

No. 18 | 2011

Staff Memo

Når staten tar kontroll

Bankkrisen fra 1991–1993

Trond Gram

Staff Memos present reports and documentation written by staff members and affiliates of Norges Bank, the central bank of Norway. Views and conclusions expressed in Staff Memos should not be taken to represent the views of Norges Bank.

© 2011 Norges Bank

The text may be quoted or referred to, provided that due acknowledgement is given to source.

Staff Memo inneholder utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges Banks ansatte og andre forfattere tilknyttet Norges Bank. Synspunkter og konklusjoner i arbeidene er ikke nødvendigvis representative for Norges Banks.

© 2011 Norges Bank

Det kan siteres fra eller henvises til dette arbeid, gitt at forfatter og Norges Bank oppgis som kilde.

ISSN 1504-2596 (online only) ISBN 978-82-7553-637-0 (online only).

Om forfatteren:

Trond Gram (f. 1976) har mastergrad i historie fra Universitetet i Oslo 2011. Han har tidligere jobbet som journalist og er nå rådgiver i LO.

Norges Bank takker for tillatelse til å publisere hans masteroppgave som en del av Norges Banks 200-årsjubileumsprosjekt.

Når staten tar kontroll

Bankkrisen fra 1991 - 1993

Trond Gram

Masteroppgave i historie
Våren 2011

Forord

Denne oppgaven har blitt til på kvelder, i helger og en og annen fridag de siste to og et halvt årene. Det er den heltidsarbeidende tobarnsfarens lodd at han ikke kan være heltidsstudent samtidig. Det lider denne oppgaven under. Det er ingen andres ansvar enn mitt.

Det har vært spennende, og flere skal takkes for at dette arbeidet har blitt så meningsfylt for meg som det har. Min veileder, professor Einar Lie, som foreslo denne tematikken og som har gitt faglig solide råd hele veien. Alltid krevende, aldri helt fornøyd. Jeg vil også takke studentene på prosjektet Norges Bank 200 år, særlig Bastian Engelsen Klunde og Christoffer Kleivset, som har vært et anker på Bankplassen 2 gjennom to år. Dere har bidratt til et faglig og sosialt fellesskap som har vært uvurderlig. I samme åndedrag kan jeg nevne Tine Pettersen og Ragnar Trøite som var med på en lærerik og hyggelig tur til Norges Banks sommerskole i Venezia i 2010, og resten av studentene på Norges Bank-prosjektet. Takk også til Øyvind Eitrheim og Harald Bøhn i Norges Bank, som har lagt til rette for at masterstudentene skal trives i prosjektet. Samt arkivansatte i Norges Bank og Finansdepartementet for samarbeidsvilje. En spesiell takk til Christian Venneslan, som kom med innsiktsfulle kommentarer til et par av kapitlene i innspurten.

Å studere ved siden av fulltidsjobb krever fleksible arbeidsgivere. Det har jeg hatt, både i Teknisk Ukeblad og LO. Det krever også en forståelsesfull kone. Takk, Ragnhild, for at du ikke kastet arkivmateriale og bøker som har ligget strødd de siste to årene. Uten deg hadde jeg ikke kunnet fullføre dette. Til slutt, Ingrid og Even, dere har ikke gjort det enklere å være masterstudent, men dere fortjener likevel en takk for å være verdens to fineste unger.

Oslo, 13. mai 2011

Trond Gram

Innhold

KAPITTEL 1: INNLEDNING	3
1.1 Presentasjon og problemstilling	3
1.2 Analysenivå og tidsavgrensing	6
1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål	8
1.4 Teoretisk og historisk perspektiv	9
1.5 Historiografi	13
1.6 Kilder og metode	15
KAPITTEL 2. EN SYSTEMKRISE I EMNING	18
2.1 Kostbar vekststrategi	19
2.2 Om sikkerhetsnett og dets prøvelser	20
2.3 To banker gir svar i nord	22
2.4 Krisen blir systemisk	26
2.5 Kassene tømmes, staten tar grep	29
2.6 Tøffe krav til bankene	31
2.7 Realkreditt og Uni Storebrand	33
2.8 Full kontroll til staten	36
2.9 Oppsummering	38
KAPITTEL 3. STATEN ÅPNER VERKTØYKASSEN	41
3.1 Skepsis til statlig eierskap	42
3.2 Privat finansiering stadig vanskeligere	44
3.3 Tvinges til kutt	47
3.4 «Kassa er ferdig»	49
3.5 Nye planer for kriseløsning	50
3.6 Uenighet etter partilinjene	52
3.7 Banklovgiving før krisen	55
3.8 Myndighetene «endrer spillereglene»	57

3.9	Svenskene tenker annerledes	59
3.10	Oppsummering	62
	KAPITTEL 4: «DE STORE REGNINGERS ÅR»	65
4.1	Fortsatt underskudd, men på bedringens vei	66
4.2	Prisendring under tvang	67
4.3	Annerledes redningsaksjon	69
4.4	Søppelbank eller ikke?	72
4.5	«Bad bank» ikke norsk krisehåndtering	76
4.6	Alvorlig situasjon for DnB	78
4.7	Nullingen et ufravikelig krav	80
4.8	Problemene fortsetter i DnB	82
4.9	Banker på bedringens vei	83
4.10	Dårlig tilpasset rentepolitikk	85
4.11	Oppsummering	86
	5. NORGES BANKS ROLLE	89
5.1	Rådgiver for myndighetene	90
5.2	Kriseløsningen på 1920-tallet	91
5.4	En sentralbank i bakgrunnen	97
5.5	Sikret likviditetsforsyningen	100
5.6	Om offentlige garantier	102
5.4	Oppsummering	106
	6. KONKLUSJON. FULL KONTROLL?	108
6.1	Avverget systemkollaps	110
6.2	Sentralbanken satt på sidelinjen	112
6.3	Kriseløsningens arkitekter	113
6.4	Viktige likheter med Sverige	115
	KILDER OG LITTERATURLISTE	118

Kapittel 1: Innledning

1. 1 Presentasjon og problemstilling

På slutten av 1980-tallet inntraff en bankkrise i Norge, den første på 60 år her til lands. Denne oppgaven har til hensikt å undersøke løsningene som ble valgt for den norske bankkrisen fra 1988 til 1993, med vekt på de dramatiske årene fra 1991 til 1993. Statlig intervensjon sto sentralt i løsningen, og i løpet av få år var de største forretningsbankene nasjonalisert. Da næringen vaklet på kanten av stupet var det til slutt den eneste løsningen for å unngå konkurs i de tre bankene. Denne oppgaven skal se på hva myndighetene gjorde for å rydde opp, med vekt på aktørene i Finansdepartementet, samspillet med Statens banksikringsfond, Norges Bank og finansnæringen. Løsningen på den norske bankkrisen plasserte seg i en tradisjon av statlig intervensjon i norsk næringsliv, og det var i Finansdepartementet det aller meste av krisearbeidet skjedde. De to andre myndighetsorganene i norsk finansnæring, Norges Bank og Kredittilsynet satt på sidelinjen. Det at håndteringen av bankkrisen kom fra innsiden av Finansdepartementet var viktig for den formen de fant. Etter noen år med deregulering og liberalisering, kom løsningen fra en politisk tradisjon med en sterk tro på muligheten for å koordinere politikken gjennom løpende styring og inngrep i næringslivet. Oppgavens utsyn er fra innsiden av Finansdepartementet og Statens banksikringfond.

Hva kjennetegner den norske løsningen? Et samlende begrep, som vil være gjennomgående for oppgaven, er omfattende statlig intervensjon. Et av de viktigste elementene, som blant annet skiller den norske krisehåndteringen fra den svenske, som jeg også skal komme inn på, er tvungen nedskrivning av aksjer, og erverving av aksjer, grunnfondsbevis og egenkapitalinstrumenter i kriseutsatte banker. Eldre aksjekapital skulle avskrives mot tap, men siden myndighetene ikke hadde noen garanti for at aksjonærene faktisk ville gjøre dette, ble en ny lovhjemmel innført, som ga myndighetene adgang til å skrive ned aksjekapitalen til null. Strengt krav til støtte, både når det gjelder kostnadsreduksjoner, blant annet for å få ned sektorens overskuddskapasitet, reduksjon i volum og krav om reduksjon i lederlønn, er andre forhold som kjennetegner den norske håndteringen av bankkrisen. Disse

strengte vilkårene gjaldt i første rekke de tre største forretningsbankene – DnB, Fokus Bank og Kreditkassen – i tillegg til Sparebanken Rogaland og Sparebanken Midt-Norge.

Spesielt for den norske løsningen var også at det i støttelånsavtalen ble stilt krav og vilkår overfor vedkommende sikringsfond som i sin tur gjorde innskudd av preferansekapital eller grunnfondsbevis i den kriserammede medlemsbanken og samtidig inngikk avtaler med banken. Dermed var systemet for støttelån basert på at bankenes egne sikringsfond hadde ansvaret for oppfølgingen overfor medlemsbankene, og det eksisterende systemet for krisehåndtering besto dermed som tidligere, men ble supplert av de to statlige fondene. Jeg vil komme inn på disse tingene utover i oppgaven.

Sentralt i arbeidet vil være å undersøke hvorfor myndighetene valgte de løsninger som ble brukt, om det var andre løsningsmodeller som var aktuelle og hvem som var arkitektene bak løsningene. For å ta det siste først; to navn peker seg ut: Det ene er Svein Gjedrem, den daværende lederen for Økonomiavdelingen i Finansdepartementet, senere profilert sentralbanksjef. Hans navn gikk igjen på det meste som ble produsert om bankkrisen i departementet de hektiske årene da staten måtte trå til. Han la mye av premissene for løsningsmodellene som til slutt ble valgt, og var den desidert viktigste rådgiveren til finansminister Sigbjørn Johnsen i denne saken. Det andre navnet er Tormod Hermansen, Televerket-sjefen som kun få måneder etter at han sluttet som Finansdepartementets øverste leder ble utnevnt til leder for Statens banksikringsfond. Han var den synlige brannslukkeren, som raskt ble døpt «statens håndlager i banksaker» i pressen. Sammen var disse to markedsteknokratene, for å låne et uttrykk fra Rune Slagstad, de to helt sentrale i utformingen av arbeidet med å redde bankene. Disse to hadde hendene på rattet da staten for første gang i historien utøvde et direkte, og tildels varig, eierskap i private finansinstitusjoner. Etter at krisen gikk over, blant annet som en følge av at konjunktorene snudde høsten 1993, ble eierskapet i de to største bankene, Kreditkassen og DnB, videreført for å ha kontroll med eventuelle strukturelle endringer i de to viktigste aktørene i den norske finansnæringen.¹

Staten har hatt mange begrunnelser for intervensjon i næringslivet, og i ytterste konsekvens statlig eierskap. Historisk sett har statlig eierskap i et selskap eller en sektor blitt til som en følge av tidsbestemte vurderinger og beslutninger, snarere enn som et resultat av en

¹ Staten solgte seg ut av Kreditkassen i 2000, som nå er en del av Nordea. Eierskapet i DnB NOR er holdt på 34 prosent for å sikre at konsernet har hovedkontor i Norge, og at selskapet skal være en «partner for norske selskaper innenlands og på eksportmarkedet», ifølge Eierskapsmeldingen fra 2006.

samlet og overordnet strategi.² Det var også tilfelle i bankkrisen, hvor store deler av en næring var i problemer og trengte kunstig åndedrett for å overleve, samtidig som det var en erkjennelse hos sentrale myndigheter at bankene var samfunnsinstitusjoner som man ikke kunne la gå konkurs. Bankvesenet er navet i det økonomiske systemet. Hvis det bryter sammen kan systemet slutte å virke. For regjeringen var det viktig å unngå dette. Finansdepartementet fikk i oppgave å bygge opp et institusjonelt rammeverk for å unngå at dette skjedde, håndtere problemene, og etterhvert eierskapet, i bankene. For staten var det en ny situasjon den nå satte seg i, i det banksikringsfondet, og etterhvert bankinvesteringsfondet, tok rollen som «owner of last resort» da bankenes eget sikkerhetsnett sviktet. Men likevel var ikke handlemåten helt ny. Staten hadde ved flere tidligere tilfeller, mer eller mindre vellykket, grepet inn for å håndtere problemer i næringslivet generelt og banksektoren spesielt. Blant annet ved bankkrisene på 1920-tallet, da staten tok banker som var på vei til å gå konkurs, under offentlig administrasjon og avviklet de aller fleste av dem. Samtidig oppsto nye problemstillinger i kjølvannet av statens overtagelse av de største bankene, nemlig kombinasjonen av statens rolle som eier og som regulerende myndighet. Med opprettelsen av banksikringsfondet og Statens bankinvesteringsfond ble rollen som eier og regulator og konsesjonsmyndighet skilt.³ Men uten kontroll var departementet likevel ikke. Jeg vil vise at kommunikasjonen var tett mellom sikringsfondet og departementet. Alle viktige saker måtte forelegges Finansdepartementet før de ble fattet. Norges Bank stilte med sekretariat, men var likevel lite involvert i selve løsningen av bankkrisen, stikk motsatt av tilfellet var rundt 60 år tidligere. Jeg skal komme tilbake til disse forholdene i løpet av oppgaven.

Målet med bankkriseløsninger er å minimere korttids- og langtidskostnadene, både for bankene og for samfunnet som helhet. Derfor er det viktig med hurtig og resolutt inngripen, som har bredde stor nok til å favne alle problembankene. Det var omfattende strukturelle endringer som måtte til for å berge de kriserammede norske bankene. Bankene var for kostnadstunge, de hadde en dårlig kostnadsstruktur og klarte ikke å tjene nok penger på banktjenestene sine. Fra statlig hold ble det sendt tydelige signaler om at bankene måtte endre på dette for å kunne få støtte. Tormod Hermansen sa rett ut at det var behov for kostnadsutt på opptil 15 prosent i bankene, og også Svein Gjedrem kommuniserte tydelig behovet for billigere bankdrift. Reduserte kostnader, økt rentemargin, økte inntekter og reduserte tap var kravet fra

² St.meld. nr. 40 (1997-98) «Eierskap i næringslivet», nettversjon fra regjeringen.no

³ Ekberg, Espen og Jon Vatnaland, «Strukturendringer i norsk finanssektor», rapport for Maktutredningen, 2003 (nettutgave fra www.sv.uio.no/mutr).

myndighetene. Dette skal jeg komme tilbake til. Hos Finansdepartementet jobbet man intenst med å tegne opp den fremtidige strukturen i banknæringen. Ulike løsninger ble skissert, og flere av dem ble forkastet; statlig deltagelse i bankemisjoner, eget verdipapirforetak for bankenes råtnede eiendeler – såkalt «bad bank» og nye bankkonstellasjoner. Andre skisser Finansdepartementet jobbet med ble derimot helt avgjørende for kriseløsningen. Jeg kommer til å diskutere flere av disse i løpet av oppgavens gang. Hvorfor de ble vurdert og valgt, eller forkastet. Noe er kjent fra før, men mye er ikke diskutert inngående i bankkriselitteraturen.

Det var en stat som hadde gitt opp sine tydeligste styringsambisjoner som tok over eierskapet i de største forretningbankene mellom 1991 og 1992. 1970-tallet var toppunktet for statens styringsambisjoner i næringslivet. Da ble bankene «omdefinert» til samfunnsinstitusjoner hvor myndighetene oppnevnte medlemmer til representantskapet. I næringslivet forøvrig ble «storstilte selektive støttetiltak satt i verk for å bevare bosetting og arbeidsplasser, og staten tok en mer aktiv rolle i lønnsoppgjørene.»⁴ Utover 1980-tallet og 1990-tallet var statens ambisjoner om å ha litt mer enn en finger med i spillet i næringslivet på retrett. Markedet fikk økt betydning, noe som blant annet fikk sitt utfall i at selektive støttetiltak for utsatt industri ble innskrenket, rente- og kredittpolitikken liberalisert og statlig eierskap kom under stadig mer press. Likevel tok staten eierskap i bankene. Hvorfor? Målet var å redde banknæringen, men kunne ikke staten gjort det uten hjelp av direkte statlig eierskap? I et demokrati er det viktig at staten har evne til å styre, hvis det er behov for det. Da behovet var der, ryddet staten, som vi skal se, raskt lovmessige hindringer unna vei for å muliggjøre nasjonaliseringen av norske forretningsbanker og det skjedde til (relativt sett) få protester, både fra de som ble overtatt og fra den politiske opposisjonen. To lover, Lov om Statens banksikringsfond og Lov om Statens bankinvesteringsfond, ble vedtatt i løpet av et drøyt halvår i 1991 – og grunnen ble beredt for at staten kunne erverve aksjer, grunnfondsbevis eller andre egenkapitalinstrumenter i norske banker.

1.2 Analysenivå og tidsavgrensning

Som nevnt vil jeg undersøke hvordan den norske kriseløsningen ble utarbeidet. Fokus for analysen vi derfor være arbeidet som skjedde i Finansdepartement, som jeg konstaterer var den mest sentrale aktøren i utformingen av løsningen for bankkrisen. Andre steder spilte man bare

⁴ NOU 2003:19, «Makt og demokrati», s. 35

biroller da staten tok kontroll. Oppgaven studerer hvordan kriseløsningen utviklet seg fra en tradisjonell krisepakke med vekt på kriselån, til moderne statskapitalisme, hvor staten rått og brutalt overtok aksjene i de største bankene. Analysen ser på kriseløsningen på to nivåer. Først hvordan det gradvis fester seg en visshet om at det er en systemkrise som rammer banknæringen, hvordan man klargjør forholdet mellom bankenes soliditetsvern og likviditetsvern og hvordan man utvikler det første verktøyet, nemlig Statens banksikringsfond. På det andre nivået studerer jeg hvordan man i Finansdepartementet innser at den må ta mer aktive grep enn de tradisjonelle støttetiltakene, blant annet hvordan staten gradvis bereder grunnen til ta kontroll ved å endre lovverket slik at bankaksjene kan nedskrives til null. Hele tiden jobber man med det for øye at staten ikke skal gi noe uten å få noe tilbake. Det som tydeligst skiller de to nivåene fra hverandre er tid. Det første skjer mens man fortsatt tror at krisen kan løses med tradisjonelle grep. Det andre etter at man forstår at det er behov for mer dyptgripende statlig intervensjon.

Å avgrense bankkrisen i tid er ikke alltid like enkelt. Strekker den seg fra 1987, når bankene må ta store avskrivninger på verdipapirporteføljer, eller fra 1988 når boligmarkedet stuper? Er datoen når de første bankene får trøbbel i 1988 og 1989, eller er det når Sunnmørsbanken må kaste inn kortene og får nye eiere i 1990? I min fremstilling er det perioden 1991 – 1993 som analyseres. Dermed går jeg heller ikke inn på selve årsakene til bankkrisen, utover raskt å nevne dem. Disse årene var høydepunktet i krisen. Det er da den har utviklet seg fra å være en krise i enkeltbanker, til å bli en systemkrise som truer hele den norske banknæringen. Det var da staten grep inn i de innerste gemakker i næringen og etterhvert tok kontroll, til bankene igjen gikk med overskudd og arbeidet med å avhende aksjene startet. Jeg vil derfor i all hovedsak dreie analysen omkring hendelsene høsten 1991 og 1992, som var de to omgangene bankene får milliarder av statlige kroner pøst inn over seg, og se på hvordan krisearbeidet utviklet seg fra de tidlige inngrepene fra banksikringsfondet til den gradvise overtagelsen av de tre bankene.

Finansielle kriser har vært et trekk ved det globale finansielle system i århundrer. Bankkriser, valutakriser og kombinasjonen av disse har dukket opp igjen og igjen, men ble særlig vanligere etter en periode med finansiell stabilitet i etterkrigsårene. I perioden mellom 1980 og 2002 er det dokumentert 117 kriser av systemisk karakter og 51 tilfeller av mindre

omfattende, ikke-systemiske kriser.⁵ Norge har blitt rammet av bankkriser flere ganger. Den første store krisen var det såkalte Kristianiakrakket i 1899, som i all hovedsak begrenset seg til hovedstaden. Drøyt 20 år etter inntraff en ny bankkrise, etter en kort opptur under og like etter 1. verdenskrig. Bankkrisen var dermed den første store økonomiske krisen i Norge på 60 år, om man ser bort fra 2. verdenskrig.

Bankkrisen i Norge inntraff omtrent samtidig som tilsvarende kriser i Sverige og Finland, men de to landene valgte til dels andre løsninger enn Norge. Jeg skal ikke skrive en sammenlignende oppgave, men mener det kan være nyttig å se på kriseløsninger i de andre nordiske landene, særlig den svenske, for å sette de norske løsningene i et perspektiv. Selv om offentlig sektor spilte en fremtredende rolle i kriseløsningene og de mer langsiktige tiltakene i alle tre landene, tok norske myndigheter vesentlig mer aktive og omfattende grep. Samtidig som man holdt seg mer i bakgrunnen. Et av de viktigste trekkene i Norge var at staten gikk direkte inn som eier og nullet aksjene i tre av bankene ved kongelig resolusjon. Det gjorde ikke svenske myndigheter. Riktignok ble også svenske aksjeeiernes andel redusert, men den ble ikke utradert. I stedet for å ta over dårlige engasjementer i et statlig verdipapirselskap, en såkalt «bad bank» som i Sverige, tok norske myndigheter over hele banken. Aksjonærene ble sittende igjen med svarteper. Samtidig ga ikke Norge juridisk garanti til kreditorer på samme måte som i Sverige og Finland. I Norge valgte man bevisst å være uklar rundt dette, det ble kun presisert at man ville sikre tilstrekkelig likviditetstilførsel til bankene.

1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål

Oppgaven deles inn i seks kapitler, inkludert innledningskapittelet. I kapittel 2 vil jeg forsøke å tegne et bilde av hva som skjedde i oppløpet til krisen, ikke for å forklare årsakene, men for å gi et bakteppe for mye av det som diskuteres senere i oppgaven. Der gjennomgås blant annet deler av krisehåndteringen før systemkrisen slo til. Der ser jeg også på de viktigste kriseforbereidende tiltakene i Finansdepartementet i forkant av krisen, og utviklingen av banksikringsfondet. Kapittelet begynner i 1990, når det gradvis går opp for myndighetene og næringslivet at det er en systemkrise i emning og beskriver hendelsene året før krisen blir systemisk.

⁵ Knutsen, *Sverre Staten og kapitalen i det 20. århundre*, Oslo 2007, s. 16.

Kapittel 3 tar for seg det meste av 1991, etter at banksikringsfondet er opprettet. Det analyserer de første redningsaksjonene i Fokus Bank og Kreditkassen, og ser på hva det var som skjedde da staten tok kontrollen i to av landets tre største forretning banker. Kapitlet tar også for seg de grep det ble arbeidet med før staten grep inn for alvor, hva som kjennetegner den første runden med redningsaksjoner fra Finansdepartementet, og hvordan skilte denne delen av kriseløsningen seg fra løsningen i for eksempel Sverige? Der drøftes også vedtaket om nulling av aksjene i de to bankene.

Kapittel fire ser på statens inntreden i DnB året etter, en aksjon som skiller seg ut fra det som skjedde da staten to over de to andre bankene. Kapitlet starter med en beskrivelse av situasjonen for bankene ved inngangen til året, før det drøfter de ulike andre løsningsmodellene som ble diskutert i løpet av året, blant annet arbeidet med en såkalt «bad bank»-løsning. Jeg vil også komme inn på de begynnende diskusjonene rundt en fremtidig bankstruktur, som regjeringen begynte med i 1992/93. Kapitlet avsluttes med de begynnende tegnene til bedring i systemkrisen.

I det femte kapitlet ser jeg på Norges Banks rolle, blant annet med hensyn til forholdet mellom Norges Bank, Finansdepartement og Statens banksikringfond, og forholdene som gjorde at sentralbanken ble satt på sidelinjen i arbeidet med å løse den norske bankkrisen. Det var i stor grad i departementet at krisehåndteringen fikk sin form og det var derfra, og i samspillet med banksikringfondet at mye av arbeidet foregikk. Norges Banks rolle endret seg i løpet av krisens gang. Fra aktiv medvirkning i krisens første år, til en mer passiv rolle i krisens siste år. Hvorfor skjedde dette?

Kapittel seks avrunder analysen med en oppsummering av konklusjonene.

1.4 Teoretisk og historisk perspektiv

Denne oppgaven ligger i grenseland mellom økonomisk og politisk historie. Den omhandler en av de mest dramatiske episodene i nyere norsk, økonomisk historie, men samtidig som det narrative som følges plasserer seg godt innenfor politisk historie der det følger utviklingen i bankkrisen fra innsiden i Finansdepartementet. Sentralt i løsningen på den norske bankkrisen sto myndighetenes intervensjon i bankene. Etter først å ha overlatt løsningen på bankproblemer til bankenes egne organer, Sparebankenes sikringsfond og Forretningsbankenes sikringsfond, gikk staten direkte inn i bankene, overtok flere av dem eller

støttet dem med kapital. Det handlet om å rette opp en betydelig markedssvikt.

Etterkrigsårene var en stabil periode, i norsk økonomi og i verdensøkonomien. De to første tiårene etter andre verdenskrig var en periode med økonomisk fremskritt. Det var samtidig en periode med omfattende direkte reguleringer av bankene fram til 1970-tallet, og bankkriser var nærmest fraværende. Teori om statlig intervensjon vil derfor være sentral for å forstå og forklare løsningen på den norske bankkrisen. I Norge hadde teoriene til den britiske økonomen John M. Keynes gitt en form for teoretisk begrunnelse for statlig intervensjon i økonomien gjennom store deler av etterkrigstiden. Liberalismen ble trent mer og mer tilbake. Keynesiansk og planøkonomisk tankegods var dominerende, og en større grad av statlige inngrep ble akseptert. Det interessante, mener jeg, i denne sammenheng er at den omfattende myndighetsintervensjonen som bankkrisen endte med skjedde etter at liberalistiske strømninger hadde trent det keynesianske tankegodset på retur: «Keynes' intervensjonistiske løsninger så ikke ut til å fungere lenger,» skriver Øystein Sørensen i en artikkel om liberalismens historie i Norge.⁶ En liberal markedsøkonomi var i ferd med å vokse frem. Sammenbruddet i etterkrigstidens finansielle reguleringsregime - Bretton-Woods-systemet - førte med seg en gryende tendens til liberalisering. Liberalistiske økonomiske ideer fikk økt faglig gjennomslagskraft, blant annet gjennom økonomene Friedrich Hayek og Milton Friedman, som begge fikk Nobelprisen i økonomi.⁷ Dette var en tendens som etter hvert også slo innover norsk politikk og økonomi.

Siden begynnelsen av 1980-tallet hadde det pågått en omfattende og dyptpløyende liberalisering av de norske finansmarkedene, som på slutten av 1980-tallet var milevidt fra den verden bankene var vant til i tiårene etter 2. verdenskrig. Norsk økonomi var kraftig regulert i hele etterkrigstiden. Det var stor tro på at økonomien kunne styres i ønsket retning ved hjelp av sentralt fastlagte virkemidler. Det var en periode med lavt rentenivå fastsatt av myndighetene, direkte regulering av kreditten innenfor rammer som ble fastlagt i et eget kredittbudsjett, kanalisering av lån til særskilte formål via statsbankene og regulering av kapitalbevegelser over landegrensene var noen av begrensningene.⁸ Kreditten skulle styres til politisk prioriterte prosjekter og sektorer. Det skulle bygges industri og kraft. I tråd med det som hadde vært den rådende økonomiske mentaliteten utover 1970- og 1980-tallet ble rente- og kredittpolitikken

⁶ Sørensen, Øystein «Liberalismens historie i Norge» i *Tre essays om liberalisme*, Civita, Oslo 2008

⁷ Knutsen, 2007: 429

⁸ Gjedrem, Svein: «Pengepolitikk i et historisk perspektiv» foredrag av på Samfunnsøkonomenes jubileumskonferanse, 16/9 2008.

etterhvert deregulert. Gradvis forsvant den direkte reguleringen av bankenes utlån og finansieringsselskapenes factoring- og leasing-utlån, mens obligasjonsmarkedet ble liberalisert gjennom nedbygging og senere oppheving av bankenes og livsforsikringselskapenes plikt til å investere i obligasjoner.⁹ Med disse kvantitative restriksjonene borte forsvant kredittrasjoneringsregimet i Norge. Einar Lie har kalt 1. januar 1984 for selve merkedagen for dereguleringen av kredittmarkedet, da myndighetene opphevet tilleggsreservekravet.¹⁰ Samtidig var det politisk uvilje mot å akseptere økende rente, dette kombinert med økende innenlandsk etterspørsel på grunn av høy oljepris førte til at champagnekorkene spratt i taket i et økende tempo utover 1980-tallet. Forbruksveksten eskalerte. I desember 1986 var det så slutt på den norske lavrentepolitikken. Da ble renten underlagt valutapolitikken, hvor hovedmålet ble en stabil kronkurs. Dereguleringen fortsatte og i løpet av 1987 forsvant de viktigste formene for mengderegulering av kredittilbudet – primærreservekravet.

At staten griper inn i økonomien er ikke noe nytt og særegent. Store deler av norsk økonomi var kraftig regulert i hele etterkrigstiden. Det var stor tro på at økonomien kunne styres i ønsket retning ved hjelp av sentralt fastlagte virkemidler. Som jeg har vist endret dette seg utover 1980-tallet – også i banknæringen. Helt i tråd med det som hadde vært den rådende økonomiske mentaliteten utover 1970- og 1980-tallet ble eiendomsmarkedet, bankene og aksjemarkedet deregulert etter tur. Men da den økonomiske krisen slo til for fullt etter tiårskiftet i 1990, med vakleворne og insolvente banker, måtte staten trå til igjen. I den sammenheng kan det være greit å stille seg spørsmålet om hvorfor staten griper inn. Hvorfor skulle det være statens oppgave å redde skakkjørte banker? Kunne de ikke bare gått konkurs? Svaret er nei.

Banker er som samfunnsinstitusjoner viktige i finansieringen av en kapitalistisk økonomi, og har vesentlig betydning for den økonomiske utviklingen. Bankenes stilling kan reflekteres i at det er særlover og regelverk for næringen, utover det som gjelder for vanlige virksomheter. En bank er ikke det samme som en industribedrift, hvor en konkurs riktignok kan ha ringvirkninger langt utover bedriftens egne rammer. En bank har forpliktelser i form av innskudd og utlån som må skjermes. Banker skal sørge for betalingsformidling og kredittformidling, som er viktig i økonomien. Konkurs i en bank kan ramme kreditorer og debitorer på en måte som er skadelig for en lang rekke økonomiske aktører. Problemer i én

⁹ Bøhn, Harald: «Regimeskifte i pengepolitikken» i festskrift til Hermod Skånland, s. 274.

¹⁰ Lie, Einar, *Den norske Creditbank 1982 – 1990*, Oslo 1998: 70

bank kan raskt forplante seg til andre banker. Soliditeten til bankene er viktig for den finansielle stabiliteten.¹¹ Grunnen til at staten griper inn «ligger i at de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger ved krisen er større enn de bedriftsøkonomiske.»¹² Det var derfor i tråd med standard økonomisk teori at staten grep inn. Både smitteeffektene til andre aktører og markeder og konsekvensene for realøkonomien er større enn konkurser i andre typer foretak.

Statskapitalisme var ikke et nytt fenomen i Norge, men har lang tradisjon. Fra Fredrik Stang og Anton Martin Schweigaards «statlig iscenesatte kapitalisme» via Johan Castbergs konsesjonslover i 1906, 1909 og 1917 og myndighetenes inngripen i bankene etter 1. verdenskrig til Arbeiderpartiets aktive industripolitikk i etterkrigstiden.¹³ Gjennom historien har det vokst frem reguleringer som kom til å kjennetegne en aktiv og næringslivsintervensjonistisk stat. Samtidig er det viktig å huske at myndighetenes inngrep i banknæringen skjedde etter en periode med omfattende liberalisering, som jeg har omtalt ovenfor, hvor det statlige eierskapet var under press. Derfor er det interessant å se at da bankene, sentrale og viktige samfunnsinstitusjoner som de var, sto i fare for å knekke sammen under vekten av egne tap, så tok staten på nytt aktive grep.

Selv om det var en relativt stor politisk enighet om prinsippene bak redningsaksjonen, manglet det ikke på kritiske røster. Lederen i Stortingets finanskomité, Per-Kristian Foss, fryktet at statens inngripen i banknæringen var begynnelsen på en politisk detaljstyring som ville følge av et dominerende statlig eierskap i de store forretningsbankene.¹⁴ Historieprofessor Francis Sejersted fremholdt samme dag, men i en annen avis, at det ikke var en «systemfeil» ved vårt økonomiske system at staten drev bankvirksomhet. «Det skjedde i mellomkrigstiden, og det skjedde også i slutten av det forrige århundre. Da gikk Staten inn og opprettet såkalte statlige diskonteringskommisjoner, som i virkeligheten var rene statlige forretningsbanker, og som lånte ut penger fra statskassen til det private næringsliv.»¹⁵ Ifølge Sejersted hadde staten påtatt seg kompensatoriske oppgaver gjennom 200 år, spesielt i bank- og kredittvesenet, under liberale regimer like full som under sosialdemokratiet. «Ensidig markedsstyring har aldri vært normalt i vårt blandingsøkonomiske system.» Dette var bildet det kompliserte bakteppet da staten tok kontroll.

¹¹ Gjedrem, Svein *Finansiell stabilitet - erfaringer og utfordringer*, 1999, foredrag på Sparebankforeningens årsmøte, 21. oktober 1999

¹² Bjerkan, Gøril, «Myndighetenes håndtering av finanskriser – hvorfor og hvordan» i *Samfunnsøkonomen nr. 4, 2009*.

¹³ Sitatet er hentet fra Rune Slagstads *De nasjonale strategene* Oslo 1998, s. 55

¹⁴ Dagens Næringsliv 21/11 - 1991

¹⁵ Aftenposten 21/11 - 1991

1.5 Historiografi

Den oppgaven jeg skriver ligger i skjæringspunktet mellom økonomi og politikk, med fokus på nyere bankhistorie. Det er skrevet et vell av bankhistoriske bøker her til lands de siste tiårene, mange av dem omhandler små sparebanker og bærer preg av varierende kvalitet og imøtekommer ikke standard vitenskapelige krav.¹⁶ Jeg har ikke brukt noen av den typen bøker i denne oppgaven. Flere av de større historieverkene om banknæringen omhandler ikke den perioden jeg skriver om, unntaket er Sverre Knudsen, Even Lange og Helge W. Nordvik bok *Mellom marked og politikk* fra 1998 om Kreditkassens historie. Den behandler storbankens utvikling i en bred samfunnsmessig sammenheng gjennom 80 år, frem til 1990-tallet og behandler også bankkrisen, men kun ut i fra bankens perspektiv. Kari Helgesen og Elsa Reiersen har behandlet Fokus Banks historie, en bok som slutter i 2000, og dermed får med seg bankkrisen. Elsa Reiersens bok om Sparebanken Midt-Norge fra 1998 behandler også krisen til en viss grad. Alle de tre nevnte bankhistorieverkene tar for seg kreditt ekspansjonen på 1980-tallet, og beskriver den fra et relativt nøytralt ståsted. Særlig Knutsen, Nordvik og Lange gir en god gjennomgang av kriseforløpet både for 1920-tallets bankkriser, som i omfang var verre enn den på 1980- og 90-tallet. Kriseperiodene rammer inn boken, men blir samtidig behandlet fra en banks ståsted, og favner sånn sett ikke like godt det som skjedde i andre institusjoner. Boken legger skylden på makroøkonomiske forhold og bankens ekspansive politikk, men behandler i liten grad kriseløsningen, sett bort fra de forhold som vedgår Kreditkassen. Det samme kan blant annet sies om boken om Sparebanken Midt-Norge, som i svært liten grad analyserer kriseløsningen., men alle tre bøkene gir et godt bilde av situasjonen internt i bankene i denne perioden. Einar Lies *Den norske creditbank 1982-1990 : en storbank i vekst og krise* oppsummerer på en god måte opptakten til bankkrisen, men får naturlig nok ikke tid til å gå innom løsningen i den grad jeg gjør i denne oppgaven. Boken følger opp Francis Sejersteds *En Storbank i blandingsøkonomien : Den norske Creditbank 1957-1982*, som han skrev sammen med Trond Bergh. Den historieboken som kanskje best oppsummerer bankkrisen er Einar Lie og Christian Venneslans bok *Over evne* om Finansdepartementets historie fra 1965 til 1992. Boken gir en god gjennomgang av bankkrisen og det arbeidet som ble nedlagt i departementet både før og under krisen, og konkluderer med at opprettelsen av

¹⁶ Knutsen, Sverre *Staten og kapitalen*, Oslo 2007: 21

Statens banksikringfond og proposisjonen om det «fullt og helt» var Økonomiavdelingens verk.¹⁷ Boken bruker ikke mye tid på å plassere arbeidet i en historisk tradisjon, men er ganske klar på hvem som er arkitektene bak løsningsforslagene – Svein Gjedrem og Tormod Hermansen.

Nevnte Sejersted er en av nestorene innen norsk økonomisk historie, og regnes med sin forskning som en av grunnleggerne av økonomisk historie som selvstendig historisk disiplin her til lands. Hans arbeid om Norge i overgangen til industrisamfunn har vært banebrytende, mens hans forskning om tidligere sentralbanksjef Nicolai Rygg var viktig for forståelsen av paripolitiken på 1920-tallet.¹⁸ Norsk økonomisk historieforskning kan til en viss grad deles i tre, ut i fra fagmiljøene, det kvantitativt sterke miljøet på Norges Handelshøyskole, som naturlig nok er dominert av økonomer, BI-miljøet, hvor bedriftshistorien står sterkt – i stor grad i form av monografier. Historisk institutt ved Universitetet i Oslo er det tredje, hvor Francis Sejersted lenge regjerte. Her har man og hvor de «generelt orienterte historikerne har hatt relativt god kompetanse i og interesse for økonomisk historie», hvor navn som Even Lange og Kristine Bruland har skrevet om industrialisering.¹⁹ Innslaget av økonomisk-historiske temaer er ganske godt, men den kvantitative tradisjonen står svakt ved Universitetet i Oslo. Da er institusjonen bedre på politisk historie, en disiplin denne oppgaven også står innenfor.

Jeg omtaler hendelser som ligger nært opp i tid. Det er, på det tidspunktet denne oppgaven leveres, 20 år siden banksikringfondet var nyopprettet og enda ikke hadde spyttet en eneste krone inn i norske banker. Men dette var, som nevnt, en av de mest dramatiske hendelser i nyere norsk, økonomisk historie og temaet har vært bredt behandlet av andre enn historikere. Blant annet var bankkrisen tema for to offentlige utredninger, det såkalte Munthe-utvalget i 1992 og Smith-kommisjonen i 1998, samt en større forskningsrapport fra SNF (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning) fra 1992. Både mot Munthe-rapporten og SNF-rapporten kan det innvendes at de ble gjennomført for tidlig til å kunne bedømme hovedtrekkene i bankkrisen. Begge kom før bankkrisen var over. Ingen av dem tok heller for seg Finansdepartementets egen rolle, men så mest på årsakene og hendelseforløpet. De kom også for tidlig til å kunne dra skikkelig veksel på erfaringene fra bankkrisene i Sverige og Finland. Smith-utvalget gir på den annen side en meget omfattende fremstilling av bankkrisen,

¹⁷ Lie, Einar og Christian Venneslan *Over evne*, 2010: 462.

¹⁸ «Fra Linderud til Eidsvold Værk» (2002) og «Ideal, teori og virkelighet : Nicolai Rygg og pengepolitikken i 1920-årene» (1973)

¹⁹ Sitatet er hentet fra Einar Lies artikkel «Forholdet mellom økonomisk historie og økonomifaget» i *Fortid nr 01.09*.

både med hensyn til forløpet og krisehåndteringen, og diskuterer ulike politiske og juridiske aspekter ved det. Utvalget går gjennom og vurderer myndighetenes, bankenes og sikringsfondenes disposisjoner og håndtering forut for og under krisen. Det studerer også hvordan tilsvarende bankkriser er blitt håndtert i andre land. Smith-kommisjonen diskuterer i detalj nullingen av aksjene i de tre store forretningbankene.

Det finnes, så vidt jeg har klart å få rede på, kun ett større verk om den norske bankkrisen, som ble gitt ut av Norges Bank i 2004 og skrevet av en rekke økonomer i og utenfor banken.²⁰ Boken tar for seg ulike aspekter ved krisen, fra dereguleringen og årsakene til krisen, via kostnadene forbundet ved krisen til håndteringen. Boken har en kronologisk, og fortellende stil, uten å gå særlig inn på analyse av den historiske bakgrunnen for krisehåndteringen, slik denne oppgaven har som formål å gjøre. Deler av krisen er, som nevnt over, belyst i flere bank- og finanshistoriske verk. Sverre Knutsens doktoravhandling fra 2007 gir en bred oversikt over kriser i det norske finanssystemet i forrige århundre, og har også en god oversikt over bankhistorisk litteratur generelt. Men siden den favner over en periode på 100 år berører den kun bankkrisen med harelabb. Gunhild Ecklund og Sverre Knutsens *Vern mot kriser?: norsk finanstilsyn gjennom 100 år* om Finanstilsynets historie tar for seg aspekter av bankkrisen. Det samme gjør oversiktsverket *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre : verdivalg i en åpen økonomi*, men heller ikke disse tar for seg myndighetenes intervensjon så grundig som jeg setter meg fore i denne oppgaven.²¹ Man kan stille spørsmål ved hvorfor skrive en ny avhandling om bankkrisen, når så mange har gjort det tidligere. Jeg mener en så viktig hendelse i nyere norsk økonomisk historie ikke kan oversees, fordi historikere kun har tatt for seg deler av krisen fra før. Smith-utvalgets gjennomgang er grundig, men man lar ikke være å skrive økonomisk historie selv om statsbudsjettet kommer årlig. Nye elementer og perspektiver dukker opp.

