først etter at den internasjonale oppgangskonjunkturen var kommet i gang. Dereguleringen var en forutsetning for den sterke utlånsøkningen.

g. Større rentebyrde for bedrifter og husholdninger

I løpet av 1980-årene steg bedriftenes og husholdningenes opplåning. Byrden ved den økte gjeld ble forsterket av stigende rentesatser. I Norge steg husholdningenes rentekostnader som andel av den disponible inntekt fra 7,6 prosent i 1979 til 20,6 prosent i 1988. Etter dette er andelen sunket noe, foreløpig til 17,3 prosent i 1991, etter de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Nedgangen i inflasjonsrate i siste halvpart av 1980-årene førte i de fleste land til en markert stigning i realrenten. For bedriftene inntraff dette samtidig med at omsetningen i mange bransjer stagnerte eller gikk tilbake. Kombinasjonen av svakere omsetning, høyere finanskostnader og lavere verdier på eiendommer og andre aktiva førte til svekkede resultater og et meget stort antall konkurser. Husholdningenes økte byrder ved å betale renter og avdrag på gjeld har ført til svak vekst i det private konsum i de siste år. Husholdningene har lagt større vekt på å betale ned på gjelden. Den gjeld som var ønsket

av husholdningene da realrenten etter skatt var negativ, er det ikke lenger når de reelle rentekostnader er høye. I USA og enkelte andre land var 1980-årene karakterisert ved at en del betydelige bedrifter skiftet eiere, og at disse kjøpte opp store deler av aksjekapitalen og finansierte dette ved store låneopptak, leveraged buy outs.

Da bedriftene senere kom i krise, hadde de lite å stå imot med og eiere av bedriftenes svakt funderte obligasjoner (junk bonds) og banker som hadde ytt store lån, fikk store tap. Disse forhold har ikke spilt nevneverdig rolle i den norske bankkrisen.

Det samme gjelder den voldsomme ekspansjonen i kommandittselskaper. En stor del av disse var skattemessig motivert og prosjektene ble markedsført med stor intensitet av de forskjellige finansinstitusjonene. Prosjektene gjaldt særlig skipsfart og blant disse var det ikke så få som måtte innkalle mer kapital fra eierne enn det som ble forespeilet ved stiftelsen. I enkelte gikk også hele den innskutte kapital tapt. Dette førte til en del tap i bankene, men heller ikke dette spilte noen betydelig rolle i den norske bankkrisen.

Forløpet av den norske bankkrisen faller godt inn i det internasjonale mønster, men det er særtrekk:

- a. Lavrentepolitikken
- b. Svakere kapitalbase
- c. Nye regler for tapsavsetninger
- d. Mangel på effektivt banktilsyn

Disse spørsmålene skal behandles nedenfor. I tilknytning til omtalen av kredittpolitikken skal vi også drøfte utviklingen av konkurransen på kredittmarkedet og kredittvurderingen i finansinstitusjonene.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.2 Kredittpolitikken

4.2. Kredittpolitikken

Opphevelsen av tilleggsreservekravet fra 1. januar 1984 betegner det store skillet i kredittpolitikken. Da dette kravet var opphevet, var det skaffet grunnlag for en sterk utlånsøkning fra bankene. I løpet av 2 år steg veksten i bankutlånene fra ca 15 til nesten 35 prosent per år. En del av denne kreditten ville nok ha blitt formidlet gjennom andre kanaler, dersom bankene fortsatt hadde vært forhindret. En så sterk utlånsøkning kunne naturligvis ikke finne sted uten betydelig prisstigning. I ettertid er det ikke vanskelig å konstatere at det hadde vært ønskelig om veksten hadde vært lavere. Når myndighetene ikke holdt igjen eller ikke klarte å holde igjen, skyldtes det først og fremst at de ikke ønsket å endre endre skattereglene og oppgi lavrentepolitikken. Høyere rente ville ha dempet låneetterspørselen. Spørsmålet er hvor meget høyere renten måtte ha vært. For å stille saken i perspektiv kan det nevnes at den samme realrente etter skatt som vi har i Norge i dag (på vel 7 prosent), ville ha svart til en nominell rente på nesten 30 prosent i 1986. Det høye tallet skyldes at prisstigningen var høyere, men den viktigste forskjellen var at den vanlige låntaker hadde en langt større fordel av rentefradraget i skattepliktig inntekt i 1986. Erfaringene fra Sverige tyder på at mulighetene for en tilstrekkelig sterk rentestigning var begrensede. De svenske myndigheter hadde ikke som de norske et

ønske om å føre lavrentepolitikk. Renten var sluppet fri. Likevel opplevde landet en markert utlånseksplasjon og etterfølgende bankkrise. Det samme var tilfelle i Storbritannia. Alt i alt er det rimelig å anta at en norsk rentestigning ville ha dempet utlånseksplasjonen, men neppe helt forhindret den. Eksplasjonen ville ha blitt dempet enda mer av en skatteskjerpning av det omfang vi fikk i de etterfølgende år.

Den annen mulighet var å ikke gjennomføre dereguleringen. Utvalget mener at dette ikke ville ha vært noen farbar vei. Erfaringene med den strenge mengdemessige regulering av kredittmarkedet viste at systemet ikke fungerte etter hensikten og at det slett ikke hadde de virkninger som var ønsket den gang det kom til. Systemet hadde overlevd seg selv blant annet fordi det var ressursødende idet det drev frem et parallellmarked og fordi det ikke sikret at de mest lønnsomme investeringer fikk de tilgjengelige finansieringsmidler. Dessuten hadde reguleringssystemet uheldige virkninger både for myndighetene og for bankene. For myndighetene var det en kilde til stadig frustrasjon at enhver kredittregulering førte til tilpasninger i markedet slik at reguleringene ofte fikk en annen virkning enn den som var påtenkt. Ved å regulere en type institusjoner - f.eks. banker - søkte kreditten seg over til en annen type institusjoner, f.eks. finansieringsselskaper. Ved å pålegge sterkere reservekrav på banker i Sør-Norge enn i Nord-Norge opplevde myndighetene at de nordnorske banker raskt økte sine utlån til kunder i Sør-Norge. Når finansinstitusjonenes balanser skulle kontrolleres ved visse kontroll-datoer, skjedde det store tilpasninger nettopp omkring disse datoer. Balansen kunne bli presset ned akkurat på datoen, men spratt opp igjen til "normal størrelse" kort etter. Ikke alle slike tilpasninger var uønsket fra myndighetenes side. Det klareste eksempel på en meget vesentlig omlegging kom allerede i begynnelsen av 1970-årene. Forretningsbankene pekte da på at de ikke kunne konkurrere på like vilkår med utenlandske banker om utlån i valuta til rederier og større bedrifter, fordi de norske reguleringene medførte at bankene måtte holde reserver også for slike lån. Tilsvarende belastning hadde ikke utenlandske banker. Myndighetene fant at de ikke kunne etterkomme bankenes ønske om å frita valuta-engasjementer for reservekrav, og var fullt innforstått med at bankene etablerte egne kontorer i utlandet for å ta hånd om slike engasjementer. Etter dette fikk de store forretningsbanker, herunder Fellesbanken som var eid av sparebankene, konsesjon til utenlandsetablering og de opprettet sine datterbanker i Luxembourg. Reguleringene ble opphevet i 1978, men bankene forble i Luxembourg. Tilpasningene til myndighetenes reguleringer var til tider en belastning for finansinstitusjonene. En ting var at stadige omlegginger la beslag på ledelsens tid og oppfinnsomhet og medførte direkte kostnader. En annen side var at tilpasningene undergrov den allminnelige ettermoral. Selv om finansinstitusjonene fulgte lovens bokstav og holdt seg på den riktige siden, var det klart at mange av tilpasningene motvirket reguleringenes hensikt. Dette var også ledelsen i finansinstitusjonene klar over. I forbindelse med avlastningsforretningene hendte det også at bankene foretok disse på en slik måte at myndighetene mente at det var en overtredelse. Våren 1986, da det igjen var innført tilleggsreservekrav, ønsket flere banker å slanke balansen for de høye kostnader som kravet innebar. Med finansieringsselskaper og andre finansmeglere som mellommenn ble utlån overført til andre banker og finansieringsselskaper, men her ble de ikke ført korrekt. De ble postert som

lån til banker, som ikke gikk inn i beregningsgrunnlaget for tilleggsreservekravet, mens de skulle være tatt med i utlån til andre. Norges Bank fant at ansvaret for denne feilposteringen lå på de banker som hadde fått utlån utplassert, og disse bankene ble pålagt etterberegningssrenter som svarte til det de hadde spart i kostnader ved å unngå tilleggsreservekravet.¹ I flere tilfelle dreide det seg om betydelige beløp; i ett tilfelle endog om et meget betydelig beløp. Mellom de berørte banker og finansmeglerne oppstod det en diskusjon om hvem som hadde ansvaret. "Dette førte til betydelige spenninger innen finansvesenet og endel harde oppgjør på kammeret institusjonene imellom. De impliserte gikk ut av året med gremmelse over det som var skjedd", skriver en som stod begivenhetene nær.

footnote:1 Se Norges Banks kvartalsskrift Penger og Kreditt, 1987/2.

