

STORTINGETS GRANSKNINGSKOMMISJON

FOR BANKKRISEN

Rapport:

- [INNLEDNING](#)
- [INNHOLD](#)
- [SAMMENDRAG](#)

DEL 1 - INNLEDNING

- [Kapittel 1: OPPNEVNING OG ARBEIDSVILKÅR](#)
- [Kapittel 2: MANDAT M.V.](#)

DEL 2 - RØTTENE: BANKENE OG STATEN PÅ 1980-TALLET

- [Kapittel 3: MAKROØKONOMISKE FORHOLD SOM ÅRSÅK TIL BANKKRISEN](#)
- [Kapittel 4: BANKENES ADFERD SOM ÅRSÅK TIL BANKKRISEN](#)
- [Kapittel 5: OFFENTLIG TILSYN OG SYSTEMANSVAR](#)

DEL 3 - STAMMEN: TAPSAVSETNINGER OG SOLIDITET

- [Kapittel 6: TAPSAVSETNINGER](#)
- [Kapittel 7: KAPITALKRAV OG SOLIDITET](#)

DEL 4 - FRUKTEN: KRISE OG KRISEHÅNDTERING 1991-93

- [Kapittel 8: KRISEFORLØPET 1991-93: INNLEDNING](#)
- [Kapittel 9: HÅNDTERINGEN AV KRISEN I BANKER SOM BLE «NULLET» VED KONGELIG RESOLUSJON](#)
- [Kapittel 10: HÅNDTERINGEN AV KRISEN I DEN NORSKE BANK](#)
- [Kapittel 11: KRISE OG KRISEHÅNDTERING I ANDRE LAND](#)

DEL 5 - FRØET: FORTID OG FREMTID

- [Kapittel 12: BANKKRISEN SOM LÆRESTYKKE](#)

VEDLEGG

- [Vedlegg 1: Særlov om unntak fra taushetsplikt](#)
- [Vedlegg 2: Kommisjonens innsyn i regjeringsnotater](#)
- [Vedlegg 3: Kommisjonens innsyn i Finansdepartementets korrespondanse med Regjeringsadvokaten](#)
- [Vedlegg 4: Frist for å avgi innstilling](#)
- [Vedlegg 5: Personer som Kommisjonen har hatt møte med](#)
- [Vedlegg 6: Statens finansielle kostnader ved bankkrisen](#)
- [Vedlegg 7: Bankenes resultater og egenkapitalsituasjon under alternative scenarier for tapsføring](#)
- [Vedlegg 8: Bankregnskaper i USA - en oversikt over sentrale regnskapsregler](#)
- [Vedlegg 9: Vurdering av bankenes inntjeningsevne](#)
- [Vedlegg 10: Oversikt over utrykte vedlegg](#)



INNLEDNING

Til Stortinget

Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen, som ble oppnevnt ved stortingsvedtak av 30. mai 1997, legger med dette frem sin rapport.

Rapporten er enstemmig.

Oslo, 29. juni 1998

Eivind Smith

Anne Marie Nielsen, Anne Marie Røyert

Svein Harald Wiik, Lars Wohlin

Dag Morten Dalen, Stephan L. Jervell





INNHold

Sammendrag - s. XVII

DEL 1 - INNLEDNING

1. Oppnevning og arbeidsvilkår

- 1.1 Oppnevning m.v. - s. 3
- 1.2 Granskningsperiode og arbeidsform - s. 4
- 1.3 Kommisjonens tilgang til materiale - s. 5
 - 1.3.1 Innledning - s. 5
 - 1.3.2 Tilgang til materiale undergitt taushetsplikt - s. 6
 - 1.3.3 Innsyn i regjeringsnotater - s. 6
 - 1.3.4 Innsyn i korrespondanse mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten - s. 7
 - 1.3.5 Samtaler med utenforstående - s. 9

2. Mandat m.v.

- 2.1 Kommisjonens mandat - s. 11
- 2.2 Nærmere om det tidsrom som granskningen omfatter - s. 11
- 2.3 Nærmere om de spørsmål som granskningen gjelder - s. 12
- 2.4 Tidligere utredninger m.v. - s. 15
 - 2.4.1 Innledning - s. 15
 - 2.4.2 Munthe-utvalget - s. 16
 - 2.4.3 SNF-rapporten - s. 17
 - 2.4.4 Wiker-utvalget - s. 18
- 2.5 Om «ansvar» for staten - s. 20
 - 2.5.1 Generelt om forholdet mellom statens ansvar og ansvar for enkeltpersoner m.v. - s. 20
 - 2.5.2 Om politisk og administrativt ansvar - s. 21
- 2.6 Den videre fremstilling - s. 22

DEL 2 - RØTTENE: BANKENE OG STATEN PÅ 1980-TALLET

3. Makroøkonomiske forhold som årsak til bankkrisen

- 3.1 Innledning - s. 27
- 3.2 Den økonomiske utviklingen på 1980-tallet - s. 29
 - 3.2.1 Innledning - s. 29
 - 3.2.2 Konjunkturforløpet i Norge - s. 29
 - 3.2.3 Kort om konjunkturforløpet i Danmark, Finland og Sverige - s. 33
 - 3.2.4 Bankenes rolle i konjunkturforløpet - s. 36
- 3.3 Penge- og kredittpolitikken under oppgangen - s. 38
 - 3.3.1 Innledning - s. 38
 - 3.3.2 Etterspørselen etter kreditt - s. 39
 - 3.3.2.1 Lavrentepolitikk og skattefradrag - s. 39
 - 3.3.2.2 Det politiske dilemma - s. 43
 - 3.3.3 Tilbudet av kreditt - s. 45

- 3.3.3.1 Reservekrav - s. 45
- 3.3.3.2 Kravenes effekt - s. 48
- 3.3.4 Finansiering av bankenes utlånsvekst - s. 49
 - 3.3.4.1 Finansieringen av bankenes utlån - s. 49
 - 3.3.4.2 Nærmere om lånefinansiering fra utlandet - s. 52
 - 3.3.4.3 Veksten i sentralbankkreditten til bankene - s. 55
 - 3.3.4.4 Ansvarsforholdet mellom Norges Bank og Regjeringen - s. 59
 - 3.3.4.5 Avslutning - s. 62
- 3.3.5 Valutakurspolitikkenes føringer på pengepolitikken - s. 63
- 3.4 Oppbremsingen etter 1987 - s. 65
 - 3.4.1 Innledning - s. 65
 - 3.4.2 Realrenteøkningen - s. 65
 - 3.4.3 Finanspolitikken - s. 70
- 3.5 Myndighetenes beslutningsgrunnlag - s. 72
- 3.6 Oppsummering - s. 77

4. Bankenes adferd som årsak til bankkrisen

- 4.1 Innledning - s. 81
- 4.2 Bankenes vekst - s. 83
 - 4.2.1 Innledning - s. 83
 - 4.2.2 Utlånsvekst - s. 84
 - 4.2.3 Nye bankfilialer og -avdelinger - ute og hjemme - s. 87
 - 4.2.4 Næringsfordeling av utlån - s. 89
 - 4.2.5 Endret risikoprofil - s. 92
- 4.3 Styring og ledelse i bankene - s. 93
 - 4.3.1 Endret bankkultur - s. 93
 - 4.3.2 Desentraliserte kredittbeslutninger - s. 94
 - 4.3.3 Sviktende styring og kontroll - s. 95
 - 4.3.4 Bankenes ledelse og styre - s. 96
- 4.4 Brudd på regelverk og andre misligheter - s. 98
- 4.5 Bankenes utlånstap - s. 100
 - 4.5.1 Tapenes størrelse - s. 100
 - 4.5.2 Næringsfordeling av utlånstap - s. 102
 - 4.5.3 Forretnings- og sparebanker - s. 103
 - 4.5.4 Kreditkassen og Den norske Bank - s. 104
- 4.6 Konjunkturedgang og banktap - s. 106
 - 4.6.1 Innledning - s. 106
 - 4.6.2 Tap i konjunkturfølsomme næringer - s. 106
 - 4.6.3 Utlånsvekst og deretter konjunkturuomslag? - s. 111
 - 4.6.4 Bankenes utenlandstap - s. 112
- 4.7 Hva skjedde i banker med avvikende adferd? - s. 115
- 4.8 Kort om utlånstapene i Danmark, Finland og Sverige - s. 115
- 4.9 Konklusjon: Bankenes ansvar? - s. 118

5. Offentlig tilsyn og systemansvar

- 5.1 Innledning - s. 121
- 5.2 Tilsynet med kredittinstitusjonene - Kredittilsynet - s. 122
 - 5.2.1 Det rettslige grunnlaget for Kredittilsynets virksomhet - s. 122
 - 5.2.1.1 Historikk - s. 122
 - 5.2.1.2 Gjeldende regelverk - s. 123
 - 5.2.2 Kredittilsynets etablering og organisering - s. 130
 - 5.2.3 Tilsynsfilosofien - s. 134

- 5.2.4 Stedlig tilsyn - s. 134
- 5.2.5 Dokumentbasert tilsyn - s. 136
- 5.2.6 Tilsyn og avsetninger til fremtidige tap - s. 137
- 5.2.7 Ansvarlig lånekapital - s. 139
- 5.2.8 Regelverksarbeid - s. 140
- 5.2.9 Banktilsyn versus arbeid med verdipapirmarkedet - s. 142
- 5.2.10 Kriseforståelse og -formidling - s. 142
- 5.3 Tilsynet med bankene - Finansdepartementet - s. 148
 - 5.3.1 Innledning - s. 148
 - 5.3.2 Nedprioriteringen av banktilsyn - s. 149
 - 5.3.3 Arbeidet med bankenes soliditet m.v. - s. 150
 - 5.3.4 Manglende oppfølging av innspill fra Tilsynet - s. 153
 - 5.3.5 Nærmere om ansvarsforholdet mellom Kredittilsynet og departementet - s. 154
- 5.4 Systemansvaret - s. 157
 - 5.4.1 Innledning - s. 157
 - 5.4.2 Nærmere om ansvars- og myndighetsfordelingen - s. 158
 - 5.4.3 Hvordan har systemet fungert? - s. 161
- 5.5 Oppsummering - s. 166

DEL 3 - STAMMEN: TAPSAVSETNINGER OG SOLIDITET

6. Tapsavsetninger

- 6.1 Problemoveksikt - s. 171
- 6.2 Regelverket for tapsavsetninger - s. 172
 - 6.2.1 Regelverket før 1987 - s. 172
 - 6.2.2 Nærmere om kravet til god regnskapsskikk - s. 174
 - 6.2.3 Regler og praksis før 1986-1987 - s. 176
 - 6.2.4 Kredittilsynets retningslinjer for tapsvurdering av 20. januar 1987 - s. 180
 - 6.2.4.1 Fastsettelsen - s. 180
 - 6.2.4.2 Nærmere om innholdet - s. 181
 - 6.2.5 Tapsforskriften av 23. november 1987 - s. 184
 - 6.2.5.1 Fastsettelsen - s. 184
 - 6.2.5.2 Forholdet til årsoppgjørskorskriften - s. 186
 - 6.2.6 Tapsforskriften av 12. desember 1988 - s. 187
 - 6.2.7 Bankenes praktisering av tapsforskriften fra 1988 til 1. halvår 1991 - s. 187
 - 6.2.7.1 Innledning - s. 187
 - 6.2.7.2 Kreditkassen - s. 188
 - 6.2.7.3 Fokus Bank - s. 191
 - 6.2.7.4 DnC/DnB - s. 192
 - 6.2.8 Tapsforskriften av 14. november 1991 (1992-forskriften) - s. 193
 - 6.2.8.1 Innledning - s. 193
 - 6.2.8.2 Vedtagelsen - s. 193
 - 6.2.8.3 Nærmere om forskriftens innhold - s. 195
 - 6.2.9 Dagens regelverk - s. 199
- 6.3 Regelverk og praksis i utlandet - s. 200
 - 6.3.1 Innledning - s. 200
 - 6.3.2 Danmark - s. 200
 - 6.3.3 Sverige - s. 201
 - 6.3.4 Finland - s. 205

- 6.3.5 England - s. 205
- 6.3.6 USA - s. 207
- 6.4 Nærmere om tapsavsetninger og tilbakeføringer i praksis - s. 209
 - 6.4.1 Innledning - s. 209
 - 6.4.2 Bankenes tapsføring før 1987 - s. 210
 - 6.4.3 Bankenes tapsføring i perioden 1987-91 - s. 213
 - 6.4.3.1 Innledning - s. 213
 - 6.4.3.2 Konstaterte og beregnede tap - s. 214
 - 6.4.3.3 Tapene i de tre største bankene - s. 217
 - 6.4.4 Bankenes tapsføring i perioden 1992-96 - s. 222
 - 6.4.4.1 Utviklingen i konstaterte og beregnede tap - s. 222
 - 6.4.4.2 Nærmere om utviklingen i de tre største bankene - s. 227
 - 6.4.5 Tilbakeføringer etter krisen - s. 232
 - 6.4.5.1 Behovet for å justere tidligere tapsavsetninger - s. 232
 - 6.4.5.2 Generelt om tilbakeføringene - s. 233
 - 6.4.5.3 De tre største forretningsbankene - s. 237
- 6.5 Samlet vurdering av tapsforskriftene og tapsavsetninger - s. 239
 - 6.5.1 Avvek tapsforskriftene fra tilsvarende regelverk i andre land? - s. 239
 - 6.5.2 Innebar innføringen av tapsforskriftene av 1987-88 endringer i de rettslige krav til tapsføring i bankene? - s. 241
 - 6.5.3 Innebar tapsforskriften av 1987/88 at bankenes praksis ble endret? - s. 242
 - 6.5.4 Ga tapsforskriften av 1987/88 uhensiktsmessige bestemmelser? - s. 243
 - 6.5.5 Ble tapsforskriften av 1987/88 gjennomført på et uheldig tidspunkt? - s. 246
 - 6.5.6 Forverret 1992-forskriften situasjonen? - s. 246
 - 6.5.7 Var tapsavsetningene under krisen for store? - s. 247
 - 6.5.8 Bidro tapsforskriftene til bankkrisen? - s. 249

7. Kapitalkrav og soliditet

- 7.1 Problemoversikt - s. 251
- 7.2 Kapitaldekningskravene fram til 1990 - s. 252
 - 7.2.1 Historikk - lov om aktiebanker av 1924 - s. 252
 - 7.2.2 Forretningsbankloven av 1961 - s. 253
 - 7.2.3 Lovendring i 1972 - s. 254
- 7.3 Særlig om ansvarlig lånekapital - s. 257
 - 7.3.1 Utviklingen i regelverket - s. 257
 - 7.3.2 Forretningsbankenes bruk av ansvarlig lånekapital - s. 258
 - 7.3.3 Konsekvenser av økende bruk - s. 261
- 7.4 Nye kapitaldekningskrav fra 1990/1991 - s. 262
 - 7.4.1 Utgangspunktet for de nye reglene - s. 262
 - 7.4.2 Regelverket i Norge - s. 264
 - 7.4.2.1 Minstekravene - s. 264
 - 7.4.2.2 Beregningsforskriften - s. 265
 - 7.4.2.3 Særlig om uspesifiserte tapsavsetninger - s. 266
- 7.5 Kapitaldekningen i de tre største forretningsbankene - s. 267
 - 7.5.1 Oversikt - s. 267
 - 7.5.2 Betydningen av økt soliditet ved inngangen til krisen - s. 269
- 7.6 Kapitaldekning og kapitaldekningskrav i utlandet - s. 270
 - 7.6.1 Innledning - s. 270
 - 7.6.2 Sverige - s. 271
 - 7.6.3 Danmark - s. 272
 - 7.6.4 England - s. 274

- 7.7 Oppsummering og konklusjoner - s. 275
- 7.7.1 Lav kapitaldekning, mye ansvarlig lånekapital og dårlig soliditet - s. 275
- 7.7.2 Følgene av svak soliditet - s. 278
- 7.7.3 Tidspunktet for innføring av nye kapitaldekningskrav - s. 279

DEL 4 - FRUKTEN: KRISE OG KRISEHÅNDTERING 1991-93

8. Kriseforløpet 1991-93: Innledning

- 8.1 Problemoversikt - s. 285
- 8.2 Rettsreglene om krisehåndtering - s. 286
 - 8.2.1 Banklovgivningen før november 1991 - s. 286
 - 8.2.1.1 Tap av aksjekapital - s. 286
 - 8.2.1.2 Illikviditet - s. 287
 - 8.2.2 Banklovgivningen etter endringene av 1991 og 1993 - s. 290
 - 8.2.2.1 Lovendringen i november 1991 - s. 290
 - 8.2.2.2 Lovendringen i januar 1993 - s. 293
 - 8.2.3 Loven om sikringsordninger for banker m.v. - s. 294
 - 8.2.4 Særlig om følgene av svak kapitaldekning - s. 295
- 8.3 Alternative løsninger for banker i krise - s. 301
 - 8.3.1 Innledning - s. 301
 - 8.3.2 Offentlig administrasjon etterfulgt av overføring til fri virksomhet - s. 303
 - 8.3.3 Kreditorgaranti - s. 303
 - 8.3.4 Egenkapitalgaranti - s. 306
 - 8.3.5 Kapitalinnskudd betinget av senere nedskrivning - s. 309
 - 8.3.6 «Bad bank»-modellen - s. 311
 - 8.3.7 Oppkjøp eller fusjon - s. 314
 - 8.3.8 Statlig kapitalinnsats uten nulling - s. 315
- 8.4 Generelt om hvordan norske krisebanker ble behandlet - s. 318
 - 8.4.1 Innledning - s. 318
 - 8.4.2 Generelt om løsningsmodeller - s. 320
 - 8.4.3 Særlig om Sunnmørsbanken - s. 322
- 8.5 Utviklingen av apparatet for krisehåndtering - s. 326
- 8.6 Den videre fremstilling - s. 330

9. Håndteringen av krisen i banker som ble «nullet» ved kongelig resolusjon

- 9.1 Problemstilling - s. 333
 - 9.1.1 Innledning - s. 333
 - 9.1.2 Særlig om prinsipper for verdsetting - s. 335
 - 9.1.3 Den videre fremstilling - s. 338
- 9.2 Kreditkassen - s. 339
 - 9.2.1 Banken - s. 339
 - 9.2.2 Utviklingen i drift og balanse - s. 341
 - 9.2.3 Kapitaldekning. Tilførsel av ny kapital - s. 342
 - 9.2.4 Myndighetenes krisehåndtering - s. 346
 - 9.2.5 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt - s. 355
 - 9.2.5.1 Innledning - s. 355
 - 9.2.5.2 Det regnskapsmessige grunnlaget - s. 356
 - 9.2.5.3 Den eksterne vurdering - s. 358
 - 9.2.6 Var bankens verdi større enn den som ble lagt til grunn ved nullingen? - s. 359
 - 9.2.6.1 Innledning - s. 359

- 9.2.6.2 Vurderinger på oppdrag fra aksjonærinteresser - s. 359
- 9.2.6.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen - s. 364
- 9.2.6.4 Alternativ tapsføringspraksis - s. 367
- 9.2.6.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi - s. 370
- 9.2.6.6 Avkastningsverdi - s. 371
- 9.2.7 Rettssaker om nullingen av aksjene i Kreditkassen - s. 372
- 9.2.8 Konklusjon - s. 375
- 9.3 Fokus Bank - s. 376
 - 9.3.1 Banken - s. 376
 - 9.3.2 Utviklingen i drift og balanse - s. 378
 - 9.3.3 Kapitaldekning. Tilførsel av ny kapital - s. 380
 - 9.3.4 Myndighetenes krisehåndtering - s. 386
 - 9.3.5 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt - s. 397
 - 9.3.5.1 Innledning - s. 397
 - 9.3.5.2 Det regnskapsmessige grunnlaget - s. 398
 - 9.3.5.3 Den eksterne vurdering - s. 400
 - 9.3.6 Var bankens verdi større enn den som ble lagt til grunn ved nullingen? - s. 403
 - 9.3.6.1 Innledning - s. 403
 - 9.3.6.2 Vurderinger etter mønster av de aksjonærinitierte vurderinger av Kreditkassens verdi - s. 403
 - 9.3.6.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen - s. 405
 - 9.3.6.4 Alternativ tapsføringspraksis - s. 407
 - 9.3.6.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi - s. 409
 - 9.3.6.6 Avkastningsverdi - s. 410
 - 9.3.7 Rettssaker om nullingen av aksjene i Fokus Bank - s. 411
 - 9.3.8 Konklusjon - s. 413
- 9.4 Spørsmålet om aksjonærenes fradragsrett for tap på aksjer - s. 414
 - 9.4.1 Problemstilling - s. 414
 - 9.4.2 Skattehensynets plass under lovforberedelsen - s. 415
 - 9.4.3 Skattehensynets betydning for nullingsvedtakene - s. 419
 - 9.4.3.1 Innledning - s. 419
 - 9.4.3.2 Var aksjekapitalen tapt? - s. 420
 - 9.4.3.3 Utenforliggende hensyn? - s. 420
 - 9.4.3.4 Saksbehandling m.v. - s. 424
 - 9.4.4 Konklusjon - s. 425
- 9.5 Nærmere om fremgangsmåten - s. 426
 - 9.5.1 Innledning - s. 426
 - 9.5.2 Nullingsvedtakene som vedtak om «ekspropriasjon» - s. 427
 - 9.5.3 Nærmere om den fremgangsmåte som ble fulgt - s. 428
 - 9.5.4 Behovet for en skjønnsliknende prosess - s. 431
 - 9.5.5 Om hvorfor adgangen til å reise søksmål ikke er tilstrekkelig - s. 434
 - 9.5.6 Konklusjon - s. 440
- 9.6 Oppsummering - s. 440

10. Håndteringen av krisen i Den norske Bank

- 10.1 Problemstilling - s. 443
- 10.2 Banken - s. 445
 - 10.2.1 Den norske Creditbank - s. 445
 - 10.2.2 Bergen Bank - s. 446
 - 10.2.3 Den norske Bank - s. 447
- 10.3 Utviklingen i drift og balanse - s. 448
 - 10.3.1 Den norske Creditbank - s. 448

- 10.3.2 Bergen Bank - s. 450
- 10.3.3 Den norske Bank - s. 451
- 10.4 Kapitaldekningen. Tilførsel av ny kapital - s. 453
- 10.5 Myndighetenes krisehåndtering - s. 458
- 10.5.1 Høsten 1991 - s. 458
- 10.5.2 Høsten 1992 - s. 467
- 10.6 Særlig om kjøpet av Realkreditt - s. 475

10.6.1 Problemstilling - s. 475

- 10.6.2 Realkreditt-operasjonen - s. 477

10.6.3 Realkreditt-kjøpets konsekvenser for utviklingen i DnB - s. 485

- 10.7 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt - s. 493
- 10.7.1 Innledning - s. 493
- 10.7.2 Det regnskapsmessige grunnlaget - s. 495
- 10.7.3 Den eksterne vurdering - s. 503
- 10.7.3.1 Innledning - s. 503
- 10.7.3.2 Substansverdibetraktninger - s. 503
- 10.7.3.3 Avkastningsverdibetraktninger - s. 505
- 10.7.3.4 Likvidasjonsverdibetraktninger - s. 505
- 10.8 Var bankens verdi større enn den som ble lagt til grunn for nullingen? - s. 506
- 10.8.1 Innledning - s. 506
- 10.8.2 Tapsavsetningenes størrelse - s. 507
- 10.8.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen - s. 510
- 10.8.4 Alternativ tapsføringspraksis - s. 516
- 10.8.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi - s. 520
- 10.9 Særlig om bankens avkastningsverdi - s. 523
- 10.9.1 Innledning - s. 523
- 10.9.2 Nærmere om vurderingen av avkastningsverdi - s. 526
- 10.9.3 Nærmere om konsekvensene av høy avkastningsverdi - s. 530
- 10.10 Nærmere om fremgangsmåten - s. 533
- 10.11 Oppsummering - s. 536
- 10.11.1 Innledning - s. 536
- 10.11.2 Aksjonærenes ansvar - s. 537

10.11.3 Statens ansvar - s. 539

- 10.11.4 Bankledelsens ansvar - s. 544

10.11.5 Konklusjon - s. 549

11. Krise og krisehåndtering i andre land

- 11.1 Problemoveksikt - s. 551
- 11.1.1 Innledning - s. 551
- 11.1.2 Frankrike: Krisen i Crédit Lyonnais - s. 553
- 11.1.3 Krisen i det amerikanske sparebanksystemet - s. 555
- 11.2 Nærmere om bankkrisen i Sverige - s. 556
- 11.2.1 Kort om bakgrunnen for krisen og krisens omfang - s. 556
- 11.2.2 Krisehåndtering: Innledning - s. 557
- 11.2.3 Bankstødsгарantin og andre virkemidler - s. 559
- 11.2.4 Kriseforløpet i noen enkeltbanker - s. 561
- 11.2.4.1 Sparbanken Sverige - s. 561

- 11.2.4.2 Nordbanken - s. 562
- 11.2.4.3 Gota Bank - s. 564
- 11.2.4.4 Föreningsbanken - s. 566
- 11.2.4.5 SE-Banken - s. 567
- 11.2.5 Oppsummering - s. 567
- 11.3 Nærmere om bankkrisen i Finland - s. 569
 - 11.3.1 Kort om bakgrunnen for krisen og krisens omfang - s. 569
 - 11.3.2 Krisehåndteringen: Innledning - s. 570
 - 11.3.3 Virkemidler i krisehåndteringen - s. 571
 - 11.3.4 Kriseforløpet i noen enkeltbanker - s. 572
 - 11.3.4.1 Skopbank - s. 572
 - 11.3.4.2 Sparbanken Finland - s. 573
 - 11.3.4.3 STS-Bank - s. 575
 - 11.3.5 Oppsummering - s. 577
- 11.4 Nærmere om hvorfor krisen ble mindre utpreget i Danmark - s. 578
 - 11.4.1 Innledning - s. 578
 - 11.4.2 Kriseløsninger i Danmark - s. 578
 - 11.4.3 Hvorfor Danmark ikke fikk en systemkrise - s. 581
 - 11.5 Oppsummering - s. 584

DEL 5 - FRØET: FORTID OG FREMTID

12. Bankkrisen som lærestykke

- 12.1 Innledning - s. 589
- 12.2 Kriseforebygging - s. 591
 - 12.2.1 Betydningen av god soliditet - s. 591
 - 12.2.2 Betydningen av tapsavsetninger også i gode tider - s. 592
 - 12.2.3 Betydningen av aktivt eierskap - s. 594
 - 12.2.4 Betydningen av godt banktilsyn - s. 596
 - 12.2.5 Systemansvarets betydning - s. 598
 - 12.2.6 Fortsettelse: Betydningen av klare ansvarsforhold - s. 599
 - 12.2.7 Betydningen av god bankledelse - s. 601
- 12.3 Krisehåndtering - s. 602
 - 12.3.1 Systemet er viktigere enn aksjonærene - s. 602
 - 12.3.2 Prosessens betydning - s. 603
 - 12.3.3 Betydningen av god lovgivning - s. 605

TRYKTE VEDLEGG

Vedlegg 1: Særlov om unntak fra taushetsplikt. Kommisjonens brev av 28. november 1997 til Stortinget, senere korrespondanse, kildehenvisninger og lovtekst - s. 609

Vedlegg 2: Kommisjonens innsyn i regjeringsnotater. Korrespondanse med tidligere stats- minister Gro Harlem Brundtland, tidligere statsminister Kåre Willoch og partileder Thorbjørn Jagland - s. 631

Vedlegg 3: Kommisjonens innsyn i Finansdepartementets korrespondanse med Regjerings- advokaten. Diverse korrespondanse - s. 639

Vedlegg 4: Frist for å avgi innstilling. Kommisjonens brev av 28. januar 1998 til Stortinget - s. 645

Vedlegg 5: Personer som Kommisjonen har hatt møte med - s. 647

Vedlegg 6: Statens finansielle kostnader ved bankkrisen. Finansdepartementets brev av 28. november 1997 til Kommisjonen - s. 651

Vedlegg 7: Bankenes resultater og egenkapitalsituasjon under alternative scenarier for tapsføring. Utredning fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Bergen - s. 655

Vedlegg 8: Bankregnskaper i USA - en oversikt over sentrale regnskapsregler. Av professor Frøystein Gjesdal, Norges Handelshøgskole - s. 691

Vedlegg 9: Vurdering av bankenes inntjeningssevne. Rapport fra Bjarne Jensen Consult, Danmark - s. 701

Vedlegg 10: Oversikt over utrykte vedlegg - s. 749





SAMMENDRAG

TREET

Kommisjonen har valgt å bygge rapporten opp som et tre. Etter en kort «innledning» (del 1) følger egne deler om «røttene» (del 2), «stammen» (del 3), «frukten» (del 4) og «frøet» (del 5).

Billedbruken må ikke strekkes for langt. Men tanken er å få frem at sammenhengen er tett mellom den viktige delen av bankkrisens forhistorie som ligger i konjunkturer og bankadferd m.v. på 1980-tallet («røttene») og kriseforløpet omkring 1991 («frukten»). Et viktig sammenbindende ledd ligger i regelverk og praksis om tapsavsetninger og soliditet («stammen»).

En slik symbolikk gjør det også naturlig å betegne Kommisjonens råd om fremtiden som bankkrisens «frø».

Både sammendraget og rapporten forøvrig leses best under aktiv bruk av den detaljerte innholdsfortegnelsen.

DEL 1 - INNLEDNING

Kapittel 1 redegjør for Kommisjonens oppnevning, arbeidsvilkår og tilgang til materiale. *Kapittel 2* drøfter ulike sider av mandatet. Det nevner at granskningen i første rekke omfatter bankkrisens forhistorie på 1980-tallet og den måte som krisetoppen omkring 1991 ble håndtert på. Stor vekt blir lagt på krisen i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank. Mandatperioden tar slutt med nedskrivningen av de ordinære aksjene i DnB til null i mars 1993. Det gis også en oversikt over tidligere utredninger om bankkrisen og over de grunnleggende ansvarsforhold i staten.

DEL 2 - RØTTENE: BANKENE OG STATEN PÅ 1980-TALLET

Kapittel 3 behandler makroøkonomiske forhold som årsak til bankkrisen. Etter en kortfattet beskrivelse av konjunkturforløpet frem til krisen, ser Kommisjonen nærmere på visse sider av den økonomiske politikken. Blant de spørsmål som reises er: Hva ble gjort for å dempe den lånefinansierte konsum- og investeringsveksten midt på 1980-tallet? Hva ble gjort for å dempe nedgangen da konjunkturerne snudde?

Under oppgangen unnlot staten å ta i bruk virkemidler som kunne ha dempet den sterke etterspørselen etter lån. Både systemet med renteerklæringer og skattesystemet (reglene om fradrag for renteutgifter) kunne ha vært benyttet for dette formål. I stedet valgte staten virkemidler som rammet bankenes lønnsomhet. Den sterke kredittveksten viser imidlertid at de virkemidler som ble tatt i bruk, ikke var særlig effektive.

Gjennom flere år var det stor avstand mellom de måltall for kredittveksten som regjeringen la frem og den veksten som faktisk fant sted. Selv om departementet hadde løpende informasjon om den sterke kredittveksten, unnlot man å foreslå virkemidler som kunne være egnet til å sette måltallene ut i livet. Måltallene ble heller ikke justert opp til et mer realistisk nivå.

Et tredje alternativ for å dempe utlånsveksten kunne ha vært å stramme inn bankenes muligheter til å finansiere veksten. Den måte som bankene finansierte utlånsveksten på i 1985, illustrere imidlertid pengepolitikken manglende uavhengighet i en situasjon med fast valutakurs og frie kapitalbevegelser. I et troverdig system med tilnærmet fast valutakurs blir myndighetene nærmest ute av stand til å kontrollere bankenes mulighet for å finansiere sin utlånsvekst. Hvis det norske rentenivået før høsten 1985 var blitt forsøkt presset gjennom en stram likviditetspolitikk, ville det trolig bare ha forsterket kapitalinngangen og dermed bankenes mulighet til å transformere utenlandslån til utlån i den norske utlånsmarkedet.

Valutauroen senhøstes 1985 og utover i 1986 endret imidlertid situasjonen. Det synes i dag å være enighet om at

myndighetene fra årsskiftet 1985-86 kunne ha møtt det bortfallet av utenlandsfinansiering (av kronelån) som fulgte med, ved å stramme inn bankenes likviditet på en slik måte at en oppbremsing av utlånsveksten hadde tvunget seg frem.

Men også nå sto den politiske motstanden mot å ty til virkemidler som ville slå ut i økte renter i veien for en mer effektiv pengepolitikk. I to perioder i 1986 ble Norges Bank nødt til å tilføre betydelig likviditet for å erstatte bortfallet av utenlandsfunding og for å holde renten på det nivå som regjeringen ønsket. Etter Kommisjonens syn må den store likviditetstilførselen fra Norges Bank i 1986 - både ved markedsoperasjoner og likviditetslån - først og fremst sees som en følge av regjeringens rentepolitikk. Men Norges Bank burde sagt klarere fra dersom den var uenig i denne politikken.

Det ligger ikke en bevisst innstrammingspolitikk bak den kraftige økningen i realrenten fra 1987 og frem til bankkrisen. I denne perioden var det særlig stigende renter i utlandet og fallende inflasjon som bidro til stigende realrente. Og fra 1989 ble det ført en meget ekspansiv motkonjunkturpolitikk.

Etter Kommisjonens syn ligger myndighetenes hovedbidrag til nedgangen fra 1987 - og dermed til bankkrisen - i det som ble gjort (eller rettere: Ikke ble gjort) i perioden midt på 1980-tallet da veksten var særlig kraftig.

Kapittel 4 omtaler bankenes adferd som årsak til bankkrisen. Kommisjonen fremhever bankenes grunnleggende ansvar for egen adferd. Selv om den økonomiske politikken må ta et betydelig ansvar for at etterspørselen etter lån midt på 1980-tallet var så sterk, må bankene selv ta ansvaret for at de imøtekom denne etterspørselen gjennom kraftig ekspansjon og kamp om markedsandeler. Kapitlet gir en oversikt over utlånsveksten og over sviktende styrings- og kontrollsystemer m.v. i mange banker.

Sammenhengen mellom banktap og konjunkturedgang har stått sentralt i debatten om bankenes ansvar for bankkrisen. Det hevdes at tapene i større grad må forklares med den sterke nedgangskonjunktoren enn med dårlig bankhåndverk.

Kommisjonens gjennomgang av utlånstapene etter ekspansjonen viser at tapene, hvis vi ser perioden 1990-93 under ett, utgjorde ca. 13 % av samlet utlån ved inngangen til 1990. Hovedinntrykket er at tapene - i motsetning til i Sverige og Finland - fordelte seg på en rekke sektorer. Banktapenes fordeling på næring bekrefter koblingen mellom tap og konjunkturer: Den delen av forretningsbankenes tap som ikke umiddelbart kan sies å være knyttet til den norske konjunkturedgangen, utgjorde ikke mer enn ca. 18 % av totale tap i perioden 1990-93.

Men selv om hoveddelen av tapene (over 80 %) kom innenfor næringer som må sies å være følsomme overfor innenlandske konjunkturer, kan ikke bankene fritas for ansvar. Direkte ansvar følger av den nærmest hemningsløse vekststrategi som ble fulgt av mange banker og av at det behovet for kontroll og tilsyn som fulgte av veksten, ikke ble fulgt opp.

Et indirekte ansvar ligger i at veksten i bankenes utlån var en viktig drivkraft bak den kraftige investerings- og forbruksveksten midt på 1980-tallet. Uten utlånsveksten ville bl.a. den kraftige selvforsterkende prisstigningen på fast eiendom ha blitt brutt på et tidligere tidspunkt. Særlig de tre store forretningsbankene der aksjekapitalen ble null, hadde så store markedsandeler at de måtte kunne forventes å ta hensyn til at deres egen vekststrategi påvirket de innenlandske konjunkturer i negativ retning. De hadde også grunnlag for å forstå at dette i neste omgang ville slå tilbake på bankene selv.

I DnB var utenlandstapene særlig store. Det er rimelig å si at bankens kritikkverdige utenlandssatsing i seg selv la en avgjørende del av grunnlaget for den senere nullingen av aksjene. Dersom banken hadde avstått fra denne delen av sin ekspansive strategi, ville de opprinnelige aksjonærene i DnB trolig hatt styrke til delvis å stå imot den store tapsbølgen i Norge.

Kapittel 5 omhandler offentlig tilsyn og systemansvar. Kommisjonens gjennomgang viser at banktilsynet på mange punkter fungerte dårligere enn ønskelig i en situasjon med liberalisering, sterk kredittvekst og økt konkurranse. Samtidig som svært sterk ekspansjon i banknæringen på midten av 1980-tallet la mye av grunnlaget for den senere krisen, falt inspeksjonsvirksomheten nesten bort og banktilsyn var lavt prioritert. Virksomheten ble ytterligere svekket av organisatoriske problemer i forbindelse med at Kredittilsynet ble etablert. Dessuten ble de advarsler som

Kredittilsynet likevel satte frem, i liten grad fulgt opp gjennom overordnede tiltak.

I tidligere utredninger har kritikken først og fremst vært rettet mot Kredittilsynet. Også Kommisjonens mener at deler av det faglige innhold av Kredittilsynets virksomhet må tåle kritikk; et sentralt punkt gjelder tilsynets medvirkning til økt bruk av ansvarlig lånekapital i bankene.

Hovedansvaret for svikt i systemet for banktilsyn må imidlertid bæres av regjeringen. Finansdepartementet var Kredittilsynets nærmeste overordnede organ, og fulgte også i praksis virksomheten der på nært hold. Det var også Finansdepartementet som hadde det nærmeste ansvar for å foreslå bevilgninger og andre ressurser til tilsynet og som ga de sentrale retningslinjer for hvordan ressursene skulle disponeres.

Vel så viktig er ansvaret for at systemet som helhet fungerte tilfredsstillende under opptakten til bankkrisen. Særlig viktig i denne forbindelse er hvem som hadde ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen og varsle om uheldige trekk som skyldtes den økonomiske politikken eller andre forhold.

Også systemansvaret hvilte i første rekke på Finansdepartementet. Med den lovgivning og det administrative apparat som var bygd opp, kan hovedansvaret ikke skyves over på Kredittilsynet eller på Norges Bank. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at regjering og departement manglet de informasjonen som var nødvendig for å ivareta dette ansvaret.

Etter Kommisjonens syn sviktet tilsyns- og systemansvaret på viktige punkter på de deler av 1980-tallet da mye av grunnlaget for bankkrisen ble lagt. Det er imidlertid uklart hvilken betydning som slik svikt kan ha hatt for det videre forløp av krisen. Kommisjonen finner det ikke rimelig å legge til grunn at krisen ville ha vært *avverget* dersom tilsynet hadde fungert bedre i disse årene.

Derimot er det rimelig å anta at bedre ivaretagelse av ansvaret for tilsyn og system kunne ha bidratt til å *avdempe* krisen. Dersom dette er riktig, kan svikt tenkes å ha bidratt til at enkelte banker kom ut i større problemer enn de som ellers ville ha oppstått.

Kommisjonen kan imidlertid ikke se at slik svikt kan gi grunnlag for noe rettslig ansvar for staten. Et slikt syn henger bl.a. sammen med de problemer som er forbundet med å isolere virkningene av bestemte former for svikt i den komplekse økonomiske og sosiale virkelighet som vi her står overfor. Dessuten må virkningene av svikt i det offentlige tilsyns- og systemansvaret veies opp mot betydningen av bankenes egen adferd på 1980-tallet.

Svikt i banktilsynet mv. kan ikke bety at bankene fritas for følgene av den sterke økningen i risikoeksponering kombinert med kvalitativ og kvantitativ svekkelse av soliditeten m.v. som fant sted på midten av 1980-tallet. Etter Kommisjonens syn var bankenes egen adferd en langt viktigere årsak til bankkrisen enn de former for svikt som etter vårt syn kan påvises i den måte som det offentlige tilsyns- og systemansvaret ble ivare tatt på.

DEL 3 - STAMMEN: TAPSAVSETNINGER OG SOLIDITET

Kapittel 6 behandler regler og praksis for bankenes regnskapsføring av tap på utlån. En viktig del av debatten har nettopp handlet om regelverket for tapsføring. Det har bl.a. vært hevdet at reglene i Norge var strengere enn i andre land, og at bankkrisen var en papirkrise forårsaket av langt strengere tapsforskrifter enn det som var hensiktsmessig og nødvendig.

Det har ofte vært hevdet at man før tapsforskriftene av 1987 bare regnskapsførte *konstaterte tap*, og at tapsforskriften innførte en nytt og strengere regime hvor også *beregnete tap* skulle regnskapsføres. Slike påstander hviler på en misforståelse. Også tidligere skulle man regnskapsføre såvel konstaterte som beregnede tap, og dette ble gjort i mange banker. Hovedinnholdet av tapsforskriften av 1987 var en presisering av hva som fulgte av det opprinnelige regelverk samt av god regnskapsskikk.

Det er derimot riktig at 1987-forskriften begrenset bankenes skjønn over når et lån skulle regnes som misligholdt og hvilke verdier man skulle tillegge underliggende sikkerheter. Formålet med tapsforskriften var nettopp å sørge for en mer ensartet praksis i bankene.

Kommisjonen finner det klart at de norske tapsavsetningsreglene ikke var de strengeste i verden. Vi kan ikke se at det norske regelverket under krisen på noe vesentlig punkt var i utakt med regelverket i andre land som det i denne relasjon er grunn til å se hen til. Totalt sett er likheten mellom regelverkene i de ulike land - derunder Norge - mer påfallende enn ulikhetene.

Kommisjonen finner heller ikke grunn til å kritisere Kredittilsynet fordi tapsforskriften ble satt i verk fra 1987. På denne tiden var det ingen som forutså at en dyp økonomisk krise snart skulle ramme Norge og Vest-Europa. Forskriften innebar heller ikke den sterke innstramning som mange har hevdet. Og den viktigste endring som kom med 1992-forskriften var større adgang til skjønn over tapsavsetningenes størrelse.

En ikke uvesentlig del av tapsavsetningene har blitt tilbakeført etter bankkrisen. Men dette beviser ikke i seg selv at tapsavsetningene under krisen var for store. Deler av tilbakeføringene må snarere forstås på bakgrunn av den sterke oppgangen i norsk økonomi fra 1993. Tallene gir heller ingen indikasjon på at bankenes skjønn når de fastsatte tapsavsetningenes størrelse var særskilt streng under krisen. Dette gjelder i forhold til praksis både før og etter krisen.

Kommisjonen ser intet grunnlag for å hevde at det var tapsforskriftene som skapte krisen. Det var ikke tapsforskriften som medførte det store antallet misligholdte lån og konkurser.

Årsaken til bankenes store tap i 1986-93 ligger hovedsakelig i at utlånseksplasjonen på 1980-tallet gjorde mange av bankene svært risikoeksponerte. Nedgangstiden etter 1986 aksentuerte denne risikoen. I kombinasjon med svak soliditet ga dette tildels katastrofale resultater.

Totalt sett ga tapsforskriftene etter Kommisjonens oppfatning hensiktsmessige regler. Den form for tapsføring som regelverket ga anvisning på, medførte riktignok den form for asymmetri at bankene regnskapsførte forventede tap, men ikke forventede inntekter. Men dette problemet bør løses ved å sørge for at bankene har så god soliditet at de som hovedregel kan bære følgene av slik asymmetri.

Kapittel 7 omhandler kapitaldekning og soliditet i banker. I større utstrekning enn andre næringsdrivende er finansinstitusjoner, derunder banker, underkastet lovfestede minstekrav til ansvarlig kapital. Det er overraskende at bankenes soliditet har fått så lite oppmerksomhet i debatten om bankkrisen. Etter Kommisjonens syn er dette spørsmålet helt sentralt for å forstå bankkrisen.

I utgangspunktet må bankene selv bære ansvaret for sin soliditet. Dette ansvaret var det mange banker i Norge som ikke tok tilstrekkelig alvorlig på 1980-tallet.

Men også myndighetene må bære sin del av ansvaret for den svake soliditeten i mange banker. Selv om myndighetene var klar over at nivået var lite tilfredsstillende, ble ikke bankenes soliditet viet særlig oppmerksomhet.

Den økning i bankenes risikoeksponering som fulgte av bankliberalisering og sterk utlånsvekst burde ha vært fulgt opp av økte krav til bankenes soliditet. I stedet godtok myndighetene den kvalitetsforringelse som fulgte av økt bruk av ansvarlig lånekapital. Slik kapital kunne bare angripes ved avvikling av en bank, ikke for å dekke løpende tap i banker som skulle drives videre. Dessuten gjorde den økende bruken av ansvarlig lånekapital det lettere for bankene å øke sine utlån. Etter Kommisjonens syn er det derfor kritikkverdig at myndighetene åpnet for økt bruk av ansvarlig lånekapital i en periode preget av meget sterk utlånsvekst.

Den svake soliditeten fra midten av 1980-tallet ledet til at mange banker ikke hadde noe reelt førstelinjeforsvar mot sterke nedgangskonjunkturer. Da krisen kom, var mange av dem allerede nede på lovens minstenivå. Dette ga lite motstandskraft mot tap på utlån. I land som Danmark, England og Sverige hadde mange av de største bankene derimot en soliditet som satte dem i stand til selv å håndtere store tap.

Kommisjonen ser på den svake soliditeten som en viktig årsak til den krisen som mange banker i Norge kom opp i.

DEL 4 - FRUKTEN: KRISE OG KRISEHÅNDTERING 1991-93

Kapittel 8 beskriver rettsreglene for krisehåndtering. Kapitlet viser bl.a. at opphør av bankvirksomheten ikke følger automatisk av at en bank kommer under minstekravet til kapitaldekning.

Kapitlet går videre inn på alternativer til den linje i krisehåndteringen som innebar at privat aksjekapital ble skrevet ned til null for å dekke regnskapsførte tap, slik som i Kreditkassen og Fokus Bank og (etter vedtak i bankens egne organer) i Den norske Bank. I debatten har det vært hevdet at andre løsninger enn den som ble valgt for de tre største forretningsbankene, burde ha vært foretrukket.

Lovgivningen åpnet for å sette en bank under offentlig administrasjon og deretter overføre den til «fri virksomhet». En slik modell gir imidlertid ingen anvisning på hvordan bankens problemer med likviditet og/eller soliditet skal løses. Det samme gjelder muligheten for å overføre «råtne» deler av porteføljen i en bank til såkalte «bad banks» på en slik måte at de gjenværende, «friske» deler av banken kan drives videre. I begge tilfelle er det nødvendig å finne frem til nye kilder for risikovillig kapital. Under bankkrisen i Norge var det ikke lett å finne andre kilder enn staten.

Debatten om muligheten for å stille «garanti» har vært preget av uklarhet om hva slags garantier det siktes til. Kommisjonen skiller mellom garanti overfor bankenes kreditorer og egenkapitalgaranti. Den svenske *bankstödsgarantin* som det ofte blir vist til, var av den førstnevnte typen. Kreditorgaranti har særlig som mål å avhjelpe eller forebygge akutte likviditetsproblemer i bankene (sammenlignbare virkemidler ble også benyttet i Norge). Slik garanti kan ikke i seg selv sikre bankene soliditet til erstatning for den som de tre store forretningsbankene i Norge hadde tapt.

Egenkapitalgaranti er altså den eneste formen for garanti som kunne ha avhjulpet det problem som først og fremst rammet de tre bankene. Men heller ikke den svenske staten stilte egenkapitalgaranti uten krav om at aksjonærene skulle stå først til å bære tap. Dermed fremstår egenkapitalgaranti bare som et aktuelt alternativ til tilførsel av preferansekapital når bankens muligheter for å komme seg over krisen med egen hjelp kan antas å være gode. Det samme gjelder andre former for støtte gjennom tilførsel av betingede lån e.l.

Den mulighet som står igjen er dermed statstilskudd til en bank uten krav om at eierne først tar sin del av tapene. I resultat vil en slik løsning måtte innebære kapitaloverføring fra staten til bankaksjonærene uten tilsvarende motytelser fra aksjonærenes side. Noe slikt hadde aksjonærene åpenbart ikke krav på, og en slik linje ble heller ikke ført i våre naboland. I Stortinget var det tvert imot bred støtte for at krisehåndteringsens formål var å redde det finansielle systemet, ikke å støtte bankenes aksjonærer.

Videre gir kapittel 8 en oversikt over hvordan krisebanker generelt ble behandlet og over apparatet for krisehåndtering. Det avslutter med en oversikt over den videre fremstilling i del 4, og presiserer betydningen av å skille mellom håndteringen av banker som ble nullet ved ensidig vedtak av staten (Kreditkassen og Fokus Bank, jfr. forretningsbankloven § 32, 6. ledd) og DnB, der beslutningene om nedskrivning ble truffet av bankens egne organer.

Kapittel 9 behandler håndteringen av krisen i banker som ble nullet ved kongelig resolusjon. Et sentralt emne i debatten har vært hvorvidt de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om å skrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank ned til null, var truffet på et korrekt grunnlag. Dette reiser spørsmål både om resultatet og om den fremgangsmåte som ble benyttet.

Kommisjonen har undersøkt om det var regnskapsmessig grunnlag for «nullingen» av aksjene og om det lå merverdier i Kreditkassen og Fokus Bank ut over det som fulgte av regnskapene. Kommisjonen har undersøkt likvidasjonsverdi, substansverdi og avkastningsverdien, den har sett på tilbakeføringer av tapsavsetninger i tiden etter krisen, og den har simulert bankenes situasjon dersom de hadde fulgt en annen tapsføringspraksis. Endelig har Kommisjonen sett på om bankenes børsverdi pr. 19. mars 1998 tilsier at det kunne ligge merverdier i Kreditkassen eller Fokus Bank pr. 3. kvartal 1991.

Konklusjonen er at de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nedskrivning av aksjene til null bygget på et forsvarlig grunnlag. Etter Kommisjonens syn er det hevet over rimelig tvil at aksjekapitalen i både Kreditkassen og Fokus Bank var tapt. Dermed blir det ikke noe spørsmål om erstatning.

Kommisjonens hovedinntrykk er at de sentrale aktører håndterte krisen i Kreditkassen og Fokus Bank på en forsvarlig

måte. Sett i lys av den alvorlige situasjon som var oppstått og den tid som sto til rådighet, fremstår det som rimelig å si at krisen i kredittsystemet høsten 1991 ble håndtert på en imponerende måte.

Kommisjonen dokumenterer at hensynet til å unngå at de private aksjonærene fikk skattefradrag for tap på bankaksjer spilte en rolle i Finansdepartementets overveielser høsten 1991 om hvordan bankkrisen skulle håndteres. Men Kommisjonen finner det ikke bevist eller sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for «småaksjonærene» var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank før årsskiftet 1991-92.

Kommisjonen uttrykker derimot skarp kritikk fordi aksjonærene ikke fikk god nok anledning til å ivareta sine interesser i forbindelse med de ensidige inngrep fra statens side som de ble gjenstand for. Det er vanskelig å forstå hvorfor det ikke ble etablert en ordning for uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi etter en kontradiktorisk prosess der også aksjonærene hadde full anledning til å fremføre sine argumenter. I stedet brukte staten enhver anledning til å hindre aksjonærene i å få prøvet nullingsvedtakene ved skjønn.

Kommisjonen er overbevist om at den kritikkverdige fremgangsmåte som ble fulgt, har bidratt vesentlig til å skape og vedlikeholde mistillit til grunnlaget for vedtakene om å skrive bankaksjene ned til null.

Kommisjonen ser imidlertid ikke grunn til å anta at en mer forsvarlig fremgangsmåte på det sistnevnte punkt ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning. Etter Kommisjonens syn er det - som nevnt - hevet over rimelig tvil at aksjekapitalen i de to banker var tapt.

Kapittel 10 ser nærmere på krisen i Den norske Bank. Etter en beskrivelse av bankens utvikling frem til krisen og myndighetenes krisehåndtering, presenteres det økonomiske grunnlaget for nullingen av den ordinære aksjekapitalen. Kapitalstrukturen i DnB på nullingstiden var langt mer komplisert enn i de to andre store forretningsbankene. Mens Kreditkassen og Fokus Bank under krisen kun fikk tilført preferansekapital, ble DnB også tilført ny aksjekapital. Størstedelen av den aksjekapitalen som ble tilført av Statens Bankinvesteringsfond og de store aksjonærene i Realkreditt fikk prioritet foran den eldre aksjekapitalen ved dekning av tap (preferanseaksjekapital).

Som følge av tilførselen av ny preferanseaksjekapital var den bokførte egenkapitalen i banken fremdeles positiv ved utgangen av 1992. Men underskuddet i 1992 var så stort at både den ordinære aksjekapitalen og andre kapitalklasser med lav prioritet gikk tapt.

En del av dette tapet fulgte av at DnB - under uttrykkelig protest - aksepterte å kjøpe det kriserammede Realkreditt. Kommisjonen finner det klart at Finansdepartementet var arkitekten bak denne operasjonen, som rammet de ordinære aksjonærene i DnB. 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.

Kommisjonens vurdering av bankens verdi på nullingstiden følger samme mønster som for Kreditkassen og Fokus Bank (se kap. 9). Aksjekapitalen i de to andre bankene var tapt med så stor margin at det skjønn som ligger til grunn for tapsavsetningene ikke kan sies å ha hatt betydning for aksjonærenes skjebne. En tilsvarende konklusjon kan ikke trekkes når det gjelder DnB, der underdekningen for de ordinære aksjonærene var betydelig lavere vurdert i forhold til f.eks. de samlede tapsavsetninger i denne banken. Det kan derfor ikke utelukkes at en annen utøvelse av skjønnet - innenfor gjeldende regelverk - kunne ha medført et positivt utfall for aksjonærene.

Også de senere tilbakeføringene av tapsavsetninger under krisen var vesentlig større enn i de to andre bankene. Dette kan ikke i seg selv bevise at tapsavsetningene under krisen var for store, vurdert ut fra bankenes situasjon på den tiden. Men tallene for tilbakeføringer i DnB er med på å bekrefte inntrykket av at underdekningen for de ordinære aksjonærene i DnB var langt mer marginal enn i de to andre bankene.

Kommisjonen er kritisk til at oppdraget om å foreta en avkastningsverdiberegning av banken ikke ble fullført. Ved siden av analyser som tar utgangspunkt i regnskapsmessig verdi og substansverdi, har Kommisjonen derfor latt foreta en særskilt vurdering av avkastningsverdien av DnB. En uavhengig vurdering som Kommisjonen har innhentet, konkluderer med at DnB ved årsskiftet 1992-93 hadde en betydelig avkastningsverdi (se vedlegg 9). Ifølge denne vurderingen må verdien antas å ha vært så stor at også den ordinære aksjekapitalen har hatt en verdi.

For å nyttiggjøre seg avkastningsverdien var aksjonærene imidlertid avhengig av at en ny hovedaksjonær (eller gruppe av aksjonærer) kunne hentes inn. Et slikt tilbud måtte nok ha kommet fra utlandet. Men selv om et tilbud om kjøp av hele eller størstedelen av DnB hadde kommet, sto rettslige og politiske forhold i veien for salg av DnB til utenlandske eiere. Vinteren 1992-93 hadde DnB's aksjonærer derfor ingen berettiget forventning om å kunne gjøre seg nytte av bankens avkastningsverdi.

Siden DnB var vesentlig bedre stilt enn de to bankene som ble nulltet høsten 1991 og det ikke kan utelukkes at den ordinære aksjekapitalen fortsatt hadde en verdi, avsluttes kapittel 10 med en diskusjon av ansvarsforholdene. Et hovedansvar hviler på bankens aksjonærer, som med stort flertall vedtok styrets forslag om nedskrivning. Staten må ta ansvar bl.a. for å ha presset Realkreditt på DnB. Men bankens styre og administrasjon må selv ta hovedansvaret for den kriseløsning som ble valgt i slutfasen og for ikke mer aktivt å ha søkt etter løsninger med større utsikt til å berge de ordinære aksjonærene.

Kapittel 11 ser nærmere på hvordan bankkrisene ble håndtert i Sverige, Finland og Danmark. Et fast innslag i debatten om den norske bankkrisen har vært at krisen hos oss ble håndtert på en annen måte enn sammenlignbare kriser i andre land. Det har særlig blitt påstått at aksjonærene i kriserammede banker i Sverige ble behandlet på en mer lempelig måte enn aksjonærene i de tre store forretningsbankene i Norge, og at en slik linje var mulig fordi den svenske staten valgte andre - og forutsetningsvis bedre - virkemidler enn myndighetene i Norge.

Kommisjonens gjennomgang av krisehåndteringen i Sverige viser at en slik oppfatning er ubegrunnet. På mange punkter er de svenske og norske modeller for krisehåndtering tvert imot svært like. Både den såkalte Bankstödsgarantin og de erklæringer som både Finansdepartementet og Norges Bank sendte ut høsten 1991, hadde som mål å bevare tilliten til det finansielle systemet og hindre "rush" på bankene. Hverken i Sverige eller i Norge tok systemet sikte på å redde bankenes aksjonærer.

Det er heller ikke riktig at aksjonærene i svenske banker som kom ut i en like dyp krise som de store forretningsbankene i Norge, beholdt sin kapital. Klarest kommer dette til uttrykk når vi ser hvordan krisen ble håndtert i Gota Bank: Etter at det var konstatert at banken hadde tapt hele sin egenkapital, ble resultatet at også aksjonærene tapte sin kapital.

I Nordbanken var behandlingen av de private aksjonærene noe annerledes. Men både statens posisjon som dominerende eier og det faktum at privat aksjekapital ble hentet inn på sviktende premisser høsten 1991, gjør det lite interessant å sammenligne med den fremgangsmåte som ble valgt i Norge.

En viktig ulikhet er derimot at lovgivningen i Sverige la til rette for at aksjonærene i kriserammede banker kunne få aksjenes verdi fastsatt gjennom uavhengig prøving. På dette punkt retter Kommisjonen skarp kritikk mot fremgangsmåten i Norge (se kap. 9).

Enhver sammenligning med håndteringen av bankkrisen i Finland må ta hensyn til at krisen i den finske samfunnsøkonomien i første halvdel av 1990-årene var mye dypere enn i Norge. Den (etter norske forhold) svært høye arbeidsledigheten er bare ett av de mange uttrykk for denne ulikheten. På denne måten ble håndteringen av bankkrisen i Finland vesentlig tettere innvevd i håndteringen av samfunnets krise enn tilfellet var i Norge.

En annen ulikhet ligger i at den finske bankkrisen for det meste rammet sparebankene, mens den norske krisen først og fremst rammet forretningsbanker med private eiere. I den sistnevnte situasjonen ga det både realøkonomisk og juridisk mening å stå hardt på prinsippet om at aksjekapital er risikokapital og at de private aksjonærene - så langt aksjekapitalen rekker - skal bære udekkede tap før staten kommer inn i bildet. I den største av de finske krisebankene (forretningsbanken Skopbank) ble alle aksjer derimot eid av sparebankstiftelser. Allerede det faktum at slike stiftelser ikke har eiere gjør det vanskelig å sammenligne direkte med Kreditkassen, Fokus Bank og DnB. Dessuten ville krav om nedskrivning av aksjekapitalen i Skopbank etter alt å dømme ha ført til at krisen i de finske sparebankvesenet var blitt fremskyndet og ytterligere forverret. I den situasjon som Finland på denne tiden sto oppe i, er det liten grunn til å la seg overraske over at et slikt alternativ ikke ble valgt.

Også ellers avviker deler av kriseløsningsmetodene i Finland såpass mye fra de norske at direkte sammenligning ikke

er enkelt. Men i lys av debatten er det grunn til å nevne at hensynet til private aksjeeiere også i Finland i siste instans måtte stå tilbake for hensynet til stabiliteten i det finansielle system.

Også Danmark ble rammet av økonomiske nedgangstider, og utlånstapene var i gjennomsnitt omlag like store som i norske banker. Likevel unngikk Danmark en systemkrise av samme dybde som den som inntraff i nabolandene. Dette skyldtes for det første at danske banker hadde langt bedre soliditet ved krisens innledning enn f.eks. de store norske bankene. For det andre hadde danske banker lenge fulgt strenge regler for tapsavsetninger. Ved at ubenyttede tapsavsetninger i liten grad ble tilbakeført når tidene var gode, kunne det bygges opp ekstra reserver. Gjennom skattesystemet ble bankene dessuten oppfordret til å foreta solide tapsavsetninger også i oppgangstider. For det tredje førte det danske banktilsynet streng kontroll med at bankene satte av tilstrekkelig til fremtidige tap.

DEL 5 - FRØET: BANKKRISEN SOM LÆRESTYKKE

Kapittel 12 peker på noen erfaringer fra bankkrisen som det etter Kommisjonens syn er viktig å ta med seg videre. Rådene tar dels sikte på arbeidet med å forebygge kriser, dels tar de sikte på håndteringen av kriser som likevel måtte oppstå.

Om *kriseforebyggelsen* er den viktigste enkeltobservasjon at god kapitaldekning er avgjørende for stabiliteten i banksystemet. Det samme gjelder regler og praksis for tapsavsetninger som er egnet til å få potensielle tap på bordet.

Kommisjonen påpeker imidlertid at tapsavsetningsreglene fører til lave avsetninger i tider da fremtiden fortoner seg lys. Dette innebærer at det i perioder ikke blir satt av tilstrekkelig til tap som vil komme når tidene blir mer normale og slett ikke tilstrekkelig til tap under alvorlig nedgangskonjunktur. En løsning på dette problemet kan ligge i det danske system for tapsavsetninger med skattefradrag. Dette systemet har bidratt til stabiliteten i det danske bankvesen.

Lovreglene om eierskap i finansinstitusjoner legger sterke begrensninger på muligheten for aktivt eierskap. Det bør overveies å lempe på de begrensningene som i dag finnes mot konsentrert eierskap. Dette vil kunne lede til at aksjonærene tar større ansvar for bankdriften, og til at bankenes ledelse i større grad får korrektiver av sine eiere.

Banktilsynet bør utvikles i retning av større aktivitet. I vårt nærområde peker Danmark seg ut som mulig modell, med den store vekt som det her blir lagt på regelmessig og intensivt tilsyn gjennom inspeksjoner m.v. Det bør også overveies å videreutvikle systemet i retning av å gi tilsynet hjemmel til å gi pålegg om tapsavsetninger tilpasset de foreliggende risiki. Det kan også være verdt å vurdere om Kredittilsynet bør gis adgang til å fastsette minstekrav til egenkapitaldekningen i en bank sett i forhold til den virksomhet som den enkelte banken driver (risikoprofil, konsentrert portefølje eller spredt risiko osv.).

Kommisjonen understreker at hovedansvaret for å forebygge fremtidige bankkriser hviler på regjeringen (særlig Finansdepartementet) og Norges Bank. Disse organene har tilgang til all disponibel informasjon som kan ha betydning for å se faresignaler som kan tilsi mottiltak. Det er også disse organene som har myndighet til å treffe vedtak eller fremme forslag overfor Stortinget med sikte på å forebygge eller dempe en krise. Innspill fra Kredittilsynet i form av råd eller forslag kan bare bli en begrenset del av et slikt bilde.

Uheldige trekk fra bankkrisens forhistorie gir grunn til å understreke betydningen av å skape og bevare *klarhet* om hvordan det rettslige og politiske ansvaret for å følge med og om nødvendig å si ifra, er fordelt mellom bl.a. departementet, Kredittilsynet og Norges Bank. Det er også viktig å organisere systemansvaret på en slik måte at råd og advarsler kan komme frem uten hensyn til om deres innhold politisk er populære.

Endelig understreker Kommisjonen at ansvaret for forsvarlig bankdrift innenfor de rammer som rettsreglene til enhver tid stiller opp, hviler på bankene selv.

Om *krisehåndteringen* understreker Kommisjonen først at hensynet til systemet er viktigere enn hensynet til aksjonærene. Det er ikke grunn til å forlate den etablerte politikk om at aksjonærene skal stå først til å bære udekkede tap.

Kommisjonen påpeker at bankaksjonærer hvis aksjer blir nedskrevet ved ensidig vedtak av staten, må ha rett til å få

aksjenes verdi fastsatt gjennom et uavhengig organ og etter en prosedyre som respekterer elementære krav til kontradiksjon. I tråd med etablerte prinsipper i skjønnsprosessen bør kostnadene med verdsettingsprosessen bæres av staten. Men det kan ikke settes som noe krav at kriseløsningen utstår inntil bankens verdi er endelig fastsatt.

Ad hoc-lover av den type som staten grep til da bankkrisen var brutt ut, er i seg selv uheldig. Kommisjonen understreker behovet for vel forberedt lovgivning om hvordan bankkriser skal håndteres før krisen er igang.

TRYKTE VEDLEGG

Som trykte vedlegg til rapporten følger bl.a. Kommisjonens korrespondanse om rett til innsyn i ulike typer av dokumenter og en liste over personer som Kommisjonen har hatt møte med. Som trykte vedlegg følger også Finansdepartementets uttalelse om statens kostnader ved bankkrisen og tre utredninger som Kommisjonen har innhentet fra uavhengige instanser.

UTRYKTE VEDLEGG

Som utrykte vedlegg til rapporten følger bl.a. referater av Kommisjonens samtaler med en lang rekke personer som har hatt befatning med bankkrisen og dens forhistorie.





KAPITTEL 1: OPPNEVNING OG ARBEIDSVILKÅR

1.1 Oppnevning m.v.

Ved stortingsvedtak av 30. mai 1997 ble følgende personer oppnevnt «til å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen» (Tid.S. (1996-97) s. 3611-12):

Professor, dr. juris *Eivind Smith*, Universitetet i Oslo, leder.

Principal Banker *Ellen Kathrine Them Dyvik*, European Bank for Reconstr[uction and Development (EBRD), London.

Project Manager *Anne Marie Røyert*, Norske Skog, Levanger.

Statsautorisert revisor *Svein Harald Wiik*, eget revisjonsfirma, Narvik.

Senior Advisor *Lars Wohlin*, Nordbanken AB, Stockholm.

Ved Stortingets vedtak av 21. oktober 1997 (jfr. Innst. S. nr. 2 (1997-98) fra presidentskapet) ble Ellen Kathrine Them Dyvik etter eget ønske fritatt for vervet. I hennes sted ble

Direktør *Anne Marie Nielsen*, København,

oppnevnt som nytt medlem. På grunn av sykdom var Anne Marie Nielsen først i stand til å delta aktivt i arbeidet fra januar 1998.

Førstnevnte vedtak ble fattet mot én stemme (stortingsrepresentant Erling Folkvord), det sistnevnte vedtaket var enstemmig. Ved oppnevningen var Stortinget kjent med at både Kommisjonens leder og Kredittilsynets styreformann siden starten, Erling Selvig, var professorer ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, men ved forskjellige institutter.

Etter stortingsvedtakets pkt. I.5 (jfr. pkt. II) skulle det opprettes et midlertidig sekretariat bestående av utredere og sekretærhjelp.

Etter forslag fra Kommisjonens leder vedtok Stortingets presidentskap å engasjere dr.polit. Dag Morten Dalen og advokat, cand.jur. Stephan L. Jervell som utredere. Begge tiltrådte 1. august 1997. Presidentskapet var kjent med at Stephan L. Jervell ville ha permisjon fra sin stilling hos Regjeringsadvokaten, og at han ville gjeninntre i denne stillingen etter avsluttet arbeid for Kommisjonen. Han har imidlertid ikke hatt befatning med Regjeringsadvokatens arbeid som rådgiver eller advokat for staten i saker vedrørende bankkrisen.

Jervell tiltrådte som fullmektig hos Regjeringsadvokaten i januar 1993 (straks etter å ha avlagt juridisk embetseksamen). På denne tiden var den vesentligste del av kriseforløpet (bortsett fra generalforsamlingens vedtak i slutten av mars 1993 om «nulling» av DnB-aksjer) bragt til ende. Fra juli 1993 til juli 1994 var han fraværende fra Norge og studerte ved Harvard Law School, U.S.A.

Mari Mæland og Claire Blom har fungert som kontorsekretær i ulike perioder.

De kontorlokaler, utstyr og bevilgninger som har vært stilt til disposisjon av Stortinget, har gitt Kommisjonen tilfredsstillende arbeidsforhold.

1.2 Granskningsperiode og arbeidsform

Kommisjonens første møte ble holdt 26. juni 1997. Samme dag hadde Kommisjonen orienterende samtaler med finanskomitéens leder Bjørnar Olsen, nestleder Gudmund Restad og sekretær Per-Kristian Foss. Sentrale

saksdokumenter ble utdelt.

Ifølge pkt. 5 i Stortingets vedtak skulle rapporten («innstillingen») overleveres Stortinget innen 30. april 1998. Etter henvendelse fra Kommisjonen ved skriv av 28. januar 1998 (gjengitt i Vedlegg 4) traff Stortingets presidentskap 29. januar 1998 følgende vedtak:

«Med bakgrunn i de forhold som tas opp i skrivet, er Presidentskapet innforstått med behovet for å forlenge fristen for avgivelse til 30. juni 1998. Stortingsgruppene orienteres om dette, og tilstilles kopi av granskningskommisjonens skriv.»