1.6 Kilder og metode

Analysen baserer seg både på arkivkilder, offentlige kilder som NOUer, ulike utgaver av stortingstidende og budsjettdokumenter, i tillegg til intervjuer og sekundærlitteratur. Jeg har gjennomgått deler av økonomiavdelingens arkiver fra perioden, samt Svein Gjedrems personlige arkiver. Jeg har også i utstrakt grad benyttet meg av medieoppslag fra perioden.

²⁰ Moe, Thorvald G, Jon A. Solheim, Bent Vale, *The Norwegian Banking Crisis*

²¹ Hanisch, Tore Jørgen, Gunhild Ecklund og Espen Søylen, Fagbokforlaget, 2000

Arkivkildene har gitt verdifullt innsyn i vurderinger som er gjort i departementet, og har vært viktige for å forstå hvorfor de ulike løsningene har blitt valgt. Mye av dette materialet er kronologisk organisert, men ellers dårlig merket. Det speiler til en viss grad banksikringsfondets arkiv, i og med at en god del av materialet derfra kom til departementet som bakgrunnsinformasjon. Å få tilgang på den delen av Norges Banks arkiver som speiler Statens banksikringsfonds arkiver har vist seg vanskelig, og jeg har derfor ikke fått tilgang på det innen oppgaven ble fullført. Banken var ellers lite involvert i den direkte krisehåndteringen i denne tidsperioden, og jeg mener oppgaven ikke lider stort under fraværet av dette kildematerialet.

Jeg har i løpet av oppgaven gjennomført samtaler med et fåtall personer som var involvert i kriseløsningen. Disse har gitt innsyn i noen av vurderingene som ble gjort på ulike tidspunkt av kriseløsningen. Samtalene fungerer først og fremst som et supplement til de skriftlige kildene, og kan bidra til å utdype materialet. Intervjuene har blitt foretatt uten bruk av opptaksutstyr, men jeg har tatt skriftlige notater som umiddelbart etter intervjuet er renskrevet og sendt til gjennomlesing hos kilden. Intervjuteknikken har basert seg på et fåtall spørsmål, og ellers la intervjuobjektene snakke fritt. Det kan innvendes at jeg da ikke har styrt samtalen i tilstrekkelig grad, men det har samtidig gitt opplysninger som jeg ellers ikke var på jakt etter, men som har vært verdifulle i det videre arbeidet med oppgaven. En liste over informantene og finnes som vedlagt bak i oppgaven. Jeg har også benyttet meg av stortingsmeldinger og statsbudsjett fra perioden, samt Statens banksikringsfonds årsmeldinger og annet offentlig materiale. Viktigst er Smith-kommisjonens utredning, som kom i 1998, og gir en fyldig vurdering av bankkrisens årsak og løsningen, men også St.meld. nr. 39 (1993-94), Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen, har gitt en god oversikt over de grove trekk i krisen.

Jeg har benyttet meg av noen sammenlignende grep. Jeg vil se på krisehåndteringen i Sverige, og også se på hvordan norske myndigheter løste den forrige store bankkrisen som Norge var inne i. Dette presenteres ikke i et eget kapittel, men løpende i teksten. Det kan innvendes at det da er vanskeligere å identifisere de enkelte grep som ble gjort i Sverige, men gir etter min mening en bedre flyt i teksten. Sammenligning er ikke et mål i seg selv, men et middel for å sette løsningen på den norske bankkrisen i et historisk perspektiv og kontrastere forhold til andre i tid eller rom, og sånn sett oppnå mer kunnskap, eller for å generalisere. Deskriptivt kan historisk sammenligning benyttes for å fremheve individuelle tilfeller, særlig hvis de tilfellene som sammenlignes er relativt like. I dette tilfellet var krisehåndtering i

forbindelse med den svenske og finske bankkrise på mange punkter lik den norske, men det var også, som jeg skal komme tilbake til senere, flere forskjeller.

Veien har blitt til mens jeg har gått. Fra først å ha hatt en relativt bred tilnærming til problemstillingen, har jeg snevret inn underveis og til slutt endt opp med en oppgave som forsøker å analysere Finansdepartementets rolle. Det er mange hensyn å ta i en masteroppgave, og kunsten å begrense seg er enkelte ganger vanskelig. Jeg har forsøkt å finne områder som, etter min mening, ikke har vært godt nok belyst i den eksisterende litteraturen. Det er vanskelig med et emne som dette, som har vært undersøkt fra mange forskjellige synsvinkler. Enkelte problemstillinger har blitt forkastet, mens andre har blitt prioritert. Jeg håper at mine prioriteringer belyser håndteringen av den norske bankkrise på en ny måte.

Kapittel 2. En systemkrise i emning

Bankkrisen utviklet seg gradvis fra midten av 1980-tallet. Skattesystemet ga en realrente lik null, på tross av et høyt rentenivå. Samtidig sørget kapital fra utlandet for at det ble lett å finansiere en stigende kredittetterspørsel.²² Resultatet var en enorm kredittilgang. En betydelig skattefordel på renter har blitt dratt frem som en av de viktige årsakene til den kraftige låneveksten på 1980-tallet, blant annet av den regjeringsoppnevnte Smith-kommisjonen og Hermod Skånland.²³ Reguleringen av kreditt ble gradvis fjernet utover 1980-tallet, og dermed må «skattestøtten i personbeskatningen bære et hovedansvar for den utvikling som førte oss inn i bankkrisen.»²⁴ Med andre ord bidro offentlig politikk til å legge grunnlaget for den bankkrisen som jeg skal beskrive håndteringen av i de neste kapitlene. Men dårlig politikk var ikke alene nok til å utløse krisen. Oljeprisfallet i 1986, kombinert med mye dårlig bankhåndverk ledet til Skånlands velkjente sammenfatning av årsakene til bankenes store tap som «bad banking, bad policy and bad luck» allerede i årstalen i 1989.

Noen grundigere gjennomgang av bankkrisen enn dette vil ikke denne oppgaven gi. I dette kapittelet begynner jeg med å gi et raskt overblikk over hendelsene i 1990, året før systemkrisen rammet det norske bankvesenet. I denne perioden gikk det gradvis opp for myndighetene at bankvesenet var i ferd med å knake i sammenføyningene. Man gikk fra å snakke krise i enkeltbanker, til en større systemkrise som kunne ramme hele næringen. Det var da staten grep inn og steg for steg tok kontroll over de tre største forretningsbankene, samt lagde et rammeverk som skulle hindre at banknæringen knakk sammen.

Jeg vil se på hvilke erfaringer myndighetene gjorde seg i årene opp mot 1991. De grepene som ble tatt for å hjelpe banker som Sparebanken Nord-Norge, ga grunnlag for handlingsmønsteret senere i krisen. Kapittelet tar for seg apparatet for krisehåndtering, hvordan det ble satt på prøve i årene før 1991, og hva utfallet av dette ble for myndighetenes krisehåndtering da krisen ble systemisk. Blant annet ble forholdet mellom bankenes likviditetsvern og soliditetsvern, og myndighetenes ansvar i forhold til det, avklart. Det vil gi et

²² Skånland, Hermod, *Doktriner og økonomisk styring*: 77

²³ Dok. nr. 17 (1997–98): 34

²⁴ Skånland 2004: 78

grunnlag for senere å diskutere krisehåndteringen i 1991 og 1992, som var de to årene staten overtok eierskapet i de tre største forretningbankene.

2.1 Kostbar vekststrategi

Det var ikke mye penger igjen i Sunnmørsbanken da Forretningsbankenes sikringsfond lette etter nye eiere til den fallerte banken på nyåret i 1990. I løpet av få år hadde banken tapt betydelige beløp på utlånsporteføljen. I 1988 var tapet på over en halv milliard, og nesten det samme året etter.²⁵ Høye innskuddsrenter og lave utlånsrenter, liten kredittsjekking og høyt volum på utlån var resepten for vekst, og fall. Høsten 1988 var kassen tom og banken kunne bare fortsette med støtte fra sikringsfondet. Kreditkassen ble den endelige nødhavnen for den fallerte banken. Den Ålesund-baserte banken var ikke den eneste banken som hadde problemer på slutten av 1980-tallet. SSB meldte i sin oppsummering av året 1990 at «krisen i bankvesenet utviklet seg fra vondt til verre».²⁶ Et sterkt prisfall på boliger og konkurser i næringslivet førte til betydelige tap i bankene. I 1989 hadde Sparebankenes sikringsfond utbetalt totalt 1,7 milliarder kroner, det høyeste beløp noen sinne.²⁷ I løpet av året skulle flere banker banke på døren til sikringsfondet. I november ble Sparebanken Nordland overtatt av Sparebankenes sikringsfond, og fikk 500 millioner kroner i egenkapital. I desember vedtok Forretningsbankenes Sikringsfond å stille en egenkapitalgaranti på 1,5 milliarder for Fokus Banks forpliktelser i forbindelse med fusjonen med Rogalandsbanken. Men med unntak av Tromsø Sparebank og Sparebanken Nord, som jeg skal komme tilbake til senere i kapitlet, og Norion Bank ble problemene til og med 1990 håndtert uten andre offentlige bidrag enn midlertidig likvidtetsstøtte.²⁸

I et notat hos Finansdepartementet så sent som 20. desember 1990 ble det understreket at krisen ennå ikke hadde blitt systemisk: «Det er idag ingen systemkrise i norsk finansnæring. Kredittilgangen til private og kommuner øker, men relativt moderat. Etterspørselen etter lån er lav og trolig hovedårsaken til at utlånene vokser moderat.»²⁹ På denne tiden var det stort sett regionale banker som hadde hatt problemer. Både i Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank

²⁵ Aftenposten 17.01.1990

²⁶ SSBs Økonomisk utsyn 1991: 81

²⁷ SSBs Økonomisk utsyn 1991: 84

²⁸ Wilse, Hans Petter, «Bankkrisehåndteringen og det statlige eierskapet i forretningbankene» i *Penger og Kreditt*, 2/95: 108.

²⁹ Notat datert 20.12.1991, fra Svein Gjedrems materiale, 4.1 Forretnings- og sparebanker/Bankkrise/1991-1992.

var egenkapitalen gått tapt og bankene kunne bare fortsette driften med støtte fra Sparebankenes Sikringsfond. Også storbanken DnC kom i problemer, der hadde utlånstap og kostnadskutt dominert hverdagen i 1988 og 1989. På tross av dette forverret bankens situasjon seg utover i 1989. Utlånstapene var vedvarende høye og finansielle prognoser viste at DnC, uten en rask bedring, ville ha problemer med å oppfylle de nye egenkapitalkravene som var på trappene.³⁰ Løsningen ble, for DnC, en fusjon med konkurrenten Bergen Bank og dannelsen av den nye storbanken Den norske Bank. I Oslo hadde forretningsbanken Norion bank blitt satt under administrasjon, som den eneste i nyere tid. En strukturendring som flere sentrale personer etterhvert kom til å etterlyse, var med andre ord allerede i gang i banknæringen, før myndighetene grep inn. Hermod Skånland sa i en tale at han så klare tendenser til konsentrasjon i banknæringen, men at dette kun var en fortsettelse av en trend som hadde vært klar gjennom 30 år.³¹ Institusjoner hadde blitt for svake til å stå på egne ben som en følge av krise, og måtte fusjoneres eller avvikles. Inntil videre ble problemene i bankene håndtert internt – av bankenes egne organer – til tross for at tapene på lån i 1989-regnskapene til forretningsbankene var på seks milliarder kroner - tilsvarende 2,2 prosent av brutto utlån. Misligholdet av lån økte. Fra 1988 til 1990 ble det registrert en økning i antall nullstilte lån i forretningsbankene med om lag 50 prosent, mens økningen i sparebankene var hele 160 prosent de to årene.³²

2.2 Om sikkerhetsnett og dets prøvelser

Myndighetene hadde på denne tiden hatt enkelte gjennomganger av systemet for krisehåndtering, som ga grunnlag for den senere krisehåndteringen. Jeg skal gå gjennom de viktigste punktene i det følgende. I et notat fra Økonomiavdelingen (ØA) til finansminister Arne Skauge og statssekretær Trond Reinertsen 20. april 1990 sto det å lese at bankkrisene de siste to årene hadde gitt erfaringsmateriale for en vurdering av systemet for håndteringen av banker i krise.³³ «Problemnotatet» tok sikte på å etablere en plattform for en dialog med Norges Bank, Kredittilsynet og de to bankforeningene om sikringsfondordningene, sto det med Svein Gjedrems påskrift. Departementet hadde i løpet av tre år med bankproblemer avdekket

³⁰ Lie 1998: 241

³¹ Tale Sparebankforeningen, 16. oktober 1990

³² Knudsen 2007: 489

³³ Notat 90/2771-1. «Banker i krise, særlig om sikringsfondene og innskytternes stilling», 20.4.1990. Fra Svein Gjedrems materiale., SG-notater 1. og 2. kvartal.

«svakheter både av både rettslig og institusjonell karakter.» Det var klart at internasjonaliseringen av finansmarkedet stilte skjerpede krav til soliditetshensyn og innskyterbeskyttelse. Samtidig tilrådte ØA at departementet fremmet en proposisjon med forslag til visse endringer både i banklovene og kredittilsynsloven.³⁴ I notatet ble det blant annet foreslått at Kredittilsynet ble gitt rettslige virkemidler og bygget opp administrativt til å utøve et mer effektivt soliditetstilsyn. Det ble også påpekt at tilsynet måtte gripe inn på et tidligere stadium i utviklingen mot krise i enkeltinstitusjoner. En tidligere inngripen i krisebankers utvikling skulle også motvirke at Norges Bank kom i kreditorposisjon til banker i krise, som hadde skjedd flere ganger de siste årene, i forbindelse med at Norges Bank utførte sin oppgave som «lender of last resort». Notatet drøftet videre spørsmål rundt sikringsfondenes rettslige stilling, som hadde blitt avklart i løpet av de drøyt to årene som bankkrisen frem til da hadde vart, soliditetstilsyn og krisehåndtering. Notatet, som ifølge Einar Lie og Christian Venneslans bok *Over evne*, er et av flere notater som dannet et viktig grunnlag for departementets krisehåndtering senere, nevnte ikke spesifikt faren for en systemkrise i den norske banknæringen.³⁵ På tross av denne gjennomgangen var det til slutt Finansdepartementet som ble sittende med det fulle og hele ansvaret for løsningen av bankkrisen. Norges Bank og Kredittilsynet ble mer eller mindre satt på sidelinjen. Dette kommer jeg tilbake til, blant annet i kapittel 5.

Sikkerhetsnettet for norske banker hadde frem til opprettelsen av Statens banksikringsfond, som jeg skal komme tilbake til senere, bestått av to elementer som begge skulle bidra til å trygge bankene. Et soliditetsvern og et likviditetsvern. Soliditetsvernet kunne deles inn i et førstelinjeforsvar, som var bankenes ansvarlige kapital, og et andrelinjeforsvar, som var de to garantifondene, Forretningbankenes sikringsfond og Sparebankenes sikringsfond, som begge ble etablert ved lov i 1961. Det var herfra bankene skulle trekke kapital hvis de hadde hatt store tap, men før 1988 hadde midlene knapt blitt benyttet, og fondene hadde fått bygge seg opp. Etter at krisen begynte så smått i 1987 og frem til høsten 1991 ga de to private garantifondene støtte til 14 banker, stort sett små og mellomstore sparebanker.³⁶ I disse tilfellene stilte Sparebankenes sikringsfond normalt støtte i form av garantikapital kombinert med forskjellige typer likviditetsstøtte fra Norges Bank. I noen

³⁴ Notat 90/2771-1. «Banker i krise, særlig om sikringsfondene og innskyternes stilling», 20.4.1990. Fra Svein Gjedrem's materiale., SG-notater 1. og 2. kvartal.

³⁵ Lie, Einar og Christian Venneslan, *Over evne*, Oslo 2010: 459

³⁶ Skånland, Hermod, «Policies in relation to the Norwegian banking sector», tale i Frankfurt, 2. oktober 1991

tilfeller gikk fondene også videre og forhandlet frem fusjoner mellom lokale sparebanker, eller som i Kredittkassens tilfelle hvor banken fikk vokse seg større ved å svelge både Sunnmørsbanken og Sørlandsbanken. Dette var den viktigste formen for håndtering i bankkrisens første fase.

Likviditetsvernet var det Norges Bank som utgjorde, gjennom sin rolle som «lender of last resort» (LLR), eller långiver i siste instans. LLR innebærer at sentralbanken kan tilføre likviditet til den enkelte bank eller banksystemet når etterspørselen etter likviditet ikke kan møtes fra alternative kilder. Det vil si at bankene kan fortsette å møte sine forpliktelser. Dette tilføres som lån og for de fleste av Norges Banks lån til banker er det ingen krav om sikkerhet. Dette styrker dermed andre kreditorers posisjon. Muligheten for å yte likviditetstilførsel gjør at sentralbanken kan bidra til å hindre problemer i å spre seg og dermed til å hindre en større krise. Første gang Norges Bank opptrådte som långiver i siste instans og og tilførte bankene likviditet, var sommeren og høsten 1899. Da overskred banken sin seddelutstedelsesrett to ganger i forbindelse med bankproblemene etter det såkalte Kristiania-krakket. Det var, ifølge Sverre Knutsens *Staten og kapitalen*, «noe helt nytt i myndighetenes politikk overfor forretningsbankene, og bidro antagelig til å forhindre ytterligere spredning av krisen.»³⁷ Under bankkrisen på 1980- og 90-tallet skjedde dette i form av såkalte lån på spesielle vilkår (S-lån). S-lån ytt til blant andre Sparebanken Nord-Norge i 1989 førte til en endring av dette i løpet av krisens gang, og var direkte årsak til at Finansdepartementet overtok større deler av krisehåndtering fra 1991. Jeg skal se litt nærmere på dette nedenfor, og kommer også tilbake til problemstillingen senere i oppgaven.

2.3 To banker gir svar i nord

To banker dannet en form for prøvesteiner for kriseløsningen, før krisen ble systemisk. Sparebanken Nord-Norge og Sunnmørsbanken var to av de første bankene hvor all kapitalen ble utradert. Der fikk myndighetene prøvd ut sikkerhetsnett til den norske banknæringen og klarlagt rollefordelingen mellom staten og bankenes egne sikringsfond. Jeg skal gjennomgå den første banken grundigere enn den andre.³⁸ Sparebanken Nord-Norge var resultatet av en fusjon mellom Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank. Begge bankene fikk merknader av

³⁷ Knutsen 2007: 131.

³⁸ Fremstillingen av utviklingen i Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank baserer seg i hovedsak på St.meld. nr. 24 (1989-90).

Kredittilsynet under inspeksjoner, Tromsø Sparebank så tidlig som i 1986, da tilsynet påpekte bankens store ekspansjon og lite tilfredsstillende inntjening i 1985. Under en ny inspeksjon i 1987 ble bankens vanskelige situasjon igjen påpekt. Det samme skjedde i 1988. Sparebanken Nord fikk besøk av tilsynet i februar 1988, etter store tap og svakt driftsresultat i 1987. I juni samme år søkte banken om såkalt S-lån (særskilte lån til enkeltbanker i krise) fra Norges Bank. En måned tidligere fikk en arbeidsgruppe nedsatt av Kredittilsynet, Norges Bank og Sparebankenes sikringsfond i oppgave å vurdere situasjonen og kartlegge fremtidige løsninger for de to bankene. Arbeidsgruppen konkluderte med at situasjonen var mest presserende for Sparebanken Nord. Senere samme høst kom det tall som viste at antall misligholdte engasjementer i Tromsø Sparebank var såpass høyt at det ikke var grunnlag for videre drift.

4. oktober 1988 ble en fusjon mellom de to bankene diskutert i møter med Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet. Tilsynet kom, etter en gjennomgang av de to bankenes økonomi, til at det var nødvendig for bankene å få tilført ansvarlig kapital i størrelsesorden 800 millioner kroner. Etter en melding sendt til Sparebankenes sikringsfond 10. november 1988 stilte fondet en garanti på 600 millioner kroner, med 300 millioner kroner til hver av bankene. I tillegg ga Norges Bank et lån på 200 millioner kroner på gunstige vilkår, som i realiteten tilsa en subsidiering av bankene over en periode på fem år. Denne kapitaltilførselen ga den fusjonerte banken en ansvarlig kapital som tilsynet vurderte som et rimelig grunnlag å arbeide ut i fra. Den 28. november 1988 innkalte Kredittilsynet til representantskapsmøte i begge bankene, hvor det ble stilt forslag om og gjort et første vedtak om fusjon. Endelig søknad ble mottatt 10. februar 1989 og fusjonen trådte i kraft 2. juli 1989. Spørsmålet er om det var et fornuftig ekteskap. For fusjonen var, som Sverre Knutsen har vist, først og fremst motivert av distriktpolitiske hensyn. «Overfor Stortingets finanskomité begrunnet Finansdepartementet sin støtte til redningsaksjonen med at de to bankene måtte bestå av hensyn til næringslivet i Troms og Finnmark.»³⁹ Frem til utgangen av 1990 ble krisen håndtert av sikringsfondene på en ryddig måte, og Norges Bank hadde en sentral rolle i dette arbeidet. Det var bare løsningen for Sparebanken Nord/Tromsø sparebank og senere Sparebanken Nord-Norge som var utenom rutinene. Det hadde sin klare sammenheng i distriktpolitikk. «Kredittilsynet og Norges Bank laget sammen i 1987/88 en rapport om den økonomiske og finansielle situasjonen i Nord-Norge. Lot man banken gå over ende, ville det ha store økonomiske konsekvenser og fylkene Troms og Finnmark ville knapt ha noe

³⁹ Knudsen 2007: 486

banktilbud.»⁴⁰ En eventuell avvikling av de to bankene ville trolig fått store politiske og økonomiske konsekvenser for regionen. De var fullstendig dominerende i de to nordligste fylkene, og det var ingen som ville overta dem. Derfor var det ingen annen utvei enn fusjon. Ingen andre banker hadde særlig mye virksomhet i Troms og Finnmark.

Men problemene var ikke over med dette. Regnskapet for Sparebanken Nord viste at tapene fortsatte i første tertial 1989. En grundig gjennomgang av utlånsporteføljen i juli samme år slo fast at banken hadde en stor portefølje av nullstilte lån som kunne påføre uventede tap. Under et møte mellom departementet, tilsynet og Norges Bank ble det klart at det kunne bli nødvendig med en utbetaling av garantien fra sikringsfondet, og behov for eventuelle nye garantier. Tapene fortsatte også for den nyfusjonerte banken. En revisjon av halvårsregnskapet viste en underbalanse på 827 millioner kroner. Samme revisjonsfirma, som var engasjert av Sparebankenes sikringsfond, kom frem til at bankens tapsanslag måtte økes, dette kombinert med en nedskrivning av verdier i datterselskaper tilsa at underbalansen ville ende på nær 1,7 milliarder kroner. For at banken skulle klare å nå en egenkapitaldeking på 6,5 prosent innen 1992 måtte den tilføres omtrent 1,7 milliarder kroner i ny kapital.

De åtte første månedene i 1989 hadde banken et underskudd etter tap på 247 millioner kroner.⁴¹ 6. oktober kom det en melding fra bankens styre til Kredittilsynet om at bankens fond var tapt. En refinansiering av banken var med andre ord nødvendig. Nye møter og nye drøftelser mellom Norges Bank, Finansdepartementet og tilsynet førte frem til at Sparebankenes sikringsfond skulle delta på en refinansiering av banken, og blant annet stille med et tilskudd på 500 millioner kroner i grunnfondsbevis og overta bankens ansvarlige lån. I tillegg stilte fondet med en garanti på 650 millioner kroner, mens Norges Bank skulle nedskrive sin fordring til banken med totalt 500 millioner kroner og bidro med nødvendig likviditet for å sikre driften.

Myndighetens håndtering av krisen i Sparebanken Nord-Norge klarla en rollefordeling mellom staten og bankenes egne sikringsfond.⁴² Det ble blant annet klart at Norges Banks medvirkning i refinansieringen av kriserammede banker reiste en rekke spørsmål og problemer. Norges Bank måtte bokføre tap på utlån til Sparebanken Nord-Norge. Dette reduserte bankens kapital og overskudd til staten. «Nedskrivning av sentralbankens lån kan derfor etter omstendighetene representere en aktiv anvendelse av statens midler som burde behandles i

⁴⁰ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

⁴¹ NTB 7. oktober 1989

⁴² St.meld. nr. 39 (1993-94), *Bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen*: 17.

Stortinget på forhånd. Samtidig vil virkningen av slike tiltak kunne være svært lite målrettet dersom formålet er å avhjelpe situasjonen for bankens kunder». ⁴³ Etter dette ble det viktig for regjeringen å legge vekt på de prinsipielle innvendinger mot en statlig medvirkning «i de former og et slikt omfang som overfor Sparebanken Nord-Norge.» Med andre ord, myndighetene hadde lært. Heretter skulle lovens ordinære system følges, og regjeringen fikk ansvaret for bevilgningene til banker i krise. I alt tapte myndighetene rundt 1,5 milliarder kroner på redningsaksjonen i Sparebanken Nord-Norge. ⁴⁴

Det er klart at myndighetene lærte av håndteringen av Sparebanken Nord-Norge. I et notat fra Økonomiavdelingen til statsråden 20. april 1990, altså en stund før bankkrisen virkelig antok systemiske proporsjoner, heter det at krisene de siste årene hadde gitt et erfaringsmateriale for en vurdering av systemet for håndtering av banker i krise. Det ble poengtert at enkeltsaker hadde avdekket svakheter av både rettslig og institusjonell karakter, og at man ønsket visse endringer både i banklovene og kredittilsynsloven. ØA ønsket å gi Kredittilsynet rettslige virkemidler, og bygge det opp administrativt, for å kunne utøve et mer effektivt soliditetstilsyn. Ønsket var at tilsynet skulle kunne gripe inn på et tidligere stadium i utviklingen mot krise i enkeltinstitusjoner. «Man kan ikke som i dag avvente revisorbekreftede regnskapsgjennomgørelser som viser at lovens kriterier for underbalanse eller tapt egenkapital er oppfylt.» ⁴⁵ I notatet het det også at i tilfellet med Sparebanken Nord og Sparebanken Nord-Norge hadde sentralbanken engasjert seg utover «lender of last resort»-funksjonen, med det resultat at dens kreditorposisjon hadde blitt utsatt. Lie og Venneslan bekrefter dette og skriver i sin bok at en av lærdommene myndighetene tok av dette var at det ble skilt hardere mellom myndighetenes ansvar for soliditetsvernet og likviditetsvernet og Norges Banks «rolle som «lender of last resort» ble trukket skarpt opp.» ⁴⁶ Så langt hadde krisen begrenset seg til enkeltbanker. Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank, Sunnmørsbanken – som var den første av forretningsbankene som havnet i krise – og den oslobaserte Sparebanken ABC var også i trøbbel. Norion Bank var avviklet. Men krisen skulle snart anta systemiske proporsjoner.

⁴³ St.meld. nr. 24 (1989-90), sitert fra St.meld. nr. 39 (1993-94): 17.

⁴⁴ Moen, Harald, The present value of central government investments in and support to Norwegian Banks, i *The Norwegian Banking Crisis*: 227. Tallene er omregnet i 2001-kroner.

⁴⁵ «Banker i krise, særlig om sikringsfondene og innskytternes stilling», notat fra ØA til statsråden; Annet om forretningsbanker, banker i krise, 20.4.1990. Dok. nr. 90/2771-1.

⁴⁶ Lie og Vennesland 2010: 454.

2.4 Krisen blir systemisk

Sent på året 1990 var Bankforeningens administrerende direktør, tidligere statssekretær i Finansdepartementet Trond Reinertsen, overbevist om at oppgangen var like rundt hjørnet – bare ni til tolv måneder unna. I et intervju med NTB fremstilte banktoppen situasjonen som «alvorlig og ikke-alvorlig på samme tid». Han påpekte at det var alment kjent at bankene tapte penger, men «med tilkjempet optimisme» mente han at oppgangen for bankene ville komme innen et år, selv om han innrømmet at det ville bli flere harde tak før oppgangen faktisk kom. Optimismen begrunnet han med det økende private forbruket, som ville føre til reduserte tap for varehandelen.⁴⁷ Reinertsen påpekte at norske forretningbankers soliditet var overlegen, sett i en internasjonal sammenheng – takket være Forretningsbankenes sikringsfond. Men til tross for Reinertsens tilsynelatende optimisme var situasjonen alvorlig i flere norske banker. Det fikk blant annet Finansdepartementet høre om i et møte med Fokus Bank i slutten av november 1990. Bankens ledelse, med styreleder Thomas Idsøe og administrerende direktør Christian Kjølås, møtte Tormod Hermansen og Svein Gjedrem i Finansdepartementet og orienterte om bankens stilling, og en ny gjennomgang av Kredittilsynet tilsa en vesentlig oppjustering av tapsanslagene. Tidligere på året var underskuddet anslått til 250 millioner kroner. Da Hermansen og Gjedrem møtte Fokus-ledelsen var tapsanslaget oppjustert til 600 millioner kroner i underskudd i 1990, med en forventning om betydelig tap også i 1991.⁴⁸ Det var klart at bankens egenkapitaldekning var på fire prosent, mot lovens krav om 6,5 prosent og flere kortsiktige tiltak ble skissert for å bedre situasjonen til banken. Reduksjon av forvaltningskapitalen var et tiltak. Å reise ny kapital gjennom en rettet emisjon var et annet tiltak, blant annet gjennom et foreslått fremstøt mot oljeselskapene Elf og Total hvor tidligere Statoil-direktør Arve Johnsen skulle være behjelpelig. Men slike tiltak var uansett kortsiktige. Som Svein Gjedrem skrev i sitt referat fra møtet: «Fokus Bank er i en alvorlig situasjon og det kan klart stilles et spørsmål ved om banken kan greie seg på egen hånd.»⁴⁹

Forretningsbankenes sikringsfond, som Reinertsen var forretningsfører for, vedtok på slutten av året å øke beredskapen for bankene. Fondet var beredt til å skyte inn fra en halv til en milliard i Kreditkassen og Den norske Bank, hvis de søkte om det. I slutten av desember måtte Fokus Bank konstatere bokførte tap på 980 millioner kroner i 1990. Administrerende direktør

⁴⁷ NTB 21.12.1990

⁴⁸ Referat fra møte mellom Fokus Bank og FIN, 22/11 – 1990 i Svein Gjedrems arkiv 1990

⁴⁹ Ibid

Christian Kjølås hadde kort tid tidligere trodd at banken skulle klare seg på egenhånd. Men med økning i tapstallet på over 200 millioner kroner på bare noen uker måtte Kjølås, som på den tiden var formann i Bankforeningen, kripe til sitt eget sikringsfond og be om en utstrakt hånd. Han innrømmet at både Fokus Bank og resten av norsk bankvesen var inne i en alvorlig krise. Etter at tapene var bokført fikk banken det underskuddet de hadde skissert for ledelsen i Finansdepartementet, hele 600 millioner kroner og det var ikke mulig å drive videre uten at egenkapitalen hadde blitt for lav. Uten tilskudd fra Forretningbankenes sikringsfond ville banken hatt en egenkapital på 4,2 prosent, langt unna myndighetenes krav på 6,5 prosent. Med en tilførsel på 1,5 milliarder kroner fra fondet kom egenkapitalen opp i 8,2 prosent.⁵⁰

Statlig kapital, som kom til å bli så viktig for den norske kriseløsningen, ble nevnt i Kjølås møte med Gjedrem og Hermansen i slutten av november, men de to byråkratene hadde avvist det. I Gjedrems referat fra møtet blir det blant annet kommentert at ti prosent-reglen, om at ingen kunne eie mer enn ti prosent av aksjene i en bank, ville gjelde også for statlige investorer, og at det uansett ville være for lite. Rene tilskudd ble blankt avvist, med henvisning om hva en da skulle si til industribedrifter i vansker. «Det vil være ØAs helt klare råd at ev. statlige aksjeinvesteringer må skje under et klart resultatansvar og ikke øremerkes bestemte næringer. I så fall er det tvilsomt om Fokus Bank – en kostnadstung bank med lav egenkapital – vil nå opp», kommenterte Gjedrem.⁵¹ Ledelsen i Finansdepartementet avviste på dette tidspunktet den løsningen de senere skulle komme til å gå for. Fokus var, som nevnt, ikke den eneste banken som trengte en håndsrekning fra bankenes eget fond de hektiske dagene før jul i 1990. Forretningbankenes sikringsfonds styre åpnet 21. desember for at Kreditkassen og DnB fikk preferansekapital på mellom 500 millioner og en milliard kroner for å styrke egenkapitalen. Et vedtak som ifølge Trond Reinertsen ikke hadde kommet som en følge av de store tapene i Kreditkassen. «Men det er klart at denne beslutningen har en viss sammenheng med den virkeligheten som de fleste bankene lever i for tiden. Hovedmålet er å styrke bankenes stilling,» sa han til Dagens Næringsliv dagen etter og la til at sikringsfondet dessuten var overdimensjonert i forhold til internasjonale regler.⁵² På det tidspunktet besto fondets midler av totalt fire milliarder kroner, men det skulle komme til å minke, og i Sparebankenes sikringsfond var kassen allerede tom. De to sikringsfondene hadde gitt viktige bidrag til å sikre stabiliteten i banksektoren frem til da. Det hadde også beslutningen om å tillate

⁵⁰ DN 22.12.1990

⁵¹ Referat fra møte mellom Fokus Bank og FIN, 22/11 – 1990 i Svein Gjedrems arkiv 1990

⁵² Dagens Næringsliv, 22.12.1990

Forretningbankenes sikringsfond å sørge for preferansekapital. Men den innsatsen som allerede var gjort, og de bankene som nå sto i kø for å få støtte av sikringsfondene bidro til å tynne ut kapitalbasen deres.

Resultatmessig var 1990 det dårligste året etter krigen for forretnings- og sparebankene sett under ett. Kredittilsynet skrev i sin årsmelding for 1990 at resultatet for forretningsbankene ble et underskudd på 3,1 milliarder kroner, mens sparebankene hadde et underskudd på 650 millioner kroner. «Årsaken til det svake resultatet i 1990 er for forretningsbankene en betydelig nedgang i rentenettoen, mindre inntekter ved salg av verdipapirer og økte utlånstap.»⁵³ Tilsynet pekte på at resultatet i 1990 og faren for betydelige tap også i 1991 understreket alvorret i situasjonen og betydningen av de tiltakene som myndighetene på det skrivende tidspunkt, våren 1991, hadde truffet for å stabilisere forholdene. I de hektiske førjulsdagene i 1990 begynte også kravet om statlig handling å komme fra politisk hold. Blant annet fra lederen for Stortingets finanskomité Per-Kristian Foss (H). Bankene – som hadde et grunnleggende inntjenings- og egenkapitalproblem – måtte reddes raskt, fastslo han overfor Dagens Næringsliv tre dager før jul. «Uten at Kreditkassen, DnB og Fokus Bank har en rimelig soliditet er mye av grunnlaget for norske forretningsbanker borte», sa Foss.⁵⁴ Men samtidig advarte han regjeringen med å komme med tiltak som kunne skape politisk strid. 21. desember sa finansminister Sigbjørn Johnsen i en stortingsdebatt at det var en nasjonal oppgave å gjenreise soliditeten i det norske bankvesenet. Ifølge finansministeren vurderte departementet løpende situasjonen, og at tiltak ville komme raskt, men han var lite konkret på dette tidspunktet. Offentlig aksjekjøp i banknæringen ville Per Kristian Foss ikke ha noe av. «Da er det full krig. Det kommer ikke på tale for Høyre å akseptere dette,» uttalte han.

Sverre Knutsen påpeker i en artikkel at det først var etter at systemkrisen i banksektoren var klar for de fleste at de politiske myndigheter iverksatte tiltak.⁵⁵ Han snakker om en institusjonell treghet, som gjorde at myndighetene reagerte med tiltak først etter at det hadde gått galt. For selv om krisen hadde vært under oppseiling en stund kom den tilsynelatende kastet brått på myndighetene. Den fremstillingen stemmer ikke helt overens med det som kommer frem blant annet i notater hos Finansdepartementet, som gjennomgår apparatet for krisehåndtering ved flere anledninger. Lie og Vennesslans gjennomgang av bankkrisens tidlige

⁵³ Kredittilsynets årsmelding, 1990

⁵⁴ DN 20.12.1990

⁵⁵ Knutsen, Sverre «Finansiell stabilitet og velfungerende markeder? – Finanstilsyn etter det nyliberale skiftet» i *Erfaringer og utfordringer – festskrift for Kredittilsynet*, Oslo 2006: 27

år i *Over evne* gir også et annet inntrykk. De mener at 1990 på sett og vis var «det viktigste året for Finansdepartementets håndtering av bankkrisen. Da ble de sentrale premissene lagt for det turbulente året 1991».⁵⁶ Jeg skal se nærmere på det på de følgende sidene.

Det begynte med andre ord på dette tidspunktet å bli behov for statlig handling. Resultatene i de største pekte i retning av underskudd i 1990, med en meget alvorlig tapsutvikling som tilsynet forventet ville fortsette inn i 1991. «Egenkapitalen 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».⁵⁷ Her er vi inne på et sentralt moment, som kom til å prege krisehåndteringen, nemlig «jakten» på kapitaldekningskravene. Bankene slåss på denne tiden med både gamle og nye tapsengasjementer, samtidig som det kom nye krav til egenkapital, som skulle komme til å volde hodebry. Det var, berettiget kan man kanskje si, frykt for at bankene ikke maktet å oppfylle de nye kravene. Sparebankene hadde ikke så store problemer med dette som forretningsbankene, men også der skjulte totalbildet vanskeligheter som mange enkeltbanker ville stå ovenfor i tiden fremover. Et problem som kom til å vise seg ganske raskt var at bankene hadde problemer med å hente inn ny egenkapital fra markedet. Det ville kunne forsterke problemene.

2.5 Kassene tømmes, staten tar grep

Rundt nyttår 1990 var Sparebankenes sikringsfond i ferd med å tømmes for kapital, og fondet levde nå på likviditetslån fra Norges Bank. Bankens ansvarlige kapital var under sterkt press som en følge av de voksende tapene. Selv om Forretningsbankenes sikringsfond fortsatt hadde kapital igjen etter den massive redningsaksjonen av Fokus Bank, sto store forretningsbanker overfor betydelige problemer. Kapitalen ble ikke ansett som tilstrekkelig i forhold til den økte usikkerheten som preget de store forretningsbankene.⁵⁸ Departementet måtte ta grep. Få dager tidligere hadde finansministeren redegjort for Stortinget at mulige tiltak ville komme raskt, da han så det som en nasjonal og politisk oppgave å sørge for bedre inntjening og soliditet i norsk bankvesen. Rett før jul besluttet da også regjeringen at sikringsfondenes kapital kunne brukes

⁵⁶ Lie og Venneslan 2010: 457.

⁵⁷ Brev til Finansdepartementet 5.12.1990, gjengitt i Kredittilsynets årsberetning for 1991

⁵⁸ Johnsen, Sigbjørn, Norges Banks utøvende og rådgivende rolle i den økonomiske politikken i *Stabilitet og langsiktighet*, s. 36

til å styrke bankenes egenkapital. Fokus Bank fikk tilsagn om 1,5 milliarder kroner fra sikringsfondet, mens ledelsen i Kreditkassen antydte at den ville søke om mellom 500 millioner og en milliard kroner, etter et katastrofalt 1990 hvor årsregnskapet viste et bokført tap på hele 1850 millioner kroner. Ledelsen i banken pekte på at 1990 var et ekstraordinært år, men at den «hadde planene klare for en oppretting i 1991».⁵⁹ Det skulle være fullt mulig å få banken inn på rett kurs, mente en optimistisk ledelse. Men selv om sikringsfondet gikk inn i både Fokus og Kreditkassen, måtte mer gjøres. Krav om statlig eierskap begynte å komme fra enkelte hold, blant annet fra daværende direktør i SSB, Arne Øien, som kort tid etter skulle bli ny finansråd etter Tormod Hermansen. Han foreslo at det ble opprettet et statlig investeringsfond som kunne tilføre bankene ny kapital. Andre mente Statoil kunne spille den samme rollen.⁶⁰

Få dager etter nyttår var ekspedisjonssjef i Økonomiavdelingen i Finansdepartementet, Svein Gjedrem, klar med et utkast til et regjeringsnotat som skulle forklare overfor regjeringens medlemmer alvoret i situasjonen banknæringen var oppe i. Der ble det påpekt at norske forretnings- og sparebankers samlede tap i årene mellom 1987 og 1990 var større enn driftsinntektene og at bankene hadde et inntjeningsproblem. Det kunne bare løses, mente Gjedrem, ved tiltak som bidro til å øke inntjeningen – reduserte kostnader, økt rentemargin, økte inntekter og reduserte tap.⁶¹ Han fortsatte med å peke på at det var flere alvorlige faresignaler som tilsa politiske tiltak for å unngå en systemkrise, blant annet at den svake inntjeningen hadde redusert kredittverdigheten til bankene i utlandet, at Sparebankenes sikringsfond var tømt for kapital og at de større bankene hadde små utsikter til vesentlig bedring i 1991. Gjedrem pekte på at det var flere hensyn som måtte vektlegges i utformingen av økonomisk-politiske tiltak. Blant annet måtte tiltakene ikke utformes slik at de dempet incentivene til å øke inntjeningen og redusere tapene eller motvirke en nødvendig strukturendring i næringen. For departementet var det viktig å unngå såkalt moralsk hasard. Samtidig understreket finansbyråkraten at det var viktig å begrense omfanget av den statlige innblanding. Gjedrem tegnet også opp skissen til en fremtidig bankstruktur, og tenkte seg tre landsdekkende forretning banker og et landsomfattende sparebanknett, i tillegg til Norges Postbank. Men, skrev han: «det kan stilles spørsmål ved om det er økonomisk grunnlag for et så omfattende nett av banker. I alle fall vil vi anta at det vil skje betydelige endringer i

⁵⁹ Knutsen, Sverre, Even Lange og Helge W. Nordvik, *Mellom næringsliv og politikk*, Oslo 1998: 338

⁶⁰ NTB, 12.11.1990.