2 Axel Dammann: Fra penger og kreditt til gjeld og fallitt.

En del av 1980-årenes historie. Oslo 1991, s. 20.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.3 Bankkonkurransen og kredittvurdering

4.3. Bankkonkurransen og kredittvurdering

Dereguleringen av kredittmarkedet var en forutsetning for den sterke veksten i bankenes utlån. En tilsvarende utlånseksplasjon fant sted i andre land etter dereguleringstiltak; det oppsamlede kredittbehov kunne plutselig tilgodeses. Det ser ut til å være et generelt trekk ved denne type omlegging av politikk, men det blir spesielt sterkt under en høykonjunktur.

Den plutselige mulighet for sterk utlånsøkning innebar at bankene drev en aggressiv markedsføring og at kampen om lånekundene ble intensivert. Dette skjedde i et marked der låneetterspørselen var stor. Personer og bedrifter som under det tidligere rasjoneringsystem ikke hadde fått sine låneønsker oppfylt, kunne nå få en mer imøtekommende behandling i bankene. Dessuten hadde finansieringsselskapene tidligere tatt en del av bankenes marked, som bankene nå ønsket å ta tilbake. Dette gjaldt særlig leasing og personlån. Finansieringsselskapene som hadde vært en sterk konkurrent til bankene mens disse var regulert, opplevde nu en sterkere konkurranse fra bankene både for utlån og innlån. I 1986 og de etterfølgende år forklarer selskapene sine dårlige resultater blant annet med dyrere innlån som følge av sterkere konkurranse fra bankene.

Under den sterke utlånsveksten ble kredittvurderingen i bankene slappere. Dette skyldtes flere forhold. I det stramme arbeidsmarkedet var det vanskelig å rekruttere erfarne bankfunksjonærer. Bankene ansatte derfor unge medarbeidere, som ofte hadde økonomisk-administrativ utdanning, men liten erfaring fra kredittvurdering. Dette var særlig markert i nye banker og nye bankkontorer. For disse nye medarbeiderne var tanken om et alvorlig økonomisk tilbakeslag meget fjern, ofte like fjern som for lånekunden. På bakgrunn av flere tiår med svært små tap hadde bankene antakelig også nedprioritert kredittvurderingen og gradvis lagt større vekt på vekst og umiddelbar inntjening fra gebyrer og provisjoner. Etter at bankkrisen inntrådte

skriver så godt som alle banker og finansieringsselskaper i sine årsberetninger at ledelsen har truffet tiltak for å skjerpe lånerutinene. Dette er en tydelig innrømmelse av at forholdene var glidd ut. Lengst i denne erkjennelse går antakelig Storebrands finansieringsselskap, Custos Finans Øst, i sin årsberetning for 1988. Etter å ha slått fast at året ble meget svakt som følge av store tap og tapsavsetninger heter det:

Det har også i løpet av året vært en omfattende gjennomgang av løpende engasjementer med derpå følgende høye avsetninger til tap. En av årsakene til de økte tapsavsetningene har vært at verdien av de finansierte gjenstander har falt betydelig. Det er foretatt betydelige tapsavsetninger både på næringslivsengasjementer og privatkunder. Selv om mye av tapene må henføres til en svekket betalingsevne hos flere av våre kunder, har selskapet måttet konstatere at hovedårsaken til tapssituasjonen har vært for svakt kredittvurderingsarbeide. Dette kan særlig henføres til saker innvilget i en periode hvor finansmarkedet var overopphetet. Selskapet har tatt konsekvensen av dette og innført strengere rutiner for kredittgivning, samtidig som det fokuseres sterkt på kvalitetsforbedring i saksbehandlingen.

Flere banker og finansieringsselskaper konstaterte at tapene var særlig store i nye kontorer. I Den norske Creditbanks årsberetning for 1988 heter det:

En stor andel av tapene på utlån og garantier kan henføres til lån gitt i årene 1984-87 og spesielt til kontorer som ble opprettet i denne perioden.

Tilsvarende forhold gjelder i de andre store bankene. Dette tyder på at kredittvurderingen var særlig svak i de nye kontorene. Dette er også en internasjonal erfaring og har sine naturlige forklaringer. Når en bank etablerer et nytt kontor må den søke å skaffe seg et kundegrnlag som kan sikre kontoret lønnsomhet. Bedriftskunder som før banken ble representert på stedet, hadde sine låneforhold direkte med hovedkontoret eller andre kontorer, kan overføres til det nye kontoret. Men forøvrig må det nye kontoret verve kunder i det åpne marked. Det er særlig lett å få kunder som er misfornøyde med de eksisterende banker, blant annet fordi de har fått mindre lån eller dårligere vilkår enn de har ønsket. Engasjementer med slike kunder er ofte meget risikable. Det er grunn til å tro at de nye kontorer etter dereguleringen fikk et betydelig innslag av slike kunder. Dette kan igjen føres tilbake til optimistisk kredittvurdering og et press fra bankens ledelse om at det nye kontor raskt måtte vise lønnsomhet. Da de faste kostnader er relativt store, må kontoret raskt opparbeide et betydelig utlånsvolum. Det finnes eksempler på nye bankkontorer som økte sine utlån meget raskt og hvor etableringen av sikkerheter for utlånene var mangelfull. Når disse engasjementer etter få år bragte banken tap, kan ansvaret lett føres tilbake til "bad banking". Enda et moment er bruken av etableringsgebyr. Så lenge inntektene av disse ikke ble periodisert, virket de som et ekstra insitament til å øke utlånene. Det skapte store inntekter i det året da utlånene ble innvilget. Den utviklingen som er beskrevet her, var særlig sterk i byer som ventet å få nytte godt av oljeaktivitet. I Kristiansund og andre byer som ventet å bli oljebaser, var det klondykepregede forhold som også nyetablerte banker bidro til, og som de senere måtte betale dyrt for. Årsakene til de store tapene i bankene kan nok til dels føres tilbake til dårlig kredittvurdering i bankene. På den annen side er det klart at de store tapene etter 1987 var sterkt påvirket av det

markante omslaget i den innenlandske etterspørselen og av den sterke økningen i reelle lånekostnader. Mens etterspørselen i fastlandsøkonomien i årene 1984-86 steg med i alt 17 prosent regnet i faste priser, falt den i de tre neste årene med 10 prosent. Realrenten etter skatt for en gjennomsnittlig personlig låntaker steg fra vel 1 prosent i 1986 til noe over 4 prosent i 1989/90.

Den sterke nedgangen i innenlandsk etterspørsel måtte naturligvis føre til redusert omsetning og svakere lønnsomhet for bedrifter i mange bransjer. Sammenbruddet i eiendomsmarkedet reduserte sikkerhetene for mange bankutlån. Endelig betydde den vedvarende oppgang i avkastningskravet til næringinvesteringer siden tidlig på 1980-tallet at bedriftene fikk stadig større finanskostnader. Disse tre faktorene tilsammen betydde at bankenes kunder ble utsatt for brattere motbakker enn de noensinne tidligere i etterkrigstiden hadde opplevd. Selv uten den sterke etablering av nye bankkontorer fra tidlig i 1980-årene ville norsk bankvesen ha vist store tap etter 1987.

Den skjerpede konkurransen på det norske kredittmarkedet etter dereguleringen har sine klare internasjonale paralleller. Det amerikanske bankierfirmaet Salomon Brothers utgav i oktober 1991 en studie over forretningsbankenes tilstand og utvikling i de senere år. (Bank Asset Quality: A Global Profile). På grunnlag av opplysninger fra blant annet USA, Canada, Storbritannia, Frankrike, Spania, Tyskland, Sveits, Japan, Australia, Hong Kong og de skandinaviske land trakk studien frem fellestrekk og forskjeller mellom landene. I mange av landene hadde utlånene økt meget sterkt under høykonjunkturen i 1980-årene og kvaliteten i bankenes utlånsporteføljer var blitt dårligere. Studien mener at det er en klar sammenheng mellom de to fenomener.