Kommisjonen la etter dette til grunn at fristen var forlenget i forhold til det som fulgte av stortingsvedtaket av 30. mai 1997.

Bortsett fra gjennomlesning av dokumenter kom arbeidet for alvor i gang i første del av august 1997. Samtidig ble de lokaler som Stortinget har stilt til disposisjon, istandsatt og tatt i bruk. Første ordinære møte ble holdt 18. august 1997 med fire av medlemmene til stede (se under 1.1 ovenfor om personskiftet).

Dersom det innledende møtet 26. juni 1997 regnes med, har Kommisjonen hatt i alt 22 møter fordelt på 30 møtedager. I tillegg kommer en rekke møter m.v. med deltagelse av lederen og/eller ett ytterligere medlem av Kommisjonen samt utrederne.

I tiden mellom møtene har arbeidet i første rekke vært drevet i sekretariatet, i tett samarbeid mellom lederen, Kommisjonens utreder og sekretær.

Ved siden av den utredningskapasitet som Kommisjonen har hatt til rådighet, har den innhentet tre eksterne utredninger (se Vedlegg 7-9). Disse utredningene er omtalt i rapporten på de steder der de etter sitt emne hører hjemme.

1.3 Kommisjonens tilgang til materiale

1.3.1 Innledning

Kommisjonen har kunnet bygge på et omfattende materiale i form av offentlig tilgjengelige dokumenter og debatt m.v. (se nærmere under 2 nedenfor). Dette materialet er supplert med et stort antall dokumenter fra forvaltningsarkiver, fra korrespondanse med personer og institusjoner i offentlig og privat sektor, og fra samtaler med en lang rekke enkeltpersoner.

Kommisjonens tilgang på opplysninger fra offentlige organer i form av skriftlig materiale og gjennom muntlige forklaringer fra ansatte og tillitsmenn i slike organer, må bedømmes med utgangspunkt i pkt. 3 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997, der det heter:

«Stortinget ber Regjeringen bruke den kompetanse den har etter gjeldende lovgivning til å frita nåværende og tidligere tjenestemenn for taushetsplikt overfor utvalget. Stortinget forutsetter at det materiale som måtte foreligge hos offentlige myndigheter fra andre undersøkelser som pågår eller er avsluttet, stilles til utvalgets disposisjon. Stortinget forutsetter at alle offentlige arkiver og mulig annet materiale som er relevant for undersøkelsen stilles til rådighet for utvalget. Tilgangen på relevant informasjon skal bare være avgrenset i forhold til Regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter samt materiale/opplysninger som må ansees som taushetsbelagte ut fra helt nødvendige personvernmessige forhold.»

Med unntak av forsinkelser under de første måneder av Kommisjonens arbeid, har det stort sett vært små problemer med å få tilgang til åpent materiale.

1.3.2 Tilgang til materiale underlagt taushetsplikt

Forholdsvis tidlig etter at Kommisjonen kom igang med sitt arbeid, ble det klart at lovbestemt taushetsplikt for

forvaltningsorganer og banker var en større hindring for Kommisjonens rett til innsynsrett enn Stortinget antagelig var klar over da det ovenfor nevnte vedtaket ble truffet.

Etter til dels langvarig korrespondanse med Finansdepartementet og flere andre offentlige organer fant Kommisjonen det derfor nødvendig å ta initiativ til en særlov om unntak fra taushetsplikt overfor Kommisjonen og om motsvarende taushetsplikt for Kommisjonens medlemmer og medarbeidere.

På grunnlag av Kommisjonens brev av 28. november 1997 til Stortinget (gjengitt i Vedlegg 1) la Presidentskapet frem Innst. O. nr. 16 (1997-98) om lov om Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen. Lovforslaget ble vedtatt i Odelstinget og Lagtinget i uke 51/1997, og sanksjonert av Kongen 16. januar 1998 (lov nr. 6, 1998). - Sammen med nærmere opplysninger om kilder m.v. er lovteksten gjengitt i Vedlegg 1.

1.3.3 Innsyn i regjeringsnotater

Da taushetsplikten overfor Kommisjonen etter dette falt bort, fikk berørte forvaltningsorganer og banker rett til å legge opplysninger frem for Kommisjonen. Men bortfallet av taushetsplikt innebar ikke at de fikk *plikt* til å gjøre dette.

I forhold til bankene har ikke dette forhold skapt problemer av betydning. Overfor offentlige organer følger det derimot allerede av stortingsvedtaket av 30. mai 1997 at Kommisjonen ikke skulle kunne kreve innsyn i «Regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter». I pkt. 4 i brev av 9. september 1997 fra finansminister Stoltenberg og i brev av 5. desember 1997 fra finansminister Restad til Kommisjonen (de to brev er likelydende på dette punkt) er grensene nærmere angitt slik:

«Notatene til regjeringskonferansene anses som uoffisielle og personlige opptegnelser for den sittende regjering. Det er lagt til grunn at disse dokumentene for den sittende regjering ikke uten tillatelse fra statsministeren skal gjøres kjent for, eller stilles til rådighet for andre enn regjeringens medlemmer. Regjeringsnotat for den sittende regjering vil ikke bli stilt til rådighet for utvalget. Regjeringsnotater fra tidligere regjeringer deponeres i Riksarkivet, sammen med en erklæring om hvordan innsynsspørsmålet skal avgjøres. Ulike partier har hatt ulik praksis mht. hvem som disponerer retten til å fristille regjeringsnotater. I all hovedsak er det partilederen for det parti/de partier som hadde regjeringsmakten som kan gi samtykke. Det vil som hovedregel ikke bli gitt innsyn i dokumenter som leder opp mot utarbeidelsen av notater til regjeringskonferansen. Dersom det besluttes eller er besluttet at regjeringsnotatene fra tidligere regjeringer skal utleveres vil imidlertid i tilfelle de dokumentene som leder frem til utarbeidelsen bli utlevert.»

På dette grunnlag anmodet vi Gro Harlem Brundtland og Kåre Willoch om å medvirke til å skaffe oss innsyn i regjeringsnotater (R-notater) vedrørende Finansdepartementet fra nærmere angitte perioder da de satt som statsminister (korrespondansen er gjengitt i Vedlegg 2).

Av brevene fra de to finansministre fremgår det uttrykkelig at utfallet av disse henvendelsene ville ha betydning også for vår tilgang til «de dokumentene som leder frem til utarbeidelsen» av R-notater.

Ved brev av 16. januar 1998 viste Gro Harlem Brundtland videre til Arbeiderpartiets leder som rett adressat for Kommisjonens forespørsel. Vi tok deretter kontakt med Thorbjørn Jagland, som ved brev datert 4. februar 1998 avslø anmodningen.

Ved brev av 8. januar 1998 ga Kåre Willoch derimot samtykke til å gi tilgang til R-notater fra hans tid som statsminister. Samtykket var bl.a. betinget av at Kommisjonen også fikk tilgang til R-notater fra andre regjeringer. Etter at Kommisjonen hadde mottatt det negative svaret fra Arbeiderpartiets leder (som ble opprettholdt etter ny henvendelse til Gro Harlem Brundtland), spurte vi derfor om Willoch var villig til å frafalle det nevnte vilkåret. I brev av 23. februar 1998 ga han positivt svar.

I samsvar med dette har Kommisjonens leder (sammen med Kommisjonens utreder Dag Morten Dalen) i Riksarkivet gjennomgått R-notatene vedrørende Finansdepartementet i Willochs regjeringstid fra 1984 til regjeringsskiftet våren 1986.

1.3.4 Innsyn i korrespondanse mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten

Et tredje punkt vedrørende Kommisjonens innsynsrett gjelder innsyn i korrespondansen mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten vedrørende søksmål i tilknytning til de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank. Om regjeringens syn på denne delen av saksmaterialet heter det i pkt. 5 i de to finansministres brev av 9. september 1997 og 5. desember 1997 til Kommisjonen:

«Utvalget vil ikke bli gitt innsyn i korrespondanse med Regjeringsadvokatembedet. En legger vekt på at kontakten mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten med henblikk på rettsaker holdes på et fortrolig plan.»

Nye henvendelser førte ikke til at Finansministeren fravek sitt avslag. Ved fra Kommisjonens brev av 15. januar 1998 ble Stortinget derfor gjort oppmerksom på saken og invitert til å gi «det bidrag til avklaring som Stortinget måtte finne grunn til å gi». (Korrespondansen på dette punkt er gjengitt i Vedlegg 3.)

I møte 22. januar 1998 vedtok Stortingets presidentskap å sende kopi av henvendelsen over til Regjeringen ved Statsministeren samt stortingsgruppene til orientering. Spørsmålet om Kommisjonens innsynsrett ble også tatt opp i spontanspørretimen 18. februar 1998 (Tid.S. 1997-98 s. 1803-1804).

I brev av 27. februar 1998 til Kommisjonen meddelte Finansministeren at Kommisjonens leder under visse forutsetninger likevel ville få gjennomgå den aktuelle korrespondanse. Stortingets presidentskap vedtok 6. mars 1998 å ta dette svaret til etterretning. I brev av 31. mars 1998 til Kommisjonen skriver Presidentskapet bl.a.:

«Ved brev av 27. februar d.å. fra Finansdepartementet fikk Presidentskapet vedlagt oversendt kopi av departementets brev av samme dato til kommisjonen. I møte 6. mars d.å. tok Presidentskapet departementets brev til etterretning samtidig som det besluttet å sende kopi av brevet med vedlegg til stortingsgruppene samt kontroll- og konstitusjonskomiteen til orientering.

Presidentskapet går ut fra at saken nå har fått en løsning som er tilfredsstillende for kommisjonens videre arbeid.»

Deretter har Kommisjonens leder i Finansdepartementets lokaler gjennomgått den aktuelle korrespondansen. Han fikk anledning til å hente ut kopier av de dokumenter han selv ønsket.

1.3.5 Samtaler med utenforstående

Kommisjonen har gjennomført formelle samtaler med en lang rekke personer som har hatt tilknytning til bankkrisen og dens forhistorie. I alle henvendelser har vi lagt vekt på å få frem at de aktuelle personene ikke har hatt rettslig plikt til å møte eller til å svare på spørsmål. Bare én person (adm. direktør Kjell Kran, Sparebanken NOR) har avslått å møte. Det har ikke vært aktuelt å benytte Kommisjonens rett til å kreve bevisopptak ved domstolene (jfr. domstolsloven § 43, 2. ledd).

Liste over de personer som Kommisjonen har hatt slike samtaler med, er gjengitt i Vedlegg 5. Referater av samtalene følger som uttrykt vedlegg til Kommisjonens rapport (jfr. Vedlegg 10).

Ved siden av de formelle samtaler som det siktes til ovenfor, har Kommisjonens leder, andre medlemmer og utredere hatt møter i København, Helsingfors, Stockholm, London og Paris med en rekke personer med innsikt i spørsmål av betydning for gjennomføringen av Kommisjonens mandat. Også liste over slike samtaler er gjengitt i Vedlegg 5.

I tillegg kommer selvsagt en lang rekke samtaler og kontakter av mer uformell karakter som ett eller flere av Kommisjonens medlemmer og/eller medarbeidere har hatt med utenforstående.

Samtalene har først og fremst gitt verdifull hjelp i Kommisjonens arbeid med å sette seg inn i begivenhetsforløpet og

med å sette det skriftlige materialet inn i sin rette sammenheng. Unntaksvis er deler av referatene også trukket inn i Kommisjonens rapport på de steder der de emnemessig hører hjemme. Men for øvrig har Kommisjonen ikke hatt grunn til å kommentere eller - eventuelt - imøtegå uttalelser i referatene. De godkjente referatene må altså leses som uttrykk for samtalepartenes eget syn.





KAPITTEL 2: MANDAT M.V.

2.1 Kommisjonens mandat

Pkt. 2 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997 stiller opp følgende mandat for granskningsarbeidet:

- «- På grunnlag av tidligere dokumenter og utredninger og gjennom supplerende undersøkelser skal utvalget gjennomgå, analysere og vurdere ulike forhold og årsaker som førte fram til bankkrisen i Norge.
- Utvalget skal gå gjennom og vurdere myndighetenes, bankenes og Bankenes sikringsfonds disposisjoner og håndtering forut for og under krisen.
 - Utvalget skal også studere hvordan tilsvarende bankkriser er blitt håndtert i andre land. Det er av særlig interesse å få belyst forhold og virkemidler som kan forklare at bankkrisene i disse landene har fått et annet utfall enn i Norge.
 - Utvalget bes vurdere hvordan erfaringene fra bankkrisen mot slutten av 80-tallet kan komme til nytte dersom tilsvarende situasjoner skulle oppstå i fremtiden.»

Vedtaket ble fattet mot én stemme (se under 1.1 ovenfor). Det må forstås på bakgrunn av de relevante deler av Finanskomiteéns innstilling (Innst. S. nr. 202 (1996-97), se særlig s. 6-9) og av debatten i Stortinget. Det må også leses i lys av det forslag som stortingsvedtaket av 30. mai 1997 springer ut av (Dok. 8:10 (1996-97), se også Dok. 8:58 (1995-96)).

2.2 Nærmere om det tidsrom som granskningen omfatter

Slik granskningsmandatet trer frem av stortingsvedtakets forarbeider og av offentlige debatt om bankkrisen og dens årsaker, fremtrer to perioder som særlig viktige for Kommisjonens undersøkelser.

Den første er perioden midt på 1980-tallet. Her gir bl.a. liberalisering av finansmarkedet, sterk økning i utlånene fra Norges Bank til bankene og fra bankene til lånekundene, lavrentepolitikk, skattepolitikk og omlegging av det offentlige tilsynssystemet sentrale stikkord.

Den andre er perioden omkring 1990 da bankkrisen var på sitt høyeste. For denne perioden gir bl.a. økningen i omfanget av bankenes konstaterte tap og regnskapsmessige avsetninger for fremtidige tap og nullingen av aksjer i de tre store forretningsbankene (1991-93) sentrale stikkord.

Det er uten interesse å diskutere nærmere hvordan disse to periodene skal avgrenses i tid. Dels skyldes dette at ingen slik avgrensning vil kunne bli skarp - slike økonomiske og sosiale forhold som vi her har med å gjøre, trer inn i lengre historiske linjer der det sjelden vil være mulig å peke på enkeltstående årsaker til historiske handlingsforløp som den eneste eller den endelige. Og det er selvsagt et kontinuum mellom de to perioder som Kommisjonen har tatt hensyn til.

Kommisjonen har derimot lagt til grunn at perioden *etter* krisetoppen faller utenfor mandatet. I det vesentlige tar altså den periode vi har tatt sikte på å belyse, slutt med generalforsamlingen i Den norske Bank 30. mars 1993 der det ble vedtatt å skrive den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen til null. Nyere materiale er trukket inn bare i den grad det kan bidra til å belyse forholdene i de perioder som granskningen gjelder. Dette gjelder f.eks. opplysninger om utviklingen i bankenes tap og tilbakeføring av avsetninger til tap, og dokumenter fra rettsaker med tilknytning til de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank.

Det siste ledd i avgrensningen innebærer at debatten om reprivatisering av forretningsbankene og om tidligere bankaksjonærers fortrinnsrett til (eller rabatt ved) kjøp av bankaksjer som staten legger ut for salg, faller utenfor Kommisjonens rapport.

2.3 Nærmere om de spørsmål som granskningen gjelder

Den økonomiske utvikling i Norge, derunder den utvikling som førte frem til bankkrisen, må for en vesentlig del sees i sammenheng med utviklingen i den omverden som norsk økonomi er avhengig av. Slike forhold er trukket inn bl.a. i avsnitt om makroøkonomiske forhold og om hvordan bankkriser er blitt håndtert i andre land. Her kan de - med mandatets ord - bl.a. bidra til «å få belyst forhold og virkemidler som kan forklare at bankkrisene i disse landene har fått et annet utfall enn i Norge».

Innenfor Norge må årsakene til bankkrisen for en vesentlig del søkes enten hos bankene selv eller hos myndighetene. Kommisjonen har innrettet mye av sitt arbeid i samsvar med dette. Dermed har vi bare gått inn på bankkundernes forhold i den grad vi, innenfor de grenser som følger av våre ressurser, har ment at det kunne bidra til å belyse hovedpunktene i mandatet.

I én relasjon stemmer dette også med utfallet av avstemningen i Stortinget 30. mai 1997, der forslag fra Erling Folkvord (RV) om å stille boliglånkundernes situasjon sentralt i mandatet, ble nedstemt (mot en stemme).

Kommisjonen går bare inn på den samfunnsøkonomiske utvikling i det aktuelle tidsrom i den utstrekning vi har funnet det hensiktsmessig eller nødvendig som grunnlag for å belyse de sider av bankkrisens forhistorie og forløp som mandatet setter sentralt. En tilsvarende tilnærming preger vårt forsøk på å følge opp mandatets pålegg om å «vurdere hvordan erfaringene fra bankkrisen mot slutten av 80-tallet kan komme til nytte dersom tilsvarende situasjoner skulle oppstå i fremtiden» (kap. 12). Alle råd som Kommisjonen har funnet grunn til å gi, springer ut av den foregående fremstilling om bankkrisens forhistorie og forløp.

Nullingen av de ordinære aksjene i de tre store forretningsbankene i 1991 og 1993 utgjør en viktig del av bakgrunnen for at Kommisjonen ble oppnevnt. En hovedårsak til den uro som den etterfølgende debatt om disse forhold reflekterer, er utvilsomt at disse operasjonene - som skjedde samtidig med at staten trådte inn som eneste eller helt dominerende aksjonær - ble gjennomført uten erstatning til aksjonærene. Uroen springer også ut av påstander om at en eller flere av de tre bankene hadde en verdi som dermed ble overført til staten. Den har blitt forsterket av at statens inngrep overfor aksjonærene i Kredittkassen og Fokus Bank ble gjennomført uten at aksjonærene hadde rett til å kreve skjønn over aksjenes verdi.

I stortingsvedtaket av 30. mai 1997 kommer denne problemstillingen bare indirekte til uttrykk, se særlig passusen om hvorfor bankkriser i andre land fikk «et annet utfall enn i Norge». Men både i den innstilling fra finanskomitéen (Innst. S. nr. 202, 1996-97) som ligger til grunn for vedtaket, og i stortingsdebatten, står spørsmålet om nulling og mulig erstatning sentralt. I den nevnte innstillingen kommer dette eksplisitt frem i uttalelsene fra representantene for Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre samt Stephen Bråthen (s. 7). Og alle medlemmer av komitéen (bortsett fra medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse) presiserer at den

«nye gjennomgangen av bankkrisen skal skje på et fritt, uavhengig grunnlag uten noen form for forhåndskonklusjoner eller bindinger i forhold til tidligere undersøkelser».

Det er uten videre klart at sammenhengen mellom økningen i bankenes konstaterte tap og regnskapsmessige avsetninger for fremtidige tap og nullingen av aksjer m.v. i de tre store forretningsbankene i perioden 1991-93 står sentralt i Kommisjonens mandat. I de relevante kapitler (kap. 9 og 10) gjør vi nærmere rede for våre undersøkelser på dette punkt. Der er det bl.a. nevnt at gjennomføringen av Kommisjonens mandat ikke har gjort det nødvendig å gå inn i bankenes utlånsportefølje m.v. med sikte på å etterprøve grunnlaget for regnskapsføring av tapsavsetninger m.v. i detalj.

Det viktigste formål for Kommisjonens undersøkelser på dette punkt har ikke vært å bestemme aksjekapitalens verdi i de tre store forretningsbankene på den tid da den ble nedskrevet til null. Både vår forståelse av mandatet og åpenbare praktiske hensyn innebærer at Kommisjonen har nøydt seg med å ta standpunkt til om den verdsetting av aksjene som den gang fant sted, var forsvarlig og om resultatet er hevet over rimelig tvil.

I den grad våre undersøkelser omkring disse forhold gir grunnlag for det, har Kommisjonen også gått inn på spørsmålet om erstatning til private aksjonærer. Men den som leter etter en eksakt angivelse av aksjenes verdi i

Kreditkassen og Fokus Bank høsten 1991 og i DnB vinteren 1992-93, leter altså forgjeves i Kommisjonens rapport.

2.4 Tidligere utredninger m.v.

2.4.1 Innledning

Det materialet som allerede foreligger om ulike sider av bankkrisens forhistorie og forløp, er til dels omfattende. I stortingsvedtaket er det uttrykkelig sagt at Kommisjonen skal arbeide «på grunnlag av tidligere dokumenter og utredninger».

En del av dette materialet finnes i tidligere utredninger m.v., derunder Munthe-utvalgets utredning i NOU 1992:30 Bankkrisen og St.meld. nr. 39 (1993-94). Dette materialet skal vi gjøre kort rede for i de følgende punkter.

Materiale av interesse finnes også i andre typer av offentlig tilgjengelige dokumenter, så som årsmeldinger fra banker og offentlige institusjoner, offentlig statistikk og fagtidsskrifter. En viktig del av arbeidet har derfor vært å skaffe oversikt over og trekke nytte av slikt materiale for våre formål.

For ordens skyld presiserer vedtaket også at Kommisjonen skal arbeide på grunnlag av «supplerende undersøkelser». Under 1.3 ovenfor er det gitt en oversikt over de typer av materiale som Kommisjonen har hatt tilgang til.

I tillegg har vi hatt fordelen av å kjenne de fleste av de argumenter som gjennom årene har vært fremført offentlig til støtte for eller i opposisjon til deler av de oppfatninger som er lagt frem gjennom offentlige utredninger og dokumenter m.v. Sentralt i denne delen av materialet står begrunnelsen for det forslag som stortingsvedtaket av 30. mai 1997 springer ut av (Dok. 8:10 (1996-97), se også Dok. 8:58 (1995-96)).

En ganske stor del av debatten har bestått i reproduksjon av argumenter og påstander som allerede har vært kjent. Men både overleverte og mer originale argumenter har bidratt til å belyse punkter der det eldre materialet kan sies å være utilstrekkelig. Muligheten til å sette seg inn i debatten har derfor vært av stor verdi for Kommisjonen. Innenfor rammen av vårt mandat har vi forsøkt å etterprøve alle argumenter som det etter vårt skjønn har vært grunn til å legge arbeid i å etterprøve.

Men Kommisjonen har samtidig forsøkt å forholde seg kritisk til det materiale som den har hatt tilgang til. Dette gjelder både tidligere utredninger m.v. og synspunkter som har vært fremført i den offentlige debatt eller i samtaler med Kommisjonen. Også en slik holdning stemmer med mandatets pålegg om å gjennomføre «supplerende undersøkelser».

2.4.2 Munthe-utvalget

Munthe-utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. oktober 1991. Utvalget ble ledet av professor Preben Munthe (Oslo). Øvrige medlemmer var nationalbankdirektør Bodil Nyboe Andersen (København) og advokat Gudmund Knudsen (Oslo). Utvalgets utredning ble avgitt til Finans- og tolldepartementet 31. august 1992 (NOU 1992:30 Bankkrisen).

Sammen med annet materiale som departementet innhentet eller selv utarbeidet ble utredningen lagt frem for Stortinget ved St. meld. nr. 39 (1993-94), som ble gjenstand for bred debatt. Munthe-utvalgets utredning og de dokumenter som fulgte etter, inneholder et stort og verdifullt materiale om bankkrisens forhistorie og tidlige faser. Dette materialet har Kommisjonen satt seg inn i og tatt tilbørlig hensyn til.

I ettertid har både Munthe-utvalgets arbeid og Finansdepartementets befatning med saken blitt kritisert. Kritikken har bl.a. tatt sikte på utvalgets sammensetning: Således hadde lederen, Preben Munthe, inntil 1989 vært nestformann i styret for en av krisebankene (Bergen Bank), og Gudmund Knudsen var viktig juridisk rådgiver for Statens Banksikringsfond under krisehåndteringen fra høsten 1991. Det har også vært påpekt at sekretariatsfunksjonen var lagt til Norges Bank, hvis rolle på 1980-tallet var meget omstridt, og at denne funksjonen til dels ble ivaretatt av personer som samtidig arbeidet for Statens Banksikringsfond.

Videre har det vært påpekt som en svakhet at Munthe-utvalget ikke hadde som oppgave å sette seg inn i og eventuelt kritisere Finansdepartementets egen rolle under ulike faser av bankkrisen og dens forhistorie.

I alle tilfelle står det i ettertid som klart at Munthe-utvalget ble oppnevnt for tidlig til å kunne bedømme hovedtrekkene i de deler av bankkrisen som foregikk samtidig med at utvalget var i virksomhet (og som endog ble avsluttet først etter at utredningen var avgitt). Dette gjelder først og fremst krisen i de tre store forretningsbankene.

Det fremstår også som klart at Munthe-utvalget ikke hadde noen mulighet til å sette seg inn i bankkrisene i bl.a. Sverige og Finland, som inntraff senere enn i Norge. Dermed var utvalget avskåret fra å fullføre den sammenligning mellom krisehåndteringen i Norge og enkelte andre land som mye av den etterfølgende debatt har dreid seg om.

I disse trekk ligger en viktig del av bakgrunnen for stortingsvedtaket av 30. mai 1997 om å oppnevne en kommisjon «til å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen».

2.4.3 SNF-rapporten

Ifølge pkt. 4 i sitt mandat skulle Munthe-utvalget

«søke bistand for sitt arbeid i forskningsprosjektet «Årsakene til bankkrisen» som ble gjennomført ved Senter for Anvendt Forskning ved Norges Handelshøyskole og en videreføring og utvidelse av dette prosjektet.»

Det nevnte forskningsprosjektet ble gjennomført etter oppdrag fra Finansdepartementet. Den viktigste publikasjonen er utgitt som SNF-rapport 29/92 Bankkrisen i Norge. Den inneholder stoff om bl.a. økonomisk politikk, konjunkturer og kredittmarked, utviklingen i banksektoren, konkurransedynamikk og intern styringssvikt, utviklingen i Kreditkassen, tilsynsmyndighetenes rolle samt tapsforskrifter og regnskapsregler.

Også dette materialet har Kommisjonen satt seg inn i og tatt tilbørlig hensyn til. Men også denne rapporten ble lagt frem før bankkrisen var avsluttet og før det var mulig å trekke full nytte av erfaringer fra sammenlignbare kriser i andre land. Det er heller ikke tale om noen uavhengig «granskning» av den type som Stortingets granskningskommisjonen har vært satt til å gjennomføre.

2.4.4 Wiker-utvalget

Ifølge pkt. 4 i Munthe-utvalgets mandat skulle det også «innhente informasjon av allmenn karakter fra Kredittilsynets undersøkelsesutvalg». Dette sikter til det utvalg som Kredittilsynet i september 1990 etablerte for å undersøke om det hadde forekommet straffbare forhold i finansinstitusjoner som hadde hatt betydelig tap.

Foruten lederen, soren skriver Håkon Wiker, besto utvalget av adm.direktør Finn B. Henriksen, advokat Erling O. Lyngtveit, de statsautoriserte revisorene Jan Egil Haga, Leif Kåre Gjerde og Paul Bellamy og inspektør i Kredittilsynet Hans Chr. Adrian.

Wiker-utvalget fikk i oppdrag å undersøke i alt 11 finansinstitusjoner: Sunnmørsbanken, Tromsø Sparebank, Sparebanken Nord, Spareskillingsbanken Trøndelag, Sparebanken Romsdal, Spareskillingsbanken Oslo, Vesta Hygea, Den Norske Hypotekforening, Hemnes Sparebank, Fokus Bank/Rogalandsbanken og Kreditkassen. I Kreditkassen ble de såkalte Airbus og Apollo Air prosjektene undersøkt spesielt. Viktige krisebanker (bl.a. DnB) ble altså ikke gjort til gjenstand for nærmere undersøkelser.

Utvalgets rapporter etterlater det hovedinntrykk at mistanker om mulige straffbare forhold hovedsakelig var knyttet til bankenes tapsføring. Etter utvalgets oppfatning hadde man i flere banker handlet i strid med tapsforskriftene for å unngå at regnskapene gjenspeilte de reelle tap. For å oppnå dette har man bl.a. unnlatt å føre konstaterte tap, overvurdert sikkerhetenes verdi, reforhandlet og fornyet misligholdte lån og solgt problemengasjementer innenfor konsernet.

Wiker-utvalgets rapporter gir et bilde av finansinstitusjoner som - bevisst eller ubevisst - var uvillig til å avdekke tap og ta de regnskapsmessige konsekvenser, og som dermed ble utsatt for større tap enn nødvendig. Utvalget fant mange

eksempler på uriktig regnskapsføring og på transaksjoner som påførte aksjonærene, sikringsfondene og samfunnet betydelig tap. For flere av institusjonene fant utvalget sterkt kritikkverdige forhold.

Utvalget foreslo at dets rapporter vedrørende syv finansinstitusjoner ble sendt ØKOKRIM med sikte på videre etterforskning. Wiker-utvalget avsluttet sitt arbeid i august 1995. Det ledet bl.a. til at en tidligere administrerende direktør og et styremedlem i en bank ble ilagt forelegg på kr. 50.000. Videre er en rekke saker avgjort med ulikt utfall av domstolene i forbindelse med Airbus-prosjektene, der flere saker fortsatt verserer for domstolene. Oversendelse av de øvrige rapporter fra Wiker-utvalget endte derimot med henleggelse etter bevisets stilling.

I ettertid har myndighetenes valg av fremgangsmåte for å undersøke årsakene til kriser i de aktuelle banker m.v. vært kritisert. Kritikerne viser bl.a. til at valget av en snever strafferettslig innfallsvinkel gjorde det vanskelig å belyse det samlede begivenhetsforløp. Det blir også vist til at dette valget har stått i veien for å legge resultatene frem for offentligheten og dermed har bidratt til å redusere allmennhetens muligheter for å sette seg inn i bankenes og myndighetenes ansvar for krisen.

En av disse kritikerne har vært Borger A. Lenth, som kom inn som konsernsjef i Kreditkassen under krisen i denne banken i 1991 og som hadde vært styreformann i Sunnmørsbanken før den ble lagt inn under Kreditkassen. I det godkjente referatet fra Kommisjonens samtale med Lenth heter det bl.a.:

«Før overleveringen til Kreditkassen foreslo det avgående styre i Sunnmørsbanken til Kredittilsynet at det skulle nedsettes et offentlig granskningsutvalg. Mandatet skulle være å finne ut hva som hadde skjedd i Sunnmørsbanken, mao. en gjennomgang på linje med den som foretas av et bostyre ved konkurs. Det nye styret hadde hatt som oppgave å drive banken videre på best mulig måte, og hadde ikke selv foretatt en slik gjennomgang. Kredittilsynet ønsket ikke å nedsette et slikt granskningsutvalg. Imidlertid ble det også i Stortinget reist spørsmål om hva som hadde skjedd i banken, og til slutt nedsatte Kredittilsynet det såkalte Wiker-utvalget. Mandatet ble imidlertid langt snevrere enn foreslått av styret i Sunnmørsbanken. Wiker-utvalget skulle bare vurdere om det var foretatt alvorlig straffbare handlinger, og hele innretningen av utvalgets arbeid ble derfor konsentrert om banksjefenes opptreden.

Wiker-utvalgets oppdrag gjaldt ikke bare Sunnmørsbanken, og utvalget og dets mandat fikk stor betydning for hvordan bankkrisen senere ble behandlet fra myndighetenes side. En viktig konsekvens var at Kredittilsynets og Finansdepartementets egen virksomhet i tiden opp mot bankkrisen ikke ble vurdert, og dessuten at uaktsomme, men ikke straffbare forhold ikke ble fulgt opp. Hadde hver bank som måtte igjennom en refinansiering etter nulling av aksjene blitt gjenstand for en bred gjennomgang av årsakssammenhengene, ville forståelsen av bankkrisen vært langt sikrere.»

Disse synspunktene gir grunn til å vurdere om deler av Wiker-utvalgets rapporter nå kan stilles til disposisjon for offentligheten. Etter Kommisjonens oppfatning bør dette iallfall gjøres for utvalgets sluttrapport, som inneholder verdifulle sammenfatninger av utvalgets funn og som i liten grad inneholder materiale som nå må antas å være undergitt taushetsplikt.

Den svakhet ved Kredittilsynets fremgangsmåte som ligger i konsentrasjonen om strafferettslig relevant materiale kommer også frem i den ovenfor nevnte passus i Munthe-utvalgets mandat om at det skulle innhente «informasjon av allmenn karakter» fra Wiker-utvalgets arbeid. Viktig materiale om personlige forhold m.v. kunne vanskelig sies å være av «allmenn karakter».

Etter at loven om Stortingets granskningskommisjon var vedtatt (se under 1.3.2 ovenfor) fikk Kommisjonen tilgang til alle rapporter fra Wiker-utvalget. Vi har trukket dette materialet inn i vår egen rapport i den grad gjennomføringen av mandatet har gjort det nødvendig.

2.5 Om «ansvar» for staten

2.5.1 Generelt om forholdet mellom statens ansvar og ansvar for enkeltpersoner m.v.

I debatten om den del av bankkrisens forhistorie som gjelder makroøkonomiske forhold, rente- og skattepolitikk m.v.

på 1980-tallet, spiller oppfatninger om bestemte personers eller partiers ansvar for den etterfølgende bankkrisen en viktig rolle. Hyppige innslag i debatten på dette punkt har vært Willoch-regjeringens ansvar for det såkalte «frislipet» i første del av 1980-årene, Brundtland-regjeringens ansvar for «sjokkbremning» og gjeldskrise etter 1986 og sentralbanksjefens ansvar for ikke å ha advart mot kredittveksten i 1986.

For sin del har Kommisjonen lagt stor vekt på det viktige utgangspunkt om at det er organer for staten - eller for den saks skyld staten selv - som handler eller lar være å handle. Alle vet at institusjoner består av personer. Den som er interessert, vil lett kunne finne ut hvilke personer som ledet de forskjellige institusjoner m.v. til enhver tid. Og Kommisjonen trekker ofte frem enkeltpersoner når det har interesse for å forstå de begivenhetsforløp som beskrives. Men for å forstå kriseforløpet er det viktigste i dag å kjenne resultatet - hva som var statens politikk til enhver tid.

På denne bakgrunn har vi ikke sett det som vår oppgave å skifte sol og vind mellom ulike fraksjoner i regjering og storting under skiftende regjeringer på 1980-tallet. I Kommisjonens perspektiv er det viktigere å danne seg et bilde av hvilken politikk som staten faktisk førte og hvilke konsekvenser som det kan antas at denne politikken har hatt for utviklingen frem mot bankkrisens klimaks omkring 1990.

Det er for øvrig grunn til å legge merke til at debatten har nådd frem til langt større enighet om heldige og uheldige trekk ved utviklingen på 1980-tallet enn den til dels hissig debatt om og mellom personer kan ha gitt inntrykk av.

2.5.2 Om politisk og administrativt ansvar

En rekke steder går Kommisjonen til dels detaljert inn på hva bestemte organer eller personer i den offentlige forvaltning har gjort eller ikke gjort. I mange sammenhenger går vi f.eks. inn på det ansvar som må antas å hvile på Finansdepartementet, Norges Bank eller Kredittilsynet. Ikke sjelden gir vi også opplysninger om hva bestemte embets- eller tjenestemenn har sagt, gjort eller ment.

På denne bakgrunn er det viktig å understreke den tette sammenheng som det er mellom de offentlige organer som har hatt befatning med bankkrisen og dens forhistorie. I betydelig grad løper trådene derfor sammen i Finansdepartementet.

Dersom uttalelser om hva Finansdepartementet har sagt eller gjort (eller ikke gjort) blir lest som tilsvarende utsagn om departementets *ansvar* for begivenhetene, vil inntrykket imidlertid lett bli forfeilet. Det er viktig å understreke at Finansdepartementet - rettslig og konstitusjonelt - er ett av «Statsraadets Kontorer» (jfr. grunnloven § 22). Dets sjef (Finansministeren) er medlem av regjeringen, som i sin tur har det parlamentariske og konstitusjonelle ansvar for virksomheten i departementet (jfr. bl.a. grunnloven § 5). Dette betyr at uttrykksmåter av typen «ansvar for Finansdepartementet» i en konstitusjonell vurdering må oversettes med «ansvar for finansministeren» eller «for regjeringen».

Det er også viktig å se at det er nær sammenheng mellom en bedømmelse av *regjeringens* ansvar og en bedømmelse av regjeringens forhold til Stortinget. Også når det gjelder den økonomisk politikk er det således regjeringen som har hovedansvaret for å gi Stortinget de informasjonen som det trenger for å kunne ta standpunkt til regjeringens forslag eller mangel på sådanne.

På den annen side er det grunn til å understreke at Stortinget i vår tid har et selvstendig ansvar for den økonomiske politikk og dens resultater. Dette kan illustreres bl.a. fra debatten om hvem som har ansvar for den såkalte lavrentepolitikken under ekspansjonsperioden midt på 1980-tallet (se nærmere under 3.3.4.4 nedenfor). Det er ikke tvilsomt at regjeringen også på dette punkt må bære et hovedansvar. Men slik utviklingen faktisk forløp, er det like klart at ansvaret må deles med Stortinget.

2.6 Den videre fremstilling

Kommisjonens fremstilling av bankkrisen og dens forhistorie er delt i tre hoveddeler.

Del 2 («Røttene: Bankene og staten på 1980-tallet») tar for seg henholdsvis makroøkonomiske forhold (kap. 3), bankadferd (kap. 4) og forhold vedrørende tilsyn og systemansvar (kap. 5) som årsaker til den senere bankkrisen.

Del 3 («Stammen: Tapsavsetninger og soliditet») tar opp sentrale spørsmål vedrørende regnskapsmessige avsetninger til fremtidige tap (kap. 6), kapitalkrav og soliditet (kap. 7).

Del 4 («Frukten: krise og krisehåndtering 1991-93») gir først en oversikt over de rettslige rammer og alternative former for krisehåndtering, over hvordan norske krisebanker generelt ble behandlet, og over apparatet for krisehåndtering (kap. 8). Deretter går Kommisjonen nokså detaljert inn på hvordan krisen ble håndtert i de to forretningsbankene hvis aksjer ble «nullet» ved kongelig resolusjon (kap. 9) og i DnB (kap. 10). Til slutt ser vi på erfaringer fra krise og krisehåndtering i andre land (kap. 11).

Kommisjonen gir endelig (i del 5: «Frøet: fortid og fremtid») til beste de råd om hvordan bankkriser bør avverges og - dersom de likevel oppstår - behandles som den foregående fremstilling av bankkrisen og dens forhistorie gir grunnlag for (kap. 12).





KAPITTEL 3: MAKROØKONOMISKE FORHOLD SOM ÅRSÅK TIL BANKKRISEN

3.1 Innledning

Tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland har oppsummert bankkrisens årsaker med ordene «bad banking, bad policies and bad luck». Formuleringen ser ut til å ha fått bred oppslutning. Men selv om det er få som i dag vil hevde at bankkrisen alene var skapt av myndighetene eller at bankenes ekspansjon midt på 1980-tallet er den eneste forklaringen til de store tapene, er det store forskjeller i hva som vektlegges. I dette kapitlet behandler Kommissjonen nærmere de deler av årsakene som ligger til grunn for karakteristikken «bad policies». Tildels går vi også inn på elementet «bad luck». Grunnlaget for karakteristikken «bad banking» skal vi se nærmere på under 4 nedenfor. Vi nevner dessuten at spørsmålet om dårlig politikk må sees i sammenheng med de spørsmål som Kommissjonen behandler under synsvinkelen «tilsyns- og systemansvar» (se nærmere under 5 nedenfor).

Etter en kortfattet gjennomgang av konjunkturforløpet frem til bankkrisen tar vi opp noen sider av den økonomiske politikken før bankkrisen var et faktum. Vi har særlig festet oss ved noen av de spørsmål som har fått stor oppmerksomhet i den etterfølgende debatt om bankkrisens årsaker. Kommissjonen har ikke tatt sikte på å gi en alminnelig gjennomgang av alle sider av den økonomiske politikken i årene forut for krisen.

De spørsmål som vi tar opp, kan noe grovt deles inn i to hovedgrupper: Hva gjorde myndighetene for å dempe den lånefinansierte konsum- og investeringsveksten midt på 1980-tallet? Hva gjorde de for å dempe nedgangen da konjunktorene snudde? Om det første spørsmålet blir det hevdet at myndighetene bidro til å forsterke veksten og at de ikke hadde vilje til å gripe til virkemidler i dempende retning som kunne forventes å ha effekt. Om det andre spørsmålet blir det hevdet at myndighetene satte bremsene på da konjunktorene snudde, og at de derfor har et ansvar for at krisen ble så dyp som den faktisk ble.

Når det gjelder den første problemstillingen har ansvarsforholdet mellom Norges Bank, regjering og storting stått sentralt. Her blir det bl.a. hevdet at sentralbankens tilførsel av likviditet til bankene i 1986 og senere - bl.a. i form av nye ekstraordinære lån - bidro til å forsterke det senere konjunkturuomslaget.

Det såkalte «frislippet» har stått sentralt blant de faktorer som det blir vist til i debatten om makroøkonomiske forhold som årsak til bankkrisen. Dette frislippet - som ofte blir tidfestet til 1984 og til suspensjonen av kravet om såkalte tilleggsreserver (se nærmere under 3.3.3.1 nedenfor) - skal ifølge en slik argumentasjon ha utløst låneboomen som igjen gjorde den kraftige forbruks- og investeringsveksten mulig. Men Kommissjonen har også registrert at synet på frislippets - eller nærmere bestemt dereguleringens - betydning som årsak til låneboomen varierer.

For sin del legger Kommissjonen til grunn at «frislippet» i 1984 ikke i seg selv kan ha utløst den kraftige utlånsveksten. Slik er det allerede fordi tilleggsreservekravet også tidligere hadde vært suspendert uten at det inntraff noen tilsvarende kredittvekst. Vi må derfor søke til etterspørselen etter kreditt for å finne den viktigste årsaken til den kraftige utlånsveksten. Den sterke økningen i etterspørselen kan ikke forklares under henvisning til at bankene fikk noe større mulighet til å komme etterspørselen i møte.

På denne bakgrunn velger vi å ta utgangspunkt i utlånsveksten som nødvendig forutsetning for at veksten i forbruk og investeringer kunne bli såvidt sterk. Premissene for Kommissjonens gjennomgang av den økonomiske politikken, og da særlig penge- og kredittpolitikken, er dermed at lavere kredittvekst midt på 1980-tallet ville hatt gunstige virkninger for konjunkturutviklingen og - dermed - for den senere bankkrisen.

3.2 Den økonomiske utviklingen på 1980-tallet

3.2.1 Innledning

Konjunkturutviklingen på 1980-tallet har blitt viet stor oppmerksomhet både i den løpende økonomiske debatt og makroøkonomisk forskning. Både SNF-rapport 29/92 og Munthe-utvalget (NOU 1992:30) legger betydelig vekt på den makroøkonomiske utviklingen midt på 1980-tallet som årsak til den senere bankkrisen.

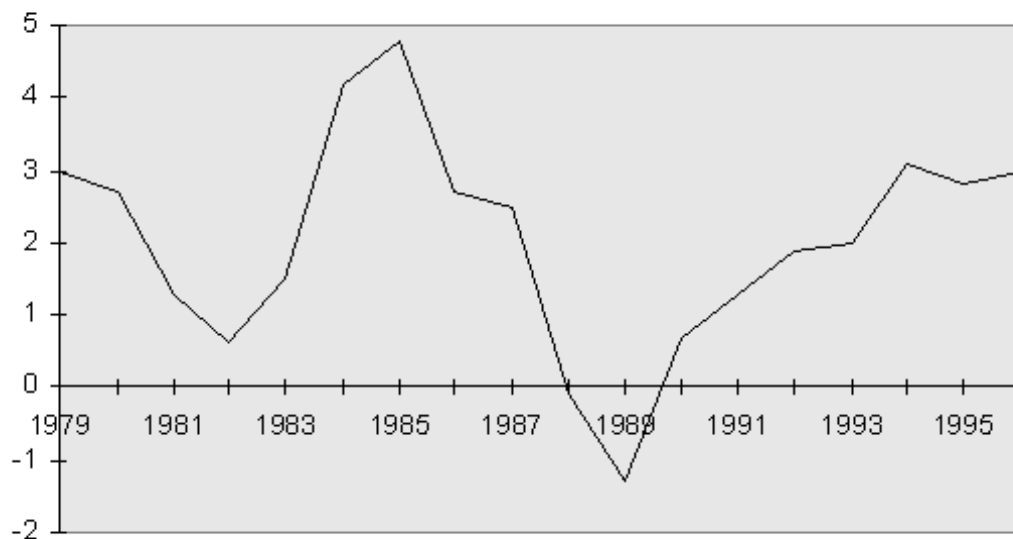
Kommisjonen anser det faktiske konjunkturforløpet som veldokumentert. Fremfor å gi en detaljert gjenfortelling av den ganske dramatiske utviklingen som fant sted, vil vi derfor nøye oss med peke på noen hovedpunkter.

3.2.2 Konjunkturforløpet i Norge

Perioden 1960-1973 var kjennetegnet av sterk og stabil økonomisk vekst i Europa. Oljeprissjokket i 1973 rammet de oljeimporterende landene kraftig og bidro til å sette en foreløpig stopper for vekstperioden i disse landene. Norge hadde derimot fordel av en høyere oljepris og valgte en ekspansiv økonomisk politikk for å forhindre kraftig tilbakeslag og økt arbeidsledighet. Denne politikken hadde imidlertid en kostnad i form av høy lønnsvekst, svekket konkurransevne og rask oppbygging av utenlandsgjeld. I 1977-78 ble politikken derfor lagt om i mer kontraktiv retning. Men et nytt oljeprissjokk i 1979 medførte at utenlandsgjelden kunne tilbakebetales uten å iverksette kraftige innstramminger.

Etter oljeprissjokket i 1979 kom et nytt konjunkturtilbakeslag i Europa som denne gangen smittet sterkere over på norsk økonomi. I årene 1981-82 stoppet produksjonsveksten nærmest opp og man opplevde en markant økning i arbeidsledigheten. Etter å ha vært nede i 1 % i 1980, økte arbeidsledigheten til 3,5 - 4 % i 1983. Ledigheten holdt seg, etter datidens norske målestokk, på et høyt nivå utover i 1984.

Figur 3.1 viser prosentvis årlig volumendring i bruttoproduktet for Fastlands-Norge.



Figur 3.1: Årlig volumendring i bruttoprodukt for Fastlands-Norge. Prosent.

Kilde: SSB

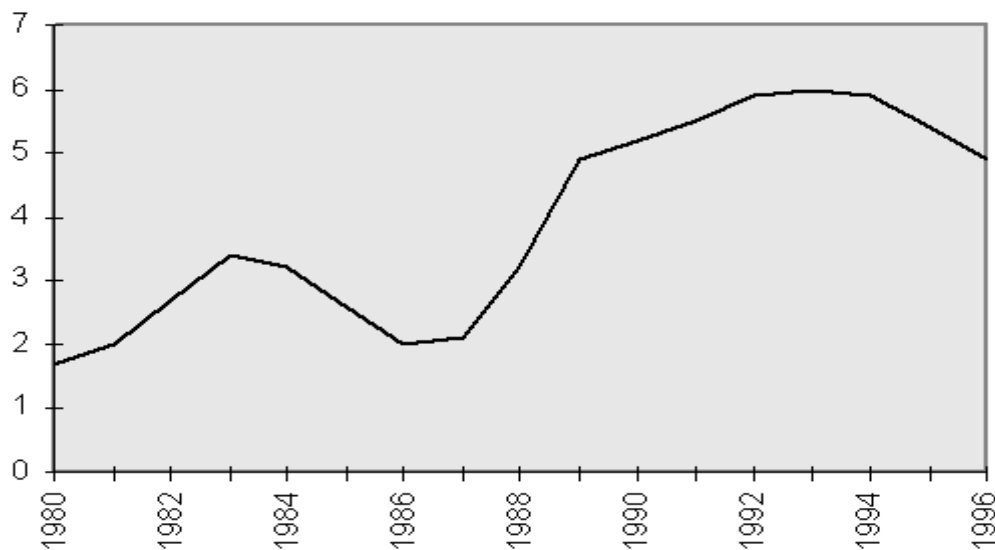
De fleste analyser av konjunkturforløpet i denne perioden utpeker 1983 som startåret for den sterke veksten i norsk økonomi. Selv om det var de store investeringene i oljevirkosomheten og den positive etterspørselsimpulsen fra utlandet som bidro sterkest til oppgangen i 1983, finner vi allerede på dette tidspunkt tegn til økt vekst i produksjon rettet mot innenlandsk etterspørsel.

Forretningsmessig tjenesteyting (bl.a. konsulentvirksomhet, eiendomsdrift og arkitektvirksomhet)

gikk fra nullvekst i 1982 til en volumøkning på 4,8 % i 1983. I 1984 økte denne formen for tjenesteyting med hele 19 % , og med 14 % året etter. Også bygg og anlegg, som i stor grad er avhengig av innenlandsk etterspørsel, hadde en kraftig investeringsvekst i årene 1982-83.

Produksjonen gikk fra tilnærmet nullvekst i 1982 til en årsvekst på 4,8 % i 1985. Selv om veksten avtok 1987, er det 1988 som klart markerer konjunkturomslaget. I 1989 falt produksjonsvolumet for Fastlands-Norge med 1 %.

Disse svingningene i aktivitetsnivået slo kraftig ut i arbeidsmarkedet. Figur 3.2 viser utviklingen i arbeidsledigheten fra 1980.



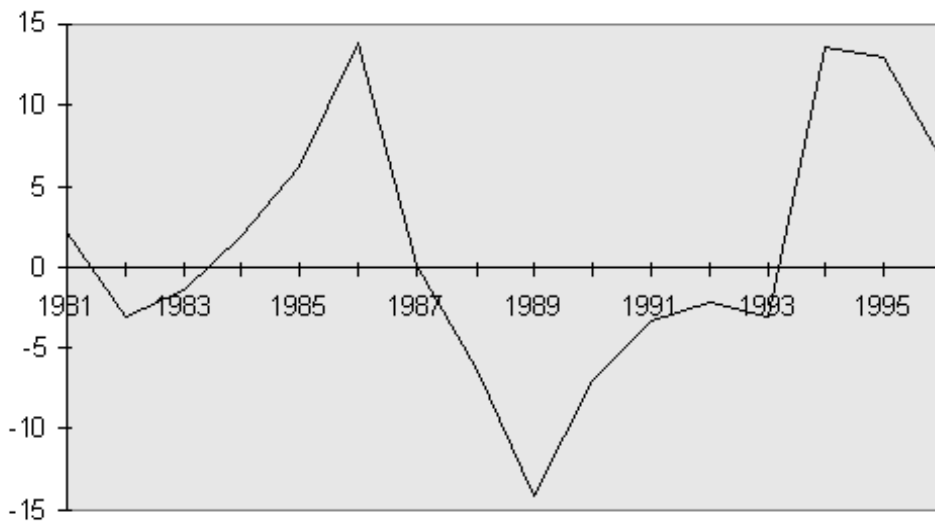
Figur 3.2: Arbeidsledigheten i prosent fra 1980.

Kilde: SSB

Under den kraftige vekstperioden falt arbeidsledigheten ned til ca. 2 %. Den holdt seg på dette nivået ut 1987, for så stige raskt opp til etterkrigstidens høyeste nivå på ca. 6 % i 1992.

Selv om oljevirkosomheten og de utenlandske konjunktorene var med på utløse oppgangen i 1983, er det den etterfølgende veksten i privat konsum og etterspørselen etter investeringsvarer som kom til å dominere vekstperioden. Naturlig nok var det dermed også fallet i disse to etterspørselskomponentene som bidro til at den etterfølgende tilbakegangen ble så vidt kraftig.

Som det fremgår av figur 3.3 var det et kraftig oppsving i investeringene for Fastlands-Norge i 1985 og 1986.



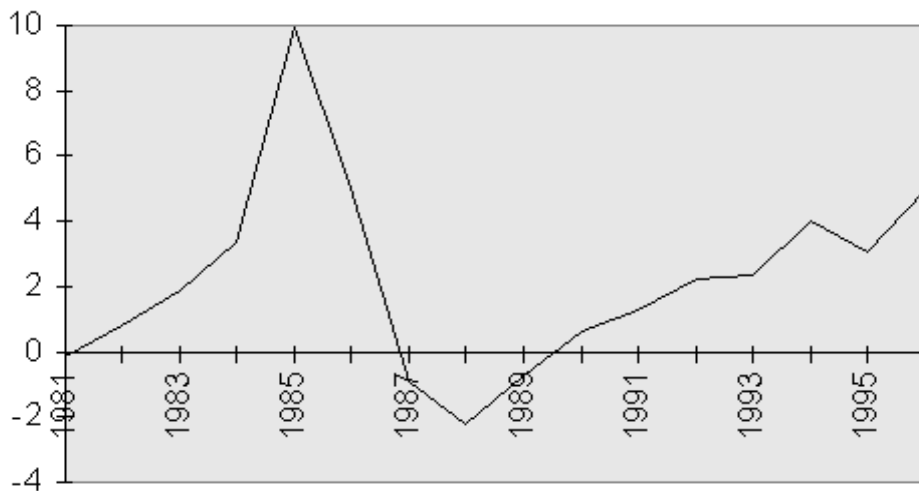
Figur 3.3: Bruttoinvesteringer i fast realkapital for Fastlands-Norge. Årlig volumendring i prosent.

Kilde: SSB

Investeringsvolumet holdt seg på et høyt nivå også i 1987, for så å falle kraftig i 1988. I alle årene frem til 1993 faller investeringsvolumet for Fastlands-Norge. Selv om investeringene har tatt seg kraftig opp etter 1993, var volumet så sent som i f.eks. 1996 fremdeles lavere enn i 1986 og 1987.

Næringer med særlig sterk investeringsøkning var bygg og anlegg, varehandel og fiske og fiskeoppdrett. Men også mer tradisjonelle industrinæringer hadde sterk investeringsvekst. Investeringer knyttet til olje- og gassvirksomheten steg betydelig frem til 1984, men ble deretter redusert og bidro dermed til å dempe den totale investeringsveksten under oppgangen.

Figur 3.4 viser utviklingen i privat konsum gjennom den samme perioden. I 1985 var volumøkningen på hele 10%.



Figur 3.4: Privat konsum. Årlig volumendring i prosent.

Kilde: SSB

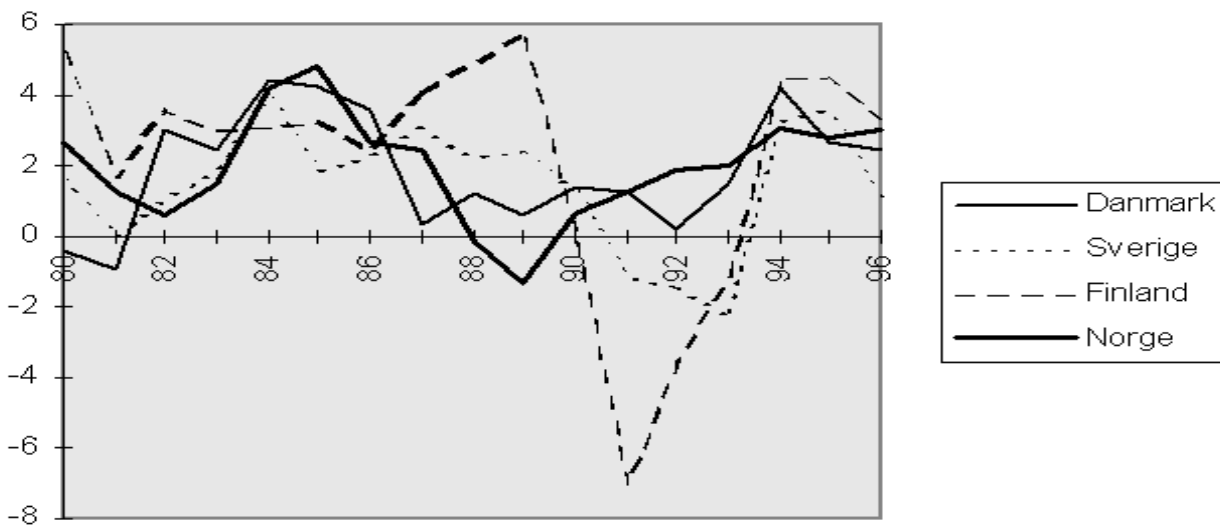
Ser vi nærmere på utviklingen i privat konsum finner vi at etterspørselen etter varige konsumgoder hadde en særlig kraftig vekst. I 1985 økte konsumet av slike varer med hele 30 %. Etter en vekst på 6-7 % i 1986, falt deretter denne typen konsum med 18 % i hvert av de to påfølgende år. Målt i 1990-kroner var det private konsum 18 mrd. kr. lavere i 1989 enn i 1986.

3.2.3 Kort om konjunkturforløpet i Danmark, Finland og Sverige

Som vi skal se under 11 nedenfor var ikke den norske bankkrisen et særstykke i Norden. Både i Sverige og Finland ble mange banker rammet av så store tap at myndighetene måtte inn med betydelige kapitalinnskudd for å unngå ukontrollert avvikling av store banker. Selv om problemene i Danmark ikke utviklet seg til en bankkrise av det omfang man fikk i Norge, Sverige og Finland, opplevde også danske banker en periode med store tap.

Om vi ser på banktapenes størrelse (se nærmere under 4.8 nedenfor) går det et skille mellom Norge og Danmark på den ene siden og Sverige og Finland på den andre siden. Allerede fra 1987 opplevde bankene i Norge og Danmark økte tap på utlån, og disse steg jevnt frem til 1992-93. Bankene i Sverige og Finland hadde derimot lave tap helt frem til 1990, for deretter å oppleve en nærmest eksplosiv økning i tapene. Denne forskjellen i tapsutvikling reflekterer den noe ulike konjunkturutviklingen i disse landene.

Som det fremgår av figur 3.5 hadde Danmark, i likhet med Norge, en konjunkturtopp i 1985-86 med BNP-vekst på 4-5 %. Men allerede i 1987 var Danmark kommet ned i nullvekst. Det raske konjunkturuomslaget falt sammen med et kraftig hopp i realrenten etter skatt. Hoppet var forårsaket både av økte nominelle renter og av en skattereform som reduserte verdien av rentefradraget. Det bidro bl.a. til sette en stopper for den kraftige prisstigningen i eiendomsmarkedet. Men målt ved prosentvis volumendring av BNP ble allikevel ikke nedgangen i Danmark like kraftig som i Norge.

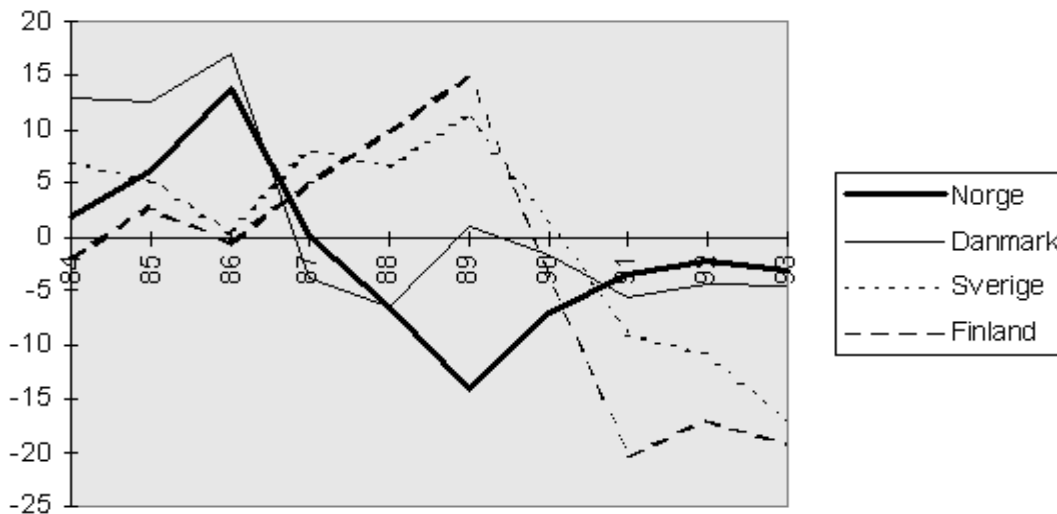


Figur 3.5: Årlig prosentvis volumvekst i bruttonasjonalprodukt. Norge (Fastland), Sverige, Danmark og Finland.

Kilde: OECD

Også Sverige og Finland opplevde økt BNP-vekst midt på 1980-tallet. Men til forskjell fra både Danmark og Norge holdt veksten seg oppe gjennom en lengre periode. Konjunkturuomslaget kom først i 1989, men til gjengjeld ser vi at konjunkturfallet ble både kraftigere og mer langvarig. Særlig peker Finland seg ut med det kraftige tilbakefallet som bl.a. skyldes bortfallet av handelen med Sovjetunionen.

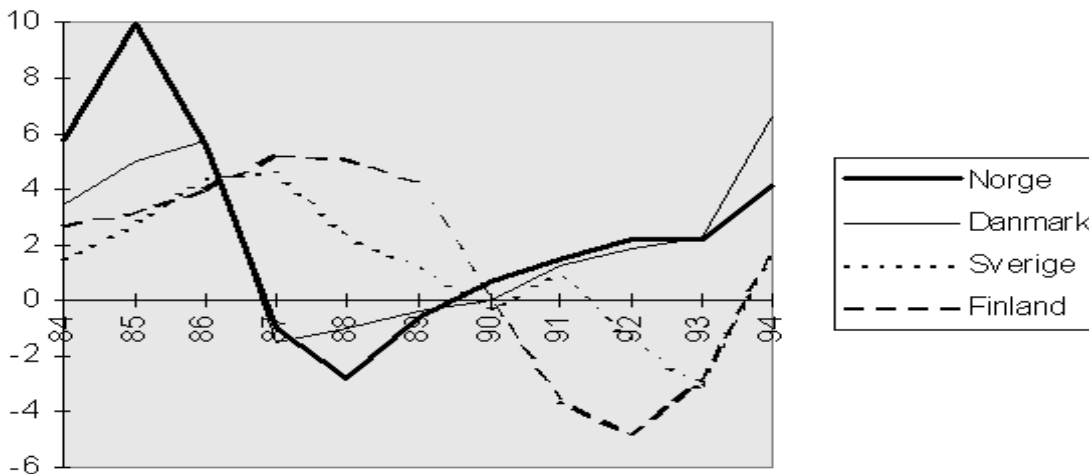
Forskjellen i konjunkturforløpet trer også tydelig frem av utviklingen i realinvesteringene. Mens både Danmark og Norge opplevde et fall i investeringene fra 1987, kom fallet i de to andre landene først i 1990.



Figur 3.6: Årlig prosentvis volumvekst i bruttoinvesteringer i fast kapital. Norge (Fastland), Sverige, Danmark og Finland.

Kilde: OECD

Legger vi til utviklingen i privat konsum (se figur 3.7), ser vi at alle de fire landene hadde en kraftig konsum- og investeringsledet oppgang som tok brått slutt og ble avløst av en kraftig nedgangskonjunktur med store utlånstap for bankene. Felles for landene er også at oppgangen gikk sammen med en kraftig utlånsvekst i bankene - alle med en nominell utlånsvekst som oversteget 30 % pr. år under konjunkturtoppen.



Figur 3.7: Årlig prosentvis volumvekst i privat konsum. Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Kilde: OECD

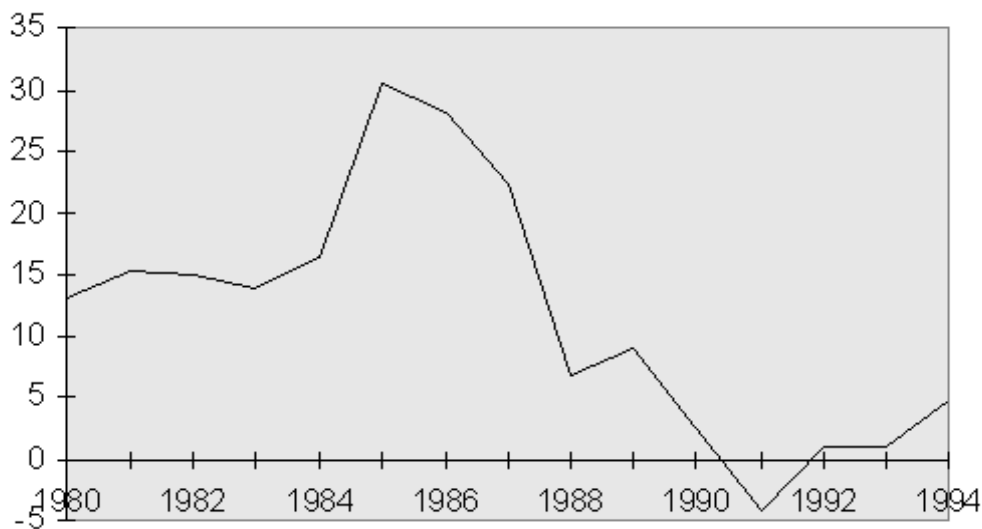
3.2.4 Bankenes rolle i konjunkturforløpet

Det er ingen tvil om at disse konjunkturtallene tegner et dramatisk bilde av den økonomiske utviklingen på 1980-tallet og utover på 1990-tallet. Det er videre klart at bankene, hvis soliditet i betydelig grad avhenger av den regnskapsmessige verdi av utlånsmassen, er sårbare overfor slike dramatiske svingninger i økonomien. De makroøkonomiske årsakene til bankkrisen vil nettopp være å finne i kraftig vekst fulgt av kraftig og langvarig

lavkonjunktur.

Disse forklaringsfaktorene kan imidlertid ikke betraktes som eksterne for bankene. Tvert imot bidro bankenes tilførsel av likviditet til å forsterke konjunkturutslaget - både oppturen og nedturen. For det første var rikelig tilgang til kreditt en nødvendig forutsetning for at oppgangen kunne bli såvidt sterk. Uten denne kreditten ville det vært umulig å finansiere den konsum- og investeringsveksten som faktisk fant sted, og oppturen hadde blitt tilsvarende mer moderat. For det andre kunne husholdningene ikke ha opprettholdt et gjeldsfinansiert forbruk over en lang periode uten å ødelegge sin økonomi. Heller ikke investeringstakten kunne ha vært holdt på et så høyt nivå over lengre tid uten at overkapasitet hadde undergravd lønnsomheten i mange næringer. Det er all grunn til å vente at en vekstperiode som i stor grad drives frem av lånefinansiert etterspørsel blir etterfulgt av en konsolideringsfase med lav etterspørselsvekst.

Den viktige rolle som bankene spilte under oppgangen fremkommer av figur 3.8, som viser den årlige veksten i utlån til publikum (kommuner, ikke-finansielle foretak og privatpersoner). Under den kraftigste konjunkturoppgangen lå utlånsveksten i bankene rundt 30 %, og forvaltningskapitalen til flere av de store bankene økte med opp mot 50 % fra ett år til et annet (bankenes ekspansjon omtales nærmere under 4 nedenfor).



Figur 3.8: Forretnings- og sparebankenes brutto utlån til publikum. Prosentvis årlig vekst.

Kilde: SSB og Norges Bank

Den kraftige utlånsveksten gjenspeiles i husholdningenes sparerate. Fra et nivå på 5-6 % av disponibel inntekt i 1984 falt den til ca. -5 % i 1986. I hele perioden fra 1985 til og med 1988 var spareraten negativ.

Kleppe-utvalget går langt i retning av å utpeke denne endringen i husholdningenes tilpasning som årsak til oppgangen i norsk økonomi på denne tiden:

«Det var i første rekke husholdningenes sterke reduksjon i finansielle fordringer og overgang til en netto gjeldsposisjon som kjennetegnet realøkonomi og kredittmarked i årene 1983-86. De øvrige elementene i denne økonomiske utviklingen kan i stor grad sies å være en refleks av dette. Men bedriftenes gjeldsøkning synes også å ha gått lengre enn det mer langsiktige forhold tilsa» (NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid s. 121).

Et spørsmål som ofte blir reist er i hvilken grad dereguleringen av kredittmarkedet utløste denne lånefinansierte oppgangen. SNF-rapport 29/92 går langt i å peke på dereguleringen av kredittmarkedet som en utløsende faktor. Den konkluderer på følgende måte:

«Dereguleringen utløste en uventet sterk kreditt ekspansjon som bidro til en dramatisk vekst i det private forbruket og realinvesteringene i 1985 og 1986».