⁶¹ Notat fra Svein Gjedrems arkiv, 9.1.1991

strukturen i avdelings- og filialnettet.»⁶² I notatet, som senere samme dag skulle bli distribuert til regjeringen, skisserte Gjedrem en lang rekke tiltak, blant annet at bankene kunne trekke til seg kapital fra Folketrygdfondet. Den senere sentralbanksjefen pekte også på Norges Banks rolle som «lender of last resort», som skulle kunne bidra til å løse likviditetsproblemene de store bankene hadde på grunn av manglende kredittverdighet i utlandet, i tillegg til at staten skulle legge ut nye statslån – i første omgang på rundt 20 milliarder kroner. De to sikringsfondene skulle også spille en rolle, ved at banker i soliditetskrise skulle vises dit for kapitalstyrking og omorganisering.

Det var i dette notatet Gjedrem foreslo det som skulle bli ett av hovedverktøyene i kriseløsningen: «Som et forsvarsverk bak sikringsfondene etableres et statlig fond – Statens banksikringsfond – som gjennom egen tilskuddsbevilgning tilføres en kapital på (3) mrd. kroner.» Fondet ble gjort detaljert rede for i et vedlegg, og det ble blant annet understreket at det ved støttelån fra fondet måtte stilles vilkår, blant annet at støtten – som skulle gis via sikringsfondene – alltid hadde prioritet foran aksjonærene, et sentralt element i statens krisehåndtering. Det skulle komme andre krav også, som jeg kommer tilbake til senere. På dette tidspunktet hadde ryktene begynt å svirre og kravene om tiltak hadde økt i styrke. 5. januar ble det kjent at regjeringen ville åpne for at Folketrygdfondet kunne plassere betydelige beløp i aksjer, noe som også skulle komme bankene tilgode. Andre tiltak ville komme i forbindelse med fremleggelsen av skattereformen samme vår, sa finansministeren til Aftenposten.⁶³ Dagen etter at Gjedrem forfattet utkastet til regjeringsnotatet sendte regjeringen ut en pressemelding med tittel «Regjeringens tiltak for å styrke soliditeten i norsk banknæring». Regjeringens nødhjelp til bankene var lansert, men det skulle bare bli første kapittel.

2.6 Tøffe krav til bankene

Dagen etter ble det klart at regjeringen hentet fem milliarder kroner opp fra statskassen, tilsvarende rundt 0,6 prosent av BNP, for å sikre bankene, ikke tre milliarder slik Gjedrem skrev i sin skisse. At beløpet regjeringen stilte opp med ble høyere enn det ekspedisjonssjefen foreslo er interessant, og skulle gjenta seg flere ganger i bankkrisens gang. Banksikringsfondet

⁶² Notat fra Svein Gjedrems arkiv, 9.1.1991

⁶³ Aftenposten, 5.1.1991

skulle, som skissert, gi risikolån til Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond. Men det var ikke ment som milde gaver. Hvis ett av fondene mottok penger fra banksikringsfondet måtte det gi fra seg styreflertallet i eget fond så lenge det var i gjeldsposisjon til banksikringsfondet, og pengene ble gitt som preferansekapital. Med andre ord måtte bankene betale tilbake lånet til staten før de ga utbytte til sine egne aksjonærer. I tillegg ville staten stille strenge vilkår overfor bankene som mottok kapital fra banksikringsfondet, kanalisert gjennom de to private sikringsfondene. Blant kravene som finansministeren fremhevet var nedskrivning av aksjekapitalen, strukturendringer som for eksempel fusjoner med andre finansforetak, også kostnadsreduksjoner eller endret sammensetning av styringsorganene var konkrete tiltak bankene kunne bli pålagt. Dette var krav det var bred støtte om i Stortinget. Fondet ble formelt sett etablert ved lov av 15. mars 1991.

Men selv om fondet nå var opprettet, betydde ikke det at man trodde det måtte brukes med en gang. Jarle Bergo, som ble ansatt som sekretariatsleder, forteller at de fleste, han inkludert, oppfattet det mer som et føre var-tiltak når man opprettet Statens banksikringsfond.⁶⁴ Noe som også forfektes av Lie og Vennesland i deres bok om Finansdepartementet i denne perioden.⁶⁵ Man sørget for å ha et apparat som kunne fungere på en ryddig måte, hvis en kritisk situasjon skulle oppstå. Et klart tegn på dette er at hyppigheten av møter ikke var stor i banksikringsfondet den våren. Det var et konstituerende møte i april, og to møter i juni for å orientere seg om tilstanden i bankvesenet og diskutere utkast til forskrifter for fondet, før krisen kom i august. Da var det ifølge Jarle Bergo «en overraskelse at det sto så dårlig til i Kreditkassen.»

Departementsråd Tormod Hermansen i Finansdepartementet, som senere skulle komme til å bli fondets leder, eller «statens håndlanger i banksaker» som han ble døpt i pressen, understreket i forbindelse med opprettelsen av fondet at det var viktig at det ikke var for stort. Det ville kunne bli oppfattet som en garanti for den eksisterende bankstruktur, hevdet han, når det var viktig at bankene ble presset til selv å rydde opp. En strukturendring betydde for ham blant annet færre banker og færre ansatte. For Einar Forsbak, administrerende direktør i Sparebankforeningen, var ikke dette noe urimelig krav. Han uttalte til mediene 12. januar at han ikke hadde noen prinsipielle innvendinger mot at banksikringsfondet tok kontrollen hvis

⁶⁴ Samtale med Jarle Bergo, 17. mars 2011.

⁶⁵ Lie og Venneslan 2010: side 458

bankenes egne sikringsfond ba om hjelp.⁶⁶ Også Bankforeningens Trond Reinertsen hadde forståelse for behovet for å stille strenge krav, men han mente adressaten var feil. Foreningens standpunkt var at staten heller burde stille krav til de enkelte banker - og ikke til bankenes etablerte sikringsfond.⁶⁷

For finansminister Sigbjørn Johnsen var det et viktig aspekt med redningsaksjonen at flere hender skulle i arbeid. For ham hadde bankene en sentral rolle i det arbeidet. «Når vi nå stiller opp for bankene, forutsetter vi at bankene ikke bremser den oppgangen i norsk økonomi som vi legger opp til», uttalte Johnsen til NTB, og omtalte opprettelsen av Statens sikringsfond som en håndrekning til de arbeidsledige.⁶⁸ Det var altså ikke i første rekke bankene som fortjente hjelpen, men de var et viktig element for å holde hjulene i næringslivet i gang, og dermed arbeidsledigheten nede. «Regjeringen legger vekt på å øke etterspørsel, produktivitet og sysselsetting i norsk økonomi gjennom en aktiv økonomisk politikk,» het det i pressemeldingen.⁶⁹ Tillit til banksystemet og lavt rentenivå var viktige stikkord for Johnsen. Selv om ordningen løste problemene for sikringsfondene, så løste det ikke alle problemene for bankene. Blant annet egenkapitalproblemet. Tiltaket, ved siden av Norges Banks forsikring om å støtte det norske banksystemet, skulle bidra til å sikre ro og stabilitet i finansmarkedet. Men forretningbankenes behov for egenkapital skulle snart vise seg å bli så stort at det fordrev deres motstand mot offentlig styring. Sikringsfondet kom til å fungere som en slags bunnplanke i det norske finanssystemet og bli en buffer bak to overbelastede sikringsfond for henholdsvis forretnings- og sparebankene. Finansdepartementet overtok Norges Banks rolle som en siste skanse i forsvarslinjen mot den systemkrise som banknæringen holdt stø kurs mot. Jeg skal komme mer tilbake til forholdet mellom institusjonene senere i oppgaven.

2.7 Realkreditt og Uni Storebrand

Etter sommeren 1990 presenterte konsernsjef i Kreditkassen, Sverre Walter Rostoft, et forslag til fusjon med Realkreditt. Planer som blant annet hang sammen med Kreditkassens strategi for fortsatt vekst. Målet var å danne et norsk finanskonsern med finansiell styrke til å konkurrere med de store nordiske konsernene. Forhandlingene hadde foregått i løpet av sommerferien, og

⁶⁶ Dagens Næringsliv 12. januar 1991

⁶⁷ Aftenposten, 26. januar 1991

⁶⁸ NTB, 10.01.1991

⁶⁹ Regjeringens pressemelding for å styrke soliditeten i norsk banknæring, 10. januar 1991

Rostoft la frem et forslag til en holdingmodell med sammenslåing av de to selskapene, men dette fikk han ikke gjennomslag for i Finansdepartementet.⁷⁰ Departementet stilte strammere vilkår for omdannelse av Realkreditt fra gjensidig selskap til aksjeselskap enn det kunne godta. I pressen foregikk skriviene om fusjonen av «Kassakreditt» utover høsten, etter at Realkreditts situasjon hadde forverret seg i løpet av senhøsten 1990, i takt med den negative utviklingen på eiendomsmarkedet. Kredittforetak som Den norske Hypotekforening, Sparebankkreditt, Vestenfjeldske Bykredittforening og Realkreditt slet med dårlig inntjening. I Finansdepartementet så man, på tross av at tommelen var vendt ned for Rostofts forslag på ettersommeren, en fusjon mellom Realkreditt og Kreditkassen som en mulig løsning på de vedvarende problemene i Realkreditt.

11. januar – samme dag som regjeringen presenterte sitt redningsopplegg for bankene – stoppet Realkreditt sine utlån, og det ble etter kontakt mellom de to partene og myndighetene inngått en ny avtale som innebar at Realkreditt ble et heleid datterselskap av Kreditkassen.⁷¹ Knutsen m.fl. skriver i Kreditkassens historie at myndighetene aktivt hadde bidratt til å legge forholdene til rette for en fusjon gjennom Norges Banks garanti om å sikre Realkreditts refinansieringsbehov. Men heller ikke denne gangen skulle det gå veien for «Kassakreditt». En rapport fra revisjonsfirmaet Price Waterhouse hadde verdsatt Realkreditt til 1250 millioner kroner høsten 1990, men i realiteten var verdien langt lavere. I mars 1991 ble verdien satt til 300 til 350 millioner kroner av samme revisjonsfirma.⁷² Regnskapet til selskapet var vesentlig verre enn «selv de mest velinformerte var klar over.»⁷³ Selskapet gikk med et underskudd på 496 millioner kroner i 1990 og forhandlingene brøt sammen etter at disse opplysningene kom frem. Det skulle gå ytterligere en tid før Realkreditt fant nødhavn i DnB, hvor storbanken etter Tormod Hermansens ord i ettertid «ble pådyttet Realkreditt på en litt ubehagelig måte».⁷⁴ Det kommer jeg tilbake til senere.

Sigbjørn Johnsen hadde også fått en annen fusjonssak i hendene, som slo ut i full blomst, i dagene rundt presentasjonen av bankpakken. Den dreide seg ikke om to banker, men fusjonen mellom Uni og Storebrand tok mye tid for finansministeren, som måtte bruke makt for å få gjennom støtte til fusjonsplanene i Stortinget. Saken var vanskelig for Johnsen. Som finanspolitisk talsmann for Arbeiderpartiet hadde han i juni 1990 uttrykt skepsis til fusjonen i

⁷⁰ Dagens Næringsliv 24. desember 1990

⁷¹ Knutsen, Sverre m.fl. 1998: 341

⁷² Smith-kommisjonen, s. 336

⁷³ Knutsen, Sverre m.fl. 1998: 342

⁷⁴ Lie og Venneslan 2010:467

et brev til daværende finansminister Arne Skauge fra Høyre. Han ville ha saken inn for Stortinget og mente det måtte tungtveiende grunner til for å gi konsesjon.⁷⁵ Men planene gikk videre, og da Johnsen plutselig hadde skiftet hatt til finansminister begynte han å jobbe for fusjonen. I november, rett etter at regjeringen Brundtland tok over, fikk Johnsen finanskomiteens støtte til fusjon. Departementet hadde siste ord i saken, mens Stortinget skulle gi råd. Hos Uni og Storebrand gikk arbeidet med fusjonen videre, og selv om finansfusjonen ikke hadde fått godkjentstempel i begynnelsen av januar, flyttet de to selskapene sammen. Det skjedde til tross for at Arbeiderpartiets stortingsgruppe strittet imot. Da saken var oppe til diskusjon på partiets gruppemøte midt i januar 1991 led et forslag om å gi grønt lys for fusjon nederlag med 24 mot 17 stemmer. Johnsen måtte presse egen gruppe til å si ja.⁷⁶ Tillatelsen til fusjon ble gitt, på tross av at lovforslaget om finanskonsern ennå ikke var vedtatt, men kun lå til høring i departementet. Inntil da hadde lovgivningen hindret at en bank kunne eies 100 prosent av et finanskonsern. Tilsvarende var det heller ikke tillatt for et kredittforetak å inngå 100 prosent i et finanskonsern som eies av bank eller forsikringsselskap.

I Finansdepartementet var man opptatt av at finansnæringen var preget av overkapasitet, med et tjenestetilbud som ikke var regningsvarende. En strukturendring var i emning og det ble lett med lykt og lys etter fusjonskamerater. Storbanken Kreditkassen og det lille forsikringsselskapet Norske Liv var en annen slik «match». Departementet var villig til å tillate en slik konstellasjon, selv om loven inntil da ikke hadde tillatt det. I et notat angående fusjonen, som ikke ble fullført før et par år senere, fra februar 1991 skrev Gjedrem til statsråden: «ØA mener at bank- og forsikringsvirksomhet bør kunne drives i samme konsern, jf. det lovforslag som har vært på høring.»⁷⁷ Avdelingen mente at banker burde kunne overta mindre forsikringsselskaper, og omvendt, og var ikke i tvil om at en fusjon mellom Kreditkassen og Norske Liv ville øke konkurransen i forsikringsmarkedet og være til fordel for norske forsikringskunder.

Disse sakene er tydelige tegn på at en strukturendring var på gang i finansnæringen, og den omfattet ikke bare bankene. Forsikringsselskaper, kredittforetak og finansieringsselskaper ble også rammet av krisen og var fra tid til annen en del av løsningen når myndighetene lette etter partnere for å skape mer levedyktige konstellasjoner. 18 ganger fra 1988 til 1993 bidro myndighetene eller et av de to private sikringsfondene til at to banker gikk sammen i en fusjon.

⁷⁵ NTB 18. januar 1991

⁷⁶ NTB 21. januar 1991

⁷⁷ Notat fra Svein Gjedrems notater, 1. halvår 1991

Det var en viktig del av krisehåndteringen i en rekke tilfeller. Selv om denne oppgaven i stor grad kommer til å handle om de tre største forretningbankene, er det viktig å være klar over at krisen var mer omfattende enn det, men det var i de tre forretningbankene at staten gikk inn og med makt tok kontroll over foretaket. Smith-kommisjonen kommer inn på dette i sin gjennomgang: De fleste krisebankene var nemlig små eller mellomstore. Som Smith-kommisjonen skrev etter bankkrisen: «Det faktum at de fleste krisebankene var små eller mellomstore forklarer hvorfor det har vært mulig å bruke oppkjøp eller fusjon med andre banker som det viktigste virkemiddel for å finne en vei ut av krisen.»⁷⁸ De tre forretningsbankene som jeg konsentrerer meg om var unntak i den forstand at de fleste av bankene som kom i problemer var sparebanker som hverken hadde aksjeeiere, eller aksjer å skrive ned til 0 og dermed også krevde andre kriseløsninger.

2.8 Full kontroll til staten

Selv om det var relativt stor politisk enighet om hovedtrekkene rundt apparatet for krisehåndteringen, var det en viss diskusjon om detaljene. Sammensetningen av sikringsfondenes styre var et slikt stridsspørsmål, som strakk seg inn i Stortingets finanskomité. Arbeiderpartiet og SV mente at siden fondet skulle låne penger til Sparebankenes og Forretningsbankenes Banksikringsfond måtte staten få styreflertall i fondene. Dette gikk Høyre og Kristelig Folkeparti klart imot. Regelverket var utformet slik at de to private sikringsfondene skulle ha ett styremedlem fra Norges Bank og ett fra Kredittilsynet, de øvrige ble valgt av medlemsbankene. For SV og Ap var det naturlig at hvis Statens Banksikringsfond skulle tilføre midler til de to sikringsfondene, måtte det føre til to nye offentlig oppnevnte styremedlemmer i sikringsfondene. Det ville gi flertall til staten. Uenigheten førte til en forsinkelse i innstillingen fra finanskomiteen, hvor det også skal ha vært misnøye med måten saksordfører Odd Holten håndterte saken på. Klønete meklingsforsøk og formuleringer førte til uthaling av behandlingen i komiteen.⁷⁹ Alle partiene stilte opp om regjeringens forslag, men for Per Kristian Foss var det ikke rimelig at staten stilte betingelser om styreflertall. «Det er viktig å holde på prinsippet om at sikringsfondenes eiere skal ha

⁷⁸ Smith-kommisjonen, s. 193

⁷⁹ Dagens Næringsliv, 15. februar 1991

styringsretten,» sa han.⁸⁰ Det var den ryddigste måten å komme gjennom dagens vanskelige situasjon, mente partiet. For Arbeiderpartiet var det dessuten viktig å stille krav om dokumentasjon, og strenge motytelser. Krav om utskifting av ledelsen var en slik «motytelse». Strukturendring, rasjonalisering og fastsettelse av banksjefenes lønnsbetingelser var andre krav Ap ville stille.

På Stortinget ble det også reist krav om at flere av bankenes toppsjefer måtte gå. En av dem som ymtet frempå om at banksjefer som DnBs Egil Gade Greve, Kreditkassens Sverre Walter Rostoft og Fokus Banks Christian Kjølaas måtte gå var daværene SV-leder Erik Solheim. Han mente det var helt nødvendig for å gjenreise tilliten til bankene at ansvarlige ledere i de bankene som hadde hatt store tap gikk av. «For hver dag som går med uansvarlige utspill blir vi mer kritisk til Regjeringens forslag om et banksikringfond,» sa han og la til at det bare var Blitz som hadde mindre tillit i samfunnet enn bankene. Han fikk støtte fra Frp-leder Carl I. Hagen som utarbeidet en egen «dødsliste» over personer han mente burde sitte utrygt.⁸¹

Bankforeningen var heller ikke videre fornøyd med alle elementene i redningspakken og i et brev sendt til finansministeren 8. februar uttrykte foreningens administrerende direktør Trond Reinertsen dens «alvorlige bekymring» med hensyn til flere uklarheter i proposisjonen. Blant annet stilte han spørsmål ved formålet for Statens banksikringfond, å redde banker eller beskytte kundene? Han mente at det burde gjøres vesentlig klarere at formålet var å beskytte innskytternes interesser og at det var uklarheter om lovens system for offentlig administrasjon av banker skulle følges, eller om opplegget om Statens banksikringfond skulle bryte med dette. «Av proposisjonen får man nærmest inntrykk av at lovens system bare unntaksvis skal følges. Denne uklarhet må det ryddes opp i i innstillingen.»⁸² Reinertsen hevdet også at det var viktig at innstillingen ikke skapte inntrykk av at loven og ordningen med offentlig administrasjon skulle settes til side og bare anvendes unntaksvis. Han anførte dermed at det måtte være en «avgjørende forutsetning» for støtte fra Statens Banksikringfond at en kriserammet bank først settes under offentlig administrasjon. Samtidig så foreningens direktør uklarheter rundt hvorvidt støttelån fra Statens Banksikringfond skulle betales tilbake, og viste til at det i proposisjonen het at lånene normalt skulle tilbakebetales. «Denne formuleringen i sammendraget av proposisjonen skaper inntrykk av at det vil være muligheter for

⁸⁰ Dagens Næringsliv 26. januar 1991

⁸¹ Dagens Næringsliv, 15. januar 1991

⁸² Brev fra Den norske bankforening, 8. februar 1991, fra Svein Gjedrems materiale, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1991 - 1992

betalingsutsettelse,» mente Reinertsen, og hevdet at det i dette lå en farlig invitasjon til å betrakte bidrag fra fondet som næringsstøtte. Lån måtte tilbakebetales, mente han. Disse uklarhetene forsterket ifølge Reinertsen betenkelighetene ved statlig flertall i bankenes sikringsfonds styre.

«Selv om proposisjonen bygger på den idé at det er staten som skal stille vilkår gjennom en kjede fra sitt banksikringfond, til bankenes sikringsfond til kriserammede banker, er det stor fare for at presset vil gå i motsatt retning [...]. Statlige representanter i sikringsfondets styre må påregne å bli ofret stor oppmerksomhet fra de sterke pressgrupper som vil øve innflytelse i krisesaker, og at den ansvarlige statsråd og hans departement derfor vil få befordret og forsterket presset fra de statlige representantene.»⁸³

For Gjedrem var svaret på Reinertsens «alvorlige bekymring» ganske enkelt. I et notat til statsråd Johnsen fem dager senere skrev han at formålet med opprettelsen av fondet var eksplisitt angitt i proposisjonen, nemlig å understøtte soliditeten i det norske banksystemet og ivareta innskytternes interesser. Samtidig understreket han at lån fra banksikringfondet til Forretningsbankenes- eller Sparebankenes sikringsfond ikke utelukkende skulle ytes i en situasjon hvor en bank ellers ville bli satt under offentlig administrasjon. På spørsmålet om hvorvidt støtte skulle tilbakebetales mente han at den eventuelle uklarheten eventuelt var tilstede, har departementet bevisst søkt å redusere «så langt det er mulig ved de presiseringer vi har foretatt i de brev som er gått til Finanskomitéen 12. og 13. februar. Det vises her til punkt 8 i vårt brev av 12. februar. Vi har her forutsatt at lånene skal tilbakebetales.»⁸⁴ Det var med andre ord ikke milde gaver regjeringen planla å komme med til bankene.

2.9 Oppsummering

Da banksystemet knaket i sammenføyningene høsten 1990, ble det raskt klart at norske myndigheter måtte til med mer omfattende tiltak for å redde bankene. Vi har sett hvordan selve krisehåndteringen i den første delen av bankkrisen tatt hånd om av bankenes sikringsfond, som

⁸³ Brev fra Den norske bankforening, 8. februar 1991

⁸⁴ Notat fra Gjedrem til Johnsen, 13. februar 1991, fra Svein Gjedrems materiale, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1991 - 1992

skaffet den nødvendige egenkapital og fant frem til eventuelle fusjonspartnere. Dette var i tråd med den arbeidsdelingen som myndighetene hadde tegnet opp og Norges Bank hadde en viktig rolle i dette arbeidet, og var sammen med Kredittilsynet ofte involvert i håndteringen i starten. På dette tidspunktet var direkte kapitalinnskudd fra staten i krisebankene ennå ikke et tema, så sent som rett før jul i 1990 ble statlig kapital diskutert, men ble avvist av Finansdepartementet, som på denne tiden hadde tatt den ledende rollen i krisearbeidet. Jeg har vist hvordan sentrale deler av krisehåndteringssystemet ble satt omfattende på prøve i årene før bankkrisen, og var «sjekket ut» av myndighetene innen 1990 ble til 1991. Forholdet mellom soliditetsvern og likviditetsvern ble avklart og det ble klart for aktørene at bruken av s-lån var en aktiv anvendelse av statens midler, og måtte avklares av Stortinget. Dette var viktig for rollefordelingen og heretter kom all støtte til å komme til bankene fra Finansdepartementet. Håndteringen i noen av bankene som ble kriseutsatt før systemkrisen brøt ut for alvor ga med andre ord erfaringsmateriale til senere krisehåndtering. Et stikkord i det norske krisearbeidet på denne tiden er hurtighet. Det statlige krisehåndteringssystemet var etablert før krisen antok systemiske proporsjoner, likevel vil vi se senere i oppgaven at det ikke var nok.

Norges Banks medvirkning i refinansieringen av kriserammede banker reiste en rekke spørsmål og problemstillinger, men ga også viktige svar. Et av de viktigste med hensyn til krisehåndteringen i årene før bankkrisen ble systemisk, var at arbeidsdelingen mellom de politiske myndigheter og Norges Bank i krisehåndteringen ble trukket opp. Norges Bank skulle gi likviditetsstøtte og staten, ved Finansdepartement og Stortinget, soliditetsstøtte. Dette kom også til å gjelde da banksikringfondet ble operativt. Det, sammen med Statens bankinvesteringsfond, skulle tilføre kapital, mens Norges Bank skulle tilføre likviditet. Det var klart at nedskrivning av sentralbankens utlån til Sparebanken Nord-Norge i 1988 – 1989 ga banken inntektsstøtte og kunne representere en aktiv anvendelse av statens midler som burde behandles i Stortinget på forhånd. Karsten Gerdrup skriver i sin artikkel «Norges Banks rolle ved likviditetskriser» at en lærdom av dette var at Finansdepartement ville legge til grunn at lovens ordinære system skulle følges. Soliditetsproblemene i Sparebanken Nord-Norge presiserte dermed arbeidsdelingen mellom sentralbanken, sikringsfondene og statlige myndigheter i det finansielle sikkerhetsnett i tiden som fulgte.⁸⁵

Det ble utover året klart at staten måtte komme sterkere inn i form av garantier eller soliditetsstøtte om situasjonen skulle forverres vesentlig mer i 1991. Det gjorde den og

⁸⁵ Gerdrup, Karsten «Norges Banks rolle ved likviditetskriser» i *Penger og kreditt* 4.04: 193.

myndighetenes tiltak, som i første omgang var ment som føre-var-tiltak, måtte i ilden fortere enn mange hadde ventet. Da var det Finansdepartementet som måtte ta ansvar. Som jeg skriver i innledningskapittelet har denne oppgaven statlig intervensjon som et gjennomgangstema. Det som kjennetegner den perioden jeg beskriver i dette kapittelet er at den statlige intervensjon på langt nær var så dyptgripende som den etterhvert skulle komme til å bli, selv om kravene om kostnadsutt og restruktureringer var der allerede. Statens banksikringfond var i første omgang kun ment å skulle gi støttelån til bankene, ikke investere i bankaksjer og en lang rekke av de løsningsforslagene som kom til å versere i løpet av krisens gang hadde ikke en gang kommet så langt som til tegnebrettet.

Kapittel 3. Staten åpner verktøykassen

Utover våren 1991 ble det stadig mer klart for Finansdepartementet at medisinen som var foreskrevet måtte tas i bruk. Vi så i forrige kapittel hvordan det sent på høsten 1990 gikk opp for myndighetene at bankene var i store problemer, og Statens banksikringsfond ble opprettet for å yte støttelån på særlige vilkår til Forretningbankenes sikringsfond. Da fremsto fondet for flere av de involverte som et føre var-tiltak, som ikke skulle komme i aksjon så raskt, men problemene i de største bankene viste seg fort å være mer alvorlig enn først antatt.

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på de første redningsaksjonene i Fokus Bank og Kreditkassen og hva det var som skjedde da staten tok kontrollen i to av landets tre største forretning banker. Jeg vil forfølge tre hovedtema: hvilke grep ble det arbeidet med før staten tok kontroll for alvor, hva kjennetegner den første runden med redningsaksjoner fra Finansdepartementet, og hvordan skilte denne delen av kriseløsningen seg fra løsningen i for eksempel Sverige? Som jeg var inne på i forrige kapittel, begynte den norske kriseløsningen ganske «ordinært» om man kan bruke et slikt ord om en så ekstraordinær situasjon, med bruk av de faste mekanismene – bankenes sikringsfond og Norges Bank som långiver i siste instans. Nå dette ikke var nok, tok man tøffere grep. Myndighetene måtte treffe tiltak for å opprettholde tilliten til systemet, fordi finansnæringens eget system ikke maktet jobben.

I første omgang var det kun meningen at Statens banksikringsfond skulle gi støttelån til sikringsfondene. Men utover 1991 kom lovendringen som gjorde det mulig for myndighetene å overta bankene. Jeg mener dette kan spores tilbake til en tradisjon med statlig intervensjon i næringslivet her til lands. Jeg vil vise hvordan myndighetene, når alle andre løsninger hadde spilt fallitt og man ikke lenger hadde verktøy som passet til situasjonen, skaffet seg nye ved hjelp av en lovendring som gav staten adgang til å beslutte nedskrivning av aksjekapitalen om bankens generalforsamling selv ikke gjorde det. Et tvangsmiddel som etterhvert ble nødvendig for å redde bankene. Kapitlet tar også for seg diskusjonen i Stortinget, for å vise de ulike partienes holdninger til utformingen av politikken og ser på de tøffe vilkårene staten satte for å bedre driftsøkonomien til bankene.

3.1 Skepsis til statlig eierskap

Ting utviklet seg raskt i løpet av sommeren og høsten 1991. Det kommer frem av flere notater som Svein Gjedrem og ØA forfattet at tempoet var høyt og antall ideer og løsningsforslag var mange. Interessant er blant annet forslaget om at staten skulle være med i aksjeutvidelsene i DnB og Kreditkassen, som ble diskutert under et møte i Finansdepartementet i begynnelsen av juni. I et notat som Gjedrem skrev til finansministeren, statssekretær Øygarden og finansråd Arne Øien viste han til en diskusjon de hadde hatt angående statens medvirkning i de kapitalutvidelsene som DnB og Kreditkassen arbeidet med, et forslag som hadde kommet fra Arbeiderpartiet. Det var et alternativ som, med Gjedrems egne ord, kom overraskende på ham. Der og da var det lite tid til å analysere det, men forslaget kvernet tydeligvis i bakhodet til ekspedisjonssjefen, som skrev følgende: «For egen del er jeg blitt mer betenkt dess lengre jeg har tenkt på det. Dette bunner i hovedsak på summen av følgende momenter, satt på papiret i tilfeldig rekkefølge:»⁸⁶ Gjedrem listet opp ikke mindre enn 16 punkter med motforestillinger, og argumenterte blant annet med at en barriere ville bli brutt hvis staten skulle gå direkte inn med egenkapital, noe som ville ha presedensvirkninger i flere retninger, både for næringspolitikken generelt og i forhold til andre banker.⁸⁷ Opplegget brøt også med den strategi som tidligere var valgt for håndtering av banker i krise, og fremsto ifølge ham som en form for ad hoc-politikk: «Det skapes et unødvendig inntrykk av at departementet famler i blinde.» Ifølge Gjedrem ville departementet også bidra til et opplegg som ville kunne øke presset på banker som ikke hadde en «vennekrets som stiller opp.» Han fryktet også at norske bankers stilling i utlandet kunne bli svekket, og at bankene selv la vesentlig vekt på å unngå direkte statlig eiermedvirkning. For Gjedrem var Statens banksikringfond et bedre instrument.⁸⁸ En bekymring som etterhvert meldte seg i Finansdepartementet i forhold til et eventuelt statlig eierskap i bankene, som altså hadde blitt foreslått flere ganger før, var det at departementet da ble sittende på alle sider av bordet i behandlingen av saker som gjaldt de bankene. Som eier, øverste tilsynsmyndighet, som ansvarlig for næringens rammevilkår, og som øverste myndighet for penge- og kredittpolitikken.

Kreditkassen og Fokus var to av problembarna som først fikk oppmerksomhet fra departementet utover våren og sommeren 1991. I et notat fra Svein Gjedrem til statsråden og finansråden het det at resultatene i de første månedene forsterket problemene i de to bankene. I

⁸⁶ Statlig aksjekjøp, fra Gjedrem til statsråden, 6. juni 1991. Fra Gjedrems notater 1. halvår 1991.

⁸⁷ Notatet omtales i Lie og Venneslan, med da som et notat med 10 punkter. Det korrekte er 16.

⁸⁸ Statlig aksjekjøp, fra Gjedrem til statsråden, 6. juni 1991.

første kvartal fikk Kreditkassen et resultat etter tap på minus 279 millioner kroner og Kredittilsynet anslo «på svært usikkert grunnlag» at banken ville ha et minusresultat mellom 700 og 1700 millioner kroner ved årets slutt.⁸⁹ Fortsatte utviklingen ville kjernekapitalen være alt for lav. Disse tallene står i sterk kontrast til et internt notat fra Kreditkassen, som refereres i boken «Mellom næringsliv og politikk» om bankens historie, hvor en «kraftig strukturell slankeprosess som blant annet innebar salg av aktiva og avvikling av betydelige forretningsområder, kunne muligens ha vært en løsning på bankens egenkapitalproblem.»⁹⁰ Samtidig ga daværende konsernsjef Sverre Walter Rostoft i en samtale med den nyvalgte styrelederen Per Ditelv Simonsen, uttrykk for at banken kunne nærme seg en situasjon med overskudd mot slutten av 1991. Boken reflekterer stemningen som var i banken på denne tiden, hvor ledelsen var mer optimistisk enn den hadde grunnlag for. Dette var gjennomgående for samtlige banker som til slutt ble overtatt av staten. Gjedrem derimot var ikke optimistisk, noe han begrunnet med den store massen av misligholdte lån, den lave kjernekapitalen og fraværet av effektive kostnadsreduksjoner. I et notat til statsråden og finansråden skrev han at det var helt utenkelig at banken kan skaffe seg «kjernekapital fra eksterne kilder uten en vesentlig nedskrivning av aksjekapitalen. Selv om aksjekapitalen skulle nedskrives vil det ta tid – og forutsette et par kvartaler med positive resultater – før banken kan hente kapital utenfra.»⁹¹

Økonomiavdelingen antok derfor at det var overveiende sannsynlig at Statens banksikringfond måtte trå til. Heller ikke den første tertitalrapporten til Fokus, som viste et underskudd på 256 millioner kroner etter tap, ga noen særlig grunn til optimisme.⁹² Banken hadde tiltagende, men på det tidspunktet ikke akutte fundingproblemer. Uten garantiene fra Forretningsbankenes sikringsfond ville bankens kjernekapital være tapt i løpet av året. De to sikringsfondene var på det nærmeste bunnskrapte, Sparebankens sikringsfond var tomt, mens Forretningsbankenes sikringsfond kun hadde en milliard kroner til fordeling. Det var snart på tide med en større kapitalforsterking i Kreditkassen, og den ville involvere Statens banksikringfond – og en nedskrivning av aksjenes pålydende.⁹³ Også i Fokus ville det bli nødvendig med en aksjenedskrivning, og en ytterligere kapitaltilførsel utover de 1,5 milliardene som Forretningsbankenes sikringsfond hadde kommet med, fra Statens banksikringfond. Fra

⁸⁹ Notat «Kreditkassen og Fokus» av 31. mai 1991 fra Svein Gjedrem til finansministeren. Fra Svein Gjedrem's materiale, bankstruktur, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1987 – 1991.

⁹⁰ Knutsen, m.fl. 1998: s. 350

⁹¹ Notat «Kreditkassen og Fokus» av 31. mai 1991 fra Svein Gjedrem til finansministeren. Fra Svein Gjedrem's materiale, bankstruktur, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1987 – 1991.

⁹² Reiersen, Elsa og Kari Helgesen, *Fokus Banks historie – 1987 - 2000*: 237

⁹³ Notat av 31. mai 1991 fra Svein Gjedrem til finansministeren.

bankhold hadde det, ifølge Gjedrem, blitt sagt at det var viktig å beholde Statens Banksikringfond urørt. Det var ikke realistisk, trodde han: «Vi står foran noen år med hard strukturtilpasning og strukturrasjonalisering i bankene. Vi må legge til grunn at det er en betydelig overkapasitet i næringen i form av oversysselsetting og for omfattende avdelings- og filialnett.»⁹⁴ Statens Banksikringfond ville måtte stille krav til tilpasningen i den enkelte bank som vil bidra til en nødvendig strukturrasjonalisering. Det kom til å bli stilt krav om kraftige kostnadskutt og restruktureringer for å få krisebankene over i pluss. Et særtrekk ved den norske løsningen var at man stilte konkrete krav, stort sett mellom 15 – 20 prosent. Det kom til å forfølge bankene helt til de kom i pluss.

3.2 Privat finansiering stadig vanskeligere

Samtidig som det ble jobbet intenst med finansiering i Finansdepartementet, var banknæringen ute og sonderte kapitalsterke miljøer om muligheten for finansiering. Det skjedde både i DnB og i Kredittkassen. DnB-ledelsen informerte ved utgangen av mai om situasjonen i den nyfusjonerte storbanken. I et møte mellom DnB-ledelsen og Finansdepartementet den 31. mai ble det orientert om et resultat som var «om lag like med Kassas korrigert for forskjell i forvaltningskapital, men om noe på den svakere siden.»⁹⁵ Der i gården trodde man på mindre tap mot slutten av året og en klart bedre rentemargin, så det forventede tapet på en milliard i 1991 skyldtes i all hovedsak et dårlig 1. tertial. Banken jobbet med å stable på bena penger på det private markedet og ønsket å etablere et garantikonsortium for å tegne aksjekapital. Målet var å få inn to milliarder kroner fra nordiske samarbeidspartnere, svenske og finske banker og andre norske investorer, særlig fra selskaper banken lenge hadde hatt forretningsforbindelser med. I møtet med Finansdepartementet tok bankens ledelse opp flere problemer som sto i veien for dette. Blant annet at Hydro, en av deltagerne i konsortiet, var definert som utlending etter finansieringsloven. Dette ønsket de en endring på for å gi mer rom for kapital utenfra. Statsråden pekte i møtet på at det var viktig å få næringen opp av grøften, og unngå at de største forretningsbankene gikk til utlandet. Samtidig var det ikke aktuelt for Norge å endre på egenkapitalkravene, det kunne ifølge Johnsen slå tilbake.

⁹⁴ Notat av 31. mai 1991 fra Svein Gjedrem til finansministeren.

⁹⁵ Referat fra møte med DnB-ledelsen 31. mai 1991. Fra Svein Gjedrems materiale, bankstruktur, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1987 – 1991.

Blant selskapene som hadde takket ja til å bli med i konsoriet var Norsk Hydro, Statoil og UNI Storebrand. To uker etter møtet med Gade-Greve og Hvistendal dukket et notat opp hos Finansdepartementet.⁹⁶ Logoen oppe i høyre hjørne var UNI Storebrands. Notatet, som ikke er signert, tok opp forutsetninger for deltagelse i et garantikonsortium i forbindelse med aksjeutvidelsen både i DnB og Kreditkassen. Der ble det pekt på at soliditeten i forretningsbankene måtte styrkes og kostnadene reduseres ytterligere. Det ble også understreket at bankenes utlånstap fremover var beheftet med usikkerhet på grunn av den generelle økonomiske situasjonen, og at selv relativt beskjedne fall i eiendomsverdiene ville få store følger for bankenes nødvendige tapsavsetninger. I notatet ble det pekt på at det var avgjørende å opprettholde tilliten til bankene i norske og internasjonale finansmarkeder, og at nedgraderingene som var gjort av bankenes rating var en illustrasjon på at det var behov for å styrke soliditeten.

Samtidig som at arbeidet med garantikonsortiet gikk videre sendte DnB også en søknad til Forretningsbankenes sikringsfond om ytterligere tilførsel av 469 millioner kroner, i tillegg til pengene banken alt hadde fått garantert fra fondet. Det kunne redusere behovet for kapital i markedet. Men pengebehovet var likevel stort. Garantistene antok at DnB og Kreditkassen hadde behov for rundt fire milliarder kroner i ny ordinær aksjekapital, utover den preferansekapital som kom fra Forretningsbankenes sikringsfond. Rundt tre milliarder kroner antok DnB å kunne hente hos utenlandske aksjonærer, og i markedet. Den siste milliard måtte det offentlige stille opp med. For at garantistene skulle stille opp stilte de flere krav til myndighetene, blant annet skatteendringer, som at aksjer som ble tegnet fra annet halvår 1991 og i 1992 var skattefrie etter fem års eietid. Det ble også stilt krav om endringer i lover og forskrifter. Blant annet at bestemmelsen om at forsikringsselskapene måtte ha 100 prosent kapitaldekning for investeringer i andre finansinstitusjoner utover ti prosent av egen ansvarskapital ble opphevet.⁹⁷ Internt i Kreditkassen ble det over sommeren stilt spørsmål ved om ny kapital ville løse bankens problemer. Direktør i banken Joachim A. Holter tvilte på om en aksjekapitalutvidelse på 1,5 – 2 milliarder kroner ville være nok til å sikre egenkapitalen, etter hans mening hadde vanskelighetene «rot i dårlig styring av organisasjonen og problemengasjementene, manglende tillit til banken blant aksjonærer, kunder og myndigheter,

⁹⁶ Utkast til notat til Finansdepartementet, Den norske Bank og Kreditkassen, 14. juni 1991. Fra Svein Gjedrems materiale, bankstruktur, KJS-saker, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1987 – 1991.