Forfatterne ble slått av

the admission by many bank managements that many of the most grievous wounds have been self-inflicted in the form of weak control systems, lack of credit training and the unexpected emergence of potentially dangerous loan concentrations. Deregulation has also proved to be an unexpected source of problems: In retrospect, banks paid too little attention to the negative aspects of exploiting new market opportunities. Management culture has also played a role in the form of widely different attitudes toward assuming risk. Ownership - particularly the presence of performance-minded institutional investors - has also influenced management attitudes toward risk, while regulators, with few exceptions, have rarely played a proactive role in deflecting asset problems. Finally, the culture of the clients themselves, usually in the form of willingness to assume debt burdens, must also be factored into the equation. (s. 1)

Studien fremhever at den beste måten å avdekke synkende kvalitet i utlånsporteføljen på er å se på veksten i utlånene i årene forut. Så godt som alle problemengasjementer kunne føres tilbake til tidligere perioder da vekstratene hadde vært over 20 prosent om året. Så sterk vekst var nesten en sikker garanti for at bankene ville få problemer. Studien finner også at det ikke var de banker som hadde de mest sofistikerte analyseopplegg, som hadde klart seg best. Det var de små banker som hadde levd etter prinsippet om å kjenne sine kunder som unngikk de store tap. Studien finner at de tyske og sveitsiske banker har klart seg vesentlig bedre enn andre

lands og dette fører de tilbake til (a) forholdet mellom bank og kunde og (b) forholdet mellom bankene/finansinstitusjonene.

I Tyskland er det tradisjon for et meget intimt samarbeidsforhold mellom bank og kunde. Dette får blant annet sitt uttrykk i at bedriftene i større utstrekning holder seg til n bank og at en representant for banken sitter i bedriftens styrende organer. På den måten dannes det interessesfærer omkring de store forretningsbanker; så godt som alle de store

industrikonserner "sogner til" en bestemt forretningsbank.

Da kulturen i de tyske forretningsbanker er preget av forsiktighet og konservatisme, kommer dette også til å prege industribedriftenes opplåning. Bankene virker som en bremse på bedriftenes gjeldssetting.

Konkurransforholdet mellom bankene har i Tyskland og

Sveits i større grad enn i andre

land vært preget av stabilitet. Det har vært en stor grad av

forståelse mellom bankene om "proper adferd".

Forholdet, som kan grense til kartellforståelse, forhindret utbrudd av "ødeleggende konkurranse".

Bankene er mindre innstilt på å akseptere små marginer og tynn informasjon for å vinne kunder.

Et karakteristisk trekk ved utviklingen i 1980-årene var at bankene og det øvrige næringsliv ble gjenstand for

stadig større oppmerksomhet fra massemedias side og ble meget

bevisste om betydningen av å ha en "god profil". Aviser, økonomiske

tidsskrifter, tv og radio vurderte det åpenbart slik

at dette var "godt stoff", særlig hvis det kunne fokuseres på dramatiske

begivenheter og på personer. Ledelsen i bankene ble også klar over

at en god posisjon overfor offentligheten hadde stor betydning

for medarbeidernes tilfredshet med sin arbeidssituasjon og

dermed for deres motivasjon og prestasjoner. Det gjaldt om å skape

en "vinnerkultur".

Bankene på sin side bidro til denne utvikling. De mente at det var

viktig å skaffe seg en god profil i allmennhetens og

myndighetenes øyne. De la derfor stadig større vekt på av sin

virksomhet og tallet på informasjonsmedarbeidere økte påtakelig.

På denne måten forsøkte bankene å "plante"

nyheter og historier som var flatterende og undertrykke dårlige nyheter og

uheldige beslutninger.

Denne utviklingen gav avgjørelsene i bankene en ny dimensjon. I tillegg til de

økonomiske virkninger kom ledelsen i stadig større grad til å legge vekt

på hvordan beslutningen ville bli oppfattet i massemedia

og hvordan den best skulle presenteres. Det kan ikke utelukkes at

PR-virkningen har vært en medvirkende årsak til enkelte bankers ønske

om sterk ekspansjon i 1980-årene,

idet bankene mente at vekst i seg selv ble oppfattet "positivt".

Videre var ledelsen i flere banker tilbøyelige til

å holde tilbake tiltak som kunne oppfattes som negative. Dette kan

bidra til å forklare at tapsavsetningene i noen banker kom sent.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.4 Bankenes soliditet

4.4. Bankenes soliditet

Som vi har redegjort for ble kravene til bankenes egenkapital i snever forstand -aksjekapital pluss fonds - satt ned i 1972.

Reduksjonen i egenkapitalkravet fra 8 til 6,5 prosent betydde i virkelighetene en reduksjon på 25 prosent, da beregningsgrunnlaget samtidig ble forandret. Med den samme egenkapital kunne altså en bank "bære" en forvaltningskapital som var 33 prosent større enn tidligere. Dette la grunnlaget for en betydelig utlånsøkning. Enda viktigere ble tillatelsen til å regne inn ansvarlig lånekapital som egenkapital. Ansvarlig lånekapital med bestemt forfall kunne regnes med inntil 50 prosent av aksjekapitalen og evigvarende med opp til 100 prosent. Dette økte bankenes utlånskapasitet i samme takt. Sammen med relativt hyppige aksjeemisjoner la opptaket av ansvarlig lånekapital grunnlaget for den sterke utlånsveksten.

Myndighetene godkjente låneopptakene og var slett ikke motstandere av denne utvikling.

I stortingsmelding nr. 99 (1973-74) om bankdemokratiseringen stilte regjeringen seg positiv til ansvarlig lånekapital som alternativ til aksjekapital. Som ledd i lavrentepolitikken var myndighetene også ofte interessert i at bankenes aksjeemisjoner ikke skulle bli for store og komme for tett, fordi dette kunne presse renten. Det er tvilsomt om bankene hadde kunnet gjennomføre den sterke utlånsveksten i 1980-årene hvis de bare hadde kunnet bygge opp sin egenkapital ved fondsopplegg og nye emisjoner. Den ansvarlige lånekapital var en del-forutsetning for utlånsekspløsjonen.

Når myndighetene aksepterte så store låneopptak skyldtes det blant annet at en tilsvarende utvikling foregikk i andre lands bankvesen.

Myndighetene mente at det var vanskelig å være strengere enn det myndighetene i andre land var. I virkeligheten ble de norske regler mer lempelige enn det BIS-reglene foreskrev og enn det som ble praktisert i f.eks. Danmark. Senere ble det klart at låneopptakene forringet bankenes soliditet, fordi lånekapital ikke var egentlig egenkapital. Hvis bankene skulle bevare sin troverdighet i internasjonale kapitalmarkeder, måtte lånene betjenes.

Et annet forhold var at avsetningen til en bloc fond ikke holdt tritt med veksten i utlånene.

Ved utgangen av 1986 utgjorde forretningsbankenes en bloc fond 3,3 prosent av utlånene og var derfor et stykke unna det maksimale nivå de kunne ha, nemlig 5 prosent.

Bankdemokratiseringsutvalget drøftet i sin innstilling (NOU 1976:52, del VII) bankenes

ansvarlige kapital i forhold til bankenes risikoeksponering.

De skilte mellom tre kilder til tap: 1. uforsiktig forretningsførsel av den enkelte bank, 2. lokale eller bransjemessige kriser og 3. generell lavkonjunktur. Utvalget kom til at en banks egne reserver neppe kunne bli så store at de kunne dekke mer enn tap som følge av den første årsak. Når det gjelder de to andre årsaker hevdet utvalget:

Ut fra en skjønsmessig vurdering av forholdene regner (...) utvalget med at tapene for nærings- og distriktmessig

spesialiserte banker lett vil kunne komme opp i en større andel av utlånene enn de egenkapitalkrav som det er realistisk å regne med, om en krisesituasjon vil utvikle seg fritt.

Det er imidlertid i dag liten grunn til å tro at bankene vil bli stående alene med problemene i lokale miljøer eller spesielle næringer om disse får noe omfang

Myndighetene vil måtte tre inn, enten gjennom direkte støtte til næringsvirksomheten eller ved støtte til bankene.