Professor Asbjørn Rødseth på sin side legger mindre vekt på dereguleringen som den utløsende faktor. Han argumenterer for at konjunkturimpulsene fra utlandet var en slik utløsende faktor og at dereguleringen først og fremst fikk betydning gjennom å legge forholdene til rette for veksten:

"I 1985 tok dei sjøvforsterkande mekanismane over, og oppgangen spreidde seg med stor styrke utover økonomien. Oppgangen gjekk raskt, fordi fri tilgang på kreditt la til rette for det. Fri tilgang på kreditt opna også for avvikling av ei lånekø, men køa var ikkje særleg lang, slik at denne impulsen hadde mindre å seia for oppgangen" (SNFs årbok 1994).

Selv om dette viser at det ikke er oppnådd full enighet om sammenhengen mellom dereguleringen av kredittmarkedet og den kraftige oppgangen, er det viktigste for vårt formål å konstatere at uenigheten ikke gjelder synet på veksten i kreditttilførsel som en nødvendig forutsetning for at oppgangen (og dermed nedgangen) kunne bli så sterk. Kommisjonen anser det tvert imot som alment akseptert at kreditttilførselen midt på 1980-tallet var for sterk, og at denne kreditttilførselen er blant de sentrale faktorer bak oppgangen og den senere bankkrisen.

Vår analyse av penge- og kredittpolitikken på midten av 1980-tallet vil etter dette ha som utgangspunkt at denne politikken burde ha vært strammere. Kommisjonen anser det imidlertid ikke som sin oppgave å forklare *hvorfor* politikken ikke ble tilstrekkelig stram på dette punktet. For å bedømme politikken og dens virkninger for den krisen som senere skulle komme, er det tilstrekkelig å slå fast at den politikk som det i dag er utbredt enighet om å karakterisere som uheldig, faktisk var statens politikk.

3.3 Penge- og kredittpolitikken under oppgangen

3.3.1 Innledning

En sterk kredittvekst kan bare oppstå dersom både etterspørselen etter og tilbudet av kreditt øker sterkt. Dersom både bedrifter og husholdninger er tilbakeholdne med å ta opp nye lån, kan høy utlånsvekst ikke genereres utelukkende av bankenes kamp om markedsandeler. Samtidig kan høy etterspørsel etter lån bare slå ut i høy utlånsvekst dersom bankene har mulighet til - og dessuten ønsker - å dekke denne etterspørselen.

Disse i og for seg nokså opplagte erkjennelser kan strukturere gjennomgangen av de virkemidler som myndighetene har til rådighet. Noen virkemidler (f.eks. bankenes utlånsrente og den skattemessige behandling av renteutgifter) har som hovedvirkning å påvirke etterspørselen etter lån, andre virkemidler (som bankenes innlånskostnader og krav om likviditetsreserver) har først og fremst effekt på tilbudet av lån.

3.3.2 Etterspørselen etter kreditt

3.3.2.1 Lavrentepolitikk og skattefradrag

Til grunn for den såkalte rentenormeringen som sto ved lag frem til 1977, lå en bevisst politikk med sikte på å holde et stabilt og lavt rentenivå uavhengig av både den internasjonale og innenlandske økonomiske situasjon. Opprinnelig var normeringen motivert av ønsket om å skape sikre rammebetingelser for bedrifters og husholdningers investeringer i kapital. Siden en vellykket lavrentepolitikk vil skape større etterspørsel etter kreditt enn dersom rentenivået var høyere, vil behovet for å styre tilbudet av kreditt gjennom kreditttrasjering og kødannelse bli tilsvarende stort. Samtidig vil presset mot det «grå» uregulerte pengemarkedet øke.

Utover på 1970-tallet bidro både den økende inflasjon og skattesystemet til å gi svært lave lånekostnader. Dermed ble belastningen på tilbudsreguleringen tilsvarende stort. Som et svar på de problemer som dette skapte besluttet myndighetene i desember 1977 å oppheve normeringen av renten. Frem til september 1978 var det i prinsippet fri rentedannelse i utlånsmarkedet. Beregninger viser at bankene reagerte på denne fristillingen med å heve utlånsrentene med i gjennomsnitt 1,8 prosentpoeng i denne perioden (NOU 1980:4 s. 51).

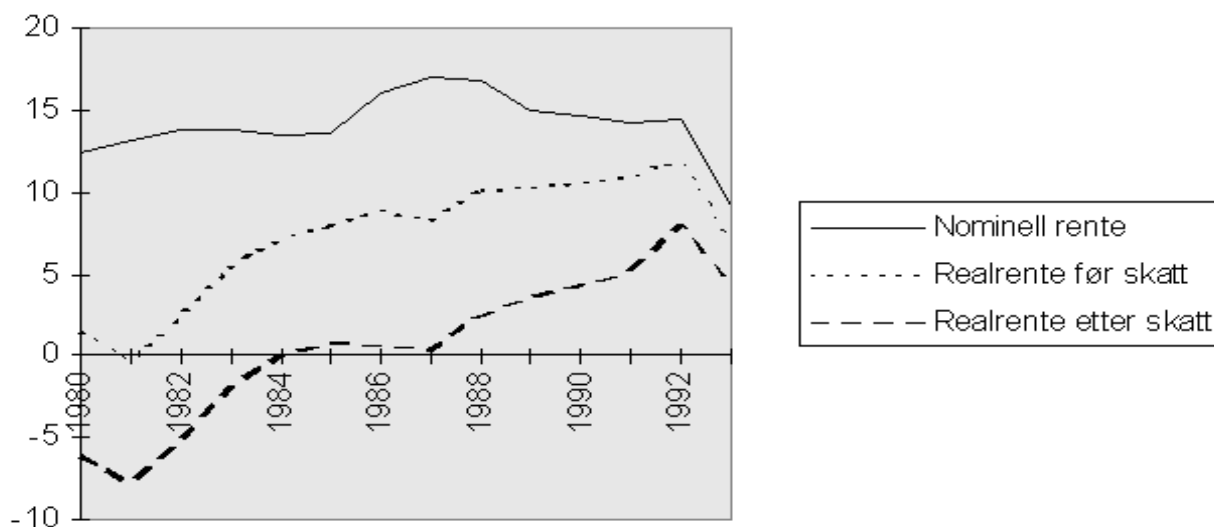
Årsaken til at perioden med fri rentedannelse i utlånsmarkedet ble så kort var at pris- og inntektsstoppen fra september 1978 også omfattet utlånsrentene. Dermed ble rentene frosset fast frem til opphevelsen av prisstoppen i september 1980.

I stedet for å gå tilbake til fri rentedannelse etter at prisstoppen var opphevet, la regjeringen frem et opplegg for administrativ fastsettelse av utlånsrentene. Gjennom de såkalte renteerklæringer skulle regjeringen i praksis fastsette bankenes utlånsrenter. Forslaget var likevel ikke ment som en gjeninnføring av rentenormeringen med et mål om lave renter. I tråd med Renteutvalgets anbefalinger (NOU 1980:4) ble det lagt vekt på at rentedannelsen skulle bli mer fleksibel i den forstand at utlånsrentene i større grad skulle avspeile tilbuds- og etterspørselsforhold i kredittmarkedene. Dette skulle sikres gjennom å se det fastsatte renteleiet i «sammenheng med» rentene for markedspapirer, lån i Norges Bank og obligasjoner.

Systemet med renteerklæringer innebar at regjeringen i praksis hadde tilnærmet full kontroll med utlånsrenten. I sin tur er utlånsrenten med på å påvirke lånekostnadene til både bedrifter og husholdninger. Dette innebærer bl.a. at høyere rente under ellers like forhold vil være egnet til å dempe etterspørselen etter kreditt.

I ettertid kan vi konstatere at den muligheten til å påvirke låneetterspørselen som lå i dette systemet, ikke ble benyttet i den kraftige vekstperioden midt på 1980-tallet. I perioden 1980-1985 var det bare små endringer i utlånsrenten. Gjennomsnittlig utlånsrente i forretnings- og sparebankene i 1980 var på 12,4 %, mens den i 1985 var steget til 13,6 %.

Nå er det ikke bare de nominelle utlånsrentene som er avgjørende for bedriftenes og husholdningenes reelle lånekostnad. Både den løpende inflasjonen og skattefradraget for renteutgifter er med på å påvirke lånekostnadene. Figur 3.9 viser sammenhengen mellom nominell rente, realrente før skatt og endelig realrente etter skatt for en lønnsmottaker med gjennomsnittslønn.



Figur 3.9: Lånerenten for en låntaker med nettoinntekt på 200.000 kr. (i 1989-kroner). Kilde: Beregninger basert på tall fra SSB. Effekten av formueskatt er ikke regnet inn.

Fra 1981 til 1986 falt inflasjonen fra 13,6 % til 5,7 %. Selv om renteerklæringerne bidro til at utlånsrenten lå stabilt omkring 13 % ut 1985, opplevde lånekundene derfor at realrenten før skatt (nominell utlånsrente minus inflasjon) steg gjennom første halvdel av 1980-tallet. En økning i samme periode finner vi også når vi ser på realrenten etter skatt. Utgangspunktet var imidlertid en sterkt negativ realrente etter skatt (- 7,7 % i 1981). Selv om realrenten etter skatt ble svakt positiv for denne inntektsgruppen i 1984, var det først etter at utlånsveksten var over at lånekostnadene i vesentlig grad ble positiv.

I et vedlegg til den første renteerklæringen heter det at

«Systemet [bør] fungere fleksibelt slik at en får tatt hensyn til etterspørsels- og tilbudsforholdene på kredittmarkedet».

I ettertid kan det slås fast at denne intensjonen med renteerkklæringene ikke ble fulgt opp. Negativ realrente etter skatt kan vanskelig sies å reflektere forholdene på kredittmarkedet på denne tiden. Den manglende vilje til (eller forståelsen av behovet for) å følge de retningslinjene som var fastlagt for systemet med renteerkklæringer, trer særlig tydelig frem når utlånsrenten holdes opp mot pengemarkedsrenten før og under oppgangen. Det normale i et kredittmarked vil være at utlånsrenten til bankene ligger noe over renten i pengemarkedet. Fra renteerkklæringenes start i 1980 og frem til 1987 har imidlertid forholdet mellom disse to rentene vært det motsatte: Rentenivået i pengemarkedet lå hele tiden over eller på nivå med utlånsrenten.

Dette sistnevnte forhold taler isolert sett for at myndighetene hadde anledning til å heve utlånsrentene uten at dette hadde skapt noe misforhold mellom utlånsrenten og pengemarkedsrenten. Tvert imot hadde myndighetene - i tillegg til å øke lånekostnadene i en periode med kraftig utlånsvekst - nå anledning til å etablere en rente som var i bedre overensstemmelse med de øvrige delene av kredittmarkedet.

Gitt at staten ikke ønsket - eller maktet - å etablere en høyere rente, kan man imidlertid spørre seg om fri prisdannelse i utlånsmarkedet ville ha gitt et vesentlig bedre resultat. Det er rimelig å anta at en slik overgang til et «fritt» marked maksimalt ville ha gitt en renteoppgang på et par prosentpoeng - og muligens lavere dersom konkurransen bankene imellom var tilstrekkelig hard (jfr. også Einar Lie: Den norske Creditbank 1992-1990: en storbank i vekst og krise, (1998)). Effekten av en slik renteoppgang må vurderes på bakgrunn av at skattesystemet på denne tiden bidro til at 50-60 % av renteutgiftene ble betalt av staten i form av redusert skatt. Dermed er det liten grunn til å tro at overgang til et system for fri rentedannelse hadde fått noen vesentlig betydning for etterspørselen etter lån under oppgangen.

Dette innebærer at statens unnlattelse av å slippe utlånsrenten fri på et langt tidligere tidspunkt ikke kan ha vært av vesentlig betydning for at veksten i låneetterspørsel ble så sterk. Derfor må kritikk mot den såkalte lavrentepolitikken i stedet rette seg mot at man ikke utnyttet den mulighet til å kontrollere rentenivået som lå i systemet med renteerkklæringer, til å administrere renten opp da det var klart at utlånsveksten akselererte. Men en kritikk på dette punkt må ta hensyn til at rentenivået måtte ha vært satt langt sterkere opp enn det er grunn til å anta at det på midten av 1980-tallet fantes politisk oppslutning om. Sett i lys av den betydelige skattefordelen av renteutgifter er det derfor i dag antagelig bredt akseptert at en skattereform tidlig på 1980-tallet ville ha vært den mest effektive måten å stagge den kraftige låneetterspørselen på.

Sammenhengene på dette punkt kan illustreres ved hjelp av en husholdning som i 1985 hadde en nettoinntekt på 200.000 kr. (målt i 1989-kroner). En slik husholdning hadde en marginalsatt på 51,9 % og en realrente etter skatt på 0,8 %. Dersom man f.eks. i 1985 hadde innført det systemet med flat skatt på 28 % av nettoinntekt som ble innført med skattereformen av 1992, ville den samme husholdningen fått en realrente etter skatt på ca. 4 %. For å få en realrente etter skatt på samme nivå med det skattesystemet som gjaldt i 1985, måtte nominell utlånsrente ha vært administrert opp til 20 % - dvs. en nominell renteøkning på nesten 7 prosentpoeng. Det fremstår som illusorisk å tenke seg at det på denne tiden var politisk vilje til noe slikt. Her kan det imidlertid nevnes at Danmark på denne tiden hadde nominelle renter på over 20 % og et skattesystem som lignet det norske.

3.3.2.2 *Det politiske dilemma*

Staten kom hverken til å benytte rentenivå eller skattesystem til å dempe etterspørselen etter lån. Tvert imot var det klar motstand - både i regjeringen og i opposisjonen - mot å bruke utlånsrentene til å redusere etterspørselen etter lån og dempe kredittveksten.

Gjennom hele den aktuelle perioden skjedde dette på tross av faglig erkjennelse om at virkemidlene ikke bare burde rettes mot utbudet, men også mot etterspørselssiden. Et brev fra Norges Bank til Finansdepartementet august 1984 påpeker således at heving av det generelle rentenivået var nødvendig dersom man ønsket å begrense kreditteksjonspansjonen (se også Einar Lie: Den norske Creditbank 1982-1990, (1998), del 2 om utlånsvekst og styringssvikt).

I konsentrert form gir et regjeringsnotat sommeren 1985 en god illustrasjon av at poenget var erkjent men politisk uaktuelt. I dette notat skriver finansministeren (Rolf Presthus) at

«fra et faglig og økonomisk synspunkt tilsier utviklingen at også etterspørselen etter lån søkes dempet ved å gjøre lånene dyrere. Jeg tar imidlertid ikke dette opp.»

De politiske problemene med rentestyringen på denne tiden kom særlig klart til uttrykk da regjeringen i september 1985 forlot systemet med renteerklæringer for å gå over til et system der bankenes rentefastsettelse skal overvåkes av Finansdepartementet og Norges Bank. Departementets rundskriv til finansinstitusjonene (nr. 19/25. sept. 1985) viser at begrunnelsen for endringen lå i den kraftige kredittveksten som gjorde det

«nødvendig med en effektivisering av de kredittpolitiske virkemidlene slik at veksten i den innenlandske kreditttilførselen kan reduseres».

Denne begrunnelsen er imidlertid ikke lett å forene med punkt 4 i samme rundskriv som slår fast at

«[r]egjeringen vil legge særlig vekt på at næringsliv og boligbygging blir tilgodesett med rimelig rente».

I rundskrivet ble det opplyst at renten på statscertifikater ble senket og at Norges Bank senket renten på lån i sentralbanken. I et notat av 10. mars 1998 til Kommisjonen gir tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland uttrykk for at rentenedgangen ble iverksatt for å unngå at «fristillingen» skulle slå ut i økte utlånsrenter. Dette var en forutsetning for å få politisk oppslutning om tiltaket.

Kombinasjonen av forståelse for at kredittveksten var for høy og manglende bruk av et nærliggende virkemiddel som rentestyring må forstås på bakgrunn av den politiske fallhøyden som var knyttet til rentepolitikken. Det er like fullt kritikkverdig at staten vek unna på denne måten.

Samtidig er det - som vi har sett - grunn til å tro at en mindre økning i de nominelle utlånsrentene ville hatt liten effekt på kredittveksten dersom ikke skattesystemet samtidig var blitt reformert. En innstramning av rentefradraget ville utvilsomt ha fått en sterkere effekt på lånekostnadene og dermed på låneetterspørselen. Men dermed forskyver vi bare kritikken - for også her avsto jo myndighetene fra å treffe de tiltak som faglig sett fremsto som ønskelige.

3.3.3 Tilbudet av kreditt

3.3.3.1 Reservekrav

Når det ikke var evne eller vilje til å gripe til virkemidler som kunne være egnet til å dempe etterspørselen etter lån, sto man igjen med virkemidler med sikte på å redusere bankenes tilbud av kreditt i en situasjon med sterkt etterspørselspress.

Bankene finansierte sine utlån gjennom låneopptak i det norske penge- og obligasjonsmarkedet, låneopptak i utlandet og ordinære innskudd fra publikum. Myndighetenes muligheter til å påvirke bankens innlånskostnader - og dermed lønnsomheten av å øke utlånene - ligger først og fremst i rentene i det norske pengemarkedet. Norges Bank kan påvirke disse rentene både gjennom fastsettelsen av rentenivået på sine likviditetslån til bankene og gjennom markedsoperasjoner, d.v.s. kjøp og salg av sertifikater og obligasjoner. Som den etterfølgende debatten om denne rentestyringen under oppgangen viser (se nedenfor), legger imidlertid bankenes tilgang til et internasjonalt lånemarked klare begrensninger på myndighetenes styringsmulighet under et fastkurssystem.

I tillegg til virkemidler til å påvirke rentenivået i pengemarkedet hjemler penge- og kredittloven av 25. juni 1965 nr. 1 en rekke virkemidler som mer direkte angriper bankenes utlånskostnader. De mest sentrale av disse virkemidlene har vært primær- og tilleggsreservekravene. Gjennom *primærreservekrav* kan bankene pålegges å holde reserver i form av sedler og mynt som innskudd i Norges Bank og i norske statskasseveksler. Siden rentene på slike plasseringene er lave og reservekravet noe upresist kan sies å være knyttet til bankenes forvaltningskapital, innebærer dette kravet at de generelle kostnadene ved å finansiere utlånene øker.

Mens primærreservekravet beregnes utfra forvaltningskapitalen størrelse, beregnes *tilleggsreservekravet* ut fra veksten i forvaltningskapitalen. Dersom veksten overstiger et på forhånd fastsatt maksimumsnivå plikter bankene å plassere et beløp svarende til en andel av denne veksten på en ikke-rentebærende konto i Norges Bank. Siden dette kravet gjorde det svært kostbart for bankene å øke sitt utlånsvolum utover de fastsatte rammene, blir det ofte betegnet som en direkte regulering av utlånsvolum.

I perioden 1979-80 ble det ikke stilt krav om tilleggsreserver, mens slike krav flere ganger ble benyttet overfor bankene i perioden 1981-83. I 1981 var regjeringen særlig bekymret over økte utlån til konsumformål. Tilleggsreservekravet ble derfor utformet på en slik måte at det direkte skulle ramme veksten i konsumlån. Boliglån og kassakreditt ble ikke underlagt direkte utlånsregulering. I 1982 ble satsene for tilleggsreserver redusert, men samtidig anvendt mer generelt for på den måten å bremse veksten i alle typer utlån. Etter å ha vært nullstilt i en kortere periode ved inngangen til 1983, ble satsene igjen satt opp til det høye nivået fra 1981.

Fra 1. januar 1984 gjaldt det ikke lenger noe tilleggsreservekrav, og systemet ble ikke tatt i bruk igjen før i januar 1986, da i en noe modifisert form. Denne gangen ble kravet benyttet frem til høsten 1987. Senere har det ikke vært benyttet.

Selv om tilleggsreservekravet heller ikke tidligere ble benyttet sammenhengende over lengre perioder, var det klart at opphevelsen av tilleggsreservekravet i januar 1984 innebar en mer varig endring i virkemiddelbruken.

Etter Kommisjonens syn sprang opphevelsen av tilleggsreservekravet i 1984 ikke ut av noe bevisst forsøk på å liberalisere kredittmarkedet, som med den etterfølgende sterke utlånsvæksten kom fullstendig ut av kontroll. For det første var det ikke noe nytt at kravet om tilleggsreserver ble tatt bort. I starten ble de benyttet i spesielle situasjoner, i perioden 1979-80 gjaldt det ikke noe slikt krav og både i 1982 og 1983 var det kortere perioder uten krav om tilleggsreserver. Opphevelsen av tilleggsreservekravet i 1984 må snarere forstås på bakgrunn av konjunktursituasjonen ved inngangen til dette året. På denne tiden hadde veksten i produksjon og sysselsetting vært lav og arbeidsledigheten nådde en foreløpig etterkrigstopp våren 1984.

Dertil kom at systemet hadde vist seg å ha liten effekt for nivået på kreditttilførselen. Selv om bankene ble straffet økonomisk for økte utlån ifølge balanseregnskapet, medførte det ikke at de stoppet opp med formidling av kreditt. Effekten ble heller at bankene fant frem til løsninger som forente høy utlånsvækst med lav vekst i grunnlaget for beregning av reservekravet. Dette gjorde de bl.a. ved å kanalisere kreditten ut i de «grå» lånemarkeder, der bankene opererte mer som meglere gjennom å kople låntakere og långivere direkte.

Problemene med denne typen virkemidler kom særlig tydelig til uttrykk da krav om tilleggsreserver ble gjeninnført i januar 1986. Utover høsten 1986 oppsto det store avvik i interbankinnskuddene, idet disse innskuddene sett fra fordringssiden var betydelig større enn sett fra gjeldssiden. Nærmere undersøkelser avslørte at flere banker i stort omfang drev såkalte avlastningsforretninger med sikte på å redusere beregningsgrunnlaget og dermed redusere den belastning som det var meningen at primær- og tilleggsreservekravene skulle medføre.

Da man oppga direkte utlånsregulering (tilleggsreservekrav) ble myndighetenes ønske om å bremse kredittveksten fra 1984 i stedet forsøkt realisert gjennom kravet om primærreserver. Dette kravet kan påvirke lønnsomheten av å yte lån på minst to måter. For det første vil utlån få en tilleggs-kostnad ved at det øker bankens krav til å plassere likvide midler i lavt forrentede instrumenter. For det andre medfører slike krav en betydelig likviditetsinndragning i det norske pengemarkedet. Dersom den siste effekten ikke blir nøytralisert av Norges Bank, vil den gi seg utslag i økte pengemarkedsrenter og dermed dyrere innlånskostnader. Siden det gjennom hele den aktuelle perioden var politiske føringer også på pengemarkedsrenten, ble kravet om primærreserver først og fremst begrunnet med den førstnevnte effekten.

Fra 1984 ble primærreservekravet skjerpet ved flere anledninger. I mars 1984 ble kravet økt fra 5 % til 7 % av beregningsgrunnlaget. Utover sommeren 1984 ble det klart for myndighetene at kreditttilførselen likevel ble langt sterkere enn tidligere antatt. De forsøkte derfor å dempe veksttakten gjennom å øke reservekravet ytterligere (fra 7 % til 10 %). Sommeren 1985 ble primærreservekravet hevet til 15 %. Men siden dette skjedde samtidig med at beregningsgrunnlaget ble redusert, innebar det ingen direkte skjerping av likviditetsbindingen.

Med virkning fra januar 1986 ble primærreservekravet endelig hevet til 17 %. Dessuten ble beregningsgrunnlaget utvidet til å omfatte lån til kredittforetak. Men fra sommeren samme år ble primærreservekravet trappet kraftig ned, og i januar 1987 ble det fjernet fullstendig. Siden har det ikke vært benyttet.

Denne endringen i virkemiddelbruken ved inngangen til 1984 blir ofte betegnet som et «frislipp». En gjennomgang av virkemiddelbruken fra slutten av 1970-årene viser imidlertid at dereguleringen - eller frislippet - ikke kan henføres til ett bestemt vedtak eller til ett bestemt år. Prosessen strakk seg over flere år og gikk heller ikke entydig i retning av mindre regulering.

Viktige milepæler i prosessen frem til et friere kredittmarked var fristillingen av bankenes mulighet til å ta opp kortsiktige lån i utlandet i 1978 (se nedenfor), liberaliseringen av obligasjonsmarkedet (emisjonskontrollen) i 1980 som lettet næringslivets adgang til låneopptak i obligasjonsmarkedet, opphevelsen av tilleggsreservekravet i 1984 og opphevelsen av renteerklæringene i 1985.

I motsatt retning ble primærreservekravene i perioden frem til 1987 hevet ved flere anledninger som ledd i myndighetenes forsøk på å kompensere for effekten av dereguleringstiltakene. Tilleggsreservekravene ble gjeninnført i en mildere form i 1986 i et forsøk på å stagge utlånsveksten.

3.3.3.2 *Kravenes effekt*

Den sterke utlånsveksten helt frem til 1987 viser med all ønskelig tydelighet at effekten av de ulike reservekrav var alt for svak til å påvirke bankenes vekst under oppgangen på noen avgjørende måte. Sett fra bankenes side må ønsket om vekst og større markedsandeler ha fremstått som langt mer tungtveiende (se også under 4.2 og 4.3 nedenfor).

I en slik situasjon hadde primærreservekravet en direkte negativ effekt på bankenes inntjening og soliditet. Siden hele forvaltningskapitalen utgjorde beregningsgrunnlaget, hadde inntjeningen til en viss grad blitt rammet selv om bankene holdt tilbake på utlånsveksten.

Dette er bakgrunnen for at SNF (rapport 29/92) påpeker at primærreservekravet har representert en skatt på bankenes forvaltningskapital og bidro til å svekke bankenes evne til å tåle fremtidige tap. I brev til Finansdepartementet av 19. juni 1985 peker Norges Bank på både reservekravets manglende effekt på kredittveksten og den uheldige soliditetsmessige siden ved dette virkemidlet:

«Bakgrunnen for nåværende nivå på reservekravet og statskassevekselrenten er at det skal være ulønnsomt for bankene å ekspandere sin utlånsvirksomhet. Erfaringer fra de senere år tyder på at effekten av slike tiltak er beskjedne, og at den virkning som eventuelt oppnås samtidig medfører at lånene i stedet gis over det uregulerte kredittmarked. ...

En annen følge av den nåværende virkemiddelbruk er at på lang sikt vil bankenes evne til oppbygging av egenkapital bli rammet, noe som innebærer en fare for styrken i vårt kredittsystem.»

Videre minnet Norges Bank om at de ved gjentatte anledninger hadde tatt til orde for at aktiv bruk av reservekravet burde erstattes med likviditetsstyring i pengemarkedet. Men Norges Bank konkluderer likevel med at den likviditetsbinding som fulgte av primærreservekravet *ikke* burde reduseres i en situasjon der utlånsveksten var så sterk. Heller ikke Finansdepartementet later til å ha lagt vekt på den uheldige siden av dette virkemiddelet som var blitt påpekt av sentralbanken.

3.3.4 *Finansiering av bankenes utlånsvekst*

3.3.4.1 *Finansieringen av bankenes utlån*

Fra 1984 hadde man en situasjon der låneetterspørselen var stor og der bankene - på tross av den virkemiddelbruk fra myndighetenes side som er beskrevet under 3.3.3 ovenfor - ønsket å dekke etterspørselen.

En forutsetning for å kunne tilfredsstille en så kraftig etterspørsel etter kreditt er at bankene selv har tilstrekkelige innlånsmuligheter. Bankenes finansieringskilder består i hovedsak av innskudd fra publikum, lån i utlandet og lån i Norges Bank. Tabell 3.1 viser veksten i disse tre finansieringskildene i prosent av veksten i forvaltningskapitalen fra 1983 til 1987:

Tabell 3.1: Vekst i sentrale finansieringskilder i prosent av veksten i forvaltningskapitalen 1983-87.

	<i>De tre store forretningsbanker*</i>	<i>Øvrige forretningsbanker</i>
Vekst i forvaltningskapital, mrd. kr.	194,8	26,5
Innskudd fra publikum, % av vekst i FK	28,7	45,3
Gjeld til utlandet, % av vekst i FK	37,1	24,0
Lån i Norges Bank, % av vekst i FK.	18,3	12,8

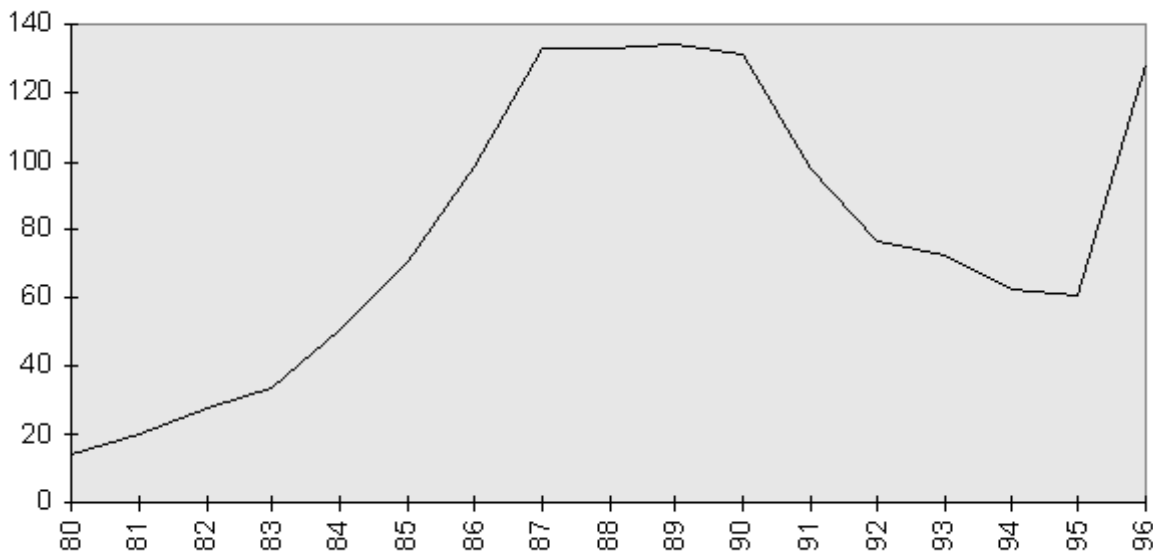
Kilde: NOU 1992:30.

* DnB, Kreditkassen og Fokus Bank, med de banker som inntil 1991 var fusjonert inn i disse bankene.

Når hele perioden sees under ett, finner vi at alle tre finansieringskilder var viktige for bankene under vekstperioden.

Kildenes relative betydning varierte imidlertid:

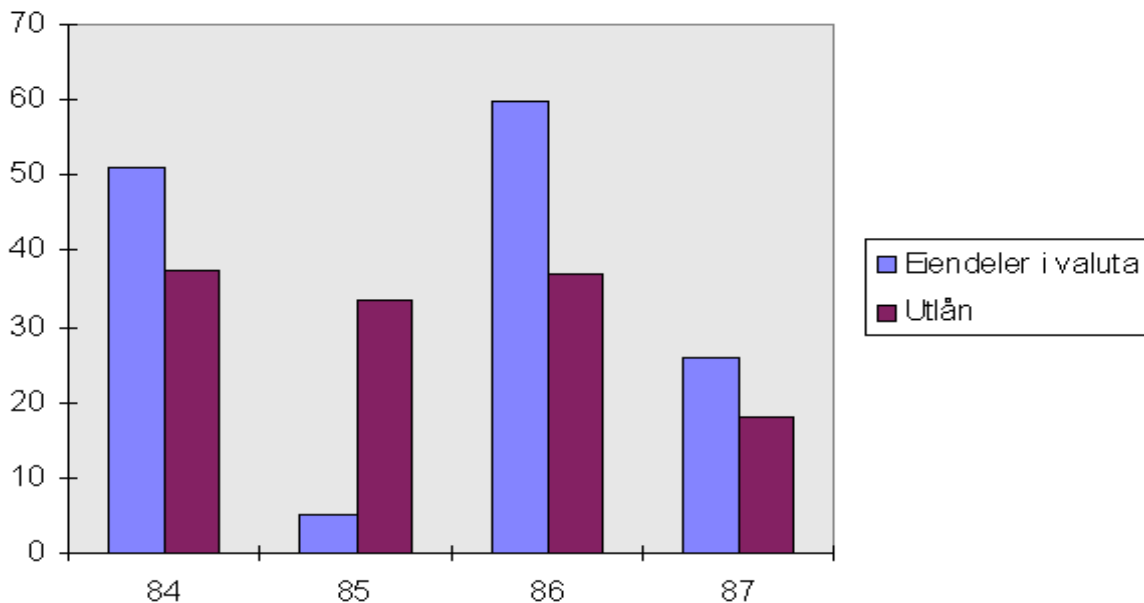
- Veksten i innskudd var i hovedsak konsentrert til den første fasen av oppgangen. I 1984 var forretningsbankenes samlede vekst i innskudd fra publikum ca. 24 %, mens innskuddene falt med 2,3 mrd. kr i 1986.
- Forretningsbankenes låneopptak i Norges Bank var helt ubetydelige frem til 1986, for deretter å komme opp i 43 mrd. kr ved utgangen av 1986.
- Bankenes låneopptak i utlandet spilte en viktig rolle gjennom hele vekstperioden, med en årlig vekst på omkring 40-50 % for forretningsbankene. Utviklingen i bankenes låneopptak i utlandet er illustrert i figur 3.10.



Figur 3.10: Forretnings- og sparebankenes gjeld til utlandet. Mrd. kr.

Kilde: Norges Bank.

Låneopptakene i utenlandsk valuta kunne bankene enten transformere videre til utlån (eller andre eiendeler) i utenlandsk valuta eller ta hjem for omveksling til norske kroner som deretter kunne lånes ut i det norske utlånsmarkedet. For å få frem omfanget av det første alternativet har vi i figur 3.11 illustrert veksten i de tre største bankenes eiendeler i utenlandsk valuta fra 1983 til 1987.



Figur 3.11: Prosentvis årlig vekst i eiendeler i utenlandsk valuta og samlet utlån. DnC, Bergen Bank og Kreditkassen. Morbank. Den prosentvise veksten for 1986 er korrigert for at kronen falt i verdi med ca. 13 % fra 1.1. til 31.12.

Kilde: Årsberetninger

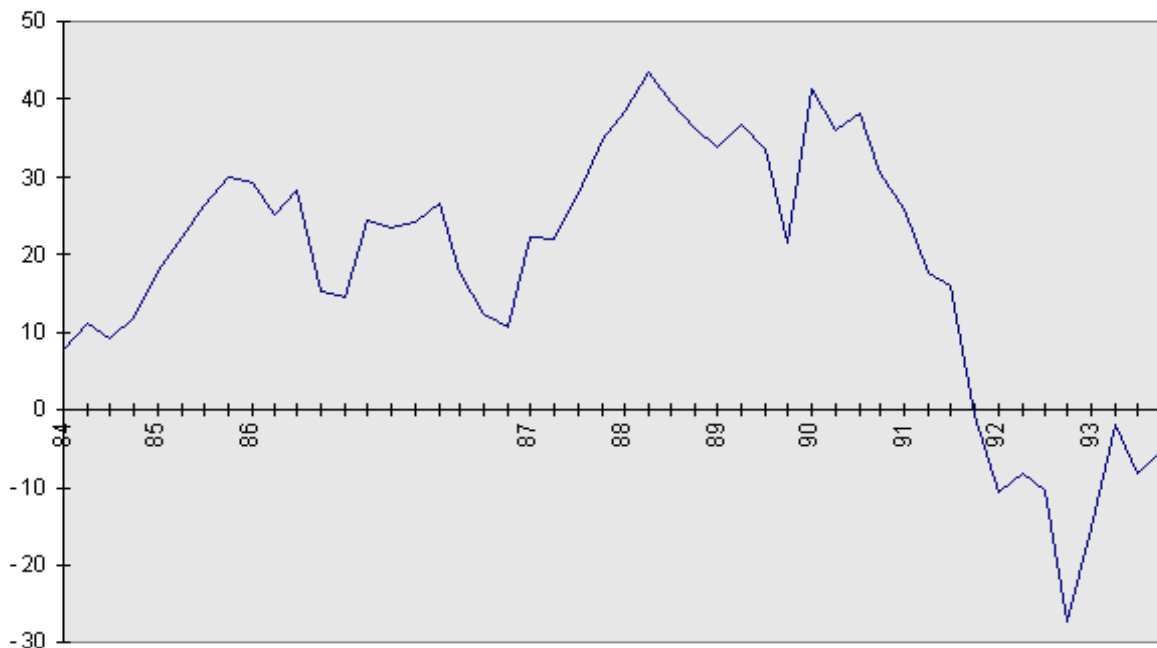
Selv om hele perioden er kjennetegnet av sterk vekst i låneopptakene i utlandet, ser vi at dette ikke motsvares av en jevn sterk vekst i de tre største bankenes eiendeler i utenlandsk valuta. Særlig peker 1985 seg ut med en helt ubetydelig økning i slike eiendeler - selv om bankene hadde sterk vekst i utenlandslån. Dette kan tyde på at bankenes låneopptak i utlandet i denne fasen av låneboomen hovedsakelig gikk til å finansiere bankenes utlån i norske kroner.

3.3.4.2 Nærmere om lånefinansiering fra utlandet

En nødvendig forutsetning for at bankene på denne måten kunne utnytte tilgangen til et internasjonalt lånemarkedet til å finansiere utlån i norske kroner var at det såkalte valutaterminmarkedet ga bankene anledning til å kurssikre sine låneopptak i valuta. En bank som tar opp et lån i utenlandsk valuta med forfall etter f.eks. tre måneder, er etter den såkalte nullposisjonsreguleringen forpliktet til å inngå en terminkontrakt som forplikter banken til å kjøpe et tilsvarende beløp i valuta om tre måneder til en på forhånd avtalt terminkurs. For å kunne finansiere den innenlandske utlånsveksten med utenlandslån var bankene således avhengig av stor tilgang fra valutaaktører som ønsket å inngå den motsatte terminforretning (d.v.s. å selge valuta og kjøpe kroner på termin).

I hele vekstperioden var de norske rentene betydelig høyere enn rentene i utlandet. Dette medførte nettopp stor etterspørsel etter kroner fra valutaaktører som ville nyte godt av det norske rentenivået. Siden terminkontraktene forplikter partene til kjøp og salg av valuta til kurser som fastsettes før transaksjonen skal finne sted, er imidlertid markedet sårbart overfor usikkerhet om de fremtidige vekslingskursene mellom norske kroner og utenlandsk valuta.

Høsten 1984 foretok myndighetene en innsnevring av det tillatte variasjonsområdet for den norske valutakursen. Som bl.a. vist av Gunnvald Grønvik (Bankregulering og bankatferd 1975-1991, Norges Banks skriftserie nr. 22) innebar den reduksjonen i usikkerhet om den norske kronekursen som dette førte med seg, at rentenivået i Norge ble liggende over det nivå som kan sies å være forenlig med valutakurspolitikken. Konsekvensen av dette ble en betydelig kapitalinngang og vekst i valutareservene fra utgangen av 1984. Et resultat av dette finner vi i bankenes netto utestående valutaterminkontrakter:



Figur 3.12: Bankenes netto utestående valutaterminforretninger med oppgjør i kroner. Mrd. kr.

Kilde: Norges Bank.

Forklaring: For å fange opp utviklingen i 1986 er tallene for hver måned lagt inn for dette året. De øvrige årene viser bankenes posisjon pr. utgangen av hvert kvartal.

Som vi ser økte netto utestående terminforretninger fra ca. 8 mrd. kr. ved utgangen av 1984 til ca. 30 mrd. kr. ved utgangen av 1985. Dette gjorde det mulig for de norske valutabankene å øke sine utlån innenlands med ca. 22 mrd. kr. Dette tilsvarer ca. 40 % av samlet utlånsvekst i for norske banker i 1985.

Denne situasjonen viser hvordan et troverdig system med tilnærmet fast valutakurs setter myndighetene ut av stand til å kontrollere bankenes mulighet for å finansiere sin utlånsvekst. Hvis myndighetene i en slik situasjon hadde forsøkt å presse opp det norske rentenivået ville dette bare ha forsterket kapitalinngangen og dermed bankenes muligheter til å transformere utenlandslån til norske utlån (se nærmere under 3.3.5 nedenfor).

Munthe-utvalget (NOU 1992:30 s. 102) opplyser at mer enn halvparten av bankenes innlån fra utlandet var kortsiktige. Valuta- og pengepolitikken hadde således medvirket til at bankene kunne transformere kortsiktige innlån fra utlandet til langsiktige utlån til norske kunder.

Transformasjon av kortsiktige innlån til langsiktige utlån er ikke i seg selv problematisk - tvert imot er det en av bankenes hovedoppgaver. Det er imidlertid en viktig forskjell mellom kortsiktige innskudd fra publikum og kortsiktige lån fra utlandet. Kortsiktige innskudd fra publikum (som jo er meget viktig i bankenes balanse) medfører sjelden noe problem for bankene siden ikke alle innskyterne samtidig finner på å kreve store utbetalinger. Dette gjelder derimot ikke for bankenes lån i utlandet. Som allerede nevnt var denne lånekilden sårbar overfor blandt annet valutakursrisiko. Dersom risikobildet plutselig endres, vil aktørene i valutaterminmarkedet gå i flokk og gjennom det sette en effektiv stopper for fornyelse av utenlandslånene. Slik kan man si at de massive utlån i Norge som var bygget opp med kort utenlandsfunding var et meget skjørt byggverk. Som vi senere skal se (under 10 og 11 nedenfor) var den sårbarheten som dette medførte for bl.a. de store forretningsbankene, et viktig element i kriseforløpet høsten 1991.

Skjørheten i innlansstrukturen fikk bankene erfare kun noen måneder senere. Tilliten til den norske kronen ble etterhvert svekket som følge av myndighetenes manglende evne til å etablere en stram finanspolitikk høsten 1985, de store underskudd på driftsbalansen med utlandet som fulgte av oljeprisfallet og et kostbart

lønnsoppgjør som bidro til å svekke konkurransevnen. Som det fremgår av figur 3.12 ovenfor utløste dette et kraftig fall i bankenes terminposisjoner. Dermed mistet bankene muligheten for å opprettholde den kortsiktige finansieringen av sine langsiktige kroneutlån.

Figuren viser at bankenes utestående valutaterminforretninger falt fra i underkant av 30 mrd. kr. til 14-15 mrd. kr. bare på noen få uker våren 1986. Selv om markedet tok seg opp igjen utover sommeren, var lånemulighetene gjennom hele 1986 langt mer begrenset enn perioden frem til høsten 1985.

Mens utenlandsgjelden til de tre største forretningsbankene i 1985 i stor grad gikk til å finansiere utlån i norske kroner, viser figur 3.11 at 1986 er kjennetegnet ved betydelig vekst i bankenes eiendeler i utenlandsvaluta. Dette reflekterer trolig den nye situasjon som oppsto i terminmarkedet.

3.3.4.3 Veksten i sentralbankkreditten til bankene

I den situasjon som oppsto ved inngangen til 1986 hadde myndighetene i prinsippet to løsningsalternativer: Enten kunne Norges Bank erstatte bortfallet av finansiering fra utlandet med tilførsel av sentralbanklikviditet, eller så kunne de la den stramme banklikviditeten som oppsto, slå ut i økte renter i pengemarkedet.

Når en i ettertid skal vurdere hvordan myndighetene faktisk valgte å møte situasjonen, må man skille mellom det som skjedde i de relativt korte periodene med svært kraftig kapitalutgang og de øvrige periodene med mer moderat kapitalutgang.

I perioder med meget sterk kapitalutgang fremstår tilførsel av likviditet fra Norges Bank som det eneste mulige alternativet. Da er det sentralbankens rolle som siste likviditetskilde (lender of last resort) som trer i kraft. Dersom bankene i en slik situasjon ikke hadde fått tilførsel av likviditet, ville deres evne til å håndtere de løpende transaksjoner blitt kraftig svekket.

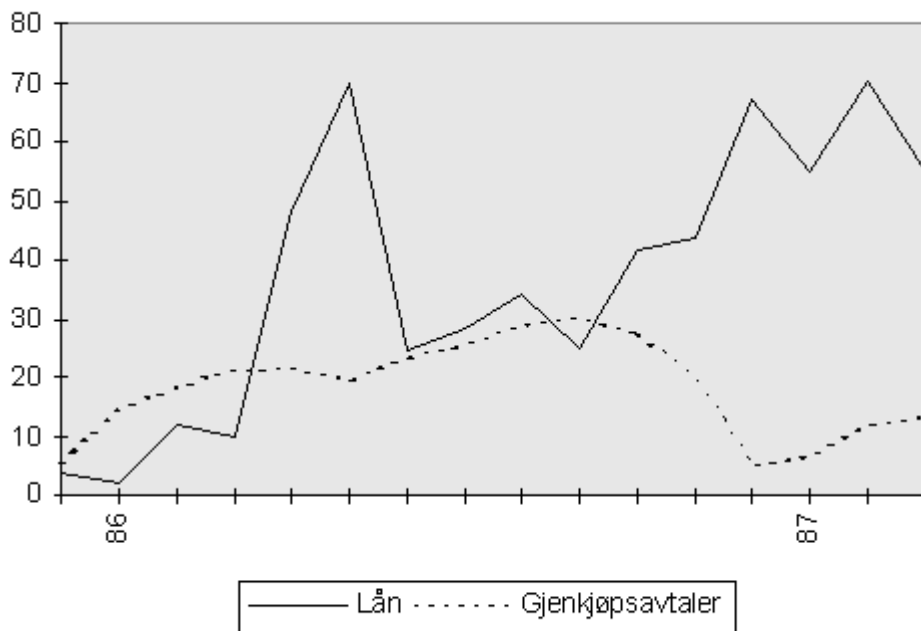
Selv om bankene måtte tilføres likviditet når den sterke kapitalutgangen var et faktum, forhindret det ikke at myndighetene samtidig kunne ha benyttet anledningen til å sette rentene i pengemarkedet opp. Men det sentrale poeng er her at sentralbanken i en akutt likviditetssituasjon ikke kan velge mellom høyt rentenivå og tilførsel av likviditet. Den kan eventuelt velge begge deler.

I de mer stabile periodene er derimot en avveining mellom likviditetstilførsel og renteoppgang av større interesse. Dersom sentralbanken i en slik situasjon fører en stram likviditetspolitikk, vil det slå ut i høyere rente. I ettertid later det til å være bred enighet om at bruk av denne muligheten til å få opp renten allerede høsten 1985 hadde hatt en gunstig kontraktiv effekt på utlånsveksten. Men noe slikt virkemiddel ble ikke tatt i bruk.

I den senere debatt om bankkrisen har myndighetenes unnlattelse av å utnytte denne muligheten vært mye diskutert. Særlig har Norges Bank blitt kritisert for at bankenes lån i sentralbanken fikk øke så kraftig i 1986. Kritikken går ut på at dette førte til at bankene lett fikk erstattet sine utenlandslån med kreditt fra sentralbanken, med den konsekvens at bankene bare kunne forsette sin utlånsvekst. Ifølge kritikerne ville et bedre alternativ ha vært å sette en stopper for likviditetslånene for dermed å provosere frem renteoppgang og stans i utlånsveksten.

Kommisjonen ser ingen grunn til å bestride den gunstige konjunktoreffekt man kunne oppnådd dersom myndighetene i større grad hadde latt den stramme banklikviditeten slå ut i økt rentenivå. Vårt syn er imidlertid at denne debatten i for stor grad har koblet mulighetene for en renteoppgang til den ekstraordinære adgang til å låne fra Norges bank uten sikkerhet som bankene fikk.

For å få klarere frem hvilken funksjon disse lånene hadde er det instruktivt å se på utviklingen gjennom 1986 fra måned til måned. Figur 3.13 viser utviklingen i Norges Banks likviditetstilførsel i form av lån til bankene og kjøp av statsobligasjoner med avtale om gjenkjøp.



Figur 3.13: Tilførsel av likviditet til bankene pr. utgangen av måneden. Mrd. kr.

Kilde: Norges Bank.

Fra å ha ligget nær null ved inngangen til 1986, steg bankenes lån i sentralbanken til hele 70 mrd. kr. innen utgangen av mai 1986. Vi ser også at det bare tok noen få uker å få volumet opp på dette nivået.

Den kraftige og konsentrerte likviditetstilførselen, som sammen med gjenkjøpsavtalene beløp seg til ca. 90 mrd. kr. i mai 1986, var imidlertid tvingende nødvendig for å unngå akutte likviditetsproblemer i banksektoren. Når markedet først var blitt «overbevist» om at det gikk mot en devaluering, ville en renteoppgang aldri ha kunnet komme til erstatning for den kraftige likviditetstilførselen til bankene. Det ekstraordinære i situasjonen i mai 1986 går da også frem av det kraftige fallet i låneopptakene etter devalueringen: kort tid etter devalueringene falt likviditetslånene fra 70 til 20 mrd. kr.

For å kunne tilføre likviditet av dette omfanget, ble bankenes automatiske låneadgang i sentralbanken endret. Låneadgangen ble delt inn i en ordinær og en ekstraordinær adgang. Den ordinære rammen utgjorde 100 % av et angitt beregningsgrunnlag, mens det for den ekstraordinære adgangen ikke ble satt noen øvre grense. Renten på de ordinære lånene ble satt til 14 %, hvilket innebar en renteøkning på ett prosentpoeng. Renten på de ekstraordinære lånene skulle derimot fastsettes daglig på grunnlag av renten i pengemarkedet og valutasisituasjonen. Første virkedag for den nye ordningen (5. mai) ble renten satt til 30 %. To dager senere ble den satt til 50 %, og den ble holdt på det nivået frem til devalueringen. Etter devalueringen ble den satt ned til det rentenivå som gjaldt for den ordinære låneadgangen.

Sentralbanken har i ettertid blitt kritisert for at den ikke stilte krav om sikkerhet for sine likviditetslån til bankene. Etter Kommisjonens oppfatning må bortfallet av det tidligere kravet om sikkerhet imidlertid sees som et resultat av den akutte likviditetssituasjonen som bankene hadde kommet opp i som følge av den ovenfor nevnte korte opplåningen i utlandet før 1986. Bankene hadde ingen mulighet for å stille sikkerhet for likviditetslån av denne størrelsesorden. Dersom sentralbanken hadde stått på kravet om sikkerhet, ville dette satt en effektiv stopper for tilførselen av den nødvendige likviditet i dagene forut for devalueringen. Det hadde fått som konsekvens at banksystemet hadde stått i fare for å bryte sammen.

Da det høsten 1986 igjen oppsto press mot kronen, fikk bankene igjen behov for økt tilførsel av likviditet. Men denne gangen bygget bankenes låneopptak seg opp i flere etapper, og det var først i desember 1986 at bankenes lånevolum i sentralbanken igjen kom opp på samme nivå som i mai (ca. 70 mrd. kr.). Som det fremgår av figur

3.13 ble imidlertid bruken av gjenkjøpsavtaler redusert, slik at den totale likviditetstilførselen ved utgangen av året var lavere enn i mai 1986.

Figuren viser også at bankenes låneopptak i Norges Bank først fra 1987 mer varig etablerte seg på et nivå mellom 60 og 80 mrd. kr. Norges Bank har selv uttrykt skepsis mot at bankene på denne måten hadde gjort seg avhengig av sentralbankfinansiering.

I en debatt om bankkrisen er det imidlertid viktig å legge merke til at sentralbanken kom inn i en slik rolle på mer permanent basis først på en tid da utlånsveksten var på vei ned og opprettholdt denne gjennom store deler av nedgangen. Dersom Norges Bank hadde gjort store anstrengelser for å inndra denne likviditeten (f.eks. ved å sette renten betydelig opp) ville det nok derfor ha bidratt til å forsterke nedgangen.

Etter dette er det Kommisjonens syn at kritikken mot at Norges Bank tilførte bankene likviditet gjennom hele 1986 for å hindre renteoppgang, er uberettiget. Det bør derimot rettes kritikk mot myndighetene (se under 3.3.4.4 nedenfor) for ikke å ha utnyttet den stramme likviditetssituasjonen som oppsto allerede fra høsten 1985 til å bremse bankenes utlånsvekst. Som det fremgår av figur 3.10 ovenfor ble bankene tilført likviditet gjennom hele året - hvilket er et klart bevis for at renten kunne vært hevet.

Med unntak av ukene før devalueringen var imidlertid gjenkjøpsavtalene vel så viktige som den automatiske låneadgangen. Det var først fra november 1986 at låneadgangen permanent overtok som den klart viktigste tilførselskanal for sentralbanken. Dermed er det misvisende å si - slik det ofte gjøres - at bankenes ekstraordinære låneopptak (uten sikkerhet) i Norges Bank nærmest alene finansierte bankenes utlånsvekst i 1986. Med unntak av noen få uker i april-mai, var det først ved utgangen av 1986 at lånene kom opp på det høye nivået (60-70 mrd. kr) som senere har fått stor oppmerksomhet. Det er derfor mer dekkende å si at Norges Banks tilførsel av likviditet - både i form av likviditetslån og i form av gjenkjøpsavtaler - bidro til at bankene kunne holde frem med sin utlånsvekst i 1986.

På dette tidspunkt var den direkte reguleringen av utlånsrentene avvirket. I stedet hadde man valgt et system med renteovervåkning der rentene i penge- og obligasjonsmarkedet skulle fungere som signalrenter. Dermed lå også det formelle grunnlaget til rette for at en renteoppgang her ville «veltet» over på utlånsrentene. I tillegg til stram banklikviditet ville man dermed kunne fått en gunstig effekt på låneetterspørselen.

3.3.4.4 Ansvarsforholdet mellom Norges Bank og Regjeringen

Hovedgrunnen til at en slik renteoppgang ikke kom er nok igjen den utbredte politiske aversjon mot å føre en politikk som ledet til renteoppgang. I følge godkjent referat av samtale med tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland, ble det fra regjeringens side gitt offentlig uttrykk for at renten skulle ned igjen til sitt tidligere nivå da renten på ordinære likviditetslån i Norges Bank ble hevet til 14 % våren 1986. Også under arbeidet med nasjonalbudsjettet for 1987 var det høsten 1986 et politisk ønske om å senke renten.

Daværende sentralbanksjef Hermod Skånland har i ettertid gitt uttrykk for at Norges Bank ville ha tillatt en renteoppgang dersom det ikke hadde vært politiske bindinger på rentenivået. Det har i denne forbindelse vært reist kritikk mot Norges Bank for at den i 1986 ikke ga sterkere uttrykk for at rentenivået burde være høyere. I stedet for å la seg diktere av Finansdepartementet til å holde renten fast, skulle sentralbanken ifølge dette syn ha gått offentlig ut med sin krav om renteoppgang. Med henvisning til den nye loven om Norges Bank som trådte i kraft 1. februar 1986, pekes det samtidig på at sentralbanken hadde juridisk rett til å motsette seg styring fra departementet på dette punktet ved å kreve instruksjon (jfr. § 2, 3. ledd).

Mot det sistnevnte er det å innvende at loven slår uttrykkelig fast at sentralbanken skal følge de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastsatt av statsmyndighetene (§ 2, 1. ledd). Et sammenlignbart budskap følger også av penge- og kredittloven av 1965 (forholdet mellom Norges Bank og de politisk myndighetene er nærmere berørt under 5.4.2 nedenfor).

I nasjonalbudsjettet for 1986 - som kom noen måneder før renteøkningen ble aktualisert - heter det bl.a.:

«[r]egjeringen ved Finansdepartementet vil fortsatt styre renteutviklingen gjennom fastsettelse av vilkår for statsobligasjoner og for statssertifikater ved departementets utleggelse i første hånd og ved konkrete retningslinjer for Norges Banks kjøp og slag av slike papirer».

Denne myndighet gjorde Finansdepartementet aktivt bruk av. På denne bakgrunn er det vanskelig å kritisere Norges Bank for å ha fulgt de pålegg som ble gitt.

Det som derimot kan kreves er at Norges Bank gir klart uttrykk for hvilken politikk de mente var ønskelig, og om nødvendig også kritiserer de retningslinjer som de politisk ansvarlige myndighetene til enhver tid følger.

Korrespondanse og møtereferater viser at Norges Bank på det aktuelle tidspunktet ved flere anledninger ga uttrykk for behovet for å føre en stram penge- og kredittpolitikk. I brev av 19. juni 1985 til Finansdepartementet heter det f.eks.:

«Når aktivitetsnivået stimuleres gjennom en ekspansiv finanspolitikk, og de reelle lånekostnadene etter skatt holdes på et lavt nivå og bindes gjennom det gjeldende system for rentefastsettingen, er imidlertid ikke forutsetningene til stede for å holde kreditt- og likviditetstilførselen innenfor nærmere bestemte rammer ...

Norges Bank har tidligere pekt på at det må være konsistens mellom de likviditets- og kredittpolitiske kvantumsmål en stiller opp, og det rentenivå en finner å kunne akseptere. Når en ikke vil akseptere at det generelle rentenivået er fleksibelt i begge retninger, svikter grunnlaget for å stille opp selvstendige målstørrelser for kreditt- og likviditetstilførselen, og disse må i stedet oppfattes som bestemt av det fastlagte rentenivå og de økonomiske forhold forøvrig, herunder finanspolitikken.»

I brev av 24. oktober 1985 til Finansdepartementet heter det videre:

«Ut fra hensynet til å unngå for sterk vekst i den samlede etterspørsel, ville det være ønskelig om Norges Bank gjennom sine markedsoperasjoner kunne ta sikte på å foreta en vesentlig innstramning av penge- og kredittpolitikken gjennom 1986.»

Det såkalte virkemiddelbrevet av 30. april 1986 vurderte virkemiddelbruken sett i lys av regjeringens uttalte mål om å holde pengemarkedsrenten lav. Det gikk således ikke inn på hvorvidt en slik rentefiksering var fornuftig på det daværende tidspunkt. Men det pekte på rentepolitikkenes konsekvenser for sentralbankens behov for å tilføre bankene likviditet.

Samtidig som Norges Bank gjennom hele 1986 måtte tilføre bankene likviditet, vedtok regjeringen (som nevnt under 3.3.3 ovenfor) å gjeninnføre en modifisert versjon av tilleggsreservekravet og å øke primærreservekravet til 17 %. Begge disse virkemidlene virker likviditetsinndragende for bankene og medfører at Norges Banks behov for å tilføre likviditet ble enda større. I virkemiddelbrevet av 30. april 1986 argumenter Norges Bank for at regjeringen heller bør senke primærreservekravet fra 17 til 8 %. Den frigjøring av likvide midler på ca. 20 mrd. kr. for bankene som et slikt skritt ville ha medført, ville ha gjort det mulig å realisere det politisk fastsatte rentenivået, og derav behovet for banklikviditet, med tilsvarende lavere likviditetstilførsel fra Norges Bank.

Sommeren 1986 senket regjeringen reservekravet ned til 10 %, deretter til 5 %, før det ble endelig avskaffet sommeren 1987.

Mer generelt gir den dokumentasjon av de løpende kontaktene mellom Norges Bank og Finansdepartementet som Kommisjonen sitter inne med, 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. Den kritikk som Norges Bank gir uttrykk for er stort sett i en generell og prinsipiell form. At den profilen som sentralbanken den gang holdt kan ha vært for lav, er senere erkjent (se nedenfor).

Dette inntrykket stemmer med det faktum at det syn på regjeringens rentestyring og det behovet for å tilføre likviditet som dette medførte i første halvdel av 1986, ikke på noe tidspunkt ser ut til å ha gjort bruk av instruksjoner etter sentralbankloven § 2, 3. ledd til noen aktuell mulighet. Vi må gå frem til september 1989 for å finne et eksempel på at en slik problemstilling har vært reist. Etter først å ha gitt noen kritiske kommentarer til den økonomiske politikken sier sentralbanksjef Skånland i et av de regelmessige kontaktmøtene med Finansdepartementet at

«[s]kulle nasjonalbudsjettet inneholde formuleringer som er egnet til å gi annet inntrykk, vil vi bli nødt til å gi offentlig uttrykk for at det bare er ved instruksjon i form av kgl. res. at Regjeringen kan treffe beslutninger på Norges Banks område.»

Deretter fortsetter Skånland:

«Om dette gir inntrykk av en strammere holdning fra Norges Banks side enn vi hittil har måttet vise, er dette kanskje ikke helt uriktig. ... Vi forsømte vår oppgave i så måte i 85-86, og med de retningslinjer som den gang gjaldt, kan vi kanskje unnskyldes oss med dem. Vi har ikke i dag noen unnskyldning for å gjøre den samme feilen en gang til.»

Det er altså ikke lenger noen uenighet om at Norges Bank burde ha sagt klarere ifra. Men den kritikken som ligger i dette, må tempereres ut fra hensyn til det system for å treffe de sentrale vedtak av penge- og kredittpolitisk karakter som sentralbanken var henvist til å arbeide innenfor. I dette systemet var det regjeringen - særlig Finansdepartementet - som satt inne med langt de viktigste instrumentene. Det lar seg heller ikke hevde at departementet manglet informasjon - fra Norges Bank og fra andre kilder - om hovedtrekkene i den utvikling i norsk økonomi som faktisk fant sted. Systemansvaret hvilte i første rekke på regjeringen og (særlig) Finansdepartementet (se nærmere under 5.4.2 nedenfor). Det var i første rekke systemet og de politisk ansvarlige organer som sviktet.

3.3.4.5 Avslutning

Vi avsluttet beskrivelsen av konjunkturforløpet med å påpeke (se under 3.2.3 ovenfor) at den kraftige kredittveksten var en nødvendig forutsetning for at investeringer og privat konsum kunne vokse så sterkt midt på 1980-tallet.

Etter denne gjennomgangen av penge- og kredittpolitikken kan vi slå fast at myndighetene disponerte virkemidler som måtte kunne forventes å ville ha en dempende effekt på kredittveksten. Det kan også konstateres at det ikke var politisk vilje til å ta i bruk virkemidler som var egnet til å redusere etterspørselen etter lån. I stedet grep myndighetene til virkemidler som først og fremst rammet bankenes inntjening. Disse var imidlertid for svake til at den samlede kredittveksten kom ned på mer moderat nivå. Tildels hadde de endog som konsekvens at bankenes soliditet ble svekket og at behovet for likviditetstilførsel fra Norges Bank ble større enn det ellers ville ha vært.

3.3.5 Valutakurspolitikken føringer på pengepolitikken

Selv om den mer presise utforming av Norges valutakurspolitikk har variert over tid, har politikken i hovedsak gått ut på holde en stabil kronekurs målt i forhold til de viktigste samhandelsvalutaene. På 1980-tallet var de tillatte svingningsmarginene for valutakursindeksen nokså små. Gitt at markedet hadde troverdighet til norsk økonomi og den uttalte valutakurspolitikk, var således risikoen for kurssvingninger både kjent og begrenset.

Bankenes finansiering av utlånsveksten i 1985 illustrerer noen av følgene av den manglende uavhengighet i pengepolitikken som følger av et system med fast valutakurs og frie kapitalbevegelser. Med moderate tillatte svingningsmarginer for landets valuta i forhold til en kurv av utenlandske valutaer, legger rentenivået i utlandet klare føringer på rentenivået i Norge. Hvis det norske rentenivået blir liggende betydelig over det utenlandske får vi - slik som i 1984-85 - sterk kapitalinngang og bankene får rikelige midler til å finansiere sine utlån med utenlandske låneopptak.

Ved velge et fastkursssystem fratar således myndighetene seg selv anledning til å drive en særnorsk kontraktiv pengepolitikk. Det er kun dersom landene med de sentrale valutaene også fører en slik politikk eller dersom aktørene i valutamarkedet mister tillit til norsk økonomi, at mulighetene for å føre en kontraktiv pengepolitikk åpner seg i Norge.

Så selv om man i ettertid kan kritisere myndighetene for så tydelig å stå fast på en lavrentepolitikk etter at de hadde gitt slipp på den direkte utlansreguleringen, kan vi samtidig konstatere at myndighetene i de tidlige fasene av utlansboomen ikke hadde noe alternativ. Dersom man i 1985 plutselig hadde kommet til at en lavrentepolitikk ikke hørte hjemme i et liberalisert kredittmarked, hadde myndighetene på denne tiden samtidig vært nødt til å akseptere en appresiering (styrking) av den norske kronen før de kunne ha utøvet en effektiv pengepolitikk.

Den senere debatt om hvorvidt en friere rentedannelse midt på 1980-tallet ville ha bidratt til en renteoppgang berører således bare mulighetene for at avstanden mellom pengemarkedsrenten og utlansrenten til bankene ville ha økt. Pengemarkedsrenten var allerede bundet opp av valutakurspolitikken og var dermed upåvirket av rentenivået i utlansmarkedet.

Her må det imidlertid bemerkes at lavrentepolitikken også ga seg det utslag at utlansrentene ble liggende for lavt i forhold til de rådende innlånsrenter (se nærmere under 3.3.2 ovenfor). På dette punkt var det således rom for en økning i de nominelle utlansrentene innenfor det gjeldende fastkurssystemet.

Hadde man forlatt målet om fast valutakurs i den første fasen av låneboomen, kunne myndighetene stått friere til å øke renten. I tillegg til den direkte effekt som dette ville ha hatt for etterspørselen etter kreditt og for eiendomsmarkedet, ville den medfølgende appresiering av kronen virket kontraktivt på norsk økonomi. Overgangen til flytende kurs ville også gitt økt usikkerhet om den fremtidige valutakursen. Slik usikkerhet ville ha gjort valutaaktørens terminsikringer dyrere. Dermed hadde også bankenes muligheter for å finansiere den norske utlansveksten med låneopptak i utlandet blitt strammere.

Selv om Kommisjonen finner det kritikkverdig at myndighetene ikke ga slipp på en lavrentepolitikk i en periode med sterk utlansvekst, viser de foregående bemerkninger at de selvstendige skadevirkninger av denne politikken ikke nødvendigvis var så store; rentepolitikken var jo allerede bundet opp av fastkurspolitikken.

Så lenge man ikke var villig til å gi slipp på fastkursregimet, kan det altså ikke legges til grunn at lavrentepolitikken skadevirkninger isolert sett var så store. Så lenge et fastkursregime tas som gitt, må lavrentepolitikken snarere kritiseres fordi den ikke ga rom for å benytte det potensiale for å øke bedriftenes og husholdningenes kostnader ved å ta opp lån som (iallfall frem til september 1985) lå i systemet med renteerklæringer.

3.4 Oppbremsingen etter 1987

3.4.1 Innledning

Mens den økonomiske politikken frem til 1987 med rette har blitt kritisert for ikke å ha vært tilstrekkelig stram, har politikken etter 1987 blitt kritisert for å ha vært for stram. Spissformulert blir det hevdet at myndighetene ga full gass under oppgangen for så å sette bremsene på for fullt da nedgangen kom. Gjennom å slå over til en kontraktiv politikk da økonomien allerede hadde begynt å stagnere skal myndighetene dermed ha bidratt til å forsterke nedgangen og den senere bankkrisen.

I tillegg til den finanspolitiske innstrammingen fra høsten 1986 til 1988, blir det særlig pekt på den kraftige realrenteøkningen man fikk etter at utlansveksten hadde stoppet opp. I en kronikk i VG 26. mai 1998 skriver f.eks. Kåre Willoch at

«etter en tid grep [Brundtlands] regjering til en alt for sterk stigning i realrenten som førte til dramatisk fall i investeringene og eiendomsverdiene, bankkrise og massearbeidsløshet.»

3.4.2 Realrenteøkningen

Det er riktig at realrenten økte betraktelig etter 1987 og frem til bankkrisen. Faktisk var økning i realrenten etter skatt på

hele 6-7 prosentpoeng. Det synes også klart at dette må ha bidratt til å forsterke krisen og banktapene. I en analyse av faktorer bak nedgangen i norsk økonomi fra 1988 til 1991 har Torbjørn Eika kommet frem til at realrenten isolert sett kan forklare et fall i bruttonasjonalprodukt på omlag 1,2 % (SSB-rapport 93/23). Det høye realrentenivået førte til lavere produksjon som følge av redusert innenlandsk etterspørsel. Det var særlig husholdningenes økte sparerate og reduksjon i boliginvesteringene som var utslagsgivende for det beregnede fallet i bruttonasjonalprodukt.

Dersom realrenteøkning av denne grunn skal kritiseres, må man imidlertid også peke på hva som skulle vært gjort annerledes etter 1987 og vise at dette hadde ført til lavere realrente. Lavere realrente etter skatt kan oppnås på tre måter: fall i nominelt rentenivå, økte fradragmuligheter for renteutgifter og økt inflasjon.

Etter at myndighetene forlot rentefikseringen, ble renten styrt av fastkurspolitikken. Dette innebærer en dreining i fokus for rente- og kredittpolitikken. Regjeringens penge- og kredittpolitiske opplegg slik det fremlegges i de årlige nasjonalbudsjettene, hadde tidligere lagt størst vekt på styringen av kreditttilførselen. I nasjonalbudsjettet for 1989 påpekes det derimot at «i den løpende penge- og kredittpolitikken i 1988 har sikring av en stabil valutakurs vært et hovedhensyn.» (St.meld. nr. 1 (1988-89) s. 131). I dette ligger det nettopp en slik dreining.