⁹⁷ Utkast notat til Finansdepartementet, DnB og Kreditkassen, 14. juni 1991. Fra Svein Gjedrems materiale, bankstruktur, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1987 – 1991.

svekket fundingposisjon og en organisasjon på defensiven».⁹⁸ En løsning Holter foreslo var å undersøke om det fantes et strategisk alternativ: nemlig en strategisk allianse med Svenska Handelsbanken. Forslaget ble forkastet av styret.

De samme selskapene som var villige til å spytte inn penger i DnB og Kreditkassen, ga klart uttrykk for at det ikke var interesse for å tilføre Fokus Bank kapital, og banken hadde en økt avhengighet av finansiering fra Norges Bank. Arbeidet med dette konsortiet har ikke vært mye belyst i ettertid. I Kreditkassens historie omtales det bare sporadisk og Smith-kommisjonen drøfter denne saken i et par små avsnitt i sin gjennomgang av nullingen av aksjene i Kreditkassen, hvor det blant annet kommer frem at investorgruppen i et møte med Statens banksikringsfond 18. august 1991 så langt mer alvorlig på situasjonen i Kreditkassen enn hva Kredittilsynet og banken selv gjorde. Derfor ville gruppen ikke gå inn selv om deres kapital fikk prioritet foran et innskudd på to milliarder kroner. Noe særlig mer detaljert går ikke Smith-kommisjonen inn i den saken.⁹⁹ I det hele tatt drøftes ikke denne type løsningsforslag, fusjoner og strukturendringer i særlig grad i Smith-utvalgets rapport. Det gjelder blant annet forslaget som det ble jobbet litt med i departementet om en mulig fusjon mellom Fokus Bank og Postsparebanken. Når det viste seg at konsortiedeltagerne ikke ønsket å spytte inn penger i Fokus, ble flere muligheter opp for banken. En mulighet som det ble drøftet var en eventuell fusjon mellom Postsparebanken og Fokus, men dette ble avvist i departementet.¹⁰⁰

I Fokus ble det jobbet med en løsning hvor banken enten skulle bli heleid av et forsikringsselskap, hvor Gjensidige var aktuell, eller inngå i en strategisk allianse med Forenede AS der Forenede ledet et konsortium som skjøt inn 500 mill. kr. i ny kapital. 24. august 1991 gjennomførte Statens Banksikringfond møter med konsernsjefen i Forende for å drøfte mulighetene for å skaffe kapital til banken. Konsernsjefen var villig til å gå inn i et strategisk samarbeid med Fokus for å styrke bankens likviditet. Det forutsatte at staten bidro med sitt og skjøt inn en milliard kroner, et beløp som skulle danne en buffer mot tap i den daværende porteføljen.¹⁰¹ I Fokus Banks historie nevnes også Den Danske Bank og Den Syd-Jyske Bank som interessante partnere: «Eiermessig var det begrensninger knyttet til flere mulige kandidater, men fra politisk hold ble det mottatt signaler om at dispensasjoner kunne

⁹⁸ Knutsen, m.fl. 1998: 353

⁹⁹ Smith-kommisjonen: 206

¹⁰⁰ Postsparebanken – Fokus. Notat fra Gjedrem til finansministeren. 20. juni 1991. Fra Svein Gjedrems arkiv, 1. halvår 1991.

¹⁰¹ Smith-kommisjonen: 231

gis dersom det ville løse bankens egenkapitalsituasjon.»¹⁰² Men de danske bankene var skeptiske, og det var også Svenska Handelsbanken, som også Kreditkassen nevnte som en mulig partner.

Men private penger uteble, både i Kreditkassen, DnB og Fokus. Prosessen foregikk over sommeren, men investorgruppen som sonderte terrenget for å gå inn i Kreditkassen og DnB fant ikke forretningsmessig grunnlag for å gå inn i bankene med kapital. Arbeidet med en offentlig emisjon garantert av investorgruppen ble dermed skrinlagt. Det var gjennomgående for alle forsøk på å skaffe privat kapital, at de strandet. Norske banker var ikke gode investeringsobjekter på denne tiden. Den 16. august, umiddelbart etter at arbeidet ble gitt opp, søkte Kreditkassen om 3 mrd. kr. i preferansekapital fra Forretningbankenes sikringsfond som følge av at bankens kapitaldekning var sterkt svekket. Det var penger sikringsfondet ikke hadde og den 18. august inngikk fondet avtale med Statens Banksikringsfond om et støttelån på 1,8 mrd. kr. som i sin helhet skulle brukes til å skyte preferansekapital inn i Kreditkassen. Selv om det ikke ble noe av private emisjoner i hverken Fokus, Kreditkassen eller DnB, var dette en type strukturelle grep myndighetene jobbet en del med på begynnelsen av krisen. For departementet var det naturligvis ønskelig med en løsning som ikke belastet statsfinansene, men som Jon A. Solheim, Statens banksikringsfonds forretningsfører på den tiden sa: «Høsten 1991 ble det stadig klarere at det neppe var mulig å rekapitalisere de kriserammede forretningsbankene med norsk privat kapital.»¹⁰³

3.3 Tvinges til kutt

I slutten av august var det klart at også Fokus måtte ha enda mer penger fra Forretningbankenes sikringsfond, i tillegg til de 1,5 milliardene banken allerede hadde fått. Finansieringen var kortsiktig og Fokus Banks historie forteller om en banksjef, Bjarne Borgersen, som hver måned måtte signere nye låneavtaler med Norges Bank.¹⁰⁴ 23. august 1991 mottok banksikringsfondet en søknad om støttelån fra Forretningbankenes sikringsfond til Fokus på 700 millioner kroner. I løpet av helgen 24. og 25. august var det hektisk møtevirksomhet for å stable på bena en redningsaksjon som en følge av Fokus Banks negative halvårsresultat på 559 millioner kroner

¹⁰² Reiersen og Helgesen 2000: 241

¹⁰³ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

¹⁰⁴ Reiersen og Helgesen 2000: 241.

etter tap.¹⁰⁵ Blant annet ble det, i tråd med intensjonen fra regjeringen, stilt harde krav for at sikringsfondet skulle yte støttelån: Fokus måtte redusere de løpende ordinære kostnadene med 20 prosent, eller 200 millioner kroner, noe som ifølge styreleder Stein Annexstad betydde en ytterligere nedbygging av bankens virksomhet.¹⁰⁶ Det ble stilt krav om at forvaltningskapitalen skulle reduseres, og at aksjonærene måtte ta det hele og fulle tap ved at aksjekapitalen ble nedskrevet fra ti kroner til en krone. Virksomheten måtte konsentreres geografisk og markedsmessig om personmarkedet og lokalt næringsliv i Midt-Norge, Rogaland, Telemark, distriktene på Vestlandet samt ett oslokontor. Samtidig skulle det fortsatt jobbes videre med å hente inn 500 millioner kroner i kapital fra private, men i departementet var man nå bekymret for økonomien, også i Forenede, som hadde sagt seg villig til å lede garantikonsortiet for Fokus. I lys av mangel på andre, realistiske opsjoner hadde ikke departementet innvendinger mot dispensasjonskravene som Forenede stilte, og forsikringsselskapet fikk blant annet klarsignal til å sitte med en tredjedel av aksjene i Fokus.¹⁰⁷ Men de andre påtenkte investorene hadde ikke forpliktet seg til å delta og i møter den 24. og 25. august fant banksikringfondet at det ikke ville oppfylle alle de kravene Forenede hadde stilt for å lede det påtenkte garantikonsortiet. Det ble bestemt at fondet heller ville legge til rette for at banken skulle klare seg på egenhånd.

Stadig dårligere resultater skjulte seg i bankenes regnskaper. I april-mai antydet Kreditkassen at underskuddet etter tap i 1991 kunne begrenses til 700 millioner kroner. I tråd med det ledelsen i de kriserammede bankene ofte gjorde, tegnet også Kreditkassen et relativt optimistisk bilde tidlig på året, mens Kredittilsynet som nevnt ovenfor, antydet et minusresultat på mellom 700 og 1700 millioner kroner *ved årsslutt*. Men da resultatet for *første halvår* ble presentert hadde underskuddet økt til 1,4 milliarder kroner. Selskapet fikk et tap på nærmere 1,9 milliarder kroner på sine engasjementer, blant annet i rederiet Fearnley & Eger. Eiendomsprosjekter som Triaden og Selmer Sande tynget også regnskapene.¹⁰⁸ Kredittilsynet gikk igjennom regnskapene, blant annet etter uttalelser fra ledelsen om at den forventet et positivt resultat etter tap i 2. halvår. Med et underskudd på 1,4 milliarder kroner i 1. halvår mente man i departementet at et underskudd på 1,7 milliarder kroner, som var tilsynets «worst case»-scenario før sommeren, nå virket svært optimistisk. Behovet for ny kjernekapital for å

¹⁰⁵ Smith-kommisjonen: 231

¹⁰⁶ Aftenposten 26. august 1991

¹⁰⁷ Fokus-saken, notat fra Gjedrem til Johnsen, 23. august 1991. Fra Svein Gjedrems arkiv, 2. halvår 1991

¹⁰⁸ Dagens Næringsliv, 20. august.

oppfylle egenkapitalkravet ble anslått til en milliard kroner i 1991 og 1,5 til 2 milliarder kroner året etter. En optimistisk Rostoft håpet å kunne skaffe frem rundt to milliarder i en ny emisjon, ikke medregnet det siste bidraget på opptil 400 millioner kroner fra Forretningbankenes sikringsfond. Gjedrem stilte spørsmål ved hvordan garantistene fra det tidligere omtalte garantikonsortiet ville stille seg når de fikk vurdert kapitalbehovet bedre.¹⁰⁹

3.4 «Kassa er ferdig»

Selv om Kreditkassen hadde fått tilsagn om milliardlån fra Statens Banksikringfond, var dramatikken på ingen måte over for storbanken. Tapene fortsatte å dukke opp i regnskapene, ettersom det ble lett grundigere og grundigere. Borger A. Lenth hadde blitt ansatt som ny konsernsjef i banken 22. august 1991, etter at Sverre Walter Rostoff måtte gå som en følge av de store tapene som ble offentliggjort etter 2. kvartal. Lenth's første oppgave var å gjenvinne kontroll og tillit, skaffe overblikk over hvor stor kapitaltilførsel banken måtte ha for å tilfredsstille kravene til likviditet og soliditet.¹¹⁰ For å gjenvinne kontroll måtte administrasjonen ta stilling til tap og avskrivninger på engasjementer i løpet av høsten. I tillegg til omfattende omstillinger og kostnadskutt ble blant annet bankens store eiendomsmasse og utlånsportefølje gjennomgått. Resultatet av gjennomgangen, i samarbeid med intern og ekstern revisor, var at egenkapital og preferansekapital måtte anses som tapt, per 30. september. Styret måtte dermed behandle et underskudd på 7,25 milliarder kroner etter 3. kvartal. Det største i norsk historie frem til da. Knutsen m.fl. skriver i Kreditkassens historie at den kraftige resultatforverringen kan forklares med en kraftig oppjustering av tapsanslag, både på utlån og nedskrivninger av eiendomsaktiva og verdipapirbeholdninger.

For Finansminister Sigbjørn Johnsen ble denne nyheten overbragt ham på telefon under åpningen til valgkampen til Oppland Arbeiderparti i Ringeby. «Det hadde vært en fin dag, og det skulle være sånn vanlig kameratslig samvær på slutten, med dans og kaffe og kringle og sånn. Men før vi kom så langt, så hadde jeg vært så dum at jeg hadde lovet bort første dansen, og jeg kan bare vals. Men jeg var veldig heldig, for jeg ble reddet av gongongen.»¹¹¹ For før det ble spilt opp til masurka, ble Johnsen kalt inn på kjøkkenet, hvor telefonen ventet på ham.

¹⁰⁹ Notat om Kreditkassen, fra Gjedrem til statsråden. 30. juli 1991. Fra Svein Gjedrems materiale, 4.1 forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1991/1992

¹¹⁰ Knutsen, Sverre, m.fl. 1998: 356

¹¹¹ Sigbjørn Johnsen, foredrag under Norsk Industris årskonferanse, 4. mai 2010

«Det er Sigbjørn», sa finansministeren, og fikk høre stemmen til finansråd Arne Øien i andre enden: «Det er Arne. Kassa er ferdig», sa stemmen i telefonen. Det var klart at Kreditkassen var konkurs og ikke kunne reddes uten et betydelig innslag av statlig kapital. For Johnsen var det viktig å bygge opp tillit til finansnæringen, for å få resten av økonomien til å gå. Pengene måtte på bordet. Arbeidet med å berge stumpene av de norske forretningsbankene, hadde nådd et nytt, dramatisk høydepunkt, noe en annen historie forteller sitt tydelige tegn om.

Under tittelen «Banksjefen i Bangkok», med bilde av Hermod Skånland sittende på «Euroclass» i et SAS-fly, slo VG 11. oktober opp at sentralbanksjefen og finansministeren var på vei til Bangkok, mens det blåste opp til storm hjemme i Norge. I tillegg til at bankene vaklet, diskuterte Stortinget skandalen rundt kostnadsoverskridelsene i forbindelse med Norges Banks nybygg. De to dro til Bangkok, og årsmøtet i Verdensbanken, for å skape tillit til norske banker i internasjonale finansmarkeder. Representanter for 28 internasjonale storbanker hadde møtt opp på et lunsjmøte i den sør-øst-asiatiske storbyen for å høre at norske myndigheter hadde full kontroll. For dette var, som Johnsen har uttalt i etterkant, de som holdt det norske finansmarkedets skjebne i sine hender, og Skånland og Johnsen måtte gjøre alt de hadde av overbevisningskraft for å få dem til å skjønne at Norge skulle klare oppgaven med å berge sine banker.¹¹² Faren var overhengende for at kredittlinjene til Norge skulle bli stengt. Hjemme i Norge var ikke mediene like nådige. Aftenposten tegnet Hermod Skånland og Sigbjørn Johnsen som nøt strandlivet i Thailand med paraplydriker.

Dette er kanskje anekdoter, men de beskriver godt hvor hektisk det var høsten 1991, hvor uklar situasjonen var og hvor viktig det var for norske myndigheter å bygge opp under finansnæringen for å få resten av økonomien til å gå. Det var viktig å ha orden i eget hus, og skape tillit til at myndighetene klarte å legge til rette for at de viktige oppgavene i økonomien kunne løses.

3.5 Nye planer for kriseløsning

Det bør være unødvendig å si at denne perioden var preget av stor usikkerhet både for bankene og myndighetene. Markedene var urolige og mediaoppmerksomhet omkring krisehåndteringen stor. Det var travle dager i departementet, og mens Sigbjørn Johnsen og Hermod Skånland var i Bangkok ble nye skisser for fremtidens banklandskap tegnet, og nye planer for kriseløsningen lagt etter at alle andre løsningsmodeller hadde spilt fallitt. Det var tydelige at bankene var

¹¹² Sigbjørn Johnsen på pressekonferanse ifbm fremleggelsen av statsbudsjettet, 6. oktober 2010.

overdimensjonerte og at en kapasitetsreduksjon var nødvendig. Det var viktig å sikre at det så raskt som mulig ble etablert et forsvarlig økonomisk fundament for næringens drift, men det kunne ikke gjøres i en stor operasjon: «Vi har ikke tro på at det kan etableres en samlet strukturplan for næringen hvor myndighetene en gang for alle legger brikkene på plass.»¹¹³ Det ble anbefalt at Statens Banksikringsfond ble tilført ytterligere fem milliarder kroner, at fondet ble gitt adgang til å eie aksjer eller grunnfondsbevis direkte i banker i visse situasjoner. Med et pennestrøk var staten på god vei til å bli bankeier.

I tillegg til at sikringsfondet skulle tilføres nye midler, ble et nytt redskap introdusert: Statens bankinvesteringsfond. Fondet hadde til formål å bidra med ansvarlig kapital til norske banker på et forretningsmessig grunnlag, og hadde altså en annen innretning enn sikringsfondet. Også dette fondet var et eget rettssubjekt og skulle ledes av et styre. I notatet med utkast til lovproposisjonen, het det blant annet at investeringsfondets midler kunne anvendes til erverv av nyemitterte aksjer utstedt av norske forretningsbanker, grunnfondsbevis utstedt av norske sparebanker eller lån som kunne regnes som ansvarlig kapital til norske forretnings- og sparebanker. Fondet ble kapitalisert med 4,5 milliarder kroner fra staten. Men i motsetning til Statens Banksikringsfond, skulle fondet supplere, ikke erstatte privat kapital. Samtidig ble både sikringsfondet og investeringsfondet gitt adgang til å eie mer enn ti prosent i én bank, og departementet fikk anledning til å nedskrive aksjekapitalen i en bank til null, hvis generalforsamlingen selv ikke gjorde dette. Dette kom til å bli et av de store stridsspørsmål etter bankkrisen, og myndighetene ble beskyldt for å ville nasjonalisere bankene. Noe de også gjorde. De opprinnelige virkemidlene hadde ikke holdt, og det var behov for mer.

17. oktober 1991 redegjorde finansminister Sigbjørn Johnsen for regjeringens tiltak i en tale i Stortinget og som Johnsen sa til Dagens næringsliv drøyt 18 år senere: «Da jeg kom hjem fra Bangkok 17. oktober, møtte jeg i Stortinget om kvelden og presenterte bankpakken. Så stille har det aldri vært i Stortinget. Ikke en kjeft sa noe. Alle lyttet. Du opplever veldig sjelden som politiker at du har Stortingets øre.»¹¹⁴

«På vegne av Regjeringen vil jeg i dag presentere for Stortinget et samlet opplegg som ikke bare vil sikre innskyttere og bedrifter knyttet til Kreditkassen, men også vil gi en vesentlig bedring av vilkårene og soliditeten for alle banker. [...] Hvis en bank må

¹¹³ Tiltak for å dempe bankkrisen – sammenfatning av tilrådingene, 15.10.1991. Notat fra ØA til statsråden. Svein Gjedrems materiale. Bankstruktur 4.1. Forretnings- og sparebanker. Bankkrise.

¹¹⁴ Dagens Næringsliv, 02.01.10

avvikle, vil familier og bedrifter måtte innfri sine lån på kort tid. Det kan gi store økonomiske problemer for den enkelte og større arbeidsledighet. Derfor er det nødvendig at staten nå går inn med helt ekstraordinære tiltak,» sa Johnsen.¹¹⁵

Denne talen var viktig. Den var utformet av Gjedrem, i tett samarbeid med ministerens politiske stab og blant andre Bjørn Skogstad Aamo på Statsministerens kontor.¹¹⁶ Det Johnsen sa her ville ifølge Einar Lie i *Over Evne* forplikte for kommende handling, og presentere for ettertiden en sammenhengende forståelse av hvordan norsk finansvesen var kommet dit det var.¹¹⁷ Målet var å gi ny tillit og fjerne pessimismen som hadde bredt seg i banknæringen utover høsten. Det var her Statens bankinvesteringsfond ble lansert. Det var her ekstra bevilgninger til banksikringfondet ble gitt. Johnsen understreket rollen til soliditetsvernet og likviditetsvernet og tegnet opp hvilke utfordringer sikkerhetsnettene til bankene hadde fått så langt. Johnsen gjorde det klart hvilket grunnleggende hensyn regjeringen styrte etter: Myndighetene skulle sikre innskyterne og tilliten til det finansielle systemet, men like viktig var det at «bankene selv skal ha et hovedansvar for å rydde opp i sine økonomiske problemer. De skal ikke uten videre kunne sende regningen for sine feildisponeringer til staten.» Det er interessant å merke seg at også i dette tilfellet bevilget regjeringen et større beløp enn det Gjedrem foreslo i sitt notat omtalt ovenfor: seks milliarder mot fem milliarder kroner. Men store uenigheter var det ikke, ifølge *Over evne*, som bruker en del plass på talen, hadde Johnsen og Gjedrem grunnleggende sett samme forståelse av hva som hadde skapt og ikke skapt krisen.

3.6 Uenighet etter partilinjene

Noe som hverken *Over evne* eller annen bankkriselitteratur berører er ordskiftet på Stortinget i etterkant. Der var det eierskap debatten sentrerte seg rundt, og banksikringsfondets nye mulighet til å investere direkte i krisebankene. Høyres Johan C. Løken var skeptisk til at staten skulle ta eierskap til de store bankene, og viste til behandlingen av verftsstøtten samme dag som Stortinget behandlet Johnsens redegjørelse en måneds tid senere (22. november), hvor støtten ble gitt til bedriftene og deres eiere, uten at man var inne på tanken om å få aksjer i bytte. Løken ba om at de gamle aksjonærene måtte få være med, i det minste symbolsk.

¹¹⁵ Sigbjørn Johnsens redegjørelse til Stortinget, 17. oktober 1991.

¹¹⁶ Blant annet i et utdatert notat til statsministeren og finansministeren, fra Bjørn Skogstad Aamo, med tittelen «Banktiltakene og redegjørelsen». Svein Gjedrems materiale. Bankstruktur og KJS-saker. 4.1 Forretningsbanker og sparebanker. Bankkrisen 1987 – 1991.

¹¹⁷ Lie og Venneslan 2010: 467

«[H]vis vi ser litt på bankenes situasjon, ser vi at den krisen vi har, er en krise som rammer en hel bransje. Det kan derfor hevdes at krisehjelpen burde ha skjedd på samme måte som i andre bransjer, slik at det ikke hadde vært en logisk konsekvens av de store tapene at aksjonærene skulle bære tapet fullt ut.»¹¹⁸

Høyre avviste dermed den direkte statlige intervensjonen i bankene, og muligheten myndighetene nå skaffet seg for å overta og «sosialisere» bankene. Saksordfører Mary Kvidal (A) spurte retorisk om det i fremtiden skulle være slik at når ansatte i en bedrift som var i ferd med å gå konkurs, så de problemene de kom til å møte, skulle «Stortinget da gå inn for å betale ut de pengene aksjonærene trenger for å opprettholde virksomheten? I så fall ville det vært et helt nytt prinsipp fra partiet Høyres side». Oscar D. Hillgaar fra Fremskrittspartiet uttrykte bekymring for norske investorenes vilje til å investere i bankene i fremtiden. I debatten lurte han på hvordan Arbeiderpartiet kunne forvente at tunge investorer heretter skulle ha nok til tro til bankene i fremtiden til at de ville gå inn med ny aksjekapital, «dersom aksjene nå blir skrevet helt ned til null, og det attpåtil i en situasjon hvor legaliteten i en slik operasjon tross alt er omdiskutert.» Høyre var også bekymret for at ekspropriasjonen fordi den kom etter en spesialfullmakt som ga Kongen hjemmel til å nedskrive aksjekapitalen i støttebankene til null, uten å «følge det normale regelverk som gjelder, og som også er de spillereglene som var utgangspunktet for aksjonærene i norsk bankvesen.» Partiet viste spesiell omtanke for aksjonærene og manet regjeringen til å vise varsomhet, og «ikke uten videre kaste ut de 43.000 aksjonærene i Kreditkassen.»¹¹⁹ En rimelig behandling av aksjonærene ville gjøre det enklere å få tilført privat kapital på et senere tidspunkt.

At det var stor politisk enighet om behov for statlig inngrep i banknæringen, kan Høyres Harald Ellefsens utsagn illustrere: «Uten statlig nødhjelp i den situasjonen som er oppstått, ville også den internasjonale tillit til vårt finansielle system rakne og føre til en dramatisk renteøkning. Vi ser at flere land med velutviklede økonomier, blant annet USA, har opplevd store kriser i sitt bankvesen de senere år. Alle har funnet det nødvendig med betydelig statlig innsats – ikke av barmhjertelighet, men av nødvendighet for at økonomien skal fungere på en tilfredsstillende måte.»¹²⁰ Men det var så langt enigheten strakk seg. Høyre mente viktig

¹¹⁸ Stortingstidende innh. 136. Stortingsforhandlinger 1991-92, 7. del: 1042

¹¹⁹ Stortingstidende innh. 136. Stortingsforhandlinger 1991-92, 7. del: 1044

¹²⁰ Stortingstidende innh. 136. Stortingsforhandlinger 1991-92, 7. del: 1045

bidrag til bankene ville være en økonomisk politikk som ga «langt større spillerom for vekst i privat sektor gjennom lavere skattenivå og lavere utgifter.» Klassisk høyrepolitikk med andre ord.

Uenigheten mellom høyresiden og venstresiden lå blant annet i at de mente spillereglene ble endret.. For myndighetene, og dermed også regjeringspartiet Arbeiderpartiet, ble til syvende og sist de store bankene for viktige til å settes under offentlig administrasjon. Det ble ansett som dyrere og mer risikofylt. Det var derimot en løsning som Fremskrittspartiet og Tor Mikkjel Wara ivret for, han viste til at Stortinget hadde vedtatt regler for hva som skjedde når mer enn 25 prosent av egenkapitalen var tapt: «Da har man regler for offentlig administrasjon. Det er den loven som normalt skal følges. Det er prosedyren, og vi anbefaler å følge den.» Både Frp og Høyre var enige i at aksjekapitalen skulle dekke oppståtte tap, men det måtte skje i henhold til den lovgivningen som aksjekapitalen er satt inn i virksomheten er basert på. «Når regjering og stortingsflertallet endret banklovgivningen så sent som på begynnelsen av 1990-tallet, etter at krisen var under utvikling, er det som et lag midt under et spill endrer spillereglene til sin egen fordel, samt sier opp dommeren og ansetter en av sine egne til dommer,» kommenterte partienes representanter i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité under behandlingen av Smith-kommisjonens rapport noen år senere.¹²¹

Nå begynte myndighetene å jobbe ut i fra at tapene i bankene, og dermed kapitalbehovet, kunne bli større enn tidligere antatt. Et usignert notat datert 16. oktober stemplet «unntatt offentlighet», som trolig ble utarbeidet av Kredittilsynet, opererte med tre forskjellige anslag for kapitalbehov i de største bankene – mellom 12,1 og 27,6 milliarder kroner ut 1992. Frykten for at tapene kunne bli meget betydelige begynte med andre ord å spre seg i departementet, hos tilsynet og Norges Bank. Bare behovet for å oppfylle det nye kapitaldekningskravet per 31. desember 1991 ble beregnet til 6,5 milliarder kroner.¹²² Problemene var særlig knyttet til forretningbankene. For sparebankene var en kapitaltilførsel på rundt en milliard kroner hovedsakelig til Sparebanken NOR, tilstrekkelig. For de tre store forretningsbankene var situasjonen en helt annen.¹²³ Kredittkassen hadde økt sin søknad fra 5,5 milliarder kroner til syv milliarder. Banken hadde tatt høyde for et anslått underskudd på 1,2 milliarder kroner i 1992. Knutsen m.fl. skriver at Kredittkassens styreleder Per Ditlev-Simonsen

¹²¹ Innst. S. nr. 141 - 1998-99, s. 33

¹²² «En vurdering av egenkapitalbehovet for 1991/92 for en gruppe banker som trenger eller kan komme til å trenge eksternt kapitaltilførsel», 16.10.1991. Annet om forretningsbanker, banker i krise, notat nr. 91-8021.

¹²³ «Bankenes kapitalbehov», fra Svein Gjedrem til statsråden via finansråden, 25.11.1991, Annet om forretningsbanker, banker i krise, notat nr. 91-8021.

sendte et brev til Finansdepartementet, datert 16. oktober 1991. Dagen før Sigbjørn Johnsen la frem bankpakken i Stortinget. Brevet redegjorde for vurderingene i regnskapet, per 30. september, blant annet de store tapsavsetningene og behovet for en kraftig økning i en-bloc-avsetningene. Banken hadde et behov for kjernekapital på tilsammen 5,5 milliarder kroner, opplyste Ditlev-Simonsen.

Like interessant i forhold til myndighetenes krisehåndtering som brevet Knutsen m.fl. refererer er et brev Kreditkassens administrerende direktør Borger A. Lenth sendte en uke senere, 23. oktober, hvor han viste til Finansministerens redegjørelse i Stortinget og et møte banken hadde med Tormod Hermansen i Statens banksikringfond 19. oktober. Da sa Hermansen at man ville vurdere bankens regnskapstall på et «fritt grunnlag» og avvente den videre behandlingen i Stortinget før styret i sikringsfondet avgjorde hvordan man ville at Kreditkassen skulle bli rekapitalisert. Det kunne ta en måned, fikk Lenth vite.¹²⁴ Så god tid hadde ikke banksjefen. De støtteerklæringene som Norges Bank og Finansdepartementet hadde avgitt «synes ikke på noen måte å ha beroliget utenlandske kapitalkilder». Lenth mente derfor at det var uheldig at tiden gikk uten at situasjonen for Kreditkassen var «endelig avklart». Kreditkassens likviditetsreserver var ikke nok til å dekke en måneds likviditetsbehov for konsernet som helhet og Norges Banks kronelikviditet var ikke nok. Nå regnet Lenth med det han kalte en «eiermarkering fra statens side» i banken, og håpet på en rask saksbehandling. Brevet er interessant, fordi det var tydelig for bankene at statens politikk så langt ikke var nok til å opprettholde tilliten til den norske bank- og finansnæringen. Selv om myndighetene var raskt på banen da det ble klart at Kreditkassens kasser var tomme, var mer omfattende tiltak nødvendig, og mer omfattende tiltak kom i form av muligheten til å nulle aksjer i kriserammede banker.

3.7 Banklovgiving før krisen

For å forstå myndighetenes handlingsmåte ved nullingen av aksjene i de tre største forretningsbankene, kan det være nyttig å ta en gjennomgang av banklovgivningen før november 1991. Frem til da hadde forretningsbankloven to ulike prosedyrer for håndteringen av banker med alvorlige økonomiske problemer. En prosedyre for banker som hadde tapt deler av sin aksjekapital, og en for banker som var ute av stand til å dekke sine løpende forpliktelser.

¹²⁴ «Kreditkassens fundingsituasjon», brev fra Borger A. Lenth til Finansdepartementet, 23. oktober 1991. Svein Gjedrem's materiale. Bankstruktur, forretningsbanker og sparebanker, bankkrise.

Banker som hadde tapt minst 25 prosent av sin aksjekapital pliktet å varsle representantskapet og Kredittilsynet, før representantskapet kunne avgjøre om banken skulle fortsette sin virksomhet, om banken skulle fusjoneres med en annen bank, eller oppløses. En slik meldeplikt til Kredittilsynet inntrådte før likviditetskrisen var akutt. I løpet av bankkrisen ble en slik modell kun benyttet for håndteringen av Oslobanken, og da kun etter betydelig kapitalinnsats fra Forretningsbankenes sikringsfond. Smith-kommisjonen skrev i sin utredning etter bankkrisen at en slik fremgangsmåte, altså en modell med styrt avvikling, kun kunne ha vært benyttet med «store skadevirkninger for samfunnsøkonomien».¹²⁵

Regelverket før 1991 i ga liten grad noe egnet grunnlag for å håndtere en større bankkrise. Dersom en bank ikke kunne få inn tilstrekkelig med kapital, enten fra sitt sikringsfond eller andre kilder, kunne Finansdepartementet bestemme at banken skulle settes under offentlig administrasjon. Ordningen innebar at Norges Bank oppnevnte et administrasjonsstyre som kunne fortsette bankens virksomhet uten hinder av konkurslovgivningen. Det skjedde en rekke ganger under bankkriseårene på 1920-tallet, da i alt 131 banker måtte innstille sine betalinger, bli avviklet, fusjonert eller rekonstruert. De aller fleste bankene ble likvidert etter å ha vært underlagt offentlig administrasjon i en periode.¹²⁶

Etter at en bank var satt under offentlig administrasjon, kunne utbetaling til innskytere eller andre kreditorer ikke finne sted uten etter bestemmelse av Kredittilsynet. De uheldige utslagene ved det offentlige administrasjon av banker nær eller over sammenbruddets rand fikk man merke under bankkrisen i første halvdel av 1920-årene. Da ble publikums bankinnskudd i forretningsbankene sterkt redusert, blant annet fordi rundt 550 millioner kroner ble sperret i banker under administrasjon og likvidasjon.¹²⁷ 1920-årenes bankkriser synliggjorde også at det var problematisk å administrere en rask avvikling av bankene som var satt under administrasjon. De søkte stadig om forlengelse av administrasjonsperioden, som regel under sterkt press av lånekunder og lokale næringsinteresser.¹²⁸ Nå var riktignok ikke dette et like stort problem under bankkrisen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. Nye regler for administrasjon hadde trådt i kraft, som blant annet sa at tre måneder etter oppnevningen skulle administrasjonsstyret legge frem en oversikt over bankens stilling samt en plan for det videre arbeidet og arbeide for at

¹²⁵ Smith-kommisjonen: 176

¹²⁶ Knutsen 2007: 187

¹²⁷ Skånland, Hermod, Det norske kredittmarked siden 1900, s. 90

¹²⁸ Knutsen 2007: 203

banken igjen kom i fri virksomhet, eventuelt kunne overdras eller slås sammen med en annen bank. Men i en krisesituasjon, som den som inntrådte i 1991, er tre måneder et hav av tid.

Neste frist kom etter ett år under offentlig administrasjon. Dersom det ikke var sannsynlig at banken i nær fremtid kunne sette i fri virksomhet, skulle administrasjonsstyret søke banken avvirket så snart som mulig. Under bankkrisen i 1988-92 ble offentlig administrasjon bare benyttet i Norion Bank. Offentlig administrasjon ble sett på som uheldig, særlig i store bankene med avgjørende betydning for finanssektoren. Man fryktet for et strammere kredittmarked, med de utslagene det kunne ha for næringslivet og dermed for samfunnet som helhet. For Kreditkassen, Fokus Bank og DnB var det ikke faren for illikviditet, men mangelen på egenkapital som var mest sentral. «Men på dette punkt hadde banklovgivningen, slik den lød før endringene høsten 1991, ingen tilfredsstillende løsning å tilby,» som Smith-kommisjonen kommenterer.¹²⁹ For som daværende sekretær i banksikringsfondet sa i en samtale, så ble krisen «så stor at de fleste banker ble ansett å være for betydningsfulle til å kunne settes under administrasjon.»¹³⁰ For å si det med anglofilit økonomspråk: de tre forretningsbankene var «too big to fail».¹³¹

3.8 Myndighetene «endrer spillereglene»

Det var nødvendig med nye verktøy for å håndtere bankkrisen. 29. november skaffet regjeringen seg dette. En lovendring ga regjeringen adgang til å beslutte nedskrivning av aksjekapitalen om bankens generalforsamling selv ikke gjorde det. Tilføyelsen til Forretningsbankloven kom, som nevnt samtidig med at Statens Bankinvesteringsfond ble vedtatt i Stortinget. Mens aksjonærene før lovendringen kunne stanse en emisjon rettet mot Statens Banksikringsfond ved å unnlate å skrive ned aksjene i samsvar med «den regnskapsmessige status», hadde de nå ikke lenger den muligheten. Staten satt med bukten og begge endene. Skulle statens midler inn, så skulle staten også ha full kontroll for å hindre at krisen spredde seg til resten av økonomien. «Forslaget om den nevnte lovendringen bygget på

¹²⁹ Smith-kommisjonen: 176

¹³⁰ Samtale med Jarle Bergo, 17. mars 2011.

¹³¹ I noen tilfeller vil konkurs i en bank ha for vidtrekkende konsekvenser til at myndighetene kan la det skje. Vanlig respons vil da være offentlig intervensjon. Historien har vist mange eksempler på dette verden over frem til vår tid.

at en slik utvikling i de største bankene ville utsette samfunnsøkonomien for større farer enn man ønsket å ta.»¹³²

Dette ga adgang til Statens Banksikringsfond å tre inn som aksjonær i en forretningsbank gjennom rettede emisjoner, med sikte på å styrke bankens egenkapital for å sikre videre drift av banken. I realiteten gjorde man nå det Svein Gjedrem hadde advart mot i et notat til finansministeren i juni samme året. Forskjellen var at nå hadde departementet skaffet seg en lovhjemmel i en tilføyelse til forretningsbankloven, som ga prosedyrer for dette. Staten ble med denne prosedyren ingen vanlig investor, men en slags «owner of last resort», for å lage et passende ordspill på det velkjente sentralbankuttrykket. Staten gikk inn med den nødvendige kapital, og «fikk» eller snarere «tok» aksjene i bytte. Oppsiden ble verdistigningen på aksjene, som staten fikk realisert da de gradvis ble solgt i årene etter bankkrisen. Penger som de gamle aksjonærene kunne se langt etter. Deres aksjer var nullet (selv om aksjonærene i DnB nøy godt av fradragsrett for tap på aksjer, som aksjonærene i Kreditkassen og Fokus ikke fikk siden deres aksjer ble nullet før skattereformen av 1992). Dette var, som nevnt ovenfor, et av de store stridsspørsmålene i samtiden, hvor høyresiden mente regjeringen «endret spillereglene» under spilllets gang. I et vedlegg til et notat tidligere på høsten hadde Svein Gjedrem omtalt statlig egenkapitaltilførsel i form av aksjer eller grunnfondsbevis som en bedre løsning enn for eksempel direkte tilskudd til bankene bevilget over statsbudsjettet. «Statlige egenkapitaltilskudd i denne form gir staten samtidig en mulighet til å få tilbake en del av støtten ved senere salg av aksjer/grunnfondsbevis i markedet.»¹³³ I notatet vedgikk finansbyråkraten at støtten kunne bli konkurransevridende i favør av de bankene med størst problemer og samtidig at en i de tilfeller støtten ble gitt til krisebanker, som Kredittkassen, vanskelig kunne komme utenom at staten måtte påta seg en eierfunksjon.

Men det fikk ikke staten gjøre uten sverdslag. 18. desember var det ekstraordinær generalforsamling i Kreditkassen. Banken hadde en regnskapsmessig underbalanse på 2588 millioner kroner. Aksje- og preferansekapital var tapt. Kredittilsynet hadde pålagt banken å avholde generalforsamling for å treffe vedtak om nedskrivning av aksjekapitalen. I innkallelsen ble det orientert om muligheten staten hadde til å skrive ned aksjekapitalen mot null hvis 75 prosent eller mer av aksjekapitalen var tapt, om ikke generalforsamlingen selv vedtok dette. Det gjorde den ikke. Med solid flertall forkastet aksjonærene forslaget. To dager etter

¹³² Smith-kommisjonen: 178

¹³³ «Direkte støtte til bankene», vedlegg til notat fra Svein Gjedrem, 15.10.1991. Svein Gjedrems materiale. Bankstruktur og KJS-saker. 4.1. Forretningsbanker, sparebanker, bankkrise.

generalforsamlingen bestemte regjeringen ved kongelig resolusjon at aksjekapitalen skulle skrives ned til null. Heller ikke Fokus Bank la seg på ryggen da staten krevde nedskrivning av aksjene til null. Banken hadde søkt sikringsfondet om tilførsel av ny egenkapital og inngikk en avtale om å få 475 millioner kroner, mot at aksjene ble skrevet ned til null. Under bankens generalforsamling 19. desember ble det besluttet å utsette behandling av styrets forslag om nedskrivning av aksjekapitalen. I departementet fryktet man at Fokus, dersom banken ikke ble tilført ny kapital, raskt ville komme i en situasjon hvor den måtte settes under offentlig administrasjon. «Sterke samfunnsinteresser taler mot en slik løsning for Fokus. Av hensyn til stabiliteten i det finansielle systemet er det viktig at banken settes i stand til å fortsette sin virksomhet,» het det i et notat om saken.¹³⁴ Man fryktet det ville medføre store samfunnsøkonomiske kostnader dersom banken ble satt under administrasjon, og dersom tilliten til banksystemet ble ytterligere svekket. Departementet og banksikringfondet valgte derfor samme prosedyre som med Kreditkassen. Aksjene ble skrevet ned til null.

3.9 Svenskene tenker annerledes

Det kan være nyttig å ta en titt på hvordan svenskene løste sin krise da den kom omtrent et år senere. Jeg kommer til å sammenligne med den svenske løsningen også senere i oppgaven. Både den svenske og den norske krisen krevde etterhvert et betydelig innslag av statlig intervensjon for å finne sin løsning. Selv om jeg ikke berører årsaker til krisen i denne oppgaven, kan det være verdt å merke seg at krisene i Norge og Sverige (og Finland for den sakens skyld) var ganske lik i årsaker og utviklingen. Begge landene hadde frem til slutten av 1970-årene en omfattende regulering av finanssektoren, med begrenset konkurranse i banknæringen. Økt kredittrisiko som følge av utlånsvekst, en høykonjunktur, etterfulgt av et kraftig økonomisk tilbakeslag er andre likheter. De to krisene er derfor ofte analysert sammen.¹³⁵

Valg av metoder for å løse en bankkrise vil variere fra land til land, avhengig av flere forhold, som blant annet landets økonomiske og politiske situasjon, statens tradisjon for intervensjon, eiernes rolle og så videre. Stefan Ingves og Göran Lind skriver i en artikkel i

¹³⁴ «Nedskrivning av aksjekapitalen i Fokus Bank A/S og tegning av ny aksjekapital i banken ved en rettet emisjon mot statens banksikringfond», statsrådsak nr. 74, 20/12-1991. Svein Gjedrems materiale. 4.1.