Det er også den mulighet at andre og sterkere banker vil kunne tre inn. Når det gjelder den tredje årsaken til tap for banker, en

omfattende konjunkturedgang, er det banksystemet som helhet som vil bli rammet. Det er grunn til å regne med at en slik konjunkturedgang, om den fikk utvikle seg fritt, ville kunne føre til omfattende tap for et stort antall banker. Egenkapitalkrav av den størrelsesorden som er aktuell, vil neppe være tilstrekkelig til å sikre opprettholdelse av virksomheten. På den andre siden skulle det i dag være klart at ansvaret for å bekjempe en konjunkturedgang i første rekke ligger hos de offentlige myndigheter. Selv om det kan være vanskelig å hindre de primære utslag av nedgangen, vil det kunne hindres at den slår ut i og forsterkes gjennom en alminnelig bankkrise. (s.155-6).

Dette utvalg mener at bankdemokratiseringsutvalget stilte for små krav til bankenes reserver.

En forretningsbank og en sparebank bør kunne klare både en lokal krise og en konjunkturedgang uten å få offentlig støtte.

Det er først virkelige finansielle jordskjelv som burde betinge en slik ekstraordinær kapitaltilførsel.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.5 Tapsforskriftene

4.5. Tapsforskriftene

Det er grunn til å tro at bankkrisen ble dramatisert av den måten Kredittilsynets tapsforskrifter av 1986/87 ble gjennomført på i bankene. Det kan med god rett hevdes at de nye forskrifter ikke skjerpet kravene til bankenes tapsavsetninger, men at de tydeliggjorde hva som lå i den alminnelige regnskapslovgivningens krav om ansettelsen av fordringers verdi. På den annen side er det klart at mange banker på denne tiden ikke etterlevde dette kravet særlig rigorøst. De hadde en tendens til å vente med å regnskapsføre tap inntil de var konstatert og å nedskrive mindre enn de burde, fordi de antok at en bloc-avsetningen var tilstrekkelig. I Kreditkassens årsrapport for 1987 heter det:

Tapene er beregnet i henhold til Kredittilsynets nye forskrifter (pr. 10.12.87) for regnskapsmessig behandling av misligholdte engasjementer. Disse forskrifter medfører bl.a. at tap bokføres på tidligere tidspunkt enn etter gammel praksis.

Etter at de nye forskriftene var kommet i 1986/87, følte ikke minst bankrevisorene det som sin oppgave å få bankene til å gjennomføre tapsavsetninger etter forskriftene. Innad i bankene skjedde det derfor et regimeskifte. Dette kom på toppen av en økning i de faktiske, konstaterte tap og virket derfor som en fremrykning av tapsutviklingen. Ikke minst på denne bakgrunn er det av interesse å se hvordan de nye tapsforskriftene kom til. Etter de opplysninger utvalget har fått ble forskriftene utarbeidet av en gruppe bankrevisorer.

Gjennom nærmere 30 år hadde de tilsatte revisjonssjefer i de 10 største forretningsbanker og etterhvert også i endel av de største sparebanker hatt et regelmessig faglig samarbeid i "revisjonssjefkretsen".

I denne krets tok i 1982 revisjonssjefen i en bank som sto svakt, opp spørsmålet om tapsavsetningene i bankene var tilstrekkelige. Han hadde selv problemer med sin ledelse med å få gjennomslag for større, mer realistiske tapsavsetninger. Kretsen etterkom anmodningen om å gå nærmere inn på

spørsmålene og nedsatte en arbeidsgruppe for å studere spørsmålet. Gruppen fremla året etter forslag til regelverk. Dette var med vilje gjort så "firkantet" som mulig, for å forhindre en forskjellig praktisering i de enkelte banker og dermed en "konkurrans-forvridning" mellom bankene. Utkastet ble drøftet på kretsens årsmøte i Trondheim 1983. Medlemmene var enige i utkastet til retningslinjer, men innså at forslaget inneholdt meget nytt og kontroversielt. Det var derfor et spørsmål om reglene ville få gjennomslag i bankene. Årsmøtet besluttet derfor at utkastet ikke skulle fremsettes overfor medlemsbankene med tilrådning om at reglene skulle tas i bruk. Medlemmene var redd for at dette kunne skape strid i enkelte banker, fordi den formelle hjemmel for retningslinjene var uklar.

I samsvar med vanlig praksis var også representanter for Bankinspeksjonen til stede ved årsmøtet. Disse var derfor vel fortrolige med utkastet til retningslinjer og med diskusjonen mellom revisjonssjefene. Da tapsutviklingen noen år senere ble mer dramatisk, fant Kredittilsynet at tapsreglene burde innskjerpes. De fant da frem arbeidsgruppens utkast og gjorde dette - ord for ord - til Kredittilsynets tapsforskrifter. Disse var altså utarbeidet av ledende bankrevisorer.

Det er grunn til å merke seg at bankrevisorene nok mente at det var et visst behov for nye, klarere regler, men at dette behovet ikke kunne oppveie ulempen ved det ubehag revisjonssjefene kunne oppleve ved å reise kravet på egen arbeidsplass. Et regelsett som var utarbeidet av revisorene selv ville ikke nødvendigvis ha gjennomslagskraft overfor bankledelsene, fordi det ikke kunne godtgjøres at et slikt regelsett var en sikker tolkning av kravet om god regnskapsskikk.

På den annen side er det klart at Bankinspeksjonen/Kredittilsynet ikke behøvde å legge den samme vekt på tradisjonelle beviskrav som revisorene. Tilsynsmyndighetene sto friere i å innføre forskriftene. Når de ikke gjorde dette allerede i 1983, må grunnen ha vært at de fant tingenes tilstand tilfredsstillende. I ettertid kan det være grunn til å beklage denne avgjørelsen. Hvis tapsforskriftene var kommet i 1984 i stedet for i 1986, hadde myndighetene, ledelsen i bankene og revisorene kunnet diskutere virkningen av forskriftene i en tid med mer moderate tap. Til dette kommer at de større tapsavsetningene ville ha svekket bankenes regnskapsresultater på et tidligere tidspunkt. Forskriftene ville antakelig også ha endret bankenes holdning i midten av 1980-årene.

Selv med de nye reglene er det grunnlag for betydelig skjønn fra bankledelsens side når det gjelder tapsavsetninger. Dette gjelder blant annet den verdi som eiendommer skal føres opp med. Markedsverdien på en eiendom avspeiler hva kjøpere er villige til å betale for eiendommen.

I deres vurdering ligger det overveielser både om situasjonen i kjøpsøyeblikket og om den sannsynlige fremtidige utvikling av eiendomsprisen. I normale tilfelle vil markedsverdien derfor ikke være en ren "øyeblikkspris". Men det forekommer situasjoner da et marked er tørket inn; ingen kjøpere finnes. Reglene er da ikke slik å forstå at eiendommer straks skal skrives meget langt ned. Dersom en bank mener at det er stor sannsynlighet for at eiendommen i løpet av 2-3 år vil komme noe opp i verdi, kan det være rimelig å ta hensyn til dette. Det har vært pekt på den buffer som i dag ligger i avsetningene til fremtidige, forventede tap i flere banker langt overstiger de en bloc fond som selv de solideste banker hadde før bankkrisen. I den forbindelse må det imidlertid minnes om at

bankene under de tidligere gode år på langt nær hadde så store misligholdte lån, som de har hatt i de senere år. Det har vært reist spørsmål om de nye tapsforskriftene burde ha vært innført og praktisert av bankene. Det har vært hevdet at forskriftene har forverret tapskrisen og gjort det nødvendig med et større engasjement fra statens side enn det som ellers hadde vært tilfelle. Denne problemstillingen må nyanseres. Et første spørsmål er om de nye tapsforskriftene gir uttrykk for det som må anses som en bedriftsøkonomisk og regnskapsmessig "riktig" føring av tap og tapspotensiale i bankenes utlånsmasse. Utvalget har fra en slik innfallsvinkel ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot tapsforskriftene og praktiseringen av disse. En helt annen problemstilling er om innholdet av tapsforskriftene, og eventuelt bankenes praktisering av disse, kunne vært brukt som et virkemiddel til å avdempe bankkrisen. Ved å stille mindre strenge krav til bankenes tapsavsetninger ville tapene i utlånsmassen ikke blitt så synliggjort i bankenes regnskaper, og det ville dermed vært lettere for bankene å tilfredsstille de formelle kapitaldekningskravene. Utvalget er kjent med at tilsynsmyndighetene i flere land, men særlig i USA, stod overfor det samme problem når det gjaldt de store engasjementer i Latin-Amerika og andre utviklingsland. Verdien av disse utlån sank raskt og en verdsetting i bankenes balanser etter reelle verdier, ville ha avdekket solvensproblemer i mange større banker. Under disse forhold aksepterte tilsynsmyndighetene at forskriftene ikke ble etterlevet fullt ut. Når myndighetene og bankledelsene tillot at bankene opererte med høyere verdier enn de reelle i sine balanser, skyldtes det at alternativet kunne utløse en større finansiell krise. Det samme spørsmål har vært fremme i debatten og i Sverige. I en analyse av den svenske bankkrisen blir det hevdet at summen av misligholdte lån og lån som bankene har gitt temporær lettelse i rentebetalingene på, tilsammen 65 milliarder kroner, i bankenes bøker antakelig er ført opp med 15-20 milliarder for høye verdier:

Men finansinspektionen har alltså bestemt at en så hard redovisning inte skall tillmpas.
 Analogin med vrlsbankernas fordringar på Latinamerika i brjan av 80-talet r uppenbar. Hade myndigheterna då bestmt att alla befarade kreditfruster skulle drabba bankerna det år bankerna frstod att loppet var krt, så hade nstan alla vrldens storbanker gått i konkurs. Bankerna fick rtt att portionera ur frlusterna under resten av 80-talet och kvitta bort "engångsfrlusten" mot efterfljande års rrelsesvinster.
 Något liknande sker alltså nu med de svenska bankernas "svarta hål". Redovisningen r otillfredsstllande men i praktiken den enda mjliga. Alternativet, att ta dessa fruster redan nu, skulle skapa total kaos i bankvrliden.
 (Per Afrell och Sven-Ivan Sundqvist: "Bankkrisen har inte ens nått halvvgs", Dagens Nyheter 14. juni 1992.)

Denne avisartikkelen illustrerer klart forskjellen mellom de to alternative prinsippene for tapsavsetninger. En tilsvarende debatt har foregått i Norge og i andre land med bankkriser. De norske og danske myndigheter har på et tidlig tidspunkt klart valgt å kreve at avsetninger for beregnede tap blir foretatt fullt ut. Man må vente at den debatt som nå er reist i Sverige vil føre til myndighetene

ytterligere presiserer de retningslinjer svenske banker skal følge.

Spørsmålet om hvordan tapsforskriftene skal brukes avspeiler et valg mellom det som er "bedriftsøkonomisk korrekt" og det som kan være hensiktsmessig ut fra bredere samfunnsmessige vurderinger.

De norske tapsforskriftene tar sikte på å sikre at bankene fører opp reelle verdier i sine balanser.

Bare på den måten kan bankene oppfylle regnskapslovgivningens grunnleggende krav om korrekte regnskaper, som igjen er en forutsetning for at omverdenen, ansatte og bankenes tillitsvalgte skal kunne danne seg et riktig bilde av bankenes stilling.

En samfunnsmessig vurdering kan gå ut på at et "korrekt regnskap" har uønskede konsekvenser, og at ulempen ved disse er større enn ulempen ved at banker får drive videre med ureelle verdianslag. Denne vurderingen bygger på bestemte scenarier for hva som vil skje ved de to alternativene, og de vurderinger, som legges til grunn. I den norske situasjonen ble det lagt avgjørende vekt på den tillit norske banker måtte ha i internasjonale markeder for å kunne oppnå kreditt.

Hvis Norge innførte mildere regler for tapsavsetninger, eller praktiserte reglene mer lempelig, ville dette straks bli kjent i de internasjonale markedene. Hvilke konsekvenser dette ville ha hatt for bankenes kredittverdighet, er ikke lett å si. Norske myndigheter valgte å unngå en slik situasjon ved å opprettholde tapsreglene og samtidig tilføre bankene kapital.

Valget mellom de to løsninger kom ikke klart frem før bankkrisen var vel i gang. Dersom spørsmålet var reist allerede i 1987, ville det ha fortonet seg annerledes. Da ville det ha vært et spørsmål om de nye tapsreglene skulle gjennomføres straks eller gradvis. I 1991/92 da dette spørsmålet ble reist, var situasjonen en annen i og med at reglene allerede var praktisert i noen år.

En lempelse måtte da gå ut på at myndighetene inntil videre satte gjeldende regler ut av kraft. I Sverige kom bankkrisen senere. Myndigheter og bankledelser kunne derfor se hva som hadde skjedd i Norge og andre land, og ta det med i betraktning.

Dette utvalget mener at det må være riktig at Norge har og praktiserer tapsforskrifter som er i samsvar med de grunnleggende prinsipper i regnskapslovgivningen.

Spørsmålet om å fravike disse regler midlertidig, er ikke en aktuell problemstilling i dag. Utvalget vil videre påpeke at en lempning av tapsforskriftene er et periodiseringsspørsmål. Ved å lempe på kravene til avsetninger ville man kunne skjule bankenes utilstrekkelige kapitaldekning, i alle fall for en tid.

Men den bakenforliggende realiteten endres ikke ved en lempning av tapsforskriftene.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.6 Kredittilsynets rolle

4.6. Kredittilsynets rolle

Kredittilsynet (Bankinspeksjonen) er plassert mellom Finansdepartementet og de institusjoner de skal overvåke.

Etter tilsynslovens §3 skal tilsynet se til at tilsynsenhetene virker på en hensiktsmessig og betryggende måte. Historisk sett har de sikkerhetsmessige forhold vært de viktigste. Den gang bankene var svake, mange bankledelser uprofesjonelle og før sikringsfondene var opprettet, var det særlig viktig å påse at bankene ble drevet på en slik måte at innskyterne og andre kreditorer ikke tapte sine penger.

I dag har tilsynet de samme grunnleggende forpliktelser, men forholdene forøvrig er blitt noe annerledes.

Det er etablert den forståelse at Staten/Norges Bank i realiteten garanterer at banker ikke blir avvirket i et omfang som truer hele landets finansielle system. I dette og i sikringsfondenes eksistens ligger det et de facto vern for innskyterne som er sterkere enn det et kredittilsyn alene kan gi.

Dette skal vi komme tilbake til.

Overfor bankene skal Kredittilsynet utøve tilsyn, utarbeide forskrifter og etablere standarder.

Videre skal det gi advarsler og pålegg når utviklingen tar en uheldig vending, jf omtalen i kapittel 3.

Når det gjelder utarbeidelse av forskrifter har vi tidligere vært inne på at det ville ha vært en fordel om tapsforskriftene av 1987 var kommet et par år tidligere. Historien bak disse forskriftene viser også at dette kunne ha skjedd. Det er også klart at det ville ha vært en fordel om Bankinspeksjonens/Kredittilsynets henstillinger til Finansdepartementet om å øke bankenes adgang til skattefritt å avsette til en bloc-fond var blitt fulgt.

Når det gjelder tilsynet med bankene er det viktig i første omgang å bruke hensiktsmessige indikatorer.

De viktigste tegn på en uheldig utvikling i en bank er: (a) sterk utlånsvekst, (b) svak inntjening, (c) store kortsiktige innlån fra pengemarkedet og (d) tvilsomme utlånsengasjementer.

Inntjeningen avhenger av inntekter og kostnader, som igjen kan brytes ned i en rekke undergrupper.

Dette kan avleses av bankenes resultatregnskaper. Sammen med bankenes balanser kan disse også vise om bankene har liten innskuddsdekning for sine utlån eller av andre grunner oppnår en svak nettorente eller om innlånene fra pengemarkedet er store og innebærer betydelig risiko for å bli sagt opp.

For å undersøke kvaliteten på bankenes utlånsengasjementer må et kredittilsyn som regel foreta stedlig tilsyn.

Dette vil kunne avdekke spredningen i engasjementene på næringer og kundegrupper.

En sterk konsentrasjon om utlån til en bestemt næring, slik som oppdrettsnæringen, fiskeriene, bygg og anlegg, osv. kan være et faresignal.

På den annen side vil det være vanskelig å unngå

en viss konsentrasjon så lenge mange av bankene har et snevert lokalt marked. Det må også være klart at et tilsyn vanskelig kan gå inn og overprøve en kompetent bankledelses egen kredittvurdering.

De større banker har kredittmedarbeidere som har som spesialt å vurdere engasjementer i enkelte næringer eller bransjer - fiske, varehandel, skipsfart, spesielle industribransjer osv.

Det skal være vanskelig for et kredittilsyn å stille opp med ressurser og ekspertise som i særlig grad vil gjøre det mulig å overprøve bankenes vurdering av enkeltengasjementer.

Det kan etter utvalgets oppfatning heller ikke være noe mål å bygge opp et tilsyn som foretar en detaljkontroll av bankenes kredittvurderinger.

Men tilsynsmyndighetene kan vurdere de største engasjementene, og foreta sikkprøver blant bankens øvrige engasjementer.