Differansen mellom de norske og utenlandske rentene ble betydelig redusert i 1988 og 1989. Dette skjedde ved at renten i Norge falt moderat mens utenlandske renter steg. Det stigende rentenivået ute ble i denne perioden bestemmende for rentene i Norge, og skapte således et spenningsforhold mellom ønsket om å føre en motkonjunkturpolitikk og ønsket om fast valutakurs. Skulle Norge beholde sitt valutakurssystem, var det i nedgangsperioden ikke rom for å la de nominelle rentene bidra til en realrentenedgang. Selv om det var ønskelig med en lavere rente for å stimulere etterspørselen, var det ikke forenlig med en stabil valutakurs.

Igjen viser dette hvordan systemet med fast valutakurs legger viktige begrensninger på rentepolitikken (se under 3.3.5 ovenfor). Mens problemet i 1985 var at Norge hadde behov for høy rente i en situasjon der rentenivået i utlandet var lavt, var problemet under nedgangen snudd på hodet. Nå var det behov for lav rente i en situasjon der utlandet hadde stigende renter. Professor Asbjørn Rødseth kommenterer dette ved å hevde at

«hadde ikkje rentene ute gått opp, kunne norsk rente- og valutapolitikk frå 1987 til 1991 vore ei suksesshistorie» (SNFs årbok 1994).

Gjennom hele nedgangsperioden og frem til den store skattereformen av 1992 ble marginalskatteprosentene gradvis redusert. Siden renteutgiftene er fradagsberettiget, vil en slik skatteendring medvirke til å øke den reelle lånekostnaden.

Tabell 3.3: Marginalskatteprosent for renteutgifter for lønnstakere i klasse 1 med standardfradrag.

<i>Inntekt 1991 kroner</i>	1987	1988	1989	1990	1991	1992
100.000	25,0	25,0	26,6	26,0	26,5	28,0
150.000	30,0	35,0	36,6	36,0	34,0	28,0
200.000	47,0	45,0	45,6	43,0	40,5	28,0
250.000	52,0	48,0	45,6	43,0	40,5	28,0
300.000	56,0	48,0	45,6	43,0	40,5	28,0

Kilde: SSB, Økonomiske Analyser 1/92.

For de med høyest inntekt falt marginalsatten fra 1987 til 1991 med 15,5 prosentpoeng. Med en nominell rente på 16,5 % bidrar dette isolert sett til å øke den reelle lånekostnaden med 2,6 prosentpoeng. Dette er slett ingen moderat økning i reell lånekostnad. Men en sammenligning med effekten av redusert inflasjon (se tabell 3.4) viser at den ikke bidrar så mye til å forklare den samlede økning i realrente etter skatt i denne perioden.

Den kraftigste skatteendringen kommer i 1992. For de med inntekter over ca. 200.000 1991-kroner falt marginal skattesats med 12 prosentpoeng. Med den nominelle renten man hadde i 1992 utgjorde dette en økning i reelle

lånekostnader på 1,8 prosentpoeng. Men i 1991-92 var det aller meste av grunnlaget for bankkrisen i 1991-93 allerede lagt.

Tabell 3.4 viser hvordan de tre komponentene nominell rente, marginalsatt og inflasjon har bidratt til å øke realrenten etter skatt:

Tabell 3.4: Bidrag til endring i reell lånekostnad, prosentpoeng.

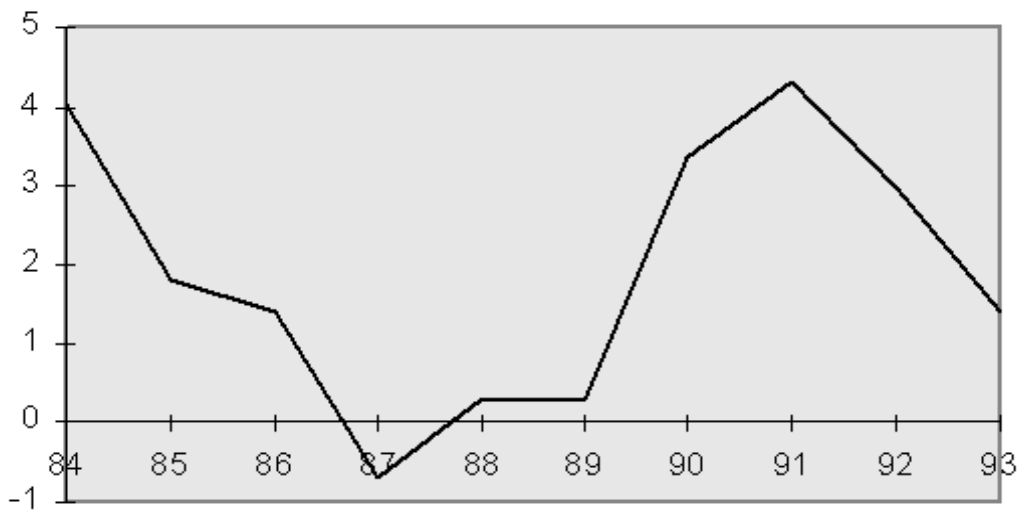
	1987-91	1987-92
Nominell rente	-0,9	-0,9
Marginal skatt	2,6	4,6
Inflasjon	4,5	4,2
Sum	6,2	7,9

Kilde: Kommisjonens egne beregninger basert på tall fra SSB

Tabellen viser at redusert inflasjon var den viktigste enkeltårsak til at realrentenivået gikk opp, mens marginalsattnivået frem til 1991 bidro langt mer beskjedent. Dette gjør det vanskelig å kritisere myndighetenes virkemiddelbruk etter oppgang for å ha skapt en kraftige realrenteøkningen fra 1987 til 1991.

Som vi har sett var det nominelle rentenivået langt på vei fastlåst av valutakurshensyn. Dessuten vil neppe mange for alvor kritisere myndighetene for at inflasjonen gikk ned. Dermed står vi igjen med opprettholdelse av høyere netto marginalsattsetser som det eneste mulige mottiltaket.

Selv om det endelige «støtet» - med overgangen til bruttobeskatning i 1992 - kom for sent til å kunne forklare de store banktapene, har lavere marginalsatt på nettoinntekt gjennom hele nedgangsperioden bidratt til å øke lånekostnadene. Men som vi skal se nedenfor er store deler av nedgangsperioden kjennetegnet ved en svært ekspansiv finanspolitikk som både besto av offentlige utgiftsøkinger og skattelettelse. Mer enn utviklingen i lånekostnadene etter skatt vil husholdningenes disponible inntekt (inntekt etter skatt, overføringer og renteutgifter) gi uttrykk for husholdningenes økonomiske «romslighet»:



Figur 3.14: Årlig prosentvis vekst i disponibel realinntekt.

Kilde: SSB

1987 peker seg klart ut med et fall i husholdningenes disponible realinntekt. Men ellers ser vi at den stadige reduksjon av skattefordelen av renteutgifter frem til 1992 ikke medførte at husholdningene fikk en strammere økonomi i absolutt forstand. En viktig medvirkende årsak til de senere betalingsproblemene i husholdningene kan imidlertid ha vært at lånene ble tatt opp i en periode med vekst - og forventninger om vekst - i disponibel realinntekt. Da denne veksten stoppet opp i 1987-89, kan dette ha utløst problemene for husholdningene.

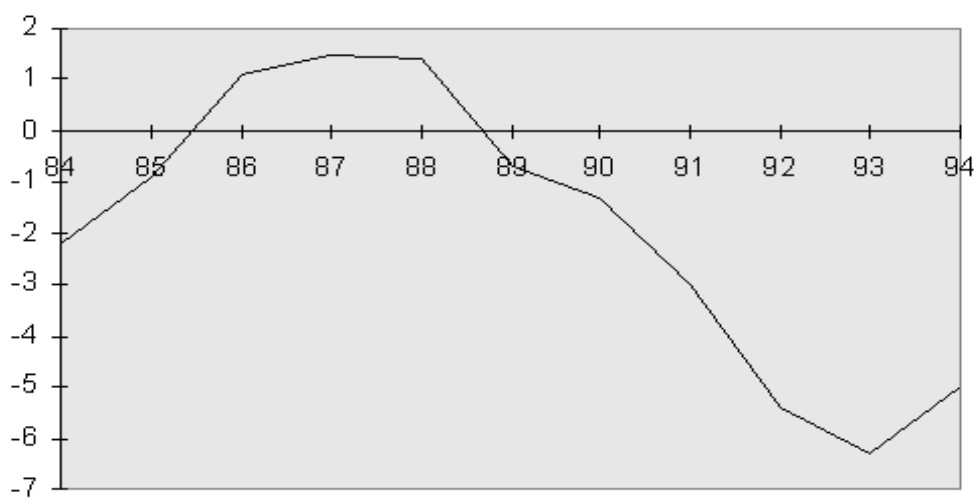
Betydningen av økt marginalsatt for bankkrisen må også vurderes i lys av det faktum at hovedtyngden av utlånstapene kom innenfor bankenes næringslivsengasjement. Det var således ikke husholdninger med betalingsproblemer p.g.a. av økt realrente etter skatt som direkte skapte størst problemer for bankene. Når redusert marginalsatt kan hevdes å ha påvirket banktapene er det fordi bedriftene opplevde omsetningssvikt som følge av at husholdningene dempet ned sitt forbruk og heller økte sparingen.

Kommisjonen ser ingen grunn til å betvile at realrenteøkningen - både før og etter skatt - hadde negative konsekvenser for norsk økonomi frem til og under bankkrisen. Men å betrakte denne renteøkningen som en bevisst (og feilslått) økonomisk politikk etter låneboomen har altså ikke så mye for seg. Med unntak av skattesystemet, er det vanskelig å se for seg en troverdig alternativ politikk fra 1987 av som skulle forhindre en slik renteoppgang. I den grad rentestigningen var departementets og Stortingets verk, er det mer som et resultat av politikken frem til nedgangen.

3.4.3 Finanspolitikken

Når mulighetene for å drive en ekspansiv pengepolitikk innenfor fastkursregimet var små (og man heller ikke ønsket å gå over til flytende kronekurs) måtte finanspolitikken få denne oppgaven. Med finanspolitikk i makroøkonomisk sammenheng forstår vi i hvilken grad statens inntekter og utgifter samlet sett bidrar til å øke den innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester.

I ettertid synes det å være enighet om at myndighetene gjennom finanspolitikken har drevet motkonjunkturpolitikk i den aktuelle perioden, men at de reagerte for sent på konjunktursvingningene. Som vi allerede har vært inne på var den ekspansive finanspolitikken som ble utmeislet for 1986 en av de utløsende faktorer bak uroen på kredittmarkedet utover i 1986. Utover i 1986 lyktes myndighetene med å få til en finanspolitisk innstramning, som kom til å vare helt frem til 1989. Men fra og med 1989 - da lavkonjunktoren var etablert - ble politikken lagt om i en etterhvert svært ekspansiv retning. Statens overskudd før lånetransaksjoner og eksklusiv oljeinntekter gir et godt uttrykk for denne utviklingen (figur 3.15).



Figur 3.15: Statens overskudd før lånetransaksjoner og ekskl. oljeinntekter i prosent av Fastlands-BNP.

Kilde: OECD

Ut fra disse tallene må grunnlaget for å kritisere myndighetenes for å ha forsterket nedgangen gjennom en kontraktiv finanspolitikk ligge i den politikk som ble ført i 1988. I siste fasen av perioden med kontraktiv finanspolitikk var presset i økonomien borte og etterspørselen etter varer og tjenester var på rask vei nedover (jfr. under 3.2 ovenfor).

I ettertid synes det å være enighet om at myndighetene i denne fasen undervurderte den automatiske tilstramningen som naturlig ville følge av den kraftige kredittfinansierte veksten midt på 1980-tallet. Men selv om man i ettertid kan se at konjunktorene snudde allerede i løpet av 1987, må kritikk mot myndighetene for at de iverksatte innstramminger både i 1986 og 1987 bygge på en anvisning av alternativer til en mer kontraktiv økonomisk politikk i den situasjon som norsk økonomi på denne tiden hadde kommet opp i.

Et moment er i denne sammenheng at en mer ekspansiv finanspolitikk i denne fasen kunne ha medført at oppgangen hadde fortsatt enda lenger, med den fare som dette ville ha skapt for at det senere konjunkturfallet hadde blitt enda kraftigere. I ettertid har Hermod Skånland gitt uttrykk for nødvendigheten av en slik snuoperasjon ved å sløyfe «bad luck» som en av årsakene til bankkrisen (jfr. under 3.1 ovenfor):

«Ut fra dette vil jeg fastholde «bad policies, bad banking» som en oppsummerende forklaring til bankkrisen. Derimot vil jeg sløyfe «bad luck». Hadde ikke oljeprisfallet tvunget fram en kursendring, er det fare for at vi hadde fortsatt vår seilas inn i en bankkrise av samme omfang som i våre østlige naboland» (notat oversendt Kommisjonen i november 1997).

I ettertid kan man slå fast at myndighetene var noe sent ute med å slå om fra en kontraktiv til en ekspansiv politikk da nedgangen kom. Men forøvrig finner ikke Kommisjonen grunnlag for å hevde at den økonomiske politikken etter 1986 bidro til å forsterke nedgangen og dermed de store banktapene som senere kom. Den kontraktive finanspolitikken fra 1986 var tvingende nødvendig. Og da nedgangskonjunktoren meldte seg for fullt, ble det ført en aktiv motkonjunkturpolitikk. Som det fremgår av figuren ovenfor ble finanspolitikken etter 1988 lagt om i svært ekspansiv retning - forverringen av den offentlige budsjettbalansen fra 1989 til 1993 er f.eks. beregnet til ca. 20 % av BNP. Dessuten indikerer veksten i husholdningenes disponible realinntekt (se figur 3.14) at motkonjunkturpolitikken til en viss grad bidro til å nøytralisere den isolert sett innstrammende virkningen av reduksjonen i marginalsattene.

Etter dette er det Kommisjonens syn at statens hovedbidrag til den økonomiske nedgangen og dermed til banktapene, ligger i det som ble gjort - eller rettere: ikke ble gjort - i årene med svært kraftig vekst.

3.5 Myndighetenes beslutningsgrunnlag

Det kan være flere årsaker til at myndighetene ikke utnyttet sine muligheter til å dempe kredittveksten. For det første var det stor politisk motstand mot å gjennomføre tiltak som rammer lånekundene, særlig boliglånkunder og bedrifter. Dette kan igjen skyldes at politikerne av fordelingsmessige årsaker ønsket å videreføre lavrentepolitikken, eller at de - uten noe gjennomtenkt fordelingsmessig motiv - vegret seg mot å vedta endringer som på kort sikt ville ramme store velgergrupper. En annen medvirkende årsak kan ha vært at beslutningstakerne har hatt mangelfull kunnskap om behovet for å dempe oppgangen.

I begynnelsen av oppgangen var det ikke noe påtrykk fra Norges Bank for å dempe kredittveksten. I et brev til Finansdepartementet av 3. august 1984 (delvis gjengitt i St.meld. nr. 39, 1993-94) fraråder sentralbanken derimot kredittpolitisk innstramning i form av heving av rentenivået eller heving av primærreservekravet. Det vises til at den sterke veksten i bankenes utlån har blitt motvirket av svakere likviditetstilførsel fra andre kilder.

I ettertid har Norges Bank tatt selvkritikk på dette punktet. I sin høringsuttalelse til Munthe-utvalget uttaler Norges Bank om myndighetens årvåkenhet:

«I ettertid kan man se at utlånsveksten gjennom 1984 og 1985 burde ha vært tolket annerledes av de myndigheter som hadde ansvaret for pengepolitikken. En burde ha lagt mer vekt på de indikasjonene kredittstatistikken ga om en betydelig vekst i kreditten, og mindre vekt på at tallene også var utslag av at bankene tok inn lån som tidligere lå i gråmarkedet og at publikum økte både aktiva- og passivasiden i sin

Bl.a. SNF-rapport 29/92 og Munthe-utvalget har trukket frem informasjonssvikt som en mulig medvirkende årsak til manglende tiltak. En indikasjon i en slik retning finner vi i myndighetenes anslag på det private konsumet i 1985. Nasjonalbudsjettet for 1985 (lagt frem høsten 1984) anslo en vekst i konsumet på 2,4 %. Neste års nasjonalbudsjett oppjusterte konsumveksten for 1985 til 6 % og la til grunn en konsumvekst på 3,5 % for 1986. De endelige regnskapstallene for 1985, som var klare i april 1986, viste imidlertid at veksten hadde vært 9,9 %. Den endelige veksten for 1986 var 5,6 %.

Ytterligere indikasjoner på kvaliteten av de informasjonene myndighetene hadde til disposisjon i den aktuelle perioden kan hentes fra tallene for utlånsvekst. Tabell 3.4 sammenstiller regjeringens ulike måltall for utlånsveksten i årene 1984 til 1986, slik de er fremlagt i nasjonalbudsjettene for årene 1984-87.

Tabell 3.4: Nasjonalbudsjettene (NB) måltall for bankenes utlånsveksten i 1984-86

	NB 85	NB 86	NB 87	NB 88
Utlånsvekst 84	25.000	34.451	35.078	35.037
Utlånsvekst 85	19.000	35.000	52.374	52.389
Utlånsvekst 86		23.000	19.000	50.964

I nasjonalbudsjettet for 1985 (lagt frem høsten 1984) er regjeringens nye måltall for utlånsveksten fra forretnings- og sparebanker i 1984 på 25 mrd. kr. I det etterfølgende års nasjonalbudsjett for 1986 (lagt frem 4. oktober 1985) var utlånsveksten i bankene for 1984 justert opp til 34 mrd. kr. I den samme meldingen var måltallet for utlånsveksten for 1985 på 35 mrd. kr. I nasjonalbudsjettet for 1987 var utlånsveksten i 1985 justert opp til 52 mrd. kr.

Avviket mellom det måltallet for utlånsveksten i 1986 som regjeringen la frem i oktober 1986, og det endelige tallet for utlånsveksten er altså på hele 32 mrd. kr.. Dette utgjør en økning på 168 % i forhold til det opprinnelige anslaget på 19 mrd. kr. Så store avvik mellom regjeringens vurdering av utlånsveksten for 1986 så sent som i september/oktober 1986 og den endelige utlånsveksten kan skyldes fire forhold:

1. Regjeringen hadde ikke tilstrekkelig kjennskap til effekten av de kredittpolitiske virkemidlene som ble benyttet.
2. Statistikken som regjeringens anslag bygget på var misvisende.
3. Regjeringen utnyttet ikke den informasjonen som forelå på det tidspunkt da nasjonalbudsjettet ble lagt frem.
4. Måltallene var politiske målsetninger som ikke var realistiske gitt de penge- og kredittpolitiske virkemidler regjeringen var villig til å bruke.

I debatten om den økonomiske politikken er det rettet fokusert på punktene 1 og 2. Deregulering av kredittmarkedet begrunnes delvis med at virkemidlene hadde mistet sin effekt. Gjennom 1970-tallet opplevde man gang på gang store avvik mellom kredittbudsjettene og de endelige tallene for utlånsvekst. Selv om årsakene til disse avvikene kan ha endret seg i årene frem til midt på 1980-tallet, er det allikevel klart at de dårlige erfaringene med veletablerte rasjoneringsvirkemidler ikke var av ny dato. Dette taler for at regjeringen også kjente til svakhetene ved de virkemidler som ble benyttet i 1985-86, og kunne ha lagt dette grunn ved fastsettelsen av utlånsveksten for de siste tre-fire månedene av året.

Når det gjelder eventuelle mangler ved statistikken som regjeringen bygget sine anslag på, fremstår dette som en viktig årsak til regjeringens svært mislykte vurdering av utlånsveksten for 1986 i nasjonalbudsjettet for 1987. Sommert opp vil bankenes fordringer på andre norske banker nødvendigvis være lik bankenes gjeld til andre norske banker. I løpet av høsten 1986 ble imidlertid Norges Bank oppmerksom på store avvik mellom de aggregerte fordrings- og gjeldsbeløpene. Ved utgangen av september var avviket på hele 29,5 mrd. kr. Norges Bank påpeker at feilføringene som ble avdekket svekket utsagnskraften i de viktige størrelsene som lå til grunn for penge- og kredittpolitikken.

For å vurdere om regjeringen ikke utnyttet all tilgjengelig informasjon da de la frem sine mål for årets kredittvekst eller om tallene mer må karakteriseres som uttrykk for ønsketenkning, må man først få frem den informasjon som

faktisk var tilgjengelig da nasjonalbudsjettet ble fremlagt. Deretter må man vurdere om det er rimelig samsvar mellom denne informasjonen og de mål regjeringen la frem i nasjonalbudsjettet.

Ifølge Norge Bank forelå tall fra bankstatistikken frem til og med august på normalt på det tidspunkt da nasjonalbudsjettene ble fremlagt. Tabell 3.5 holder utlånsveksten pr. 31. august ifølge bankstatistikken opp mot regjeringens mål for utlånsvekst for hele året.

Tabell 3.5: Utlånsvekst i det året nasjonalbudsjettet ble fremlagt henhold til løpende bankstatistikk og regjeringens anslag ved fremleggelse av nasjonalbudsjett. Mrd. kr.

	<i>Bankstatistikken pr. 31. august.</i>	<i>Årsanslag i nasjonalbudsjettet</i>	<i>Gjennomsnittlig måneds- vekst pr. 31. august</i>
1985	31,1	35,0	4,4
1986	17,0	19,0	2,4

Kilde: Norges Bank

Den akkumulerte utlånsveksten ifølge den løpende bankstatistikken var etter august 1985 på 31,1 mrd. kr. Målt i forhold til dette la regjeringen i september 1985 altså til grunn at den samlede utlånsveksten fra september til desember 1985 skulle bli 4 mrd. kr. Dette må holdes opp mot at veksten pr. måned frem til september hadde ligget på 4,4 mrd. kr.

For 1986 viser statistikken at den akkumulerte utlånsveksten etter august 1986 var på 17 mrd. kr. Målt i forhold til dette la regjeringen i nasjonalbudsjettet for 1987 til grunn en samlet utlånsveksten for de siste fire månedene av 1986 på 2 mrd. kr. Frem til august hadde imidlertid kredittveksten pr. måned i gjennomsnitt ligget på 2,2 mrd. kr.

Det er helt usannsynlig at mangelfull informasjon om virkemidlenes effektivitet eller om svakheter ved statistikken alene kan forklare den lave treffsikkerheten i anslagene for utlånsveksten i 1985 og 1986 i nasjonalbudsjettene for h.h.v. 1986 og 1987. De tall som ble fremlagt kan derfor bare forstås som politiske måltall. Men for at det skulle være noenlunde sannsynlig at disse måltallene lot seg oppnå, måtte de ha vært fulgt opp med svært kraftige tiltak med sikte på kredittpolitisk innstramning. Vi vet nå at ingen effektive tiltak i denne retning ble satt i verk.

Etter dette fremstår det som urimelig å forklare misforholdet mellom de løpende tall og regjeringens mål for kredittveksten gjennom flere år med at man ikke kjente til den løpende kredittstatistikken eller ikke hadde grunn til å stole på den. Et slikt bilde bekreftes gjennom det godkjente referatet av Kommissjonens samtaler med daværende ekspedisjonssjef Svein Gjedrem, der det bl.a. heter at

«kredittbudsjettallene var veiledende måltall for kredittpolitikken. Det var i alle årene 1984, 1985 og 1986 lagt opp til en klar avdemping i utlånsveksten og den var forutsatt å starte opp allerede i det inneværende året. Det er vel ikke måltallene for kredittveksten vi i ettertid kan si det var noe galt ved, men gjennomføringen av politikken.»

Den sterke kredittveksten på denne tiden ga faktisk behov for en såvidt kraftig oppbremsing som måltallene ga uttrykk for. Målene ble ikke fulgt gjennom effektive virkemidler. Men svikten på dette punkt skyldtes ikke at myndighetene manglet den nødvendige innsikt i sentrale trekk av den økonomiske utviklingen.

På denne bakgrunn er det grunn til å peke på at den systematiske overoptimisme som stortingsmeldingene om nasjonalbudsjettet gjennom flere år har formidlet på dette punkt, har vært egnet til å gi Stortinget et misvisende inntrykk av den kredittexplosjon som faktisk fant sted på midten av 1980-tallet. Dersom den ubegrunnede optimismen ikke på annet adekvat vis ble korrigert overfor Stortinget, er dette i seg selv egnet til å gi grunnlag for kritikk. Men i det politiske klima som den gang rådet, er det vel ikke sannsynlig at mer dekkende informasjon hadde fått betydning for hovedtrekkene av den politikken som faktisk ble ført.

3.6 Oppsummering

Det ser i dag ut til å være bred enighet om at den kraftige utlånsveksten fra bankene var en nødvendig forutsetning for at oppgangen kunne bli såvidt kraftig. Dermed var utlånsveksten også medvirkende til at nedgangen ble så kraftig.

Kommisjonens utgangspunkt for å vurdere den økonomiske politikken bidrag til bankkrisen må derfor bli følgende: Dersom politikken hadde lyktes i å redusere kredittveksten, ville konsum- og investeringsveksten blitt avdempet og bl.a. det etterfølgende konsolideringsbehovet i bedriftene og husholdningene mindre.

Det synes klart at myndighetene fra 1985 av var klar over de uheldige sidene ved den kraftige utlånsveksten i bankene. Og det kan ikke med rimelighet hevdes at manglende bruk av effektive virkemidler skyldes manglende kunnskap om at kredittveksten i 1985 var svært kraftig.

Dersom myndighetene hadde gitt avdemping av utlånsveksten høy prioritet fra utgangen av 1984, hadde de hatt flere virkemidler til rådighet. Systemet med renteerkklæringer ga mulighet for å heve de nominelle utlånsrentene og endringer av skattesystemet kunne ha redusert verdien av rentefradraget. Begge disse virkemidlene ville bidratt til å øke lånekostnadene - som på denne tiden var svært lave - og dermed redusert etterspørselen etter kreditt.

Hverken hos regjeringen eller i Stortinget var det imidlertid vilje til å ta i bruk slike virkemidler. Tvert imot var det i en periode med sterk utlånsvekst fortsatt et utbredt politisk ønske om reduserte renter. Regjeringens kontroll med utlånsrentene i denne perioden medførte at de ble liggende lavt i forhold til bankenes innlånskostnader.

Fremfor å gripe til virkemidler som kunne redusert etterspørselen etter lån valgte myndighetene virkemidler som rammet bankenes lønnsomhet og dermed - indirekte - skulle ha redusert deres ønske om å låne ut. Primærreservekravet - som nærmest fungerte som en skatt på bankenes forvaltningskapital - ble økt fra 5 % våren 1984 til 17 % ved inngangen til januar 1986. Hvis disse virkemidlene hadde vært effektive, ville veksten i bankenes utlån ha vært redusert. Tatt i betraktning den sterke utlånsveksten helt frem til 1987 kan vi imidlertid slå fast at effekten av primærreservekravet var alt for svak til å påvirke bankenes vekststrategi i vesentlig grad. Dermed ble utfallet en kombinasjon av fortsatt sterk utlånsvekst og svekket lønnsomhet for bankene.

Et tredje alternativ for å dempe bankenes utlånsvekst kunne ha vært å stramme inn deres muligheter til å finansiere utlånsveksten. Bankenes finansiering av utlånsveksten i 1985 (se under 3.3.4 ovenfor) illustrerer imidlertid pengepolitikken manglende uavhengighet i en situasjon med fast valutakurs og frie kapitalbevegelser. I et troverdig system med tilnærmet fast valutakurs blir myndighetene nærmest ute av stand til å kontrollere bankenes mulighet for å finansiere sin utlånsvekst. Hvis myndighetene før høsten 1985 hadde forsøkt å presse opp det norske rentenivået gjennom en stram likviditetspolitikk, ville dette trolig bare ha forsterket kapitalinngangen og dermed bankenes mulighet til å transformere utenlandslån til utlån i det norske utlånsmarkedet.

Valutauroen fra senhøsten 1985 og utover i 1986 endret situasjonen. Det synes i dag å være enighet om at myndighetene fra årsskiftet 1985-86 hadde anledning til å møte bortfallet av utenlandsfinansiering (av kronelån) med å stramme inn bankenes likviditet på en slik måte at en oppbremsing av utlånsveksten hadde tvunget seg frem allerede i 1986. Men også nå sto den politiske motstanden mot å ty til virkemidler som ville slå ut i økte renter i veien for en mer effektiv pengepolitikk. Gjennom hele 1986 ble Norges Bank nødt til å tilføre betydelige mengder likviditet for å holde renten på det nivå som regjeringen ønsket. Kommisjonen finner det kritikkverdig at myndighetene ikke utnyttet den stramme likviditetssituasjonen som oppsto allerede fra høsten 1985 til å bremse bankenes utlånsvekst.

Hovedansvaret for at denne muligheten ikke ble unyttet ligger hos regjeringen (Finansdepartementet), som styrte rentene på denne tiden. Etter Kommisjonens oppfatning må den betydelige likviditetstilførsel fra Norges Bank gjennom hele 1986 - både ved hjelp av markedsoperasjoner og likviditetslån - først og fremst sees som en konsekvens av regjeringens rentepolitikk. På dette punkt er det etter Kommisjonens oppfatning ikke rimelig å rette selvstendig kritikk mot Norges Banks utlån til bankene.

Det som derimot gir grunnlag for kritikk er at Norges Bank som rådgivende organ ikke tok sterkere avstand fra en politikk som var i strid med de generelle anbefalinger som Norges Bank hadde gitt om penge- og kredittpolitikken. Det er ikke dokumentert at Norges Bank skriftlig eller på møter gikk aktivt inn for å bremse likviditetstilførselen vinteren og våren 1986 for derigjennom å tvinge frem en renteoppgang.

I den etterfølgende debatt om bankkrisen har det ofte vært hevdet at myndighetene forverret krisen gjennom å føre en kontraktiv politikk på et tidspunkt da økonomien allerede hadde problemer. Det blir særlig vist til den kraftige økningen i realrenten etter skatt fra 1987 til 1992. Men Kommisjonen kan vanskelig se at økningen i realrenten i denne perioden er et uttrykk for regjeringens ønske om å føre en stram rentepolitikk. For det første var det nominelle rentenivået stort sett låst fast av valutakurshensyn. For det andre fremstår nedgangen i inflasjon som den viktigste årsak til at realrentenivået steg - men opprettholdelse av høy inflasjonen (for å hindre realrenteøkning) fremstår åpenbart ikke som noe gunstig alternativ til den utvikling som faktisk fant sted.

Etter dette står vi igjen med opprettholdelse av høye netto marginalsattesatser som det eneste mulige tiltak for å hindre realrenteøkning etter skatt. Heller ikke dette er imidlertid en mulighet som kan påregne bred støtte.

Til dette kommer at det største enkeltskrittet i retning av redusert marginalsatt (og dermed lavere skattefordel av rentefradraget) kom først med overgangen til et system for bruttobeskatning i 1992. Men tiltak som (psykologisk og økonomisk) fikk effekt først fra 1991-92 kan ikke gi noe viktig bidrag til å forklare de store tapene som førte til bankkrisen. Og selv om redusert marginalsatt på nettoinntekt gjennom hele nedgangsperioden har bidratt til å øke lånekostnadene, var det (bortsett fra i 1987) ingen nedgang i husholdningenes disponible realinntekt etter skatt og fradrag for nettorenteutgifter.

Etter dette er det Kommisjonens oppfatning at myndighetenes hovedbidrag til den økonomiske nedgangen og - dermed - til bankkrisen ligger i det som ble gjort - eller rettere: Ikke ble gjort - i den perioden midt på 1980-tallet da veksten var særlig kraftig. Og vi finner det klart at denne delen av den offentlige politikk på 1980-tallet har bidratt til å legge grunnlaget for den senere bankkrisen.

I en samlet bedømmelse av bankkrisens årsaker må dette bidraget imidlertid vurderes i forhold til bankenes egen adferd (se nærmere under 4 nedenfor). Svikt i økonomisk politikk kan ikke bety at bankene kan legge av seg sitt ansvar for alvorlige følger som bl.a. kreditteknosjon, nedprioritering av internkontrollen og svak kapitaldekning har fått for mange banker. Denne typen av svikt gjorde seg dessuten gjeldende på omtrent samme måte overfor alle banker (og bankaksjonærene var slett ikke de eneste som ble rammet av den nedgangen som fulgte etter at utlånsfestens høydepunkt var passert). Men dette førte ikke til at alle banker led omtrent samme skjebne som f.eks. de tre store forretningsbankene. Det førte heller ikke til at alle disse tre bankene var like dårlig stilt (se nærmere i del 4 nedenfor).

På denne bakgrunn synes det klart at følgene av den makroøkonomiske politikk ikke alene kan forklare hvorfor noen banker og deres aksjonærer ble særlig hardt rammet. Etter Kommisjonens syn må bankenes egen adferd bære en minst like stor del av skylden for sin skjebne som de myndigheter som hadde hovedansvaret for den økonomiske politikk.





KAPITTEL 4: BANKENES ADFERD SOM ÅRSÅK TIL BANKKRISEN

4.1 Innledning

Første halvdel av 1980-tallet representerte en overgang fra kredittrasjonering til kreditt ekspansjon. I denne perioden ble myndighetenes direkte regulering av utlånsvolum avvirket, de offentlige kravene for etablering av nye bankkontorer/- filialer betydelig lempet og bankene fikk supplere sin egenkapital med ansvarlig lånekapital. Sammen med den generelle optimisme som rådet på denne tiden, bidro disse nye rammebetingelsene til en vesentlig endret adferd hos spare- og forretningsbankene. Den nye atferden var preget av *økt konkurranse* med kamp om markedsandeler, kombinert med *sterk vekst*.

Tidligere var bankvirksomheten hovedsakelig konsentrert om å rasjonere ut kreditt til de mest kredittverdige låntakerne, og konkurransen bankene imellom fant for en stor del sted på innskuddsmarkedet. Etablering av nye filialer og avdelingskontorer var konsesjonsbelagt og reglene ble håndhevet strengt, slik at veksten på dette området var begrenset. Samtidig var låneopptak begunstiget gjennom systemet for skattefradrag, og det var en betydelig oppdemmet kredittterspørsel.

I denne perioden møtte forretnings- og sparebankene ny og hard konkurranse både fra finansieringsselskaper som NEVI og CUSTOS og fra små aggressive nisjebanker som Sunnmørsbanken, Oslobanken og Norion Bank. En hovedstrategi for svært mange banker ble å opprettholde eller øke sine markedsandeler. Veksten var spesielt stor på utlånsiden, ettersom utlånene nå kunne økes uten en tilsvarende økning på innskuddssiden (jfr. nærmere under 3.3.4 og 4.2 nedenfor).

Ettersom utlånsmarkedet ekspanderte kraftig, vokste bankene raskere enn noensinne. Svært mange banker var mer opptatt av *størrelse og vekst* enn på *resultat og soliditet*. Som typisk illustrasjon kan det vises til en uttalelse i Kreditkassens årsberetning for 1984:

«For å bedre sin slagkraft og øke inntektene vil Kreditkassen satse aggressivt og fordomsfritt i stadig flere deler av markedet» (s. 2).

Ettersom de fleste av de mellomstore og store bankene la stor vekt på å beholde sin markedsandel eller vokse, ble forskyvningene i markedsandel mellom bankene relativt små. De bankene som satset sterkest i bedriftsmarkedet og de som åpnet flest nye avdelinger/filialer vokste mest. Det var også i stor utstrekning disse bankene som senere led de største tapene.

Bankenes ønske og vilje om vekst var ikke et isolert fenomen innad i bankene. Flere grupper i samfunnet ga uttrykk for at bankene som et ledd i samfunnsoppbygningen måtte være villig til å ta risiko for å bidra til verdiskapning. Både næringsliv, fagorganisasjoner og politikere ga uttrykk for slike holdninger. Ett av de mer kjente eksempler stammer fra et foredrag som daværende industriminister Jan P. Syse holdt i Den norske bankforening 9. april 1984:

«Vi har registrert en noe lunken holdning fra bankenes side til å påta seg risikoengasjementer. La oss nå få en innsats her som kan vise at ennå er det mot og dristighet i bankpalassene. Vis dere nå, som nybrottsmenn og ikke som nølende ekspeditører for avholdenhet. Jeg ønsker bankvesenet inn i fortroppen for den offensive giv som nå skal prege næringspolitikken» (sitert etter Økonomisk Revy 84/5).

De advarende stemmer som også fantes, klarte i liten grad å trenge gjennom den massive optimismen som rådet grunnen i bankene selv, i det politiske liv og i media.

Den sterke konkurransen førte til en situasjon hvor bankenes adferd bar preg av at de «solgte lån». Bankenes fokusering på vekst medførte at utlån ble ansett som en ordinær handelsvare hvor det avgjørende var selve salget, og ikke forholdene etter dette.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan kombinasjonen av sterk etterspørsel etter kreditt og nye muligheter for å tilfredsstille denne etterspørselen ga seg utslag i bankenes ekspansjon - en ekspansjon som man i ettertid kan konstatere gikk sammen med svikt i kontroll- og styringssystemet i mange banker. Selv om myndighetene gjennom den økonomiske politikken på 1980-tallet medvirket til at oppgangen ble så sterk og nedgangen dermed så kraftig (se under 3 ovenfor), er det samtidig klart at bankenes vekststrategi og aggressive konkurranse om markedsandeler vil måtte bli stående som en avgjørende faktor bak den bankkrisen som fulgte i vekstens kjølvann.

Når annet ikke er angitt, bygger fremstillingen i dette kapittel, foruten tidligere utredninger om bankkrisen (SNF-rapport 92/29, NOU 1992:30), bl.a. på bankenes egen dokumentasjon, Wiker-utvalgets rapporter, bøker om DnC og Kreditkassens historie og på Kommisjonens samtaler med sentrale aktører (se vedlegg 5).

4.2 Bankenes vekst

4.2.1 Innledning

Bankenes ekspansjon trer tydelig frem av balanseutviklingen gjennom 1980-tallet. De tre største forretningsbankene økte sin forvaltningskapital med 150 % fra 1983 til 1987. De største sparebankene lå ikke langt etter: de ti største sparebankene økte sin forvaltningskapital med 121 % i den samme perioden. Men skillet mellom sparebanker og forretningsbanker blir mer markant når vi ser på de mindre bankene: Mens de øvrige forretningsbankene økte sin forvaltningskapitalen med hele 250 %, hadde de mange små sparebankene en tilsvarende vekst på bare 68 %.

Tabell 4.1: Vekst i forvaltningskapitalen fra 1983 til 1987.

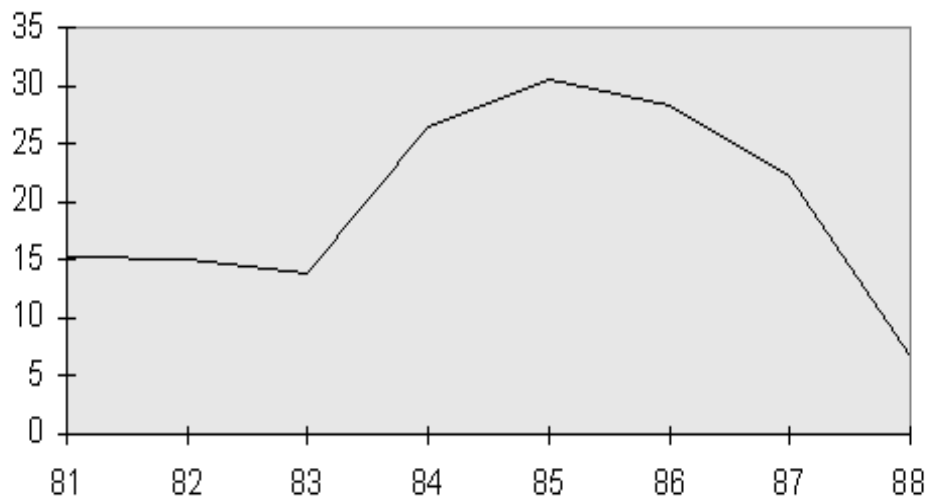
	<i>Tre store forretningsbanker</i>	<i>Øvrige forretningsbanker</i>	<i>Ti store sparebanker</i>	<i>Øvrige sparebanker</i>
Forvaltningskapital 1983, mrd. kr.	130,2	10,6	82,8	31,2
Prosentvis vekst 1983-87	149,6	249,4	121,0	67,8

Kilde: NOU 1992:30

I det følgende skal vi se nærmere på noen hovedelementer som trer frem når vi ser på hvordan denne veksten var sammensatt.

4.2.2 Utlånsvekst

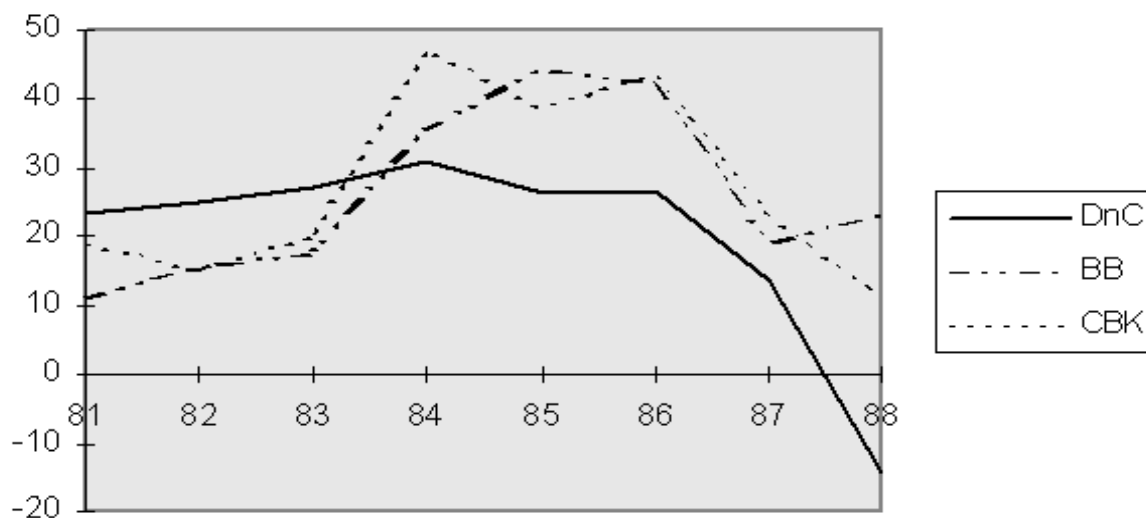
Den viktigste faktoren bak veksten i bankenes forvaltningskapital var den kraftige utlånsveksten. Som det fremgår av figur 4.1 lå den årlige utlånsveksten til publikum på 20-30 % fra 1984 til 1987. Utlånsveksten var høyest i 1985 (30,5 %).



Figur 4.1: Bankenes brutto utlån til kommuner, ikke-finansielle foretak og privatpersoner. Prosentvis årlig endring.

Kilde: Norges Bank

Figur 4.2 viser den årlige veksten i brutto utlån i de tre største bankene i denne perioden. Vi ser at DnC ledet an med en høy utlånsvekst før det såkalte frislippet i 1984. Faktisk hadde denne banken bare en moderat økning i utlånsveksten fra 1983 til 1984. Kreditkassen og Bergen Bank derimot hadde et markant sprang i utlånsveksten i 1984, og gjennom hele oppgangen hadde de en høyere utlånsvekst enn markedslederen DnC. Mens DnC alene sto for 42 % av de tre bankenes samlede utlån i 1983, var denne andel falt ned til 34 % i 1987. De tapte markedsandelene til DnC ble delt nesten likt mellom Kreditkassen og Bergen Bank.



Figur 4.2: Utlånsveksten til de tre største forretningsbankene i perioden 1983-88. Morbank.

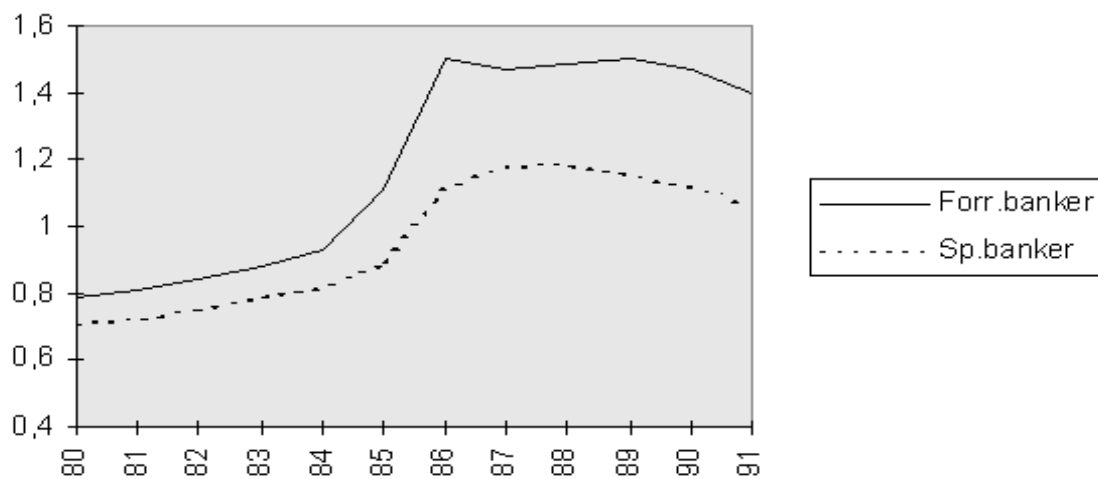
Kilde: Årsrapporter.

SNF-rapport 29/92 trekker frem DnC's rolle som den største og ledende banken i Norge på denne tiden. Banken var så høyt respektert i banknæringen at den kom til å tjene som modell for andre banker. Når DnC med en slik posisjon legger så stor vekt på utlånsvekst, er det naturlig for andre banker å følge etter. Dessuten var det et sterkt ønske i andre banker om å gjøre DnC rangen stridig som landets største bank. Tallene viser at de

andre to bankene ikke bare kopierte vekststrategien til DnC - de kom også til å kapre markedsandeler fra denne banken.

Einar Lie (Den norske Creditbank 1982-1990, (1998)) viser hvordan forskjellen mellom DnC og de to andre bankene frem til 1984 kan forklare DnC's dominerende rolle på valutalån. Ser man på de tre bankenes vekst i kronelån, finner man små forskjeller. Lie fremstiller DnC's satsing på valutalån som en bevisst strategi for å tilpasse seg utlånsreguleringene som bare gjaldt overfor kronelån.

Selv om innskudd fra publikum økte under vekstperioden, er det klart at en så sterk vekst i utlån ikke fullt ut kunne finansieres av ordinære innskudd. Som nærmere redegjort for i kapittel 3 var det særlig bankenes låneopptak i utlandet som muliggjorde den raske ekspansjonen. Som følge av vekststrategien ble bankene langt mer avhengig av penge- og kapitalmarkedene. Denne avhengigheten kan vi illustrere ved å se på forholdet mellom innskudd fra publikum og utlån.



Figur 4.3: Forholdet mellom utlån og innskudd ved utgangen av året.

Kilde: NOU 1992:30

Forholdet mellom utlån og innskudd i denne figuren viser hvor mange kroner bankene i gjennomsnitt låner ut pr. krone i innskudd. I forretningsbankene økte dette forholdstallet fra 0,88 i 1983 til 1,5 i 1986. Noe lavere utlånsvekst i sparebankenes ga seg utslag i mindre avhengighet av pengemarkedet. I disse bankene økte forholdstallet fra 0,79 til 1,11 over den samme perioden. I tillegg til at den kraftige utlånsveksten etterhvert kom til gi bankene et soliditetsproblem, bidro denne endringen i finansieringsstrukturen at bankenes likviditetssituasjon ble mer sårbar. I tillegg til de problemer dette skapte for bankene i siste fase under valutauroen i 1986 (se under 3.3.4 ovenfor), fikk flere av bankene akutte problemer på innlånsiden da den internasjonale troverdigheten til norske banker raknet under selve krisen.

Situasjonen i Kreditkassen høsten 1991 illustrerer den store sårbarheten som følger av en slik innlånsstruktur (se nærmere under 9.2 nedenfor). I et brev av 29. oktober 1991 til Norges Bank gjør Kreditkassen nærmere rede for situasjonen: I løpet av de to siste månedene av 1991 forfalt i overkant av 21 mrd. kr. av bankens utenlandsopplåning. Samtidig fremsto det

«For Kreditkassens vedkommende [som] fullstendig umulig på det nåværende tidspunkt å ta opp kortsiktige valutalån fra utenlandske banker ... Vi har grunn til å tro at det samme også gjelder for de øvrige norske valutabanker.»

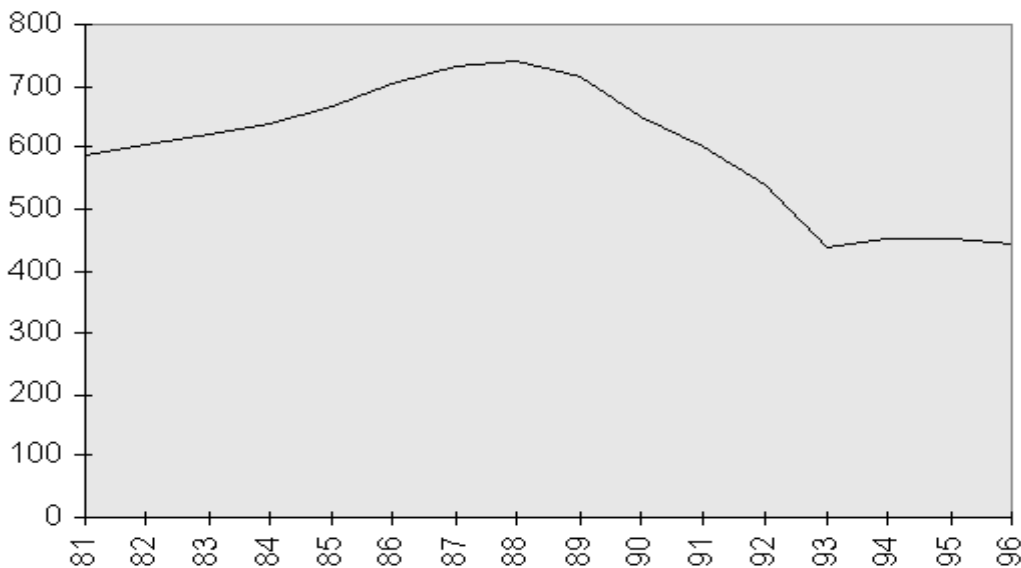
Den sårbarhet på dette punkt som bankene selv hadde bragt seg opp i, bidro vesentlig til å gjøre bankkrisen høsten 1991 så akutt.

4.2.3 Nye bankfilialer og -avdelinger - ute og hjemme

Frem til midten av 1980-årene var etableringen av nye bankfilialer og -avdelinger gjenstand for streng offentlig kontroll. Saksbehandlingen var omstendelig og tidkrevende, og banken måtte påvise et behov for nyetableringen. I sin skjønnsutøvelse var myndighetene henvist til å veie mellom et ønske om konkurranse og et ønske om å beskytte stedlig virksomhet.

Tidlig på 1980-tallet kom konsesjonsordningen under betydelig press. Fra 1984 ga myndighetene derfor et generelt forhåndssamtykke for etableringer av filialer i det fylket hvor banken hadde sitt hovedkontor. Ved etableringer utenfor hjemstedsfylket førte myndighetene en liberal politikk, dog slik at det skulle være begrensninger på de tre store forretningsbankenes rett til å etablere nye kontorer. Storbankene fikk imidlertid etablere seg i alle byer og større steder som måtte anses like med byer.

Som en ledd i sin vekstfilosofi utvidet bankene også sitt geografiske virkeområde, og liberaliseringen førte til vekst i antall nye ekspedisjonskontorer for forretningsbankene.



Figur 4.4: Antall ekspedisjonskontorer. Forretningsbanker.

Kilde: NOU 1992:30 og Norges Bank

Figuren viser at det var jevn vekst fra 1981 til 1988, og at antall filialer ble bygget kraftig ned i perioden 1989-93. Den raske nedbyggingen kan til dels forklares med fusjonene på denne tiden. Veksten i antall sparebankkontorer var mindre.

Veksten i antall bankfilialer innebar at det kom nye aktører inn på mange lokale bankmarkeder. En nyetablert bank i et lokalt marked trenger tid for å opparbeide en innskuddsbasis og for å etablere kundeforhold mer generelt. Mange nyetablerte filialer la derfor vekt på å etablere seg gjennom utlån.

Rask vekst ved utlån innebærer imidlertid at banken påtar seg engasjementer med høy risiko, ikke sjelden engasjementer som de etablerte, lokale bankene hadde sagt nei til. Dertil ble de nyetablerte filialene ofte bemannet med en ung og uerfaren, men ekspansiv stab av ledelse og medarbeidere. Dette ble gjerne kombinert med høye krav til lønnsomhet p.g.a. etableringskostnadene. To av de mer omtalte eksemplene på slike mislykkede filialetableringer er DnC's kontor i Kristiansund og Bergen Banks etablering i Tønsberg. Begge steder førte etableringen i løpet av kort tid til svært store tap.

På begynnelsen av 1980-tallet utformet de større forretningsbankene strategien for sin internasjonale satsning.

Kreditkassen drev opprinnelig hovedtyngden av sin internasjonale satsning i samarbeid med den svenske PK-banken. Etter at samarbeidet ble oppløst i 1986 satt Kreditkassen med datterbanker/avdelingsbanker i London, New York, Singapore, Seattle, Luxembourg og Sverige. Men allerede i 1987-1988 dempet Kreditkassen de lokale engasjementene til fordel for en omlegging til morbankens spesielle markedsnisje. På slutten av 1980-tallet ble også utenlandsnettlet begrenset ved salg av datterbanken i Sverige, samt organisatoriske endringer ellers. Totalt sett kom Kreditkassen relativt heldig ut fra sin satsning internasjonalt.

DnC's utenlandssatsing var langt mer ambisiøs og innebar i større grad deltakelse i markedssegmenter der den møtte sterk konkurranse fra allerede veletablert banker eller endog deltagelse i segmenter av sterkt spekulativ karakter. Som vi skal se under 4.6.4 nedenfor, ble også tapene langt større.

4.2.4 Næringsfordeling av utlån

Hvem var det så som etterspurte disse lånene? Sentralt i fremstillingen av bankenes atferd på 1980-tallet har vært deres satsning på mindre og mer risikofylte næringer som straffet bankene da konjunktorene snudde. Ser vi nærmere på utlånstallene finner vi imidlertid relativt mange næringer med høy utlånsvekst. Med unntak av jord- og skogbruk, som hadde en utlånsvekst langt under gjennomsnittet, var de fleste næringer i denne perioden kjennetegnet ved høy vekst i låneopptak.

Fiske og fangst, som inkluderer fiskeoppdrett, er et godt eksempel på bankenes økte eksponering innenfor små og risikofylte bransjer. Denne bransjen står for den klart sterkeste veksten i låneopptak. I årene 1984-87 lå både forretnings- og sparebankenes årlige utlånsvekst rettet mot denne næringen på omkring 50 %. Men siden det totale lånevolum til fiske og fangst var lavt, bidrar ikke næringen så mye til å forklare den samlede utlånsveksten i bankene.

Utlån til lønnstakere er en langt viktigere balansepost for bankene. I 1988 utgjorde utlån til denne gruppen ca. 53 % av forretningsbankenes samlede utlån til ikke-finansielle foretak og husholdninger. Den tilsvarende andel i sparebankene var ca. 67 %. I tillegg til å være den største lånegruppen, hadde lønnstakerne en relativt høy vekst i låneopptak gjennom hele låneboomen. Kombinasjonen av stort utlånsvolum og høy vekst er årsaken til at forretnings- og sparebankenes utlån til lønnstakere i perioden 1984-1987 forklarer h.h.v. 44 % og 67 % av den totale utlånsveksten i disse bankene.

Et interessant trekk ved lønnstakerlånene er at disse økte relativt mye allerede i 1983 - altså året før tilleggsreservekravene ble opphevet (se under 3.3.3 ovenfor). Veksten i forretningsbankenes utlån til lønnstakere var i 1983 på 20 %, hvilket ikke avviker vesentlig fra utlånsveksten i det første året uten tilleggsreservekrav. Utlånsveksten til lønnstakere hadde en markant topp i 1985 med vekstrater på h.h.v. 36 % og 42 % for forretnings- og sparebanker.

Statistikken viser også at sektorer som eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting hadde en kraftig økning i låneopptak. Også i disse næringene var utlånsveksten høy allerede i 1983. Utlånsveksten innen disse næringene var høy også i den siste fasen av låneboomen. I 1988 var f.eks. utlånsveksten rettet mot eiendomsdrift på omkring 40 % i både forretnings- og sparebankene.

Siden den kraftige utlånsveksten fordelte seg på mange næringer, har heller ikke fordelingen av bankenes utlån på de ulike næringene endret seg vesentlig gjennom låneboomen. Tabell 4.2 viser utlånsstrukturen til bankene før og etter oppgangen. Sparebankene opprettholdt sin «sparebankstruktur» med relativt stor andel av sine utlån hos lønnstakere. De største endringene i forretningsbankenes utlånsstruktur finner vi i andelen av lån til industri og varehandel. Begge næringene hadde en noe lavere andel av samlet utlån etter låneboomen. Næringer som fiske og fangst, eiendomsdrift og ulike typer tjenesteyting, som alle hadde høy utlånsvekst, medførte ingen vesentlige endring i bankenes utlånsprofil samlet sett.

Tabell 4.2: Prosentvis fordeling av utlån på sektorer og næringer i 1983 og 1988.

	<i>Forretningsbanker</i>		<i>Sparebanker</i>	
	<i>1983</i>	<i>1988</i>	<i>1983</i>	<i>1988</i>

Jord- og skogbruk	1,8	1,3	9,1	6,2
Fiske og fangst	0,9	1,2	0,9	1,1
Industri	11,7	9,7	4,2	3,8
Bygg- og anlegg	3,7	3,7	3,3	2,9
Varehandel	15,3	12,2	6,9	7,0
Hotell- og restaurant	1,3	1,1	1,3	1,2
Transport	3,0	2,8	2,3	2,1
Eiendomsdrift	3,6	4,6	2,6	2,8
Forr.messig tjenesteyting	2,4	2,8	1,1	1,3
Tjenesteyting	3,6	3,0	3,4	2,9
Lønnstakere	51,1	52,9	64,4	67,5

Kilde: NOS Kredittmarkedsstatistikk

Siden utlån i utenlandsk valuta ikke ble fordelt på næringer i den offisielle kredittmarkedsstatistikken til Statistisk Sentralbyrå, vil både sammenligninger mellom næringer og mellom de to bankgruppene kunne bli misvisende.

Den mest synlige endringen i sparebankprofilen er reduksjonen i landbrukslånenes betydning og økningen i andelen utlån til lønnstakere. For alle de andre næringene er det kun marginale endringer i utlånsandeler.

Det blir ofte hevdet at sparebankenes strategi midt på 1980-tallet gikk ut på å bli næringslivsbank mer på linje med forretningsbankene. I den grad en slik strategi var gjeldende, har den imidlertid ikke påvirket utlånsstrukturen i sparebankene sett under ett slik den kommer til uttrykk i tabell 4.2. Tvert i mot kan man på bakgrunn av den økte andelen lønnstakerlån, hevde at sparebankene forsterket sin posisjon som tradisjonelle «sparebanker» under oppgangen.

Selv om enkelte næringer (f.eks fiske og fangst) peker seg ut med svært høy utlånsvekst, gir tallene samlet sett inntrykk av stabilitet i utlånsprofilen til bankene. Dette trekker i retning av at den store tapsbølgen som kom etter 1987, og som er nærmere beskrevet nedenfor, ikke som hovedfaktor kan forklares med at utlånsveksten medførte en dreining av utlånsmassen over mot næringer som i utgangspunktet var mer risikofylte. Tapene må snarere forklares med at kvaliteten på utlånsporteføljen *innenfor* den enkelte næring ble forringet.

Ser vi på hvordan utlånsveksten i Kreditkassen og Bergen Bank fordeler seg på ulike næringer finner vi derimot en del variasjoner, se tabell 4.3. DnC's årsberetninger gir ikke opplysninger om næringsfordelingen av utlån i denne perioden.

Tabell 4.3: Prosentvis vekst i utlån fra 1984 til 1987

	<i>Bergen Bank</i>	<i>Kreditkassen</i>
Primærnæringene	191,3	753,9
Industri	136,2	66,1
Bygg- og anlegg	101,5	147,1
Varehandel, hotell- og restaurant	125,6	104,4
Transport	301,6	I.T.
Finansiering og eiendomsdrift	206,7	216,6
Tjenesteyting	171,9	111,5
Lønnstakere	160,9	116,2

Kilde: Årsberetninger

Kreditkassens satsing på fiskeoppdrett forklarer bankens kraftige utlånsvekst i primærnæringene. Kreditkassen har også en relativt høy utlånsvekst i bygg- og anlegg, mens Bergen Bank på sin side har en klart sterkere vekst i industri og tjenesteyting samt hos lønnstakere. Når det gjelder utlån til varehandel, finansiering og eiendomsdrift er det små forskjeller mellom de to bankene.

4.2.5 Endret risikoprofil

Utlånsveksten midt på 1980-tallet var av en slik størrelsesorden at den vanskelig kan være forenlig med hensynet til tilfredsstillende kvalitet på låneporteføljen. Det er flere grunner til at veksten vil falle sammen med en reduksjon i porteføljekvaliteten.

Før det første vil det over en såvidt kort periode som 1984-87 være et begrenset antall gode investeringsprosjekter som bankene i det hele tatt kan hjelpe til å finansiere. Man kan rangere investeringsprosjektene fra de mest lønnsomme til de mest ulønnsomme. Innenfor et gitt utlånsvolum vil bankene først foretrekke å finansiere prosjekter som kommer lengst opp i en slik rangering siden disse vil representere sikrere lån. Men jo høyere utlånsveksten er, jo større vil den andelen av lavere rangerte prosjekter være som oppnår finansiering. Selv uten en kraftig nedgangskonjunktur vil utlånsveksten derfor måtte forventes å skape større problemer med mislighold av engasjementer enn det bankene tidligere var vant til. I tillegg kommer at bankens evne til å sile ut prosjekter som strengt tatt er for dårlige, trolig svekkes når veksten kommer opp på et så høyt nivå.

Gitt en slik sammenheng mellom vekst og tapsrisiko, kunne bankene til en viss grad påvirke sin tapsrisiko gjennom sine krav til vekst. De bankene som vokste mest på utlånsiden, var de som pådro seg den høyestere risikoen for tap. Det var også disse bankene som tapte mest, f.eks. Sunnmørsbanken, Tromsø Sparebank, Sparebanken ABC og de store forretningsbankene.

Et påfallende trekk fra vekstperioden var ignoreringen av behovet for risikovurdering i mange banker. Med den høye veksten ville det være naturlig å vente at bankene i sine årsberetninger eller strateginotater tok opp den økte risikokseponeringen. Men bemerkninger om slike forhold er det ikke lett å finne. Den endrede risikoprofilen burde også ha ført til differensierte lånebetingelser avhengig av risikoens størrelse. Rentebetingelsene synes imidlertid i all hovedsak å ha vært relativt like.

I den samme perioden ble bankene også mere villige til å gå inn i nye satsningsområder. Mange banker deltok aggressivt ved nyetableringer i antatte vekstbransjer der prosjektene ofte var drevet frem av unge og uerfarne gründere med lav egenkapital. I realiteten påtok bankene seg rollen som leverandør av både egen- og fremmedkapital. Dette betød at de påtok seg nær sagt all økonomisk risiko for virksomheter som de ikke selv styrte. I tillegg manglet denne type lån ofte tilstrekkelig sikkerhet gjennom pant.

Tendensen til å undervurdere den risiko som de utsatte seg for, synes å ha vært felles for mange banker. Det var få advarende røster, og disse ble uansett overhørt. Totalt sett må det sies at bankene på denne måten var en betydelig fødselshjelper for jappeperioden på midten av 1980-tallet. Både av hensyn til seg selv og av hensyn til resten av samfunnet er dette en rolle som bankene ikke bør spille.

4.3 Styring og ledelse i bankene

4.3.1 Endret bankkultur

Tradisjonelt var bankkulturen i Norge preget av formell saksbehandling, krav til god dokumentasjon, hierarkisk styring og utpreget risikoaversjon. Kredittvurderingene var grundige, holdningene konservative og sikkerhetene gode. Denne bankkulturen var tilpasset en situasjon med kredittrasjonering og økonomisk stabilitet.

På 1980-tallet gjennomgikk bankkulturen en kraftig omstilling. Salg, markedsføring og kundeservice fikk prioritet på bekostning av verdier som f.eks. grundig saksbehandling med høye krav til dokumentasjon. For å bevare eller helst øke sin markedsandel, måtte bankene kjempe om bankkundene. Lån var ikke lenger noe man aller nådigst tilbød, det

var noe man solgte.

Den nye konkurransesituasjonen var m.a.o. den ytre faktor til å forklare den markante kulturendringen i banknæringen. Men også forhold innad i bankene kan bidra til å forklare hvorfor kulturen endret seg. Veksten medførte et behov for flere ansatte, og mange nyutdannede og uerfarne økonomer ble rekruttert til sentrale kreditt- og markedsposisjoner. Flere av bankenes ledere og mellomledere ble rekruttert fra annet og mer konkurranseutsatt næringsliv. Mange banker brukte også konsulentselskaper (ofte de samme) for å fremme en mer konkurranseorientert kultur og organisering i bankene.

De ulike faktorene bidro til endringen i mange banker. Endringene var tilsiktet og ønsket, og ble initiert av bankenes toppledelse. Men kulturendringen var ikke et særsyn for bankene. I denne perioden gikk store deler av næringslivet gjennom tilsvarende holdningsendringer.

4.3.2 Desentraliserte kredittbeslutninger

Samtidig som mange banker gikk over til en salgorientert kultur og ekspanderte sitt filialnett, desentraliserte de store bankene sine organisasjoner. Avdelingskontorer og filialer ble egne resultatenheter med delegert myndighet til å foreta kredittbeslutninger. Formålet var å skape nærhet til kundene og å møte lokal konkurranse.

Resultatet av desentraliseringen var at utlånsfullmaktene på alle nivåer i bankene økte. I mange banker ble tradisjonelle oppgaver som innlån, utlån og betalingsformidling overlatt til underordnede, mens den overordnede ledelse konsentrerte seg om strategi, visjoner, internasjonal satsning, operasjoner i finansmarkedet m.m. I mange banker ble den sentrale ledelsen sittende fjernt fra den operative driften. Dette hadde klart negativ betydning for kontrollen med banken, og medførte at de desentraliserte enhetene i liten grad fikk tilbakemeldinger og instruksjoner angående den operative bankvirksomheten.

For mange bankers vedkommende behøvde hovedkontoret bare å ta stilling til svært høye utlån, bedriftslån til storkunder og lån til bedrifter i spesielt konjunkturutsatte bransjer. På den annen side hadde bankene utviklet mangelfulle mekanismer for å kvalitetssikre utlån som var gitt på grunnlag av delegert myndighet. I perioden 1985-1988 sto mange banker uten tilfredsstillende kredittåndbøker samt systemer for gjennomgående portføljevurderinger for å sikre balansert risiko. Totalt sett ble risikoelementene i stor grad neglisjert, samtidig som kortsiktig inntjening ble vektlagt fremfor langsiktig.

4.3.3 Sviktende styring og kontroll

Bankvirksomhet krever omfattende rutiner for styring og kontroll. Dette er særlig viktig i perioder med sterk vekst. Det er bankene selv som må utvikle tilfredsstillende rutiner for å sikre seg mot risiko og tap.

Det er ingen tvil om at det i mange banker i perioden fra 1984 var klar styringssvikt. I den første delen av perioden hadde man høy utlånsvekst med korresponderende sterk økning i risikoen. Utviklingen av styrings- og kontrollsystemer lå på etterskudd i forhold til ekspansjonen. På samme tid pågikk utstrakt delegering og desentralisering. Også dette skulle kreve utvikling av nye og forbedrede styringssystemer. Men arbeidet med styringssystemer ble likevel nedprioritert til fordel for markedsføring og strategier for ekspansjon.

I ekspansjonsfasen ble bankenes kredittkompetanse svekket fordi bankene ikke hadde adgang på tilstrekkelig arbeidskraft med bankfaglig kompetanse. I stedet ansatte bankene folk med liten bankfaglig opplæring og kompetanse. Bankenes organisasjoner ble m.a.o. faglig svekket uten at bankene kompenserte for dette i form av større vekt på intern styring og kontroll. Å drive solid bankhåndverk på lavere nivåer i bankene ble dessuten vanskelig ettersom mange banker påla vekstmål som bare lot seg fylle ved hjelp av mer risikofylte utlån.