Forretningsbanker og sparebanker. Bankkrisen. 1991-1992.

¹³⁵ Moe, Thorvald G. m.fl.: 124

Sveriges Riksbanks tidsskrift at valget av metoder for å løse den svenske bankkrisen i startfasen var ad hoc-basert ettersom det gjaldt å raskt løse akutt oppståtte situasjoner i det som ble oppfattet som enkeltstående tilfeller i noen få banker.¹³⁶ Det er en beskrivelse man kan bruke på starten av den norske bankkrisen, og som jeg har forsøkt å beskrive i oppgavens første kapittel. I likhet med i Norge så man også i Sverige behov for å utforme en modell som kunne håndtere en systemkrise. Krisehåndteringsverktøyet ble organisatorisk lagt til en separat enhet, utenfor både Finansdepartementet og sentralbanken. Allede på «ett tidlig stadium av bankkrisen blev det uppenbart att ett brett upplagt stöd til banksystemet inte kunde hanteras inom Finansdepartementet.»¹³⁷ Der fantes det ikke personer med de riktige kvalifikasjoner som krevdes for å analysere og forhandle med bankene. Heller ikke Riksbanken eller Finansinspektionen, som i Norge hadde sitt motstykke i Kredittilsynet, ble ansett som egnet. På dette punktet kan man si at den norske krisehåndteringen både skiller seg fra den svenske, og har likhetstrekk. Som jeg har beskrevet i dette kapittelet, ble mye av krisehåndteringen lagt til et nyopprettet organ – Statens banksikringfond. Men samtidig har det kommet klart frem i det jeg har skrevet at mye arbeid ble gjort internt i Finansdepartementet. Selv om det ofte var sikringsfondet som forhandlet direkte med bankene, skjedde det mye arbeid også hos Finansdepartementet. Særlig spørsmål av politisk og strukturell karakter ble, ikke bare bestemt, men også klekket ut der. Norges Banks oppgaver, som jeg kommer tilbake til i kapittel fem, var mer av analysemessig og operativ karakter. Det siste mest i begynnelsen av krisen.

De første årene av den svenske krisen ble den håndtert direkte av Finansdepartementet, men fra 1. mai 1993 ble Bankstödsnämnden etablert med sikte på å gjøre denne jobben. En vesentlig forskjell mellom den norske og den svenske måten å løse sine bankkriser på er *rekkefølgen*. Mens banksikringfondet i Norge ble opprettet *før* krisen rammet de største bankene, ble Bankstödsnämnden opprettet *etter*. I Sverige grep myndighetene direkte inn allerede høsten 1991, hvor de tegnet seg for 4,2 milliarder svenske kroner av en emisjon på 5,2 milliarder i Nordbanken. De økte med det sin eierandel fra 71 til 77 prosent. I starten av 1992 løste myndighetene ut gjenværende private eiere i Nordbanken, og splittet banken i to, hvor en ny statseid «søppelbank», Securum, tok over det meste av de tapsutsatte engasjementene.¹³⁸ I september 1992 erklærte Göta Bank seg konkurs og regjeringen erklærte at bankens

¹³⁶ Ingves, Stefan og Göran Lind, «Hanteringen av bankkrisen - sedd i efterhand» i *Penning- och valutapolitik* nr. 1 1996: 7

¹³⁷ Ingves og Lind 1996: 10

¹³⁸ Jeg kommer inn på dette med bad bank-løsninger og en sammenligning mellom Norge og Sverige på det området i kapittel 4.

forpliktelser ville bli dekket. Morselskapet ble slått konkurs og i desember 1992 tok staten over samtlige aksjer i Göta Bank.¹³⁹ Begge disse intervensjonene skjedde *før* svenskene hadde fått på plass alle bitene i sitt krisehåndteringsapparat. I Norge skjedde det *etterpå*. En annen forskjell er at de svenske aksjonærene ble *løst ut*. Selv om også de måtte ta tap, ble de ikke tvangsutløst som i Norge, hvor aksjonærene tilslutt endte med å måtte ta store kostnader. På tross av det var holdningen til svenske myndigheter også at aksjekapital var risikokapital.

Lik Banksikringsfondet i Norge, fikk den svenske utgaven, Bankstödsnämnden, en begrenset organisasjon, og det var løpende informasjonsutveksling med Riksbanken og Finansinspektionen. Også i Norge var det løpende kontakt mellom sikringsfondet og sentralbanken, og sikringsfondet hadde representanter både fra Kredittilsynet og Norges Bank. Ifølge Harald Bøhn, som var rådgiver i fondet i 1991 og 1992, gikk kommandolinjene til Finansdepartementet, men det måtte være samsvar mellom fondets handlinger og sentralbanksjefens politikk, eller for å bruke Bøhns ord: «Jeg var Norges Banks rådgiver og mine råd hang sammen med de rådene som Skånland ga».¹⁴⁰ Skånland selv var ofte tilstede deler av møtene når det var snakk om redningsoperasjoner, og hadde gjerne meninger, men kun som en rådgiver.

Det er flere vesentlige forskjeller mellom den norske og den svenske måten og håndtere krisen på, utover de jeg har nevnt ovenfor. Sentralt står blant annet den erklæringen den svenske regjeringen avga 24. september 1992, hvor staten garanterte for at bankene og visse andre kredittinstitusjoner skulle kunne møte sine løpende forpliktelser i rett tid. Den ble understreket av Riksdagen 18. desember samme år. Denne erklæringen kan sammenlignes med de som ble utstedt av norske myndigheter i september 1991, men svenskene gikk mye lengre. En bindende juridisk garanti ble ikke gitt av norske myndigheter, som var mer uklare. Et eksempel er Norges Banks pressemelding 14. oktober, hvor den gjorde det klart at banken ville sikre «tilstrekkelig likviditetstilførsel til Kreditkassen og det øvrige banksystem». Myndighetene kom med flere andre erklæringer, både før og etter denne, men heller ingen av dem ble ansett å ha noen juridisk bindende garanti overfor bankenes kreditorer. Formålet var å skape tillit, og mye taler ifølge Smith-kommisjonen «for at de bidro positivt i den ønskede retning».¹⁴¹ For å bruke Kjell Storviks ord: «Det ble aldri gitt noen generell garanti for bankenes forpliktelser, men den norske stat ville aldri la store norske banker gå ned. Det ble

¹³⁹ St.meld. nr. 39: 100.

¹⁴⁰ Samtale med Harald Bøhn, 25/11 2009

¹⁴¹ Smith-kommisjonen: 185

gitt en implisitt garanti.»¹⁴² Selv om erklæringen klarla og formidlet myndighetenes støtte til banknæringen, er det en stor forskjell på en formell garanti som du kan påberope deg i en retts sak og en mer generell formulering av mer policymessig karakter. Jeg kommer nærmere tilbake til garantier i kapittel fem.

Et vesentlig forhold å ha i bakhodet når man sammenligner den norske og den svenske løsningen er ikke forskjellene, men de prinsipielle likhetene. Omfattende og raskt intervensjon fra myndighetene og på tross av en juridisk bindende statlig garanti fra svenske myndighetene, så hadde de støtteerklæringene som norske myndigheter utstedte omtrent samme funksjon. Selv om de ikke beroliget utenlandske finansforetak i nevneverdig grad. Heller ikke «omtanken» for aksjonærene var veldig stor i Sverige. Gota Bank ble avviklet, med tap for aksjonærene som resultat, mens aksjonærene i Nordbanken ikke tapte alt, men også måtte ta sin del av regningen. Aksjekapital var risikokapital også i Sverige.

3.10 Oppsummering

Våren 1991 ble det klart at det sto virkelig dårlig til i både Fokus Bank og Kreditkassen, og Statens banksikringsfond måtte tre til raskere enn mange hadde trodd da fondet ble opprettet, inkludert de ansatte i fondet. Omfanget av problemene til forretningbankene våren 1991 kom overraskende på, og opprettelsen av fondet ble sett på som et føre var-tiltak.¹⁴³ Forsøk på å få inn penger fra private kapitalmiljøer mislykkes. Norske banker var ikke interessante investeringsobjekter i 1991. Dette var man klar over i departementet, som med rette mente det var utenkelig at bankene kunne skaffe seg kapital fra eksterne kilder uten en vesentlig nedskrivning av aksjekapitalen. Staten var den eneste kapitalkilden. Det ble gjort fremstøt fra DnB og Kreditkassen med å skaffe interesse fra et garantikonsortium med blant andre Storebrand, Statoil og Hydro, men de trakk seg da regnskapene viste betydelig dårligere tall enn det de hadde blitt forespeilet.

Hvorfor var ingen private investorer villige til å investere i norske banker i løpet av krisen? Trolig ble risikoen alt for høy. Etter hvert som regnskapene ble gjennomgått, dukket det opp nye, skjulte bomber som detonerte og banet veien for statlig kapital. Samtidig var tilliten til norske banker på et bunnivå på dette tidspunktet. Interessen var reell, men til slutt var det bare staten som hadde mulighet til å gå inn. Det gjorde de bare med krav om kraftige

¹⁴² Samtale med Kjell Storvik, 8. mars 2011.

¹⁴³ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

kostnadskutt. Hensikten var å sikre en raskest mulig tilbakebetaling til staten av midlene som ble stilt til disposisjon. Det var viktig å sikre at det ble gjennomført tiltak for å bedre inntjening og soliditet: Departementet så det «som sentralt at det stilles krav til gjennomføring av tiltak for å styrke driftsøkonomien.»¹⁴⁴ Bankene måtte snarest mulig begynte å tjene penger, så myndighetene fikk tilbake milliardene de hadde lagt ut i støtte. Flere løsningsforslag som det ikke ble noe av, var på bordet til Sigbjørn Johnsen. De fleste av dem, som forslaget om å fusjonere Fokus og Postsparebanken, ble avvist. Heller ikke en strategisk allianse mellom Fokus og Forenede AS ble det noe av. Det viktige for departementet var å skape levedyktige banker, som kunne bidra til at enkeltinstitusjoner som ikke var sterke nok til å stå på egne ben kunne overleve.

Et problem for bankene var også at støtteerklæringene fra myndighetene ikke var tilstrekkelig til å underbygge tilliten til norske banker i det internasjonale finansmiljøet. Ingen ville låne penger til norske banker, og det var behov for mer omfattende tiltak. Det kom blant annet frem i et brev fra Borger A. Lenth til departementet, hvor han beskrev situasjonen for banken i kapitalmarkedet. Diskusjonen sommeren 1991 om staten skulle gå med i kapitalutvidelsene til DnB og Kreditkassen er også interessant, blant annet på grunn av argumentene Gjedrem satte opp mot dette. Han mente en barriere ville bli brutt hvis staten skulle gå direkte inn med egenkapital og at opplegget brøt med den strategi som tidligere var valgt for håndtering av banker i krise. Regjeringens adgang til å nulle aksjer i banker som mottok støtte gjennom endringen av banksikringsloven 29. november, brøt nettopp denne barrieren. Trolig var tiltaket det som i størst grad bidro til at de tre største forretningbankene, som truet stabiliteten til det norske banksystemet, faktisk ble reddet.

Den etterfølgende debatten i Stortinget fulgte de klassiske skillelinjene, hvor høyresiden mente man tok for lite hensyn til aksjonærene, og at man endret spillereglene underveis når man lot staten få fullmakt til å skrive ned aksjekapitalen til null. Det interessante med den politiske debatten er den relative enigheten om behovet for statlig handling. Det var diskusjon om detaljene, men når det kom til de store trekkene, var det konsensus. Flere på høyresiden hevdet at det hadde vært mulig å komme igjennom bankkrisen basert på en statlig garanti overfor kreditorerne, men de mente samtidig at statlig kapital og nedskrivning av den private aksjekapital, dog ikke til null, var nødvendig. Prinsippet som ble fulgt var at de eksisterende aksjonærene måtte ta sin del av kostnadene før staten gikk inn og reddet stumpene. Offentlig

¹⁴⁴ St.meld. nr. 39 (1993-94): 20

administrasjon, som høyresiden ønsket, var ikke et hensiktsmessig virkemiddel. Det var ikke opplagt at staten skulle bli eiere i de største forretningbankene. Det skjedde fordi markedet ikke maktet å løse problemene. Når myndighetene først ble nødt til å ty til eierskap, laget man seg et system som skilte eierrollen fra regulatorrollen, ved hjelp av Statens banksikringfond og Statens bankinvesteringsfond.

Kapittel 4: «De store regningers år»

I A-magasinet ble 1991 omtalt som «de store regningers år etter kredittfesten». Staten kvitterte ut et tosifret antall milliarder av egen lomme for å berge bankene etter de enorme tapene. Eller som Aftenposten skrev i et forsøk på å forklare: «Bankenes svimlende utlånstap er også en gigantisk regning etter saneringen i norsk økonomi. De siste fem årene har bankene tapt 65-70 milliarder kroner, på utlån, verdipapirer og eiendommer.»¹⁴⁵ Jeg har vist hvordan Statens banksikringfond opprinnelig fikk i oppgave å yte støttelån på særlige vilkår til sikringsfondene, ikke direkte til banker, eller intervenere i næringen ved hjelp av statlig eierskap. Men de støttelån som banksikringfondet innvilget under den første fasen, ga høy gjeldsbelastning i Forretningbankenes sikringsfond. I forrige kapittel så vi hvordan forventet tapsutvikling i flere av de store bankene viste seg å være av større omfang enn ventet, og at det var behov for å utvide myndighetenes virkemidler.

Nye tap ble gravd frem fra regnskapene også i 1992 og tvang frem behov for nye kapitalinnskudd og en ny redningsaksjon. To av de tre store forretningsbankene hadde blitt offer for Finansdepartementets nye «våpen»: nulling av aksjene. I dette kapitlet ser jeg på situasjonen i 1992 og redningsaksjonen i DnB mot slutten av året. Hva var forskjellen mellom den og intervensjonen staten gjorde i Kreditkassen og Fokus året før? Hvilke andre løsninger så man på for å bedre situasjonen i banknæringen? Det er et par vesentlige forskjeller mellom 1991 og 1992, blant annet at verktøyene var klare da staten gikk inn i DnB. Det gjorde kanskje den kompliserte redningsaksjonen enklere, og noe mindre omdiskutert enn de to foregående – i Fokus og Kreditkassen.

Kapitlet starter med å beskrive situasjonen for bankene ved inngangen til året, før jeg ser videre på de ulike andre løsningsmodellene som ble diskutert i løpet av året, arbeidet med en såkalt «bad bank»-løsning. Jeg vil også komme inn på diskusjonene rundt en fremtidig bankstruktur, som regjeringen begynte med i 1992/93, og avslutter kapitlet med de begynnende tegnene til bedring i systemkrisen.

¹⁴⁵ Aftenposten, 28.12.1991

4.1 Fortsatt underskudd, men på bedringens vei

At krisen ikke var over var man godt klar over. Notater nevnt tidligere om egenkapitalbehovet for 1991 og 1992 hadde fortalt sin tydelige tale om hvor mye penger myndighetene trodde var nødvendig for å berge bankene. Innspill kom også fra næringen, om enn en god del mer positive. En anonymisert innsamling av budsjettall for 1992 for Bankforeningens medlemmer viste et underskudd etter av- og nedskrivninger for 1991 på hele 14,9 milliarder kroner. Det var over ti milliarder dårligere enn forretningbankenes samlede underskudd året før. For 1992 viste budsjettallene et underskudd på 1,4 milliarder kroner. Altså antok bankene at resultatet ville bedre seg med 13,5 milliarder kroner på ett år. Dette var vesentlig mer positivt enn de tallene som verserte hos myndighetene, noe som var gjennomgående for banknæringens forventninger i forbindelse med krisen. I et notat som verserte i departementet om egenkapitalbehovet het det at «[d]et må være grunn til å anta at tapene i 1992 blir betydelige. En har funnet det riktig å operere med tre scenarier.»¹⁴⁶ De tre scenariene besto av et «best case» som tilsa et nullresultat etter tap, et mellomalternativ som tilsa et negativt driftsresultat på rundt 9,5 milliarder og et «worst case» som anslo et negativt driftsresultat på hele 14,4 milliarder kroner. På tampen av 1991 hadde tilførselen av penger til Kreditkassen og Fokus, mer eller mindre tømt Statens banksikringsfond for penger. Sikringsfondet ønsket tilstrekkelige midler til å håndtere behov som kunne oppstå i 1992, og indikerte en tilførsel på mellom fem og syv milliarder kroner, etter at «desemberaksjonen» hadde funnet sted.¹⁴⁷ Det ville gi en nødvendig styrke til å møte behov for tilførsel til de store bankene slik at de tilfredsstilte kravet om åtte prosent kapitaldekning også ved utgangen av 1992. Fortsatt hadde var det høye mislighold på utlån, en uoversiktlig tapsutvikling og behov for å sette i gang strategiske tiltak for å øke lønnsomheten og redusere kostnadene.¹⁴⁸ Det var konklusjonen i en rapport skrevet for Statens banksikringsfond av Harald Moen, økonom med bakgrunn fra DnC og Forretningbankes sikringsfond, men de kunne uten tvil generaliseres for de to andre bankene, DnB og Fokus. Kreditkassens regnskap for 1991 viste det største underskudd som noen bank hadde hatt, med et negativt årsresultat etter skatt på hele 9170 millioner kroner, mot et underskudd på 1850 millioner året før.

¹⁴⁶ «En vurdering av egenkapitalbehovet for 1991/92 for en gruppe banker som trenger eller kan komme til å trenge ekstern kapitaltilførsel», 16.10.1991. Annet om forretningsbanker, banker i krise, saksnr.. 91-8021.

¹⁴⁷ «Statens Banksikringsfond/Kapitalbehov i 1991 og 1992, under ulike forutsetninger om oppkapitalisering i krisebanker», Notat til Finansdepartementet, 1.12.91. Svein Gjedrems materiale, Forretningsbanker og sparebanker, bankkrise, 1991/1992

¹⁴⁸ Rapport om Kreditkassen av Harald Moen til Statens Banksikringfond, 11.02.92. Saksnr. 92/2833.

Svein Gjedrem spekulerte i et notat til finansministeren om det var mulig for Kreditkassen og DnB å reise privat kapital, eller få tilførsel fra bankinvesteringsfondet, noe som også krevde deltagelse fra private investorer. Det ville avlaste presset på banksikringsfondet, og sann sett være billigere for staten. Samtidig åpnet han for at kapitalbehovet også kunne bli større enn det sikringsfondet hadde antydnet. Et vanskelig spørsmål var når en ny proposisjon, med nye bevilgninger, skulle komme. Ulike hensyn måtte veies mot hverandre. Statens banksikringsfond var så godt som tomt og det var «i seg selv ikke betryggende».¹⁴⁹ Hvis departementet ventet til årsregnskap og resultatene for første kvartal 1992 forelå, kunne det igjen bli «behandling under stor dramatik», samtidig som å utsette forslagene om en eventuell styrking av sikringsfondet til revidert nasjonalbudsjett 1992 ville kunne sette det i en noe bredere sammenheng. I en påtegning på notatet kommenterer en tilsynelatende noe oppgitt finansminister at utgangspunktet var at «SBSF ikke skulle være noe sugerør – vi kan ikke bare automatisk fylle etter [...] En må jo forvente at de snart kan drives mer ordinært». Men Sigbjørn Johnsens hjertesukk til tross, for bankene var det fortsatt over ett år igjen med aktiv statlig støttepolitikk før de begynte å se sorte tall i regnskapene.

4.2 Prisendring under tvang

Bankene tapte blant annet milliardbeløp på for lav prising av sine tjenester. I et intervju med Arbeiderbladet gjentok derfor Tormod Hermansen, kravet om at bankene la om sin gebyrpolitikk.¹⁵⁰ Pengestøtten fra banksikringsfondet hadde blitt ledsaget med et krav om økt inntjening og lavere kostnadsnivå. For at bankene skulle kunne vise tilfredsstillende lønnsomhet var det nødvendig at rentenettoen, inklusive gebyrer måtte bli betydelig høyere enn det som var vanlig tidligere. Dette var ikke god melodi i alles ører. Fagbevegelsen rykket raskt ut og advarte mot lønnskonto-gebyr. «LO godtar aldri at lønnstakere må betale gebyr for å heve lønna i bankene. Dersom bankene krever gebyr på slike tjenester, er det næringslivet som må betale,» sa LO-sekretær Jan Balstad.¹⁵¹ Hermansen på sin side gjorde det samtidig klart at regningen for bankkrisen uansett måtte betales, om det var over skatteseddelen eller via bankenes priser. Fokus Bank varslet at banken ville følge Hermansens oppfordring om å øke

¹⁴⁹ «Situasjonen i statens banksikringfond», notat fra ØA til statsråden via finansråden, 11.12.91. Svein Gjedrem's materiale, Forretningsbanker og sparebanker, bankkrise, 1991/1992

¹⁵⁰ NTB, 04.01.1992

¹⁵¹ NTB, 06.01.1992

rentesatser og gebyrer. Bankene danset etter Hermansens pipe, eller la skylden på kostnadsøkningen over på sikringsfondet, for å si det på en annen måte: «Vi har fått beskjed fra Statens Banksikringsfond om at inntjeningen i banken må bli bedre,» sa direktør Bjarne Borgersen i Fokus Bank til Aftenposten.¹⁵² Det var det ikke mulig å komme utenom andre tøffe tiltak, som ville ramme både ansatte i bankene og publikum. Det betydde færre ansatte, færre filialer, høyere rentemargin og en mer kostnadsriktig prising av banktjenestene.

Kostnadskutt og innstramminger hadde allerede begynt. I DnB gikk ansatte og ventet på om akkurat de var blant de som kom til å bli rammet av sparekniven. På nyåret 1992 besluttet konsernledelsen seg for å kvitte seg med oppunder 500 årsverk. Tapene i 4. kvartal 1991 hadde vist seg å være større enn det ledelsen hadde håpet på. Mer måtte dermed gjøres for å nå målene som Hermansen hadde satt for bankene. «De fleste tenker at dette kan ikke skje meg. Men alle vet jo at arbeidsledighet kan være en realitet for svært mange av oss om kort tid», sa kundeveilederne Randi Sivertsen og Irene Skauge til Bergens Tidende. DnB hadde allerede siden fusjonen mellom DnC og Bergen Bank redusert bemanningen med 1800 årsverk.¹⁵³ I Fokus Bank risikerte hver fjerde ansatte å få brev i posten om at de var overflødige. Det tok på for folk. Hele banknæringen hadde blitt kraftig barbert, etter at grunnen begynte å skjelve under bena på bankene i 1987. 6000 ansatte hadde forsvunnet fra norske banker, og Norske Bankfunksjonærers Forbund fryktet at minst 1500 nye bankjobber skulle forsvinne i 1992. Jobbene var med andre ord fortsatt ikke trygge.¹⁵⁴

Tormod Hermansen trodde på en bedring i bankenes resultater i 1992, men poengterte at historien hadde lært myndighetene å «vente å se før vi presenterer konkrete prognoser».¹⁵⁵ Mange hadde tatt til orde for en omstrukturering av det norske bankvesenet, men nå sa Hermansen nei til en ny bankstruktur. På 1980-tallet hadde den offentlige politikken overfor banknæringen hatt liten påvirkningskraft, og forsøkene på å stoppe kredittveksten hadde mislykkes. Ifølge Sverre Knutsen fikk «politikernes ambisjoner om å styre strukturutviklingen i stadig voksende grad karakter av fruktesløst strev».¹⁵⁶ Nå var situasjonen en annen og bak Finansdepartementets grå murer ble det gjort nye forsøk på å styre strukturen i næringen. Jeg vil påstå at denne gangen var forsøkene mer vellykket. Årsaken til det er åpenbar, nå var staten den dominerende eieren i banksektoren. Knutsen skriver at tidligere hadde politikernes

¹⁵² Aftenposten, 05.03.1992

¹⁵³ Bergens Tidende, 27.01.1992

¹⁵⁴ Bergens Tidende, 22.02.1992

¹⁵⁵ Aftenposten, 06.03.1992

¹⁵⁶ Knutsen, 2007: 568.

målsetning vært klar: å forhindre at de tre største bankene ble for sterke, og bidra til oppbygging av sterke distriktsbanker. Blant annet ville fusjonssøknader hvor noen av de store bankene var part bli behandlet etter en restriktiv praksis.¹⁵⁷ I en rekke notater i departementet ble det nå påpekt behovet for å beholde tre sterke forretningbanker. Riktignok med ulikt fokus, både næringsmessig og regionalt. Den norske Bank, Kreditkassen og Fokus Bank burde bestå som selvstendige banker, mente Hermansen.

I et brev om kapital situasjonen i sikringsfondet, som Finansdepartementet fikk i hende i mars 1992, skrev Hermansen at Statens Banksikringsfondet hadde «kommet til at en på det nåværende tidspunkt ikke bør aktualisere spørsmålet om mer omfattende strukturelle tiltak som fusjoner e.l. for støttebankene. Det er fondets vurdering at en bør avvente gjennomføringen og resultatene av de omfattende tiltak banken nå er i gang med, før disse spørsmål kan tas opp til vurdering.»¹⁵⁸ Banksikringsfondet mente det kunne medvirke til at kapitaldekningen i DnB og Kreditkassen kom opp på det nivå som var ønskelig for at de kunne arbeide i internasjonale finansmarkeder på en «hensiktsmessig måte» – nemlig 8 prosent. Når det gjaldt Fokus Bank og de sparebankene som hadde søkt om støtte, mente sikringsfondet at det ikke var nødvendig å kapitalisere disse til 8 prosent. De bankene kunne tillates en midlertidig underoppfylling av kapitaldekningskravet. Banksikringfondet hadde tett kontakt med de kriserammede bankene, og skisserte i brevet kapitalbehovet for 1992. For sparebankene var det kun behov for rundt 400 millioner kroner i tilskudd til Sparebankenes sikringsfond, anslo Hermansen. Banksikringfondet hadde fått tre søknader på bordet fra Sparebankenes sikringsfond 28. februar, som blant annet inkluderte en rammebevilgning på 200 millioner kroner for støtte til mindre og mellomstore sparebanker. I tillegg hadde Sparebanken Rogaland og Sparebanken Midt-Norge behov for penger.

4.3 Annerledes redningsaksjon

For to av de kriserammede forretningsbankene, Kreditkassen og Fokus, ble den akutte krisen løst ved at aksjene ble nullet og staten gikk inn og overtok aksjene ved kongelig resolusjon av 20. desember 1991. Også for DnB var situasjonen alvorlig høsten 1991, men her gikk ikke staten inn på samme tid og fremgangsmåten var en annen da banksikringsfondet grep inn året

¹⁵⁷ Knutsen, 2007: 573.

¹⁵⁸ «Kapital situasjonen i Statens Banksikringfond», brev fra Tormod Hermansen til Finansdepartementet. Svein Gjedrem's materiale, 1. kvartal 1992. Saksnr. 92/1074-2.

etter. Blant annet var behandlingen av aksjonærene annerledes i DnB enn i Kreditkassen og Fokus Bank. Et viktig forhold er at de private aksjonærene i DnB nøt godt av ordningen med skattefradrag som fulgte av skattereformen i 1992. Smith-kommisjonen påpeker at nullingen av DnB var langt mer komplisert enn i de to andre forretningsbankene: Mens Kreditkassen og Fokus Bank under krisen kun fikk tilført preferansekapital, ble DnB også tilført ny aksjekapital.¹⁵⁹ Jeg skal se litt nærmere på prosessen rundt DnB på de neste sidene.

DnB oppsto som et resultat av fusjonen mellom DnC og Bergen Bank 1. januar 1990. I 1991 sørget tap på totalt 5,6 milliarder kroner til at banken måtte bokføre et underskudd på 4,7 milliarder. I likhet med de andre bankene ville også DnB ha problemer med å oppfylle det nye internasjonale kapitaldekningskravet på 8 prosent som skulle tre i kraft fra 1. januar 1993. For å klare dette måtte banken skaffe til veie 2,5 milliarder kroner i ny kjernekapital.¹⁶⁰ I et knusktørt kapitalmarked var det vanskelig, noe et brev fra Finn A. Hvistendahl til Sigbjørn Johnsen beskrev godt: «Med mindre en vesentlig bedring i bankens rammebetingelser kan gjennomføres i løpet av kort tid, vil det være realistisk å regne med at bankens kapitalutvidelse nå ikke vil kunne gjennomføres.»¹⁶¹ Banken måtte søke Forretningsbankenes sikringsfond om 939 millioner kroner i preferansekapital. På tross av det gikk ikke kapitaldekningen opp, og i stedet for å klare å oppfylle overgangskravet på 5,6 prosent som var satt, var kapitaldekningen i banken 4,8 prosent i tredje tertial 1991. Nå måtte Statens banksikringsfond trå hjelpende til, og 31. oktober 1991 ble det bevilget 770 millioner kroner, samtidig som Forretningsbankenes Sikringsfond selv bidro med 480 millioner. Men avtalen skulle ikke komme DnB tilgode. Situasjonen ble raskt verre, og den avtalte preferansekapital ble ikke utbetalt. Da kapitalstusjonen virkelig begynte å bli anstrengt i november 1991 søkte DnB om tilførsel av 3,2 milliarder kroner i preferansekapital. Uten ekstra kapital ville kapitaldekningen ligge på farlig lave 2,1 prosent. Kapitalen skulle først utbetales etter bankens ordinære generalforsamling i mars/april 1992, men banken fikk tillatelse til å regne med kapitalen i kapitaldekningsgrunnlaget for 1991.¹⁶²

Det var situasjonen da 1991 ble til 1992. DnB levde på statens nåde, men hadde fortsatt ikke blitt statlig. Problemet var at situasjonen var uoversiktlig. Hvistendahl ga i en samtale med Svein Gjedrem i januar 1992 uttrykk for at det var stor usikkerhet om tapsutviklingen. I

¹⁵⁹ Smith-kommisjonen: 18

¹⁶⁰ Smith-kommisjonen: 267

¹⁶¹ Brev fra Finn A. Hvistendahl til Finansdepartementet v/finansminister Sigbjørn Johnsen, 2. oktober 1991. Svein Gjedrems materiale. Bankstruktur, forretningsbanker og sparebanker, bankkrise.

¹⁶² Smith-kommisjonen: 268

tillegg til tapene, nevnt ovenfor, på 5,6 milliarder kroner i 1991 utgjorde misligholdte, ikke avskrevne lån 10 milliarder kroner av en lånemasse på 140 milliarder og store konsernkunder, som Selmer Sande, var i ferd med å komme i vansker.¹⁶³ I en avtale mellom DnB og banksikringfondet var det et vilkår at banken skulle sikte mot balanse i driften i 1992, på tross av at det vedtatte budsjettet for 1992 viste et underskudd på omtrent 1,1 milliarder. I et brev til Finansdepartementet om kapitalsituasjonen i banksikringsfondet skrev Hermansen at det skulle ha drøftinger med banken om budsjettet og blant annet om mulighetene for ytterligere kostnadsreduksjoner og inntektsforbedringer. Fondet mente det var realistisk i mars 1992 å anta at banken hadde et behov for tilførsel på inntil 500 millioner kroner i ansvarlig kapital for å nå kravet om åtte prosent kapitaldekning ved utgangen av året. «Normalt burde dette kapitalbehovet blitt dekket ved emisjoner i kapitalmarkedet, eventuelt med deltakelse av Statens Bankinvesteringfond. I den foreliggende situasjon synes det imidlertid ikke forsvarlig å basere seg på det», skrev Hermansen.¹⁶⁴ Fremdeles var det med andre ord vanskelig å skaffe penger fra andre kilder enn staten for bankene, slik situasjonen var gjennom hele krisen.

Myndighetene fulgte situasjonen i DnB tett utover våren og høsten 1992. 30. april opplyste bankens ledelse overfor Statens banksikringfond at budsjettet tilsa at kapitaldekningen ved årets utgang ville være på 7,4 %.¹⁶⁵ En slik kapitaldekning tilsa et kapitalbehov på 1,1 milliarder kroner, som kunne dekkes ved opptak av ansvarlig lånekapital. Problemet var at det var vanskelig å få noen til å stille med et slikt lån. Bankens resultat for første kvartal viste et underskudd på 600 millioner kroner, noe som var svakere enn budsjettet. Dette reiste spørsmålet om banken kom i den situasjon som forretningsbankloven § 32, 6. ledd regulerte. Nemlig at staten kunne gå inn og ensidig nulle aksjene, slik den hadde gjort med Kreditkassen og Fokus. «Finansdepartementet opplyste imidlertid at banken kunne medregne den garanterte kapital fra Statens bankinvesteringfond på 1675 mill. kr. som kjernekapital. Dette førte til at banken ikke kom under den nevnte bestemmelsen.»¹⁶⁶ Det er en av de vesentlige forskjellene mellom håndteringen av krisen i DnB og de to andre bankene. DnBs ledelse hadde allerede i november 1991 møtt representanter fra styret i banksikringsfondet, Kredittilsynet, bankinvesteringfondet og Forretningsbankenes sikringsfond, hvor en fusjon med Realkreditt

¹⁶³ Notat fra Svein Gjedrem til Statsråden, Svein Øygarden og Arne Øien, 21.1.1992. Svein Gjedrems materiale, 1. kvartal 1992.

¹⁶⁴ «Kapitalsituasjonen i Statens Banksikringfond», brev fra Tormod Hermansen til Finansdepartementet. Svein Gjedrems materiale, 1. kvartal 1992. Saksnr. 92/1074-2.

¹⁶⁵ Smith-kommisjonen: 275

¹⁶⁶ Smith-kommisjonen: 275

ble diskutert. Kredittforetaket som tidligere samme år hadde vært i samtaler med Kreditkassen, som det ikke ble noe av. Høsten 1991 ble situasjonen i Realkreditt forverret. Etter forståelse med, og ifølge Smith-kommisjonen trolig på initiativ fra Finansdepartementet, ble det innledet samtaler mellom DnB og Realkreditt. Dette bekrefter det som Lie og Venneslan skriver i sin bok, nemlig at storbanken etter Tormod Hermansens ord i ettertid «ble pådyttet Realkreditt på en litt ubehagelig måte».¹⁶⁷ Den «pådyttingen» ble i ettertid, blant annet av Smith-kommisjonen, fremholdt som *en* av årsakene til at DnB kom i så dype vansker, men «de utlånstapene som lå i Realkreditt-porteføljen er ikke tilstrekkelig store til i seg selv å forklare nedskrivningen av den ordinære aksjekapitalen i banken til null.»¹⁶⁸

Den 1. desember 1991 vedtok Statens Banksikringsfond å tilføre preferansekapital direkte til DnB, ikke som lån til Forretningsbankenes sikringsfond, fordi det ikke ble «ansett som økonomisk forsvarlig for FS å ta opp lån i denne størrelsen.»¹⁶⁹ 2. desember, samme dag som Kreditkassen sendte søknad om 5,1 milliarder kroner i ny egenkapital, inngikk banksikringsfondet og DnB avtalen om tilførsel av ny preferansekapital på 3,25 milliarder kroner. Avtalen forutsatte også at banken kjøpte Realkreditt og at de store aksjonærene i Realkreditt og bankinvesteringsfondet garanterte for henholdsvis 700 og 1675 mill. kr. ved en emisjon av preferanseaksjer. Den avtalte emisjonen ble gjennomført i mai/juni 1992 og banksikringfondet tegnet aksjer for 1,6 milliarder kroner og ble bankens største aksjonær med 55,6 prosent av den samlede aksjekapitalen. Men sagaen om statens overtagelse av DnB var ikke over. Mer om det senere

4.4 Sjøpelbank eller ikke?

Høsten 1992 høst fikk Finansdepartementet et «strukturnotat» til Statens banksikringfond ført i hånden av to DnB-direktører, som tok for seg hovedutfordringer for Den norske Bank. Formålet med notatet var blant annet å tilfredsstille kravet fra banksikringfondet fra mai det året om å vurdere alternative strategier i lys av bankens resultatutvikling. Et høyt nivå på misligholdte engasjementer og et svakt eiendomsmarked ville gjøre det vanskelig å avhende deler av bankens «lavt forrentede næringsseidommer», som konsernsjef Finn A. Hvistendahl skrev i et brev til Tormod Hermansen. «Konklusjonen – se fra s. 36 er nokså overraskende»,

¹⁶⁷ Lie og Venneslan 2010: 467

¹⁶⁸ Smith-kommisjonen, s. 18

¹⁶⁹ Smith-kommisjonen, s. 275

skrev Svein Gjedrem i et kort håndskrevet notat som ble vedlagt strukturnotat.¹⁷⁰ Den «nokså overraskende» konklusjonen var blant annet at DnB mente det kunne ligge fordeler i å redusere bankenes filialnett, men de syntes likevel at det måtte kraftigere virkemidler til for å få vesentlige resultater. Blant annet å redusere antall større forretningsbanker fra tre til to. Altså stikk i strid med Hermansens ønske for bankstrukturen. Dette ville muliggjøre en vesentlig kostnadsreduksjon samtidig som de gjenværende bankers ekstraordinære kostnader med misligholdsporteføljen kunne reduseres ved et «hensiktsmessig valg av gjennomføringsprosess».¹⁷¹

I notatet ble det pekt på at bankens utfordringer ikke enkelt kunne bli løst ved å samarbeide eller fusjonere med én annen forretningsbank. Den eneste strukturenløsningen som kunne løse vesentlige behov for forretningsbankene, var en omstrukturering der det ut fra den tidens tre enheter med basis i DnB og Fokus ble skapt to nye. Kreditkassen var det med andre ord ikke plass til i DnB-ledelsens tankespinn. De så for seg at Fokus skulle tilføres en serie filialer i strøk hvor banken allerede var sterkt representert – i Midt-Norge, Vest-Norge og Nord-Norge. Resten av Kreditkassens virksomhet kunne slås sammen med DnB med unntak av «enkelte aktiva av spesielt usikker verdi». Hva som skulle skje med disse aktivaene, ble ikke drøftet inngående i notatet, men det er sannsynlig at DnB her så for seg en såkalt «bad bank»-løsning. Forfatterne bak notatet mente at for å gi de nye bankene et realistisk grunnlag til å «møte markedssituasjonen» måtte overføringen av aktiva skje på en måte som medførte en betydelig gjennomsnittlig bedring av porteføljekvaliteten i de gjenværende bankene. Det ville, mente de, redusere belastningen av fundingkostnad for mislighold og tillate bankene å bli konkurransedyktige på utlånsrentene.

En statlig «bad bank» betyr at sterkt tapsutsatte lån løftes ut av bankenes balanse og over i et eget foretak som staten har ansvar for. Dette skjer ved at staten kjøper tapsutsatte lån av bankene for en pris det blir enighet om. I slike tilfeller kan det være en fare for at kjøperen (staten) betaler for mye på grunn av usikkerhet rundt prisingen. Dette vil «innebære en gave fra staten til banken og dens eiere».¹⁷² En slik «bad bank» er et relativt vanlig verktøy for kriseløsning, og ble blant annet brukt i Sverige, hvor den svenske staten etablerte Securum og Retriva. I Danmark ble håndteringen av krisene i Varde Bank og i Baltica-konsernet håndtert

¹⁷⁰ Notat til statsråden via Øien, fra Svein Gjedrem, vedlagt brev fra DnB til Statens banksikringfond av 31. august 1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker, bankkrise, 1991/92.

¹⁷¹ Hovedutfordringer Den norske Bank. Notat fra DnB. Svein Gjedrems materiale. 4.1 Forretnings- og sparebanker, bankkrise. 1991/92.

¹⁷² Utsagnet er hentet fra «Spørsmål og svar – Statens finansfond» på www.regjeringen.no/fin

ved hjelp av en «bad bank». Jeg skal se nærmere på den svenske modellen i de følgende avsnittene.

Høsten 1991 viste det seg at både Nordbanken og Första Sparbanken behøvde frisk kapital for å klare kapitaldekningskravet. Problemene fortsatte våren 1992, da også Gota Bank trengte ny kapital. To såkalte bad banks ble stiftet da svensk banknæring sto for fall i 1992/1993. Securum ble startet for å avvikle dårlige engasjement i den halvstatlige Nordbanken. Mange av disse engasjementene var i eiendomsselskap. Retriva ble startet for å gjøre tilsvarende i Gota Bank, men tilslutt fusjonert inn i Securum. Securum fikk en aksjekapital på 24 milliarder kroner fra staten, og kreditter på ytterligere 27 milliarder kroner. Med dette skulle man omstrukturere 3000 engasjementer i 1274 selskaper og på denne måten avvikle krisen. Det uvanlige aspektet ved Securum var den store graden av uavhengighet som ble gitt til selskapet kombinert med de ganske brede forutsetningene som var formulert for det. Eierne, som var den svenske staten, annonserte at oppryddingen skulle få lov til å ta tid, og skje på «best mulig måte for skattebetalerne».¹⁷³ Ellers ble Securums styre og administrasjon gitt en stor grad av frihet til å utforme selskapets policy. Også banker som ikke utnyttet den offentlige bankstøtten, hadde egne organisasjoner som håndterte råtne lån, som Diligentia i SEB og Närkebro i Handelsbanken.