Det må likevel holdes fast ved at det klare ansvaret for en forsvarlig behandling av kredittsaker i den enkelte institusjon ligger hos ledelsen hos vedkommende finansinstitusjon.

Dessuten vil det være en oppgave for et tilsyn å påse at

bankene har forsvarlige kredittmanualer, rutiner for kredittvurderinger og intern kontroll. Under den sterke utlånsøkningen hendte det oftere enn tidligere at det ble slurvet med kredittrutinene slik at ikke alle kontroller ble gjennomført, og det hendte at den forutsatte tinglysning av pant ikke ble foretatt. Ved et sterkere stedlig tilsyn i denne perioden ville tilsynet hatt mulighet til i større grad å avdekke svikt på dette området. Bare i meget liten utstrekning gjennomførte Kredittilsynet stedlige tilsyn i midten av 1980-årene.

Men selv om engasjementene er akseptert av spesialister kan det naturligvis oppstå tap.

Det er ingen gitt å forutsi kriser i skipsfart, nedtur for aluminiumspriser, andre lands handelspolitiske utspill mot norske treforedlingsprodukter, sammenbrudd i eiendomsmarkedet

o.l. Hvis Kredittilsynet har foretatt et stedlig tilsyn i en bank og funnet alt i orden, har det naturligvis ikke gitt noen garanti for at tap ikke kan oppstå. Etter forarbeidene til tilsynsloven er det klart at en for vidtgående dirigering eller ledende inngripen fra Kredittilsynets side vil være uforenlig med dets stilling som kontrollorgan.

Bankene og de øvrige institusjoner har selv ansvaret for den forretningsmessige side av sin virksomhet. Blant annet som følge av ønsket om større "lokalt selvstyre" i bankene ble grensene for lånefullmaktene til lokalstyrer og banksjefer "på lavere nivå" hevet utover det som en ren inflasjonsjustering skulle tilsi. En del av disse långiverne hadde ikke den tilstrekkelige kompetanse, eller utviste ikke den tilstrekkelige forsiktighet i kredittvurderingen. Flere banker har også fremhevet at det lokalpolitiske innslag i en del styrer førte til en for velvillig holdning til prosjekter som ville ha stor betydning i lokalsamfunnet, men som bare ville ha den tilstrekkelige lønnsomhet under meget optimistiske forutsetninger. En sterkere satsing på stedlig tilsyn burde ha kunnet avsløre flere av disse tilfellene, og dessuten stilt spørsmålsteget ved den utvidede delegering av kredittavgjørelser til lokalstyrer og "lavere nivå". Gjennom sin årsmelding og på annen måte skal Kredittilsynet rapportere om utviklingen i hele finansnæringen. Bankkrisen viser at denne siden av tilsynets virksomhet og forholdet til myndighetene nå kanskje bør tillegges større vekt. Når Stortingets Finanskomit kritiserer Kredittilsynet for ikke å ha nevnt bankkrisen på et tidligere tidspunkt enn i 1990, må tanken være at myndighetene ville ha kunnet håndtere krisen bedre, hvis de tidligere var blitt varslet om hva som var i ferd med å skje. I vedlegg til årsberetningen for 1991 har Kredittilsynet imøtegått finanskomitens påstand.

I den grad man i ettertid kan peke på at noe burde vært gjort annerledes, gjelder dette blant annet tilførsel av ressurser, mangel på kvalifisert personale i oppstartingsfasen og kanskje kommunikasjonsproblemer mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet. Dette spørsmålet har satt Kredittilsynets rapportering til overordnet myndighet i sentrum. Som følge av sin løpende virksomhet burde Kredittilsynet kunne ha vært den første til å rapportere tvilsomme utviklingstrekk. Det viktigste kriterium på en uheldig utvikling er trolig veksttakten i utlånene.

Når disse kommer opp i 20, 30, 40, ... prosent, er det grunn til å slå alarm. Dette burde Kredittilsynet ha vært i stand til å gjøre både for banker og finansieringsselskaper midt i 1980-årene.

Hvis slike signaler var blitt sendt, ville myndighetene på et tidligere

tidspunkt blitt klar over at det skjedde en dramatisk økning i finansinstitusjonenes risikoeksponering. Myndighetene ville da hatt sterkere tilskyndelse til å legge om kredittpolitikken og reglene for beskatning av utgiftsrenter, muligvis også å revurdere ordningen med evigvarende lånekapital. Kredittilsynet bør kunne bruke sin innsikt til å formidle inntrykket av hvordan kredittpolitikken fungerer i praksis, det vil si overfor den enkelte finansinstitusjon. Ved å gjøre dette klart ville Kredittilsynet overfor Finansdepartementet ha tent en varselampe, en oppgave som også tilligger Norges Bank.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.7 Statens engagement

4.7. Statens engasjement

Sitatene foran viser at det er alminnelig anerkjent at staten har ansvaret for å holde et sikkerhetsnett under i alle fall de største bankene. Særlig er sentralbankens ansvar for å tilføre solvente banker i krise likvide midler en innarbeidet, internasjonal praksis. Sentralbanken skal være lender of last resort.

Men når likviditetstilførsel ikke er tilstrekkelig fordi bankene har solvensproblemer, er det en vanlig oppfatning at staten har et ansvar for å opprettholde de sentrale deler av det innenlandske kredittvesen, fordi et sammenbrudd vil kunne få store ringvirkninger.

For å stille dette i perspektiv kan det være grunn til å minne om at staten også bidrar med løsninger ved kriser i andre næringer: tørkeskader i landbruket, uår i fiskeriene osv. Et eksempel er også skipsfartskrisen fra 1975, som førte til at staten opprettet Garantiinstituttet for Skip og borerigger.

Instituttet skulle dels ta vare på de nasjonale verdier som lå i den moderne tankskipsflåten, dels beskytte de norske finansieringsinstituttene for skipsbyggeriene og endelig sikre sysselsettingen ved skipsverftene.

Det har vært bred enighet om at staten måtte tre inn for å forhindre sammenbrudd innenfor den norske finansnæringen. Dette er også i overensstemmelse med det syn som gjør seg gjeldende internasjonalt.

Et annet spørsmål gjelder formene for statens støtte. Siden mellomkrigstiden har den tradisjonelle løsning for banker i krise vært å søke å fusjonere dem med banker som har tilstrekkelig styrke til å overta dem. Slike løsninger har myndighetene bidratt til for både sparebanker og forretningsbanker. Som regel har dette ikke krevd annen støtte fra myndighetenes side enn en viss likviditetstilførsel fra Norges Bank i en overgangssituasjon. En slik løsning ville åpenbart ikke være realistisk for de kriserammede store forretningsbanker. Myndighetene vurderte det da også slik at disse bare kunne reddes ved at staten tilførte dem ny kapital, som preferanseaksjekapital eller som ordinær aksjekapital. En variant på denne modellen er blitt brukt i Sverige, i Finland, og i en rekke tilfeller i USA, hvor kapitaltilskudd går til etablering av en "bank for dårlige engasjementer" (bad bank-

modellen). Denne ordningen kan gjennomføres i tre forskjellige varianter; (a) ved regnskapsmessig og organisatorisk utskillelse av engasjementer til et datterselskap, (b) ved at staten overtar engasjementer direkte, og (c) ved at engasjementer selges samlet i det private marked.

I den sterkt kriserammede svenske Nordbanken gikk staten inn med ny kapital og aksepterte samtidig at banken la ut misligholdte og andre tapsutsatte engasjementer i et eget selskap, Securum. I den er at den gjenværende del av banken skal kunne være lønnsom, og at de dårligere engasjementene på en bedre måte skal kunne forvaltes av et eget selskap.

Den tilsvarende ordningen er etablert for de svenske sparebanker. I forbindelse med etableringen av den nye landsdekkende svenske sparebanken har staten skutt inn og garantert for 7,3 milliarder kroner og er innforstått med at 3 milliarder brukes i et eget selskap for dårlige engasjementer.

En utskilling av en egen institusjon for dårlige engasjementer betegner på en måte en gangsløsning for staten, idet den gjenværende "friske banken" skal kunne klare seg selv. Selskapet med de dårlige engasjementene kan antakelig også oppfattes som et mindre direkte engasjement for staten enn innskudd av kapital.

Fra bankkretser er det også fremhevet at en deling kan virke heldig på de bankansattes motivasjon.

Etterhvert som eiendomsprisene sank og bankkrisen av andre årsaker utviklet seg, kom arbeidet med tapsengasjementer til å oppta stadig flere medarbeidere og stadig mer av bankledelsens tid.