Det var heller ikke bare utlånsveksten som krevde utbygging av kontrollsystemene. På 1980-tallet oppsto en rekke nye og komplekse bankprodukter og finansinstrumenter som i seg selv krevde bedre utviklede kontrollsystemer. På samme tid vokste mange bankers virksomhet i utlandet, noe som i seg selv stilte nye krav til styrings- og kontrollsystemer. Likevel var kontrollen med utenlandssatsingen i bl.a. DnC utilstrekkelig. Dessuten skapte økonomiske problemer for bankenes kunder fra 1986-87 ytterligere behov for kontroll og styring. Men heller ikke dette faktum synes å ha vært

utslagsgivende for viljen til å prioritere styring, kontroll og konsolidering i en del banker.

Bankene gikk m.a.o. inn i en kraftig ekspansjonsfase med mekanismer for kontroll og styring som hverken ble utviklet i takt med veksten eller med de problemene som etter hvert dukket opp. Det mest kritikkverdige er at dette skyldtes en bevisst holdning om at kontroll ikke var så viktig. Eksempelvis tar Kreditkassens eksterne revisor i et brev til banken av 28. januar 1987 opp «kritiske svakheter ved den interne kontroll». Men denne typen kritikk fikk lite gjennomslag. Tvert imot ble vekststrategien i flere banker drevet videre frem mot 1990. Så sent som i november 1989 handler et strateginotat i Kreditkassen hvordan man skulle realisere visjonen om å bli et ledende finanskonsern i Norden.

4.3.4 Bankenes ledelse og styre

Bankenes styre og ledelse har ansvaret for ekspansjon og økt risiko og for mangelfull styring og kontroll i bankene. Det er også bankene selv som må bære hovedansvaret for den nye og uheldige bankkulturen som spredde seg raskt på 1980-tallet. I den grad bankenes tap fra 1986-1993 kan føres tilbake til slike trekk, er det m.a.o. bankene selv som må bære ansvaret.

Den gradvise dereguleringen av bankvirksomhet tidlig på 1980-tallet innebar en ny frihet for bankene. Bankene ble selv ansvarlig for hvilken risikograd de ville utsette seg for. Svært mange banker utnyttet friheten, men overså ansvaret. I mange banker var toppledelsen svært opptatt av strategier, visjoner og ambisjoner. Operativ bankdrift kom i annen rekke. Bankene gjorde et sprang fra konservative kredittfordelere til mer eller mindre aggressive markedsførere uten at styrings- og kontrollsystemene ble utviklet på en måte som sto i forhold til denne utviklingen. Denne filosofien har bankenes toppledelse ansvaret for.

Et interessant fenomen som bankkrisen avdekket, var tendensen til flokkmentalitet i de største bankene. Samtlige store banker valgte omtrent samme strategi: Kraftig vekst for å bevare eller øke sin markedsandel. Markedsandeler og vekst ble langt viktigere enn resultat og soliditet.

Bankene kan ikke la seg høre med at de manglet kunnskap for å forutse konsekvensene av sterk ekspansjon. I økonomikretser var det velkjent at det er en sammenheng mellom skjerpet konkurranse og bankkriser. En OECD-rapport fra 1980 («Cost and margins in Banking») fremhever f.eks. at økt konkurranse ofte medfører økt risikoeksponering med påfølgende tapsrisiko. Det fremgår videre at i en skjerpet konkurransesituasjon kompenseres ikke bankene for økt risiko med økte tapsavsetninger fordi dette ville ha krevd større fortjenestemarginer. I konkurransesituasjoner opplever man derimot at marginene blir mindre. - I 1983 ble denne rapporten eksplisitt trukket frem i et brev fra Banktilsynet, jfr. nærmere under 5.4.3 nedenfor.

Bankene må også formodes å ha kjennskap til problemene som oppsto i USA og England i kjølvannet av dereguleringer på 1970- og 80-tallet.

Ikke bare bankledelsen, men også bankenes styre må bære en vesentlig del av ansvaret for årsakene til den senere bankkrisen. Ifølge forretningsbankloven § 9a skal styret i en forretningsbank

«... forestå forvaltningen av bankens anliggender, og treffer herunder avgjørelser i de enkelte kredittsaker. Det skal sørge for en tilfredsstillende organisasjon av bankens virksomhet.»

Det kan reises spørsmål om bankstyrene i flere av bankene levde opp til sine lovfestede oppgaver. En meget sentral oppgave for styret er overordnet kontroll. Men det er lite som tyder på at styrene i mange banker representerte noen bremse mot den meget sterke veksten med påfølgende risiko. I flere banker er det også meget som tyder på at styret selv langt ut i bankkrisen hadde svak kriseforståelse. Styrene gjenspeilte ofte toppledelsens fokus på strategi og visjoner, mens den operative driften av banken kom i annen rekke.

Til styrenes forsvar kan det hevdes at de langt på vei er avhengig av hva toppledelsen legger frem for dem. Men dette fjerner ikke styrets plikt til selv å påse at banken er organisert på en tilfredsstillende måte. Styret har også plikt til å organisere sitt eget og toppledelsens arbeide på en måte som ivaretar de kontrollfunksjoner som styret er pålagt.

4.4 Brudd på regelverk og andre misligheter

Bankenes adferd på 1980-tallet var til dels preget av lemfeldig omgang med det regelverket bankene var underlagt. De mest gjennomgående brudd på regelverket fant sted gjennom de avlastningsforretninger som en rekke banker iverksatte i 1986 og 1987.

I 1986 ble Norges Bank klar over store avvik i kredittmarkedsstatistikken. For det første var det et betydelig avvik i internbankinnskuddene (innskudd mellom banker) ettersom innskuddene fra fordringssiden var mye større enn gjeldssiden. Det var også betydelig avvik mellom hva bankene oppga som utlån til finansieringsselskaper og hva de samme selskapene oppga som innlån fra bankene. I all enkelhet hadde bankene oppgitt mindre til utlån enn de reelt sett hadde. Formålet var å omgå det kravet om tilleggsreserver som myndighetene hadde satt nettopp for å dempe kredittveksten.

Norges Bank og Kredittilsynet iverksatte undersøkelser av både internbankinnskudd og innskudd hos finansieringsselskapene. Om internbankinnskuddene fant man at bankene hver måned hadde unndratt milliardbeløp fra det samlede beregningsgrunnlaget. Sytten banker og fire finansieringsselskaper fikk krav om etterberegningssrenter på til sammen 143 mill. kr.

Det viste seg også at en rekke banker hadde ført utlån til publikum som utlån til finansieringsselskaper, som ikke skulle inngå i beregningsgrunnlaget for kravet om tilleggsreserver. For slike forhold ble tyve banker krevet for til sammen 22 mill. kr. i etterberegningssrenter.

Også i en rekke enkeltbanker finner man brudd og misligheter i forhold til diverse regelverk. Således vedtok Oslo Børs 19. november 1991 å ilegge Kreditkassen oppimot det høyeste overtredelsesgebyr som børsloven hjemler for brudd på opplysningsplikten etter børsloven § 4-7. Bruddet besto i at Kreditkassens ledelse hadde ignorert internrevisjonens påpekninger om at bankens tapstall for første kvartal 1991 burde vært vesentlig høyere. Børsen konkluderte slik:

«Det ligger nær å tro at bankens administrative ledelse bevisst har søkt å forlede sine aksjonærer og aksjemarkedet».

Etter at børsens vedtak var blitt påklaget, vedtok Børsklagenemnda 24. januar 1992 å opprettholde vedtaket. I Børsklagenemndas vedtak heter det:

«Nemnden finner det forhold som ble utvist av Kreditkassens ledelse ved tapsfastsettelsen klanderverdig. Mye taler for at tapet bevisst har vært satt lavere enn det var grunnlag for, iallfall foreligger det en betydelig grad av uaktsomhet ved det skjønn som lå til grunn for tapsfastsettelsen. Det er nærliggende å tro at tapsfastsettelsen ble influert av at banken hadde behov for preferansekapital fra Forretningsbankenes sikringsfond. Et tap på mer enn 35 mill. kroner i tillegg til tapet på 610 mill kroner ville ha utelukket tilførsel av slik kapital, i det vilkåret om minimum 4 pst. egenkapital da ikke ville være oppfylt.»

Som eksempler på lovstridige forhold i banker nøyer vi oss ellers med å nevne saken om underrapportering av tap i Moss-Hobøl Sparebank, Khamis-saken (Kreditkassen) og Hecker-saken (DnC).

4.5 Bankenes utlånstap

4.5.1 Tapenes størrelse

En banks tap på utlån avhenger av bankens samlede utlånsvolum og sjansen for at engasjementene etterhvert utvikler seg til tapsengasjementer. Når bankene øker sine utlån slik de gjorde på 1980-tallet, vil derfor bankenes tap på utlån måtte øke kraftig selv om kundene ikke skulle komme til å misligholde sine lån oftere enn før. Men den norske bankkrisen var også kjennetegnet ved at utlånstapene økte kraftig fra 1987 og frem til 1993 også når tapene sees i forhold til bankenes samlede utlån.

Tabell 4.4: Kostnadsførte tap på utlån. Mill. kr og i % av utlån.

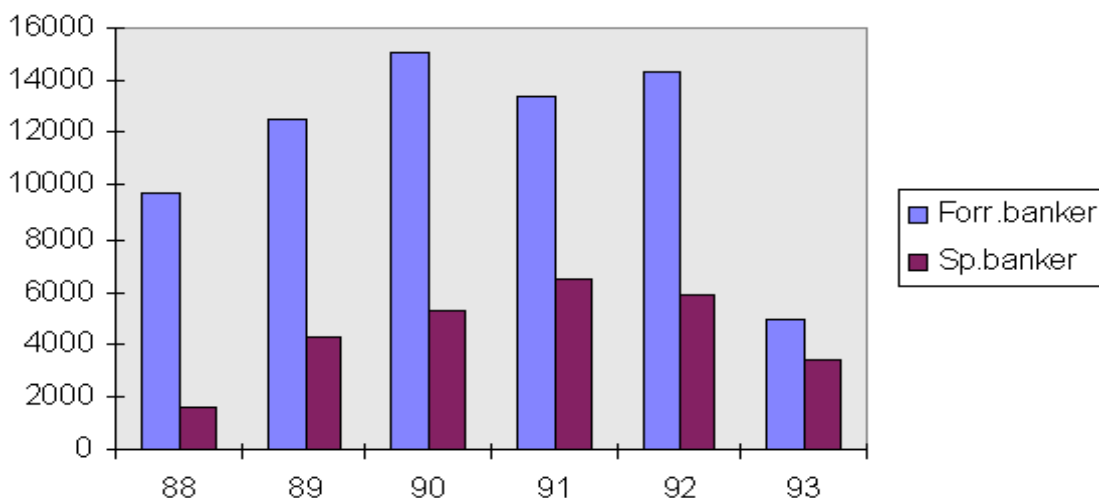
	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
--	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Forr.banker	3055 1,3%	5237 2,1%	6090 2,2%	7905 2,6%	16984 5,9%	8603 2,8%	5152 1,8%	500 0,2%	-1290 -0,4%	-856 -0,3%
Sp.banker	1428 0,8%	3329 1,8%	4754 2,5%	4498 2,3%	4643 2,1%	4113 2,5%	2742 1,3%	897 0,4%	437 0,2%	250 0,1%

Kilde: Penger og Kreditt

Fra å ha ligger på under 1 % av utlån frem til 1987, økte tapene i forretningsbankene raskt og kom opp i ca. 6 % av utlånsvolum i 1991. Med unntak av det store tapsåret i 1991, ser vi også at sparebankenes tap ikke ligger langt under forretningsbankenes.

Denne kraftige økningen i tapsprosentene gjenspeiler at perioden med utlånsvekst ble etterfulgt av en periode med økt mislighold av engasjementer. Nullstilte lån er lån som ikke betjenes av låntaker og som bankene derfor ikke lenger inntektsfører renter på, men som ennå ikke er helt eller delvis avskrevet som tapt. Utviklingen i antall nullstilte lån i en periode med lav utlånsvekst vil gi informasjon om kvaliteten på utlånsporteføljen. I figur 4.5 vises denne utviklingen gjennom de store tapsårene.



Figur 4.5: Antall nullstilte lån.

Kilde: Penger og Kreditt 1994/1.

Fra 1988 til 1990 økte antall nullstilte lån i forretningsbankene med omlag 50 %. I sparebankene var økningen på hele 160 % over de to årene.

I tabell 4.4 ovenfor er tapene vurdert i forhold til samlet utlån ved utgangen av det enkelte år. Siden utlånsveksten etter 1987 var lav og de økende tapene i bankene fra 1987 trolig gjorde bankene mer tilbakeholdne med å gi lån til risikofylte prosjekter, virker det rimelig å anta at de store utlånstapene som ble regnskapsført i perioden 1990-93 kan henføres til låneengasjementer som ble etablert før 1990. Gjennom å se de samlede tapene i perioden 1990-93 i forhold til bankenes utlån ved inngangen til 1990 får vi derfor en indikasjon på hvor stor andel av de innvilgede lånene pr. 1. januar 1990 som senere ble vurdert som tapt. Se tabell 4.5 nedenfor.

Tapstallene i tabell 4.4 og 4.5 er bankenes regnskapsførte tap og inkluderer således både konstaterede tap og tapsavsetninger. Siden deler av tapene senere ble tilbakeført, viser ikke tapene i 1990-93 de endelige tap på engasjementer bankene hadde før 1990. - Under 6 nedenfor gjennomgår vi tapsforskriften og praktiseringen av denne mer inngående.

Tabell 4.5: Bankenes tap på utlån i 1990-93.

	<i>Tap på utlån 1990-93, Mrd. kr.</i>	<i>Tap i % av utlån pr. 1.1.90</i>
Forretningsbankene	38,6	13,4
CBK*	12,6	13,4
DnB	17,9	11,8
Sparebankene	16,0	8,6
Totalt	54,6	12,6

Kilde: Norges Bank, SSB og bankenes årsberetninger.

* Siden både Sunnmørsbanken og Sørlandsbanken ble innfusjonert i CBK i 1990 blir utlån vurdert i forhold til utlån pr. 31.12.90.

4.5.2 Næringsfordeling av utlånstap

Tapsutviklingen innenfor de ulike næringene fremkommer i tabellene 4.6 og 4.7. Vi ser at det er til dels store variasjoner i tapsnivået når tapene vurderes i forhold til utlånsvolumet i den enkelte næring.

Tabell 4.6: Fordeling av forretningsbankenes tap på utlån i % utlån til den enkelte sektor.

	87	88	89	90	91	92	93
Personmarked	0,4	0,9	1,2	1,1	1,0	1,4	1,0
Primærnæringer	4,1	6,3	10,7	11,4	9,0	5,9	11,0
Bergverk og utekonk. Industri	6,6	4,7	1,6	5,0	6,0	5,0	1,9
Skjermet og hjemmekonk. industri	2,9	4,0	2,6	4,6	8,0	2,5	3,6
Bygg og anlegg, kraft- og vannforsyning	1,5	1,9	2,8	3,8	6,0	3,7	1,2
Varehandel	2,9	4,9	6,2	6,4	8,0	3,7	2,4
Hotell og restaurant					18,0	8,1	2,8
Utenriks sjøfart	2,8	0,9	0,0	0,2	2,0	1,8	1,1
Transport, post og tele					4,0	3,0	1,2
Tjenesteyting og eiendomsdrift	1,5	3,1	3,6	4,6	14,0	6,3	1,8

Kilde: NOU 1992:30 og Norges Bank, Penger og Kreditt

Tabell 4.7: Fordeling av sparebankenes tap på utlån i % av utlån til den enkelte sektor.

	87	88	89	90	91	92	93
Personmarked	0,2	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0	0,9
Primærnæringer	1,6	2,6	6,2	4,5	6,0	2,0	1,7
Bergverk og utekonk. industri*	3,4	4,4	6,0	4,9	5,0	2,7	1,1
Skjermet og hjemmekonk. industri					7,0	3,7	3,4
Bygg og anlegg, kraft- og	2,2	3,4	4,3	4,5	9,0	3,4	2,9

vannforsyning							
Varehandel	3,4	5,7	6,0	6,0	7,0	2,7	1,9
Hotell og restaurant					6,0	3,6	2,9
Utenriks sjøfart	1,1	1,2	0,8	0,6	4,0	5,8	6,5
Transport, post og tele					5,5	3,3	2,2
Tjenesteyting og eiendomsdrift	1,4	3,4	4,0	4,4	6,0	5,7	2,5

Kilde: NOU 1992:30 og Norges Bank, Penger og Kreditt

* Bergverk og industri frem tom. 1990.

4.5.3 Forretnings- og sparebanker

Vi ser at sparebankene gjennomgående har lavere tapstall enn forretningsbankene innenfor de mest tapsutsatte næringene. Særlig gjelder det innenfor primærnæringene, hotell- og restaurantdrift og til dels tjenesteyting og eiendomsdrift. Tapsprosentene i personmarked, industri, varehandel og transport viser derimot små forskjeller mellom forretnings- og sparebankene.

Dette innebærer at påstanden om at sparebankene hadde lave tapstall fordi deres utlånsportefølje hadde sparebankstruktur, bare delvis finner støtte i statistikken. Siden personkundemarkedet har en langt lavere tapsprosent enn næringslivet, unngikk sparebankene en del utlånstap nettopp fordi de var mer eksponert i personmarkedet - dette er den såkalte *sparebankeeffekten* på utlånstapene. Men siden det innenfor andre næringer er til dels store forskjeller i tapsprosent i forretnings- og sparebanker, kan ikke denne effekten alene forklare hele forskjellen i utlånstap. I tillegg ser det ut til at porteføljekvalitet og sikkerhet innenfor de mer tapsutsatte næringene gjennomgående var bedre i sparebankene. Dette taler for at også sparebankenes kredittvurdering og krav til sikkerhet innenfor disse næringene bidro til å forklare at sparebankene kom bedre ut av krisen.

Det bør imidlertid tas forbehold om at denne grove næringsinndelingen dekker over ulikheter mellom sparebanker og forretningsbanker. Dersom typen av engasjementer som finansieres innenfor de ulike næringsgruppene er systematisk forskjellige og dette bidrar til å forklare tapsforskjellene mellom sparebanker og forretningsbanker, er det riktiger å forklare ulikhetene nettopp med den såkalte *sparebankeeffekten*.

4.5.4 Kreditkassen og Den norske Bank

I tabell 4.8 sammenligner vi tapsstrukturen i Kreditkassen og Den norske Bank. Siden næringsgrupperingene varierer og heller ikke blir presist definert i årsberetningene, kan sammenligninger av de to bankene bli misvisende for noen av næringene. En konklusjon som likevel kan trekkes er at Kreditkassen var langt sterkere eksponert i fiske, og at tapene i næringen var relativt store sammenlignet med tapene til Den norske Bank. Tapene på primærnæringsporteføljen, som domineres av fiske, forklarer 16 % av bankens totale tap i perioden 1990-93. I Den norske Bank derimot utgjorde tapene innenfor primærnæringer bare 7 %.

Dersom vi i stedet ser på tapene innenfor primærnæringen i forhold til bankenes utlån, er Kreditkassen og Den norske Bank omtrent like. I perioden 1990-93 tapte Kreditkassen ca. 38 % av utlånsmassen innenfor denne næringen, mens Den norske Bank tapte 39 %. Kreditkassens relativt store tap innenfor primærnæringen kan derfor *ikke* forklares med at denne banken gjennomgående gikk inn i dårligere prosjekter eller gjennomgående hadde dårligere sikkerhet for sine utlån enn DnB. Det er de store volumene innenfor denne næringen som straffet Kreditkassen (jfr. tabell 4.3).

Tabell 4.8: Fordeling av CBKs og DnBs tap på utlån innenfor utvalgte sektorer.

	Kreditkassen		Den norske Bank	
	Tap 1990-93 i % av utlån i 1990	Tap 1990-93 i % av totalt tap	Tap 1990-93 i % av utlån i 1990	Tap 1990-93 i % av totalt tap

Jord- og skogbruk			10,5	0,5
Fiske og fangst	38,1	15,8	39,2	6,2
Olje- og gassvirksomhet	1,0	0,1	17,8	2,6
Bergverk og utekonk. ind.	25,6	5,6		
Skjermet og hjemmekonk. Industri	11,3	5,1	10,2	11,1
Bygg og anlegg, kraft og vannforsyning	8,4	2,7	13,4	4,3
Utenriks sjøfart	6,9	4,3	3,2	4,8
Varehandel			18,2	10,9
Hotell- og restaurant	15,0	9,2	46,5	5,0
Transport			7,7	2,3
Eiendomsdrift	*41,8	*36,3	27,7	17,7
Tjenesteyting	**6,0	**4,0	18,5	16,3
Personkunde	5,7	14,1	6,2	15,5

Kilde: Årsberetninger.

* Eiendomsdrift, finansiering og forretningsmessig tjenesteyting.

** Transport og tjenesteytende næringer ellers.

En stor andel av den misligholdte eller tapsutsatte fiskeriporteføljen relaterer seg til bankens satsing i Seattle. I et internt notat av 23. februar 1994 om porteføljekvaliteten pr. 31. desember året før fremkommer det at brutto misligholdte og tapsutsatte utlån i Seattle var på 2.685 mill. kr. Ifølge samme notat utgjorde dette 86 % av brutto utlån. Ifølge årsberetningen for 1993 var bankens samlede misligholdte og tapsutsatte brutto utlån på 12,5 mrd. kr. Av dette stammet 21% fra Seattle-engasjementene. Men dersom vi legger til bankens øvrige fiskeriengasjementer, som i notatet er angitt til 1.531 mill. kr., vil fiskeriengasjementene alene forklare 33 % av Kreditkassens misligholdte og tapsutsatte utlån.

For å vurdere hvor hardt tapene i de mer tapsutsatte næringene rammet banken, har vi beregnet det man kan kalle «risikojustert» tap på utlån. Dette er gjort ved først å sammenligne bankens totale tap i prosent av totalt utlån med tapsprosentene innenfor hver enkelt næring. Næringer som på denne måten fremkommer med en tapsprosent som ligger over den gjennomsnittlige tapsprosenten, defineres som tapsutsatte. Dernest beregner vi hva tapene innenfor den enkelte tapsutsatte næring ville ha vært i perioden 1990-93 dersom tapsprosenten hadde vært lik gjennomsnittet for alle næringer.

Ved å nedjustere tapene til Kreditkassen på denne måten får vi et «risikojustert» utlånstap på 7,6 mrd. kroner, hvilket innebærer en reduksjon på 40 % i forhold til det faktiske utlånstapet i denne perioden. Det «risikojusterte» utlånstapet til Den norske Bank er 12.6 mrd. kroner, hvilket innebærer en reduksjon på 30 %. Kreditkassen kan således sies å ha vært vesentlig mer eksponert for tap i risikofylte næringer enn DnB.

4.6 Konjunkturedgang og banktap

4.6.1 Innledning

I debatten om ansvaret for bankkrisens årsaker er nedgangskonjunktoren utpekt som en viktig faktor. Uten denne hadde en langt større andel av de nye engasjementene som kom inn i bankene under låneboomen holdt seg friske. Argumentet går således ut på at dersom den sterke nedgangen ikke hadde kommet, ville bankene ha kommet unna den kraftige vekstperioden med langt mindre tap.

På den annen side har det også vært fokusert på bankenes satsing i utlandet, herunder på fiskeriengasjementer, som en

viktig medvirkende årsak til bankenes tapsproblemer.

I det følgende skal vi se nærmere på disse påstandene i lys av tilgjengelige tall for tapsutviklingen i bankene.

4.6.2 Tap i konjunkturfølsomme næringer

Konjunktursvingninger påvirker banktapene på flere måter. Bankenes tap kan betraktes som en nedskrivning av aktivaposter i balansen. Nedjustering av verdien på et lån skjer dersom det misligholdes eller dersom lånet med stor sannsynlighet vil bli misligholdt. Når veksten i økonomien stopper opp og bedriftene opplever bortfall av etterspørsel, skaper nok dette først problemer for bedrifter som etablerte seg under vekstperioden og som baserte sine investeringer på svært optimistiske vekstprognoser. Men når nedgangsperioden blir kraftig og langvarig, vil også næringslivet bli rammet på bredere basis. På denne måten vil nedgangskonjunkturen føre til økt volum av misligholdte lån i bankene.

Økt mislighold er imidlertid ikke tilstrekkelig for at bankenes tap i form av nedskrivning av verdien på utlån skal øke. Dersom bankene har god sikkerhet for sine utlån, vil det forventede tapet på misligholdte lån være tilsvarende lavt. Dette leder oss til den andre måten konjunkturerne rammet bankene på. I tillegg til å øke mislighold hos både bedrifts- og personkunder, vil en nedgangskonjunktur redusere verdien av bankenes sikkerhet som følge av svekket soliditet i bedriftene og fallende eiendomspriser. Dette gjelder enten det dreier seg om sikkerhet i fast eiendom eller fartøy, salg, osv.

Prisene i annenhåndsmarkedet for eneboliger og småhus falt i gjennomsnitt med ca. 30 % fra toppåret 1987 til 1993. Ifølge St.meld. nr. 39 (1993-94) ble prisene i annenhåndsmarkedet for kontorlokaler nesten halvert fra 1987 til 1992.

For å illustrerer hvor stor virkning dette verdifallet kan ha hatt for banktapene, kan vi ta utgangspunkt i forretningsbankenes volum av misligholdte lån ved utgangen av 1992 (27,7 mrd. kr.). Antar vi at alle disse lånene var i porteføljen i 1987 og at bankene på det tidspunkt satt med sikkerheter som (i 1987-priser) tilsvarte 80 % av samlet utlånsvolum, kommer vi til at sikkerhetene hadde en samlet verdi på ca. 22 mrd. kr. Dersom det ikke hadde oppstått noe verdifall, ville de misligholdte lånene ha påført forretningsbankene et verditap på 5,7 mrd. kr.

Legger vi i stedet til grunn et verdifall på 30 %, faller verdien av sikkerheten ned til 15,4 mrd. kr., hvilket betyr at forretningsbankenes tap på den samme misligholdte porteføljen øker til 12,3 mrd. kr. Dette innebærer at verdifallet på bankenes sikkerhet i dette eksemplet forklarer over 50 % forretningsbankenes tap på den misligholdte porteføljen.

Selv om det ikke er mulig å tallfeste nøyaktig hvor stor andel av de totale tapene som på denne måten kan sies å være et resultat av den innenlandske konjunkturedgangen, kommer man et stykke på vei ved å se på hvordan bankenes utlånstap fordelte seg på ulike næringer. Tapene innenfor personmarkedet, skjermet og hjemmekonkurrerende industri, varehandel og tjenesteyting, vil opplagt være påvirket av den innenlandske konjunktursituasjonen. For næringer som fiske, utekonkurrerende industri og utenriks sjøfart vil derimot tapene i langt mindre grad gjenspeile konjunkturforholdene i Norge. Innenfor disse næringene er det i første rekke internasjonale konjunkturer og markedsforhold som påvirker etterspørsel og prisutvikling.

Dette innebærer imidlertid ikke at bedriftene i den sistnevnte kategori vil være skjermet mot følgene av innenlandsk konjunkturedgang. I tillegg til bortfall av etterspørsel og lavt aktivitetsnivå, var den norske nedgangskonjunkturen som startet i 1988 kjennetegnet ved en kraftig økning i realrentenivået. I den grad dette rammet kostnadssiden i næringslivet, rammet det også bedrifter innenfor fiske, sjøfart og utekonkurrerende industri.

Tabell 4.9 viser hvor stor andel av forretningsbankenes tap som på denne måten ikke direkte kan hevdes å være forårsaket av innenlandske konjunktursvingninger.

Tabell 4.9: Fordeling av tap på utlån i forretningsbankene. Prosentvise andeler.

	1990	1991	1992	1993
Næringstapenes andel av totalt tap	76	82	82,5	81,5
Konjunkturfølsomme næringer, andel av næringstap	81	84	74,5	52,7
Ikke-konjunkturfølsomme næringer, andel av næringstap	19	16	25,5	47,3
Ikke-konjunkturfølsomme næringer, andel av totalt tap	14,4	13,1	21,0	38,7
Totalt tap. Mill. kroner	8.033	16.983	8.604	5.196
Tap i ikke-konjunkturfølsomme næringer. Mill.kr.	1.124	2.207	1.806	2.026

Kilde: Bygger på tall hentet fra Penger og Kreditt.

Konjunkturfølsomme næringer (dvs. næringer som er følsomme overfor innenlandske konjunkturer) inkluderer her skjermet og hjemmekonkurrerende industri, bygg og anlegg, kraft- og vannforsyning, varehandel, hotell- og restaurantdrift, tjenesteyting og samferdsel. Ikke-konjunkturfølsomme næringer er definert som primærnæringene, oljevirksomhet, bergverk og utekonkurrerende industri samt utenriks sjøfart og oljeboring.

Vi ser at tapene innenfor næringer som her betegnes som ikke-konjunkturfølsomme i 1992 utgjorde 25,5 % av forretningsbankenes næringstap. Siden næringstapene dette året utgjorde 82,5 % av forretningsbankenes totale tap, kan 21 % av tapene i 1992 sies å ha kommet innenfor næringer som ikke direkte er avhengig av norske konjunkturer.

Tallene viser også at tapene innenfor disse næringene ble viktigere i den siste fasen av tapsperioden. I 1993 økte tapene i de fire næringene (primærnæringer, oljevirksomhet, bergverk og utekonkurrerende industri samt utenriks sjøfart og oljeboring) til 47,3 % av totale næringstap. Korrigerer vi for næringstapene andel av totale tap, finner vi at 39 % av forretningsbankenes tap i 1993 kom i næringer som i liten grad er følsomme overfor innenlandske konjunktursvingninger. Den økte andelen av totale tap skyldes først og fremst at tapene i de konjunkturfølsomme næringene falt både i 1992 og 1993, mens tapene i ikke-konjunkturfølsomme næringer var stabile gjennom perioden 1991-93.

I den siste raden i tabellen har vi beregnet tapenes størrelse målt i mill. kr. Tapene i de ikke-konjunkturfølsomme næringene summerer seg opp til 7.163 mill. kr. i perioden 1990-93, hvilket utgjør 18 % av forretningsbankenes totale tap på 28.816 mill. kr.

Som det fremgår av tabell 4.10 sammenholdt med tabell 4.9 hadde sparebankene og forretningsbankene omtrent like store tap innenfor de ikke-konjunkturfølsomme næringene i 1990 og 1991 når disse sees i forhold til de respektive bankenes totale tap. I årene 1992 og 1993 derimot hadde slike tap langt mindre betydning for sparebankene. Dersom vi betrakter hele perioden under ett, utgjør sparebankenes tap innenfor de ikke-konjunkturfølsomme næringene omlag 14 % av totalt tap. Det fremgår av tabellen at den lavere tapsandelen i sparebankene både skyldes at de er mer eksponert i personkundemarked og at de i markedet for næringslivskunder har en større eksponering mot næringer som er avhengig av den innenlandske konjunkturutviklingen.

Tabell 4.10: Fordeling av tap på utlån i sparebankene. Prosentvise andeler.

	1990	1991	1992	1993
Næringstapenes andel av totalt tap	80	75	68,8	60,9
Konjunkturfølsomme næringer, andel av næringstap	81	79	83,3	77,6
Ikke-konjunkturfølsomme næringer, andel av næringstap	19	21	16,7	22,4
Ikke-konjunkturfølsomme næringer, andel av totalt tap	15,2	15,7	11,5	13,6
Totalt tap. Mill. kroner	4.498	4.643	4.113	2.731
Tap i ikke-konjunkturfølsomme næringer. Mill. kr.	683	728	472	371

Kilde: Bygger på tall hentet fra Penger og Kreditt.

Ut fra denne gjennomgangen kan det konkluderes med at hoveddelen av bankenes tap (80 og 85 % for h.h.v. forretnings- og sparebanker) kom innenfor næringer som er sårbare overfor en så kraftig nedgangskonjunktur som den som rammet norsk økonomi fra 1987. Holder vi dette opp mot den mer detaljerte næringsfordeling av tapene, ser vi også at næringer som direkte påvirkes av innenlandske konjunkturer - bortsett fra primærnæringene - også inkluderer de mest tapsutsatte næringene.

Går vi tilbake til tabell 4.8 som viser næringsfordelingen av tapene i Kreditkassen og DnB, finner vi at Kreditkassens tap i ikke-konjunkturfølsomme næringer forklarer ca. 25 % av bankens totale tap i perioden 1990-93. Dette er mer enn gjennomsnittet for forretningsbankene (18 %).

Siden Den norske Bank ikke skiller mellom skjermet og hjemmekonkurrerende industri på den ene siden og bergverk og utekonkurrerende industri på den andre siden, er det ikke mulig utfra årsberetningene å foreta en tilsvarende fordeling av tapene for denne banken. Dersom vi imidlertid *antar* at tapene i industrien fordeler seg på samme måte som i Kreditkassen (ca. 50/50), får vi et anslag på den tilsvarende tapsandel i DnB på 19 %, hvilket er betydelig lavere enn Kreditkassens andel.

Selv om en betydelig del av bankenes tap således må sies å komme innenfor sektorer som vil være sårbare overfor innenlandsk konjunkturtilbakeslag, kan ikke bankene fritas for ansvaret for disse tapene. Såvidt gjelder verdifallet på fast eiendom - som var en viktig medvirkende årsak til banktapenes størrelse - påhviler det bankene er klart ansvar for å vurdere hvor robuste sikkerhetene er overfor endrede økonomiske vilkår.

Etter en lang periode med utlånsvekst og kraftig prisstigning i eiendomsmarkedet, må bankene kunne forventes å se faren for verdifall med påfølgende behov for å nedjustere verdien av misligholdte lån. I den grad bankene - særlig etter at den økonomiske situasjon var endret i 1986 - vurderte verdien på sikkerhetene uten å ta hensyn til mulighetene for fremtidig verdifall, kan det hevdes at ansvaret for tapene som nettopp skyldes et slikt verdifall først og fremst faller på bankene selv.

Dette argumentet kan også hevdes å ha en mer generell gyldighet. Som vi har sett under 3 ovenfor, blir husholdningenes og bedriftenes behov for konsolidering etter en periode med betydelig gjeldsoppbygging tillagt vekt når bortfallet av etterspørsel etter 1987 skal forklares. Konjunkturomslaget - som utløste mislighold av banklån i stort omfang - ble således forsterket av bankenes egen adferd under låneboomen. Dermed vil heller ikke en argumentasjon som legger vekt på betydningen av den innenlandske konjunkturedgangen, frita bankene fra hoveddelen av ansvaret for de store tapene.

4.6.3 Utlånsvekst og deretter konjunkturomslag?

Et argument som blir fremført i debatten om de store banktapene er at både banker og låntakere ble «lurt» av konjunkturomslaget og den brå overgangen til en stram økonomisk politikk. Argumentet går ut på at utlånsveksten kom i en periode da både rentepolitikken og skattesystemet bidro til å holde lånekostnadene lave, mens politikken ble strammet til først da lånefesten var over og både lønnsinntakere og næringsliv hadde etablert et høyt gjeldsnivå.

Utviklingen i utlånsvekst og konjunkturer (se nærmere under 3 ovenfor) gir grunnlag for et noe mer nyansert syn på *timing*en av konjunktur- og politikkomslaget.

Ved inngangen til 1987 hadde banker og låntakere vært gjennom et år med økonomisk uro. Oljeprisfallet i 1986 hadde skapt stort underskudd på driftsbalansen og dermed bidratt til å skape mistillit til den norske valutakursen. Som vi har sett under 3 ovenfor, kom denne uroen til å sette rente- og valutapolitikken på prøve. Gjennom hele 1986 ble bankene tilført betydelig likviditet fra Norges Bank uten at den stramme likviditeten ble benyttet til å sette opp renten.

Vegringen mot renteøkning sprang ut av politisk motstand mot å la renten styres av valutakurshensyn alene. Den renteøkningen som likevel kom i desember 1986 markerte således et brudd med rentefikseringspolitikken, som frem til da hadde lagt sterke føringer på kredittpolitikken. Etter dette ble hensynet til en stabil valutakurs uttalt å skulle være styrende for rentenivået.

Den kraftige utlånsveksten til lønnstakergruppen og flere næringer fortsatte også etter at rentefikseringen ble forlatt, og man hadde sett at renten ville bli tillatt styrt ut fra valutahensyn. I 1987 økte forretningsbankenes utlån til lønnstakere med 22,3 mrd. kr. Dette utgjør 35 % av den totale økningen fra 1984 til 1987. Veksten inntraff i en situasjon med underskudd på driftsbalansen med utlandet, valutauro og omlegging av rentepolitikken, og i en periode med stadig søkelys mot den store skattemessige subsidieringen av renteutgiftene.

Både banker og låntakere hadde altså grunnlag for selv å vurdere den usikkerhet som knyttet seg til renteutvikling og skattemessig subsidiering av renteutgifter. Dersom bankene ikke la tilstrekkelig vekt på den risiko ved den store mengde engasjementer som kom inn i bankenes låneportefølje i 1987 som fulgte av dette, må det først og fremst karakteriseres som deres eget ansvar.

4.6.4 Bankenes utenlandstap

Et annet mål på hvor stor del av tapene som kan hevdes ikke direkte å være forårsaket av konjunkturutviklingen i Norge, er størrelsen av bankenes tap på engasjementer i utlandet.

Siden hovedtyngden av utenlandske engasjementer er knyttet til næringer som utenriks sjøfart og fiskeri, vil et slikt mål til dels være overlappende med andelen tap som kom innenfor de ikke-konjunkturfølsomme næringene. Men i den grad bankene hadde tap på utenlandsengasjementer som ble fordelt på andre næringer (f.eks. eiendomshandel i London eller stålhandel med Øst-Europa), vil de konjunkturuavhengige tapene være større enn det tallene overfor viste.

Utenlandstap er ikke i seg selv mer kritikkverdig en tap på engasjementer i Norge. Det var ikke unaturlig at de største bankene på 1980-tallet valgte å foreta en viss etablering i utlandet. Bak satsingen lå det i utgangspunktet ønsker om å delta i betjeningen av norsk kapitaleksport og om å «følge» norske næringslivskunder ut i verden. Dette er det som utgangspunkt lite å si på.

Men selv om utgangspunktet for så vidt var sunt og riktig, valgte flere banker å gå inn i lokale prosjekter som ikke hadde direkte tilknytning til norsk virksomhet. Det var først og fremst denne satsingen som påførte bankene store tap. Særlig gjaldt dette DnC, som fikk betydelige tap både i London, New York, Luxembourg og Gøteborg. I New York pådro banken seg store tap som følge av aktiv inntreden i eiendomsbransjen og ved finansiering av bedriftsoppkjøp- og fusjonsvirksomhet. Banken led videre betydelig tap på utlån til eiendomsprosjekter i London. I Luxembourg fikk banken svært store tap på finansiering av stålhandel i Øst-Europa.

Kommisjonen har ikke innhentet systematisk informasjon om bankenes tap i utlandet. Årsberetningene gir likevel en del opplysninger om utenlandstapene. Ved å summere slike tap som er oppgitt i årsberetningene for Bergen Bank, DnC og (senere) DnB i perioden 1988-92, kommer tapene opp i 2.939 mill. kr. (Det fremgår imidlertid ikke av årsberetningene om de oppgitte tall utgjør bankens samlede tap i utlandet. Tallene må derfor betraktes som minstemål på utenlandstapene.)

De totale tap på konsernnivå i Bergen Bank, DnC og DnB i perioden 1988-92 når opp i 19.741 mill. kr. De oppgitte utenlandstapene utgjorde således ca. 15 % av de totale tap.

På forespørsel fra Kommisjonen har DnB opplyst at 20 % av de samlede tap som DnB kostnadsførte i perioden 1991-93 utgjorde tap på utenlandske engasjementer (brev av 16. januar 1998). Siden bankens samlede tap på utlån i denne perioden var på 13.767 mill. kr., innebærer dette at banken kostnadsførte ca. 2,8 mrd. kr. som tap på sine utenlandsengasjementer. Legger vi til oppgitte (i årsberetningene) tapene i DnC og Bergen Bank for årene 1988-89 og i DnB for året 1990, kommer vi opp i et utenlandstap på omlag 4,5 mrd. kr. i perioden 1988-93.

Selv om tallene for DnB viser at tap på innenlandske engasjementer var klart størst, kan vi konkludere med at banken *uten* tapene fra sin tildels mislykte utenlandssatsing ville hatt vesentlig bedre forutsetninger for å møte tapsbølgen på sine innenlandske engasjementer. Statens tilskudd av preferanse- og aksjekapital til DnB utgjorde 6.389 mill. kr. (se nærmere under 10 nedenfor). Uten nærmere 4,5 mrd. kr. i utenlandstap over perioden 1988-93 ville store deler av egenkapitalen vært i behold. De soliditetskrav som myndighetene la til grunn for redningsoperasjonene ville ha blitt tilfredsstillt med kapitaltilskudd som var 70 % lavere enn det som faktisk ble skutt inn.

Som vi skal se under 10 nedenfor, gikk den opprinnelige aksjekapitalen i DnB tapt med såvidt smal margin at det fremstår som rimelig å hevde at bankens meget kritikkverdige utenlandssatsing la en viktig del av grunnlaget for at den ordinære aksjekapitalen ble skrevet ned til null. Omvendt ville grunnlaget for nullingen (men ikke for en viss nedskrivning) ha falt bort dersom utenlandstapene tenkes borte (og alle andre forhold holdes uendret).

På dette punktet var situasjonen i Kreditkassen annerledes. På forespørsel fra Kommisjonen har banken redegjort for tapsutviklingen ved de ulike avdelingskontorer og -banker i utlandet. På konsernnivå kommer de kostnadsførte tapene på utlån og garantier for perioden 1988-93 opp i 1.095 mill. kr., mens statens kapitaltilskudd til denne banken beløp seg til hele 8.843 mill. kr.

I samme periode kostnadsførte konsernet totalt 15 mrd. kr. i tap på utlån og garantier. Utenlandstapene i Kreditkassen for perioden 1988-93 utgjorde således kun 7 % av totale tap. SNF-rapport 29/92 fremhever bankens utenlandsnett som relativt vellykket, og hevder at Kreditkassen var den av de norske forretningsbankene som lyktes best på utenlandssiden.

4.7 Hva skjedde i banker med avvikende adferd?

Enkelte banker avvek fra strategien om vekst og større markedsandeler. Et eksempel er Nordlandsbanken (NB), som hadde lønnsomhet, ikke større forvaltningskapital, som hovedstrategi. Denne strategien fulgte banken gjennom hele perioden.

Bankens toppledelse var av det syn at høy vekst førte til økt risiko p.g.a. konkurransen i markedet. Dette synet resulterte bl.a. i at banken ikke etablerte nye avdelingskontorer i perioden 1986-90, selv om det var ca. 20 søknader fra distriktene om å opprette avdelingskontorer og krav internt i banken om ekspansjon for å møte konkurransen. Antall ansatte økte heller ikke i særlig grad (448 i 1986 mot 456 i 1990), og det var lite utskiftning av ansatte. På denne måten beholdt NB ansatte med bankfaglig kompetanse og erfaring. Bankens desentraliserte heller ikke kredittbeslutninger i samme grad som konkurrentene. Men markedsandelen gikk ned.

Også NB led tap på utlån i perioden. Profilen på tapsporteføljen tilsvarte de andre forretningsbankene; for NB skrev 85 % av tapene seg fra bedriftskunder og 15 % fra privatkunder. NB's største tapsområde var oppdrettsnæringen. Som en følge av strategien hadde NB imidlertid et positivt driftsresultat etter tap i hele kriseperioden. I november 1991 hadde banken en kapitaldekning på 9,8 %.

Formålet med de sistnevnte bemerkningene er ikke å fremheve Nordlandsbanken som et lysende eksempel på god bankdrift. Formålet er ganske enkelt å illustrere at andre strategier var mulig enn den mer eller mindre ekstreme vekststrategien som ble fulgt av mange banker (og ikke minst av mange av de bankene som senere skulle få de største tap). På denne måten viser eksemplet også at hovedansvaret for vekststrategi og dens følger hviler på de aktuelle bankene selv.

4.8 Kort om utlånstapene i Danmark, Finland og Sverige

Under 3.2.3 ovenfor finnes en kort beskrivelse av konjunkturforløpet i Danmark, Finland og Sverige. Selv om tidsforløpet varierte noe, var alle landene gjennom en kraftig boom før krisetendensene meldte seg. Nedenfor vil vi kortfattet beskrive tapsomfanget i de andre nordiske landene. Formålet er å gi et grunnlag for å vurdere om bankkrisen i Norge peker seg ut som særlig dyp i skandinavisk sammenheng.

Fra en utredning fra det danske finansministeriet («Den danske pengeinstituttsektor», 1994) har vi hentet følgende sammenstilling av utlånstapene i de fire landene:

Tabell 4.11: Utlånstap i % av utlån.

	<i>Danmark</i>	<i>Sverige</i>	<i>Norge</i>	<i>Finland</i>
1987	1,1	0,5	1,3	0,7
1988	2,0	0,3	2,0	0,7

1989	1,6	0,4	2,6	0,7
1990	2,3	1,2	2,3	0,6
1991	2,7	4,0	4,3	1,7
1992	3,3	7,6	2,5	5,8
1993	3,2	6,3	1,6	5,6

Vi er at Sverige og Finland har et ganske likt tapsforløp. Tapstallene vurdert i forhold til utlån holdt seg lavt frem til 1990-91 for nærmest å eksplodere i 1992-93. Tapene i de to siste årene var langt større enn i både Danmark og Norge.

Tapsutviklingen i Danmark og Norge var langt mer moderat. Disse landene hadde en relativt høy tapsprosent gjennom hele perioden 1987-93. (Utviklingen i Danmark omtales nærmere under 11.4 nedenfor.)

Ved å vurdere tapene i perioden 1990-93 opp mot utlån ved inngangen til 1990 fant vi at 12,6 % av de norske bankenes utlån ble vurdert tapt (tabell 4.5 under pkt. 4.5.1). I en utredning fra det svenske finansdepartementet finner vi tilsvarende tapsmål for de svenske bankene («Bankkrisen», 1994). Den angir at tapene i perioden kom opp i 16,8 % av utlån. Dersom vi ser forretnings- og sparebankene under ett var tapene i prosent av utlån altså betydelig lavere i Norge enn i Sverige. Dersom de norske bankene hadde hatt den samme tapsprosent som de svenske bankene, ville de totale utlånstapene i perioden 1990-1993 hos oss vært 18-19 mrd. kr. høyere.

SE-Bankens tap i denne perioden var på 11,7 %. De ligger således på nivå med tapene i DnB (11,8 %). De to største tapsbankene i Sverige, Nordbanken og Gota Bank hadde tap på h.h.v. 21,4 og 37,3 %. Dette ligger langt over tapsprosentene i de store norske bankene. (Utviklingen i Sverige omtales nærmere under 11.2 nedenfor.)

Selv om tapene i Sverige og Finland under kriseperioden 1990-93 var høyere enn i Norge, hadde de norske bankene - til forskjell fra de svenske - allerede vært gjennom en periode med betydelige og stigende tap. Mens de årlige tapene i Sverige i 1987-89 lå på 0,3-0,4 % av utlånsmassen, hadde de norske bankene en tapsprosent på 2-3 gjennom hele denne perioden.

Den raske tapsutviklingen i Sverige sammenlignet med Norge reflekterer forskjellen i typen tapsengasjementer. Mens utlånene i Norge gikk til prosjekter innenfor en rekke næringer, gikk de store utlånene i Sverige til å finansiere eiendomsinvesteringer. De store tapene i Sverige er derfor i langt større grad enn i Norge et resultat av det raske fallet i eiendomsmarkedet.

Dette gjelder til en stor grad også Finland. Av de totale banktapene i perioden 1991-96, utgjorde tapene knyttet til eiendomsdrift og bygg hele 45 %. (Utviklingen i Finland omtales nærmere under 11.3 nedenfor.)

På denne bakgrunn er det ikke grunnlag for å si at de norske bankene var offer for en nedgangskonjunktur som var langt dypere enn i de andre nordiske landene. Tvert imot var nedgangen tildels mindre - og dessuten jevnere - enn i Sverige og Finland, og den har mange fellestrekk med utviklingen i Danmark. Dette er egnet til å sette påstanden om at den norske stats politikk fra 1987 må ta et hovedansvar for bankenes tap, i relieff.

4.9 Konklusjon: Bankenes ansvar?

I debatten om bankkrisens årsaker er det noen som særlig retter søkelys mot bankenes uansvarlige utlånspolitikk og sviktende interne styring. Andre fremhever betydningen av det såkalte frislippet og den etterfølgende nedgangskonjunkturen.

Kommisjonens gjennomgang (under 3 ovenfor) av den økonomiske politikken synes å vise at det kan trekkes opp en alternativ politikk som med stor sannsynlighet ville ha ledet til en mildere utgave av bankkrisen. Og som vi skal se under 5 nedenfor, kan det etter Kommisjonens syn rettes viktige innvendinger mot den måte som det offentlige tilsyns- og systemansvaret overfor bankene ble ivaretatt på i årene før bankkrisen for alvor brøt ut.

Ikke desto mindre er det bankenes egne strategivalg under ekspansjonen som noen år senere slo tilbake på bankene

selv. Bankenes eget ansvar for krisen kan sies å være av både direkte og indirekte karakter.

Det direkte ansvaret ligger i at mange banker som følge av meget sterk vekst tok altfor mange dårlige engasjementer inn i sin låneportefølje. Etter Kommisjonens syn er det godt dokumentert at ukritisk vekst og svake kontroll- og styringssystemer i mange banker var en viktig årsak til at bankene tap ble så store. Det faktum at mange banker etter krisen har endret sine styringssystemer og utviklet bedre verktøy for overvåkning av porteføljerisiko, viser da også at de selv har ansett systemene fra 1980-tallet for å være utilfredsstillende.

Det indirekte ansvaret ligger i at den sterke veksten i bankenes likviditetstilførsel til bedrifter og husholdninger var en viktig drivkraft bak den kraftige investerings- og forbruksveksten som fant sted midt på 1980-tallet. Uten denne utlånsveksten, ville bl.a. den kraftige selvforsterkende prisstigningen på fast eiendom blitt brutt på en tidligere tidspunkt. Mindre banker kan kanskje komme unna ansvaret for det sistnevnte forhold ved å vise til at de uansett var for små til å påvirke konjunktorene i nevneverdig grad. Men de tre store forretningsbankene - som under krisetoppen i 1991-93 fikk nullet sin aksjekapital - hadde derimot så store markedsandeler at de måtte kunne forventes å ta hensyn til hvordan deres egen vekststrategi i det innenlandske utlånsmarkedet påvirket innenlandske konjunkturer i negativ retning. De hadde også grunnlag for å forstå at dette i neste omgang ville slå tilbake på bankene selv.

Kommisjonen ser det ikke som sin oppgave å peke ut noen «vinner» i en debatt om fordeling av skyld og ansvar for den bankkrisen som sprang ut av utviklingen på 1980-tallet. Det er uten videre klart at årsaksbildet er sammensatt. Men svikt i offentlig politikk m.v. gir ikke bankene fribrev på å gi seg inn i selvdestruktiv - lovlig eller ulovlig - adferd.

Bankenes grunnleggende ansvar for egen adferd kommer også frem ved at slett ikke alle banker ble like hardt rammet av styringssvikt, svakt tilsyn m.v. Det store flertall av dem kom tvert imot gjennom krisen uten ulivssår. Ansvaret for eiere og ledelse i de banker som gikk under eller som ble reddet med statens hjelp, blir desto større.





KAPITTEL 5: OFFENTLIG TILSYN OG SYSTEMANSVAR

5.1 Innledning

Både i den offentlige debatt og i tidligere undersøkelser har det vært reist spørsmål om det offentlige tilsynet med bankene fungerte tilfredsstillende. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot Kredittilsynets rolle før og under bankkrisen.

Disse spørsmål er belyst bl.a. av Munthe-utvalget (NOU 1992:30 s. 70-81 og 90-92), i SNF-rapport 29/92 Bankkrisen i Norge s. 218-263, i St.meld. nr. 39 (1993-94) s. 80-92 og i vedlegg til Kredittilsynets årsmelding for 1991.

Det blir for det første hevdet at tilsynet med bankene var lavt prioritert, at organisatoriske problemer i Kredittilsynet svekket tilsynet med finansnæringen ytterligere og at Kredittilsynet for sent innså dybden i bankkrisen. Disse spørsmål behandles nærmere under 5.2 nedenfor.

Spørsmålet om banktilsynets kvalitet berører også Finansdepartementet rolle som overordnet organ for Kredittilsynet (se nærmere under 5.3 nedenfor). Denne del av problemstillingen har i mindre grad vært fremme i tidligere undersøkelser og debatt.

Spørsmålet om tilsynet med bankene fungerte tilfredsstillende er bare en del av en større krets av problemer om myndighetenes rolle før og under bankkrisen. *Systemansvaret* omfatter bl.a. ansvaret for utforming, koordinering og gjennomføring av den økonomiske politikken og for overvåkingen av politikkenes virkninger. Særlig viktig i denne forbindelse er hvem som har ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen, og eventuelt varsle om uheldige forhold som skyldes den økonomiske politikken eller andre forhold. Under 5.4 nedenfor skal vi se nærmere på om systemet fungerte tilfredsstillende under opptakten til og i de tidligste fasene av bankkrisen.

Avslutningsvis (under 5.5) skal vi oppsummere fremstillingen og angi noen hovedkonklusjoner.

5.2 Tilsynet med kredittinstitusjonene - Kredittilsynet

5.2.1 Det rettslige grunnlaget for Kredittilsynets virksomhet

5.2.1.1 Historikk

I 1924 - da landet var inne i en omfattende bankkrise - ble forretnings- og sparebankene underlagt offentlig tilsyn. Ifølge § 31 i lov om aktiebanker av 4. april 1924 nr. 2 skulle Bank- og sparebankspeksjonen (jfr. lov av 11. august 1924 nr. 5) påse at bankene overholdt banklovgivningen samt sine egne vedtekter. For dette formål skulle inspeksjonen granske bankenes regnskap og foreta stedlige undersøkelser. Det samme fulgte for sparebankene, jfr. sparebanklov av 4. juli 1924 § 3. Sparebankene ble imidlertid underlagt offentlig kontroll allerede fra 1824.

Ved lov av 7. desember 1956 nr. 1 ble Bankinspeksjonen opprettet. Regelverket ble nå mer utfyllende og Bankinspeksjonen fikk videre fullmakter. Ifølge denne loven skulle Banktilsynet føre tilsyn med forretnings- og sparebanker, samt med boligsparelag og diverse former for nærmere definerte finansieringsforetak. Bortsett fra mindre endringer gjaldt dette regelverket frem til en lovendring av 7. juni 1985.

Ifølge loven § 3 skulle Bankinspeksjonen

«... se til at de institusjoner den har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, den

formål og vedtekter».

I tillegg til de plikter som fulgte av tilsynsloven, var Bankinspeksjonen tillagt oppgaver etter bank- og finansieringslovgivning m.m. Oppgavene omfattet bl.a. spørsmål om bankvesenets struktur og om samtykke til kapitalutvidelser. For å ivareta disse pliktene skulle inspeksjonen granske regnskaper og andre oppgaver fra institusjonene og ellers foreta de undersøkelser man fant nødvendige (jfr. § 3, 2. ledd).

Bankinspeksjonens myndighet fulgte av loven §§ 4 og 5. Etter § 4 kunne det gis pålegg til institusjonene og etter § 5 kunne man kalle sammen institusjonens styrende organer.

Bankinspeksjonen ble ledet av en direktør som ikke var underlagt noe styre (jfr. § 2). Det fulgte ikke direkte av loven at Bankinspeksjonen var underlagt Finansdepartementet. Av § 8, 2. ledd fremgår det imidlertid at Kongen kunne gi nærmere bestemmelser om inspeksjonens virksomhet, og § 8, 3. ledd påla inspeksjonen å gi «vedkommende departement» melding om sin virksomhet. Når vi dessuten tar hensyn til den hierarkiske grunnmodell for organisering av forvaltningsapparatet i Norge (se grunnloven § 3), var det ingen tvil om at Kredittilsynet både formelt og reelt var underlagt Finansdepartementet.

Tidlig på 1970-tallet tok Bankinspeksjonen opp spørsmålet om etatens organisasjon og formål. Deretter fikk utvalget som skulle gjennomgå lovgivningen om pengevesenet og Norges Bank i oppdrag særskilt å utrede forholdet mellom Norges Bank og Bankinspeksjonen. I NOU 1974:23 ble det foreslått å overføre Bankinspeksjonen til Norges Bank. Utvalget pekte på at dette ville forbedre og forenkle tilsynet, og både Bankinspeksjonen selv og Norges Bank gikk inn for en slik løsning. Også departementet tok opp forslag i samme retning (Ot.prp. nr. 58, 1975-76), men forslaget ble aldri realitetsbehandlet i Stortinget.

Fra midten av 1970-tallet ble Bankinspeksjonens oppgaver stadig utvidet ved at tilsynet med finansieringsforetak, aksjefond og låneformidlere ble lagt dit. Fra 1. januar 1983 ble også Meglerkontrollen lagt til Bankinspeksjonen.

5.2.1.2 Gjeldende regelverk

Ved lov av 7. juni 1985 fikk loven av 1956 nytt navn (lov om tilsyn for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) - tilsynsloven). Loven medførte en sammenslåing av Bankinspeksjonen, Forsikringsrådet og Meglerkontrollen. Men selv om loven trådte i kraft umiddelbart, ble Kredittilsynet først etablert 24. mars 1986.

Organisatorisk ble kredittilsynsdirektøren nå underlagt et styre (jfr. § 2). Ellers innebar etableringen av Kredittilsynet få endringer i den tidligere banktilsynsloven.

Det at bankinspeksjonen ble lagt inn i det nye Kredittilsynet medførte heller ingen endringer i de lovgitte oppgavene. Ordlyden i tilsynsloven § 3, 1. og 2. ledd samt § 8 er tilnærmet uendret og må materielt sett sies å være uendret. Det samme kan sies om Kredittilsynets myndighet slik den var regulert i §§ 4 og 5. At tilsynsloven ikke var ment å endre de lovgitte oppgavene for Kredittilsynet følger også av lovens forarbeider (se Ot.prp. nr. 49 (1984-85) s. 9-11).

Tilsynslovens angivelse av Kredittilsynets oppgaver er vid, men samtidig upresis. Det er ikke så lett å angi presist hva som følger av at Kredittilsynet

«skal se til at de institusjoner den har tilsyn med, virker på hensiktsmessig og betryggende måte i samsvar med lov og bestemmelser i medhold av lov samt med den hensikt som ligger til grunn for institusjonens opprettelse, dens formål og vedtekter» (§ 3).

En slik lovgivningsteknikk har den fordel at organet får vide fullmakter til selv å definere sine oppgaver. Men den innebærer også at det kan bli vanskelig å avgjøre hvilke kompetanser og plikter som organet har. På denne bakgrunn er det ikke helt tilfredsstillende at tilsynsloven opprettholdt den vide formuleringen fra bankinspeksjonsloven. Dette synet stemmer med det som lovforarbeidene selv gir uttrykk for. Her heter det bl.a.:

«[E]n gjennomgang av myndighetenes oppgaver og ansvar og av det rettslige grunnlaget for tilsynsvirksomheten

er ønskelig ... (D)et kan dessuten synes ønskelig at en utarbeider et rettsgrunnlag for Kredittilsynets virksomhet som er dekkende for de endrede forhold til erstatning for tilsynsloven av 1956» (Ot.prp. nr. 49, 1984-85).

En slik gjennomgang finnes imidlertid i svært liten grad i forarbeidene, og de lovgitte oppgaver er ikke presisert ved senere lovgivning. Heller ikke har Finansdepartementet gitt forskrifter for å presisere tilsynets kompetanser og plikter (jfr. tilsynsloven § 2, 1. ledd). På denne bakgrunn fremstår rettstilstanden i dag som mer uklar enn det som tilsies av tilsynet til klare ansvars- og kompetanseforhold.

En sentral kilde for forståelsen av Kredittilsynets oppgaver vil derfor være forvaltningspraksis, m.a.o. den lovforståelse Kredittilsynet og Finansdepartementet har lagt til grunn gjennom sin praksis. Kredittilsynets årsmelding for 1986 gir de første indikasjonene på hva tilsynet anser som sentralt i sine oppgaver:

«Et sentralt mål for tilsynets arbeide er å overvåke institusjonenes soliditet...Tilsynet må bidra til å sikre at disse organene (finansinstitusjonenes organer) utfører sine funksjoner på en hensiktsmessig og betryggende måte og blant annet gjennom forskriftsverket legge grunnlaget for en sunn utvikling i institusjonene» (s. 2).

Årsmeldingen for 1987 sier bl.a.:

«Primæroppgaven vår er fortsatt å se til at banker, finansieringsforetak og forsikringsselskap er så solide at visse typer fordringer på disse er sikre ...Organisering og ledelse av enhetene under tilsyn har tiltrukket seg mer oppmerksomhet etter hvert. Kredittilsynets styre har pekt på behovet for at vi i tilsynsarbeidet også har de såkalte «mismanagement»-problemer for øyet. En nylig offentliggjort amerikansk rapport om amerikanske bankmiserer etter 1979, tyder på at mangler ved organisering og ledelse - «poor management» - er et viktig trekk ved de enheter som ikke klarer seg. Vårt arbeide i 1987 tyder på at vi i fremtiden bør vie større oppmerksomhet til ledelse, organisering og styring» (s. 6).

Kredittilsynets årsoppgaver for de to første driftsårene inneholder således tilsynets egne betraktninger om hvilke oppgaver de skal ivareta. Disse betraktningene gir imidlertid ingen samlet fremstilling av Kredittilsynets ansvarsområde og hvilke lovgitte oppgaver de er tillagt. Det kan synes noe overraskende at en nyetablert organ med ny ledelse og nytt styre ikke forsøker å etablere en helhetlig forståelse av sine oppgaver, og prioriteringen av dem, som en programerklæring og ledesnor for etatsens videre arbeide.

Først i årsmeldingen for 1989 oppstiller Kredittilsynet tre hovedmål for sin virksomhet og gir en oversikt over hvilke oppgaver tilsynet er pålagt. Dette utdypes i årsmeldingen for 1990, hvor det også legges frem en strategisk plan for virksomheten for 1990-1994. Om Kredittilsynets *formål* heter det i dette dokumentet:

«Kredittilsynet ser til at banker, finansieringsselskaper og kredittforetak, forsikringsselskaper, verdipapirhandelen, eiendomsmeglerforetak, inkassovirksomheten, samt regnskaps- og revisjonsvesenet virker på en hensiktsmessig og betryggende måte. Kredittilsynets oppgaver er i hovedsak fastlagt i lov av 7. desember 1956 nr. 1 om Tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper, verdipapirhandelen m.v. (Kredittilsynet) med endringer, sist ved lov av 15. juni 1990 nr. 15 og ellers i de ulike særlovene for områdene under tilsyn. Kredittilsynets virksomhet er en viktig del av myndighetenes arbeid for å sikre at det finansielle system og finansmarkedene kan fylle sine samfunnsmessige oppgaver. Kredittilsynet har tre hovedmål for sin virksomhet:

1. Soliditet i og tillit til norske finansinstitusjoner og andre institusjoner under tilsyn.
2. Ordnete forhold i finansmarkedene med respekt for regelverk og krav til god forretningsskikk.
3. Sunn utvikling i det norske finansielle system.»

Om Kredittilsynets *oppgaver* heter det:

«Kredittilsynets oppgaver er i store trekk av tre hovedtyper:

- tilsyn i form av:

- dokumentbasert overvåking ved hjelp av innsamlede data, rapporter, analyser og systemer for oppfølging av den økonomiske virksomhet i tilsynsenhetene,
- verifikasjonsprosedyrer som møter, stedlige tilsyn og bruk av eksterne eksperter for å sikre at institusjonene virker i samsvar med lover og bestemmelser og etter sine formål og vedtekter,
- veiledning og rådgivning overfor tilsynsenhetene,
- behandling av lovbestemte forvaltningsoppgaver, i form av enkeltvedtak som bevillinger, autorisasjoner og konsesjoner.
- arbeid med lovverk, utforming av forskrifter og retningslinjer, og utredninger for departementet og til eget bruk.

Det er en sterk sammenheng mellom de ulike elementene i tilsynsarbeidet. Erfaringene fra tilsynsområdene og verdifull kontakt med dem gir innsikt som er av vesentlig betydning for de forvaltningsvedtak etaten gjør og for de råd etaten gir departementet om utforming av politikk og om avgjørelser av viktige saker ellers.»

Om Kredittilsynets *strategi* heter det endelig:

«Styret vedtok den 15. mai 1990 en strategisk plan for Kredittilsynet for perioden 1990-94. Planen er sendt departementet som har gjort rede for den og gitt sine merknader i Stortingsmelding nr. 14 (1990-91) - Kredittmeldinga.

Finansinstitusjonenes stilling og forholdene på finansmarkedene har endret seg vesentlig på få år, både nasjonalt og internasjonalt. Planperioden ventes også å bli preget av forandringer. Kredittilsynet er innstilt på å revurdere både strategi og prioriteringer for arbeidet i denne perioden.

Tilsynsområdet omfatter nærmere 1.000 foretak, 5.000 revisorer og den eiendomsmevlervirksomheten som i større eller mindre utstrekning drives hos omlag 3.500 advokater. Verdipapirtilsynet omfatter både tilsyn med foretakene og tilsyn med transaksjonene. Kredittilsynet har omkring 100 medarbeidere til å utøve det omfattende tilsynsarbeid m.v. som etaten er pålagt.

De ressurser Kredittilsynet rår over er derfor knappe i forhold til de oppgaver det står overfor. Det er grunn til å anta at dette forhold ikke vil endre seg i de nærmeste årene.

Når knappe ressurser skal fordeles på en rekke oppgaver, må en ta standpunkt til hvilket aktivitetsnivå på ulike områder som gir størst bidrag til å oppfylle målene.

De sentrale oppgaver innenfor institusjonstilsynet, i tilsynet med markedene og mht. forvaltning er av forholdsvis permanent karakter og vil kreve en betydelig del av tilgjengelige ressurser.

Disse arbeidsoppgavene lar seg ikke på forhånd gradere etter hvor viktige de er og prioriteringen vil avhenge av hva som skjer på de ulike tilsynsområdene i løpet av planperioden.

Kredittilsynet må ta utgangspunkt i at det først og fremst er et tilsynsorgan. Tilsynsoppgaver er prioritert foran rene forvaltningsoppgaver, og tilsyn med institusjoner og systemer er prioritert framfor overholdelse av regler av ordensmessig karakter. Rådgivningsoppgaver er prioritert ned.

Tilsynet med institusjonenes soliditet og oppfyllelse av sikkerhetskrav har høyest prioritet. Tilsynet vil bli gjennomført på såvel konsern- som foretaksnivå. Det vil bli lagt stor vekt på å forbedre soliditetstilsynet.

I planperioden vil det også bli lagt stor vekt på utbygging og styrking av forsikringstilsynet for å sikre at det nye lov- og forskriftsverket får nødvendig gjennomslag.

Tilsynet vil vektlegge generelle soliditetskrav og samlet risikoeksponering, både forsikringsmessig og finansielt. Kredittilsynet vil gjennomføre en gradvis nedbygging av kontrollen med premier og produkter i livsforsikring i tråd med det nye regelverket.

I samsvar med intensjonen i lovgivningen vil en søke å etablere et allsidig tilsyn med skadeforsikringsselskapene på forsvarlig nivå. Konserninterne skiller mellom de ulike virksomhetsområdene vil bli fulgt opp.

Også verdipapirtilsynet vil bli viet betydelig oppmerksomhet. Kredittilsynet vil legge vekt på å utvikle edb-baserte systemer for markedsovervåking. Arbeidsdelings- og samarbeidsordningene med børsen og enheten for økonomisk kriminalitet vil bli utviklet videre. Et viktig mål med overvåkingen er å forhindre eller avdekke innsidehandel og annet markedsmissbruk. Tilsynet med handel både med opsjoner og med kommandittandeler vil bli utviklet.

Finansdepartementet har i sine merknader i Kredittmeldinga (St.meld. nr. 14, 1990-91) bl.a. understreket behovet for kompetansebygging og systemutvikling i etaten, samt for modernisering av forsikringstilsynet og for at Kredittilsynet er internasjonalt orientert.»

Også i et internt notat av 13. juli 1989 fremfører tilsynet prinsipielle betraktninger om hva de oppfatter som sine oppgaver. Her sies bl.a.:

«Tradisjonelt har den sentrale tilsynsoppgave vært knyttet til økonomisk soliditet. Denne oppgaven blir ikke mindre viktig i 1989 og senere. Det er da vesentlig at Kredittilsynet til enhver tid både har oversikt over utviklingen i finansvesenet generelt og har mulighet til omgående å vie særlig oppmerksomhet til enkeltinstitusjoner som viser svakhetstegn.