En slik bank for dårlige engasjementer kan gjennomføres på tre måter; ved regnskapsmessig og organisatorisk utskillelse av de råtne lånene, ved at staten overtar engasjementer direkte, eller ved at engasjementer selges samlet i det private marked. Bad bank-løsningen ble også diskutert i Norge. I et brev som Statens banksikringfond sendte til Finansdepartementet ble en «utskilling av deler av bankenes eiendomsmasse i et eget selskap eid av SBF» diskutert.¹⁷⁴ For de tre forretningbankens del utgjorde overtatte eiendommer og tapsutsatte engasjementer med pant i eiendom vel 19 milliarder kroner ved utgangen av 3. kvartal 1992. Bankenes kapitalbehov ville reduseres dersom deler av disse kunne løftes ut av balansen og over i et eget selskap eid av Statens banksikringfond, og bankene ville bli avlastet for kostnadene ved oppfølging av eiendomsengasjementene. Tanken var at selskapet skulle ta mye av risikoen, både når det gjaldt opp- og nedside. Men det var et problem, mente banksikringfondet, at staten ble sittende med et kapitalansvar som kunne medføre betydelige

¹⁷³ Bergström, Clas, m.fl. *Securum and the Way out of the Swedish Banking Crisis*. Oversatt engelsk sammendrag av rapport for Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS, 2003, s. 1.

¹⁷⁴ «Problemstillinger knyttet til optimalisering og strukturtilpasning på forretningbankområdet», utkast til notat fra Statens banksikringfond til Finansdepartementet, 9. november 1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker. Bankkrise. 1992/93.

fremtidige utbetalinger. På dette tidspunktet, høsten 1992, jobbet banksikringfondet fortsatt med å utrede spørsmålet videre, men det var stor usikkerhet rundt om det var fornuftig, også internt i sikringsfondet, hvor Jarle Bergo uttrykte skepsis:

«Det var ulike syn på om det var en god løsning. For eget vedkommende var det ikke det, og det ble delt av flere. Tanken var at det var de som hadde gitt disse dårlige lånene og senere fulgt dem opp, som kjente dem best og best kunne gjøre noe med engasjementene.»¹⁷⁵

Bergo trakk i en samtale i mars 2011 frem utfordringen med hensyn til asymmetrisk informasjon i forhold til verdien av disse engasjementene. Det ville bli vanskelig å sette verdien på de dårlige lånene og håpe at man skulle treffe. Men det var et annet forhold som også hadde betydning for valget Finansdepartementet tok, og som ikke berøres i Smith-kommisjonens utredning: Når man eide alt sammen likevel var det liten vits i å skulle fisjonere ut de dårlige lånene. Det kunne vært aktuelt hvis en raskt ønsket å re-privatisere den gode delen av bankene, men da ville en igjen møte problemene med prising, og risikere at staten kom dårligere ut. I bankkriselitteraturen er dette et tema som ikke berøres i stor grad. I Norges Banks bok om krisen, «The Norwegian Banking Crisis», nevnes bad bank kun noen få ganger, og ikke i det hele tatt i Sverre Knutsens doktorgradsavhandling, «Staten og kapitalen», noe jeg mener er en svakhet med disses gjennomgang av bankkrisen. Selv om bad bank ikke ble en del av løsningen, var det et reellt alternativ som ble mye diskutert i samtiden. Einar Lie og Christian Venneslan skriver i *Over evne* at Finansdepartement ønsket at bankene skulle lære av sine feil, og «da kunne man ikke laste problemengasjementene ut.»¹⁷⁶ Men at en slik løsning aldri var aktuell, slik de skriver, stemmer ikke helt. Det ble «seriøst vurdert å opprette et eiendomsselskap, men Finansdepartementet kom etter hvert til at det ikke var en god idé,» understreker Jarle Bergo.¹⁷⁷

Til syvende og sist ble det i Finansdepartement vurdert dithen at en overføring av eiendommer fra bankene til et eget selskap som staten eide og tok det finansielle ansvaret for, ville påføre staten en enda større risiko for tap. Den risikoen ønsket ikke departementet å ta.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Samtale med Jarle Bergo, 17. mars 2011

¹⁷⁶ Lie og Venneslan 2010: 460.

¹⁷⁷ Samtale med Jarle Bergo, 17. mars 2011

¹⁷⁸ Notat til regjeringskonferanse, fra finansministeren til regjeringens medlemmer, 16.11.92. Fra mappe ØA-

Den begrunnelsen som i ettertid ble gitt i Sverige for å skille ut slike avviklingsenheter fra den øvrige virksomheten var blant annet at dårlige kreditter krever håndtering av andre folk med annen kompetanse enn den som fantes tilgjengelig i bankene. Håndteringen er annerledes enn for normale kreditter: «Det är därför rationelt att låta den löpande verksamheten och hanteringen av de dårliga lånen skötas organisatorisk separrerande från varandra. Det är också troligt att de ekonomiska incitiamenten kan göras tydligare genom en uppslittring.» Argumentene var med andre ord nærmest stikk motsatt av de som ble gitt for å forkaste en bad bank-løsning i Norge.¹⁷⁹ I retrospekt viste det seg at man i Norge håndterte de dårlige lånene bra innen den eksisterende strukturen.

4.5 «Bad bank» ikke norsk krisehåndtering

Det var DnB som hadde den største porteføljen av tapsutsatte eiendomsengasjementer, men også i de andre bankene var tap på eiendom en utfordring. Et notat fra 5. november drøftet fordelene ved å organisere bankenes tapsutsatte eiendomsengasjementer i et eget selskap. Blant annet ble det argumentert for at ledelsen i bankene ville frigjøres fra ansvaret med å håndtere eiendommene. Særlig stordriftsfordelen ble dratt frem som en grunn til at all eiendomsforvaltning burde skje i ett selskap. Det ble også spekulert i at de som til daglig drev med eiendomsforvaltning i bankene ville få et sterkere incentiv til å drive lønnsomt om eiendommene ble skilt ut i et eget selskap. Samtidig ble det argumentert mot at all eiendom skulle løftes ut av bankene, fordi man forventet at de måtte sitte igjen med en del eiendomsekspertise - «stordriftsfordelene forsvinner», ble det kommentert med en usignert påskrift i margin.¹⁸⁰ Det ble understreket i notatet at en eventuell utskilling av eiendomsmassen måtte være en engangsoperasjon, hvis ikke kunne det skapes «svært uheldige incentiver for bankenes senere engasjement i eiendom».

Det ble også spekulert i om eiendommene var bokført for høyt i regnskapene, og i notatet viste man til at det i forbindelse med at Nordbanken overførte sin problemportefølje til Securum, viste en nærmere gjennomgang av eiendommenes verdi at Nordbanken hadde hatt for optimistiske verdianslag når de ble bokført. De norske bankenes egne opplysninger gikk ut

notater 1992.

¹⁷⁹ Ingves og Lind 1996: 13

¹⁸⁰ «Utskilling av eget eiendomsselskap», usignert notat, 5. november 1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker. Bankkrise. 1992/93.

på at differansen mellom bokført eiendomsverdi og markedsverdi var på kun rundt 300 millioner kroner, etter betydelige nedskrivninger av porteføljen i 1991. Men en kunne likevel «ikke utelukke at en gjensidig gjennomgang av bankenes eiendomsportefølje kan resultere i ytterligere nedskrivninger», skrev man klok av skade. Dette spekulerte man i at kunne bidra til et videre «press nedover» på eiendomsprisene.¹⁸¹

Hvorfor ble ikke slike «problembanker» og eiendomsselskap brukt i den norske bankkrisen? For det første var det uenighet internt i bankvesenet om denne løsningen. Bankforeningen, som organiserte forretningbankene, ville gjerne ha en egen bank for dårlige engasjementer, garantert av staten. «Vi håper på en løsning neste helg,» sa Finn A. Hvistendahl, formann i Bankforeningen og administrerende direktør i DnB til Dagens Næringsliv i november 1992.¹⁸² Konsernsjef Kjell Kran i Sparebanken NOR avviste tanken om en felles bad bank som uforståelig. «Jeg forstår ikke dette. Hvem skal finansiere dette, hvem skal avgjøre hva vi får kvitte oss med og hvem skal overta? Det ville være veldig bekvemt å bli kvitt problemene, men jeg forstår det ikke,» sa Kran.¹⁸³ Banken, som hadde blitt inkludert i skissen for en bad bank som myndighetene utarbeidet, var på langt nær så hardt ute og kjøre som de store forretningbanken, men gikk likevel med underskudd.

Det var flere årsaker til at man til slutt valgte å legge tilside tankene om en «bad bank». For selv om situasjonen fortsatt ikke så lys ut høsten 1992 – noe jeg skal komme tilbake til nedenfor – ble ikke forholdet mellom dårlige lån og gode lån ansett å være av en så stor størrelse at det krevde så mye oppmerksomhet fra bankledelsen at det ville distrahere dem fra å nå målet, som var å bringe banken tilbake til lønnsomhet. I tillegg kjente bankene selv sine kunder best og hadde dessuten erfaring med å jobbe med dårlige engasjementer. «Å håndtere slike lån vil alltid være en betydelig del av en storbanks virksomhet og å overføre ansatte med denne ekspertisen til et separat selskap kan gjøre bankene mer sårbare når de kommer ut for nye problemlån», sa Jarle Bergo i en tale omtrent ti år etter.¹⁸⁴ Å etablere et slikt verdipapirselskap og overføre råtne lån ville dessuten ha krevd komplisert revisor- og juridisk arbeid og det ville vært vanskelig å finne en fornuftig pris for lånene som ble overført. Til syvende og sist spilte også incentivstrukturen en viktig rolle. «Hvis man lot lånene være igjen i banken, ville det gi fordeler. Det ville være klare incentiver til å følge opp disse lånene. Det er

¹⁸¹ «Utskilling av eget eiendomsselskap», usignert notat, 5. november 1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker. Bankkrise. 1992/93.

¹⁸² DN, 19. november 1992

¹⁸³ DN, 13. november 1992

¹⁸⁴ Bergo, Jarle, tale ved Bank of Indonesias 50-årsjubileum, 10. desember 2003.

ikke så sterkt til stede i en bad bank-løsning,» kommenterte Jon A. Solheim i en samtale i 2011.¹⁸⁵

4.6 Alvorlig situasjon for DnB

Høsten 1992 var det fortsatt «få lyspunkter å se», for å bruke sparebanksjef Kjell O. Krans ord i Dagens Næringsliv 13. november 1992. For alle de tre store forretningsbankene hadde bildet blitt noe dystre som en følge av «de særlige forholdene» i 3. kvartal og DnB og Kreditkassen styrte mot et underskudd for året som helhet på henholdsvis tre og en milliard kroner. Ifølge et notat fra Økonomiavdelingen var dette en forverring på omlag en milliard for hver av bankene i forhold til tapsanslagene banksikringfondet hadde gjort ved halvårsskiftet. For Fokus bank anslo man nå et underskudd på 500 millioner kroner, som bare avvek svakt fra tidligere tall.¹⁸⁶

Særlig var situasjonen alvorlig for DnB, hvis aksjekapital på det nærmeste var tapt. Resultatutviklingen og omfanget av misligholdte lån var nå så stort at banken behøvde en vesentlig tilførsel av penger dersom den skulle ha realistisk mulighet til å snu utviklingen, men som departementet skrev i notatet: «Tilførsel av ny kapital bør [...] finne sted først når den ordinære aksjekapital er nedskrevet til null.» Departementet var oppmerksom på at det kunne foreligge betydelige juridiske problemer med å tvinge igjennom en slik nedskrivning dersom generalforsamlingen ikke selv var villig til å foreta et slikt vedtak. Likevel ble alternativet utredet videre. Ifølge bankens egne beregninger ville kapitaldekningen i banken synke til under åtte prosent ved årsskiftet, og den klarte ikke å skaffe ny egenkapital på egen hånd. Dermed hadde ikke banken noen annen utvei enn å søke om støtte til ny kjernekapital. En søknad om 2,1 milliarder kroner til dette formålet ble sendt 22. november og dagen etter vedtok Statens banksikringsfond å tilføre 1,5 milliarder kroner i form av preferansekapital, og 600 millioner som egenkapitalgaranti.

Beretningen om statens nulling av aksjene i DnB er verdt en hel avhandling i seg selv, og jeg vil ikke gå inn i detaljene rundt det her, derimot kun i grove trekk fortelle hva som skjedde. Staten hadde, i likhet med de to andre forretningsbankene, et krav for kapitalinnskuddet, nemlig eierskap. Tidligere hadde de private aksjonærene i Kreditkassen og Fokus blitt nullet ut. Nå var turen kommet til DnBs aksjonærer. Det var kun mulig å gjøre ved avstemning på generalforsamlingen. For selv om staten allerede hadde 61,06 prosent av

¹⁸⁵ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

¹⁸⁶ «Tiltak overfor banknæringen», notat fra Økonomiavdelingen til statsråden. 30.10.1992. Svein Gjedrems notater, 4.1. Forretnings- og sparebanker, Bankkrise. 92/93.

aksjekapitalen så var det et problem at det var nedfelt i vedtektene at en enkelt aksjonær ikke kunne stemme for mer enn 10 prosent av aksjene. For å kunne omgå dette satte avtalen derfor som vilkår at stemmebegrensningen måtte oppheves. Dette kravet ble godtatt på bankens ekstraordinære generalforsamling 22. desember 1992.¹⁸⁷ Spørsmålet om nedskrivning av aksjekapitalen – og dermed om utbetaling av den preferansekapital som var gjort betinget av slik nedskrivning – ble avgjort først på den ordinære generalforsamlingen noen måneder senere. På tross av at nedskrivningen fant sted først på den ordinære generalforsamlingen 30. mars 1993, fikk banken regne banksikringsfondets kapitalforpliktelser som egenkapital allerede fra 1992, selv om utbetaling først skulle skje i 1993.

Et sentralt punkt i ettertid har vært at statens inngrep overfor aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank ble gjennomført uten at aksjonærene hadde rett til å kreve skjønn over aksjenes verdi. Det var en vesensforskjell i håndteringen av aksjonærene i de to bankene på en side og DnB på den andre siden. Siden de ordinære aksjene i DnB ble nullet på et vesentlig senere tidspunkt enn aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank, nøt de private aksjonærer i DnB som satt med sine aksjer til 1992 - eller senere - godt av den ordningen med skattefradrag som fulgte av skattereformen av 1992. For aksjonærene i Kreditkassen og Fokus var det vesentlig at resolusjonene om nulling ble truffet 20. desember 1991. Det var 12 dager før den store skattereformen av 1992 ble iverksatt, som ga rett til å trekke tap på aksjer fra skattbar inntekt før skatt ble utlignet. Dersom aksjetapet hadde skjedd etter 1. januar 1992 ville det blitt omfattet av den generelle fradragsretten som ble innført i forbindelse med skattereformen. Det fikk derfor stor betydning for størrelsen av det samlede økonomiske tap som særlig mange småaksjonærer ble utsatt for.¹⁸⁸ De samlede tapene på investeringer i bankaksjer ble større for disse aksjonærene, noe som også kom til å prege diskusjonen rundt statens inngrep i de to bankene i ettertid. Det kan se ut som en villet politikk fra Finansdepartementets side.

Smith-kommisjonen peker på at en notat av 17. oktober 1991 fra Finansdepartementets skattelovavdeling til statssekretær Svein Harald Øygard står sentralt. Der het det blant annet at «[d]et kan være ønskelig at de aksjetap som reelt sett er lidt i år, ikke gir en utvidet fradragsrett på grunn av nye skatteregler fra 1992.»¹⁸⁹ Skattemessige hensyn tilsa altså at departementet ikke skulle vente til julen var ferdig med å skrive ned aksjene til null. Kommisjonen peker

¹⁸⁷ Smith-kommisjonen: 278.

¹⁸⁸ Smith-kommisjonen: 245

¹⁸⁹ Smith-kommisjonen: 246

riktignok på at det var Økonomiavdelingen som hadde hovedansvaret for Finansdepartementets arbeid med bankkrisen, men viser samtidig til at et notat fra 22. oktober 1991, som tok utgangspunkt i det nevnte notatet fra skattelovavdelingen, konkluderte med at «aksjene i CBK bør skrives ned til 0 (og ikke til et symbolsk lavt beløp) i inneværende år slik at aksjonærens tap blir realisert før overgangsreglene i det nye skattesystemet trer i kraft». På denne måten bidro trolig departementets resolute inngripen til å redusere den norske statens kostnader med bankkrisen betydelig.

4.7 Nullingen et ufravikelig krav

DnB var landets største bank og i myndighetenes krisehåndtering var det derfor viktig å svekke inntrykket av en krise i DnB for å opprettholde tilliten til banken, og dermed til det norske bankvesenet, i internasjonale finansmarkeder. I ettertid har DnB blitt kritisert for at banken ikke gjorde nok for å unngå statens nulling av aksjene.¹⁹⁰ Men nullingen var et ufravikelig krav fra statens side. Daværende styreleder i DnB, Ole Lund, uttalte blant annet til Dagens Næringsliv i ettertid at styret ikke hadde noe annet valg da det i 1993 rådet DnBs generalforsamling til å vedta å nulle aksjene. Smith-kommisjonen mener det var etterpåklokskap. «[Staten] hadde fått hjemmelen til å nulle selv om generalforsamlingen gikk imot. Den brukte de når det gjaldt Kredittkassen i 1991.»¹⁹¹ Men staten brukte makt i denne saken som den gjorde i de andre tilfellene hvor det sto om livet til en storbank. Det kom også frem da Lund lot seg intervju om saken seks år senere. Som omtalt ovenfor, måtte DnB ta over Realkreditt. En fusjon som ikke var frivillig, og som ifølge Lund forverret situasjonen. Bankens styre og ledelse «forhandlet så godt de kunne» i ganske mange netter før de klokken fem en morgen kom frem til en løsning som de mente var akseptabel. Men Realkreditt var ikke det man trodde. «[J]eg oppfattet det slik at vi ble påtvunget Realkreditt.»¹⁹² Også Hermansen har i ettertid uttalt at han tviler på at DnB kunne kommet noe bedre ut av denne situasjonen enn det de faktisk gjorde. Nullingen «fulgte av de regler og retningslinjer som var trukket opp for Banksikringsfondets arbeid»¹⁹³.

Fra flere hold hadde kapitaltilskuddene til de største forretningsbankene blitt sett på som konkurransevridende. Blant annet i et konfidensielt notat fra Sparebanken NOR til

¹⁹⁰ Blant annet i Smith-kommisjonens utredning

¹⁹¹ Dagens Næringsliv, 1.7.1998

¹⁹² DN, 1.7.1998

¹⁹³ NTB, 02.07.1998

finansråd Arne Øien og Tormod Hermansen. Der ble støtten omtalt som en «konkurransavidende subsidiering av store aktører i markedet».¹⁹⁴ I notatet påpekte Sparebanken NOR at endringer «i bankstrukturen må gjennomføres på en slik måte at kundene ikke påvirkes negativt. Det vil derfor være uheldig dersom den fremtidige løsning ikke tar sikte på å bevare en reell konkurranse i hovedmarkedene i alle deler av landet». Sparebanken NOR rådet myndighetene til å tilrettelegge for en utvikling hvor alle regioner hadde tilgang til en stor forretningsbank og en større sparebank, i tillegg til Postbanken og mindre sparebanker. En av de mulige kombinasjonene man vurderte var en fusjon mellom Kreditkassen og Postsparebanken. Tanken var at Kreditkassen skulle være den overtagende bank, og at «Kassas» ledelse skulle få lederposisjonene også i den nye banken. I Finansdepartementet mente man at en fusjon med Postsparebanken ville løse egenkapitalproblemet i banken, uten ny statlig tilførsel, samtidig som det var et stort rasjonaliseringspotensiale, og en «effektiv måte å bygge ned den samlede kapasiteten i banknæringen».¹⁹⁵

Planene om å fusjonere Postsparebanken med Kreditkassen ble det aldri noe av. Det var andre strukturtiltak som var mer sannsynlige enn en fusjon mellom de to. Hermansen skisserte blant annet overfor Finansdepartementet en løsning hvor Fokus Bank ble bygd ned, noe banken også jobbet med selv etter samtaler med banksikringfondet. Planen var å bygge ned og selge store deler av filialnettet. Man så for seg at det fortsatt var behov for to landsdekkende forretningsbanker – Kreditkassen og DnB – men at de hadde noe ulik struktur slik at sistnevnte i større grad konsentrerte seg «om aktiviteter knyttet til bedriftskundemarkedet».¹⁹⁶ Det ble også vurdert om Kreditkassen skulle overta deler av filialnettet, og porteføljen til Fokus og DnB. Begge bankene måtte uansett regne med at det ville bli «stilt krav om effektivisering og gjennomføring av programmer med sikte på å forbedre resultatene», for å bruke Hermansens økonomspråk. Uansett løsning, så var målet å skape levedyktige konstellasjoner, som kunne overleve i en ny bankhverdag. Når de fleste av løsningsforslagene til slutt ikke ble noe av var det fordi man i utgangspunktet ønsket man seg at det var private aksjeeiere som skulle støtte bankene. Så usikker som situasjonen var, også store som tallene var, så var den løsningen som sto igjen, at sikringsfondene gikk inn med støtte fra Statens banksikringsfond.

¹⁹⁴ «Bankstruktur», notat til Øien og Hermansen fra Sparebanken NOR, 18.11.1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

¹⁹⁵ «Postsparebanken – Kreditkassen», notat fra ØA til statråden 17.11.1992. Svein Gjedrems materiale, 4.1. Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

¹⁹⁶ «Problemstillinger knyttet til oppkapitalisering og strukturtilpasning på forretningsbankområdet», utkast til notat fra Statens banksikringfond til Finansdepartementet, 27. oktober 1992. Svein Gjedrems materiale, Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

4.8 Problemene fortsetter i DnB

1992 var i ferd med å gå mot slutten, og kapitalbehovet i bankene var fortsatt stort og tiden knapp. Med et forventet underskudd i de tre bankene på henholdsvis tre milliarder for DnB, en milliard for CBK og 500 millioner for Fokus var kapitalbehovet på rundt tre milliarder kroner, ifølge banksikringfondet. Selv om det var et stort behov for direkte kapitalinnskudd, mente fondet nå at det også var tid for å benytte andre virkemidler, blant annet på grunn av konkurransen til de bankene som ikke hadde mottatt støtte. Alternative løsninger var blant annet «bruk av rentebærende egenkapitalinstrumenter, som konvertible obligasjonslån og egenkapitalgarantier»¹⁹⁷. Ifølge Hermansen hadde de den fordel at konkurransevidningen, som blant andre Sparebanken NOR var bekymret for, kunne reduseres. Bankene hadde fra et tidlig stadium blitt pålagt å redusere kostnadene og øke inntektene. Det hadde, ifølge et notat fra Hermansen, gitt utslag i «betydelige forbedringer» i den løpende driften til Kreditkassen og Fokus. Han trodde nå at de to bankene kunne oppnå en «forsvarlig underliggende lønnsomhet».¹⁹⁸ To av de store forretningbankene var med andre ord på vei opp av sumpen. I Finansdepartementet og hos banksikringsfondet måtte de dermed konsentrere seg om den største av dem alle, DnB. Det var et behov for kostnadsreduksjoner på mellom 15 og 20 prosent, noe banken mente ville bli vanskelig å gjennomføre, blant annet på grunn av bankens store beholdning av misligholdte lån samt store underskudd i Realkreditt, som DnB hadde blitt «påtvunget» av departementet året i forveien.

Den underliggende driften i DnB viste ikke de tegn til bedring som fondet hadde avtalt med storbanken. DnB hadde «vesentlig lengre vei å gå» enn de to andre bankene når det gjaldt å oppnå en forsvarlig lønnsomhet, og kunne ikke legge frem hverken konkrete planer eller en troverdig strategi for å komme seg ut av krisen. Kostnadene måtte reduseres. En nedbygging skulle blant annet skje på personkundeområdet. Det ble påpekt at banken hadde behov for mest støtte. En nedbygging kostnadene kunne skje gjennom salg av porteføljer og filialer til

¹⁹⁷ «Problemstillinger knyttet til oppkapitalisering og strukturtilpasning på forretningsbankområdet», utkast til notat fra Statens banksikringfond til Finansdepartementet, 27. oktober 1992. Svein Gjedrems materiale, Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

¹⁹⁸ «Kapitaltilførsel til og tiltak overfor de store forretningsbankene», udatert notat (trolig fra 4. kvartal 1992) fra Tormod Hermansen til finansminister Sigbjørn Johnsen. Svein Gjedrems materiale, Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

sparebanksiden, skrev Hermansen.¹⁹⁹ Sikringsfondet hadde mottatt «en rekke» henvendelser fra sparebanker som ønsket å gå i forhandlinger om nettopp dette. Styrelederen ba om fire milliarder ekstra til banksikringfondet. For myndighetene var nå hoveddelen av håndteringen av bankkrisen et tilbakelagt stadium. Selv om særlig DnB fortsatt var et stykke unna tilfredsstillende drift, var hovedtrekkene nå klare for de som måtte ønske å oppsummere. Statens målrettede politikk for å redde norske banker, som hadde startet som en relativt tradisjonell kriseløsning, hadde endret seg til å innbefatte et tosifret antall milliarder kroner (21 milliarder ved utgangen av 1992) og den direkte overtagelsen av landets tre største forrentingsbanker. DnB alene hadde fått tilskudd på 6,3 milliarder kroner, Kreditkassen på syv milliarder.²⁰⁰ Nå trodde DnB-sjef Finn Hvistendahl til og med at bankaksjer ville være attraktive så snart lønnsomheten var gjenreist og rammevilkårene stabile.²⁰¹

4.9 Banker på bedringens vei

Over sommeren 1993 så ting bedre ut. Det ble kommentert i et notat fra Finansministeren til regjeringens medlemmer i september 1993 at situasjonen så «noe bedre ut enn sist vinter.»

«Forbedringen er mest markant for forretningsbankene, som nå hadde et positivt halvårsresultat (som gruppe) for første gang siden 1988. Det er forretningsbankene som har vært rammet hardest under bankkrisen, og potensialet for forbedringer er derfor større her enn for sparebankene.»²⁰²

Sparebankene hadde allerede gjenvunnet et godt inntjeningsnivå, og kunne ligge an til beste årsresultatet siden 1982. Nå var det på tide å gradvis reversere de særordninger som ble innført i 1991, for å styrke bankenes inntjening og sikkerhetsnett. I notatet gikk blant annet finansministeren inn for å avvikle ordningen med grunninnskudd, altså den subsidierte låneadgangen i Norges Bank, fra og med 1994. Dette mente både Norges Bank og ministeren

¹⁹⁹ «Kapitaltilførsel til og tiltak overfor de store forretningsbankene», udatert notat (trolig fra 4. kvartal 1992) fra Tormod Hermansen til finansminister Sigbjørn Johnsen. Svein Gjedrems materiale, Forretnings- og sparebanker, Bankkrise, 1992/93.

²⁰⁰ Statens kostnader ved bankkrisen, notat fra Økonomiavdelingen til statssekretær Øygard, 13.10.1993.

²⁰¹ Hvistendahl, Finn, «Kan forretningsbankene oppfylle sin rolle?», foredrag for Sosialøkonomisk forening 27. januar 1993.

²⁰² Notat til regjeringskonferanse, fra finansministeren til regjeringens medlemmer, 21.9.93. Fra mappe ØA-notater 1993.

at bankene nå tålte. De to private sikringsfondene skulle styrkes, og den ordinære avgiften heves fra 1,5 til 2 promille av forvaltningskapitalen. Det ble lagt opp til at statens langsiktige eierinteresser i banknæringen ble samlet i Statens bankinvesteringsfond, samt en gradvis avvikling av banksikringfondet. For å ivareta innskytergarantien i Norge, skulle fondet skulle beholdes så lenge de to private sikringsfondene ikke hadde en «tillitvekkende» størrelse. Det skulle de økte avgiften sørge for at de fikk i løpet av 1997-98.

For myndighetene var det nå viktig å begynne å jobbe med fremtidig bankstruktur. Der var nedsalg et viktig element. Selv om investeringsfondet skulle beholde et vesentlig nasjonalt eierskap, skulle det skje i samarbeid med private investorer.²⁰³ Mot slutten av 1992 hadde to massive strukturgrep blitt diskutert, men ikke gjennomført, nemlig en mulig sammenslåing av DnB og Kreditkassen og en mulig sammenslåing mellom Postbanken og Kreditkassen. Det ble tilslutt avvist, blant annet på grunn av behovet for to landsdekkende forretningsbanker. Løsningen ble den gang at eieren, Statens banksikringfond, krevde nye kostnadsreducerende tiltak i bankene. I et regjeringsnotat fra november 1992 ble nye kapitaltilskudd diskutert, og kommentert på følgende måte: «Med mindre vi får et markert positivt omslag i norsk økonomi, må vi legge til grunn at mer fundamentale strukturendringer vil tvinge seg fram i en senere fase.»²⁰⁴ Banksikringsfondet fikk 3 milliarder kroner til tilskudd i 1993, slik at samlet kapital var på 5,3 milliarder kroner.

At myndighetene hadde lyktes med politikken sin, ble etterhvert klart. Bankenes kostnader målt ved driftskostnader i prosent av netto renteinntekter, hadde falt drastisk fra 1990 til 1993. Det var et av de viktigste kravene som myndighetene satte for banker som mottok støtte. Forretningbankene hadde redusert den andelen fra rundt 105 prosent i 1991 til 75 prosent i 1993. Samtidig hadde antall årsverk blitt redusert fra 33.500 i 1987 til 23.500 i 1993.²⁰⁵ De fire største bankenes andel av de totale bankutlån hadde sunket fra 62,6 prosent i 1990 til 54,4 prosent i 1993. Bankkrisen hadde forskjøvet «maktbalansen» i den norske banknæringen. Det skulle komme til å endre seg i motsatt retning straks de største bankene var på fote igjen. At ting så betraktelig lysere ut i 1993 bekrefter årsmeldingen til Statens banksikringfond. Der kunne en lese at verdien av bankenes beholdning av verdipapirer hadde økt betraktelig på grunn av det skarpe rentefallet. Totalindeksen på Oslo Børs steg med nær 65

²⁰³ Fokus Bank ble solgt først, i september 1995, fem år senere kvittet staten seg med aksjene i Kreditkassen.

²⁰⁴ Notat til regjeringskonferanse, fra finansministeren til regjeringens medlemmer, 16.11.92. Fra mappe ØA-notater1992.

²⁰⁵ St.meld. nr. 39: 116.

prosent. Både forretnings- og sparebankene kunne konstatere en vesentlig bedring i de grunnleggende driftsforholdene: «Med rimelige forutsetninger om markedsforholdene fremover, er det derfor grunn til å anta at bankkrisen nå i det vesentligste er tilbakelagt,» kommenterte sikringsfondets styreleder i årsmeldingen.²⁰⁶

4.10 Dårlig tilpasset rentepolitikk

Selv om myndighetenes intervensjon i banknæringen hadde vært en viktig bidragsyter til å redde bankene, var det et andre forhold som til slutt bidro til å få bankene over i pluss. Etter at de mengdemessige reguleringene av kreditttilførselen gradvis ble avvirket omkring midten av 1980-årene, ble renten Norges Banks hovedvirkemiddel. Det generelle rentenivået ble igjen bestemt av den kreditt- og valutapolitikk som ble fastlagt av de politiske myndigheter. Den 22. oktober 1990 hadde en ny valutakursordning kommet på plass, hvor norske kroner var knyttet opp mot det europeiske valutasamarbeidet ECU. Håpet hadde vært en lavere rente, men overgangen til den nye kursordningen ga ikke noen markert lavere rente. Norges Banks D-lånrente lå stabilt på et høyt nivå gjennom hele 1991 og 1992.

På 80 tallet hadde Norge et fastkurssystem som bandt renten opp mot renten ute, spesielt den tyske renten. Da Norge beveget seg inn i en lavkonjunktur i andre halvdel av 80-årene hadde norsk økonomi egentlig behov for et lavere rentenivå, men satt imidlertid med et rentenivå som var tilpasset en høykonjunktur. Da man i 1990 valgte en tilknytning til det europeiske monetære samarbeidet, EMS, ga utviklingen i Tyskland, med stigende renter gjennom 1990 og 1991, et fortsatt høyt norsk rentenivå.²⁰⁷ Samtidig var prisstigningen fallende, slik at realrenten steg.²⁰⁸ Den politikken Norges Bank førte, med store støttekjøp av norske kroner for å forsvare valutaen, ga et ekstra press på et allerede utmattet kredittmarked med enorme taps- og egenkapitalproblemer i bankene.

Hermod Skånland skriver i sin bok «Doktriner og økonomisk styring» at samlingen av Tyskland, som bidro til økt rente som en følge av den økonomiske politikken der, «åpnet nye perspektiver for Europas fremtid, men for norsk stabiliseringspolitikk var det «bad luck». Med skifte av kurspolitisk anker på et sårbart tidspunkt, fikk vi en ekstradose utover hva Europa ellers opplevde.» Det var med andre ord ikke godt for norsk økonomi, eller for norske banker,

²⁰⁶ Statens banksikringfond – Årsmelding og regnskap 1993: 9.

²⁰⁷ Skånland, Hermod i «Økonomiske perspektiver», 18. februar 1993

²⁰⁸ Skånland 2004: 105

at valutapolitikken nødvendiggjorde et høyt rentenivå i perioden 1990-92 på tross av den norske nedgangskonjunkturen og bankkrisen. Det bidro til at bankenes situasjon ble vanskeligere enn i en situasjon med mer normal konjunkturutvikling og færre politikk-omlegginger. «I ettertid kan enkelte sider av timingen diskuteres; ikke minst med hensyn til det konjunkturrelt for høye rentenivået som følge av valutapolitikken,»²⁰⁹ mener Jon A. Solheim.

Økonomisk uro i Europa bidro til å sende den norske pengemarkedsrenten oppover. 7. desember 1992 hevet Norges Bank dagslånrenten fra 10 til 11 prosent og videre opp til 25 prosent 23. november 1992. Den 10. desember 1992 lot myndighetene kronen flyte. Det tillot Norges Bank å føre «den rentepolitikk vi selv føler behov for».²¹⁰ Det la grunnlaget for lavere rentenivå, med det til da sterkeste rentefallet i etterkrigstiden i løpet av 1993, ved utgangen av året var D-lånsrenten nede i 7 prosent. Dette bidro til lavere kronekurs og styrket konkurransevnen og til å styrke bankenes rentenetto, med lavere fundingkostnader og styrket betjeningsevne for kundene. Dette, sammen med generelt bedre tider, som blant annet ga seg utslag i en opptur i eiendomsmarkedet, gjorde situasjonen langt lettere for bankene og banet veien til nye overskudd i regnskapene.

4.11 Oppsummering

Det som først og fremst kjennetegner denne siste fasen av bankkrisen er at krisen finner sin løsning, men den direkte årsaken til dette er altså ikke myndighetenes politikk overfor bankene, men et omslag i det økonomiske klimaet. Da Statens banksikringfond ble etablert våren 1991, kunne fondet bare yte støttelån til bankenes sikringsfond. Etter at fondet hadde innvilget sine første støttelån til Kreditkassen og Fokus Bank i august 1991, ble det klart at situasjonen i begge bankene var enda svakere enn det som først var antatt. 1992 fortsatte med betydelige tap for de største bankene, og nye tøffe runder med innsprøyting av kapital, men situasjonen ble etterhvert i større grad under kontroll. Krisehåndteringen hadde bidratt til å forme aktørenes forventninger til hvordan norske myndigheter ville håndtere krisen videre. Det hadde blitt etablert et prinsipp, noe som bidro til å skape et handlingsrom og ga myndighetene litt bedre tid. Banksikringfondet hadde fått et bredere grunnlag for å vurdere bankenes samlede situasjon.

²⁰⁹ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

²¹⁰ Skånland, Hermod i «Økonomiske perspektiver», 18. februar 1993

Det sentrale for myndighetene i den første fasen av krisehåndteringen var å sikre bankenes evne til å ivareta sine funksjoner og til å bevare stabiliteten og tilliten til det finansielle systemet i Norge – og utlandet. Dette kapittelet har beskrevet den andre operasjonelle fasen av krisehåndteringen, da staten ved banksikringfondet måtte strekke ut en hånd med ytterligere egenkapitaltilførsel i Fokus Bank og Kreditkassen, i tillegg til en omfattende redningsaksjon i DnB. Denne gangen kom ikke problemene ikke like brått på og krisehåndteringsverktøyene var klare til bruk. Det bekrefter også et notat fra Statens banksikringfond til Banklovkommisjonen i november 1994: «Situasjonen høsten 1992 artet seg på mange måter forskjellig fra den akutte situasjonen som forelå året før ved at forhandlingene nå foregår under roligere forhold og over lengre tid.»²¹¹

Det som skiller seg ut i 1992 i forhold til året før, da Fokus og Kreditkassen ble reddet, er skattereformen som fikk stor betydning for redningsaksjonen i DnB, og hvordan aksjonærene der ble behandlet. Vi har sett hvordan stillingen til aksjonærene i de to førstnevnte bankene ble diskutert i departementet, da staten gikk inn og nullet ut aksjonærene der. Aksjonærene fikk ikke fradragsrett, fordi nullingen skjedde i desember, få dager før den nye skattereformen trådte i kraft, noe som uten tvil sparte staten for betydelige summer. Aller viktigst her var nok likevel hensynet til finansiell stabiliteten og behovet for å redde to av de tre største forretningbankene. Det er uansett liten tvil om at fremgangsmåten ga grunnlag for de rettstvistene og mye av den kritikken, og hos enkelte manglende tilliten, mot krisehåndteringen i ettertid. En viktig forskjell er også at nedskrivningen av aksjene i DnB skjedde frivillig, og ikke ved hjelp av kongelig resolusjon, som var tilfelle med de to andre.

Vi har i dette kapittelet også sett hvordan forslag om en såkalt «bad bank-løsning» ble forkastet av departementet, etter å ha blitt vurdert av flere både i departementet og banksikringfondet. En slik løsning ville stride mot det som ble etablert som et av de sentrale grunnprinsippene i den norske bankkriseløsningen, nemlig at aksjonærene skulle ta sin del av regningen og at staten ikke skulle gi milde gaver, hverken til små eller store aksjonærer. Smith-kommisjonen skriver i sin innstilling at de bidrag som denne modellen kunne gitt til å «redde bankaksjonærene ut av tapssituasjoner, ofte blir overvurdert». Hvis overføringen av de dårligste engasjementene skal skje på kommersielle vilkår, vil den banken som avhender dem ikke få mer ut av dem enn markedet er villig til å betale for engasjementene. Hovedpoenget til kommisjonen var at man ikke blir kvitt sin gjeld ved å kalle den noe annet. En slik løsning ville

²¹¹ Notat fra Statens banksikringfond til Banklovkommisjonen, 24.11.1994, vedlegg til førstnevntes årsrapport for 1994.

måtte innebæret en «kapitaloverføring fra staten til bankaksjonærene uten tilsvarende motytelser fra aksjonærenes side. Noe slikt har aksjonærene åpenbart ikke krav på,» ifølge Smith-kommisjonen.²¹² Det var en av de sentrale forskjellene mellom den norske og den svenske løsningen. Der ble de to problembankene Securum og Retriva opprettet for å håndtere og avvikle de dårlige engasjement i de to krisebankene Nordbanken og Gota Bank. I neste kapittel skal jeg se videre på forholdet mellom Norges Bank og Finansdepartement, og vil da sammenligne ytterligere forskjellene i de to landenes kriseløsninger.

²¹² Smith-kommisjonen, s. 190

5. Norges Banks rolle

Vi har i de tre foregående kapitlene sett hvordan krisearbeidet sentrerte rundt Finansdepartement og Statens banksikringfond. Norges Bank var i liten grad involvert. Nå skal jeg se nærmere på Norges Banks rolle i bankkrisearbeidet. Det er sentralbankens oppgave å treffe nødvendige tiltak for å opprettholde tilliten til banksystemet, derfor er det interessant å se på rollen som Norges Bank hadde under krisearbeidet. Det er klart at den endret seg i løpet av krisens gang. Fra aktiv medvirkning i krisens første år, til en mer passiv rolle i krisens siste år. Derfor vil jeg i dette kapitlet skue litt lengre bakover enn jeg gjør i oppgaven som helhet, for å vise hvordan dette forholdet endret seg over tid. Jeg vil undersøke hvilken rolle banken hadde i prosessen, og hvordan rollefordelingen endret seg i løpet av krisen.

En kan si at bankkrisens jerntriangel besto av Finansdepartementet, Statens banksikringfond og Norges Bank, med de to første som et slags tohodet troll.²¹³ Selv om banksikringfondet var lokalisert i Norges Bank, var fondets rapporteringsplikt overfor departementet, og det var først og fremst i aksens mellom de to institusjonene at bankkrisen fant sin endelige løsning. Men samtidig var fondet, hvis styreleder var tidligere finansråd Tormod Hermansen, i stor grad bemannet med folk fra Norges Bank.²¹⁴ Derfor er det liten tvil om at selv om sentralbanken som institusjon ikke ble veldig involvert i arbeidet med å løse bankkrisen, var flere enkeltpersoner fra banken sterkt engasjert.