Dette virket deprimerende på moralen og det er blitt hevdet at medarbeiderne ikke gjorde den samme innsats for å gjenvinne verdier i et engasjement når det først var foretatt tapsavsetning på det.

Ledelsen fikk også mindre tid og energi til å legge en fremtidsrettet kurs.

På den annen side vil ledelsen i en egen institusjon for dårlige engasjementer ha et klart insitament til å gjenvinne så store verdier som mulig. De overtatte engasjementer er ved overføringen til det nye selskap verdsatt til nedskrevne verdier.

Mulighetene for å avhende dem med en bokføringsmessig gevinst skulle derfor være til stede.

Til dette kommer så at disse spesialinstitusjonene kommer til å forvalte meget store eiendomsmasser, og de skulle derfor ha mulighet for å holde en meget kompetent stab.

Et alternativ til innskudd av statlig kapital i kriserammede banker kunne være en statlig garanti.

En garanti kunne utformes som en generell garanti for alle bankens forpliktelser eller som en mer spesifikk garanti, men den vil etter forretningsbankloven ikke kunne erstatte aksjekapitalen. Vi skal ikke gå nærmere inn på dette, men foreta en sammenlikning mellom to alternativer:

statlige innskudd eller statlig egenkapitalgaranti.

De vil ha forskjellig virkning på krisebankens kapitaldekning og på dens likvidetsposisjon.

Dersom en bank etter å ha fulgt reglene for tapsavsetninger konstaterer at egenkapitalen er tapt,

vil tilførsel av statlig egenkapital rette på forholdet. Banken vil igjen kunne vise en tilfredsstillende egenkapitaldekning.

Dersom banken i stedet fikk en statsgaranti, måtte den vise at kapitaldekningskravene ikke var oppfylt,

men samtidig gjøre det klart at dette kravet var erstattet av den statlige garanti.

Hvorvidt den siste løsningen ville bli akseptert som likeverdig med den første i internasjonale finansmarkeder, er det ikke lett å gi et generelt svar på.

Når staten foretar en innbetaling av kapital til en krisebank, bedrer den samtidig bankens likviditet.

Det samme vil ikke skje ved en garanti. I det siste tilfelle må banken skaffe seg den tilførsel av likvide midler, som den måtte trenge, ved å låne i markedet. Det er sannsynlig at statsgarantien kan utformes slik at banken vil kunne få lån i de internasjonale markeder.

Forskjellen mellom de to løsninger her er at banken i det første tilfelle får kapital som den ikke har noen juridisk forpliktelse til å betale renter på, men dette vil ikke være tilfelle ved låneopptak (mot statsgaranti). Den første løsningen er derfor gunstigere for den kriserammede banken enn den siste idet den gir banken et bedre resultat enn den siste.

Dette forhold gav i 1992 opphav til en debatt om statens kapitalinnskudd har ført til en forvridding av konkurransen.

Banker som ikke hadde fått hjelp, særlig sparebankene, anklaget enkelte av de kriserammede banker for å drive "dumping-konkurranse" og hevdet at dette var mulig for dem fordi de hadde fått "gratis kapital" av staten.

Det er en realitet at en kapital som ikke krever avkastning, er en fordel for vedkommende bank.

Dette gjelder uansett fra hvilken kilde kapitalen kommer - aksjetegning av de ordinære aksjonærer eller av staten, tilskudd fra staten eller fra sikringsfondet, og tidligere opplagte fonds.

Også statlig garanti uten garantiprovisjon vil være en fordel for en bank. Det vil kunne sette banken i stand til å låne penger på gunstigere vilkår enn det som ville ha vært tilfelle uten garanti.

Det kan oppstå situasjoner der garantien setter bankene i stand til å låne på gunstigere vilkår enn ikke-kriserammede banker. Det kan derfor også i dette tilfelle oppstå konkurranseforvridding.

Både statlig kapitalinnskudd og statsgaranti innebærer en form for subsidiering som kan forrykke konkurranseforholdene mellom bankene.

Vurdert ut fra virkningene på resultatet vil det være klare forskjeller mellom de to støtteformer.

Med det samme likviditetsbehov vil den bank som mottar statlig kapitalinnskudd kunne vise et bedre resultat enn den som mottar en garanti. Forskjellen ligger i rentebelastningen på den kapital som i det ene tilfellet kommer som eierinnskudd fra staten og i det annet tilfelle vil være lånte midler fra kapitalmarkedet. Hvilken vekt markedet vil legge på denne forskjell, er ikke lett å si.

Det er sannsynlig at regnskapsanalytikere vil "se gjennom" de tall som presenteres og legge vekt på de underliggende realiteter. Men det kan ikke utelukkes at markedet forøvrig vil bli påvirket av de tall som presenteres, og derfor anse en bank med statlig kapitaltilførsel som bedre og mer solid enn en bank med statlig garanti.

Det neste spørsmål er om dette vil ha konsekvenser for en kriserammet banks aktivitet.

Det kan hevdes at det er sannsynlig at presset på bankens ledelse om å bedre driftsresultatet vil være sterkere når regnskapet viser underskudd enn når det viser balanse eller overskudd, selv om det siste skjer med subsidiert kapital. Presset vil sannsynligvis føre til at bankens ledelse blir sterkere innstilt på å slanke balansen, redusere bemanningen og mindre fristet av å ta forretninger med svak lønnsomhet.

På den annen side kan det hevdes at staten i forbindelse med sin

kapitaltilførsel kan stille bestemte krav til banken om de nevnte forhold. For ledelsen av en bank som er overtatt av staten kan ønsket om å få den reprivatisert være et sterkt motiv til å strebe etter lønnsom drift. Utvalget vil ikke avgi noen samlet vurdering av virkningene av de forskjellige former for statlig engasjement i krisebanker, men mener at disse spørsmål bør tillegges betydelig vekt og vurderes nærmere i den videre håndtering av statens engasjement i de kriserammede banker.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.8 Fremtiden

4.8. Fremtiden

De regnskapsresultater som hittil er vist for deler av 1992 viser at tapene og tapsavsetningene stadig er store, men at tilgangen av nye misligholdte lån er redusert betydelig. Videre har de siste års reduksjon i bemanningen og andre driftskostnader ført til en bedring i driftsresultatet. Dersom konjunkturutviklingen ikke forverrer seg, kan man forvente at bankene i løpet av noen år er gjennom krisen.

Spørsmålet er hva som blir det nye "normalnivå" for banktapene. I bransjen er det allminnelig enighet om at 0,2 - 0,4 prosent som var vanlig mens kredittmarkedet var lukket nasjonalt og regulert, ikke kommer tilbake. Det er kanskje mer realistisk å vente årlige tap i området 1 - 2 prosent. Tall fra andre land kan gjøre dette anslaget plausibelt. For at bankene skal vise tilfredsstillende lønnsomhet, må rentenettoen inklusive gebyrer da bli betydelig høyere enn det som var vanlig tidligere. Et spesielt spørsmål for den nærmeste fremtid gjelder reprivatiseringen av de banker som staten i dag er eiere av eller har større eierposter i. Revidert Nasjonalbudsjett for 1992 omtaler dette spørsmål:

Statens Banksikringsfond skal ha en tidsbegrenset virksomhet. Fondets ulike engasjementer direkte i bankene og gjennom bankenes egne sikringsfond må gradvis avvikles når bankkrisen er tilbakelagt og innskytergarantien igjen kan baseres på kapital generert av bankene. Det legges opp til at statens eierskap med basis i Statens Bankinvesteringsfonds investerrolle skal ha et mer langsiktig siktemål. Fondet vil, sammen med øvrige statlige og private norske investorer, bidra til å sikre et vesentlig nasjonalt eierskap i norske banker. Fondet kan legge et forretningsmessig langsiktig tidsperspektiv til grunn for sine investeringsvalg. Når situasjonen i de banker som nå er heleid av Statens Banksikringsfond er blitt normal og oversiktlig, kan det være aktuelt å overføre deler av banksikringsfondets portefølje til investeringsfondet. (s.128)

Uttalelsen gir ingen klar indikasjon på om myndighetene ønsker at forretningsbankene igjen helt skal overtas av private aksjonærer eller om staten gjennom investeringsfondet inntil videre skal beholde eierandeler i bankene. Dette er et politisk spørsmål som dette utvalg ikke skal ta standpunkt til.