Vurderingen av institusjonens soliditet må foretas på et betydelig bredere og mer langsiktig grunnlag enn tidligere. ... Det er mye som tyder på at man i soliditetstilsynet burde legge større vekt på forhold som kan tenkes å utgjøre en trussel eller risiko for svekket soliditet».

I 1989-90 så Kredittilsynet det altså som sine hovedoppgaver å overvåke soliditeten og tilliten til norske finansinstitusjoner (institusjonstilsyn) og å bidra til en sunn utvikling i det norske finansielle system (systemtilsyn). Kredittilsynets egen oppfatning på dette punkt (og det syn på oppgavene som kom til uttrykk under behandlingen av den nevnte stortingsmeldingen) må ha vekt ved forståelsen av organets plikter etter loven.

Organisatorisk synes det uheldig at Kredittilsynet først i 1989-90 uttaler hva de oppfatter som sine hovedoppgaver og sine viktigste mål (se nærmere under 5.2.2 nedenfor).

En ytterligere belysning av Kredittilsynets oppgaver finnes i NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid, i forbindelse med en omtale av rollefordelingen mellom regjeringen og Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet (s. 61). Det fremgår at det løpende arbeidet i forbindelse med opplegg og gjennomføring av penge- og kredittpolitikken deles mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Reguleringen av utenlandsk og innenlandsk kredittførsel forestås av regjeringen, mens Norges Bank foretar markedsoperasjonene med basis i retningslinjer fra Finansdepartementet. Om Kredittilsynets rolle heter det:

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

Man kan ikke legge for mye i en knapp enkeltuttalelse fra et utredningsutvalg. Til dette kommer at uttalelsen bare tar sikte på ansvarsfordelingen ved gjennomføring av det penge- og kredittpolitiske opplegget. Men den gjengitte uttalelsen peker likevel på viktige sider av Kredittilsynets oppgaver.

Kredittilsynet kommenterer selv uttalelsen på denne måten:

«Overvåkingen av den sterke veksten i kredittvolumet i denne perioden (1984-87) var ikke primært Kredittilsynets ansvarsområde. Tilsynet skulle føre kontroll med at finansinstitusjonene overholdt kravene til soliditet og likviditet, og om ekspansjonen foregikk innenfor forsvarlige rammer. Kontrollen med likviditet og

soliditet ble i hele perioden gjennomført av tilsynet» (Kredittilsynets årsmelding 1991, vedlegget s. 3).

Denne uttalelsen må modifiseres på to vesentlige punkter. For det første må Kredittilsynet ha plikt til å overvåke en eventuell vekst i kredittvolumet. En slik overvåkning skal ikke bare skje ut fra et rendyrket penge- og kredittpolitisk ståsted, men også p.g.a. den betydning som slik vekst vil kunne ha for bankenes soliditet. Dette stemmer for øvrig med den del av uttalelsen som gir uttrykk for at Kredittilsynet skal føre kontroll om ekspansjon skjer innenfor forsvarlige rammer.

For det andre er det bare Kredittilsynet som har mulighet til å overvåke hvilke utslag penge- og kredittpolitikken får i den enkelte finansinstitusjon. Denne oppgaven kan forankres i tilsynets lovbestemte plikt til å se til at finansinstitusjonene virker på en «hensiktsmessig og betryggende måte» (tilsynsloven § 3). På denne bakgrunn er det Kommisjonens oppfatning at Kredittilsynet pliktet å overvåke hvilken betydning den sterke veksten i kredittvolumet på 1980-tallet hadde på den enkelte finansinstitusjon, og om ekspansjonen skjedde innenfor forsvarlige rammer.

I en redegjørelse av 13. desember 1991 til Munthe-utvalget gir Kredittilsynet uttrykk for den samme oppfatningen:

«Tilsynets oppgave har i denne situasjon i første rekke vært å følge konsekvensene av den økonomiske utvikling for finansinstitusjonenes soliditet og funding, og så snart som mulig varsle andre myndigheter og tilsynsenhetene om nødvendige tiltak når situasjonen tilsier dette. I denne sammenheng må det presiseres at Kredittilsynet ikke selv har tatt mål av seg til å være et prognoseinstitutt».

Det er ikke tvilsomt at Kredittilsynet plikter å overvåke finansinstitusjonenes soliditet både i et statisk og et dynamisk perspektiv: Er lovens krav til enhver tid overholdt, og er soliditeten tilstrekkelig til å møte fremtidige utfordringer? Soliditetskontrollen bør heller ikke være av rent nominell karakter, men må også ta soliditetens kvalitet i betraktning (jfr. under 5.2.7 og 7.3 nedenfor om den økende bruken av ansvarlig lånekapital i bankene).

At finansinstitusjonenes kapitaldekning ble ansett som viktig på slutten av 1980-tallet fremgår av en endring av tilsynsloven 10. juni 1988. På dette tidspunktet føyde man til en ny nr. 6 i § 4 som lød:

«Tilsynet kan pålegge de institusjoner som den har tilsyn med:

6. å ha en høyere ansvarlig kapital enn de lovbestemte minstekrav».

Lovendringen innebærer at Kredittilsynet ikke kan nøye seg med å påse at lovens minstekrav til kapitaldekning er overholdt. Tilsynet må også vurdere om kapitaldekningen er forsvarlig, f.eks. i en situasjon der utlånsmassens tapsfrekvens øker. Kravene til å følge med i den samlede virksomhet i en institusjon øker tilsvarende.

5.2.2 Kredittilsynets etablering og organisering

Selv om Kredittilsynet bygger på tilsynsloven slik den lød etter endringene av 7. juni 1985, strakk etableringsfasen seg i praksis over et lengre tidsrom: Institusjonen ble etablert 24. mars 1986, den fysiske samlingen skjedde sommeren 1986, og oppsettingen av etaten ble fullført i 1987. Dessuten ble administrerende direktør ble først tilsatt 1. juni 1987. Før dette tidspunkt ble tilsynet i praksis ledet av styrets formann.

Ved etableringen av Kredittilsynet i 1985-86 ble Bankinspeksjonens 44 stillingshjemler og Forsikringsrådets 27 stillingshjemler overført til Kredittilsynet. I tillegg ble tilsynet tilført 16 nye stillingshjemler og fikk dermed 87 stillingshjemler totalt. Ved inngangen til 1992 hadde antallet stillingshjemler økt til 103.

Den faktiske bemanningen var imidlertid lavere enn antall hjemler. I 1986 sto således 16 hjemler ubesatt, og i 1990 var 9 stillinger ubesatt. (Fullstendig oversikt over bemanningen gis i SNF-rapport 29/92 s. 232.)

I påvente av etableringen av Kredittilsynet ble det fra 1985 til 1986 holdt stillinger ledige i Bankinspeksjonen. Selv om Bankinspeksjonen ikke advarte mot denne linjen, ønsket man likevel å fylle fem ledige stillinger ved å innstille kandidater som hadde meldt seg som interesserte. Finansdepartementet stilte imidlertid ikke til disposisjon de ressurser som var nødvendig for å fylle opp de fem ledige stillingene. Dette innebar at Bankinspeksjonen - og da særlig det

stedlige tilsyn - i 1985-86 var klart svekket.

Våren 1986 hadde Kredittilsynet bare 2-3 stillinger til stedlig tilsyn, og de aktuelle personene hadde begrenset erfaring med tilsynsarbeid, slik at opplæring var påkrevet. I mars 1988 ble det stedlige tilsynet økt til 5 stillingshjemler, i løpet av 1991 økte dette til 8, og ved inngangen til 1992 hadde man 10 stillingshjemler øremerket til stedlig tilsyn.

Problemene for banktilsynet ble ytterligere forsterket ved at Bankinspeksjonen før og ved etableringen av Kredittilsynet mistet flere kvalifiserte medarbeidere. Det var bl.a. de stillingene som dermed var blitt ledige i 1985-86, som ikke ble erstattet til tross for at Banktilsynet hadde kandidater til stillingene. Til dette kom at tilsynet helt frem til 1989 hadde problemer med å rekruttere personer med relevant erfaring fra finanslivet. De nyansatte var i stor grad nyutdannede kandidater uten inspeksjons- eller bransjeeerfaring.

En ytterligere svekkelse av tilsynsarbeidet fulgte av at ledelsen av det nyetablerte Kredittilsynet i stor grad ble hentet fra Bankinspeksjonens mest erfarne personell.

Disse uheldige omstendighetene for banktilsynet kom i en periode hvor denne type tilsyn ble bevisst nedprioritert. Finansdepartementet ga signaler om at det skulle legges stor vekt på tilsynet med verdipapirhandelen (se nærmere under 5.2.9 og 5.3.2 nedenfor). Kredittilsynets verdipapiravdeling ble derfor styrket på bekostning av andre avdelinger, derunder tilsynet med bankene.

De foregående bemerkningene viser at tilsynet med banksektoren i Kredittilsynets startfasen var lavt prioritert og ressursene små. Munthe-utvalget har derfor rett i at tilsynet av bankene i denne perioden «lå på et minimum» (NOU 1992:30 s. 71). Den uheldige effekten av dette forsterkes ved at dette skjedde samtidig med bankkrisens innledning i 1985-86, og samtidig med at finansvesenet, derunder bankene, gjennomgikk betydelige strukturendringer. - Disse spørsmål belyses nærmere under 5.2.4 nedenfor.

Oppstartsfasen for Kredittilsynet var også preget av andre problemer. Det hevdes således at den interne styring i organisasjonen i 1986-87 var svak (se SNF-rapport 29/92 s. 231). For en del kan nok dette ha sammenheng med det åpenbart uheldige i at tilsynet ble etablert uten at administrativ toppleder var ansatt og i at adm. direktør først ble ansatt to år etter at loven var satt i kraft (sommeren 1987). I samme periode hadde man problemer med å innpasse ansatte fra ulike etater i den nye organisasjonen. Dette kom på toppen av de sedvanlige problemer man møter når ulike organisasjoner skal «fusjoneres». Den endelige organisasjonen ble først satt opp i 1987 etter tiltredelsen til adm. direktør.

Det er også grunn til å spørre om organisasjonsstrukturen fra etableringen i 1986 var uheldig for så vidt gjelder tilsynsfunksjonene i forhold til bankene. I de første årene ble tilsynet med alle typer av institusjoner ivaretatt på tvers av de avdelingene som Kredittilsynet besto av. Denne organiseringen ble først endret i 1991 fordi man da ønsket å legge tilsynsoppgavene på ett område innenfor en avdeling.

Det gjorde ikke forholdene enklere at det allerede tidlig oppsto samarbeidsproblemer innenfor Kredittilsynets ledelse. Problemene synes for en del å ha sammenheng med at fordelingen av ansvar mellom styrets formann og adm. direktør i praksis var uklar. Adm. direktør ga også uttrykk for at forholdet til Finansdepartementet var problematisk (se nærmere under 5.4 nedenfor om forholdet mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet). Adm. direktør fratradte våren 1992.

Etableringsfasen for Kredittilsynet var m.a.o. preget av manglende bemanning, manglende kompetanse, rekrutteringsproblemer og svak administrativ styring med påfølgende interne organisasjonsproblemer. Som utgangspunkt var dette interne problemer. Men i den grad disse problemene hadde betydning for gjennomføringen av Kredittilsynets oppgaver overfor bl.a. bankene, var det *ikke* bare tale om problemer av intern karakter. Siden problemene åpenbart hadde konsekvenser for Kredittilsynets muligheter til å utføre de oppgaver som det var pålagt, burde ledelsen ha presset sterkere på for å få forbedret sine rammebetingelser.

Men også Kredittilsynets overordnede myndighet (Finansdepartementet) hadde et selvstendig ansvar for å følge med i den måte som tilsynet utførte sine oppgaver på, og for eventuelt å ta nødvendige skritt for å rette på forholdene. Det er i dette lys at bl.a. departementet avslag på Banktilsynets forslag om å besette 5 ledige stillinger i 1985-86 må

bedømmes. Som vi har sett, kom avslaget i en periode da banktilsynet var på et minimumsnivå samtidig som aktiviteten i banksektoren økte sterkt. - Finansdepartementets ansvar som overordnet tilsynsmyndighet er nærmere omtalt under 5.3 nedenfor.

De organisatoriske problemene ga seg bl.a. utslag i at tilsynet først etter flere års virksomhet tok opp arbeidet med å gi en sammenfattende formulering av sine hovedoppgaver og -mål (se nærmere under 5.2.1.2 ovenfor). Dette er uheldig ettersom enhver virksomhet fungerer best der oppgaver og målsetninger er klart definert.

Ifølge SNF-rapport 29/92 er det en velkjent problemstilling at «en sterk intern fokus nødvendigvis vil begrense den eksterne fokus, dvs. løsning av organisasjonens oppgaver» (s. 232).

Det er imidlertid vanskelig å påvise i hvilken grad problemene i Kredittilsynet fikk betydning for de deler av utviklingen på 1980-tallet som skulle vise seg å gi en viktig del av bakgrunnen for bankkrisen. På tross av sine egne problemer ser det ut til at Kredittilsynet ga advarsler og kom med forslag til mulige løsninger vedrørende utlånsveksten og forringelsen av bankenes soliditet og reserver (se nærmere under 5.3.3 nedenfor).

I de følgende punkter skal vi se nærmere på noen viktige sider av Kredittilsynets virksomhet i årene forut for bankkrisens høydepunkt fra 1991.

5.2.3 Tilsynsfilosofien

Kredittilsynets tilsynsfilosofi er beskrevet i følgende seks punkter i strategisk plan for 1990-93 (Kredittilsynets årsmelding for 1991, vedlegg, s. 6):

- «1) Tilsynet skal søke å forebygge krise og holdningssvikt i tilsynsenhetene
- 2) Tilsynet skal overvåke soliditet, ledelse og intern kontroll
- 3) Tilsynet skal overvåke minstekrav
- 4) Tilsynet ønsker å føre dialog med tilsynsenhetene
- 5) Virkemidler skal tilpasses situasjonen
- 6) Tilsynet ønsker offentlighet rundt sitt tilsynsarbeide.»

Fra 1990 var de uttalte ambisjonene altså høye. Det gjelder også pkt. 1) og 2), som viser at tilsynet vektla forebyggende arbeide.

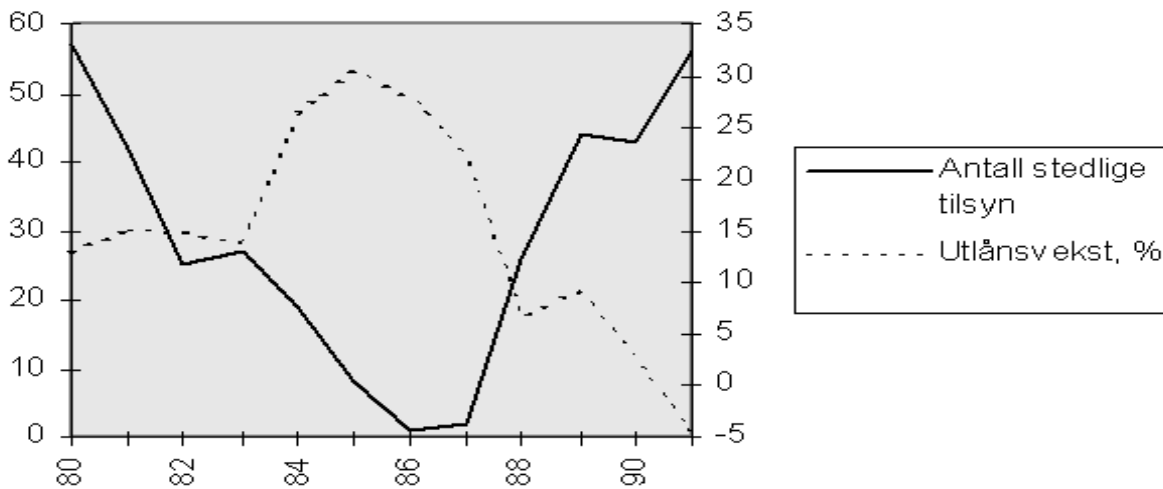
Denne planen gjaldt ikke for perioden 1986-90, men illustrerer formodentlig hvordan tilsynet oppfattet sine oppgaver også før 1990. Spørsmålet er imidlertid om Kredittilsynet i forhold til bankene fulgte denne type strategi.

5.2.4 Stedlig tilsyn

Det stedlige tilsyn med bankene ble nedtrappet de siste årene før Kredittilsynet ble opprettet. Dette skyldtes en holdning om at det skulle legges mindre vekt på stedlig tilsyn til fordel for dokumentbasert tilsyn. Man tok forbehold om at forholdene kunne endre seg på en slik måte at det igjen ble større behov for stedlig tilsyn. Men når forholdene på 1980-tallet faktisk endret seg, viste det seg at det var vanskelig å bygge opp det stedlige tilsyn på kort tid.

NOU 1992:30 s. 76 note 22 viser at tallet på Banktilsynets inspeksjoner i banker fra 1980 til 1985 sank fra 57 til 8 (se figur 5.1 nedenfor). I 1986 og 1987 ble virksomheten ytterligere redusert. I 1986 inspiserte man én sparebank og gjennomførte spesialinspeksjon i fem banker i kjølvannet av Blystad-brødrenes kjøp av aksjer i AS Kosmos. I 1987 inspiserte tilsynet én sparebank og én forretningsbank og gjennomførte dessuten spesialinspeksjon i 4 banker i forbindelse med avlastningsforretninger (se Kredittilsynets årsmelding for 1991, vedlegg s. 10). I denne perioden måtte Kredittilsynet nettopp arbeid mye med slike avlastningsforretninger til fortrenghet for andre oppgaver.

I Kredittilsynets oppstartingsfase var tilsynsaktiviteten altså meget lav. I ettertid må det konstateres at den lave aktiviteten inntrådte i en periode da mye av grunnlaget for den senere bankkrisen ble lagt. Disse to utviklingstrekk kan illustreres gjennom følgende figur:



Figur 5.1 Antall stedlige tilsyn gjennomført av Bankinspeksjonen/Kredittilsynet (venstre akse) og årlig utlånsvekst (høyre akse) 1980-91.

Kilde: NOU 1992:30 og Norges Bank.

En slik sammenstilling av de to utviklingstrekk er i seg selv egnet til å illustrere det uheldige i en nedbygging av banktilsynet midt under de største strukturendringer som hadde skjedd i banksektoren siden krigen. Departementet var fullt informert om at kredittveksten midt på 1980-tallet var sterk. Også liberaliseringen av kredittmarkedet burde ha tilsagt en oppbygging av banktilsynet, ikke en nedbygging. Bl.a. OECD hadde gjort oppmerksom på at liberalisering av bankvirksomhet gjerne ledet til økt konkurranse og knappere marginer. I 1983 advarte Bankinspeksjonen selv mot disse følgene av liberaliseringen (se nærmere under 5.4.2 nedenfor). Men det er lite som tyder på at dette fikk noen følger for regjeringens holdning til betydningen av banktilsyn på midten av 1980-tallet.

Som figur 5.1 viser, økte tilsynsaktiviteten - derunder det stedlige tilsyn - betydelig fra 1988. Man innhentet regnskapsrapporter for 1987 fra alle forretningsbanker og fra de 30 største sparebankene. Dette ble fulgt opp ved at representanter for 25 banker ble kalt inn til møte. I tillegg ble det foretatt 26 stedlige tilsyn i 22 banker; dette kom i tillegg til spesialundersøkelser i flere banker angående valutahandel. I de følgende år ble møte- og inspeksjonsvirksomheten ytterligere trappet opp.

I 1989 hadde tilsynet ca. 50 møter med nær sagt alle forretningsbankene og med de store sparebankene, og det ble gjennomført 44 inspeksjoner. I 1990 hadde man 70 møter og 44 inspeksjoner. I 1991 hadde man 56 inspeksjoner samt månedlige møter med problembanker. Enkelte krisebanker ble pålagt plikt til daglig eller ukentlig å rapportere diverse nøkkeltall. I 1992 gjennomførte man 54 inspeksjoner i banker og hadde hyppige møter med krisebankene, som fortsatt hadde daglig eller ukentlig rapporteringsplikt av diverse nøkkeltall. (Se Kredittilsynets årsmeldinger for 1991 og 1992.)

Selv om virksomheten senere ble brakt opp på et mer forsvarlig nivå, må det karakteriseres som uheldig at den stedlige tilsynsvirksomheten falt nesten bort nettopp i de år da en vesentlig del av grunnlaget for den senere bankkrisen ble lagt. Den lave aktiviteten innebar at Kredittilsynet fikk liten kunnskap om hvordan utlånsøkningen slo ut i den enkelte bank, hvordan bankens risikoprofil endret seg, og hvordan den endret sine rutiner i forbindelse med utlånsøkningen.

Det er god grunn til å tro at et mer aktivt stedlig tilsyn kunne ha avslørt at den svært sterke ekspansjonen i mange banker medførte bl.a. svekkede kredittrutiner og utstrakt delegasjon av myndighet til lokale avdelinger m.v. (se nærmere under 4.3 ovenfor). Det kunne også ha bidratt til at myndighetene på det tidligere tidspunkt ble klar over at finansnæringen som helhet sto overfor tilsvarende problemer eller - med andre ord - at man kunne stå overfor forspillet til en systemkrise, ikke bare til kriser i enkeltbanker. Dette gjelder selv om Kredittilsynet på et relativt tidlig tidspunkt advarte mot enkelte negative følger av utlånsøkningen, derunder for den relative størrelsen av en bloc-fondet (se nærmere under 5.2.6 nedenfor).

5.2.5 Dokumentbasert tilsyn

På 1980-tallet besto det dokumentbaserte tilsynet hovedsakelig i en gjennomgang av bankenes regnskaper for å undersøke om lovens krav til likviditet og soliditet var oppfylt. Etter SNF's oppfatning ble dette ukompliserte «talletersynet» tilfredsstillende gjennomført (SNF-rapport 29/92 s. 245). Men det kan spørres om Kredittilsynet foretok tilfredsstillende *analyser* av det innsamlede tallmateriale. Etter SNF's syn foretok tilsynet hovedsakelig rent matematiske øvelser for å vurdere om lovens krav var overholdt.

Fra 1989 fremhevet Finansdepartementet at tilsynet måtte utvikle analysesystemer som tidlig fanget opp eventuelle soliditetsproblemer. (Finansdepartementets tildelingsbrev av 31.01.89). I august 1990 tok tilsynet i bruk en modell for «early warning» basert på tilsvarende modeller brukt av tilsynsmyndighetene i USA og Danmark. Modellen ble første gang anvendt på bankenes regnskapstall for første tertial 1990.

Slike systemer lider imidlertid av visse svakheter. For det første blir systemet aldri bedre enn det datamaterialet som analysene bygger på. For det andre vil det bare være et utgangspunkt for å plukke ut banker for nærmere undersøkelser og evt. inspeksjon; systemet kan ikke i seg selv erstatte behovet for mer inngående arbeid med enkeltbanker.

Det er klart at utviklingen mot mer analytisk bruk av materialet fra bankregnskaper m.v. fra 1990 isolert sett representerte et fremskritt. Men det lar seg samtidig hevde at systemer for «early warning» ble iverksatt noe sent sett i forhold til den utviklingen på 1980-tallet som ledet frem til bankkrisen. Dessuten kan dokumentbasert tilsyn ikke under noen omstendighet erstatte det kjennskap til institusjonene som stedlig tilsyn kan gi. Dette stemmer med følgende utsagn i en redegjørelse som Kredittilsynet 13. desember 1991 ga til Bankkriseutvalget v/ professor Preben Munthe:

«Det er ikke mulig å få full oversikt over finansinstitusjonenes økonomiske stilling og utvikling ene og alene ved dokumentbasert tilsyn».

På denne bakgrunn fremstår Kredittilsynets omprioritering fra stedlig til dokumentbasert tilsyn fra tidlig på 1980-tallet som uheldig.

5.2.6 Tilsyn og avsetninger til fremtidige tap

Overvåkningen av bankenes evne til å møte fremtidige tap er en meget sentral oppgave for Kredittilsynet. Her har tilsynet en viktig funksjon både ved å arbeide for tilfredsstillende avsetningsregler og ved å overvåke praksis for avsetninger til fremtidige tap.

Gjentatte ganger gjennom 1980-tallet uttrykte Kredittilsynet bekymring for bankenes soliditet. Bakgrunnen var særlig at forholdstallet mellom bankenes en bloc-fond og totale utlån falt i hele denne perioden. I brev av 16. januar 1986 til Riksskattestyret foreslo Kredittilsynet at bankenes adgang til å foreta skattefrie en bloc-avsetninger skulle økes. Men henvendelsen ble ikke fulgt opp gjennom noen form for regelendring. Året etter (14. januar 1987) ga Kredittilsynet overfor Finansdepartementet uttrykk for bekymring for situasjonen og for fremtiden. Brevet munnet ut i et forslag om at adgangen til å foreta en bloc-avsetninger med skattefradrag skulle utvides, slik at bankenes reserver til å motstå tap ikke ble ytterligere svekket. Spørsmålet ble også tatt eksplisitt opp i Kredittilsynets årsmelding for 1986. Men i et knapt svarbrev av 24. desember 1987 tar Finansdepartementet avstand fra tanken om å utvide avsetningsmulighetene (se nærmere under 5.3.3 nedenfor).

I årsrapporten for 1987 omtaler Kredittilsynets bankenes tap og det forhold at flere banker må angripe egenkapitalen for å dekke tap som ikke lar seg dekke fra en bloc-fondet. Men ved denne anledning gir ikke tilsynet uttrykk for noen generell bekymring for tapene eller for bankenes soliditet mer generelt.

I årsmeldingen for 1988 uttrykker tilsynet en større bekymring for bankenes soliditet. Det påpeker at dersom bankene skal «opprettholde og forbedre sin soliditetsmessige stilling må inntjeningen fortsatt bedres i forhold til resultatene i 1988».

I desember 1989 retter Kredittilsynet en ny henvendelse til Finansdepartementet om de samme problemene. Tilsynet

påpeker at bankene i 1989 så ut til å gå med overskudd, samtidig som behovet for å bygge opp reserver var akutt. Det faktum at bankene kunne få et positivt resultat ville gjøre det mulig å bygge opp reserver. På denne bakgrunn foreslo tilsynet å oppheve grensen for årlige skattefrie avsetninger til 1 % av totale utlån for 1989. Men i brev av 24. januar 1990 avslo Finansdepartementet også dette forslaget (se nærmere under 5.3.3 nedenfor).

Vi nevner endelig at Kredittilsynet også i årsrapporten for 1989 uttrykker alvorlig bekymring for soliditeten i bankene. På dette felt synes å være lite grunnlag for å kritisere Kredittilsynet.

5.2.7 Ansvarlig lånekapital

Utlånsekspløsjonen på 1980-tallet medførte at mange banker måtte øke sitt kapitalgrunnlag. Ettersom det er begrenset hvor mye egenkapital som kan skaffes til veie ved nyemisjoner og fondsoppbygging, var kravene til kapitaldekning i realiteten en effektiv sperre mot ukontrollert utlånsøkning. Betydningen av dette instrumentet ble imidlertid redusert ved at de store forretningsbankene økte sitt kapitalgrunnlag ved bruk av såkalt ansvarlig lånekapital. Bankene begrunnet dette med at slik lånekapital var billigere enn aksjekapital og at man unngikk å «tynne ut» aksjekapitalen.

Samtidig ledet den økende bruken av ansvarlig lånekapital til at kvaliteten på kapitalgrunnlaget i bankene ble tilsvarende forringet. Dette skyldes at den såkalt ansvarlige kapital bare kunne anvendes ved avvikling av banken og derfor i liten grad kunne regnes som et uttrykk for en banks soliditet (se nærmere under 7.3 nedenfor).

Bankene måtte ha myndighetenes tillatelse for å bruke ansvarlig lånekapital som ledd i arbeidet med å oppfylle kravene til kapitaldekning. Det var Finansdepartementet som avgjorde søknader om opptak av ansvarlig lånekapital. Men Kredittilsynet ga tilrådninger både om behandlingen av enkeltsøknader og ved utforming av retningslinjer for opptak av slik kapital. Fra 14. august 1986 hadde tilsynet dessuten fullmakt til å avgjøre kurante søknader om slikt opptak.

Det var Bankinspeksjonen som foreslo at grensen for bruk av ansvarlig lånekapital skulle settes til 50 % av egenkapitalen. Finansdepartementet gav retningslinjer i samsvar med dette, men anmodet Bankinspeksjonen om å vurdere om ikke 40 % ville være bedre som permanent løsning. (Finansdepartementets retningslinjer i brev av 18.01.84). Bankinspeksjonen opprettholdt imidlertid sitt syn på 50 %-grensen, som gjaldt frem til de nye kapitaldekningsreglene trådte i kraft i 1991. (Kredittilsynets brev av 31.07.87).

Ved behandlingen av enkeltsøknader fra bankene gikk Kredittilsynet normalt inn for søknaden dersom den lå innenfor de grenser som fulgte av retningslinjene. Så godt som alle søknader ble innvilget. Slik var det f.eks. i 1986, da alle de tre største forretningsbankene ba om samtykke til å oppta evigvarende ansvarlig lånekapital. Kredittilsynet støttet søknadene, men foreslo at det skulle oppstilles særskilte vilkår for renteutbetaling, tilbakebetaling, løpetid m.m. (se nærmere i NOU 1992:30 s. 80 note 50).

Selv om man har vært klar over hvilke svakheter som er forbundet med slik kapitaldekning, er det få indikasjoner på at Kredittilsynet har frarådet økende bruk av ansvarlig lånekapital. I ettertid har Kredittilsynet selv gitt uttrykk for at

«det kunne vært en fordel om Kredittilsynet og i særlig grad forgjengeren Bankinspeksjonen i større grad hadde frarådet bruk av ansvarlig lånekapital» (Kredittilsynets årsmelding for 1991, vedlegget s. 18).

Etter Kommisjonens syn burde Kredittilsynet ha frarådet bruk av ansvarlig lånekapital, særlig fra midten av 1980-tallet. Godkjennelsen av disse låneopptakene som del av grunnlaget for å beregne kapitaldekningen i bankene var en viktig forutsetning for den sterke utlånsveksten. Ettersom tilsynet på 1980-tallet var bekymret for bankenes soliditet (se under 5.2.6 ovenfor) burde man begrenset adgangen til å ta opp ansvarlige lån. Dette ville ha bidratt til å tvinge bankene til å redusere sin utlånsvekst eller iallfall til å skaffe til veie kapital av bedre kvalitet. Det er ikke helt lett å forstå hvordan Kredittilsynet, samtidig som det uttrykte bekymring for bankenes soliditet, kunne gå inn for å godkjenne store opptak av ansvarlig lånekapital.

5.2.8 Regelverksarbeid

En viktig del av regelverksarbeidet i den aktuelle perioden gjaldt tapsavsetningsreglene. Som vi skal se under 6

nedenfor, ble særskilte forskrifter om avsetninger til fremtidige tap fastsatt.

Munthe-utvalget hevder at Kredittilsynet burde ha iverksatt tapsforskriftene i 1984 i stedet for 1987 (NOU 1992:30 s. 89 og 91). Ifølge Munthe-utvalget hadde dette gjort det mulig å diskutere virkningene av slike forskrifter i en periode med mer moderate tap. Dessuten ville større tapsavsetninger ha svekket bankenes resultater på et tidligere tidspunkt og dermed virket som en advarsel mot fortsatt ekspansjon.

Det kan diskuteres hvilken virkning det ville hatt om tapsforskriften var kommet tidligere. Slik tapsutviklingen faktisk var (se nærmere under 6.4.2 ovenfor) fremstår det bl.a. som usikkert om bankenes resultater ville ha blitt særlig svekket i 1984 og 1985 som følge av tapsforskriften. Men det kan nok tenkes at en fremskutt gjennomføring av dette regelverket ville ha medført at bankene tidligere ble klar over hvilken risiko som lå i utlånsmassen og dermed medvirket til å bremse utlånsveksten i 1985-87. En slik virkning ville utvilsomt ha vært fordelaktig.

Som vi skal se under 6.3.2 og 11.4 nedenfor kan regler om avsetning til fremtidige tap bidra til at bankkriser unngås. For at slike regler skal virke optimalt, må de imidlertid kombineres med god soliditet. Dessuten bør reglene få anledning til å virke en viss tid før store tap inntreffer.

Ideelt sett burde derfor tapsforskriften ha vært innført lenge før 1987. Men som vi også skal se (bl.a. under 6.2.1 nedenfor) representerte disse reglene i realiteten ingen vesentlig omlegging av de rettslige krav til bankregnskapene. En mulig kritikk om at forskriftene ble vedtatt for sent bygger dessuten på etterhåndskunnskap om en utvikling i norske banker omkring 1990 som ingen forutså i 1987. Dermed er det vanskelig å kritisere Kredittilsynet på dette grunnlag.

Til dette kommer spørsmålet om hvorvidt Kredittilsynet hadde muligheten til å gjennomføre tapsforskriften før det faktisk skjedde. Munthe-utvalgets påstand om at den kunne vært vedtatt i 1984 bygger på at representanter for Bankinspeksjonen var tilstede på det årsmøte i den såkalte revisjonssjefskretsen i 1983 der forslag til tapsforskrifter ble diskutert (se nærmere under 6.2.4.1 nedenfor).

Dersom vi ser nærmere på begivenhetsforløpet blir imidlertid grunnlaget for denne kritikken mindre overbevisende. For det første ble revisjonssjefenes utkast til tapsforskrifter først vedtatt på et ekstraordinært møte i våren 1984. For det andre kom revisjonssjefkretsen ved denne anledning frem til at man ikke skulle fremsette forslaget for medlemsbankene med tilrådning om at det skulle brukes. For det tredje ble revisjonssjefkretsens anbefaling til tapsforskrifter ikke oversendt til Bankinspeksjonen før 30. juli 1985. Da Revisjonssjefkretsen 18. desember 1985 purret på saken, opplyste Bankinspeksjonen at de arbeidet med saken, men de avventet Riksskattestyrets svar på forslaget om nye regler for skattefrie en bloc-avsetninger (se nærmere under 5.2.6 ovenfor). Deretter sendte Kredittilsynet allerede 20. januar 1986 ut retningslinjer for tapsføringen av misligholdte lån. Samtidig ble forslag til rettslige bindende forskrifter av tilsvarende innhold sendt på høring. Forskriften ble endelig vedtatt 23. november 1987.

På denne bakgrunn kan det vanskelig rettes kritikk mot Kredittilsynet (Bankinspeksjonen) for at tapsforskriften ikke ble vedtatt allerede i 1984. Når vi tar hensyn til hvordan begivenhetene faktisk forløp og til arbeidsmåten i den offentlige forvaltning, synes det tvilsomt om forskriften praktisk sett kunne ha vært vedtatt før tidligst ved årsskriftet 1985-86, d.v.s. omtrent samtidig med at retningslinjene faktisk ble sendt ut.

5.2.9 Banktilsyn versus arbeid med verdipapirmarkedet

Som nevnt under 5.2.2 ovenfor ble tilsynet med banksektoren i Kredittilsynets første år nedprioritert til fordel for bl.a. arbeidet med verdipapirmarkedet (insidehandel m.v.). Det er neppe tvilsomt at dette isolert sett bidro til en ytterligere svekkelse av banktilsynet i en periode som - iallfall i ettertid - fremstår som kritisk.

På denne bakgrunn kan det være grunn til å rette et kritisk blikk også på denne siden av Kredittilsynets virksomhet overfor bankene. Men kritikken må utformes under hensyn til den store oppmerksomheten som virksomheten på et vitalisert verdipapirmarked i Norge ble gjort til gjenstand for fra nesten alle hold på denne tiden. Og ganske særlig må kritikken ta hensyn til at Kredittilsynets adferd på dette punkt stemte overens med de pålegg som ble gitt av Finansdepartementet (se nærmere under 5.3.2 nedenfor). Av det såkalte tildelingsbrevet for 1987 fulgte det f.eks. at Kredittilsynets hovedsatsing skulle være på verdipapirirområdet, herunder meglerkontrollen og regelverket om

meldepliktig verdipapirhandel. Tilsynet med bankene nevnes ikke.

5.2.10 Kriseforståelse og -formidling

Fra flere hold er Kredittilsynet blitt kritisert fordi det for sent innså bankkrisens omfang og dybde. Således har Stortingets finanskomité uttalt at Kredittilsynet ikke advarte mot en omfattende systemkrise før i desember 1990 (se Innst. O. nr. 14 (1991-92) s. 80). Også Munthe-utvalget (se NOU 1992:30 s. 90 flg.) og - i modifisert form - SNF (SNF-rapport 29/92 s. 260) kritiserer Kredittilsynet på dette punkt.

En bedømmelse av dette spørsmålet må bygge på en forståelse av uttrykket *kriseforståelse*. I SNF-rapport 29/92 s. 260 omtales dette som «en gryende krise som omfattet storbankene». Legger man denne definisjonen til grunn, kan man være enig at Kredittilsynet ikke forutså den dype krisen som skulle ramme Kreditkassen, Fokus Bank og DnB i 1991.

Man må imidlertid huske at bankvesenet i 1989 samlet sett gikk med overskudd etter tap, og at mange kvalifiserte iakttagere - derunder Norges Bank - trodde at konjunkturedgangen nå var over. Det synes derfor strengt å kreve at akkurat Kredittilsynet skulle forutse at oppgangen i 1989 bare var et blaff og at man fra 1990-91 ville få en dypere krise enn den man allerede hadde hatt. Kritikkk på dette grunnlag forutsetter at Kredittilsynet rådet over makroøkonomisk ekspertise til å arbeide med slike spørsmål. Slik ekspertise hadde ikke tilsynet i den aktuelle perioden. Tvert imot var Kredittilsynet i stor grad henvist til å bygge på de makroøkonomiske fremskrivninger som lå i bl.a. nasjonalbudsjettet. Dette stemmer med det almene utgangspunkt om at systemansvaret først og fremst hvilte - og fortsatt hviler - på regjeringen og det aktuelle fagdepartement (Finansdepartementet) og på Norges Bank (se nærmere under 5.4 nedenfor). Et underordnet tilsynsorgan som Kredittilsynet kan ikke bære noe hovedansvar for det samlede system.

Kredittilsynet har selv kommentert den nevnte påstand fra Finanskomitéen. Det viser bl.a. til at det allerede i februar 1989 bestilte en utredning om «Årsaker til bankkrisen» fra SNF. På denne bakgrunn mener tilsynet at man i alle fall i 1989 betegnet problemene i bankene som en bankkrise. Kredittilsynets årsmelding for 1991, vedlegg s. 15.

Det er på det rene at Kredittilsynet allerede fra 1986 varslet om økningen i tap på utlån samt at en bloc-fondene minket i forhold til økende utlånsvolum. Som nevnt under 5.2.6 ovenfor foreslo Kredittilsynet nettopp av denne grunn at adgangen til å foreta skattefrie en bloc- avsetninger skulle utvides fra 1987. Bekymringen for bankenes generelle soliditet gjentas særlig i 1989, da Kredittilsynet foreslo helt å oppheve begrensningene på retten til å foreta skattefrie en bloc-avsetninger. Dessuten fikk Kredittilsynet stadig mer befatning med enkeltbanker i krise (se bl.a. oversikten under 8.4.1 nedenfor) og varslet naturligvis de berørte instanser i den grad dette gjorde det nødvendig.

Hovedinntrykket fra årene frem til høsten 1989 er etter dette at tilsynet varslet om kriser i enkeltbanker og om tendenser til økende tap og svekket soliditet mer generelt. Derimot er det lite som tyder på at tilsynet i denne perioden registrerte og aktivt informerte om at en mer generell krise kunne være under oppseiling. Det ovenfornevnte oppdraget til SNF må snarere - slik tittelen angir - antas å ta sikte på den «bankkrisen» man til da hadde opplevd, og ikke den mer fundamentale krisen som kom fra 1992-93 i de store forretningsbankene.

De første indikasjonene på at Kredittilsynet får en mer generell kriseforståelse kommer høsten 1989. I referatet fra et styremøte 20. oktober 1989 heter det bl.a.:

«Tapsutviklingen, samt omfanget og karakteren av finansinstitusjonenes tap, tyder så vidt styret kan se, på at årsaksbildet er forholdsvis komplisert og på at det kan ligge alvorlige problemer i den underliggende økonomiske utvikling» (Kredittilsynets årsmelding for 1991, vedlegget s. 14).

Også årsmeldingen for 1989 (skrevet våren 1990) gir uttrykk for en generell kriseforståelse. Her heter det bl.a.:

«Banker og finansieringsselskaper ble rammet av betydelige tap allerede i 1986. Tapene har siden vist betenkelig økning og etter hvert også rammet kredittforetakene. Tapsutviklingen har nær sammenheng med omstilling i næringslivet og en tilstramning i den økonomiske politikken. Viktige årsaker er også intern svikt i kredittvurdering, kontroll og ledelse, samt ukritisk prioritering av vekst på bekostning av lønnsomhet og solid finanshåndverk» (Årsmeldingen for 1989 s. 6).

I denne årsmeldingen bruker Kredittilsynet også begrepet «krise» om situasjonene i bankene (s. 7 og 19). Det er derfor på det rene at Kredittilsynet i alle fall våren 1990 ga de første signalene om en generell bankkrise.

På den annen side gir Kredittilsynet fortsatt ikke noe varsel om hva som kan komme til å skje med de store forretningsbankene. Som nevnt kan det synes mye forlangt at tilsynet - som de eneste - skulle forutse den fulle dybden av den kommende krisen. Men det kan likevel reises spørsmål om de stedlige undersøkelser i 1989-90 burde ha gitt Kredittilsynet et bedre overblikk over situasjonen. Den bekymring som tilsynet på andre punkter forgjeves hadde gitt uttrykk for, burde ha gitt næring til særlig årvåkenhet. Det samme gjelder det faktum at erfaringene med bl.a. Fokus Bank og DnC burde ha gitt grunnlag for fortsatt bekymring. Og den særlige betydning for det finansielle systemet som de store forretningsbankene har, burde tilsi særlig oppmerksomhet overfor dem.

I denne sammenheng er det av interesse å trekke frem at tilsynet hele tiden godtok omfanget av de tapsavsetninger som Moursund/Rostoft-ledelsen i Kreditkassen sto for frem til regimeskiftet i 1991. Deretter godtok tilsynet de etter alt å dømme langt strengere tapsavsetningene som ble foretatt under ledelse av den ledelsen som ble satt inn da krisen var blitt akutt (Borger Lenth og Per Ditlev-Simonsen). Dette skyldtes formodentlig at tilsynsarbeidet i stor grad hadde vært basert på et tillitsforhold hvor tilsynet først og fremst forholdt seg til de opplysninger som ble gitt av banken selv og av revisjonen.

I ettertid er det klarlagt at såvel ledelse som interne revisjon i Kreditkassen i en lengre periode frem til 1991 bidro til at de regnskapsførte tapene ble holdt nede i større grad enn det var grunnlag for, og at det på enkelte punkter også kan reises kritikk mot bankens eksterne revisor (se nærmere under 6.2.7.2 ovenfor). På denne bakgrunn kan det forklares at Kredittilsynet ikke hadde noe godt overblikk over den reelle situasjonen i banken.

Situasjonen i Norge på dette punkt kan sammenholdes med erfaringer fra Danmark. Det danske Finanstilsynet bruker mye ressurser på selvstendig gjennomgang nettopp av bankenes tapsavsetninger (se nærmere under 11.4.3 nedenfor). Dette fører ofte til at Finanstilsynet pålegger bankene høyere tapsavsetninger for at regnskapet skal gi et mer korrekt bilde og fordi dette i realiteten styrker bankens soliditet. Fra dansk side blir det hevdet at Finanstilsynets grundige stedlige tilsyn er en viktig grunn til at danskene unngikk en bankkrise av samme dybde som den i Norge. Praksis i Danmark er egnet til å sette tilsynspraksis i Norge på 1980-tallet i et ufordelaktig relieff.

Spørsmål er så om Kredittilsynet allerede i 1988-89 burde ha varslet om en generell bankkrise. Munthe-utvalget kritiserte Kredittilsynet for at det ikke allerede midt på 1980-tallet advarte mot veksten i utlånene og mot den økte risikoeksponering som fulgte med. Om disse spørsmål uttaler dette utvalget bl.a.:

«Som følge av sin løpende virksomhet burde Kredittilsynet kunne vært den første til å rapportere tvilsomme utviklingstrekk. Det viktigste kriterium på en uheldig utvikling er trolig veksttakten i utlånene. Når disse kommer opp i en 20, 30, 40, ... prosent, er det grunn til å slå alarm. Det burde Kredittilsynet ha vært i stand til å gjøre både for banker og finansieringsselskaper midt i 1980-årene.

Hvis slike signaler var blitt sendt, ville myndighetene på et tidligere tidspunkt blitt klar over at det skjedde en dramatisk økning i finansinstitusjonenes risikoeksponering. Myndighetene ville da hatt sterkere tilskyndelse til å legge om kredittpolitikken og reglene for beskatning av utgiftsrenter, muligvis også å revurdere ordningen med evigvarende ansvarskapital. Kredittilsynet bør kunne bruke sin innsikt til å formidle inntrykket av hvordan kredittpolitikken fungerer i praksis, det vil si overfor den enkelte finansinstitusjon. Ved å gjøre dette klart ville Kredittilsynet overfor Finansdepartementet ha tent en varselampe, en oppgave som også tilligger Norges Bank» (NOU 1992:30 s. 92).

En del av grunnlaget for dette resonnement er at Finansdepartementet ikke selv kjente til den sterke økningen i bankenes utlån i den aktuelle perioden. Dette kan imidlertid ikke være riktig. Tvert imot ga kredittmarksstatistikken Finansdepartementet mulighet til å følge veksten i utlånene fra måned til måned. Offentlige dokumenter viser også at departementet hadde god informasjon om utlånsveksten. Om det kunnskapsgrunnlag som departementet på dette punkt satt inne med, se også under 3.5 ovenfor).

Til dette kommer at årsmeldingene fra Bankinspeksjonen/Kredittilsynet gir varsel om denne veksten. Se f.eks.

Kredittilsynets årsmelding for 1986 s. 18-20 og årsmelding for 1987 s. 20.

Det eneste gjenstående spørsmål på dette punkt er etter dette om Finansdepartementet hadde kunnskap om at utlånsveksten medførte en økning i finansinstitusjonenes risikoeksponering. Her er det for det første ikke urimelig å hevde at departementet selv hadde forutsetninger for å få øye på denne siden av utviklingen. Dessuten ga Bankinspeksjonen/Kredittilsynet klare varsler om situasjonen i bankene. Dette skjedde bl.a. ved at Kredittilsynet allerede fra 1986-87 advarte mot den svekkelse av en bloc-reservene som de økte utlånene førte med seg (se nærmere under 5.2.6 ovenfor).

På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn vanskelig å kritisere Kredittilsynet for ikke å ha gjort oppmerksom på at kredittrisikoen øker ved sterk vekst i bankenes utlån. Omvendt er det vanskelig å godta at Finansdepartementet savnet forutsetninger for å forstå at bankenes risikoeksponering steg i takt med utlånsveksten.

En slik bedømmelse bestyrkes av at Finansdepartementet, uansett kvaliteten på Kredittilsynets informasjon, sommeren 1990 hadde relativt klare formeningene om situasjonen. Etter at tilsynet hadde oversendt en oversikt over bankenes resultat for første kvartal 1990, ga departementets øverste politiske og administrative ledelse uttrykk for at tallene var «meget bekymringsfulle». Man regnet også med bank- og kredittpolitiske virkninger og makroøkonomiske forstyrrelser. (Finansdepartementets notat med påtegninger av 01.06.90 til statsråden via statssekretær og finansråd). Men hverken Finansdepartementet, Norges Bank, eller - altså - Kredittilsynet så likevel tegn til den dype krisen som skulle inntreffe bare omtrent et år senere.

Spørsmålet er så om Kredittilsynet burde ha gitt Finansdepartementet kredittpolitiske råd. Ut fra sine lovpålagte oppgaver bør Kredittilsynet utvilsomt varsle om kredittpolitikkenes følger for finansinstitusjonene. Men det kan ikke være tilsynets oppgave å gi generelle kredittpolitiske råd med sikte på å endre den overordnede politikken. Totalt sett synes derfor Munthe-utvalgets kritikk på dette punkt å gå for langt.

Dersom man etter dette likevel vil reise kritikk mot Kredittilsynet for at det oppdaget den generelle krisen senere enn ønskelig, må kritikken altså ta høyde for at de statsorganer som i større grad enn tilsynet selv hadde ansvar for å overvåke virkningene av den politikk som ble ført (Finansdepartementet og Norges Bank) ikke var noe bedre. Kritikken må dessuten ta hensyn til at Kredittilsynets muligheter for å gjøre en bedre jobb, i siste del av 1980-årene - som vi har sett - utvilsomt ble påvirket av organisatoriske og driftsmessige problemer som Finansdepartementet må bære sin del av ansvaret for. Og den må ta hensyn til at Kredittilsynet på tross av disse problemene iallfall fra 1987 ga Finansdepartementet ganske klare signaler. Disse signalene ble slett ikke alltid fulgt opp.

Det er hevet over tvil at ikke bare Kredittilsynet, men også Norges Bank, Finansdepartementet og - ikke minst - bankene selv kraftig undervurderte dybden i bankenes problemer. Ikke sjelden kjennetegnes en krise nettopp av at den kommer overraskende eller blir mer alvorlig enn antatt. På denne bakgrunn er Kommisjonens syn at Kredittilsynet ut fra sine forutsetninger vanskelig kan kritiseres for ikke å ha forutsett en krise som heller ikke de systemansvarlige instansene (Finansdepartementet - og dermed regjeringen - og Norges Bank) forutså.

5.3 Tilsynet med bankene - Finansdepartementet

5.3.1 Innledning

Tilsynsloven gir ikke eksplisitt uttrykk for at Kredittilsynet er underlagt Finansdepartementet. På den ene side følger det av loven (§ 2, 2. ledd) at Kredittilsynet skal ledes av et styre. Dette kan tyde på at Kredittilsynet skal ha en uavhengig rolle utenfor rekkevidde av instruks fra Finansdepartementet. På den annen side følger det av loven at Kongen kan gi forskrifter om tilsynets virksomhet (§ 2, 1. ledd 2. pkt.) og at Kongen kan fastsette instruks for styret (§ 2, 2. ledd siste pkt.). Til dette kommer at det sentrale forvaltningsapparat i Norge som utgangspunkt er hierarkisk organisert under den parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlige statsråd (jfr. grunnloven § 2). Det er intet i kredittilsynsloven som gir grunnlag for å stille opp noe skarpt unntak fra dette utgangspunkt.

Etter dette må vi legge til grunn at Finansdepartementet er overordnet Kredittilsynet. Et slikt syn underbygges bl.a. av lovens bestemmelser om at Kredittilsynet er saksforberedende organ i tilsynssaker der avgjørelsen skal treffes av Kongen eller departementet (§ 8, 1. ledd) og om at Kredittilsynet skal avgi årlig rapport om sin virksomhet til

departementet (§ 8, 2. ledd).

Hverken Kongen eller departementet har gitt forskrifter for Kredittilsynets virksomhet eller fastsatt generell instruks for styrets virksomhet. Tilsynets virksomhet er likevel blitt styrt av Finansdepartementet på forskjellige måter. Styringen har bl.a. funnet sted i tilknytning til de årlige budsjetter, gjennom møter mellom representanter for tilsynet og departementet og gjennom Finansdepartementets godkjenning av Kredittilsynets planer. Det har også vært et til dels omfattende og intimt samarbeid mellom styre og departement og mellom ulike nivåer i de to administrasjoner.

I det følgende skal Kommisjonen kommentere Finansdepartementets rolle overfor tilsynet på noen av de punkter der Kredittilsynets innsats har vært kritisert.

5.3.2 Nedprioriteringen av banktilsyn

Et viktig styringsmiddel har vært Finansdepartementets *tildelingsbrev* til Kredittilsynet. Ifølge Finansdepartementets strateginotat «Mot år 2000» er tildelingsbrevene det mest sentrale styringsinstrumentet i forhold til Kredittilsynet. Ordningen med tildelingsbrev ble innført ved statsbudsjettet i 1987. Slike brev oversendes som et ledd i den årlige tildelingen av de midler som tilsynet skal tilføres i henhold til det årlige statsbudsjettet. I brevene finner man bl.a. Finansdepartementets retningslinjer for hvordan tilsynet skal prioritere sine ressurser for budsjettåret. I denne forbindelse må tildelingsbrevet anses som en instruks til Kredittilsynet.

I tildelingsbrevet for 1987 forutsatte Finansdepartementet bl.a. at Kredittilsynet arbeidet med sin organisasjonsutvikling slik at etaten «snarest gjøres fullt ut funksjonsdyktig». Det sies videre at tilsynets hovedsatsing skulle være på verdipapiriområdet, herunder meglerkontrollen og regelverket om meldepliktig verdipapirhandel. Tilsynet med bankene nevnes ikke.

Av tildelingsbrevet for 1988 fulgte at verdipapiriområdet, herunder sakene om innsidehandel, fortsatt skulle prioriteres. I tildelingsbrevet fremheves imidlertid at Kredittilsynet har en viktig rolle såvidt gjelder den økte konkurransen og tapene på utlån i banksektoren. Det bes om at kontrollen med at bankenes sikkerhetskrav og kontrollrutiner gis høy prioritet.

Av tildelingsbrevet for 1989 fremgår at kontrollen med finansinstitusjonenes soliditet skulle være en hovedoppgave. Denne type tilsyn måtte prioriteres og samtidig utvikles og forbedres. Finansdepartementet fremhevet betydningen av at det utarbeides «early warning»-systemer i forhold til bankene. Med bakgrunn i krisene i Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank ba departementet om at tilsynet utarbeidet en bredere anlagt rapport om kontrollrutiner og ansvarsforhold i bankene.

Tildelingsbrevene fra 1990-1992 fremhever overvåkingen av soliditeten i bankene som tilsynets hovedoppgave. I disse brevene påpekes også viktigheten av at det utvikles gode «early warning»-systemer i forhold til bankene.

Tildelingsbrevene viser at Finansdepartementet i 1987 og 1988 la meget stor vekt på tilsynet med verdipapirmarkedet, mens banktilsynet blir tildelt en beskjedent rolle. Til tross for de advarslene om utviklingen i banksektoren som lå i bl.a. Kredittilsynets årsberetninger for 1986 og 1987, må vi gå til tildelingsbrevet for 1988 for å finne uttrykk for at Finansdepartementet ville prioritere banktilsynet.

Dette bildet trer frem kort tid etter at mulighetene for et effektivt banktilsyn var blitt svekket under overgangen til ny organisasjonsmodell, ved at Kredittilsynets ledelse i stor grad ble hentet blant Bankinspeksjonens mest erfarne medarbeidere og ved at departementet avsto Bankinspeksjonens forslag om å besette fem ledige stillinger med sikte på stedlig tilsyn (se nærmere under 5.2.2 flg. ovenfor). I ettertid er det lett å se det uheldige i å bygge ned banktilsynet på denne måten. Men også i den aktuelle perioden må det ha vært mulig å se at en slik dramatisk midlertidig nedbygging av banktilsynet kunne få uheldige konsekvenser.

Etter dette er det grunnlag for å si at den nedprioritering av banktilsynet som skjedde midt på 1980-tallet, for en stor del er Finansdepartementets eget ansvar.

På den annen side må det ikke glemmes at Finansdepartementet fra januar 1988 på en helt annen måte betonet

tilsynsmyndighetenes rolle i forhold til bankene. Departementet var bl.a. opptatt av om bankenes kontrollrutiner virket tilfredsstillende og av om kravene til ansvarlig kapital var oppfylt. I brev av 15. mars 1988 ber departementet om at Kredittilsynet gjennomfører en egen gjennomgang av bankenes kontrollrutiner og ansvarsforhold. Departementet var bl.a. opptatt av hvilke konsekvenser som undersøkelsen burde ha for det fremtidige tilsynsarbeidet.

Etter at problemene i bl.a. Sparebanken Nord og Tromsø Sparebank var blitt avdekket (se oversikten under 8.4.1 nedenfor) ble Finansdepartementet også interessert i om tilsynsarbeidet kunne legges opp slik at tiltak i institusjonene lot seg gjennomføre på et tidligere stadium. Formålet var å i større grad å forebygge uheldige disposisjoner i bankene (se St.meld. nr. 16, 1988-89). Dette ledet formodentlig bl.a. til departementets ønske om at tilsynet skulle utvikle systemer for «early warning» og til at § 4 nr. 6 ble tilføyet i tilsynsloven.

5.3.3 Arbeidet med bankenes soliditet m.v.

Som vi har sett, avsto Finansdepartementet flere ganger å følge Kredittilsynets forslag om å styrke bankenes kriseberedskap ved å øke adgangen til skattefrie avsetninger i en bloc-fond. Allerede i 1986 advarte Kredittilsynet mot de svekkede reservene i bankene og foreslo tiltak for å motvirke denne utviklingen. I brev av 14. januar 1987 advarer Kredittilsynet mot økningen i utlånstapene og foreslår at adgangen til å sette av til en bloc-fond skal økes. Kredittilsynets forslag får støtte av Den norske bankforening, som i brev av 2. april 1987 til departementet bl.a. uttaler:

«I en tid da bankenes tap øker sterkt, er det bekymringsfullt at bankenes førstelinjeforsvar» mot tap i form av en bloc-avsetninger svekkes. Bankforeningen vil på denne bakgrunn anmode om økt adgang til årlige en bloc-avskrivninger for 1987 og etterfølgende år».

Bankforeningen gjentok sitt syn i brev av 20. november og 7. desember 1987. Det første av disse brevene understreker at de samlede en bloc-fond er synkende og at økte avsetninger må iverksettes for å bedre bankenes soliditet. Bankforeningen hadde også tidligere foreslått økt adgang til skattefrie avsetninger til en bloc-fond.

I løpet av 1987 uttrykte også Norges Bank bekymring for bankenes egenkapitalsituasjon og evne til å motstå tap. (Referat fra kontaktmøte mellom Norges Bank og Kredittilsynet 12. november 1987).

Finansdepartementet tok ingen av disse forslagene til følge. Internt i departementet la man bl.a. vekt på de tapte skatteinntektene og på at forslaget - som riktignok ville styrke soliditeten i bankene - ville medføre at bankene fikk skattelette som følge av sin egen utlånseksponering. Holdningen var bl.a. at staten ikke bør gi skattelette som belønning for dårlig bankhåndverk. I referatet av Kommisjonens samtaler med daværende ekspedisjonssjef Svein Gjedrem viser han til

«at avsetningsordningene ble ansett å være gunstige, og at det utover på 80-tallet generelt i skattepolitikken ble lagt opp til å redusere fradragsmulighetene for å kunne sette ned de høye marginalskattesatsene i person- og bedriftsbeskatningen. Incentivhensyn tilsa også at bankene ikke ble gitt skattelettelse for å motvirke dårlige resultater.»

I Kommisjonens samtale med daværende finansråd Tormod Hermansen pekte også han på at Finansdepartementet ikke ønsket å gå inn på skattemotiverte avsetninger. Ifølge Hermansen så man på dette tidspunkt ikke klart for seg hva som kunne komme. Hermansen opplyste at man tradisjonelt har hatt lite fokus på bankenes kapitaldekning. (Referat av samtale med Tormod Hermansen 17. april 1998).

Hverken denne gang eller i 1989 (se nedenfor) tok Finansdepartementet initiativ til andre (og eventuelt bedre) strakstiltak med sikte på å ivareta behovet for å bedre bankenes soliditet gjennom større avsetninger til fremtidige tap.

Som tidligere nevnt gjentok Kredittilsynet i 1989 sitt forslag om økt adgang til skattefrie en bloc-avsetninger. På dette tidspunktet foreslo Kredittilsynet at adgangen til å sette av til fremtidige tap ikke skulle være begrenset til 1 % av totale utlån. Begrunnelsen var at bankene så ut til å gå med overskudd etter tap i 1989 samtidig som deres soliditet gjennomgående var meget anstrengt. Kredittilsynet viste også til at forretningsbankenes samlede en bloc-fond utgjorde mindre enn ett års tap. Forslaget var opprinnelig initiert av Bankforeningen.

Også denne gang gikk Finansdepartementet imot forslaget. Internt i departementet ble det fremhevet at skattelettelse neppe er et hensiktsmessig virkemiddel for å avhjelpe svakere inntjening i bankene. Etter Finansdepartementets syn burde bankene ikke oppmuntres til å akkumulere store tapsavsetninger gjennom skattelettelser.

Det er vanskelig å si om departementets standpunkt hadde særlig betydning for det videre forløp av bankkrisen. Iallfall i 1989 var situasjonen i mange av de bankene som senere ble sterkest rammet av krisen, formodentlig blitt såvidt dårlig at de ikke hadde hatt midler til å bygge opp soliditeten i en slik grad at krisen kunne ha vært forhindret. Men to år tidligere (i 1986-87) kunne utsiktene - allfall for enkelte banker - ha vært noe lysere. I denne sammenheng er det bl.a. av interesse å nevne at kredittveksten i mange banker fortsatte langt opp mot slutten av 1980-tallet. Og selv om krisen ikke kunne ha vært forhindret, er det all grunn til å tro at større tapsavsetninger mot slutten av 1980-årene kunne ha fått betydning for krisens utfall i enkelte banker (derunder for aksjonærenes skjebne).

Såvidt Kommisjonen har brakt på det rene sammenlignet hverken Kredittilsynet eller Finansdepartementet situasjonen med våre naboland. I Danmark hadde bankene i praksis ubegrenset adgang til å foreta skattefrie avsetninger til en bloc-fond. Dette innebar at danske banker gikk inn i nedgangskonjunktoren med en langt bedre tapsberedskap enn de norske bankene (se nærmere under 6.3.2 og 11.4.3 nedenfor).

Uten hensyn til hvilken betydning for den videre utvikling som man vil tillegge departementets holdning til Kredittilsynets forslag om å øke adgangen til skattefrie en bloc-avsetninger og til de advarsler som disse forslagene hvilte på, kan vi etter dette slå fast at kritikk på dette punkt i større grad må rettes mot Kredittilsynets overordnede organ (Finansdepartementet) enn mot tilsynet selv.

5.3.4 Manglende oppfølging av innspill fra tilsynet

Finansdepartementet er jevnlig blitt holdt orientert om utviklingen i bankene og andre finansinstitusjoner gjennom rapporter fra Kredittilsynet. Rapportene har som hovedregel beskrevet utviklingen i finanssektoren. Som regel har de ikke inneholdt konklusjoner om tiltak som etter tilsynets oppfatning var påkrevet. Men rapportene inneholdt ofte analyser av de forhold som Kredittilsynet ønsket å peke på.

Det synes å være et gjennomgående trekk at denne form for rapporter, notater og analyser ikke har foranlediget noen bestemt oppfølging fra departementets side. Unntak gjelder ofte når rapporten har fremmet forslag eller tilrådninger. Men i slike tilfelle har responsen på viktige punkter vært negativ.

Et sentralt eksempel i tillegg til det som er gjennomgått under 5.3.3 ovenfor gjelder forholdet mellom tilsyn og departement på området for kapitalkrav til bankene. Som vi har sett (under 5.2.7 ovenfor) skjedde det i løpet av 1980-tallet en utvikling i retning av at kvaliteten på bankenes egenkapital ble svekket. Dette skjedde som en følge av at det i økende grad ble åpnet opp for at bankene kunne oppfylle kapitaldekningskravene ved hjelp av såkalt ansvarlig lånekapital.

Det er rimelig å si at den sistnevnte utviklingen bidro til å lette kreditt ekspansjonen og - dermed - til å legge grunnen for den senere bankkrisen. Og iallfall ledet den økende bruken av ansvarlig lånekapital til at kvaliteten på kapitalgrunnlaget i bankene - og dermed deres motstandskraft når krisen meldte seg - ble tilsvarende forringet.

Denne utviklingen kunne bare skje med tillatelse fra departementet, som ikke satte seg imot. Det er riktig at departementet innhentet råd fra Kredittilsynet før avgjørelsene ble truffet og at heller ikke tilsynet hadde store motforestillinger. Men dette kan ikke hindre at det endelige ansvar for utviklingen hviler på Finansdepartementet.

Finansdepartementet har selv bekreftet ovenfor Kommisjonen at rapporter m.v. fra tilsynet i mange tilfelle ikke har ført til bestemte tiltak fra departementets side (Finansdepartementets brev av 11. mars 1998). Dette gjelder selv om Finansdepartementet må ha et selvstendig ansvar for å utrede og eventuelt. sette i verk tiltak som oversendt informasjon og analyser måtte gjøre nødvendig.

5.3.5 Nærmere om ansvarsforholdet mellom Kredittilsynet og departementet

Gjennom hele perioden ble det avholdt kvartalsvise kontaktmøter mellom Finansdepartementet og Kredittilsynet. Etter behov ble det også holdt andre møter, og det har vært jevnlig kontakt av mer uformell karakter. Dette bidrar til å understreke departementets overordnede ansvar for den samlede virksomhet i Kredittilsynet.

Det er delte meninger om hvordan de løpende kontakter - og dermed ansvarsforholdet - mellom tilsynet og Finansdepartementet har fungert. Dette kommer bl.a. til uttrykk i kredittilsynsdirektørens høringsuttalelse av 1. april 1992 om sammenslåing av Norges Bank og Kredittilsynet:

«Problemene med nåværende ordning - ordinær etatstilknnytning til departementet - er forholdet mellom etatens ledelse og departementets embets- og tjenestemenn, som anser seg berettiget til å intervensere i et hvilket som helst spørsmål på et hvilket som helst nivå i organisasjonen ... At embets- og tjenestemenn opererer på departementets vegne på den måten de har gjort, skaper betydelige ansvarsproblemer såvel for statsråden som for etatens leder og samlede styre» (NOU 1992:30 s. 76 note 20).

Kredittilsynsdirektøren hadde tidligere tatt opp forholdet mellom Finansdepartementet og Kredittilsynet bl.a. i kontaktmøter 7. januar 1988 og 5. desember 1988. Fra departementets side forsøkte man å løse deler av problemet med å la departementets kredittjuridiske seksjon bli hovedkontakten for Kredittilsynet. Men Finansdepartementet mente også at hovedproblemet i samarbeidet skyldtes manglende administrativ og budsjettmessig styring i Kredittilsynet. For å løse dette problemet ble det opprettet en avdelingsdirektørstilling for å styrke administrasjon og budsjettarbeid i tilsynet. Kredittilsynsdirektøren aksepterte dette, men uttalte at det forhold departementet «presset en løsning på Kredittilsynet som tilsynet selv i utgangspunktet ikke var interessert i, går utover motivasjonen» (referat fra kontaktmøte 5. desember 1988).

Kommisjonen har det inntrykk at formannen i Kredittilsynets styre, professor Erling Selvig, er av den oppfatning at samarbeidet mellom tilsynet og departementet var mindre problematisk enn hva tilsynets direktør har hevdet. (Møte mellom Kommisjonen og Erling Selvig 19. februar 1998).

Til bildet av organisatoriske problemer i tilsynet, samarbeidsproblemer mellom tilsyn og departement og konflikter mellom direktøren i Kredittilsynet og Finansdepartementet hører også til dels uklare ansvarsforhold mellom tilsynets styreformann og direktør. De sistnevnte elementer av uklarhet må bl.a. forstås i lys av Selvigs betydelige innsats som «adm. direktør» de facto frem til direktør faktisk ble ansatt sommeren 1987, hans rolle som faglig ankerpunkt, og det faktum at departementet praktisk talt hele tiden gjorde omfattende bruk av ham som utreder på en måte som gjorde det nødvendig også å trekke direkte nytte av kapasiteten i Kredittilsynets administrasjon. På det sistnevnte punkt kan det hevdes at departementet har bidratt til å redusere den klarhet som ligger i Kredittilsynets formelle organisasjon og til å skape grunnlag for friksjon mellom styreformann og administrativ ledelse.

Kommisjonen har imidlertid ingen grunn til å gå nærmere inn på hvordan mulig skyld skal fordeles mellom de berørte personer. Det er under enhver omstendighet klart at hovedansvaret for uklarhet og andre problemer i første rekke må ligge hos departementet som Kredittilsynets overordnede organ.

I ettertid kan det være av større interesse å vurdere om problemer med tilknytning til bl.a. samarbeidet internt i tilsynet og mellom tilsyn og departement har ledet til at tilsynsfunksjonen ble svekket. Det er velkjent at interne problemer i en organisasjon medfører svekket fokus på organisasjonens eksterne hovedoppgaver. Siden vi ikke vet hvordan situasjonen hadde vært uten de aktuelle problemene, er det riktignok umulig å si hvilken effekt disse problemene har hatt for tilsynsarbeidet og - indirekte - for forløpet av bankkrisen. Men det fremstår likevel som klart at både Finansdepartementet og Kredittilsynet tidvis har hatt en uheldig hånd med organiseringen av tilsynet. Det er rimelig å anta at dette i sin tur har ledet til et svekket tilsynsarbeid.