Skyldfordelingen mellom Norges Bank og Finansdepartementet i forhold til årsakene til krisen har vært gjenstand for omfattende diskusjon. Blant annet i Smith-kommisjonen, hvor det kommer frem at Norges Bank ved flere tilfeller ga uttrykk overfor regjeringen om behovet for en stram penge- og kredittpolitikk. Forholdet mellom Norges Bank, Finansdepartementet og banksikringsfondet i prosessen rundt krisehåndteringen har derimot ikke vært behandlet inngående tidligere.²¹⁵ Hvilken rolle Norges Bank hadde under kriseløsningen er interessant av flere grunner. Blant annet for å sammenligne med tidligere kriser, særlig på 1920-tallet, da Norges Bank spilte en sentral rolle. At banken ble satt på sidelinjen da krisen ble virkelig

²¹³ Kredittilsynets rolle som tilsynsorgan behandles ikke i dette kapitlet, på tross av at tilsynet på enkelte områder hadde en viktig rolle.

²¹⁴ Blant andre Jarle Bergo, Harald Bøhn, Jan Qvigstad og Jon A. Solheim.

²¹⁵ Se blant annet Smith-kommisjonen, s. 59 for en gjennomgang av skyldfordelingen.

alvorlig påkaller også oppmerksomhet. Tross alt er Norges Bank et av myndighetenes fremste organer for regulering av finansnæringen og utøvelse av pengepolitikk.

5.1 Rådgiver for myndighetene

Det er sentralbankloven som regulerer fordelingen av ansvar mellom Norges Bank og de politiske myndighetene. Ifølge § 2, 1. ledd skal Norges Bank utøve «sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene».²¹⁶ Saker skal forelegges departementet før banken treffer vedtak av særlig viktighet, og Kongen i statsråd kan treffe «vedtak om bankens virksomhet i form av generelle regler eller pålegg i enkeltsaker». Finansdepartement har med andre ord relativt stor formell instruksjonsmyndighet. Selv om banken ifølge loven hadde anledning til å uttale seg om spørsmål før vedtak ble truffet, sto den ikke fritt til å legge opp sin virksomhet uavhengig av de økonomisk-politiske retningslinjer som var fastlagt av departementet.

Norges Banks rolle er blant annet som rådgiver for myndighetene. I denne funksjonen kan banken ikke «uten videre være bundet av de økonomisk-politiske retningslinjer som banken etter lovens klare bestemmelse skal legge til grunn for sin virksomhet.»²¹⁷ Den har mulighet til å kritisere de retningslinjene som blir lagt. Dette fikk banken og sentralbanksjefen kritikk for av Smith-kommisjonen, som påpekte at det ikke var gitt at Norges Bank og sentralbanksjefen oppfylte denne delen av sine lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte under ekspansjonsperioden på 1980-tallet. Dokumentasjonen av den løpende kontakten mellom Norges Bank og Finansdepartement ga ikke inntrykk av at «sentralbanken i brevs form eller på møter tok aktivt til orde for å bremse tilførselen av likviditet vinteren og våren 1986 for derigjennom å tvinge frem en renteoppgang».²¹⁸ Kritikken var stort sett i en generell og prinsipiell form. Dette var kritikk som kom frem i ettertid av hvordan Norges Bank hadde håndtert sin rolle i forkant av bankkrisen. Dette var også behandlet i Lie og Venneslans *Over evne*, som viser til et utspill Skånland hadde i Arbeiderbladet om at Norges Bank ikke kunne heve renten, fordi den fortsatt var politisk bestemt. Et utspill som vakte «betydelig irritasjon» i Finansdepartementet.²¹⁹

²¹⁶ Smith-kommisjonen: 105

²¹⁷ Smith-kommisjonen: 106

²¹⁸ Smith-kommisjonen: 53

²¹⁹ Lie og Venneslan 2010: 386.

5.2 Kriseløsningen på 1920-tallet

Norges håndtering av bankkriser har endret seg mye de siste 160 årene. Jeg skal ikke her gi en detaljert innføring i norske finanskriser gjennom historien, men det kan være nyttig å se på historien for å sette Norges Banks rolle i krisehåndteringen fra 1991 til 1993 i et perspektiv.

1920 ble begynnelsen på en lang periode med økonomisk uro i Norge, og resten av verden, med den såkalte paripolitikken og bankkriser som skulle sette merkbare spor i norsk historie som dramatiske høydepunkt. Beslutningen i 1920 om å ta kronkursen tilbake til den gamle gullverdien – førte til en nedtur som rammet norsk økonomi hardt med deflasjon som resultat og som i særlig grad kom til å ramme bankene.²²⁰ Norges Bank, under ledelse av sjefdirektør Nicolai Rygg, stod for den praktiske gjennomføringen av politikken, som i ettertid har vært nøye behandlet av historikere og økonomer. Paripolitikken førte til store omstillingsvansker for bedriftene, men politikken med å føre kronen tilbake til det gamle pariet ble likevel ført gjennom store deler av tiåret. Resultatet for bankene var tildels katastrofalt. Krisen på 1920-tallet hadde flere likhetstrekk med den utviklingen som ledet opp til bankkrisen jeg har beskrevet i denne oppgaven. I de gode tidene før og under første verdenskrig hadde bankene økt sitt utlån kraftig, men da pilene igjen pekte nedover fra 1920 – og næringslivets inntekter sank – fikk låntakerne problemer med å betale renter og avdrag. De første bankene ba Norges Bank om krisehjelp alt i 1920 og i årene som fulgte skulle stadig flere banker ta turen til sentralbanksjefen for å be om støtte til å opprettholde driften. Norges Bank hadde ansvar for bankstøttepolitikken som i mange tilfelle hadde «form av innskott, men i realiteten dreide det seg like fullt om lån. I årene 1920—1923 skjedde det således en omfattende låneyting fra Norges Bank til forretnings- og sparebankene.»²²¹ Støtteinnskuddene var i realiteten for små og en rekke banker kom i krise våren 1923, på et tidspunkt som de internasjonale konjunktorene var på vei oppover.

For å unngå de følger konkurser ville ha ble bankene ved lov av 1923 gitt anledning til å søke om å komme under offentlig administrasjon. Norges Bank foreslo en ny administrasjonslov, som ble vedtatt i mars 1923. Hensikten var å gi solvente banker som manglet likviditet et pusterom. I denne het det at en bank som ble satt under offentlig

²²⁰ Hansich mfl. 1999: 74

²²¹ Ibid: 149

administrasjon mer eller mindre kunne fortsette sin virksomhet som før.²²² Hensikten med loven var å stabilisere situasjonen for å hindre et alvorlig sammenbrudd i banknæringen. «På lengre sikt virket den muligens stabiliserende, men på kort sikt var den ingen stor suksess,» skriver Hanisch, Søylen og Ecklund i sin bok *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*.²²³ Loven virket mot sin hensikt fordi innskyternes midler ble bundet. Og i løpet av kort tid fant det sted en dramatisk tillitssvikt overfor forretningsbankene. Flere av dem opplevde faren for innskyter-run, som stilte et ytterligere press på bankene. Femten banker ble satt under offentlig administrasjon bare i løpet av april 1923 og Sverre Knutsen skriver at det fra 1921 til mars 1923, da administrasjonsloven ble vedtatt, i alt var 47 banker som fikk offentlig støtte. I årene etter at administrasjonsloven ble vedtatt, og frem til 1928 ble 47 aksjebanker og 19 sparebanker satt under offentlig administrasjon. I motsetning til under krisen på 1980- og 90-tallet, da et eget organ for håndtering av bankkrisen etterhvert ble etablert, var det altså Norges Bank som sto for kriseløsning på 1920-tallet og i mange tilfeller var det daværende sjefdirektør Nikolai Rygg som satt med hånden på rattet. Det gjorde ikke sentralbanksjef Hermod Skånland i like stor grad da krisen kom rundt 60 år senere.

På mange måter var det Norges Bank som spilte Statens banksikringfonds rolle under krisen på 1920-tallet. Administrasjonsloven som jeg omtaler ovenfor gjorde at bankene kunne fortsette sin virksomhet under Norges Banks styre. Loven var i stor grad Norges Banks verk. Man hadde ført en politikk med rekonstruksjon av krisebanker, men det var i ferd med å mislykkes og eneste løsning var «å la denne lange rekke av banker gå over til konkursbehandling, og denne løsning stilte seg som meget skremmende.»²²⁴ Det eksisterende regelverket passet ikke for å avvikle eller berge banker, og private banker hadde ikke evne eller vilje til å finansiere rekonstruksjon av krisebanker. Et alternativt forslag med tvunget akkord særlig for banker ble utarbeidet, men dekket ifølge Norges Bank ikke behovet. Sentralbanken foreslo at det ble etablert en ordning hvor bankene fikk «offentlig beskyttelse mot pågang av sine kreditorer» og hvor bankene i en viss utstrekning kunne fortsette sin virksomhet med anledning til å «yte assistanse til sine egne innskytere og øvrige kreditorer.»²²⁵ Et forslag om at Finansdepartementet skulle oppnevne administrasjonsstyre og kontrollkomité ble avvist, det ble Norges Bank som fikk denne oppgaven.

²²² Knutsen 2007: 183

²²³ Hansich mfl 1999: 75

²²⁴ Rygg, Nicolai, *Norges Bank i mellomkrigstiden, Oslo 1950*: 106

²²⁵ Rygg 1950: 108

De første støtteaksjonene for krisebanker på 1920-tallet skjedde uten statens medvirkning, men i regi av de private bankene og sentralbanken. Det var fra Norges Bank forslaget om statlige støtteinnskudd i private banker kom i 1921, for å sette bankene i stand til å møte forbigående likviditetsvansker. Sverre Knutsen forteller i sin avhandling *Staten og kapitalen* også om at det var en «utbredt oppfatning» om at staten tok på seg urimelig lite garantiansvar i forbindelse med forsøk på å redde Centralbanken for Norge våren 1922.²²⁶ Finansdepartementet sto i bakgrunnen.

En annen interessant forskjell mellom kriseløsningen på 1920-tallet og kriseløsningen på 1990-tallet er bankvesenets natur. Norske banker hadde på 1920-tallet begrensede grenseoverskridende operasjoner. Det var ikke tilfellet på 1980- og 1990-tallet. Da hadde norske bankers finansiering i økende grad blitt basert på innlån fra utenlandske banker. Særlig gjaldt dette de tre største forretningsbankene, som hadde en vekst i gjeld til utlandet i forhold til veksten i den totale forvaltningskapitalen på 37,1 prosent.²²⁷ Det var særlig bankenes låneopptak i utlandet som muliggjorde den raske ekspansjonen. Forskjellen er stor hvis vi sammenligner med 1920-tallet og ser på fordringsbalansen til forretnings- og sparebankene i 1920, da de første krisetegnene i banksektoren kom. Av et totalbeløp på 7135 millioner kroner, var fordringene til publikum på 5266 millioner kroner, mens fordringene til utlandet var på 309 millioner kroner.²²⁸ Hensynet til utenlandske banker var med andre ord på langt nær like sterkt på 1920-tallet, som på 1980- og 1990-tallet, hvor store deler av finansieringen til de største forretningsbankene var ansvarlige lån fra utenlandske banker. Det å skape tillit til norske banker i internasjonale finansmarkeder var, som jeg har vist tidligere, en av de viktigste jobbene Norges Bank gjorde i forbindelse med bankkrisen. Selv om det skal legges til at regjeringen 6. mai 1923 utstedte en erklæring hvor man uttalte at man med administrasjonsordningen hadde søkt å skape et «tjenlig grunnlag også for fortsatt forretningsforbindelse med utenlandske banker.»²²⁹ Men volumet var altså vesentlig lavere. Presset kom i all hovedsak fra innskyterne og aksjonærene. På grunn av sikringsordningene var det ingen skikkelige bank runs under bankkrisen på 1980- og 90-tallet, som man opplevde flere av på 1920-tallet. Men ordet forbrukerbeskyttelse, som var ganske sentralt under bankkrisen, var ikke funnet opp på den

²²⁶ Knutsen 2007: 178

²²⁷ Smith-kommisjonen: 47

²²⁸ Skånland, Hermod *Det norske kredittmarked*: 285

²²⁹ Engebretsen, Erling *Norsk Bankvesen*, Oslo 1939: 97

tiden. Man ønsket å sikre tilliten til det norske bankvesenet, og hindre den totale kollaps, Småsparerne, og deres innskudd, var det få som hadde særlig omtanke for.

5.3 Krisen i Sparebanken Nord-Norge

Før det ble en systemkrise og Statens Banksikringsfond var etablert, var Finansdepartementets rolle i krisearbeidet relativt tilbaketrasket. Unntaket var kriseløsningen for Sparebanken Nord-Norge, der premissene og rollefordelingen mellom sikringsfond, Kredittilsyn, Norges Bank og departementet for håndtering av bankkriser ble trukket mer konkret opp av Stortinget enn tidligere. Jeg kom inn på dette i kapittel to, men vil gjøre mer detaljert rede for utviklingen her. Selv om denne klargjøringen ikke avvek fra Norges Banks faktiske medvirkning i de andre krisetilfellene i 1987-89, fjernet Stortingets vedtak i 1989 all uklarhet om Norges Banks rolle; for eksempel om sentralbanken kunne gi «subsidierte» lån til problembanker – noe som nok hadde vært tilfelle ved sentralbankens medvirkning til fusjonsløsninger i 1970-årene og i begynnelsen av 1980-tallet.

Under krisen ga Norges Bank likviditetslån på særlige vilkår til enkelte finansieringsforetak, såkalte S-lån. Renten var som oftest til markedsvilkår, definert som gjeldende D-lånsrente. Sparebanken Nord-Norge fikk blant annet lån i 1988/89 som innebar en neddiskontert inntektsstøtte på 200 millioner kroner, og nedskrivning av et lån på 500 millioner kroner. Inntektsstøtten ble gitt som ledd i en oppkapitalisering av banken sammen med Sparebankenes sikringsfond. I ettertid ble det fremhevet av Finansdepartementet at dette kunne representere en aktiv anvendelse av statens midler som burde behandles i Stortinget på forhånd. I Stortingsmelding nr. 24 (1989-90) skrev departementet at en lærdom av dette var at ved «eventuelle fremtidige krisesituasjoner i norske banker vil Finansdepartementet legge til grunn at lovens ordinære system følges. Departementet viser til de ordninger som er etablert gjennom sikringsfondene.»²³⁰ Finanskomiteen sluttet seg til dette i sin oppfølging i Innst. S. nr. 90 (1989–90). Denne saken belyses ikke i Smith-kommisjonens utredning, og i liten grad i Lie og Venneslan, som skriver at disse utlånene Norges Bank hadde til bankene i krise gjorde at «staten ble stående i en svak forhandlingssituasjon overfor sikringsfondene som formelt var en

²³⁰ Gerdrup, Karsten, Norges Banks rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor i *Penger og kreditt* 04.2004, s. 193

egen juridisk enhet kontrollert av bankene, eller deres foreninger.»²³¹ Jeg vil se litt nærmere på hvilke vurderinger Norges Bank gjorde i denne saken.

Finanskomiteens behandling ble kommentert i et notat fra Økonomiavdelingen til politisk ledelse våren 1990, hvor det ble påpekt at Norges Bank kom i en kreditorposisjon som en følge av sentralbankens oppgave som bankenes bank, altså «lender of last resort», eller långiver i siste instans, som innebar en tilførsel av likviditet når markedet ikke ga dette:

«Norges Banks andel av likviditetstilførselen til bankene er meget høy, og det innebærer at dens kreditorposisjon er meget utsatt. Dette har vist seg å få den betydning at Norges Bank er blitt engasjert utover lender of last resort-funksjonen slik denne er avgrenset på generelt grunnlag, jf refinansieringen først av Sparebanken Nord i 1988 og senere den fusjonerte Sparebanken Nord-Norge i 1989.»²³²

Dokumentet fortsatte med en utgreiing om at både de to private sikringsfondene og Norges Bank var i en slik stilling at det måtte vurderes om de skulle ha «oppgaver i soliditetstilsynet eller virkemidler i forhold til krisebanker i debitorposisjon». Det ble argumentert for at flest mulig av funksjonene burde samles i Kredittilsynet, fordi hverken sentralbanken eller sikringsfondene burde gis virkemidler i lovgivningen utover det som fulgte av deres eventuelle kreditorposisjon. Det engasjementet man hadde i de to nordnorske bankene Tromsø Sparebank og Sparebanken Nord - og senere Sparebanken Nord-Norge - ga retningslinjer for fremgangsmåten man kom til å velge for engasjement sammen med Statens banksikringfond.

Det var klart at Norges Bank ikke var en institusjon med adgang til å bevilge statsmidler. Hvis det offentlige skal inn med penger i bankene, er det bare en vei, nemlig at regjeringen fremmer forslag overfor Stortinget. Norges Bank skal ikke bidra med soliditetsstøtte til bankene, men kun med likviditetsstøtte. Hvorfor gikk så Norges Bank inn med så mye midler, som i ettertid ble ansett som statsstøtte, noe banken i utgangspunktet ikke har anledning til å gjøre? Kjell Storvik, som på den tiden var visesentralbanksjef, fortalte om Norges Banks inngripen i en samtale drøyt 20 år etter.

²³¹ Lie og Venneslan 2010: 454.

²³² Banker i krise, særlig om sikringsfondene og innskytternes stilling, notat fra Økonomiavdelingen til Statsråden via Finansråd og statssekretær Reintertsen, 20.4.1990. Dok.nr. 90/2771-1.

«Det var en helg i november 1988 det forelå dramatiske rapporter fra Sparebankenes sikringsfond om situasjonen i Tromsø Sparebank. Forholdene var så alvorlige at banken ikke ville kunne åpne mandag hvis ikke ekstraordinære tiltak ble iverksatt. Det var møtevirksomhet gjennom helgen med representanter for Kredittilsynet, Norges Bank, Finansdepartementet og Sparebankenes sikringsfond. Som ett ledd i løsningen etterga Norges Bank 500 millioner kroner av sin utestående likviditetstilførsel til banken.»²³³

Hvorfor valgte Storvik og Norges Bank å ettergi dette lånet? For Norges Bank var krisen i Tromsø Sparebank, og senere Sparebanken Nord-Norge en akutt situasjon som måtte løses, og det var ikke tid til å ta saken med Stortinget, som ville vært «korrekt tjenestevei» for sentralbanken. Saken ble forelagt for Tormod Hermansen, som på sin side klarerte det med statsråden. Han ga sitt samtykke, men det ble samtidig sluttscenen for enhver diskusjon om at Norges Bank kunne bidra til å redde bankene. «Dette ble vurdert som en sak av særlig viktighet og måtte derfor forelegges departementet. Det ble gjort gjennom departementsråd Hermansen som selv deltok i møtene. Dette var vel eneste og da også siste gang Norges Bank bidro med kapitaltilførsel til en av problembankene.»²³⁴ Finansdepartementet tok deretter kraftig styring gjennom den senere etablering av Statens banksikringsfond og Statens bankinvesteringsfond.

For myndighetene var det sentrale at Nord-Norge var avhengig av en finansinstitusjon, etter at flere av de store bankene hadde redusert sin virksomhet i regionen. Det var behov for det Storvik karakteriserte som en ad-hoc-løsning, på en situasjon som måtte håndteres der og da. Samtidig er det tydelig at soliditetsproblemene i Sparebanken Nord-Norge la til rette for den arbeidsdelingen som etterhvert ble gjeldende mellom sentralbanken, sikringsfondene og statlige myndigheter under det videre arbeidet med bankkrisen. Karsten Gerdurp viser til at da regjeringen den 14. oktober 1991 sendte ut en erklæring om at Regjeringen ville iverksette tiltak for å sikre tilliten til det norske banksystemet, sendte Norges Bank samme dag ut en pressemelding som understreket arbeidsdelingen:

«Norges Bank viser til den erklæring fungerende finansminister Tove Strand Gerhardsen har avgitt om at Regjeringen vil sette i verk de tiltak som er nødvendig for å sikre tilliten til det norske banksystemet. Videre viser Norges Bank til at det blant de

²³³ Samtale med Kjell Storvik, 8. mars 2011

²³⁴ Samtale med Kjell Storvik, 8. mars 2011

aktuelle tiltak Regjeringen vurderer, er tilførsel av midler til Statens Banksikringsfond. Dette vil gi grunnlag for at fondet kan styrke kapitalen i Kreditkassen med sikte på at banken kan oppfylle lovens krav til egenkapital. På denne bakgrunn vil Norges Bank fortsatt sikre tilstrekkelig likviditetstilførsel til Kreditkassen og det øvrige banksystem.»²³⁵

Det ville kun skje *etter* at Finansdepartementets forlengede arm, Statens banksikringsfond, hadde sikret soliditeten i Kreditkassen. Norges Bank understøttet dermed regjeringens politikk. Den aktive støttepolitikken som banken hadde drevet med 60 år tidligere, var forlatt forlengst. Ved flere senere anledninger kan det virke som om Norges Banks rolle nærmest begrenset seg til å berolige markedene med likviditetserklæringer. Det skjedde blant annet da kredittforetakene fikk problemer i april 1991, hvor en uttalelse fra Norges Bank kan ha bidratt til å berolige markedene og begrense behovet for ytterligere lån. Det skjedde igjen høsten 1992. Gerdrup viser til en uttalelse fra Norges Bank til Finansdepartementet i forbindelse med Smith-kommisjonens gjennomgang av bankkrisen, hvor banken skriver: «Skulle det oppstå en situasjon der selve det finansielle systemet er truet, vil Norges Bank, i samråd med andre myndigheter, vurdere behovet for, og om nødvendig iverksette, tiltak som kan bidra til å befeste tilliten til det finansielle systemet.»²³⁶ Det er klart at tilførsel av ekstra likviditet er en av Norges Banks virkemidler i en situasjon hvor den finansielle stabiliteten er truet, men rollen som tilfører av nødlikviditet ble utøvd i nært samarbeid med Finansdepartementet.

5.4 En sentralbank i bakgrunnen

Hvorfor var det slik at Norges Bank var så mye mer i bakgrunnen under 1980- og 90-tallets bankkrise enn tilfellet var på 1920-tallet? Det kommer blant annet frem i Lie og Venneslan, som i sin gjennomgang av bankkrisens tidlige år skriver at 1990 var det viktigste året for Finansdepartementets krisehåndtering. «Da ble de sentrale premissene lagt for det turbulente året 1991, og de ble lagt uten særlige innspill fra institusjoner som Kredittilsynet og Norges Bank.»²³⁷ Heller ikke en gjennomgang av hovedstyrets protokoller fra denne perioden viser noen spor etter konkrete råd fra Norges Bank til departementet i forbindelse med krisearbeidet.

²³⁵ Gerdrup 2004, s. 193

²³⁶ Gerdrup 2004: 194

²³⁷ Lie og Venneslan 2010: 457

Sentralbanken var lite tilstede i dette arbeidet. Fraværet av innspill til krisehåndteringen fra sentralbanken til Finansdepartementet i sistnevntes arkivmateriale om bankkrisen kan være talende. Kan man kanskje argumentere med at Nicolai Rygg var en sterk sjefdirektør, en mann med «sterke overbevisninger», for å bruke Bent Sofus Tranøys ord?²³⁸ Hans mål var først og fremst å få kronen tilbake til pari kurs i forhold til gull, selv om det betydde forsakelse. På den annen side var Hermod Skånland ingen svak sentralbanksjef, han hadde en sentral plass i norsk samfunnsliv, og særlig i skjæringspunktet mellom økonomi og politikk, lenge før han ble sjef for Norges Bank. Forklaringen må dermed finnes andre steder.

1920-tallets Norges Bank styrte etter sentralbanksloven fra 1892, som var relativt uavhengig, med makt sentralisert i direksjonens hender. Gunhild Ecklund viser i sin doktorgradsavhandling fra 2008 at på tross av politiske ambisjoner om å kontrollere sentralbanken, ga den liberale sentralbankloven av 1892 Norges Bank ekstensiv operasjonell autonomitet. Denne loven forble nærmest uforandret frem til midten av 1980-tallet.²³⁹ For Norges Bank endret denne relative uavhengigheten seg utover 1900-tallet og krisen som rammet norsk økonomi i 1930-årene førte også til endringer i synet på økonomisk politikk. Erfaringene med paripolitikken blir dratt frem som en viktig årsak til det og med Stortingets støtte traff regjeringen etter 2. verdenskrig stadig flere beslutninger som etter loven var sentralbankens oppgave. Det ble starten på tiår med mindre selvstendighet og erfaringene fra forsøkene på å komme tilbake til gullstandard var en «viktig årsak til den sterke motstand det gjennom resten av århundret har vært mot at sentralbanken på selvstendig grunnlag skulle treffe pengepolitiske beslutninger, uten å være underlagt de politiske myndigheters løpende kontroll,» skriver Hermod Skånland i *Doktriner og økonomisk styring*.²⁴⁰ Nå er Norges Banks posisjon i pengepolitikken i seg selv ingen målestokk for dens uavhengighet i bankkrisearbeidet, men det gir en god indikasjon på bankens generelle handlingsrom.

Bent Sofus Tranøy beskriver blant annet hvordan Norges Bank hadde håpet at en regimeendring fra Arbeiderpartiet til Høyre i 1981 ville føre til en mer fleksibel bruk av rentene, og kom til og med med konkrete forslag til hvordan renten på statsobligasjoner kunne settes, men ble avvist av Finansdepartementet. Et tydelig tegn på at sentralbankens forsøk på litt mer uavhengighet ble avvist av de politiske myndighetene, eller som Tranøy skriver: «[D]et

²³⁸ Tranøy, Bent Sofus, «Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne» i Tranøy og Østerud *Den fragmenterte staten*: 222.

²³⁹ Ecklund, Gunhild *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954*: 24

²⁴⁰ Skånland, Hermod *Doktriner og økonomisk styring*: 81

skal legges til at sentralbanken ikke var på sitt aller sterkeste med hensyn til politisk innflytelse på den tiden.»²⁴¹ Bankens prestisje var svekket etter kostnadsoverskridelsene i forbindelse med byggingen av det nye hovedkontoret, og det er «indikasjoner på at Finansdepartementets politiske ledelse ikke holdt høyt av banken». Dette er et inntrykk som får støtte av Jon A. Solheim, som i en samtale i ettertid påpekte at selv om Skånland hadde en sentral rolle ved håndtering av bankproblemene, særlig i begynnelsen, var hans maktpolitiske stilling litt svekket mot slutten av 1980-årene. Det lå en naturlig underordning i Norges Bank i forhold til departementet, som fikk en betydning for forholdet mellom de to institusjonene i løpet av bankkrisen.

Norges Bank var som institusjon ikke sentral i redningsarbeidet i denne perioden, men mange av bankens medarbeidere var det, siden de var med i sekretariatet til banksikringsfondet. Jeg har nevnt både Bergo, Bøhn, Solheim og Qvigstad tidligere i dette kapittelet. Skånland selv var ofte tilstede ved deler av møtene når det var snakk om redningsoperasjoner - og hadde gjerne meninger - men kun som en rådgiverrolle. Det bekrefter også Harald Bøhn i en samtale høsten 2009. «Min rolle var som rådgiver. Jeg var Norges Banks rådgiver og mine råd hang sammen med de rådene som Skånland ga. Jeg kjente hans hovedsynspunkter.»²⁴² Den formelle rollen banken hadde i forbindelse med en oppkapitalisering av en krisebank, var at sentralbanksjefen – og sjefen for Kredittilsynet – skulle skrive en uttalelse, og det måtte være et samsvar mellom sentralbanksjefens kommentarer og det fondet gjorde. Derfor var det sikret at tilsynet og sentralbanken ble hørt. Et eksempel på Norges Banks rolle under bankkrisen finner man hvis man ser på utbetalinger til banker i krise de siste tre årene av krisen. Da hadde banksikringfondet truffet 18 vedtak om kapitaltilførsel på tilsammen 16,1 milliarder kroner, hvorav det alt vesentlige – 13 mrd. kr – kom som innskudd av egenkapital i Den norske Bank, Kreditkassen og Fokus Bank. Norges Bank hadde kun 774 millioner kroner i utbetalinger og utestående garantier i forbindelse med sikringsfondsaksjoner i perioden 1. januar 1988 til 31. desember 1993, og ingen de siste tre årene, som er den perioden jeg undersøker.²⁴³

²⁴¹ Tranøy, Bent Sofus, *Losing Credit*, s. 131.

²⁴² Samtale med Harald Bøhn, 25/11 2009

²⁴³ St.meld. nr. 39 – 1993/94: 24/25

5.5 Sikret likviditetsforsyningen

Norges Banks underordnede stilling overfor Finansdepartementet, og hva det gjorde med sentralbankens rolle – eller manglende sådanne – i krisearbeidet på starten av 1990-tallet bør være ganske tydelig. Norges Banks rolle var i forhold til å sikre likviditetsforsyningen. Det gjorde også banken ved flere tilfeller. Det er til syvende og sist sentralbanken som sikrer likviditeten i det finansielle systemet. Bare sentralbanken har de riktige virkemidlene for å trygge bankene og det nasjonale finansmarkedet. Men under bankkrisen var ikke rollen som «lender of last resort» - at sentralbanken under en krise skal stille rikelig med likviditet med en strafferente til veie for illikvide, men solvente institusjoner - klart definert. Det er, som nevnt, sentralbankens rolle å sikre den finansielle stabiliteten, men samtidig er det viktig å unngå at enkeltinstitusjoner tar støtte fra banken for gitt. Støtten er derfor utformet slik at det må være usikkerhet med hensyn til i hvilke situasjoner sentralbanken vil utøve sin rolle, og med hvilke virkemidler. Dette kalles konstruktiv uklarhet.²⁴⁴ Hermod Skånland snakket om dette i sin årstale i 1988, og man kan si at myndighetene var «konstruktivt uklare» i sin generelle støtte til det norske banksystemet. Det ble aldri gitt noen klar forsikring om at man ikke ville la banker gå konkurs. I teorien var ingen sikre, men i realiteten var de fleste bankene for viktige til å gå konkurs.

Det var på 1980-tallet hovedsakelig utenlandsfinansiering til bankene som muliggjorde den sterke utlånsveksten. Den falt bort da tilliten til norsk økonomi sviktet, noe som førte til at bankenes lån i Norges Bank økte kraftig. Ifølge Munthe-utvalget var mer enn halvparten av bankenes innlån fra utlandet på 1980-tallet kortsiktig.²⁴⁵ Det var med andre ord en ustabil finansiering bankene hadde. Denne finansieringen var sårbar, blant annet i forbindelse med valutakursrisikoen, samtidig som at hvis utenlandske banker nektet å forlenge finansieringen, ville det skape et stort problem for norske banker. Smith-kommisjonen kalte i ettertid de massive utlån i Norge som var finansiert med kort utenlandsopplåning et «meget skjørt byggverk», og denne sårbarheten ble et viktig element i kriseforløpet høsten 1991.²⁴⁶

Det viste seg allerede ved utgangen av 1991 at det ville bli vanskelig å skaffe finansiering fra utenlandske banker. Et notat som sikringsfondet sendte Finansdepartementet i begynnelsen av desember hadde også vedlagt et brev fra sentralbanksjef Hermod Skånland,

²⁴⁴ Gjedrem, Svein, tale på Sparebankforeningens årsmøte 21. oktober 1999

²⁴⁵ NOU 1992:30: 102

²⁴⁶ Smith-utvalget: 49

som påpekte at den internasjonale fundingen av de to største norske bankene var i ferd med å tørke opp.²⁴⁷ Det internasjonale interbankmarkedet hadde det siste året vist en generell tendens til tilstramming som en følge av at banker begrenset sin virksomhet og prioriterte hjemmemarkedet. Både Kreditkassen og DnB hadde derfor hatt tiltagende vanskeligheter med å opprettholde sin valutafunding, også etter at de statlige støttetiltakene var kjent i markedet. Skånland påpekte at det i den sammenheng ville bli lagt betydelig vekt på at bankene i det minste oppfylte de internasjonalt fastlagte krav om åtte prosent kapitaldekning og viste til at Norges Bank allerede hadde måtte yte et lån på åtte milliarder kroner for å støtte valutafunding til Kreditkassen. En søknad fra DnB hadde ennå ikke blitt behandlet, men det ville bety en vesentlig svekkelse av Norges Banks valutalikviditet dersom banken skulle overta en større del av valutafundingen. Han antydte i brevet også at økt valutaopplåning fra statens side ville bli påkrevd i tiden fremover.

Kreditkassen hadde gitt uttrykk for sine bekymringer i et brev til Norges Bank, som gjorde rede for situasjonen, en måned tidligere. I løpet av høsten 1991 hadde i overkant av 21 milliarder kroner av bankens opplåning utenlands forfalt, samtidig som det for Kreditkassens vedkommende fremsto som fullstendig «umulig på det nåværende tidspunkt å ta opp kortsiktige valutalån fra utenlandske banker.»²⁴⁸ Det samme gjaldt, mente banken, trolig for de øvrige norske valutabanker. Norges Bank hadde i denne sammenhengen to roller. Den ene var å skaffe penger. Blant annet hadde sentralbanken ytt et lån på åtte milliarder kroner til Kreditkassen. Samtidig som DnB på dette tidspunktet sto på trappene med en søknad i hånden. Den andre rollen var å sikre norske bankers tillit i utlandet. Hvis kredittlinjene til utlandet tørket ut, ville hele det norske banksystemet komme i en – om mulig – enda dypere krise enn det allerede var. Norges Banks handlinger i denne situasjonen, bidro ifølge DnB-sjef Finn Hvistendahl «konstruktivt til å understøtte internasjonal tillit til bankene».²⁴⁹ Selv om det fortsatt var det han karakteriserte som et stort gap mellom de økonomiske løft staten hadde tatt på seg, og den troverdighet det hadde gitt i markedet. De siste årenes bankkrise hadde med andre ord gitt tilliten til den norske banknæringen et alvorlig skudd for baugen, og statens politikk for å håndtere det hadde ikke nødvendigvis reparert all den skaden.

²⁴⁷ Brev fra sentralbanksjefen til Statens banksikringsfond, 29.11.91, vedlagt notatet «Situasjonen i statens banksikringsfond», fra ØA til statsråden via finansråden, 11.12.91. Svein Gjedrems materiale, Forretningsbanker og sparebanker, bankkrise, 1991/1992

²⁴⁸ Smith-kommisjonen s. 67

²⁴⁹ Hvistendahl, Finn, foredrag i Sosialøkonomisk forening, 27. februar 1993.

Her er det en sammenheng mellom hvordan Norges Bank håndterte «sin del» av bankkrisen og hvordan det ble gjort i Sverige. For også Riksbanken hadde den innstilling at den bare kunne gi kreditt til solvente banker som fikk problemer med likviditeten. Men de solvente bankenes likviditetsproblemer, kunne og ville Riksbanken gjøre noe med. Som et ledd i arbeidet med fundingproblemet gjennomførte blant annet Riksbanken en opplåning på hele 230 milliarder kroner i utlandet, for å erstatte bankene direkte utenlandsopplåning. Ettersom den svenske bankkrisen utover høsten 1992 ga seg uttrykk i form av akutt likviditetsbrist, særlig i utenlandsk valuta, vedtok Riksbanken innen rammer av sin virksomhet å «sørge for å sikre stabiliteten i det finansielle systemet. Det skjedde blant annet i form av betydelige kortsiktige lån og innskudd i banker i kroner og utenlandsk valuta.»²⁵⁰ Her er det til syvende og sist Riksbankens rolle som långiver i siste instans det er tale om. Som det het i proposisjonen regjeringen la inn for Riksdagen: «På grund av statens åtgärande får Riksbanken möjlighet att i sin egenskap av "lender of last resort" förse instituten med likvida medel i svenks eller utlänsk valuta vilket i sin tur innebär att instituten kan infria sina förpliktelser i rätt tid.» Bankene fikk mulighet til å påta seg forpliktelsene på sedvanlige vilkår.

5.6 Getz Wold-garantien gjaldt ikke

Denne rollen som långiver i siste instans var noe av det viktigste Riksbanken gjorde under bankkrisen. Den brukte en stor del av sine utenlandsvalutareserver som likviditetsstøtte gjennom innskudd i bankene. På det meste ble rundt 57 milliarder svenske kroner satt inn. I tillegg kunne altså bankene låne fritt, uten sikkerhet, i Riksbankens normale likviditetssystem.²⁵¹ Riksbankens prinsipp om bare å gi lån til solvente banker, ble opprettholdt gjennom Riksdagens garanti om at bankenes långivere skulle holdes skadesløse. Her er vi inne på en av de store forskjellene mellom den svenske og den norske håndteringen av bankkrisen, nemlig den juridiske garantien som ble gitt i Sverige, men ikke i Norge. Det henger sammen med et sentralt prinsipp om at støttetiltak ikke skulle forstyrre de vurderingene som bankene foretok, og som «svakket den enkelte banks ansvar for egen drift og resultater.»²⁵² Daværende visesentralbanksjef Kjell Storvik kommenterer det på følgende måte:

²⁵⁰ Ingves og Lind 1996: 11

²⁵¹ Moe mfl. 2004: 92

²⁵² Lie og Vennesland 2010: 459

«Det ble aldri gitt noen generell garanti for bankenes forpliktelser. Men den norske stat ville ikke la store norske banker gå ned. Det ble gitt en implisitt garanti, men det er en stor forskjell på en formell garanti, som du kan påberope deg i en rettssak og en mer generell formulering av policymessig karakter.»²⁵³

Lie og Venneslan skriver at den norske løsningen, hvor generelle garantier ikke ble brukt, kan spores tilbake til flere notater fra Økonomiavdelingen i 1990, hvor «det ble påpekt at innskuddsgarantiene ikke burde strekkes lengre enn til «forbrukerbeskyttelse», et vern for privatpersoner og småbedrifter som ikke kunne ventes å gjøre egne risikovurderinger.»²⁵⁴ Dette prinsippet var gjennomgående for departementets vurderinger: forbrukerne skulle beskyttes, aksjonærene måtte betale. Det er også interessant å merke seg at også etter at den svenske regjeringen hadde innført sin formelle garanti, som beskyttet aksjonærene i tillegg til innskyterne, ble dette ikke sett på som en fornuftig løsning i Norge. «I Norge har vi lagt vekt på at aksjonærene skal ha tap før staten går inn. Det bør vi holde fast ved», skrev finansministeren i et regjeringsnotat høsten 1992.²⁵⁵

I en situasjon som dette var det en del besøk til Finansdepartementet og Norges Bank fra store internasjonale banker, som ønsket å bli beroliget og det ble de gjennom myndighetens implisitte garanti. Som Storvik peker på i en samtale, så ble det gitt indirekte garantier om at regjeringen, og Norges Bank, ville stå bak det norske bankvesenet. Skulle det bli nødvendig med likviditetstilførsel til en solvent bank, så visste bankene at Norges Bank var der for å låne ut penger. Så fremt det ikke ville oppstå tap. Det visste også de internasjonale bankene, som Johnsen og Skånland brukte mye tid på å overbevise, blant annet i det allerede omtalte IMF-møtet i Bangkok. Det at man ikke ønsket at slike garantier skulle gis, at kunder skulle holdes skadesløse, hverken fra Norges Banks, Statens banksikringfonds eller Finansdepartements side hadde en «moralsk hasard»-side ved seg, understreket Jarle Bergo i en samtale i ettertid. Man ville å unngå at bankene tok unødig og uønsket risiko i vissheten om at staten stilte opp uansett. «Man så for seg at en bank kunne bli satt under offentlig administrasjon og avvirket. Mange av oss syntes at hvis en bank ikke var solvent, var de som skulle lide tap aksjeeierne, de

²⁵³ Samtale med Kjell Storvik, 8. mars 2011

²⁵⁴ Lie og Venneslan 2010: 459

²⁵⁵ Notat til regjeringskonferanse, fra finansministeren til regjeringens medlemmer, 16.11.92. Fra mappe ØA-notater 1992.

med ansvarlig lånekapital og obligasjonseierne.»²⁵⁶ Det hører her med til historien at de fleste bankene ble ansett som for betydningsfulle til å kunne settes under offentlig administrasjon. Som jeg har kommet inn på tidligere, ble kun Norion bank avviklet på denne måten. Som kommentert ovenfor, medfører en slik blankofullmakt som svenskene (og finnene) utstedte, en utfordring fordi kreditorene ikke trenger å forholde seg til kredittrisiko. Man mister dermed det som norske myndigheter så på som en viktig, disiplinerende faktor.

Jeg skal ikke slippe dette med offentlig garanti helt ennå. For selv om det i løpet av bankkrisen ikke ble gitt noen juridisk bindende garanti til bankene, og man la vekt på prinsippet med konstruktiv uklarhet, så ble det gjennom store deler av 1980-tallet oppfattet å eksistere en slik garanti. Denne stammet fra et notat daværende sentralbanksjef Knut Getz Wold skrev til utvalget bak NOU 1976:52 «Om demokratisering av forretningbankene» hvor han skrev at «Norges Bank vil under ingen omstendigheter la en norsk forretningbank innstille betalingene. Den vil også tilføre vedkommende eierbank tilstrekkelig likviditet til å hindre at en datterbank i utlandet der en norsk forretningsbank er eier eller deleier, må innstille sine betalinger.»²⁵⁷ Også fra regjeringens side ble det hevdet tilsvarende synspunkter. I stortingsdebatten om demokratisering av forretningsbankene uttalte «således finansminister Kleppe at ingen norsk regjering vil i dag tillate en forretningsbank å gå konkurs.» Nå ble denne uttalelsen gitt i god tid før det i det hele tatt ble snakket om noen bankkrise, og man kan spørre seg hvorfor det er relevant i denne diskusjonen, men i Statens banksikringfond og Norges Bank brukte de en del tid på å avvise at det eksisterte en slik garanti. Jon A. Solheim, forretningsfører i Statens banksikringfond fortalte i et intervju senere at norske banker ofte viste til denne erklæringen når de trengte internasjonal funding. «Getz Wold erklæringen ble oppfattet som en generell garanti, og vi hadde mange møter med internasjonale banker og rating-selskaper om dette.»²⁵⁸

Garantien ble aldri gjentatt av Hermod Skånland og Norges Bank. Skånland brukte tvert i mot tid på å formulere de mer generelle formuleringer som kom til å bli gjeldende for bankkrisen. Det gjorde han blant annet i årstalen 18. februar 1988, en tale Solheim var med å skrive, hvor Skånland understreket at det ikke var en systemkrise: «Skulle enkelte finansinstitusjoner likevel komme i en stilling som kan få konsekvenser for den generelle tillit i

²⁵⁶ Samtale med Jarle Bergo, 17. mars 2011

²⁵⁷ NOU 1976:52: 54.