I juni 1992 fikk de tidligere aksjonærer i Kreditkassen om å kjøpe inntil 25 prosent av statens aksjebeholdning for kr 16,00 per aksje. For disse aksjene hadde staten betalt kr 46,73, men straks skrevet dem ned til pålydende, kr 25. I tilbudet til de tidligere private aksjonærer lå det derfor en rabatt på 66 prosent i forhold til anskaffelsespris og på 36 prosent i forhold til bokført verdi.

Bare en liten del av de tilbudte aksjer fant kjøpere. Til hvilke vilkår staten i fremtiden vil selge sine aksjer er et åpent spørsmål. I Revidert Nasjonalbudsjett for 1992 står det:

Det er etter departementets syn for tidlig å fastsette en strategi for hvordan og når private eiere skal inn i forretningsbankene. En ytterligere privatisering av statens eierandeler, ut over en eventuell privatisering som følger av at kjøpsrettene i Kreditkassen og Fokus Bank benyttes, må gjennomføres etter forretningsmessige prinsipper. Dette betinger at kjøper og selger blir enige om en pris på aksjene. En slik privatisering kan derfor først finne sted når bankens inntjeningspotensiale og verdi som oppbærende virksomhet kan fastsettes med større grad av sikkerhet enn det som er tilfelle i dag. (s.128-9)

Tapsavsetningene kan gjøres til gjenstand for enkelte spekulasjoner. Etter forskriftene skal bankene foreta spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger. Dessuten skal den foreta generelle reserveavsetninger. Hvis tapsnivået er stabilt for en bank, vil tapsavsetningene dekke de faktiske tap i et bestemt tidsrom. En del av disse tapene er ennå ikke konstatert, slik at særlig posten for uspesifiserte tapsavsetninger kan inneholde en reserve. Etter erfaringene hittil vil imidlertid en del av den reserve som denne posten har hatt fra tidligere år, bli spist opp i løpet av året.

På denne bakgrunn er det grunn til å vurdere behovet for generelle reserveavsetninger. Behovet for en slik post vil åpenbart være til stede, dersom tapsutviklingen i fremtiden skulle bli verre enn det som er forutsatt ved tapsavsetningene. Hvis man tenker seg en stilisert konjunkturutvikling som spenner over 5 "gode/normale år" og 3 "dårlige år", vil det være logisk å bygge opp reserveavsetninger i hvert av de første år med 3/5 av det ekstra tap som påløper i de dårlige år. I stedet for en årlig tapsavsetning på 1 - 2 prosent, kan det være grunnlag for i de gode år å sette av ytterligere 0,5 prosent.

Den sterke veksten i utlånene etter dereguleringen påskyndet utbyggingen av bankenes kapasitet. Tallet på medarbeidere og bankkontorer vokste. Etter omslaget i den økonomiske aktivitet ble virksomheten konsolidert. Nedleggelsen av kontorer og reduksjon i bemanningen er allerede kommet langt, men spørsmålet er hvor langt denne prosessen vil gå.

Det er sannsynlig at det vil bli søkt gjennomført nye fusjoner. Sammenslutninger vil fortsatt være aktuelt

blant sparebankene. Dette er et tema som stadig står på dagsordenen for sparebankenes egne organer og målet om en samling omkring regionsparebanker er ennå ikke fullt gjennomført. Konsentrasjonen

i våre naboland er kommet vesentlig lengre. I Sverige og Finland er det fattet vedtak om å skape en riksomfattende sparebank ved å slutte sammen en meget stor del av de nåværende sparebanker.

For forretningsbankene er situasjonen mindre klar. Det er rimelig

å forestille seg at noen av de mindre forretningsbanker slutter seg sammen med en av de tre store bankene. På den annen side er det et tankekors at nye banker opprettes og at enkelte av kredittforetakene gjøres om til banker, slik at tallet på forretningsbanker faktisk øker. Når dette kan skje skyldes det blant annet at de nye bankene automatisk kommer inn i sikringsfundsordningene og nyter godt av den garanti som ligger i sentralbankens rolle som lender of last resort. En viss økning i tallet på forretningsbanker betyr ikke at forretningsbankenes kapasitet øker i samme takt. For kredittforetakene kan omgjøringen til bank i første omgang bety at de får en ny måte å skaffe seg utlånsmidler på. På den annen side er det lite sannsynlig at et kredittforetak som er omdannet til forretningsbank ikke også vil ta opp tradisjonell bankvirksomhet.

Kapittel 4 Oppsummering og konklusjoner

4.9 Sluttord

4.9. Sluttord

Finansielle kriser er et vel kjent fenomen i alle industriland i nyere tid.

En ekspert på emnet, professor R. W.

Goldsmith definerer fenomenet slik:

A financial crisis is defined as a sharp, brief, ultra-cyclical deterioration of all or most of a group of financial indicators - short-term interest rates, asset (stock, real estate, land) prices, commercial insolvencies and failures of financial institutions. (Her sitert etter

Charles P. Kindleberger: "Financial crisis" i The New Palgrave. A Dictionary of Economics, London 1987).

Det ligger i sakens natur at finansielle kriser ikke er forutsett.

Når de kan få et så voldsomt forløp, skyldes det at de har en sjokkvirkning.

Selv om hver krise har sitt særpreg er det visse trekk som er felles. Det første er at de følger etter at en kraftig oppgang, som ofte vil ha innslag av inflasjon, har slått om til en kraftig nedgang i formuesverdier og inntekter.

Under oppgangen dannes det visse forventninger om den fremtidige utvikling. Dette skjer gjerne ved at utviklingslinjene forlenges; den vekst som har vært forventes å vare ved. Når eiendomsprisene har vist vedvarende stigning gjennom lengre tid, er det de færreste som kan forestille seg at eiendomsprisene plutselig skal falle. Investeringskalkyler bygger på det som har vært. Det er først etter omslaget at det blir klart at dette var en farlig forutsetning. Det som syntes forsvarlig mens oppgangen ennå varte, fortoner seg som lettsindighet etter at omslaget var en realitet. Det er lett å finne eksempler på at både offentlige myndigheter og private bedrifter satte i gang byggearbeider under høykonjunkturen i 1980-årene, som ville ha blitt vesentlig billigere hvis de var utsatt noen år. Det samme gjelder boligbyggelag og private husbyggere. Verken boligorganisasjonene eller forbrukermyndigheter advarte mot en kommende krise.

Det er heller ikke vanskelig å finne eksempler på investeringsprosjekter, som viste seg å bygge alt for optimistiske forutsetninger.

Tilsvarende forhold gjelder de offentlige institusjoner. Det er klart at det var uheldig at bankkrisen inntraff på en tid da Kredittilsynet var lite slagkraftig. Bemanningen i Bankinspeksjonen var tilpasset det behov som eksisterte den gang bankenes tap var små og soliditeten tilfredsstillende. Ressursene var ikke tilstrekkelige til å håndtere en krise. Til dette kom så at omorganiseringen la meget stort beslag på disse ressurser og at det stramme arbeidsmarkedet gjorde det vanskelig å rekruttere kompetent personale. Det er mulig at tilsynet i den første tid brukte for meget tid og anstrengelser til å utforme regelverk, og at en for stor del av staben som hadde erfaring med tilsynsarbeid, ble satt til å løse administrative oppgaver. Når det gjelder den økonomiske politikk kan det neppe være tvil om at myndighetene undervurderte styrken i den latente låneetterspørselen før kredittmarkedene ble deregulert. Den sterke nedgangen i den private sparing kom som en stor overraskelse og det gjorde ikke situasjonen lettere at det gikk så lang tid før Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet fikk fanget opp hva som faktisk skjedde. I kapittel 2 viste vi også at finanspolitikken hadde en tendens til å slepe etter i forhold til det situasjonen krevde. Verken av Statistisk Sentralbyrås årlige økonomiske utsyn eller av Norges Banks konjunkturindikatorer kunne man se at en finansiell krise var i ferd med å bygge seg opp. Det er grunn til å stille spørsmål ved om den økonomiske statistikk, som politikken må bygge på, er tilfredsstillende og kommer raskt nok.

Det kan også reises tvil om de modeller som myndighetene bruker, har et tilstrekkelig sikkert grunnlag i norske aktørers adferd. Formue- og gjeldsforhold spilte ingen rolle i modellene og nesten ingen i norsk makroøkonomisk tenkning. Derfor ble det ikke lagt tilstrekkelig vekt på den dramatiske stigning i forholdet mellom konsumentenes gjeld og deres inntekter. Heller ikke på bedriftssiden ble den økte gjeldssettingen tillagt særlig vekt. I ettertid er det imidlertid lett å se at en periode med sterk oppbygging av gjeld enten må flate ut eller bli snudd. Oppgangen skapte nedgangsimpulser.