De til dels tette, mer eller mindre uformelle bånd mellom departement og tilsyn bidrar sterkt til å skape uklarhet både i den løpende arbeidsfordeling og i den etterfølgende fordeling av ansvar. Uformelle bånd kan ha fordeler gjennom mulighet for smidighet og raskt tempo, men kan samtidig skape uklarhet og koordinasjonsproblemer. Ikke minst ved oppbygningen av en ny organisasjon eller der man har organisatoriske problemer, vil relativt formelle prosedyrer ofte bidra til å bringe klarhet inn i organisasjonen.

Samtidig er det nettopp i oppbygningsfasen av en ny organisasjon viktig at det fra starten av legges mest mulig klare

rammer av organisatorisk karakter. For Kredittilsynet bidro det til problemer at organet ble etablert og henvist til å arbeide i lang tid uten at det var ansatt noen ansvarlig direktør.

Også etter direktøransettelsen (sommeren 1987) bød arbeidet med bemanning og organisering av tilsynet på problemer. Som nevnt under 5.3.2 ovenfor ga departementet gjennom tildelingsbrevet for 1987 instruks om at tilsynet skulle arbeide med sin organisasjonsutvikling slik at etaten «snarest gjøres fullt ut funksjonsdyktig». I et kontaktmøte mellom departementet og Kredittilsynet 26. oktober 1987 forutsatte departementet at tilsynet skulle «utforme en presis og differensiert forretningside for etatens virksomhet» samt utforme «en strategi for løsning av tilsynets oppgaver». Likevel formulerte tilsynet sine hovedoppgaver og -målsettinger først i 1989. Det kan derfor spørres om departementet fulgte opp sine pålegg på en tilfredsstillende måte. Mye tyder tvert imot på at Finansdepartementet på et langt tidligere tidspunkt burde ha tatt sitt ansvar som overordnet organ og grepet inn i organiseringen av tilsynet.

5.4 Systemansvaret

5.4.1 Innledning

Det finnes ingen rettslig definisjon av begrepet *systemansvar*. I det følgende benyttes ordet som betegnelse på det overordnede ansvar for at landet har en fungerende finansnæring. Særlig viktig i denne forbindelse er hvem som har ansvaret for å følge sentrale utviklingstrekk i finansnæringen og i den nasjonale økonomi som denne næringen er en viktig del av, varsle om uheldige virkninger av den økonomiske politikken eller andre forhold og iverksette preventive eller opprettende tiltak.

I praksis har mange organer - bl.a. regjeringen og Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet - vært involvert i disse oppgavene. En viktig side av systemansvaret knytter seg derfor til *koordineringen* av disse organenes virksomhet: Hvilke beslutningsprosesser ble lagt til grunn, hvordan var ansvar og oppgaver fordelt mellom de forskjellige organene, hva slags instruksjons- og kommunikasjonssystemer var opprettet og hvordan fungerte samarbeidet. Det er grunn til å understreke at den overordnede styring av Kredittilsynet må sees som et ledd i ansvaret for å styre og koordinere virksomheten.

Statsforfatningen og dens utpensling i forvaltningsretten danner det rettslige utgangspunkt for systemansvaret. Ansvaret springer ut av den hierarkiske oppbygningen av statsapparatet (jfr. grunnloven § 3). Den politiske ledelsens ansvar for overordnet styring og samordning er et kjernepunkt i dette systemet.

Rammer og virkemidler for styringen er nærmere regulert gjennom lovgivning. De sentrale rettsreglene suppleres av ulike former for instruks, retningslinjer, planer og budsjettvedtak m.m. I det følgende skal vi først si litt om hvordan systemet er organisert (5.4.2), dernest om hvordan systemet har fungert i praksis (5.4.3).

5.4.2 Nærmere om ansvars- og myndighetsfordelingen

Sentralt på dette området står lov om Norges Bank av 24. mai 1985 nr. 28 (sentralbankloven), lov om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene av 25. juni 1965 nr. 2 (penge- og kredittloven) og lov om Kredittilsynet av 7. desember 1956 nr. 1 (tilsynsloven). Av interesse er også lovene av 24. mai 1961 om forretnings- og sparebanker og loven av 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet. Selv om denne lovgivningen gir lite konkret veiledning om systemansvaret slik dette er definert her, er det likevel dit vi må gå for å finne utgangspunkter for den videre kartlegging.

Hovedregelen om fordeling av ansvar og myndighet mellom Norges Bank og de politisk ansvarlige myndigheter følger av sentralbankloven § 2, 1. ledd, som bestemmer at Norges Bank «skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene». I § 4, 2. ledd er det bestemt at «Kongen treffer vedtak om den kursordning som skal gjelde for kronen og om endringer i kronens kursleie».

Denne hovedtendens i bildet av ansvarsfordelingen mellom sentralbank og departement bygges ut gjennom bestemmelsen om at saken skal være forelagt departementet før banken treffer vedtak av særlig viktighet (2. ledd), og av at Kongen i statsråd ifølge sentralbankloven § 2, 3. ledd kan treffe vedtak om bankens virksomhet i form av generelle regler eller pålegg i enkeltsaker.

Det er riktig at instruksjonsmyndigheten etter § 2, 3. ledd er undergitt to vilkår i tillegg til kravet om at vedtak må treffes av i formelt statsråd, ikke etter delegasjon til departementet: Banken skal ha anledning til å uttale seg om spørsmålet før vedtak blir truffet, og Stortinget skal snarest mulig bli orientert. Men meningen kan ikke være at banken skal stå fritt til å legge opp sin virksomhet uavhengig av «de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene» så lenge Kongen i statsråd ikke gir formell instruks om noe annet.

Dette betyr at formell instruks først og fremst kan bli aktuell i tilfelle av uenighet om hva de «økonomisk-politiske retningslinjene» til enhver tid går ut på eller når helt uforutsette situasjoner oppstår. Til dette kommer at bankens plikt til å konsultere departementet før den treffer vedtak «av særlig viktighet» - og enda mer de tallrike former for mer uformell kontakt mellom sentralbanken og departementet - gir rik anledning til å diskutere seg frem til enighet før situasjonen kommer på spissen. På denne bakgrunn er det lite overraskende at myndigheten til å gi (eller kreve) formell instruks som følger av sentralbankloven, hittil ikke har vært benyttet.

De politisk ansvarlige myndighetenes forrang trer også frem av loven § 3 om at banken skal fungere som rådgiver overfor myndighetene samt holde offentligheten informert om penge-, kreditt- og valutaforholdene. Det må legges til grunn at banken har både rett og plikt til å gi råd selv om innholdet av disse rådene fremstår som politisk upopulære. I sin rådgivende funksjon 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. Dersom banken anser det for å være nødvendig, må også disse retningslinjene selv kunne gjøres til gjenstand for kritikk. Det er slett ikke gitt at Norges Bank og sentralbanksjefen fylte denne delen av sine lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte under ekspansjonsperioden på 1980-tallet (se nærmere under 3.3.4.4 ovenfor).

Også bestemmelsene i penge- og kredittloven av 25. juni 1965 nr. 2 §§ 1-3 er av interesse for å forstå forholdet mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Kleppe-utvalget (NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid s. 61-62) sammenfatter ansvarsfordelingen på dette feltet på denne måten:

«Det løpende arbeidet i forbindelse med opplegget og gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken deles mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Regjeringen legger fram kredittpolitiske målsettinger, som for den samlede kreditttilførselen fra henholdsvis innenlandske og utenlandske kilder. Videre tar den beslutninger om bruk av kredittloven. Før slike vedtak fattes, skal Norges Bank ha adgang til å uttale seg. Norges Bank kan dessuten benytte markedsoperasjoner og endringer i omfang og vilkår for sine lån til bankene for å nå de oppsatte mål. Markedsoperasjonene skjer med basis i retningslinjer utarbeidet av Finansdepartementet.

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

Vi ser altså at det også på det penge- og kredittpolitiske området er regjeringen (og særlig Finansdepartementet) som hadde det overordnede ansvaret. Dette forhold er det viktig å ta hensyn til når man skal bedømme f.eks. Norges Banks rolle under ekspansjonsperioden på 1980-tallet (se nærmere under 3.3.4.4 ovenfor).

Selv om ansvarsfordelingen etter dette fremtrer som nokså klar, viser ikke minst debatten om Norges Banks rolle at regelverket er mindre klart enn hensynet til klare ansvarsforhold tilsier (se nærmere under 12.2.6 nedenfor).

Også Kredittilsynet er tillagt en rolle i penge- og kredittpolitikken. Gjennom den tette kontakt med og det kjennskap til den enkelte finansinstitusjon som tilsynet er forutsatt å skulle ha, er det Kredittilsynet som i første omgang har mulighet til å skaffe seg detaljert kunnskap om hvordan penge- og kredittpolitikken påvirker den enkelte finansinstitusjon.

Selv om Kredittilsynet ifølge tilsynsloven § 2, 1. ledd skal være ledet av et styre, er det likevel Finansdepartementet som har den overordnede styring med institusjonen (se nærmere under 5.2.1 og 5.3 ovenfor). Som vi har sett, har departementet også i praksis hatt til dels svært nær kontakt med tilsynets virksomhet. Både av denne grunn og fordi

systemansvaret under enhver omstendighet ligger i regjering og departement, vil kritikk mot svikt i tilsynsfunksjonene i siste instans måtte rettes dit snarere enn mot Kredittilsynet selv.

Det samme kan ikke uten videre sies om den måte som Kredittilsynet utfører den enkelte av sine oppgaver på. Det er uten videre klart at både lovens system og det faktum at tilsynet skal være ledet av et kollegialt organ (et styre) med særskilt sammensetning gir tilsynet plikt til å utføre sine faglige oppgaver på en mest mulig uavhengig måte. Dette gjelder ikke minst når tilsynet utøver rådgivende virksomhet overfor departementet (se også bemerkningene ovenfor om Norges Bank som rådgivende instans).

Dette bildet av systemansvaret stemmer med det bilde som tegnes f.eks. i Kleppe-utvalgets innstilling, som slår fast at

«Regjeringen har det overordnede ansvaret for utformingen og gjennomføringen av den økonomiske politikken, herunder også penge- og kredittpolitikken (NOU 1989:1 Penger og kreditt i en omstillingstid s. 61-62).

Også når det gjelder ansvaret for å overvåke og varsle om følgene av den økonomiske politikk er det grunn til å understreke Finansdepartementets nøkkelrolle. Det er departementet som har best mulighet til å skaffe seg oversikt over den politikk som til enhver tid føres og over de virkninger som denne har fått i samfunnet generelt, derunder i finansnæringen. Under arbeidet med disse oppgavene må departementet bl.a. trekke optimal nytte av informasjon og råd fra Kredittilsynet og Norges Bank, som er de offentlige organer som mest direkte har kontakt med finansmarkedet og -næringen. Men det endelige ansvar for at systematiske utviklingstrekk blir oppdaget og for at nødvendige korreksjoner blir satt i verk, hviler på Finansdepartementet.

Rettslig sett er Finansdepartementet som utgangspunkt bare ett av «Statsraadets Kontorer» (jfr. grunnloven § 22). Departementets sjef (Finansministeren) er medlem av regjeringen, som i sin tur har det parlamentariske og konstitusjonelle ansvar for virksomheten i departementet (jfr. bl.a. grunnloven § 5). Dette betyr at uttrykksmåten «ansvar for Finansdepartementet» - som for praktiske formål ofte er godt egnet - i mange sammenhenger må erstattes med «ansvar for finansministeren» eller «ansvar for regjeringen» (jfr. også under 2.4.2 ovenfor).

Det betyr også at det er nær sammenheng mellom en bedømmelse av regjeringens ansvar og bedømmelsen av dens forhold til Stortinget. Også på området for økonomisk politikk er det regjeringen som har hovedansvaret for å gi Stortinget de informasjonen som det trenger for å kunne ta standpunkt til regjeringens forslag eller mangel på sådanne. Men det kan være grunn til å understreke at Stortinget i vår tid har et selvstendig ansvar for den økonomiske politikk og dens resultater. Dette poeng kan illustreres bl.a. fra debatten om hvem som har ansvar for den såkalte lavrentepolitikken under ekspansjonsperioden midt på 1980-tallet (se nærmere under 3.3.4.4 ovenfor). Det er ikke tvilsomt at regjeringen også på dette punkt må bære et hovedansvar. Men slik utviklingen faktisk forløp, er det like klart at ansvaret må deles med Stortinget.

5.4.3 Hvordan har systemet fungert?

I debatten om bankkrisens forhistorie har Kredittilsynet fått mye oppmerksomhet. Tilsynet er bl.a. blitt kritisert fordi det ikke varslet om utlånsøkningen og dens mulige konsekvenser og ikke forutså systemkrisen på et tidligere tidspunkt. Som nevnt under 5.2 og 5.3 ovenfor bygger deler av denne kritikken på uriktige faktiske forutsetninger. Dessuten synes deler av kritikken å hvile på et syn på tilsynets oppgaver som det etter Kommisjonens syn ikke er dekning for.

Sterkt forenklet kan det sies at Kredittilsynet har en revisors rolle i forhold til finansnæringen. Revisor kan vanskelig pålegges hovedansvaret for en uheldig utvikling i det foretak som han er tilknyttet. Hovedansvaret må først og fremst legges på foretakets eiere og ledelse. Revisor må selvsagt bære det fulle ansvar for den faglige kvalitet av den virksomheten han driver. Men ansvaret for de samlede resultater hviler som regel på andre.

Med mange forbehold kan bildet av revisors forhold til det enkelte foretak overføres til forholdet mellom Kredittilsynet og finansnæringen. Dette bidrar til å understreke at det mest interessante spørsmål i denne sammenheng er hvordan *systemansvaret* ble ivaretatt under opptakten til og i de tidligste fasene av bankkrisen.

En svakhet ved systemet synes å ha vært at både departementet, Norges Bank og (delvis) Kredittilsynet i en årrekke på

midten av 1980-tallet var for sterkt fokusert på finansnæringen som helhet på bekostning av oppmerksomhet om den enkelte bank eller annen finansinstitusjon.

Dette kommer til uttrykk gjennom Kredittilsynets vektlegging av dokumentbasert tilsyn i en tid da den stedlige tilsynsvirksomhet falt nesten bort (d.v.s. frem til iallfall 1988). Etter vårt skjønn burde større ressurser ha vært satt inn i arbeid med den enkelte bank, derunder på arbeid med å vurdere deler av utlånsporteføljen og enkeltengasjementer. Mye kan tyde på at det er svært vanskelig å fastslå om de samlede tapsavsetninger og - dermed - bankens motstandskraft er tilfredsstillende uten også i en viss utstrekning å kontrollere enkeltengasjementer. Slikt mer intimt kjennskap til den enkelte institusjon som slik virksomhet kan gi, vil også gi grunnlag for å korrigere det inntrykk av tilstandene i banknæringen som trer frem gjennom offisielle regnskapstall m.v. Dessuten kan inspeksjoner ha viktige pedagogiske fordeler i forhold til bankene. Kommisjonens inntrykk er at Bankinspeksjons virksomhet i de siste år før sammenslutningen ikke i tilstrekkelig grad hadde slike virkninger.

Erfaringene fra Danmark tyder sterkt på at denne form for tilsyn fungerte godt. Danskene mener endog at denne tilsynspraksisen var av avgjørende betydning for å unngå en dypere krise (se nærmere under 11.4.3 nedenfor).

I Norge var det nok mange som tenkte seg at Kredittilsynet hadde - og kunne ta ansvaret for - en mer overordnet rolle i overvåkningen av finansnæringen som helhet enn det som følger av det syn som Kommisjonen nettopp har skissert. Dette gjenspeiles i kritikken om at tilsynet burde ha varslet om utlånsøkningen og sett systemkrisen tidligere.

Etter Kommisjonens syn er det snarere Finansdepartementet og (til dels) Norges Bank som hadde ansvaret for å overvåke utviklingen i finansnæringen som helhet, derunder utlånsveksten og den svekkede soliditet. Og de overordnede virkemidler av finanspolitisk og annen karakter lå under enhver omstendighet hos disse organene. Kredittilsynet har få reelle virkemidler i en situasjon der næringen som helhet blir mer risikoeksponert samtidig som soliditeten minker.

Ut fra en systembetragtning må det også karakteriseres som uheldig at man på samme tid ser bankenes utlånsvekst nærmest eksplodere, fører en lavrentepolitikk og nedprioriterer banktilsynet. Ingen kan med rimelighet kritiseres for ikke allerede midt på 1980-tallet å ha forutsett den alvorlige bankkrisen som skulle toppe seg i 1991-93. Men det ville ha vært naturlig å møte liberalisering og sterk utlånsvekst med et styrket banktilsyn.

En slik politikk kunne bl.a. ha tatt utgangspunkt i klare advarsler som Banktilsynet selv hadde gitt. I forbindelse med en del av liberaliseringen skrev Banktilsynet i en høringsuttalelse av 11. juli 1983 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet bl.a.:

«Bankinspeksjonen vil imidlertid bemerke at det ikke nødvendigvis behøver være slik at bankvirksomhet er en type virksomhet som kan fungere tilfredsstillende i et fullstendig fritt konkurransemarked».

Under henvisning til en OECD-rapport fra 1980 («Cost and margins in Banking») heter det i høringsuttalelsen bl.a.:

«I publikasjonen er det vist til undersøkelser som tyder på at det er sammenheng mellom skjerpet konkurranse og bankkriser. Den skjerpende konkurransesituasjonen har ofte hatt sin bakgrunn i at myndighetene i visse perioder har drevet dereguleringspolitikk. Krisene følger gjerne noen år etter at konkurransesituasjonen skjerpes.

Ifølge den nevnte OECD-rapporten synes sammenhengen mellom skjerpet konkurranse og krise å skyldes at økt konkurranse medfører økt risikoeksponering for bankene. Virkningene av den økte risiko viser seg først i en periode etter den perioden der den skjerpede konkurransesituasjonen oppstår. Bakgrunnen er at det ikke tas hensyn til den økte risiko gjennom økte tapsavsetninger, noe som ville ha krevd større fortjenestemarginer, fortjenestemarginene har i stedet tendert til å bli mindre. ...

Også i Norge må man forvente økende konkurranse finansinstitusjonene imellom blant annet ved eventuell etablering av utenlandske banker. Man kan ikke se bort fra at det i tillegg til dispensasjoner for avtaler, kan bli nødvendig for myndighetene å gripe inn mot konkurranse som truer stabiliteten i bankvesenet».

I ettertid er det lett å se at høringsuttalelsen er av nesten profetisk karakter. Men den ble ikke tatt hensyn til i det videre arbeid med liberaliseringen. Tvert imot følte Banktilsynet seg nærmest latterliggjort. Fra bankhold ble det bl.a. hevdet at tilsynet sto for en unødvendig dramatisering, og at bankene var beskyttet av lovens kapitalkrav samt av prinsippet om sunne avskrivninger (Bankforeningens direktør Trond Reinertsen i Norsk Handels & Sjøfartstidende 7. september 1983).

Det er ikke bare etterpåklokskap når Bankforeningen synes å innta en vel optimistisk holdning til hvilken reell soliditet for bankene som fulgte av et kapitalkrav på 6,5 % der såkalt ansvarlig lånekapital kunne utgjøre halvparten, og en bloc-fondet skattemessig ikke kunne utgjøre mer enn 5 % av samlede utlån. Til dette kommer at få banker hadde bygget sine en bloc-fond opp til denne grensen.

På bakgrunn av systembetragtninger må Finansdepartementet og den da sittende regjering ta ansvaret for at banktilsynet ikke ble styrket - og i praksis ble nedbygd - på samme tid som den liberaliserte banknæringen og landet opplevde en utlånseksponasjon med tilhørende økning i bankenes risikoeksponering. Dette gjelder selv om nedbyggingen for en del må forklares på bakgrunn av det fremtidsrettede arbeidet med å bygge opp et samlet og etter intensjonene mer slagkraftig tilsyn med den samlede finansnæringen.

Det er også Finansdepartementet som må bære hovedansvaret for at kvaliteten på bankenes kapitaldekning - som allerede på forhånd var svak sett i forhold til kravene i et ekspansivt og konkurranseutsatt marked - ble redusert gjennom økende adgang til å fylle kravene ved såkalt ansvarlig lånekapital. Godkjennelsen av ansvarlig lånekapital bidro dessuten til ytterligere utlånseksponasjon med tilhørende risikoeksponering.

Den manglende oppfølging fra departementets side kan ikke generelt forklares med at systemet manglet informasjon. Tvert imot var det mange former for aktiv og hyppig kontakt mellom Kredittilsynet, Norges Bank og Finansdepartementet, og den løpende statistikk ga mange informasjoner om bl.a. kredittveksten. Dersom deler av informasjonen likevel ikke har tilflytt departementet, vil dette først og fremst slå tilbake på en instans som hadde det overordnede ansvar, nemlig departementet selv.

Så tidlig som våren 1989 fikk Norges Bank bl.a. informasjon om at situasjonen i de store bankene DnC, Fokus og Sparebanken ABC «uroet» Kredittilsynet. For Fokus Bank pekte man på svak soliditet og ingen reserver. På sin side hadde Norges Bank fra 1989 listet opp en del problembanker ut fra en vurdering basert på særskilte risikoindikatorer. Sommeren 1989 hadde Norges Bank også utarbeidet et notat om løsninger for en eventuell likviditetskrise i norske banker.

Situasjonen i problembankene ble regelmessig behandlet på kontaktmøtene. Fra 1989-90 anså man Fokus, DnB og Kreditkassen som problembanker. Fra sommeren 1990 anså man kapitaldeknings situasjonen i forretningsbankene generelt som bekymringsfull. Og høsten 1990 tok finansministeren initiativet til en kriseplan som skulle benyttes dersom tilliten til norske finansinstitusjoner ble svekket i en slik grad at utenlandsfundingen stoppet opp.

Også fra utenforstående kilder kom det tidlig signaler om det kunne stilles spørsmålsteget ved situasjonen i den norske banknæringen. Allerede i 1987 førte ratingbyrået Standard & Poor norske banker opp på en såkalt «watch list». Dette var noe både Norges Bank og Kredittilsynet hadde kjennskap til.

Spørsmålet er så om Finansdepartementet burde ha reagert annerledes på den informasjon som faktisk forelå. Som allerede nevnt ville det ha vært ønskelig å gi banktilsynet høyere prioritet bl.a. som følge av liberaliseringen. Departementet kunne også ha iverksatt tiltak for å dempe den økte risikoeksponeringen i bankene, og departementet kunne ha gitt en eller annen form for positiv oppfølging av Kredittilsynets forslag om å bedre bankenes motstandskraft mot tap.

Det er også grunn til å tro at slike - og andre - tiltak ville ha bidratt til å avdempet krisen. For banker der marginene mellom undergang og fortsatt drift var forholdsvis marginale (slik som f.eks. for DnB høsten 1992, se nærmere under 11 nedenfor) kan slike tiltak dermed tenkes å ha hatt stor betydning. Men effekten av slike tiltak lar seg åpenbart ikke måle mot effekten av f.eks. endringer i bankenes adferd (se nærmere under 4. ovenfor) eller av oljeprisfallet (se nærmere under 3 ovenfor).

Derimot er det liten grunn til å tro at en etterfølgende bankkrise kunne ha vært avverget dersom de ovenfor nevnte tiltak hadde vært iverksatt på midten av 1980-tallet. Og denne siden av problemstillingen må i alle fall bedømmes i en mer omfattende kontekst. Alvoret i den senere krisen kom overraskende på de aller fleste. De norske myndighetene var heller ikke alene om å mangle blick for hva som senere skulle komme. Både i Sverige og Finland kom krisen brått til tross for at disse landene hadde observert kriseforløpet i Norge og Danmark (se nærmere under 12 nedenfor).

5.5 Oppsummering

Kommisjonens gjennomgang av den måte som tilsyns- og systemansvaret overfor bankene ble tatt vare på under bankkrisens opptakt og tidlige faser har vist at systemet på mange punkter fungerte dårligere enn ønskelig i en situasjon med liberalisering, sterkt kredittvekst og økt konkurranse. I kritiske perioder midt på 1980-tallet var banktilsynets arbeidsmuligheter meget svake og aktivitetsnivået tilsvarende lavt. Og de advarsler om uheldige sider av utviklingen som tross alt ble satt frem, ble i liten grad fulgt opp gjennom overordnede tiltak. Tvert imot bidro den økende adgang til å benytte såkalt ansvarlig lånekapital i stedet for egenkapital for å fylle kravene til kapitaldekning i bankene, både til å svekke deres soliditet og til å åpne for enda sterkere kredittvekst.

I tidligere utredninger og debatt har kritikk mot disse og andre forhold i første rekke vært rettet mot Kredittilsynet. Det er også Kommisjonens syn at Kredittilsynet må tåle kritikk mot enkelte sider av det faglige innhold av dets virksomhet (f.eks. medvirkningen til å åpne for økt bruk av ansvarlig lånekapital). Men hovedansvaret for svikt i systemet for banktilsyn og for overvåking av den økonomiske politikken virkninger m.v. må bæres av regjeringen og (dermed) Finansdepartementet. Systemansvaret ligger her, departementet var både formelt og reelt Kredittilsynets overordnede myndighet i organisatorisk og administrativ henseende og det var et politisk ansvar å legge til rette for et tilfredsstillende banktilsyn. Og departementet savnet ikke informasjon om hovedtrekkene i den utvikling som pågikk. Tvert imot er det her vi må plassere hovedansvaret for å samle trådene og for om nødvendig å gripe inn.

Selv om tilsyns- og systemansvaret etter Kommisjonens syn sviktet på viktige punkter i de viktige årene på 1980-tallet da mye av grunnlaget for bankkrisen ble lagt, er det mer uklart hvilken betydning slik svikt har hatt for det videre forløp av krisen. Etter vårt syn er det ikke rimelig å legge til grunn at krisen ville ha vært avverget dersom tilsynet hadde fungert bedre i disse årene (om den delen av systemansvaret som gjelder den økonomiske politikken viser vi til bemerkningene under 3.3.4.4 ovenfor). Derimot er det rimelig å anta at et bedre tilsyn kunne ha bidratt til å *avdempe* krisen. Dersom dette er riktig, er det også grunn til å anta at krisen iallfall i noen av bankene kunne ha fått et mer positivt utfall. Men tidsforløpet mellom årsak og mulig virkning gir i seg en viktig grunn til å benytte slike antagelser med forsiktighet.

Selv om vi legger til grunn at svikt i tilsyns- og systemansvaret kan ha hatt slike funksjoner, er det imidlertid vanskelig å se at dette kan gi grunnlag for noe økonomisk ansvar for staten. Et slikt syn henger først og fremst sammen med de problemer som åpenbart er forbundet med å isolere virkningene av bestemte former for svikt i en såvidt kompleks økonomisk og sosial virkelighet som vi her står overfor. - Vi legger til at f.eks. stortingsrepresentant Carl I. Hagen overfor Kommisjonen har sagt seg enig i at «myndighetsfeil på 1980-tallet ikke i seg selv kan begrunne erstatningskrav i 1990-årene» (godkjent referat av Kommisjonens samtale med ham).

Ikke bare må virkningene av tilsynssvikt bedømmes i sammenheng med virkningen av makroøkonomiske forhold som f.eks. oljeprisfall og lavrentepolitikk (se nærmere under 3 ovenfor). De må også veies opp mot betydningen av bankenes egen adferd på 1980 tallet (se nærmere under 4 ovenfor): I forhold til bankenes eiere og ledelse kan offentlig tilsyn med en viss rett betraktes på samme måte som forholdet mellom revisor og ledelse i et hvilket som helst foretak (se også under 5.4.1 ovenfor).

Svikt i tilsynet kan ikke bety at bankene kan legge av seg sitt ansvar for de følger som bl.a. kredittksplosjonen og nedprioriteringen av internkontrollen har fått, rett til å gjøre større bruk av ansvarlig lånekapital innebærer ikke at bankene fikk plikt til å benytte denne adgangen, osv. I denne sammenheng er det også viktig å legge merke til at svikt i tilsynet gjorde seg gjeldende på omtrent samme måte overfor alle banker, mens slett ikke alle banker led samme skjebne som f.eks. de tre store forretningsbankene (se nærmere i del 4 nedenfor). Målt i forhold til det som etter vårt skjønn kan karakteriseres som tilsynssvikt er Kommisjonens syn derfor at bankenes egen adferd var langt viktigere som årsak til den senere bankkrisen.





KAPITTEL 6: TAPSAVSETNINGER

6.1 Problemoversikt

En vesentlig del av debatten i bankkrisens kjølvann har handlet om regelverket for bankenes regnskapsføring av konstaterte og beregnede tap. Det har bl.a. vært hevdet at reglene i Norge var langt strengere enn i andre land, og at bankkrisen langt på vei var en papirkrise forårsaket av langt strengere tapsforskrifter enn det som var hensiktsmessig og nødvendig.

Tapsforskriftene og deres betydning for bankkrisen er tidligere behandlet av bl.a. Munthe-utvalget (NOU 1992:30 Bankkrisen s. 18-20 og 88-90), i SNF-rapport 29/92 Bankkrisen i Norge s. 267-296 og i St.meld. nr. 38 (1993-94) s. 93-97.

Under 6.2 nedenfor behandler vi det norske regelverket for tapsavsetninger, mens 6.3 beskriver regelverk og praksis i noen andre land. Under 6.4 gir vi en oversikt over utviklingen i bankenes tap og tapsavsetninger og over senere tilbakeføringer av avsetninger til tap som viste seg ikke å oppstå. Under 6.5 og 6.6 gir Kommisjonen en samlet vurdering av tapsforskrifter og bankenes avsetninger til tap og disse faktorenes betydning for bankkrisen i Norge.

6.2 Regelverket for tapsavsetninger

6.2.1 Regelverket før 1987

Frem til 1987 var det ikke gitt særlige regler i lov eller forskrift for hvordan forretnings- og sparebanker skulle vurdere og regnskapsføre misligholdte og tapsutsatte låneengasjementer. Det fantes heller ikke retningslinjer fra Bankinspeksjonen eller (senere) Kredittilsynet.

Bankene var likevel bundet av tilsvarende regler i regnskaps- og banklovgivningen samt av prinsipper for god regnskapsskikk. I forskrifter for forretningsbanker om årsoppgjør m.m. (fastsatt av Bankinspeksjonen i oktober 1980 og ajourført i januar 1985) heter det bl.a.:

- § 6, 2. ledd (om vurdering av utlån): «Fordringer for øvrig må ikke oppføres høyere enn det beløp som anses oppnåelig»
- § 6 siste ledd (om beregningsmåten): «Som den virkelige verdi av omløpsmidler skal anses salgsværdien etter fradrag for salgskostnadene, dersom ikke eiendelens art eller andre forhold tilsier at det i samsvar med god regnskapsskikk fastsettes en annen verdi».

Hovedregelen i forskriften § 6, 2. ledd bygget på de regnskapsrettslige grunnprinsipper at 1) utlån og fordringer ikke skal vurderes høyere enn deres virkelige verdi, at 2) inntekter ikke skal tas med i regnskapet før de kan anses som sikre, og at 3) kostnader skal bokføres så snart de anses påregnelige.

Regler som tilsvarte den som fantes i den nevnte § 6, 2. ledd fant man i årsoppgjørsforskriften for sparebanker. Sparebankloven § 31, 2. ledd bestemte dessuten:

«Fordringer for øvrig må ikke oppføres med mer enn det beløp som anses oppnåelig».

Uttrykk for dette prinsippet fant man også i regnskapslovgivningen. Årsoppgjørsforskriftene for begge banktyper hadde dessuten likelydende bestemmelser (§ 3) om at årsoppgjøret skal settes opp i samsvar med god regnskapsskikk (se nærmere under 6.2.2 nedenfor).

Av aksjeloven av 1976 § 11-9 fulgte videre at omløpsmidler ikke skal oppføres i regnskapet med en høyere verdi enn den virkelige. Bestemmelsen gjaldt også for forretningsbankene (siste ledd i § 11-9 var for øvrig identisk med forskriften § 6 siste ledd). Bankinspeksjonens merknader til forskriften viser at dette var tilsiktet.

Av børsloven av 19. juni 1931 nr 19 § 12A fremgikk at børsnoterte selskaper hadde plikt å gi børsen opplysninger av betydning for en riktig vurdering av aksjene i selskapet (se også någjeldende børslov av 17. juni 1988 nr. 57 § 4-7). Dette sikter bl.a. til selskapenes regnskaper. Også av børslovgivningen kan det derfor utledes at sannsynliggjorte tap i fremtiden skal føres til fradrag i bankenes regnskaper. Denne oppfatning har også Børsklagenemnda lagt til grunn i vedtak i sak 1/92 der Kredittkassen ble ilagt overtredelsesgebyr fordi regnskapsføringen av bankens tap ble satt lavere enn det var grunnlag for. Se nedenfor i pkt. 6.2.7.

Både ordlyden i bank-, regnskaps- og aksjeselskapslovgivningen og de prinsipper som disse bestemmelsene bygger på gjør det altså klart at bankene også før 1987 hadde plikt til å vurdere verdien av misligholdte eller tapsutsatte låneengasjementer. Dersom det var en overvekt av sannsynlighet for at banken ikke ville få full dekning for sin fordring (utlånet), var banken forpliktet til å beregne det fremtidige tap og avsette i regnskapet for et tilsvarende beløp. Dette innebar bl.a. at banken, ved eventuell konkurs hos en lånekunde, ikke skulle vente med å føre tap til dette var blitt endelig konstatert ved konkursutlodning. I stedet hadde banken plikt til å beregne det fremtidige tap fra det tidspunkt kunden misligholdt sin plikt til å betale renter eller avdrag, og det var overveiende sannsynlig at banken ikke vil få full dekning for sitt krav.

I SNF-rapport 29/92 Bankkrisen i Norge, hevdes det at regelverket ikke ble ansett for å gi en plikt til å tapsvurdere utsatte engasjementer, og at bankene i praksis sto fritt når det gjaldt tidspunktet for og størrelsen på tapsavsetninger som ble foretatt før tapets omfang var konstatert. Rapporten konkluderer på følgende måte:

«Bankene hadde med andre ord anledning til å utsette tapsvurderingen, selv om engasjementet var misligholdt og banken måtte anta at kunden ikke ville klare å innfri sitt krav» (s. 271).

Denne konklusjonen er i strid både med ordlyden i det regelverket som gjaldt før 1987 og med prinsippet om god regnskapsskikk. SNF-rapporten oppgir ikke hvilke kilder som denne konklusjonen bygger på. Det ser imidlertid ut til at den bygger utelukkende på det inntrykk av bankenes egen praksis som SNF satt inne med. Dermed blandes spørsmålet om hva som fulgte av regelverket sammen med spørsmålet om hvordan regelverket ble praktisert.

Det vil ha fremgått at Kommisjonen er uenig i SNF's rettsoppfatning på dette punkt. Vi stiller også spørsmålsteget ved SNF's syn på bankenes praksis og hva som eventuelt kan utledes av denne, se nærmere under 6.2.3 nedenfor.

6.2.2 Nærmere om kravet til god regnskapsskikk

Som vi har sett hadde bankene plikt til å sette opp sine regnskaper i samsvar med kravene til «god regnskapsskikk». Dette uttrykket spiller også en sentral rolle i diskusjonen om kravene til bl.a. bankregnskaper. Det er derfor grunn til å kommentere det noe nærmere.

Gjennom innstillingen om ny aksjelov i 1970 ble det klart at begrepet om god regnskapsskikk kunne få en sentral plass i lovverket. Norges Statsautoriserte Revisorers Forening (NSRF) tok opp arbeidet med å klargjøre det nærmere. Ot.prp. nr. 19 (1974-75) om lov om aksjeselskaper gir uttrykk for følgende oppfatning:

«Uttrykket god regnskapsskikk representerer en henvisning til den oppfatning som gjør seg gjeldende blant kvalifiserte regnskapsfolk».

I Ot.prp. nr. 46 (1975-76) om lov om regnskapsplikt m.v. er det uttalt følgende:

«De regler som utarbeides av revisorenes og regnskapsbyråenes foreninger, vil være veiledende ved vurderingen av hva som til enhver tid bør ansees som god regnskapsskikk».

På denne bakgrunn er NSRF tillagt spesielle forutsetninger for å uttale seg om hva begrepet god regnskapsskikk innebærer. NSRF fant det nødvendig å klargjøre begrepets innhold på områder hvor det praktiske liv har behov for klargjøring. NSRF valgte å gi resultatene form av anbefalinger om god regnskapsskikk innenfor nærmere angitte områder.

I 1989 ble Norsk Regnskapsstiftelse (NRS) etablert for å utarbeide regnskapsstandarder og å gi uttalelser om prinsipielle spørsmål i tilknytning til de avgitte standarder. Etter dette har NSR overtatt oppgavene med å utgi regnskapsstandarder.

Den første henvisningen til god regnskapsskikk i lov kom i aksjeloven av 1976 § 11-9 om verdsettelse av omløpsmidler. Bestemmelsen bygger på laveste verdis prinsipp. I innstillingen til aksjeloven forklares dette slik:

«Grunntanken bak prinsippet om den laveste verdi er på den ene side å hindre at ennå ikke realisert gevinst tas til inntekt og på den annen side å sikre at ikke realisert, men sannsynlig tap blir tatt i betraktning».

Med virkning fra 1. januar 1984 vedtok NSRF en anbefaling til god regnskapsskikk for regnskapsmessig behandling av fordringer og gjeld i utenlandsk valuta. I anbefalingen slås det fast at omløpsmidler ikke må vurderes høyere enn den laveste av verdi av anskaffelseskost og virkelig verdi. Laveste verdis prinsipp gjelder altså ubetinget for omløpsmidler, slik at kortsiktige fordringer i utenlandsk valuta skal omregnes til balansedagens kurs hvis denne er lavest. For kortsiktig gjeld i utenlandsk valuta gjelder analogt høyeste verdis prinsipp ubetinget, slik at gjelden skal omregnes til balansedagens kurs hvis den er høyest. Det er imidlertid anledning til å motregne urealisert valutavinning mot urealisert valutatap på kortsiktige poster i samme valuta. Anbefalingen bygger på ovennevnte bestemmelser i aksjeloven og i regnskapsloven.

Den 4. oktober 1988 vedtok NSRF's styre anbefaling til god regnskapsskikk for vurdering og presentasjon av kortsiktige fordringer. Også her er det tale om en presisering av det som har vært anerkjent som god regnskapsskikk. Anbefalingen uttaler følgende:

«Vurderinger av fordringsmassen bør skje i to faser:

1. Fordringer som ansees tapt, må nedskrives.

2. Det må foretas en risikovurdering av de øvrige fordringene.

Primært skal risikovurderingen skje ved at hver enkelt fordring vurderes konkret. Sekundært kan imidlertid denne risikovurderingen skje ved en generell risikovurdering av fordringsmassen, blant annet basert på erfaringer fra tidligere år. Fordringene verdsettes til det laveste av virkelig verdi og anskaffelseskost».

I oktober 1992 vedtok Norsk Regnskapsstiftelse en standard om betingede utfall og hendelser etter balansedagen. Etter denne standard skal betingede tap som er sannsynlige og kvantifiserbare, kostnadsføres. Betinget vinning skal ikke inntektsføres, men det kan gis informasjon om forholdet dersom vinningen er sannsynlig.

Den foregående oversikt viser at forsiktighetsprinsippet hittil har vært et vesentlig element i begrepet god regnskapsskikk. Forenklet kan det sies at alle tap og sannsynlige tap skal kostnadsføres. Dette gjelder også tap man forventer å ha i fremtiden. Urealisert vinning er det derimot ikke anledning til å inntektsføre før vinningen er realisert.

6.2.3 Regler og praksis før 1986-87

I debatten har det vært hevdet at selv om tapsforskriften av 1987 ikke innebar en endring av det materielle regelverket, innebar forskriften likevel en praksisendring hos bankene. Også de tidligere utredningene om bankkrisen gir til dels uttrykk for dette syn. Munthe-utvalget gikk ut fra at bankenes tapsavsetninger før 1986 i alt vesentlig besto av konstaterte tap (NOU 1992:30 s. 24 første spalte). Av SNF-rapport 29/92 s. 274 følger det at bankene praktiserte regelverket ulikt; noen banker bokførte kun konstaterte tap, mens andre også førte beregnede tap. Og et slikt syn har forplantet seg videre inn i vår tid (se f.eks. Knutsen m.fl.: Mellom næringsliv og politikk (1998) s. 396).

Etter Kommisjonens syn er spørsmålet om bankene endret sin praksis langt mer sammensatt enn hva debatten og de

tidligere utredninger gir uttrykk for. Bl.a. må man se hen til hvordan det skattemessige regelverk påvirket tapsavsetningene, samt hvordan konjunkturrendringen i den aktuelle perioden påvirket bankenes tap og dermed også tapsføringen.

Bankenes regnskapsmessige tapsavsetninger var i høy grad påvirket av det skatterettslige regelverk. I 1951 anmodet forretningsbankene om at det ble innført *en bloc-avsetning for tap på utlån og garantier*. Riksskattestyrets aksept av dette ledet til en forenklet avsetningsmodell. I stedet for at bankene foretok avsetninger for faktisk konstaterte tap, samt for beregnede fremtidige tap, fikk bankene anledning til sjablonmessig å sette av årlige skattemessige betingede avsetninger på 1 % av utlånsmassen. De akkumulerte avsetningene måtte ikke overstige 5 % av utlånsmassen. Den årlige avsetningen på 1 % skulle dekke konstaterte tap, beregnede tap samt latente tap på utlån.

Etter årsoppgjørsforskriften av 1981 førte bankene årets tapsavsetning (konstaterte, beregnede og latente tap) inn på en bloc-fondet. Samtidig trakk banken årets konstaterte tap fra en bloc-fondet. Avsetningene ble holdt samlet på egen konto betegnet som «en bloc-fond» og ble fratrukket de samlede utlån i balansen. Det som dermed kom til fradrag i finansregnskapet var ikke de reelle tap, men den skattemessige avsetningen.

Inntil 1979 kunne ikke bankene avsette mer enn 1 % av utlånsmassen årlig selv om tapene i perioden var større enn 1 %. Dette betød at ved større faktiske tap enn 1 % måtte banken tære på en bloc-fondet med mindre banken foretok tapsavsetning med beskattede midler. Bankene kunne heller ikke belaste tap på utlån noe annet sted enn på en bloc-kontoen. Men fra 1979 aksepterte Riksskattestyret at man kunne avsette mer enn 1 % av utlånsmassen dersom banken led et faktisk tap større enn dette, og forutsatt at hele tapet ble belastet en bloc-kontoen.

Tall fra Kredittilsynet viser at forretningsbankene i perioden 1978 til 1985 satte av 0,8-1 % av utlånene hvert år, vanligvis 1 %. Tapene disse årene var på 0,2-0,5 % av utlånsmassen (se nærmere under 6.4 nedenfor). Ettersom de konstaterte tapene var lavere enn avsetningene til en bloc-fondet innebar dette at bankene som et gjennomsnitt foretok tapsavsetninger også for beregnede tap.

Bruken av en bloc-avsetningene kan ha ledet til at bankene i liten grad skilte mellom konstaterte og beregnede tap så lenge man holdt seg innenfor 1 %-grensen. Regelverket åpnet for en skjematisk praksis hvor bankene foretok avsetninger opp til 1 % av utlånsmassen uten at man nødvendigvis behøvde å iverksette en reell gjennomgang av hele utlånsmassen med sikte på å vurdere tapsutsatte utlån. Bankene kan m.a.o. ha vært tilfreds med å sette av 1 % av utlånsmassen samt trekke av de konstaterte tap.

Bankenes regnskaper gjør det ikke mulig å avdekke hvorvidt det ble foretatt gjennomganger av utlånsmassen med sikte på å avdekke fremtidige tap. Kommisjonen har inntrykk av at bankene hadde ulik praksis på dette området. Enkelte banker foretok gjennomgående kontroller og foretok tapsavsetninger til beregnede tap som en følge av dette, mens andre banker var tilfreds med å foreta 1 %-avsetninger så lenge dette dekket mer enn de konstaterte tap.

Ettersom det, etter praksis, ikke var nødvendig å konkret vurdere fremtidige tap på utlån, kan det skattemessige regelverk med sjablonmessige avsetninger ha ledet til at bankene utviklet en kort tidshorison med henblikk på risikoen i utlånsporteføljen. En slik praksis kan ha fått solid fotfeste fordi en bloc-avsetningene ble foretatt helt fra 1950-tallet og frem til bankkrisen, og fordi avsetningene regelmessig var større enn de faktiske tap.

Reglene for de skattemessige avsetningene kan dermed ha ledet til at bankene ikke fulgte de krav som følger av de til enhver tid gjeldende årsoppgjørsforskrifter samt av regnskaps- og banklovgivningen. Dette hadde liten betydning all den tid avsetningene likevel var betryggende store. Men en bloc-modellen kan ha ledet til at norske banker i mindre grad enn bl.a. danske bygget opp en kapitalreserve som kunne motstå en alvorlig lavkonjunktur.

Til en viss grad sto regelverket i seg selv i veien for oppbygging av reserver ettersom avsetninger til en bloc-fondet bare kunne skje i den grad den tilsvarte en virkelig inntrådt eller skjønnsmessig anslått svikt i fordringsmassen. Skattereglene tillot ikke at en bloc-avsetningene ble benyttet til generelle reserveavsetninger. Men siden bankene sto fritt til å bygge opp reserver med beskattede midler var dette likevel mer en formell enn en reell barriere.

På denne bakgrunn må spørsmålet om bankenes praksis nyanseres. I perioden frem til midten av 80-tallet foretok

bankene som et gjennomsnitt tapsavsetninger som var større enn de konstaterte tap. Som nevnt ovenfor utgjorde de konstaterte tap i snitt 0,2-0,5 % av bankenes utlån. Dersom bankene avsatte 1 % i henhold til skattereglene innebar dette at 0,5-0,8 % av bankenes tapsavsetninger gikk til dekning av beregnede tap. Årsberetningene for årene 1984-86 viser f.eks. at Kreditkassen, DnC og Bergen Bank foretok tapsavsetninger på 1 % av utlån selv om dette overskred de konstaterte tapene. Det er altså ikke grunnlag for å hevde at bankene frem til 1987 bare førte konstaterte tap.

En intern instruks av 23. november 1984 i Kreditkassen viser hvordan misligholdte engasjementer skulle behandles. Et engasjement ble definert som misligholdt der renter og avdrag ikke ble betalt til tross for flere purringer. Ved mislighold skulle det vurderes hvorvidt forholdet skulle sendes til rettslig inkasso eller helt eller delvis avskrives som tap. Det oppstilles 5 punkter som banken skulle legge vekt på ved en slik vurdering, bl.a. hvorvidt misligholdet var av forbigående karakter, størrelsen av eventuelle sikkerheter, mulighet for tilleggssikkerhet, debtors betalingsevne og fremtidsutsikter samt mulighetene for å omregulere engasjementet. Det oppstilles temmelig detaljerte regler for hvordan et engasjement skal avskrives, bl.a. hvem som skal fatte avgjørelse om avskrivning. For alle beløp over 10 % av et avdelingsstyres bevilgningsfullmakt måtte saken forelegges konsernledelsen. Videre oppstilles det beløpsmessige grenser for juridisk avdeling, sjefen for næringslivsseksjonen m.m. Konsernledelsen besluttet avskrivninger på opptil 5 mill. kr. Beløp over dette skulle fremlegges hovedstyret til godkjenning. Dette gir en klar anvisning på at Kreditkassen også før 1987 var klar over sin plikt til å foreta avsetninger for beregnede tap i tråd med kravene til god regnskapsskikk.

Også DnC hadde som klar filosofi, også før 1987, at utlån ikke skulle føres opp i balansen med en høyere verdi enn den som anses oppnåelig. Praktiseringen av dette prinsippet ble for alvor prøvet ved sammenbruddet av oljerigg-markedet på midten av 1980-tallet. Dette ledet til at shippingavdelingen i banken skrev av over 600 mill. kroner på tre år. Av dette var 15 % realiserte tap, mens 85 % fremkom ved en skjønnsmessig beregning av hva banken kunne inndrive som følge av verdiene i de underliggende sikkerhetene for lånene. Disse tapene ble grundig diskutert i bankens styre, ledelse og revisjon.

De samme tapsføringsprinsippene ble også brukt ellers i DnC. Retningslinjene gikk ut på at man ved tapsvurderingene skulle legge til grunn det beregnede tap sett i forhold til verdien av sikkerheten målt til gjeldende markedspris. Av et internt notat av 17. mars 1987 til bankens adm. dir. Harald Arnkværn fremgår at bankens praksis med henblikk på tapsføring «i det alt vesentlige (er) i henhold til Kredittilsynets (retningslinjer) av 20. januar 1987» (se også Einar Lie: Den norske Creditbank 1982-1990, (1998)).

Både bankens interne notater og Lies fremstilling står i skarp kontrast til påstander fra tidligere viseadm. dir. Axel Dammann om at DnC tidligere bare førte realiserte tap i sine regnskaper. En slik praksis ville dessuten ha vært i strid med lovgivningen og prinsippet om god regnskapsskikk. Dammann har kanskje misforstått hvordan regnskapene ble ført i banken frem til 1987.

I en kommentarrapport av mars 1992 om Regelverk for vurdering av tap på utlån gir Den norske bankforening uttrykk for et syn som faller godt sammen med Kommisjonens. Her heter det bl.a.:

«Innføring av forskrift for tapsføring, og senere endring i denne har antagelig betydd høyere bokførte tap enn om en f.eks. hadde benyttet et realisasjonsprinsipp. På den annen side innebar tidligere års avsetning til en bloc-fond en reserveavsetning som antagelig reelt sett var høyere enn om en også den gang hadde benyttet någjeldende regler for spesifiserte og uspesifiserte tap. Omfanget av misligholdte lån har etter 1987 steget meget sterkt. I forhold til misligholdte lån er de samlede avsetninger til beregnede tap i dag relativt sett mindre enn hva avsetningene til en bloc-fond var før 1986» (s. 5-6).

Ettersom avsetningene til en bloc-fondet både skulle dekke både konstaterte, beregnede og latente tap, ble reservene desto mindre jo større årets konstaterte tap ble. Den kraftige utlånsvæksten på 1980-tallet medførte at bankenes en bloc-fond ikke klarte å holde følge med den totale utlånsmasse. Selv om den årlige avsetningen til en bloc-fondene beløpsmessig økte kraftig, var det likevel ikke nok til å forhindre at en bloc-fondet i prosent av utlånsmassen ble redusert. Fra 1983-1985 sank således forretningsbankenes en bloc-fond fra 3,9 % til 3,1 % av totale utlån.

Tidspunktet for dette var uheldig, og utviklingen var i strid med målet om at en bloc-fondene skulle utgjøre 5 % av utlånsmassen. Dette ble ytterligere forsterket fra 1986: Da bankenes tap ble større, inneholdt de årlige tapsavsetningene

i mindre grad avsetninger for fremtidige beregnede tap. Nedbyggingen av en bloc-fondene var en viktig drivkraft bak vedtagelsen av tapsforskriftene.

Bankenes praksis for tapsavsetninger blir nærmere belyst under 6.4 nedenfor.

6.2.4 Kredittilsynets retningslinjer for tapsvurdering av 20. januar 1987

6.2.4.1 Fastsettelsen

Allerede tidlig på 1980-tallet vurderte den såkalte Revisjonssjefkretsen om tapsavsetningene i bankene var tilstrekkelige. Revisjonssjefkretsen besto av lederne av internrevisjonen i de største forretnings- og sparebankene. I 1983 la en arbeidsgruppe frem forslag til retningslinjer om beregning av misligholdte engasjementer for å få tapene bedre frem i regnskapene. For å hindre forskjellig praktisering og konkurransevridning bankene imellom ble retningslinjene med vilje gjort så «firkantet» som mulig.

Retningslinjene ble behandlet av Revisjonssjefkretsen på et møte våren 1984. Revisjonssjefkretsen godtok forslaget til retningslinjer, men bestemte samtidig at man ikke skulle fremsette forslaget for medlemsbankene med tilrådning om at retningslinjene skulle brukes.

Munthe-utvalget (NOU 1992:30 s. 89 og 91) hevder at Kredittilsynet på eget initiativ fant frem til utkastet til retningslinjer fra Revisjonssjefkretsen og gjorde dem til sine egne i 1987. På denne bakgrunn retter utvalget kritikk mot Kredittilsynet fordi tapsforskriftene ikke ble vedtatt i 1984-1985 i stedet for 1987.

Disse synspunktene må nyanseres. For det første var det Revisjonssjefkretsen som i brev form oppfordret Kredittilsynet til å vedta en tapsforskrift i tråd med retningslinjene. For det andre ble denne oppfordring først oversendt 30. juli 1985 med purring 18. desember samme år. Dette ledet til at Kredittilsynet i 1986 vedtok retningslinjer for tapsføring av misligholdte engasjementer i bankene, samtidig som forslag til forskrift ble sendt på høring (se under 5.2.8 ovenfor). Det er altså på det rene at initiativet til tapsforskrifter for misligholdte låneengasjementer skrev seg fra bankene selv ved Revisjonssjefkretsen.

Kredittilsynet distribuerte retningslinjene til bankene 20. januar 1987, og anmodet bankene om å følge retningslinjene så langt som mulig ved avslutningen av årsregnskapet for 1986. Tilsynet opplyste også at en tok sikte på å fastsette retningslinjene i forskrifts form i løpet av 1987.

I et brev til Finansdepartementet av 14. januar 1987 uttalte Kredittilsynet at bakgrunnen for retningslinjene og de senere forskriftene var en frykt for at bankene i for stor grad utsatte tapsavsetninger, særlig der skjønsmessige vurderinger måtte foretas. Tilsynet påpekte at bankene hadde en tendens til å se tapsavsetningene i sammenheng med driftsresultatet og størrelsen på en bloc-fondet: Svakt driftsresultat og et lavt en bloc-fond kunne føre til at bankene «i det lengste utsetter tapsavskrivninger». Kredittilsynet pekte videre på at en bloc-avskrivningene på utlån var uheldig fordi forholdet mellom begrensingsreglene på h.h.v. 1 % og 5 % medførte at det ble svært vanskelig å få de samlede en bloc-avskrivninger opp mot nivået på 5 %.

I et internt notat til styremøte i Kredittilsynet 6. november 1986 utdypes formålet og bakgrunnen for retningslinjene og de senere forskriftene. Tilsynet fryktet at bankene i for stor grad utsatte tapsavskrivninger, og dette særlig i en situasjon hvor dette nettopp ikke burde gjøres, d.v.s. ved dårlige driftsresultater og lave akkumulerte en bloc-avsetninger. Det tilføyes at retningslinjene vil øke bankregnskapenes informasjonsverdi, lette tilsynsarbeidet samt være av betydning for kontrollkomiteenes og revisorenes arbeide.

I årsmelding for 1987 s. 10 uttaler Kredittilsynet at et sentralt element i retningslinjene (og i de senere forskriftene) gjelder tidspunktet for bokføring av tap. Etter Kredittilsynets oppfatning bokførte banker med dårlige rutiner tapene på et for sent tidspunkt.

6.2.4.2 Nærmere om innholdet

Retningslinjene omfattet bare tapsføring for *misligholdte* engasjementer. De stilte ikke opp noe krav om tapsføring av

tapsutsatte, ikke misligholdte engasjementer. Et engasjement skulle regnes som misligholdt der bankkunden ikke hadde betalt forfalte terminer på et lån eller der overtrekk på rammekreditter ikke var innekket som avtalt.

Det er viktig å legge merke til at avsetning ikke skulle skje dersom det utvilsomt forelå betryggende sikkerhet (jfr. retningslinjene pkt. 4). Mislighold utløste heller intet krav om tapsavsetning, bare en plikt for banken å vurdere om tapsavsetning var nødvendig.

Hovedpunktene i retningslinjene var følgende:

1. Konstaterte tap etter bobehandling (konkurs/stadfestet akkord), mislykket utleggsforretning eller ved tapt rettssak, skulle som tidligere nedskrives konto for det enkelte utlån mot nedregulering av en bloc-fondet (§ 2).
2. Ved åpent konkurs/gjeldsforhandling skulle det foretas nedskrivning av *beregnet tap*. Verdien av eventuelle sikkerheter skulle settes til realisasjonstakst/antatt realisasjonsverdi (§ 3, 1. ledd).
3. Ved iverksatt rettslig inkasso/utleggsforretning hos kunden av banken selv eller andre, skulle banken foreta nedskrivning av beregnet tap med fradrag for verdien av eventuelle sikkerheter. Nedskrivning skulle ikke skje der kundens økonomiske situasjon «klart tilsier at banken ikke vil lide tap» (§ 3, 2. ledd).
4. Hvis kunden: a) Misligholdt betalingsterminer og b) det ikke utvilsomt forelå betryggende sikkerhet og c) kundens regnskap viste at egenkapitalen var tapt og d) siste års ordinære driftsresultat var negativt, skulle tapsavskrivning normalt foretas. Tapsvurderingen måtte ta høyde for realisasjonsverdi/takst av eventuelle sikkerheter (§ 4 nr 1).
5. Hvis kunden: a) Misligholdte betalingsterminer og b) det ikke utvilsomt forelå betryggende sikkerhet og c) kundens regnskap viste at egenkapitalen var tapt og d) siste års ordinære driftsresultat var positivt, skulle engasjementets verdi vurderes hensett til verdien av eventuelle sikkerheter etter takst som «going concern», eventuelt etter antatt pris ved salg. Differansen mellom engasjementets nåverdi og opprinnelige verdi skulle normalt avskrives som tap. Samme vurdering skulle foretas dersom siste års ordinære driftsresultat var negativt, men hvor egenkapitalen var positiv (§ 4 nr. 2 og 3).

Tap på et engasjement skulle tas som utgift eller mot en bloc-fondet i henhold til gjeldende regler (§ 6).

Av retningslinjene fulgte også at bankene normalt skulle stanse inntektsføring av renter og tilbakeføre inntektsførte, men ikke betalte renter, på misligholdte engasjementer der det ikke forelå betryggende sikkerhet (§ 4). Der inntektsføringen av renter på et låneengasjement ble stanset, brukte man begrepet *nullstilte lån*.

I debatten om bankkrisen synes det som mange har oppfattet dette begrepet som om nullstilte lån ble avskrevet i regnskapet til verdi null. Dette er ikke korrekt. Et nullstilt lån innebærer at banken p.g.a. mislighold i form av unnlatt rente- eller avdragsbetaling stanset inntektsføringen av renter, provisjon o.l. Ved nullstilte lån skulle banken også vurdere hvor mye man forventet å tape på lånet sett hen til debtors betalingsevne, foreliggende sikkerheter m.m. Det var det forventede tap etter realisasjon av sikkerheter og eventuelle innbetalinger fra debitor, som skulle føres som tapsavsetning, ikke hele lånets pålydende.

Retningslinjene fikk selvstendig betydning bare for regnskapsåret 1986 og bare i den grad bankene frivillig fulgte dem opp. Av DnC's årsberetning for 1986 følger at man fortsatt satte av temmelig nøyaktig 1 % av totale utlån til dekning for tap. Dette kan bety at man fulgte gammel praksis, ikke de nye retningslinjene. Avsetningen på 1 % var imidlertid i tråd med skattereglene (som fortsatt gjaldt), slik at banken godt kan ha fulgt retningslinjene *innenfor* avsetningen på 1 % av samlede utlån. Denne formodningen underbygges at DnC ifølge interne notater allerede før 1986 fulgte de samme prinsipper som retningslinjene senere ga uttrykk for (se under 6.2.3 ovenfor).

I Bergen Banks årsberetning for 1987 hevdes det at retningslinjene ble fulgt i 1986 (dette er imidlertid ikke nevnt i årsberetningen for 1986). Av tallene i regnskapet ser man at også denne banken satte av ca. 1 % av totale utlån til en bloc-fondet. I Kreditkassens årsrapport for 1986 er retningslinjene ikke nevnt, og det er usikkert om disse ble fulgt.

I et notat av 22. mai 1987 til konsernledelsen beskriver Kreditkassens controller hvordan banken vil fastsette

tapspotensialet. Det heter bl.a. at banken skal begynne å føre «endring i tapspotensiale som utgift» i tillegg til tap. Notatet antok at slike regler vil komme, dessuten fremheves det:

«Videre er det behov for dette grunnlaget også til besvarelse til ratingselskapene. Sist, men ikke minst, har vi selv behov for denne informasjonen for å få bedre oversikt over vår risikoeksponering».

Kommisjonen nevner for ordens skyld at de rating-selskaper som notatet viser til, er internasjonale selskaper som fastsetter kredittverdigheten til finansinstitusjoner. Ratingen har normalt form av bokstavkarakterer (f.eks. AAA for særdeles kredittverdige banker). Inntil tapene oppsto oppnådde norske banker svært god rating. Men denne forsvant fort under kriseårene; bl.a. ble Kreditkassen vurdert som en av Europas minst lønnsomme banker under krisen.

Av notatet fremgår videre at bankens administrasjon og revisjon allerede i 1985 og 1986 arbeidet med å estimere et tapspotensiale. Notatet av 1987 er en «videreføring og systematisering» av dette arbeidet. Banken legger vekt på Kredittilsynets retningslinjer, som man formoder vil få forskrifts form. Kundene deles inn i fem grupper etter ulikt tapspotensiale - det fremgår for øvrig at dette stemmer med det systemet datterbanken i England benyttet. I gruppe 3 («svake») skulle 15 % av engasjementet avskrives som beregnet tap med mindre noe annet kan sannsynliggjøres. I gruppe 4 («tvilsomme») skulle 25 % av engasjementet avskrives som beregnet tap med mindre noe annet kan sannsynliggjøres. Gruppe 5 («tap») var å anse som konstaterte tap.

Ifølge notatet forsto man med potensielle/beregnete tap «beste estimat av hva vi kan komme til å tape på et engasjement». For bedriftskunder skulle banken foreta en analyse av kundens regnskaper.

Til notatet ligger et standardskjema for engasjementsgjennomgang. Av skjemaet fulgte at man bla. vurderte kundens regnskapsmessige situasjon, markedssituasjon og utvikling i vedkommende bransje. Banken vektla også kundens egenkapitalbase samt driftsresultat. Endelig skulle det gjennomføres en skjønnsmessig vurdering av om det var grunn til å forvente tap.

6.2.5 Tapsforskriften av 23. november 1987

6.2.5.1 Fastsettelsen

Fra og med regnskapsåret 1987 ble retningslinjene erstattet av forskrift. Forskriften tilsvarte i all hovedsak retningslinjene (se nærmere under 6.2.4 ovenfor). Som retningslinjene omfattet den bare avsetninger til tap på misligholdte engasjementer. I motsetning til retningslinjene skilte forskriften derimot mellom bedrifts- og personkundeengasjementer (se § 3, 4. ledd siste pkt. og § 4 nr. 4).

Forskriften ble vedtatt etter en høringsrunde som bragte få innvendinger på bordet. I brev av 26. november 1986 uttalte Revisjonssjefkretsen:

«Forskriften bygger på anerkjente prinsipper for regnskapsføring av utlån, herunder grunnprinsippene for god regnskapsskikk vedrørende kundefordringer, som er utarbeidet og anbefalt av Norges Statsautoriserte Revisorers Forening».

Også Sparebankforeningen så positivt på forskriften, men fremholdt at det burde settes et skille mellom personkunder og næringslivsengasjementer. Norges Statsautoriserte Revisorers Forening var i hovedsak positiv, men stilte seg skeptisk til de faste kriteriene i § 4. NSRF ville heller ha en større grad av skjønn.

Bankforeningen var positive til at Kredittilsynet kom med et utspill, men var til dels kritisk til det materielle innholdet i forskriften. Foreningen fremhevet at intensjonen var å

«legge opp til et regelverk som i det alt vesentligste er i samsvar med den praksis som forretningsbankene allerede i dag følger med hensyn til avskrivninger».

Bankforeningen påpekte likevel at reglene var for kategoriske og for lite smidige. Man risikerte at

«avskrivning må foretas hvor det i realiteten ikke foreligger tap eller tapsrisiko, mens det på den annen side *ikke* avskrives (eller avskrivning utsettes) hvor slik avskrivning åpenbart burde vært foretatt».

Bankforeningen foreslo derfor at reglene bare skulle være veiledende. Uansett ville det etter Bankforeningens mening være slik at det fulgte av god regnskapsskikk at man skulle avskrive konstaterte tap, samt også beregnede tap der nøkterne vurderinger tilsier at tap vil oppstå.

Ingen av høringsinstansene anførte på generelt grunnlag at tapsforskriften ville medføre en uheldig praksisendring som ville forverre bankenes regnskapsmessige stilling. Tvert imot er høringsinstansene vage på hvordan praksis hadde vært før forskriften selv om det var enighet om den formelle rettsstillingen. I et brev av 14. januar 1987 til Finansdepartementet påpeker Kredittilsynet selv imidlertid at konsekvensen av forskriften kunne bli en viss økning når det gjaldt bankenes bokførte tap på utlån, idet større vekt ville bli lagt på det tidspunkt da selve tapsrisikoen aktualiseres. Men etter Tilsynets oppfatning var dette i samsvar med kravene til god og forsvarlig regnskapsskikk.

På bakgrunn av høringsuttalelsene ble Sparebankforeningen og Bankforeningen innkalt til møte for å gjennomgå forskriften. Bankforeningen satte også ned en hurtigarbeidende gruppe for å gjennomgå forskriften. På bakgrunn av den skriftlige dokumentasjon synes det som om begge foreningene sa seg enig at tapsforskriftene skulle gjennomføres. På sin side tar Kredittilsynet hensyn til en del av innvendingene som fremkom - bl.a. oppstilte man et skille mellom person- og næringslivsengasjementer. Sommeren 1987 ga Forsikringsforbundet og Finansieringsselskapenes forbund uttrykk for at de stilte seg positive til at de samme reglene skal gjelde i disse bransjene.

Av årsberetningene for Kreditkassen, DnC og Bergen Bank for 1987 følger at bankene etter sin egen oppfatning fulgte tapsforskriften (se under 6.2.7 nedenfor).

6.2.5.2 Forholdet til årsoppgjørskriften

Tapsforskriften må sees i sammenheng med Forskrifter for forretningsbanker om årsoppgjør m.m. fastsatt av Kredittilsynet i desember 1988. Om føring av årsoppgjørskriften heter det i § 4a, 6. ledd:

«I tillegg til konstaterte og beregnede tap/anslåtte tap under post 5.1 kan det under post 6.1 utgiftsføres avsetning til dekning av latente tap på ikke spesifiserte utlån. Den akkumulerte avsetning skal føres som fradrag i brutto utlån som post 3.7 Avsetning til dekning av latente tap på utlån. Under post 6.3 utgiftsføres tilsvarende avsetning til dekning av latente tap på garantier. Den akkumulerte avsetning føres under post 8.6 Avsetning til dekning av latente tap på garantiansvar».

I rundskriv 18/89 fra Kredittilsynet, som kom mot slutten av 1989, heter det:

«I merknadene til de enkelte paragrafer i årsoppgjørskriftene er det videre presisert at selv om forskriftene om regnskapsføring og vurdering av misligholdte engasjementer kun gjelder misligholdte engasjementer, fritar det ikke bankene fra, i samsvar med god regnskapsskikk, å bokføre eventuelle beregnede tap på ikke misligholdte engasjementer».

Rundskrivet presiserer at tapsforskriften ikke må anses uttømmende. Ifølge Kredittilsynet fulgte det således av kravet til god regnskapsskikk at bankene også skulle vurdere risikoen for tap på ikke-misligholdte engasjementer («performing credits»), og eventuelt foreta tapsavsetninger hvis et fremtidig tap var sannsynliggjort. Bankene kunne m.a.o. ikke unnlate å føre sannsynliggjorte tap på «performing credits» utelukkende med henvisning til at slike tap ikke var regulert i tapsforskriften.

6.2.6 Tapsforskriften av 12. desember 1988

I 1988 kom nye årsoppgjørskrifter. Disse innebar at tap skulle bli direkte utgiftsført slik at en bloc-fondet fremsto som en rent generell tapsavsetning. Samtidig kom ny tapsforskrift som ble gjort gjeldende fra regnskapsåret 1988. Den nye forskriften innebar utelukkende endringer av teknisk karakter uten materiell betydning sett hen til forskriften av 1987.

Forskriften av 1988 gjaldt f.o.m. regnskapsåret 1988 t.o.m. regnskapsåret 1991.

6.2.7 Bankenes praktisering av tapsforskriften fra 1988 til 1. halvår 1991

6.2.7.1 Innledning

Spørsmålet er så hvordan bankene praktiserte tapsforskriften i perioden 1988 til første halvår 1991. Ble tapsforskriften praktisert så strengt at bankene gikk ut over de krav som fulgte av forskrift og forsvarlig regnskapspraksis, eller ble forskriften praktisert for lempelig slik at dens krav ikke ble overholdt?