²⁵⁸ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

kredittmarkedet, vil Norges Bank, ut fra sitt ansvar som landets sentralbank, være innstilt på å treffe de nødvendige tiltak for å befestе tilliten til vårt finansielle system.» Året etter, samme år som han kom med sin etterhvert så kjente «bad banking, bad policy, bad luck»-forklaring kom en ny presisering av garantiansvaret. «Det skulle også ha kommet klart frem at en forutsetning for så vel sikringsfondenes som Norges Banks medvirkning er at den aktuelle situasjonen selv gjennomfører de tiltak som situasjonen krever. Å avvikle en institusjon i ordnede former vil også være et alternativ som myndighetene aldri helt kan utelukke.²⁵⁹» For Norges Bank var det et hovedansvar å befestе tilliten til det finansielle systemet, og i det lå det ingen garanti om at aksjonærene eller andre långivere skulle få pengene tilbake. Men det tok ifølge Solheim tid før Norges Banks nye holdning til krisehåndtering ble allment kjent, og internasjonale bankers betydelige finansiering av norske banker i siste halvdel av 1980-årene avspeiler nok i noen grad troen på at dette var risikofrie lån.

Til syvende og sist så kan man argumentere for at den generelle garantien norske myndigheter ga, hadde omtrent samme innhold i seg som den svenske. Kun to banker ble avviklet, Norion og Oslobanken. Resten ble reddet, enten av lån fra Norges Bank eller støtte fra banksikringfondet, men det er på det rene at myndighetene brukte en del tid, særlig på utenlandske banker, om å avvise at det fantes en slik garanti. Dette er et tema som har vært lite omtalt i bankkriselitteraturen. Hverken Smith-kommisjonen eller Norges Bank-verket «The Norwegian Banking Crisis» nevner «Getz Wold-erklæringen», som i seg selv ikke ble gitt i forbindelse med bankkrisen, men som spilte en rolle for bankene i oppløpet til krisen, og som er et viktig element i forhold til debatten rundt garantier. Lie og Vennesland nevner den kun med en setning – og da i generelle ordelag.

For myndighetene var det sentrale i måten man håndterte bankkrisen på å opprettholde tilliten til de norske finansinstitusjonene. Årene med krise var ikke egnet til å styrke den tilliten bankene og de andre finansinstitusjonene hadde, hverken nasjonalt eller internasjonalt, men Skånland mente at den måten problemene ble møtt på, styrket tilliten til myndighetenes evne til å håndtere dem.²⁶⁰ Eller som han sa i en tale til Sparebankforeningen 17. oktober 1990: «En positiv erfaring fra den krisen vi fortsatt er inne i sammenlignet med 1920-årenes, er at innskyterne fortsatt har tillit til bankene. Dette kan vi nok i høy grad takke sikringsfondene for,» sa han og la til at Norges Banks funksjon som «lender of last resort» også hadde vært

²⁵⁹ Skånland, Hermod, Økonomiske perspektiver, 16. februar 1989.

²⁶⁰ Skånland, Hermod, Økonomiske perspektiver, 16. februar 1989.

basert på sikringsfondenes garanti. «Denne tilliten blant innskyterne, herunder også de utenlandske forbindelser, er selvsagt helt avgjørende for at bankene skal kunne drive sin virksomhet. Om innskyterne bare i ett eneste tilfelle hadde tapt sine innskudd eller fått dem bundet, måtte vi vært forberedt på en flukt fra bankvesenet som helhet.»²⁶¹

5.4 Oppsummering

Det er en ting som kommer ganske klart frem når man ser Norges Banks oppgaver i de årene krisen varte, og det er at sentralbanken hadde en relativt tilbakeholden og underordnet rolle i krisehåndteringen. Nå er det ikke dermed sagt at dens rolle i bankkrisen var uviktig, men det ble, som jeg har vist, raskt avklart hvordan arbeidsforholdet mellom sentralbanken, sikringsfondene og statlige myndigheter i det finansielle sikkerhetsnettet skulle være: Norges Bank skulle ikke øke sin risiko og påføre staten tap ved å gi såkalte S-lån. Ifølge Karsten Gedrup gjennomgang av Norges Banks rolle ved likviditetskriser har Norges Banks holdning til å til å yte ekstraordinær likviditet til den enkelte bank ligget fast etter bankkrisen.²⁶² Ekstraordinær tilførsel av likviditet bør forbeholdes situasjoner der den finansielle stabiliteten kan være truet uten slik støtte. Siden krisens slutt har ikke Norges Bank gitt S-lån, som blant annet Sparebanken Nord-Norge fikk.²⁶³ Sentralbanksjef Hermod Skånland kommenterte forholdene i årstalen 1991:

«Sentralbanken forvalter offentlige midler som den ikke kan sette inn som risikokapital med mindre der foreligger en form for politisk beslutning om det. Og når politiske beslutninger om å bruke penger først skal treffes, er statsbudsjettet det rette instrument.»²⁶⁴

Det er et grunnprinsipp at sentralbanker ikke skal yte lån til banker som har soliditetsproblemer. Det bør i utgangspunktet løses ved at eierne tilfører ny egenkapital, eller ved fusjoner eller oppkjøp av private aktører. Jeg har tidligere gått innom første-, andre- og tredjelinjeforsvaret i bankkrisen. Om en bank ikke får tilført tilstrekkelig med kapital til at det

²⁶¹ Skånland, Hermod, tale til Sparebankforening, 17. oktober 1990.

²⁶² Gerdrup, Karsten R., «Norges Banks rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor», *Penger og Kreditt nr 4-2004*: 190.

²⁶³ Gerdrup 2004: 196

²⁶⁴ Hermod Skånland i «Økonomiske perspektiver», 14. februar 1991.

er mulighet til å drive banken videre på en forsvarlig måte, vil den måtte avvikles. Offentlig administrasjon var det verktøyet myndighetene hadde for å håndtere kriser i finansielt svake banker da bankkrisen satte inn. Som nevnt tidligere var det dette som skjedde under 1920-tallets bankkrise, da Norges Bank administrerte en rekke banker ut av drift. Den gang var det sentralbanken som gjorde mye av krisearbeidet. Denne krisen var ifølge Sverre Knutsen en soliditetskrise, men prinsippet om at sentralbanken ikke skulle yte lån til banker med soliditetsproblemer var ikke like langt fremme da. En vesensforskjell vil også være at Norges Bank på den tiden hadde private aksjonærer. Statens midler ble i stor grad tilført gjennom garantier eller innskudd.

En av de viktige forskjellene mellom den norske og den svenske løsningen så man på bruken av juridisk bindende garantier for banknæringen. I Sverige ble slike garantier utstedt, i Norge kom man til at det ryddigste var at det skulle sikres reell soliditet i problembanken og at finansieringen skulle være på plass. Bruk av bindende garantier hadde krisehåndteringen en helt annen form enn den Norge valgte. Om den hadde vært bedre eller dårligere skal her stå usagt. Svenske banker kom raskere i full virksomhet enn de norske, men tall i ettertid viser at kostnadene ved den norske krisen, med sine to prosent, var lavere enn i Sverige, med kostnader beregnet til 3,6 prosent.²⁶⁵ I ettertid viser det seg at Norges Bank brukte en del krefter på å avvise den såkalte Getz Wold-erklæringen, som var avgitt i siste halvdel av 1970-årene om at myndighetene ikke ville tillate at en norsk bank gikk konkurs. Getz Wold erklæringen ble oppfattet som en generell garanti, og det var mange møter med internasjonale banker og rating-selskaper om dette. Skånland understreket i sin årstale i 1988 at det ikke lå noen garanti om at aksjonærene eller andre långivere skulle få pengene tilbake, men «det tok noe tid før denne holdningen ble allment kjent.»²⁶⁶

²⁶⁵ Moe, mfl: 17

²⁶⁶ Samtale med Jon A. Solheim, 29. mars 2011.

6. Konklusjon. Full kontroll?

Den norske bankkrisen hadde vart i fem år da de største bankene igjen begynte å levere overskudd våren 1993. Etter først å ha håndtert krisen med de vanlige instrumentene, bankenes ansvarlige egenkapital, sikringsfondene og likviditetsstøtte gjennom Norges Bank, var det behov for mer omfattende inngrep i 1991. Den perioden jeg har beskrevet, 1991 – 1993, var krisens toppår og kan også karakteriseres som krisens intervensjonistiske periode. Det var da staten grep inn og tilpasset virkemidlene, slik at de traff bedre. Lovverket ble endret for å tillate statlig overtagelse av krisebankene, og staten ble landets største bankeier. Det var ingen villet og helhetlig politikk som førte dithen, men et behov som etterhvert tvang seg frem. Men når myndighetene i Norge først gikk til det ytterliggående skritt å nasjonalisere de tre største forretningsbankene, kom løsningen fra en politisk tradisjon hvor myndighetene gjennom flere tiår hadde en sterk tro på muligheten for å koordinere politikken gjennom løpende styring og inngrep i næringslivet.

«1992 – et år med nye skuffelser», konkluderte Hermod Skånland i sin årstale vinteren 1993. Men skuffelsene skulle snart gi seg, både for norsk økonomi og for banknæringen. I 1993 var bankenes «bad luck», som Skånland hadde snakket om allerede på slutten av 1980-tallet, i ferd med å snu. Norsk økonomi var på vei oppover, og det kom bankene til å nyte godt av. På flere områder skjedde en utvikling som la grunnlag for vekst i norsk økonomi. Det fallende rentenivået som jeg omtalte i kapittel 4, bidro til å øke bankenes inntjening og styrke soliditeten. Bankene sto dermed «bedre rustet til å fylle sine oppgaver i den økonomiske oppgangen, og har vel gjort slike erfaringer at vi unngår en lånefinansiert oppgang.»²⁶⁷ Samtidig var spareraten i ferd med å øke, prisstigningen på vei ned og konkurranseevnen i ferd med å bedre seg, mens de omfattende kuttene de tre forretningsbankene hadde blitt tvunget til å gjennomføre også hadde hjulpet. Den positive utviklingen i bankenes resultater hadde gått raskere enn man forutså. Mens banksikringfondet i 1992 hadde tilført totalt 4,2 milliarder kroner til Sparebankene i Midt-Norge, Rogaland og Hedmark, samt de tre store forretningsbankene, var fasiten kun 308 millioner kroner i 1993, til Fokus Bank og

²⁶⁷ Moland, Torstein, Økonomiske perspektiver 10 februar 1994.

Oslobanken.²⁶⁸ Om det var «bad banking, bad policy and bad luck», for å bruke Hermod Skånlands ord fra 1989, som var årsaken til bankkrisen, så var det «good policy and good luck» som bragte bankene ut av krisen. Jeg skal gå inn på noe av dette nedenfor.²⁶⁹

Da systemkrisen først truet det norske banksystemet, var myndighetene raskt på banen med omfattende tiltak. Statlige institusjoner for å hindre en systemkrise fantes ikke, og måtte etableres, men få måneder etter at krisen ble definert som en systemkrise, var rammeverket etablert. Først i form av Statens banksikringsfond, som hadde som oppgave å yte støttelån til Forretningsbankenes- og Sparebankenes sikringsfond. Senere i form av Statens bankinvesteringsfond og lovendringer som ga myndighetene mulighet til å skrive ned aksjer i kriserammede banker til null, og erverve aksjer, grunnfondsbevis og andre egenkapitalinstrumenter. Lån og egenkapitaltilskudd ble gitt fra myndighetene til de kriserammede norske bankene på strenge vilkår, som bl.a. kunne innebære krav om bytte av styre og ledelse, aktivitetsbegrensninger og kostnadsutt.

I krisens første år, som jeg kun tar for meg i korte trekk, skjedde mye av krisehåndteringen på ad-hoc-basis, med blant annet rekapitaliseringer og fusjoner. Det var i disse årene, frem til 1990, at Finansdepartementet gjorde seg erfaringer som senere skulle danne grunnlaget for håndteringen i perioden fra 1990 – 1993. Det ble trukket opp en klar arbeidsdeling mellom sentralbanken og de politiske myndigheter før systemkrisen satte inn. Norges Bank ga likviditetsstøtte, mens staten ga soliditetsstøtte. Bankens rolle i håndteringen av bankkrisen ble nærmere avklart ved Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 24, om Kredittilsynets, Norges Banks og Finansdepartements behandling av Sparebanken Nord-Norge i 1989, som jeg har omtalt tidligere. Det ble blant annet klart at sentralbankens nedskrivning av lån med 500 millioner kroner representerte en aktiv anvendelse av statens midler, som burde behandles i Stortinget på forhånd. Sentralbanken hadde vært aktivt med i arbeidet med å redde blant annet Sparebanken Nord-Norge tidlig i krisen, men da tiden kom for å redde de største forretningbankene, var Norges Banks rolle en helt annen. I Stortingsmeldingen ble det fastslått at ved «eventuelle framtidige krisesituasjoner i norske banker ville Finansdepartementet legge til grunn at det ordinære system for krisehåndtering skulle følges, og at en skulle bygge på de ordninger som var etablert gjennom de eksisterende sikringsfondene.»²⁷⁰ Dermed tok de

²⁶⁸ Statens banksikringfond – Årsmelding og regnskap 1993: 16.

²⁶⁹ Skånland kom etterhvert til å gå bort fra «bad luck» som forklaring.

²⁷⁰ Johnsen, Sigbjørn «Norges Banks utøvende og rådgivende rolle» i *Stabilitet og langsiktighet*, Oslo 1994, s. 36

politiske myndigheter fullstendig hånd om krisehåndteringen. Med opprettelsen av Statens banksikringfond i 1991 fikk departementet også et eget organ for dette.

6.1 Avverget systemkollaps

Som nevnt var myndighetene raskt på banen med omfattende tiltak. Om de skulle kunne kritiseres for noe i den forbindelse, må det være at krisehåndteringen kom sent i gang for de største forretningbankene, som det meste av arbeidet sentrerte seg rundt. Disse var svært nær kollaps, trolig med en kollaps i hele det finansielle systemet som følge, da myndighetene grep inn etter sommeren 1991. Selv om myndighetene avverget en systemkollaps den høsten, var det ikke nok. Det kom blant annet frem i et brev som Kreditkassens Borger A. Lenth sendte til Finansdepartementet rett etter at Sigbjørn Johnsen hadde holdt sin redegjørelse om banknæringen for Stortinget 17. oktober 1991. Kreditkassens likviditetsreserver var ikke nok til å dekke en måneds likviditetsbehov for konsernet som helhet og det var behov for ytterligere tiltak. Raskt. I form av en «eiermarkering fra statens side» i banken. Sentralt i forhold til krisehåndteringen var å opprettholde tilliten til banksystemet. Det hadde ikke de norske støtteerklæringene, fra Norges Bank og Finansdepartementet, maktet. I motsetning utstedte svenske myndigheter juridisk bindende garantier som sa at bankene skulle kunne møte sine løpende forpliktelser i rett tid. Mer om de nedenfor.

Den norske krisehåndteringen på 1980- og 90-tallet startet etter de etablerte linjer, hvor bankenes egenkapital og sikringsfond gjorde jobben, assistert av myndighetene ved enkelte tilfeller, blant annet i forbindelse med fusjoner. Etterhvert som krisen ble mer og mer alvorlig, ble løsningene mer dyptgripende, og de politiske myndigheter tok i større grad hånd om håndteringen. En gjennomgangstone i denne oppgaven har vært å forsøke å identifisere og beskrive de politiske grepene myndighetene tok for å løse den norske bankkrisen. Bankkriser krever generelt politisk innsats, men jeg overdriver neppe når jeg sier at den norske løsningen i større grad tok politiske virkemidler i bruk enn markedsbaserte virkemidler. Det var alt fra nye statsfond til lovendringer som skulle til for å redde norske banker. Politikk, som kriseløsning i banksektoren tross alt er, handler om å veie ulike hensyn og behov opp mot hverandre og velge løsninger for å komme frem til ønsket resultat. Under bankkrisen var norske myndigheters tilnærming en utnyttelse av et «rettslig og konkurransemessig handlingsrom» der en fra sak til

sak vurderte ulike hensyn.²⁷¹ Det ble lagt stor vekt på hensynet til forbrukerne, blant annet gjennom innskuddsgarantiordningen og oppfølgingen av denne. Der skiller løsningen seg blant annet fra den på 1920-tallet. Et annet viktig hensyn var den finansielle stabiliteten. Soliditeten og integriteten til det finansielle systemet var viktig å opprettholde.

Derfor var myndighetene raskt på banen med støtteerklæringer når det var som mørkest, og fulgte opp med mer håndfaste grep etterhvert. Juridisk bindende garantier, som i Sverige, kom ikke norske myndigheter med. Det som også var viktig for krisehåndteringen var at aksjonærene skulle ta risikoen ved bankvirksomhet, eierne skulle bære det økonomiske ansvaret fullt ut for de tap som oppsto i bankene før ny statlig kapital ble tilført. Det var ingen intensjon om å gi aksjonærene milde gaver. I stedet for å gi en generell garanti for bankenes forpliktelser, eller etablere en såkalt «bad bank»-løsning for de råtne eiendelene, ble altså egenkapitalen skrevet ned til null før staten gikk inn med ny kapital, for å sikre videre drift. På denne måten fikk staten mulighet til å hente ut gevinst, samtidig som de tok risikoen, ved å eie bankene.

Bankkrisens løsning var i stor grad betinget av en aktiv stat som tok grep da det var krevet. Uro i finansnæringen kan raskt forverre seg til en systemkrise i fravær av et system for å håndtere problemer i enkeltinsusjoner, og gjorde nettopp det på begynnelsen av 1990-tallet. Derfor ble det viktig for Finansdepartementet å bygge opp et godt system til å håndtere krisen, da systemkrisen var et faktum. Jeg mener måten regjeringen reagerte på bankkrisen på i stor grad påvirket av politisk-institusjonelle forhold som gjennom tiår hadde festet seg hos de politiske myndigheter. Statlig intervensjon i næringslivet har, som jeg skriver i innledningskapittelet, en lang tradisjon i Norge. En politisk kultur som utviklet seg gjennom tiår med styringsoptimisme, både direkte gjennom sosialisering av bedrifter eller indirekte gjennom lover og forskrifter som satte grenser for næringslivets handlemåte, eller som Francis Sejersted skriver i essayet «Norge under Willoch»: Norge fikk en «styringsjus som gjennom fullmaktslover og prosedyrale ordninger ga muligheter for de progressive rettsrealister til å stille seg til tjeneste for den optimistisk-reformistiske samfunnsstyring».²⁷²

²⁷¹ NOU 2011:1 *Bedre rustet mot finanskriser*: 107.

²⁷² Sejersted, Francis «Norge under Willoch» i *Norsk Idyll*, Oslo 2003, s. 125

6.2 Sentralbanken satt på sidelinjen

Norges Bank har en viktig rolle i reguleringen av bankvesenet, blant annet gjennom å fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene. Det er Norges Bank som skal sørge for stabile og effektive finansmarkeder og betalingssystemer. Hvis en banks stilling er truet på en slik måte at det kan få konsekvenser for tilliten til kredittmarkedet, skal Norges Bank treffe de nødvendige tiltak for å befeste tilliten til det finansielle system og sentralbanken har et «helhetsansvar for at landet har en velfungerende finansnæring».²⁷³ Under bankkrisen ble rollen som kriseløser i stor grad overlatt til Finansdepartementet. Det var, som jeg har vist, derfra arbeidet med å redde bankene ble styrt; enda viktigere, det var der ideene ble utviklet. Etter å ha gått gjennom arkivene til Finansdepartementet i perioden, er det slående hvor få innspill som kom fra Norges Bank i forbindelse med krisehåndteringen. Inntok banken en overraskende passiv rolle da bankkrisen fant sin løsning?

Den tilbaketrunkne holdningen var i tråd med bestemmelsene i sentralbankloven, som sier at saker av særlig viktighet skal bli forelagt Finansdepartementet. Selv om banksikringfondets sekretariat ble lagt til Norges Bank, og var befolket av ansatte i banken, hadde sentralbanken mer en rådgiverrolle enn en utøvende rolle. Likevel var det ingenting som hindret banken i å komme med en større grad av innspill og råd til departementet i forbindelse med krisehåndteringen. Nå skal det i rettferdighetens navn legges til at sentralbanken hadde en viktig rolle i forbindelse med løsningen på krisen i Tromsøbanken, Sparebanken Nord og Sparebanken Nord-Norge. Finansdepartementet var ikke mye direkte involvert i bankkrisehåndteringen før 1991, med unntak av Sparebanken Nord-Norge og Norion bank – og i noen grad Sunnmørsbanken. Dette fordi løsningene stort sett fulgte den fastsatte modellen der sikringsfondene i lys av myndighetenes krav sørget for soliditet og Norges Bank for likviditet.

Da krisen ble systemisk i 1991, ble Statens banksikringfond opprettet, men kun som organ som skulle støtte opp under bankenes egne sikringsfond. Hensikten var at banksikringfondet skulle understøtte soliditeten i det norske banksystemet og forsterke det eksisterende sikkerhetsnett i et tredjelinjeforsvar bak bankenes ansvarlige kapital og bankenes sikringsfond. Det skulle fondet gjøre gjennom å yte risikolån under spesielle vilkår til bankenes egne sikringsfond. Det ble riktignok ikke utelukket at en bank kunne settes under

²⁷³ Lund, Arild og Jon A. Solheim «Finansiell stabilitet – et viktig mål for sentralbanken» i *Sentralbanken i forandringens tegn*, Norges Banks skriftserie nr. 28, Oslo 1999: 67

offentlig administrasjon, men dette skjedde kun en gang, med Norion Bank så tidlig som i 1989. Etterhvert kom behovet for direkte kapitalinnskudd og regjeringen banet veien for statlig eierskap gjennom lovendringer høsten 1991, som ga staten muligheten til å skrive ned aksjer i krisebanker til null, før nye kapitalinnskudd ble gjort. Dette er kanskje det punktet som tydeligst skiller den norske kriseløsningen fra blant annet de svenske. Myndighetenes mulighet til å sette makt bak kravet om nedskrivning av aksjekapitalen.

Som jeg skrev i introduksjonen til denne oppgaven, mener jeg at det at løsningen på bankkrisen kom fra innsiden av Finansdepartementet var viktig for den formen den fant. De to mest sentrale aktørene, Tormod Hermansen og Svein Gjedrem, som gjennom deler av 1980-tallet hadde arbeidet for markedsbaserte løsninger i økonomien, var godt plantet i departementets tradisjon for statlig styring. Mye av det handlingsrommet som som Nicolai Rygg hadde hatt i Norges Bank under bankkrisene på 1920-tallet hadde forsvunnet for sentralbanken etter krigen. Mens Rygg var sentral i å løse datidens bankkrise, og blant annet hadde ansvaret for bankstøttepolitikken, satt Hermod Skånland i mye større grad på sidelinjen. Selv om han i mange tilfeller var tilstede på møter og kom med råd, så ble de viktigste trekkene i krisehåndteringen utformet av Finansdepartementet. Om han ikke var sentral i utformingen av de løsningsforslagene som kom fra embedsverket, var det to andre som var det: Svein Gjedrem, ekspedisjonssjef for økonomiavdelingen i Finansdepartementet og Tormod Hermansen, lederen for Statens banksikringfond.

6.3 Kriseløsningens arkitekter

Det har vært skrevet lite om Gjedrem og Hermansens rolle i krisehåndteringen. Begge var sosialøkonomer fra Blindern, Hermansen ferdig i 1964. Den ti år yngre Gjedrem var ferdig økonom i 1975. Begge hadde lang fartstid fra byråkratiet, og var kolleger i Finansdepartementet på slutten av 1980-tallet, da Hermansen hadde den mektige stillingen som finansråd, mens Gjedrem var ekspedisjonssjef i den sentrale økonomiavdelingen. Når det gjelder bankkrisearbeidet, er Einar Lie en av få som kommenterer deres innsats, i det han kommer inn på det i kapitlet «Stabilisering og sammenbrudd» i boken om Finansdepartements historie fra 1965 til 1992. «I embetsverket var Gjedrem den helt sentrale kraft i koordineringen av arbeidet. De fleste større notatene er også ført i pennen av han selv

[...] Det er imidlertid liten tvil om at den mindre skrivende finansråd Hermansen var en sterk pådriver bak de prinsippene som ble fremmet fra embetsverket. For ham ble veien frem mot bankkrisen, og ikke minst den konkrete løsningen av den, sterk preget av ønsket om å finne løsninger som, når støvet hadde lagt seg, ville gi en mer effektiv bankstruktur.»²⁷⁴

Hermansen ble utnevnt til leder for Statens banksikringfond vinteren 1991, få måneder etter at han hadde gått av som finansråd. I Rune Slagstads bok «De nasjonale strateger» omtales Tormod Hermansen som den fremste av de markedsteknokratiske reformister.²⁷⁵ Ifølge Slagstad handlet Hermansen ut fra et ideologisk program, nemlig å gi markedsideologien et sterkere gjennomslag i stat og forvaltning. «Det som har vært kalt «økonomenes paradigmeskifte» fra plan til marked, var viktig for at det nye tenkesett slo gjennom i den administrative eliten fra slutten av 1980-tallet»²⁷⁶. Man kan stille seg spørsmålet om den løsningen som fant sin form i aksen mellom Akersgata, hvor Svein Gjedrem satt, og Bankplassen, hvor Statens banksikringfond fikk sitt sekretariat, ikke hadde blitt slik den ble om det ikke hadde vært for samspillet mellom Hermansen og Gjedrem. Gjedrem hadde sentrale stillinger i Finansdepartementet fra slutten av 1970-tallet, noe som ga ham stor innflytelse i en rekke viktige saker innenfor norsk økonomisk politikk. Blant annet deltok han, i flere år sammen med Hermansen, i hele den prosess som varte fra slutten av 1970-årene til godt inn i 1990-årene, med gradvis nedbygging av direkte reguleringer og overgang til markedskonforme virkemidler. I så måte var Gjedrem, i likhet med Hermansen, en strateg i arbeidet med å legge om norsk økonomi på 1980-tallet, men må også ta sin del av ansvaret for blant annet gjennomføringen av kredittpolitikken, som i årene før bankkrisen ikke maktet å legge en demping på utlånsveksten hos bankene.

Men denne oppgaven skal ikke fordele skyld, eller greie ut om hva som gikk galt. Det har vært gjort tidligere.²⁷⁷ Likevel nevnes det for å understreke hvor dypt involvert Gjedrem var i utformingen av norsk økonomisk politikk gjennom hele denne perioden. Einar Lie skriver om hvordan Gjedrem satt på galleriet i Stortinget 17. oktober 1991, da Sigbjørn Johnsen redegjorde for nok en redningsaksjon i bankene.²⁷⁸ I utformingen av talen hadde Gjedrem hatt mer enn en finger med i spillet. Talen, som var utformet under tidspress, ville være forpliktende i forhold til hva regjeringen kom til å gjøre overfor bankene i tiden som skulle

²⁷⁴ Lie og Venneslan: 461.

²⁷⁵ Slagstad 1998: 437.

²⁷⁶ Ibid: 437.

²⁷⁷ Se blant annet Smith-utvalgets utredning.

²⁷⁸ Lie og Venneslan 2010: 467.

følge. Der understreket blant annet Johnsen kostnadene av en statlig passivitet i forhold til problemene i banknæringen. Hvis staten skulle forholde seg passiv, var det «ensbetydende med å gi seg på et sjansespill, hvor innsatsen og risikoen for norsk økonomi var uhyre stor».²⁷⁹ På dette tidspunktet var det helt tydelig hva regjeringens holdning i forhold til hvordan problemene i banknæringen kunne løses: ved hjelp av en aktiv stat. Samtidig ble det understreket viktigheten av at staten ikke skulle tape penger på dette. Bankene skulle ikke uten videre kunne sende regningen for sine feildisposisjoner til staten.

6.4 Viktige likheter med Sverige

Da problemene i den norske banksektoren eskalerte på slutten av 1980-tallet trodde de fleste observatører at dette var et isolert norsk fenomen, forårsaket av dårlig bankledelse, deregulering i finanssektoren på begynnelsen av tiåret og manglende politisk håndtering av nedgangskonjunkturen som bygde seg opp fra midten av 1980-tallet²⁸⁰. Men det var ikke utelukkende et norsk fenomen. Resten av de nordiske landene skled også ut i bankkriser omtrent samtidig. Disse hadde mange fellestrekk, men metodene for å løse problemene på varierte fra land til land. Jeg har vist hvordan den norske og den svenske løsningen skilte seg fra hverandre på viktige punkt. Myndighetene var dypt involvert i løsningen av bankkrisen i begge landene, men ulike løsninger ble valgt. Fellestrekk var rask og omfattende myndighetsintervensjon med tøffe vilkår for bankene. Men klare skiller mellom Norge på en side og Sverige på den andre var både med hensyn til behandling av private aksjonærer, bruken av såkalte «bad banks» og garantier.

Den svenske staten ga en blankogaranti som garanterte at alle banker ville kunne møte sine forpliktelser på en tilfredsstillende måte, og som ble opprettholdt helt til 1996. Det er en vesensforskjell mellom denne garantien og de støtteerklæringer norske myndigheter kom med, og som vi har sett ikke hadde ønsket effekt for alle bankene høsten 1991. I Sverige gikk myndighetene lengre enn i Norge, med den såkalte bankstødsgarantin. Det var likevel ingen egenkapitalgaranti, men derimot en garanti overfor bankenes kreditorer som altså ikke sikret bankenes soliditet. Selv om de støtteerklæringer som norske myndigheter kom med ikke var like juridisk forpliktende som de svenske, var det klart at den norske stat aldri ville la store

²⁷⁹ Sitatene er hentet fra finansminister Sigbjørn Johnsens redegjørelse for Stortinget, 17. oktober 1991.

²⁸⁰ Steigum, Erling: *The Norwegian Banking Crisis*, 2004: 24

norske banker gå ned. Men det var, som jeg har vist, under deler av krisen også en utbredt forståelse av at det eksisterte en slik garanti. Den hadde, som jeg omtalte i kapittel 5, sin rot i en garanti som ble gitt på 1970-tallet av daværende sentralbanksjef Knut Getz Wold, om at myndighetene ikke ville tillate at en norsk bank gikk konkurs. Denne erklæringen ble av norske banker ofte vist til når de hadde behov for internasjonal finansiering og ble oppfattet som en generell garanti. Norges Bank, med sentralbanksjef Hermod Skånland i spissen, brukte en del tid på å avvise at en slik garanti eksisterte, men at sentralbanken hovedansvar lå i å befeste tilliten til det finansielle systemet. Bindende garantier ble også vurdert her til lands, men man kom til at det ryddigste var at det skulle sikres reell soliditet i problembanken og at finansieringen skulle være på plass. Det hadde en «moralsk hasard»-side ved seg. Man ville å unngå at bankene tok unødig og uønsket risiko i vissheten om at staten stilte opp uansett.

Etterhvert som krisen i Sverige gikk sin gang så myndighetene et behov for å overføre de dårlige lånene ut av banker som Nordbanken og Gota Bank, og opprettet separate verdipapirselskaper, henholdsvis Securum og Retriva som håndterte engasjementene. Jeg har omtalt vurderingene Finansdepartementet og banksikringfondet gjorde i forbindelse med arbeidet med å etablere en tilsvarende norsk løsning. Det ble avvist, fordi man i Norge ønsket at bankene skulle lære av sine feil, og ikke bare ta disse lånene ut av balansen. I tillegg var det mange som mente at det var de bankene som hadde gitt lånene som best kunne følge dem opp. Det ville blitt vanskelig med hensyn til prisingen av disse engasjementene, og når man likevel eide bankene, hvorfor overføre dem til et nytt selskap?

Norske myndigheter hadde aldri intensjonen om å hjelpe aksjonærene ut av knipen. Det var de harde, kapitalistiske realiteter som rådet. Man ville ansvarliggjøre de som til syvende og sist kunne komme til å tjene på en statlig redningsaksjon. Einar Lie skriver om dette i boken «Over Ævne» om Finansdepartements historie fra 1965 til 1991, hvor han kommer innom flere aspekter ved departementets krisehåndtering. Et sentralt prinsipp for departementet var «i størst mulig grad å unngå at støttetiltak forstyrret de risikovurderingene de enkelte markedsaktørene måtte foreta eller som svekket den enkelte banks ansvar for egne drift og resultater.»²⁸¹

Norge var dette prinsippet, ifølge Lie, lengre fremme og fikk tyngre gjennomslag enn i andre land med finansielle kriser rundt samme tid. Han viser blant annet til at det ikke ble utstedt en generell garanti for alle innskytere under krisen, slik man gjorde i Sverige, Danmark og Finland. Det klassiske argumentet for en innskytergaranti er behovet for å motvirke såkalte

²⁸¹ Lie og Venneslan 2010: 459

«bank runs», som har den konsekvens at banken får et likviditetsproblem. Men slike ordninger er omstridt og svenskene vegret seg mot å innføre innskytergaranti i 1980-årene med den uttalte begrunnelsen at det «ville svekke markedets disiplin»²⁸². Men da krisen rammet garanterte myndighetene fullt ut for alle innskudd. Det gjorde man altså ikke i Norge, hvor Økonomiavdelingen påpekte at innskuddsgarantiene «ikke burde strekkes lengre enn til forbrukerbeskyttelse, et vern for privatpersoner og småbedrifter som ikke kunne ventes å gjøre egne risikovurderinger.»²⁸³ Målet var at dette skulle hindre at bankene tok for stor risiko, i den visshet at staten ville stå der med åpne armer og fange de som falt. Det var likviditetsvernet som skulle skape et forsvarsverk mot «bank runs». Det hører med til historien at Banksikringsloven, som ble vedtatt etter bankkrisen, stadfester en innskytergaranti som er begrenset oppad til to millioner kroner per innskyter per bank. «For forretningsbankene er det en klargjøring i forhold til den praksis som ble valgt under bankkrisen. Da ble alle innskudd dekket selv om de ikke var omfattet av en formell garanti. Sett i forhold til regelverket i andre land er innskytergarantien i Norge svært generøs.»²⁸⁴

Banknæringen hadde ikke maktet å rydde opp i egne problemer, da krisen begynte på slutten av 1980-tallet og man kom ubehagelig nær kollaps før myndighetene grep inn med nye verktøy. Myndighetene grep inn for å hindre et finansielt sammenbrudd som kunne bragt norsk økonomi ut av likevekt. Staten tok eierskap i de største forretningsbankene, som også var de som i størst grad var skakkjorte, men det var ikke av hensyn til bankeierne, eller finansnæringen for den sakens skyld. Det var hensynet til forbrukerne, verdiskapingen og det finansielle systemet som var de sentrale stikkordene. Det var en stat som hadde forlatt sine tydeligste styringsambisjoner som tok kontroll over bankene mellom 1991 og 1993, da andre verktøy hadde blitt prøvd og spilt fallitt. Men veien var kort tilbake til statlig kontroll da behovet var der.

²⁸² Andenæs 2008: 514

²⁸³ Lie og Venneslan 2010: 459

²⁸⁴ Finansiell stabilitet - erfaringer og utfordringer, foredrag av Svein Gjedrem 21. oktober 1999.

Kilder og litteraturliste

- Andenæs, Mads, «Regler og tilsyn etter bankkrisen» i *Lov og Rett* nr. 9 2008
- Bergo, Jarle, tale ved Bank of Indonesias 50-årsjubileum, 10. desember 2003.
- Bjerkan, Gøril, «Myndighetenes håndtering av finanskriser – hvorfor og hvordan» i *Samfunnsøkonomen* nr. 4, 2009.
- Bergström, Clas, m.fl. *Securum and the Way out of the Swedish Banking Crisis*. Oversatt engelsk sammendrag av rapport for Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm, 2003
- Bøhn, Harald: «Regimeskifte i pengepolitikken» i festskrift til Hermod Skånland, Oslo 1994
- Ecklund, Gunhild *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954*, Oslo 2008
- Engebretsen, Erling *Norsk Bankvesen*, Oslo 1939
- Gerdrup, Karsten, «Norges Banks rolle ved likviditetskriser i finansiell sektor» i *Penger og kreditt* 4/04
- Gjedrem, Svein, *Finansiell stabilitet - erfaringer og utfordringer*, 21. oktober 1999.
- Gjedrem, Svein: *Pengepolitikk i et historisk perspektiv* foredrag av på Samfunnsøkonomenes jubileumskonferanse, 16/9 2008.
- Hanisch, Tore Jørgen, «Gjennombruddet for tanken om den aktive stat. Direkte regulering av ressursene» i *Om valget av det gode samfunn: artikler om økonomi og historie*, Bergen 1996
- Hanisch, Tore Jørgen, Gunhild Ecklund og Espen Søylen, *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre : verdivalg i en åpen økonomi*, Kristiansand 1999
- Gulbransen, Kristin «A Norwegian perspective on banking crisis resolution», foredrag 16. juni 2005
- Hodne, Fritz og Ola Grytten *Norsk økonomi i det tyvende århundre*, Bergen 2002
- Ingves, Stefan og Göran Lind, «Hanteringen av bankkrisen - sedd i etterhand» i *Penning- och valutapolitik* nr. 1 1996

Johnsen, Sigbjørn, Norges Banks utøvende og rådgivende rolle i den økonomiske politikken i *Stabilitet og langsiktighet*,

Knutsen, Sverre, Even Lange og Helge W. Nordvik, *Mellom næringsliv og politikk*, Oslo 1998

Knutsen, Sverre «Finansiell stabilitet og velfungerende markeder? – Finanstilsyn etter det nyliberale skiftet» i *Erfaringer og utfordringer – festskrift for Kredittilsynet*, Oslo 2006

Knutsen, Sverre *Staten og kapitalen i det 20. århundre*, Oslo 2007

Lie, Einar, *Den norske Creditbank 1982 – 1990*, Oslo 1998

Lie, Einar og Christian Venneslan, *Over evne*, Oslo 2010

Lund, Arild og Jon A. Solheim «Finansiell stabilitet – et viktig mål for sentralbanken» i *Sentralbanken i forandringens tegn*, Norges Banks skriftserie nr. 28, Oslo 1999

Minsky, Hyman *Stabilizing an unstable economy* New Haven 2008

Moe, Thorvald G, Jon A. Solheim, Bent Vale, *The Norwegian Banking Crisis*, Oslo 2004

Moland, Torstein, Økonomiske perspektiver 10 februar 1994.

Reiersen, Elsa og Kari Helgesen, *Fokus Banks historie – 1987 – 2000*, Trondheim 2000

Rygg, Nicolai, *Norges Bank i mellomkrigstiden*, Oslo 1950

Sejersted, Francis, «Norges Bank mellom avhengighet og uavhengighet», i *Norsk Idyll?*, Oslo 2000

Slagstad, Rune, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998

Skånland, Hermod, Det norske kredittmarked siden 1900, Oslo 1967

Skånland, Hermod, *Policies in relation to the Norwegian banking sector*, tale i Frankfurt, 2. oktober 1991

Skånland, Økonomiske perspektiver 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993

Skånland, Hermod, *Doktriner og økonomisk styring*, Oslo 2004

Sørensen, Øystein «Liberalismens historie i Norge» i *Tre essays om liberalisme*, Oslo 2008

Tranøy, Bent Sofus, «Norges Bank – variasjoner i makt og koordineringsevne» i Tranøy og Østerud *Den fragmenterte staten*, Oslo 2001

Tranøy, Bent Sofus, *Losing Credit*, Oslo 2000

Wilse, Hans Petter, «Bankkrisehåndteringen og det statlige eierskapet i forretningbankene» i *Penger og Kreditt*, 2/95

Andre kilder:

Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen (1998) «Smith-kommisjonen» (elektronisk

versjon: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/1997-1998/dok17-199798.pdf>)

SSBs Økonomisk Utsyn 1990 – 1991

Penger og kreditt, ulike årganger

Statens banksikringfond – Årsmelding og regnskap 1991 – 1993

St.meld. nr. 39 (1993-94) *Bankkrisen og utviklingen av den norske banknæringen*

Kredittilsynets årsmeldinger 1990 – 1993

NOU 2003:19, *Makt og demokrati*

NOU 2011:1, *Bedre rustet mot finanskriser*

Atekst: *Aftenposten, Dagens Næringsliv, NTB*

Arkivmateriale fra Finansdepartementet: Svein Gjedrems arkiver og Økonomiavdelingens arkiver.

Samtaler med:

Jarle Bergo, 17. mars 2011

Harald Bøhn, 25. november 2009

Jon A. Solheim, 29. mars 2011

Kjell Storvik, 8. mars 2011