I denne sammenheng skal vi først og fremst se på om de store forretningsbankene fulgte opp forskriften med interne instruks, rutiner o.l. og om regelverket ble fulgt. Den praksis for tapsavsetninger og senere tilbakeføringer av tapsavsetninger som bankene fulgte, blir nærmere belyst under 6.4 nedenfor.

6.2.7.2 Kreditkassen

Et internt notat av 10. mars 1988 gjelder «Rutine for vurdering, registrering og oppfølging av tap på utlån» i Kreditkassen. Formålet med notatet var å oppnå en løpende rapportering og bokføring av tap på utlån i tråd med Kredittilsynets forskrifter. Notatet gjennomgikk de enkelte forskriftsreglene og ga også egne kommentarer og instruks. Om misligholdsbegrepet heter det:

«For konto som har vært overtrukket sammenhengende lenger enn 90 dager skal det beregnes hva tapet vil bli. Det må foretas en konkret vurdering av hva verdiene vil innbringe i en realiserings-situasjon eller ved «going concern»-betraktninger ... Det er ikke tilstrekkelig å legge bokførte verdier til grunn. Dersom sikkerhetene utvilsomt dekker vårt tilgodehavende skal ingenting avskrives».

Dette harmonerer med bankens årsberetninger for 1988 og 1990, der det fremgår at banken foretok tapsberegning ved betalingsmislighold 90 dager etter forfallsdagen.

I et internt notat av 14. juli 1988 ga Kreditkassen en rutinebeskrivelse betegnet «Vurdering av potensielle tap på kundeengasjementer». Formålet var å få frem et uttrykk for det potensielle tap i bankens utlånsportefølje. Rutinen omfatter bare bedriftskunder ettersom bankens tap på utlån i personmarkedet ble forutsatt fanget opp av en generell avskrivning på 10 % av de misligholdte lån til enhver tid.

Det sistnevnte notatet oppstilte fem kategorier engasjementer. Disse tilsvarte de kategorier banken tidligere har benyttet. I kategori 3 og 4 («svake» og «tvilsomme» engasjementer) skulle tapspotensialet skjematisk settes til h.h.v. 15 og 25 % av underdekningen med mindre et annet potensiale kan sannsynliggjøres.

Av bankens egen definisjon av potensielt tap følger at det nettopp er kategoriene 3 og 4 som utgjør beregnede tap. Ved beregningen av det potensielle tap fremhever rutinen at det er kundens tilbakebetalingsevne som skal vurderes, slik at man skal se bort fra mulige sikkerheter. Av rutinens pkt. 7 fulgte imidlertid at det beregnede tapspotensiale *ikke* skulle bokføres i motsetning til konstaterte tap. Dette betyr at banken i sin interne instruks fravek tapsforskriften. Kreditkassens rutine av 14. juli 1988 ble erstattet av en ny rutine 28. juni 1989. Her var pkt. 7 endret slik at også beregnede tap skulle bokføres.

Kreditkassen ga også en uttrykkelig instruks 20. november 1989 («Regler for behandling av tapstruede engasjementer»). Tapstruede engasjementer ble definert som enten misligholdte, likviditetspressede eller substanspressede. Med likviditetspress mente man engasjementer i en krise som ikke kunne løses uten likviditetstilskudd fra andre enn kunden selv. Substanspress siktet til de kunder som gjennom en eller flere regnskapsperioder hadde dårlige resultater. I tillegg anså man engasjementer utsatt for «markedssjokk» som tapsutsatte. Dette tok sikte på bedrifter der etterspørselen etter deres produkter falt raskt eller uteble helt. Instruksen gir regler for kontrollhyppigheten og mer formelle tiltak der et engasjement er tapstruet.

Fra 1987 har Kreditkassen m.a.o. hatt interne rutiner og instruks for tapsavsetninger. Potensielle tap er angivelig blitt beregnet også i 1985 og 1986. Imidlertid må det reises spørsmål om banken fulgte sine egne rutiner. Et brev av 14.

september 1989 fra konsernrevisor Harald Foss til konsernsjef Rostoft peker på at bankens rutiner ikke har vært fullgode. Foss skriver bl.a.:

«Det fremkommer under samtalene med nøkkelpersonell i banken at det fra sentralt hold ikke ble gitt klare anvisninger for hvordan tapsbudsjetteringen i praksis skulle gjennomføres. ...

Det forekommer at tap som bokføres ikke godkjennes av overordnet instans, og må reverseres. Slike reverseringer skaper en signaleffekt fra ledelsen om at tap bør utsettes lengst mulig. Det foreligger videre bevis for påstanden om at tapsavskrivningen bevisst holdes nede ved at tap som er anbefalt bokført av saksbehandlere blir tilbakeholdt av banksjefer og distriktsbanksjefer. Det oppfattes av enkelte i linjen at det er et trekk ved CBK's bedriftskultur å holde igjen dårlige nyheter så lenge som mulig. ...

Det avdekkes tidvis at tapsutviklingen holdes tilbake i den løpende rapportering. I noen situasjoner er dette basert på optimisme og god tro, og i noen situasjoner er dette basert på bevisst underslag av informasjon. ...

En annen årsak til varierende kvalitet i etterlevelsen synes å være at løpende rapportering av tap ikke oppfattes som en prioritert oppgave. ...

Den løpende bokføring av tap viser aldri ajourførte tall ...

Lederovervåkning synes å være det fremtredende problem.»

Både Wiker-rapporten (se under 2 ovenfor) og det nevnte brevet fra konsernrevisor Foss viser at det var store forskjeller mellom hva som i regnskapet ble oppgitt som offisielle tap, og hvilke tall administrasjonen og revisjonen hadde foreslått. F.eks. anslo revisjonen bankens tap i 2. tertial 1988 til 985 mill. kr., mens administrasjonen anslo tapene til 871 mill. kr. Det offisielle tapet ble satt til 650 mill. kr. For 1990 ble det offisielle tapet satt til 2.680 mill. kr., etter at internrevisjonen hadde anslått tapene til mellom 3.167 og 3.391 mill. kr.

Tapsføringspraksis i Kreditkassen ledet til at Børsstyret 19. november 1991 ila banken gebyr for brudd på børsloven § 4-7 i første halvår 1991. Børsstyret uttalte at det lå nær å tro at «bankens administrative ledelse bevisst har søkt å forlede sine aksjonærer og aksjemarkedet». Vedtaket ble senere opprettholdt av Børsklagenemnda, som 24. januar 1992 uttalte:

«Nemden finner det forhold som ble utvist av Kreditkassens ledelse ved tapsfastsettelsen klanderverdig. Mye taler for at tapet bevisst har vært satt lavere enn det var grunnlag for, i alle fall foreligger det en betydelig grad av uaktsomhet ved det skjønnsom som lå til grunn for tapsfastsettelsen. Det er nærliggende å tro at tapsfastsettelsen ble influert av at banken hadde behov for preferansekapital fra Forretningsbankenes Sikringsfond. Et tap på mer enn 35 mill. kroner i tillegg til tapet på 610 mill. kroner ville ha utelukket tilførsel av slik kapital, i det vilkåret om minimum 4 pst. egenkapital da ikke ville være oppfylt».

Den dokumentasjon Kommissjonen har hatt tilgang til viser at Kreditkassen frem til annet kvartal 1991 underrapporterte beregnede tap. I visse tilfeller foreligger også klare indikasjoner på at banken unnlot å regnskapsføre tapsposter som måtte anses som konstaterte.

Dersom banken hadde etterlevd lov og selvpålagte regler og rutiner, er det mulig at den allerede pr. 31. desember 1990 hadde vært ute av stand til å oppfylle egenkapitalkravet. Kommissjonen antar at bankens tapsføringspraksis må tilskrives både bankens ledelse og den interne og eksterne revisjon.

Det er etter dette klart at Kreditkassen ikke anvendte tapsforskriften på en strengere måte enn hva som fulgte av forskriften selv og prinsipper for god regnskapsskikk. Bankens praksis var tvert imot et eksempel på svært lempelig praktisering av tapsforskriften.

6.2.7.3 Fokus Bank

I bankens årsberetning for 1987 heter det at tapsavsetningene økte som følge av retningslinjene fra Kredittilsynet. Banken fremhever at man

«på et tidligere tidspunkt foretar avskrivning på utsatte engasjementer. Styret mener dette er et sunt prinsipp, idet det representerer en forsiktig bokføring uten å endre bankens reelle stilling».

I årsberetningen for 1989 beskriver banken sin forståelse av tapsforskriften. Det fremgår her at

«tapsavskrivninger vurderes når et engasjement konstateres misligholdt eller av annen årsak anses tapsutsatt. Ved vurderingene legges det vekt på verdivurdering av eventuelle sikkerheter, samt kundens generelle økonomiske forhold».

Banken vurderte altså om tapsavsetninger skulle foretas også ved ikke misligholdte, men tapsutsatte engasjementer. I denne henseende gikk banken lengre enn hva som fulgte av tapsforskriften. Denne form for tapsavsetninger fulgte imidlertid av god regnskapsskikk og av forsiktighetsprinsippet (se under 6.2.2 ovenfor).

P.g.a. bankens store tap allerede fra 1987 og dens problemer med å oppfylle egenkapitalkravet, ble banken satt under overvåkning av Kredittilsynet. Ved inspeksjon høsten 1990 gikk tilsynet gjennom flere av bankens største engasjementer. Inspeksjonen avdekket uenighet mellom kredittkomiteen og bankens ledelse og styre om føring av beregnede tap. Kredittkomiteen foreslo å føre 558 mill. kr. til tap pr. 31. august 1990, mens bankens ledelse og styre vedtok å regnskapsføre 421 mill. kr. På bakgrunn av inspeksjonen konkluderte Kredittilsynet med at tapene på årsbasis var undervurdert samtidig som driftsresultatet før tap var betydelig overvurdert.

I en senere inspeksjon vinteren 1990 kom Kredittilsynet til at banken burde øke sitt tapsanslag med 100 mill. kr. Kredittilsynet påpekte bl.a. at bankens definisjon av når et lån var misligholdt var vid ettersom banken la til grunn at misligholdet måtte ha vart 120 dager. Kredittilsynet påpekte også at bankens klassifisering av overtatte panteobjekter som anleggsmidler var rettsstridig, særlig fordi banken begrunnet dette med at det var økonomisk sett mest gunstig.

På denne bakgrunn er det Kommisjonens inntrykk at Fokus Banks ikke håndhevet reglene om tapsføring unødig strengt i perioden fra 1988 og frem til halvårsregnskapet for 1991.

6.2.7.4 DnC/DnB

I DnC's årsrapport for 1989 fremgår at tapsavskrivning ble vurdert når et lån var konstatert misligholdt eller når «lån ellers må påregnes tapsutsatt». På det sistnevnte punkt gikk DnC lengre enn hva som fulgte av tapsforskriften, som bare regulerte tapsføringen av misligholdte lån. Denne form for tapsføring fulgte imidlertid av god regnskapsskikk (se under 6.2.2 ovenfor).

Det fremgår videre at mislighold ble ansett som inntrådt når låntager påviselig ikke overholdt låneavtalen. Årsrapporten oppgir dessuten at DnC satte av såkalte generelle tapsavsetninger til dekning for ikke-identifiserte tap i utlånsporteføljen. Også dette går utover hva som følger av 1988-forskriften, men er i overensstemmelse med hva som fulgte av god regnskapsskikk. Denne form for tapsavsetning lå også innenfor en bloc-avsetningene som ble foretatt før Kredittilsynets retningslinjer og forskriften av 1987 og 1988.

I årsrapporten for 1990 spesifiserer DnC ytterligere sin praksis. Her fremgår det at mislighold forekommer der lån er misligholdt i henhold til låneavtalen og dette ikke skyldes forsinkelser eller tilfeldige forhold hos kunden. Tapsutsatte lån defineres som lån der det ikke foreligger mislighold, men der kundens økonomiske stilling er svak. I årsrapporten for 1991 presiseres definisjonene ytterligere. Definisjonen på mislighold opprettholdes, men det tilføyes at alle lån som er misligholdt i mer enn 90 dager skal «rapporteres som misligholdte» (s. 17).

Ved en inspeksjon i banken høsten 1990 påpekte Kredittilsynet at bankens vurdering av verdien på pantesikkerheter i en del tilfelle var vurdert noe optimistisk, særlig når det gjaldt pant i fast eiendom. Kredittilsynet antok at det var grunnlag for større avskrivninger på flere engasjementer.

Kommisjonen har ikke kjennskap til materiale som tyder på at DnC/DnB i perioden 1988-1991 la til grunn en

strengere norm for sine tapsavsetninger enn hva som fulgte av tapsforskriften og kravene til forsvarlig regnskapsskikk. Men det er mye som tyder på at DnC/DnB fulgte en strengere tapsføringspraksis enn Kreditkassen og Fokus Bank (se under 10.8.3 nedenfor).

I en rundspørring gjennomført av Kredittilsynet blant en del større banker fremkom at bankenes tapsavsetninger ble ca. 25 % høyere som følge av tapsforskriften. Dette tallet er imidlertid beheftet med adskillig usikkerhet: Det er uklart hvilket hensyn som er tatt til at bankenes tap også reelt sett steg fra 1986 til 1987, det er uklart om tapsavsetningene reelt sett ble større, og det er uklart om økningen skyldtes at tapsføringen skjedde på et tidligere tidspunkt enn hva man før hadde gjort.

6.2.8 Tapsforskriften av 14. november 1991 (1992-forskriften)

6.2.8.1 Innledning

I løpet av 1991 utarbeidet Kredittilsynet en ny forskrift til erstatning for 1988-forskriften («Forskrift for forretningsbanker, sparebanker, finansieringsforetak og Den norske industribank om føring av tap på utlån, garantier m.v.»). Den nye forskriften fikk anvendelse f.o.m. regnskapsåret 1992.

Som betegnelsen viser, omhandler den nye forskriften ikke bare føring av beregnede tap ved misligholdte engasjementer, men også av tap på generelt grunnlag. Samtidig med den nye tapsforskriften utarbeidet Kredittilsynet en ny årsoppgjørsvorskrift.

Også på andre punkter skiller tapsforskriften av 1992 seg fra den tidligere tapsforskriften. Forskjellene er imidlertid i all hovedsak av formell og teknisk art uten særlige betydning for størrelsen av bankenes tapsavsetninger.

6.2.8.2 Vedtagelsen

Forslaget til ny tapsforskrift og årsoppgjørsvorskrift ble sendt på høring sammen med det internasjonale forslaget (BIS-forslaget) angående kapitaldekning (se nærmere under 6.2.8.3 og 7.4.1 nedenfor). Bankforeningen støttet innføringen av ny tapsforskrift, bl.a. var man enig i at tapsavsetningene burde deles inn i spesielle og generelle tapsavsetninger. Foreningen ønsket imidlertid at samtlige generelle tapsavsetninger skulle godkjennes som egenkapital, ikke bare de generelle reserveavsetninger mot latente tap. Bankforeningen påpekte videre at den nye forskriften gikk langt i å innføre markedsverdi prinsippet for soft-lån (se nærmere under 6.2.8.3 nedenfor om dette begrepet).. Etter deres oppfatning gikk den internasjonale utviklingen denne veien, men man var betenkt over at Norge skulle føre an. Det ble påpekt at man måtte unngå at tapsforskrifter i seg selv bidro til en «unødvendig forlengelse av bankkrisen». Men Bankforeningen ville ikke motsette seg bestemmelsen om soft-lån.

Norges Handelshøyskole ved professor Arne Kinserdal støttet også forslaget til ny forskrift. Kinserdal stilte seg imidlertid kritisk til BIS-forslaget om at generelle tapsavsetninger skulle inngå i egenkapitalgrunnlaget. Etter hans oppfatning var dette en «faglig feil» fordi de generelle tapsavsetningene var uttrykk for en kostnad som var kostnadsført og som skulle benyttes til det formål den var avsatt til.

Skattedirektoratet hadde ingen generelle kommentarer til tapsforskriften, men påpekte at avsetninger til soft-lån ikke kunne regnes som faktisk tap og derfor ikke kunne godtas som skattemessig tap.

Oslo Børs uttrykte sterk støtte til forslaget til tapsforskrift. Samtidig mente Børsen at det var prinsipielt feil å medregne uspesifiserte, generelle tapsavsetninger i egenkapitalen, slik BIS-forslaget åpnet for.

Også Norges Registrerte Revisorers Servicekontor ga sin tilslutning til forskriftsforslaget, men uttalte at det var «utenkelig å la generelle tapsavsetninger, som etter en bedriftsøkonomisk vurdering vil være en driftskostnad, inngå i beregningen av tilleggskapitalen». Norges Statsautoriserte Revisorers Forening hadde en rekke kommentarer av mer teknisk art. Den hevdet at de generelle tapsavsetningene hadde liten verdi rent bedriftsøkonomisk og at de derfor ikke ville utgjøre noe vesentlig element i egenkapitalen. Av hensyn til de internasjonale reglene hadde man likevel ikke noe imot at disse tapsavsetningene kunne medregnes egenkapitalen.

Norske Bankfunksjonærers Forbund støttet i all hovedsak forskriftene, men gikk mot soft-lån regelen som etter deres oppfatning gikk lenger i en innføring av markedsverdi prinsippet enn det som var vanlig internasjonalt. De fryktet at denne bestemmelsen ville «forlenge bankkrisen».

Norske Finansanalytikerens Forening stilte seg skeptisk til tapsforskriften fordi den etter deres oppfatning åpnet for «utsettelse og manipulasjon av tapsføring». Etter deres oppfatning var forslaget til nye regler et tilbakeskritt sett i forhold til 1987-forskriften. Foreningen pekte bl.a. på at regelen om at sikkerheter skal «verdsettes til virkelig verdi på antatt tidspunkt for realisasjon» ville medføre at bankene kunne ta hensyn til en forventet verdistigning på de underliggende sikkerheter. Også finansanalytikerne mente at de generelle tapsavsetningene ikke kan medregnes i egenkapitalen.

Finansieringsselskapenes forening og Norges Bank stilte seg positive til forskriften. De ønsket likevel at Kredittilsynet skulle tilpasse tapsforskriften ytterligere til de definisjonene som fulgte av anbefalingen fra BIS.

Sparebankforeningen mente at den nye forskriften ville gi et riktigere bilde av tapsutviklingen i bankene. Foreningen stilte seg positiv til BIS' forslag om at generelle tapsavsetninger skulle inngå i kapitaldekningsgrunnlaget.

Totalt sett var det ingen av høringsinstansene som kom med kritikk mot tapsforskriften som sådan. De sentrale aktørene aksepterte derimot tapsforskriftene av 1987/88 og 1992 - det kom f.eks. intet generelt innspill om at tapsforskriften forsterket krisen.

6.2.8.3 Nærmere om forskriftens innhold

For det første skiller forskriften mellom spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger. *Spesifiserte tapsavsetninger* er avsetning til dekning av påregnelig tap på identifiserte engasjementer. *Uspesifiserte tapsavsetninger* er avsetninger til dekning av tap som p.g.a. forhold som foreligger på balansedagen må påregnes å inntreffe på ikke-identifiserte engasjementer. De uspesifiserte tapsavsetningene ble innført som en erstatning for en bloc-fondet, som ble avvirket ved den nye årsoppgjørskravforskriften. En bloc-fondet var en generell tapsavsetning som ble videreført i form av uspesifiserte tapsavsetninger. Fra 1. januar 1992 ble bankenes en bloc-fond derfor gjennomgående overført til uspesifiserte tapsavsetninger.

I tillegg opererer forskriften med begrepet *generelle reserveavsetninger*. Dette er «avsetning til dekning av fremtidig tap på engasjementer som vil kunne oppstå på grunn av forhold som kan inntreffe etter balansedagen», jfr. § 2. Denne form for avsetning var årsoppgjørdisposisjon eller overskuddsanvendelse, jfr. § 11.

Den nye forskriften var påvirket av bestemmelsene om kapitaldekningskrav anbefalt av Bank of International Settlements (BIS) og gjennomført av EU (se nærmere under 7.4.1 nedenfor). Bl.a. er anbefalingen fra BIS lagt til grunn for sontringen mellom taps- og reserveavsetninger, jfr. Kredittilsynets rundskriv 29/91 s. 3. Tapsforskriften er også påvirket av et ønske om høyere informasjonsverdi i regnskapet. Informasjonskravene ble nedfelt i årsoppgjørskravforskriften etter mønster av internasjonal praksis, EUs bankdirektiv 86/635/EØF og amerikanske informasjonskrav for årsregnskap.

De *spesifiserte tapsavsetningene* er regulert i § 4. Det avgjørende er om et engasjement kan identifiseres som «tapsutsatt». Dette kan skyldes konkurs, inkasso, mislighold m.m., men det kan også skyldes svikt i likviditet, soliditet, inntjeningssevne eller svikt i verdien av foreliggende sikkerheter, jfr. § 4. Hvis banken identifiserer et engasjement som tapsutsatt, skal det påregnelige tapet vurderes, og om nødvendig skal det foretas spesifisert tapsavsetning. På dette felt gikk 1992-forskriften lenger enn den gamle, men forskriften var også her bare en presisering av gjeldende normer for god regnskapsskikk. Som nevnt under 6.2.5 ovenfor hadde Kredittilsynet i 1988 gjort bankene oppmerksom på at 1987/88-forskriften ikke fritok bankene for å vurdere om det var nødvendig med tapsavsetninger for tapsutsatte, men ikke misligholdte engasjementer. Det følger bl.a. av årsberetningene for DnC/DnB at man fulgte en slik praksis også før 1992.

Forskriften § 4 oppstiller ingen plikt for banken til å foreta tapsavsetninger. Den plikt som oppstilles er en plikt til å vurdere påregnelige tap på tapsutsatte engasjementer, og om nødvendig foreta spesifisert tapsavsetning. I § 5 oppstilles det imidlertid en egen bestemmelse for misligholdte engasjementer. Mislighold defineres som de tilfeller der forfalte

terminer ikke er betalt, eller når overtrekk på rammekreditter ikke er innekket som avtalt. Mislighold foreligger uansett dersom en termin/rammekreditt ikke er betalt 90 dager etter forfall. Dersom det foreligger mislighold, plikter banken å foreta en *særskilt* vurdering av engasjementet. Hvis gjennomgangen viser at bankens engasjement ikke er betryggende sikret, gjennom kundens drift eller foreliggende sikkerheter, skal inntektsføringen av engasjementet stanses og spesifisert tapsavsetning foretas, jfr. § 5, 3. ledd. Denne vurderingen skal også foretas der lånekunden har fått henstand med betalingen eller fornyet kreditt til dekning av terminbetaling, jfr. § 6.

De *uspesifiserte tapsavsetningene* er regulert i § 7. Her pålegges bankene i henhold til god regnskapsskikk å vurdere hvilke tap som må påregnes å inntreffe på engasjementer som ikke er identifisert. Disse skal beregnes med utgangspunkt i bankens erfaringsmateriale, konjunkturer, bransjeanalyser m.m. Dersom banken fant at tap måtte påregnes, skulle den foreta nødvendig avsetning. Denne form for tapsavsetning var ikke regulert i tapsforskriften av 1987/88. Det var likevel ikke noen ny form for tapsavsetning ettersom det i realiteten bare var en videreføring av en bloc-fondet som bankene førte frem til 1991.

For de *generelle reserveavsetningene* oppstilles ingen egen regel i forskriften bortsatt fra en definisjon av begrepet i § 2 samt hvordan avsetningen skal føres i regnskapet, jfr. § 12. Hvordan disse skal beregnes, og for hva, kan derfor synes noe usikkert. Sammenligner man med de uspesifiserte tapsavsetningene ser man at det er visse forskjeller. I motsetning til de uspesifiserte avsetningene gjelder de generelle reservetapsavsetningene for fremtidig tap «som *vil kunne* oppstå på forhold som *kan inntreffe etter balansedagen*». Reservetapsavsetningene gjelder m.a.o. forhold som er mer usikre enn de uspesifiserte tapsavsetningene.

En mer fundamental ulikhet ligger i at reserveavsetningene i resultatregnskapet skal føres som årsoppgjørdisposisjon, jfr. § 11, og ikke som tap på utlån, jfr. § 10. Reservetapsavsetningene må m.a.o. anses som frivillige avsetninger utover de spesifiserte og uspesifiserte. Dette betyr at de regnes som en del av bankens ansvarlige kapital og går inn i kapitaldekningsgrunnlaget.

Forskriften oppstiller en særregel for såkalte *sofilån*, m.a.o. lån der banken etter forhandlinger har endret lånevilkårene til kundens gunst. Hvis verdien av en låneavtale blir vesentlig lavere enn utlån med ordinære utlånsbetingelser, skal differansen føres som konstatert tap, jfr. § 8. Denne bestemmelsen er den eneste som innebærer en materiell endring i den forstand at tapsavsetningene økte sammenlignet med den tidligere tapsforskriften. Bestemmelsen ga isolert sett noe høyere bokførte tap enn tidligere forskrifter, men til gjengjeld en bedre rentenetto i en fremtidig periode.

Bestemmelsen kommer til anvendelse ved akkorder og tilsvarende avtaler hvor hele eller deler av fremtidig rente ettergis, avtaler om lavere rente for en periode, eller avtaler der renter betales etter hvilke inntekter debitor oppebærer. Den kommer bare til anvendelse der verdiendringen er vesentlig.

Hvis banken inngår avtale med en kunde om at han skal slippe å betale renter i to år og at lånet deretter skal tilbakebetales med pålydende beløp, eller videreføres med ordinært forrentet lån, er banken forpliktet til å ta rentetapet for de to årene som konstatert tap i avtaleåret. Om banken ikke hadde tatt rentetapet umiddelbart, ville tapet kommet som et negativt bidrag på rentemarginen i de to årene.

I motsetning til de tidligere tapsforskriftene oppstiller § 9 en egen bestemmelse for vurderingen av overtatte eiendeler og sikkerheter. Ifølge § 9, 2. ledd skal overtatte eiendeler og sikkerheter vurderes til virkelig verdi på tidspunktet for overtagelse og antatt tidspunkt for realisasjon. Det samme fulgte av 1988-forskriften § 4 nr. 1 og 2.

Ordlyden kan fortolkes slik at den åpner for at bankene kan ta hensyn til en forventet fremtidig verdistigning eller forventede leieinntekter. En slik tolkning ble lagt til grunn i flere av bankene - f.eks. opererte DnB med en tidshorisont på 2-3 år og Kreditkassen med 1 års horisont. DnB tok opp dette spørsmålet med Finansdepartementet og fikk støtte for en slik fortolkning av tapsforskriften. Slike signaler ble også gitt i St.meld. nr. 2 (1991-92) s. 122 flg. På denne bakgrunn innebar 1992-forskriften lavere tapsavsetninger enn hva som fulgte av de tidligere forskriftene.

Når det gjelder tapsføringen i praksis er det av spesiell interesse å se på DnB, ettersom denne banken anvendte 1992-forskriften første gang i det regnskapsåret som endte med at bankens generalforsamling våren 1993 vedtok å skrive ned aksjene til null. I DnB's årsberetning for 1992 heter det at

«spesifiserte tapsavsetninger er avsetninger for beregnede, ikke konstaterede tap på misligholdte og tapsutsatte engasjementer. Avsetninger gjøres på engasjementer hvor det med utgangspunkt i forholdene på balansedagen er sannsynlighetsovervekt for at tap vil inntreffe» (s. 17).

Uspesifiserte tapsavsetninger skal dekke

«tap som ut fra situasjonen på balansedagen må antas å komme i tillegg til tap som er identifisert og beregnet på enkeltkunder».

Disse uttalelsene tyder på at banken la til grunn en forståelse av regelverket som var i overensstemmelse med dets ordlyd og intensjoner. DnB's tapsavsetninger for 1992 omtales nærmere under 6.4.4 og 10.8 nedenfor.

6.2.9 Dagens regelverk

I oktober 1994 besluttet Kredittilsynets styre at det skulle settes ned et utvalg for å vurdere tapsforskriften opp mot den dagjeldende økonomiske situasjon, erfaringer fra krisen samt internasjonale regelverk. Utvalget fikk fem interne og åtte eksterne medlemmer.

Utvalget la frem Utredning om regnskapsmessig behandling av tap på utlån, garantier mv. våren 1998. Utredningen (som er publisert av Kredittilsynet) gir en grundig fremstilling av utviklingen frem til tapsforskriften av 1992 og av innholdet av 1992-forskriften, og behandler også regelverket internasjonalt.

Utvalget fant ikke grunn til å foreslå noen ny tapsforskrift eller endringer i den gamle. Denne delen av konklusjonen lyder:

«Basert på en samlet vurdering konkluderte utvalget med at det er lite hensiktsmessig å fastsette nytt regelverk for behandling av tap på det nåværende tidspunkt. Det ble i denne sammenheng lagt særlig vekt på det pågående arbeidet i IASC. Gjeldende tapsforskrift er forsvarlig ut fra hva som betraktes som god regnskapskikk både i Norge og internasjonalt. Etter utvalgets mening bør imidlertid fortolkningen av gjeldende tapsregelverk modifiseres, slik at forventet tap i utlånsporteføljen bedre skal kunne hensyntas» (utredningen side 11).

6.3 Regelverk og praksis i utlandet

6.3.1 Innledning

I debatten har det vært hevdet at de norske tapsforskriftene atskiller seg sterkt fra regelverk og praksis i utlandet og at avvikene har gått i retning av strengere krav (og dermed større bokførte tap). Dette har fått enkelte til å hevde at de norske tapsforskriftene bidro vesentlig til å skape - eller iallfall til å forsterke - bankkrisen i Norge.

På denne bakgrunn skal Kommisjonen i det følgende se litt nærmere på forholdet mellom regelverket i Norge og i noen fremmede land som det særlig har vært vist til som eksempler på at kravene til bankenes regnskaper kunne og burde ha vært annerledes.

6.3.2 Danmark

I den danske forskrift av 17. desember 1990 angående regnskapsavleggelse for pengeinstitutter m.m. reguleres tapsavsetningene. Av § 67 første ledd følger at bankene plikter å foreta en nøye gjennomgang av alle lån for å foreta en individuell bedømmelse av risikoen ved det enkelte engasjement. Av tredje ledd følger:

«Afskrivninger og hensættelser skal ikke alene ske for så vidt angår konstaterede, men også for sandsynligjorte tap».

Den danske forskriften har senere fått en rekke tilføyelser som presiserer hvordan tapsavsetningene skal foretas. Bl.a. følger av § 67 sjette ledd at tapsavsetninger for beregnede tap skal deles i to grupper: 1) Der hvor risiko for tap er sannsynliggjort og 2) der tap vurderes som uunngåelig, men hvor størrelsen av tapet ennå ikke er klarlagt. Bl.a. skal

engasjementer der bankkunden stanser sine rente og/eller avdragsbetalinger anses for å falle i gruppe 2.

Også før disse forskriftene trådte i kraft hadde man i lang tid et regelverk og en praksis som delvis bygget på *markedsverdiprinsippet* («mark to market/market value accounting») og *nåverdiprinsippet*. Dette innebærer at bankens aktiva, inklusive utlån, skal verdsettes i regnskapet til den pris man kan oppnå i det åpne marked, eventuelt hvilken verdi lånet har ved en nåverdibetraktning. Ved verdifastsettelsen av utlån, skal en eventuell tapsavsetning altså ikke skje med henblikk på hva banken kan inndrive av utlånet, men på hva utlånet kan selges for. Dette innebærer større tapsavsetninger enn det som følger av tapsavsetningsreglene i Norge. Dette skyldes at salg av et utlån med tapspotensiale vil oppebære mindre enn forventet inndrivelsesverdi fordi en potensiell kjøper vil beregne seg en risikopremie.

Av dette følger at danskene hadde - og fortsatt har - et regelverk for tapsavsetninger som er strengere enn de norske. Mye tyder på at det danske regelverket - sammen med regelverket i USA - er blant de strengeste i verden. Danske myndigheter og banker har for øvrig hevdet at de strenge tapsavsetningsreglene var en grunn til at danskene unngikk en finansiell systemkrise slik man hadde i Sverige, Finland og Norge (se nærmere under 11.4 nedenfor).

6.3.3 Sverige

Av den svenske bokføringsloven 1976:125 § 16, som også gjelder for banker, følger at fordringer skal regnskapsføres med det «belopp varmed den beräknas innflyta». I praksis har denne formuleringen betydd at bare utlån hvor det er mer enn 50 % sannsynlighet for full dekning, kan regnskapsføres med full dekning. Hvis det derimot er mer enn 50 % sannsynlighet for at det ikke oppnås full dekning, skal det foretas tapsavsetning.

Bokføringsloven var utfylt med forskrifter 1988:22, 1989:26 og 1990:18. Ifølge disse forskriftene, som var forholdsvis kortfattede, skulle bankene foreta avsetninger for såvel konstaterte som beregnede tap.

Ved forskrift av 9. desember 1991 fastsatte Finansinspektionen regler om bankers tapsavsetninger f.o.m. regnskapsåret 1991. Forskriften presiserte reglene for hvordan tapsvurderinger skulle foretas. Som hovedregel skulle bankens utlån vurderes individuelt. Bestemmelsene åpnet likevel for en samlet vurdering av grupper av fordringer hvis gruppen var homogen og utlånene hadde en begrenset verdi.

Tap skulle for det første føres for konstaterte tap. I henhold til forskriften var et tap konstatert når dets størrelse var avgjort gjennom konkursutlodning, bindende akkord e.l. Et tap skulle også regnes som konstatert der tapets størrelse var sannsynliggjort, f.eks. der bobestyreren hadde avgitt sin vurdering av hva som ville følge av en senere utlodning.

Tapsavsetninger skulle for det andre foretas for misligholdte fordringer der renter og/eller avdrag var forfalt til betaling for mer enn 60 dager siden, det ikke var grunn til å regne med at debtors betalingsevne ville bli tilstrekkelig forbedret til full dekning innen to år og pantets verdi ikke dekket lånebeløpet. Denne bestemmelsen ble innstrammet ved forskriftsendring 1992:25 ved at en fordring skulle regnes som misligholdt før 60 dagers fristen dersom det forelå omstendigheter som tilsa at utlånet ikke ville bli dekket av debitor.

For det tredje skulle tapsavsetninger foretas for fordringer som var usikre, men ikke misligholdte, og hvor man ikke kunne regne med full betalingsevne innen to år eller at pantets verdi ga tilstrekkelig sikkerhet.

Avsetningen for de beregnede tapene for misligholdte og usikre fordringer skulle settes til hva man beregnet ville komme til dekning med henblikk på debtors betalingsevne og verdien av eventuell pantesikkerhet.

Forskriften fastsatte også bestemmelser for verdsetting av overtatte sikkerheter. Selv om disse bestemmelsene bare gjaldt når banken hadde overtatt sikkerheten som ledd i gjeldsforfølgning, påvirket bestemmelsene også bankenes verddivurdering av underliggende sikkerheter ved misligholdte eller usikre lån.

Pantets verdi skulle som hovedregel settes til den offisielle markedsverdien der slike tall fantes, f.eks. for aksjer, opsjoner, obligasjoner o.l. Der slike offisielle tall ikke fantes skulle man som hovedregel ta utgangspunkt i avkastningsverdien eller på annen måte beregnet markedsverdi. For fast eiendom uten leieinntekter skulle man legge nettosalgverdien til grunn. Denne skulle fastsettes etter en særskilt vurdering foretatt av uavhengig takstmann.

Nettosalgsværdien skulle fastsettes etter «ett forsiktig beråknat marknadsværdi med avdrag for fersåljningskostnader». Hadde den overtatte eiendom leieinntekter, skulle verdifastsettelsen skje med utgangspunkt i at leieinntektene skulle dekke driftskostnadene samt en markedsmessig beregnet finansieringskostnad for tre år. Ved forskriftsendring 1992:25 lot man leieinntektsregelen bli en alternativ bestemmelse.

På bakgrunn av det meget lave aktivitetsnivået i eiendomsmarkedet under krisens toppunkt i Sverige, var det praktisk sett vanskelig å fastsette en eiendoms markedsverdi. Myndighetene åpnet derfor for en mulighet for å anvende den alternative beregningsmåten («alternativbestemmelsen») fra 1992. Dette kunne i visse fall gi verdier som lå over en strengt beregnet markedsverdi.

Forskriften bestemte videre at inntektsføring av renter på et utlån skulle opphøre der lånet var misligholdt i mer en n eller der lånet av andre grunner var usikkert, og verdien av eventuelle sikkerheter ikke dekket hovedstolen og påløpte renter med betryggende marginal. Inntektsførte, men ikke innbetalte renter skulle tilbakeføres. Dersom bankene likevel helt eller delvis mottok renteinnbetaling på slike «nullstilte» lån, skulle innbetalingen regnskapsføres over resultatsiden etter kontantprinsippet. På dette punktet avvek de svenske bestemmelsene fra de norske, ettersom norske banker regnskapsførte renteinnbetalinger på misligholdte, verdijusterte utlån som en regulering av hovedstolen. Resultatmessig blir det likevel ikke store forskjeller fordi hvis en svensk bank inntektsførte renter på et usikkert lån, blir tapsavsetningen for lånet normalt sett større, slik at nettoresultatet blir det samme. (Brev fra Finansinspektionen, Redovisningsenheten av 18. juni 1998).

Forskrift 1990:10 inneholdt også en softlån-bestemmelse. Dersom banken og låntageren hadde avtalt rentenedsettelse eller rentehenstand, og det ikke ellers ble foretatt tapsavsetninger for lånet, skulle lånet regnskapsføres med nominell verdi dersom banken hadde anvendt nominell verdi ved forrige regnskapsavleggelse.

Opprinnelig vurderte Finansinspektionen fra 1991 å innføre et strengere regelregime basert på nåverdivurdering av usikre fordringer i tråd med et amerikansk forslag. Denne form for regnskapsføring, som ligger opp mot «mark to market»-vurderinger kjenner man delvis fra USA og Danmark. Imidlertid valgte man et regelsett som har klare likhetstrekk med det norske. Svenske banker var således forpliktet til å foreta avsetninger for beregnede tap, derunder også for ikke-misligholdte, men usikre utlån.

De svenske forskriftene var likevel ulik de norske i visse henseender. Den klareste forskjellen ligger i at man ikke regnskapsførte uspesifiserte tapsavsetninger annet enn av praktiske grunner for homogene grupper av lån og ved landrisikoavsetninger. «Alternativbestemmelsen» av 1992 for verdsettelse av fast eiendom kan også ha ledet til at svenskenes verdifastsettelse av fast eiendom ble noe annerledes enn i Norge. Som nevnt under 6.2.8.3 ovenfor åpnet ordlyden i den norske tapsforskriften imidlertid for at norske banker kunne anlegge en visst tidsperspektiv (opp til tre år) ved verdifastsettelsen av fast eiendom. Fra 1992 er det derfor vanskelig å si om det var noen materiell forskjell mellom det svenske og norske regelverket på dette punkt.

Selv om det norske regelverket med bl.a. uspesifiserte tapsavsetninger nok er noe strengere enn det svenske, er det likevel likhetene mellom det norske og svenske regelverket som er mest iøynefallende.

For ordens skyld legger vi til at svenske banker ikke fikk dispensasjon e.l. fra regelverket under kriseårene. Kommisjonen har heller ikke opplysninger som tyder på at svenske banker generelt hadde en praksis som lå utenfor det skjønne regelverket åpnet for.

Munthe-utvalget refererer imidlertid en avisartikkel fra Dagens Nyheter 14. juni 1992 hvor det hevdes at svenske banker fikk adgang til å utsette tapsavsetninger for å fordele disse over flere år (NOU 1992:30 s. 89-90). Denne artikkelen er senere blitt brukt som grunnlag for påstander om at man i Sverige hadde et annet regelverk og en annen praksis enn i Norge.

Avisartikkelen bygger på en sammenligning med situasjonen ved utlånskrisen til Latin-Amerika på 1980-tallet. Den tar imidlertid feil av hva som her var den reelle situasjonen (se under 6.3.6 nedenfor). Artikkelen tar formodentlig også feil når det gjelder forskjellen mellom tapsavsetninger basert på markedsverdi («mark to market») og på beregninger av hva en bank kan formodes å inndrive på et utlån.

Mye tyder på at artikkelforfatterne tror at de svenske bestemmelsene bygger på et «mark to market»-prinsipp. Ordlyden i det svenske regelverket går imidlertid klart imot en slik oppfatning. Også den svenske sentralbanksjef har gitt uttrykk for motsatte holdninger av de som følger av avisartikkelen (se tale av sentralbanksjef Urban Bäckström 29. august 1997 på Federal Reserve Symposium, USA s. 4-5). Og i brev av 13. februar 1998 til Kommisjonen har Finansinspektionen opplyst at de svenske bestemmelsene ikke bygger på «mark to market»-prinsippet, men at de heller ikke - hverken formelt eller i praksis - åpnet for noen massiv tidsmessig fordeling av tap.

6.3.4 Finland

Frem til 1992 var regnskapsføringen av konstaterte og beregnede tap i liten grad detaljregulert for finske banker. Bokføringsloven § 15 bestemte:

«I bokslutet upptages

1) fordringer til nominelt belopp, likväl högst till det sannolika och försiktigt uppskattade värdet».

Forskrift for bankenes regnskap og bokføring av 23. desember 1992 fastsatte mer detaljerte regler for når en bank skulle foreta tapsavsetninger. For det første skulle tap føres der det var åpenbart at utlånsengasjementet ikke ville bli oppfylt. Videre burde bankene foreta avsetninger til tap der utlån var misligholdt, samtidig som bankkundens solvens ikke ville bli tilstrekkelig forbedret i løpet av to år og eventuelle sikkerheter ikke dekket fordringens beløp. Dersom man bedømte det slik at eventuelle sikkerheter ville stige tilstrekkelig i verdi i løpet av fem år til å dekke fordringens beløp med renter, kunne banken unnlate å føre tapsavsetninger.

Det finske regelverket var altså mindre strengt og detaljert enn regelverkene i Norge, Sverige og Danmark. Men det er ikke lett å se at dette hadde noen positiv effekt på kriseforløpet - som kjent hadde Finland den alvorligste bankkrisen av de nordiske land (se nærmere under 11.3 nedenfor).

6.3.5 England

Engelske banker er underlagt ordinær engelsk selskapslovgivning. Av «The Companies Act 1985» fremgår at det skal foretas avsetninger for verdifall for selskapets eiendeler, for ansvar som vil eller som forventes å oppstå samt for samtlige tap som vil eller som forventes å oppstå. Dette er fulgt opp av «the Banking Act 1987». I henhold til Section 16 er Bank of England forpliktet til å angi prinsipper hvilke bankene er rettslig forpliktet til å følge. Bank of England er i denne sammenheng tilsynsmyndighet for banker med forretningssted i England.

«Statement of principles, Schedule 3, paragraph 4(6)» oppstiller «requirement for a bank to have adequate provisions». Her heter det bl.a.:

«... Thus provisions need to be made for, *inter alia*, bad and doubtful debts, expected losses on contingents...and tax liabilities. The Bank [of England] would expect liabilities and losses (including contingent losses) to be recognised in accordance with accepted accounting standards (as embodied in the Statements of Standard Accounting Practice).»

Av det grunnleggende regelverk følger det således klart at engelske banker var forpliktet til å foreta avsetninger for beregnede, fremtidige tap. Regelverk inneholder imidlertid ikke detaljerte regler for hvordan dette skulle gjøres. I prinsippet er det altså opp til bankene selv og deres eksterne revisorer å følge opp de prinsipper som følger av regelverket.

Imidlertid kan Bank of England kreve at en bank forbedrer sin kapitaldekning (f.eks. fra 9 til 11 %) dersom den finner at banken ikke fører tilstrekkelige tapsavsetninger. Alternativt kan Bank of England, dersom man mener at tapsavsetningene er utilstrekkelige, komme til at det kapitaldekningsgrunnlag som følger av en banks regnskaper ikke er reelt. Dette medfører at Bank of England kan konstatere at banken har et annet og svakere kapitaldekningsgrunnlag enn hva banken selv rapporterer og kan kreve kapitaldekningen justert opp (se nærmere under 6.6.4 nedenfor).

Fra 1969 ble bankene og revisorene enige om at bankregnskapene skulle bygge på prinsippet om «full disclosure»

basert på en felles standard. Dette innebar at bankene skulle ta alle konstaterte og beregnede tap i sine regnskaper så snart de var sannsynliggjort. Dette er det samme prinsipp som ligger til grunn for det norske og svenske regelverk.

I de såkalte «Leach-Lawson rules» utviklet bankene og de eksterne revisorer et felles regelverk som innebar at bankene basert på de gjennomsnittlige tapsavsetningene for de siste 5 år foretok en generell uspesifisert tapsavsetning. Denne lå i gjennomsnitt på ca. 1 % av låneporteføljen. Av den uspesifiserte tapsavsetning trakk man fra de spesifiserte tap og spesifiserte tapsavsetninger. Disse besto av to elementer: 1) Konstaterte tap og tap som måtte påregnes å bli konstatert i nær fremtid, og 2) usikre lån hvor det var 50 % sannsynlighet for at lånets verdi var redusert. Skattereglene ga bare fradrag for spesifiserte tap.

Fra ca. 1984 kom bankene og de eksterne revisorer frem til at regelverket ikke ga «full disclosure» fordi man i for stor grad bygget på gjennomsnittsbetraktninger for de siste fem år. Fra midten av 1980-tallet gikk bankene derfor bort fra gjennomsnittsbetraktninger.

Ifølge Bank of England og British Bankers' Association fulgte bankene det grunnleggende regelverk samt det selvpålagte avtaleverk gjennom hele nedgangsperioden fra slutten av 1980-tallet og frem til 1993-94. Dette innebar at de spesifiserte avsetninger til konstaterte og beregnede tap økte. Under nedgangstiden trakk imidlertid bankene mer på sine uspesifiserte tapsavsetninger, hvilket medførte at beholdningen av uspesifiserte tapsavsetninger ble redusert.

Etter dette er det ingen tvil om at England har hatt et regelverk og en praksis som medførte at engelske banker foretok tapsavsetninger for såvel spesifiserte, beregnede fremtidige tap som uspesifiserte, generelle tapsavsetninger.

I nedgangskonjunkturen omkring 1990 led også engelske banker store tap på utlån. De store forretningsbankene (de såkalte «clearing banks») kom imidlertid i all hovedsak greit gjennom krisen. Som vi skal se under 6.6.4 nedenfor skyldtes dette i hovedsak at bankene gikk inn i krisen med meget god soliditet og at høye finansinntekter ga overskudd selv etter betydelige tap.

6.3.6 USA

Kommisjonen har innhentet en egen beskrivelse av bankregnskaper i USA fra professor Frøystein Gjesdal, Norges Handelshøyskole (se vedlegg 8). Kommisjonen kan derfor nøye seg med å vise til hovedpunktene i det amerikanske regelverket og ta stilling til enkelte spørsmål som har vært fremme i debatten.

Bankregnskapene i USA er i hovedsak regulert gjennom to separate regimer. For det første skal bankregnskapene være i henhold til GAAP («Generally accepted accounting principles»), hvilket tilsvarer «god regnskapsskikk». Formelt er det Securities and Exchange Commission (SEC) som er ansvarlig for GAAP. SEC er en offentlig, føderal myndighet.

For det andre må bankene jevnlig avgi regnskapsrapporter til ulike tilsynsmyndigheter med henblikk på risikovurderinger og kapitaldekning. Disse skal være i samsvar med «Regulatory Accounting Practises» (RAP). Det er ikke nødvendigvis identitet mellom de to regelsettene. Dette skyldes at GAAP regulerer bankenes regnskaper med sikte på offentligheten, mens RAP regulerer bankenes regnskapsrapporter til tilsynsmyndighetene med sikte på kontroll av deres soliditet og kapitaldekning.

En sentral problemstilling er hvorvidt man i USA må foreta tapsavsetninger for beregnede tap på utlån. I henhold til Statement of Financial Accounting Standards No 5 fra 1975 (FAS 5), endret gjennom FAS 114 (1993), skal det avsettes for tap på utlån der låntaker ikke kan innfri lånet fullt ut i samsvar med avtale og tapet kan anslås med rimelig nøyaktighet. Det underliggende regnskapsprinsipp er følgelig at tap skal tas når de truer, og ikke utsettes til de er endelig konstatert.

Hovedinntrykket av det amerikanske regelverket er at det bygger på de samme grunnprinsipper som i Norge. Utviklingen har også gått i retning av stadig skjerpede regler.

I den norske debatten om bankkrisen har særlig to forhold i USA vært fremme. For det første blir det hevdet at amerikanske banker helt eller delvis slapp å foreta avsetninger til tap på engasjementer i Latin-Amerika under gjeldskrisen på 1980-tallet (se bl.a. NOU 1992:30 s. 89).

I utgangspunktet er det korrekt at amerikanske banker ikke foretok tapsavsetninger for lån til visse land i Latin-Amerika. Dette skyldtes et alminnelig syn om at nasjonalstater ikke kunne gå konkurs, slik at bankenes utlån ikke var tapsutsatt. Denne oppfatningen endret seg imidlertid f.o.m. februar 1987, da Brasil innstilte sine betalinger av renter og avdrag. Dette ledet igjen til at amerikanske banker foretok tapsavsetninger. I mai 1987 besluttet Citicorp f.eks. å øke sine tapsavsetninger med US\$ 3 000 mill., noe som førte til et underskudd i 2. kvartal 1987 på US\$ 2 585 mill. Også de andre amerikanske bankene foretok store tapsavsetninger på sine engasjementer til land i Latin-Amerika. I ettertid viste det seg at bankene tok for store tapsavsetninger med tilbakeføringer som resultat. Men det er altså ikke korrekt at amerikanske banker slapp å foreta avsetninger for beregnede tap i Latin-Amerika.

Tapsavsetningene ble gjort i samsvar med GAAP, men hadde ikke umiddelbar virkning for kapitaldekningen. Dette skyldtes at kapitaldekningsreglene fulgte av (RAP). Dette betød at tapsavsetningene fikk betydning for bankenes resultat og balanse, med at kapitaldekningen ikke ble rammet på samme inngripende måte. Men i september 1987 traff bankene uansett tiltak for å styrke sin egenkapital.

For det andre har det blitt hevdet at de amerikanske reglene om avsetninger for beregnede tap har blitt kraftig kritisert av den amerikanske bankforening (ABA) og sjefen for The Federal Reserve Board, Alan Greenspan. Heller ikke dette medfører riktighet. ABA og Alan Greenspan protesterte ikke mot at det skal foretas tapsavsetninger for beregnede tap, men hadde derimot vektige innvendinger mot at bankregnskapene fullt ut skulle baseres på *markedsverdi-prinsippet* («mark to market»).

Resultatet ble at man ikke gjennomførte noen full overgang til markedsverdiprinsippet. Derfor har uttalelsene fra ABA og Greenspan liten betydning for den norske debatten. De norske tapsavsetningsreglene bygger på et *inndrivelsesverdisynspunkt*, ikke på prinsippet om «mark to market».

Krisen i de amerikanske sparebankene beskrives nærmere under 11.1.3 nedenfor.

6.4 Nærmere om tapsavsetninger og tilbakeføringer i praksis

6.4.1 Innledning

Etter å ha ligget på et lavt nivå gjennom første halvdel av 1980-årene, begynte bankenes regnskaper å fremvise økte tap på utlån fra 1987. Tapene økte etterhvert dramatisk og nådde en topp i 1991 med utlånstap på 16,9 mrd. kr. for forretningsbankene. Dette tilsvarte hele 5,9 % av disse bankenes brutto utlån. Selv om utviklingen i sparebankene ikke var like dramatisk, var utlånstapene store også i disse bankene. I årene 1989 til 1992 lå sparebankenes tap på 2,0-2,5 % av samlede utlån. Med unntak av 1991 avviker ikke sparebankenes tap mye fra tapene i forretningsbankene. I perioden 1987-92 ble hele 70,6 mrd. kr. belastet regnskapene til forretnings- og sparebankene i form av tap på utlån.

Mens bankrisen var kjennetegnet ved unormalt store tap, har perioden etter krisen vært kjennetegnet ved svært lave tap på utlån. Allerede året etter at DnB vedtok nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen var forretningsbankenes samlede tap på utlån nede i 0,2 % av utlån. I 1995 og 1996 var det en netto inntektsføring på av tap på utlån. Sparebankenes tap på utlån var i 1996 på 0,1 % av samlede utlån.

Tabell 6.1: Tap på utlån. Mill. kr. og prosent av utlån.

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Forretningsbanker	3055 1,3%	5237 2,1%	6090 2,2%	7905 2,6%	16984 5,9%	8603 2,8%	5152 1,8%	500 0,2%	-1290 -0,4%	-856 -0,3%
Sparebanker	1428 0,8%	3329 1,8%	4754 2,5%	4498 2,3%	4643 2,1%	4113 2,5%	2742 1,3%	897 0,4%	437 0,2%	250 0,1%

Kilde: Norges Bank

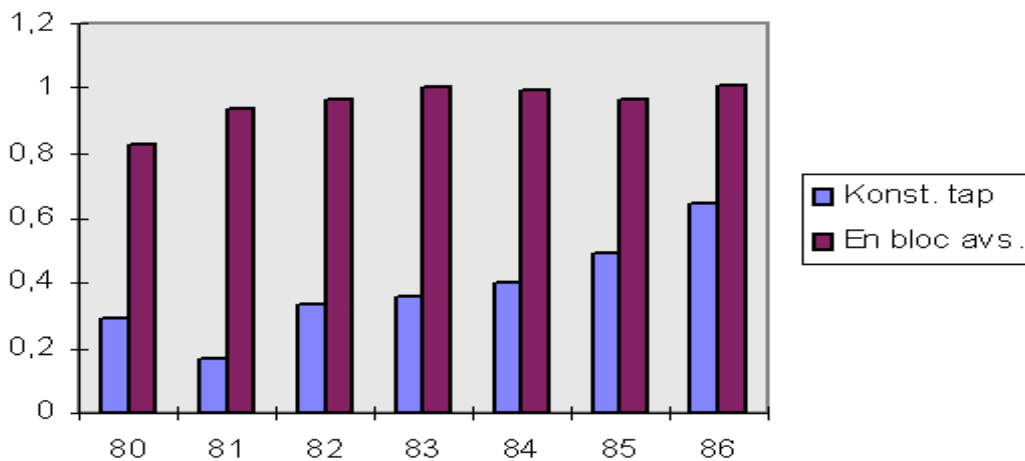
Utviklingen i regelverket for tapsføring er beskrevet under 6.2 ovenfor. Både ved å definere regnskapsbegrepene og ved å presisere prinsippene for tapsføring vil de til enhver tid gjeldende tapsforskriftene være bestemmende for hva bankregnskapene fremstiller som tap på utlån.

Årsaken til den raske forbedringen av tapssituasjonen er dels at behovet for nye avsetninger til tap avtok i takt med konjunkturoppgangen etter 1993, dels at tidligere tapsavsetninger er tilbakeført. En slik forklaring viser at regnskapsposten *tap på utlån og garantier* er sammensatt og påvirkes av flere forhold. For å få en tilfredsstillende analyse av utviklingen i bankenes tap på utlån over tid er det behov for å se nærmere på de ulike komponentene som til enhver tid inngår i bankens bokførte tap på utlån.

6.4.2 Bankenes tapsføring før 1987

Før 1987 var bokførte tap på utlån i høy grad påvirket av det skattemessige regelverk. I stedet for at bankene kostnadsførte konstaterte og beregnede tap, hadde de anledning til å sette av opptil 1 % av utlånsmassen til et en bloc-fond. Det var disse årlige en bloc-avsetningene som kom til fradrag i resultatoppstillingen frem til 1987, ikke de endelige konstaterte tapene. De konstaterte tapene ble i stedet ført mot avsetningene i en bloc-fondet. Skulle disse tapene vise seg å være større enn 1 % av utlånsmassen, kunne avsetningene økes tilsvarende, forutsatt at hele tapet ble belastet en bloc-fondet.

Figur 6.1 viser forholdet mellom de årlige en bloc-avsetningene som kostnadsføres, og de årlige konstaterte tapene på utlån.

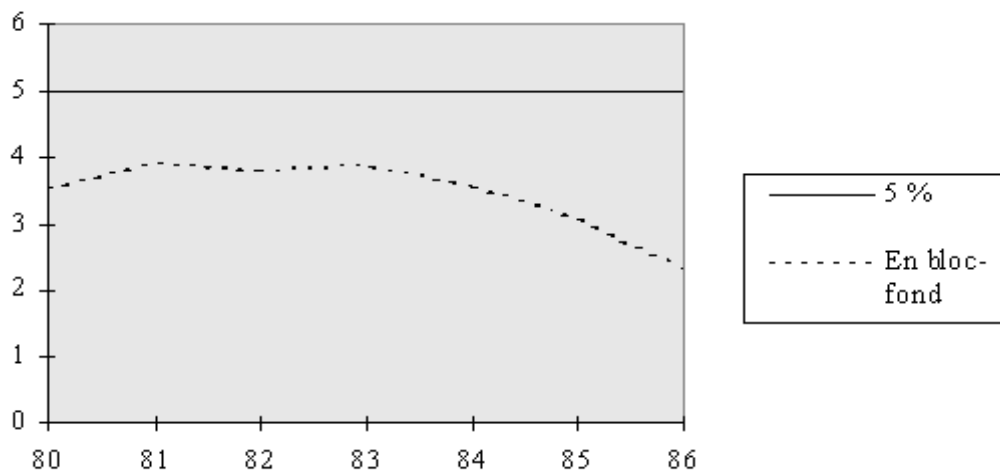


Figur 6.1: Årlige konstaterte tap og en bloc-avsetninger i prosent av utlån.

Kilde: Kredittilsynet

Med unntak av 1980 og 1981 ser vi at forretningsbankenes årlige en bloc-avsetninger ligger nær opp til den tillatte grensen på 1 % av utlån. Figuren viser også at de årlige konstaterte tapene var langt lavere enn en bloc-avsetningene. Konstaterte tap i 1981 var nede i 0,2 % av utlånsmassen. Etter dette økte tapene noe raskere enn utlånsveksten. I 1986 var konstaterte tap i forretningsbankene kommet opp i 0,6 % av utlån.

For å hindre at en slik sjablonmessig avsetningsregel skulle føre til at bankene bygget opp store skjulte reserver, ble det satt en øverste grense for en bloc-fondets størrelse i forhold til utlånsvolum. Fra 1978 var denne grensen 5 % av samlet utlån. Men til tross for at konstaterte tap i hele denne perioden var betydelig lavere enn de årlige en bloc-avsetningene, vokste ikke en bloc-fondet opp til den øvre tillatte grensen på 5 %. Som det fremgår av figur 6.2 innebar den sterke utlånsveksten i bankene tvert imot at en bloc-fondet som andel av utlån falt fra 3,9 % i 1983 til 2,3 % innen utgangen av 1986.



Figur 6.2: En bloc-fondet i prosent av utlån. Forretningsbanker

Kilde: Kredittilsynet

Det blir ofte hevdet at bankene før de nye tapsføringsreglene kom i 1987 kun førte konstaterte tap på utlån, og at de først etter 1987 begynte å kostnadsføre beregnede tap. Senest har dette kommet til uttrykk i den nye boken om Kredittkassens historie fra 1918 til 1998 (Knutsen m.fl.: Mellom næringsliv og politikk, 1998), der det bl.a. heter:

«Høsten 1987 innførte Kredittilsynet nye og strengere regler for tapsavsetninger og kostnadsføring av tap. Tidligere hadde bankene bare kostnadsført konstaterte tap, samt avsatt en bloc etter nærmere regler for mulige fremtidige tap i porteføljen. Det nye regelverket innebar at man også skulle kostnadsføre beregnede tap» (s. 396).

Regelverket viser imidlertid klart at det var en bloc-avsetningene som ble kostnadsført. De konstaterte tapene ble aldri kostnadsført direkte - de ble i stedet ført mot en bloc-fondet.

Som det fremgår ovenfor medførte praktiseringen av regelverket før 1987 at de kostnadsførte tapene oversteg de løpende konstaterte tapene. I 1985 kostnadsførte forretningsbankene på denne måten 1.471 mill. kr. som en bloc-avsetning, mens de konstaterte tapene som ble belastet en bloc-fondet beløp seg til 746 mill. kr. Dersom vi oversetter dette til begreper som kom inn med regelverket fra 1987, kan man således hevde at avsetningene for fremtidige tap utgjorde ca. 50 % av forretningsbankenes kostnadsførte tap på utlån i 1985. Den andre halvparten av de 1.471 mill. kr. gikk til å dekke konstaterte tap i regnskapsåret.

6.4.3 Bankenes tapsføring i perioden 1987-91

6.4.3.1 Innledning

I 1987 kom ny forskrift for bankenes beregning av tap på utlån (se under 6.2.3 og 6.2.4 ovenfor). Etter dette ble tap på utlån lik summen av nye konstaterte tap og beregnede tap. Beregnede tap var først og fremst tap som ennå ikke var konstaterte, men som på grunn av mislighold og vurdering av sikkerhet ble forventet å ville oppstå.

Som en konsekvens av denne endringen fikk man et skille mellom konstaterte tap som allerede var kostnadsført som beregnet tap og konstaterte tap som tidligere ikke var tapsberegnet. Det var kun den sistnevnte typen konstaterte tap som ble kostnadsført i resultatregnskapet. Den andre kategorien av konstaterte tap ble i stedet ført mot avsetninger til beregnede tap.

I hele perioden fra 1987 til 1991 gis det i årsberetningene begrenset med opplysninger om konstaterte tap som på

denne måten ble ført mot tidligere beregnede tap. Mens noen banker opplyste om sammensetningen av nettotap, d.v.s. hvordan kostnadsførte tap fordelte seg på h.h.v. nye konstaterte og beregnede tap, ga andre banker kun opplysninger om netto tap på utlån.

Med enkelte unntak ble det i årsberetningene heller ikke gitt opplysninger om de akkumulerte beregnede tapene som i balansen kom til fradrag i brutto utlån. Dette til forskjell fra perioden frem til 1987, da årsrapporter inneholdt informasjon både om en bloc-fondets størrelse og endringer.

Balanseoppstillingen i årsrapportene fra perioden 1987-91 førte opp brutto utlån, en bloc-fond og netto utlån. Forskjellen mellom brutto og netto utlån utgjorde en bloc-fondet. I det som var ført opp som brutto utlån hadde bankene allerede trukket fra akkumulerte beregnede tap. Økte avsetninger for beregnede tap medførte således (alt annet gitt) at brutto utlån ble redusert. Etter 1991 er brutto utlån ført opp eksklusiv både spesifiserte og uspesifiserte avsetninger.

Sammenlignet med den informasjon som ble gjort tilgjengelig med de nye forskriftene i 1992, er det klart at grunnlaget for å vurdere bankenes tapsstruktur i årene 1987-91 var mangelfullt. Da tapene begynte å melde seg fra 1987, var det for utenforstående vanskelig å analysere både den løpende utviklingen i konstaterte tap og bankenes samlede avsetninger for fremtidige tap. I den samme perioden ble det heller ikke gitt opplysninger om utviklingen i misligholdte engasjementer, til tross for at avsetningene for beregnede tap i stor grad nettopp var knyttet til slikt mislighold.

I ettertid har Axel Dammann (se bl.a. «Banken som ble ranet forskriftsmessig» s. 236) rettet kritikk mot regnskapene for å kamuflere det reelle tapsbildet. Han hevder at den mangelfulle informasjonen medførte at medier, analytikere og bankfolk betraktet de regnskapsførte tapene som konstaterte tap, mens en stor del av tapene i virkeligheten var avsetninger for fremtidige tap.

Dammann har utvilsomt rett i at regnskapene på dette punkt kan ha blitt misforstått og at regler og praksis for regnskapsføring i bankene i den aktuelle perioden derfor må tåle kritikk. Han kan nok også ha rett i at en slik misforståelse i kritiske perioder kan ha ført til at omverdenens bilde av utviklingen i enkelte banker var enda mer dramatisk enn tallene faktisk kunne begrunne. Men dermed kan den mulige misforståelsen samtidig ha bidratt til å gi både omverdenen og bankene selv en kriseforståelse som i ettertid fremstår som svært godt begrunnet. En slik virkning vil i seg selv være positiv. Og for øvrig er det ikke lett å se hvordan misforståelser på dette punkt kan ha bidratt til å gjøre krisen verre enn den faktisk var.

6.4.3.2 *Konstaterte og beregnede tap*

I 1992 gjennomførte Den norske bankforening en undersøkelse bygget på anslag over medlemsbankenes beregnede tap og konstaterte tap i perioden 1987-91. Undersøkelsen gjorde det mulig å beskrive forretningsbankenes konstaterte og beregnede tap samt forholdet mellom akkumulerte beregnede tap og konstaterte tap (tallene beskrives i SNF-rapport 29/92).

Bankforeningen har ikke kunnet fremskaffe dette tallmaterialet for Kommisjonen. Siden materialet heller ikke er bevart i Kredittilsynets eller i Munthe-utvalgets arkiv, har vi måttet basere oss på gjengivelsen i SNF-rapporten og på den oppsummerende tabellen som er gjengitt nedenfor.

Kommisjonen finner det kritikkverdig at tilsynsmyndighetene i løpet av en såvidt lang periode som 1987-91 ikke fikk etablert rapporteringsrutiner som gjorde det lettere å følge med i tapsutviklingen i bankene. Men også bankene selv må tåle kritikk for at regnskapspraksis har gjort det unødige vanskelig for aksjonærene å sette seg inn i den faktiske situasjonen i bankene (se også den skarpe kritikk som fremføres i rapporten fra Bjarne Jensen Consult, gjengitt i Vedlegg 9).

Bankforeningens undersøkelse viser bl.a. følgende tapsutvikling for forretningsbankene:

Tabell 6.2: Forretningsbankenes netto tap på utlån og garantier fordelt på konstaterte og beregnede tap.

	<i>Totale tap</i>	<i>Konstaterte tap</i>	<i>Beregnete tap</i>	<i>Andel konstaterte</i>	<i>Andel beregnede</i>
1980	164	164	0	100	0
1981	112	112	0	100	0
1982	247	247	0	100	0
1983	365	365	0	100	0
1984	447	447	0	100	0
1985	746	746	0	100	0
1986	1438	1438	0	100	0
1987	3235	2129	1106	65,8	34,2
1988	5237	2838	2399	54,2	45,8
1989	6090	2874	3216	47,2	52,8
1990	7974	3628	4346	45,5	54,5
1991	15497	8151	7345	52,6	47,4
Sum 1987-91	38.033	19.620	18.412		

Kilde: Den norske Bankforening

Konstaterte tap i denne tabellen er definert som summen av nye konstaterte tap og konstaterte tap på engasjementer der det tidligere er gjort avsetninger for beregnede tap. Før 1987 ble det ikke skilt mellom disse to typene konstaterte tap siden tapene ble ført mot en bloc-fondet etterhvert som de ble konstatert.

Fra og med 1987 viser kolonnen for *totale tap* summen av konstaterte tap og beregnede tap. Siden de konstaterte tapene som det tidligere er avsatt for jo ikke ble kostnadsført direkte, må dette ikke forveksles med kostnadsførte tap. Gjennom å trekke fra disse konstaterte, men tidligere beregnede tapene, ville vi kommet frem til netto tap på utlån slik det ble kostnadsført i resultatregnskapet.

Det har i debatten vært hevdet at de nye tapsforskriftene førte til at en stor andel av tapene som viste seg i regnskapet i de store tapsårene var beregnede fremtidige tap, ikke konstaterte tap. Tabellen viser at dette ikke nødvendigvis medfører riktighet når forretningsbankenes sees under ett. Dersom man holder de samlede konstaterte tapene, d.v.s. nye konstaterte tap og konstaterte tap på engasjementer det tidligere er avsatt på, opp mot avsetningene for beregnede tap, finner vi at disse har vært omlag like store gjennom perioden 1987-91. Samlede konstaterte tap i disse årene var 19.620 mill. kr., mens de samlede avsetningene for beregnede tap beløp seg til 18.412 mill. kr.

Det som derimot medfører riktighet er at avsetningene for beregnede tap var den klart dominerende delen av de *kostnadsførte* tapene på utlån (jfr. SNF-rapport 29/92 s. 282). Men en slik sammenligning fanger ikke opp konstaterte tap som føres mot tidligere avsetninger. Med en regnskapsførsel som medfører at bankene avsetter for fremtidige tap, for så å føre konstaterte tap på disse engasjementene mot disse avsetningene (fremfor å kostnadsføre tapet), gir dette dermed et misvisende bilde av utviklingen i bankenes konstaterte tap.

Slik den er sammenstilt av Den norske bankforening gir tabellen etter Kommisjonens syn et feilaktig grunnlag for å sammenligne forretningsbankens tapsføring før og etter 1987. I perioden frem til 1987 kostnadsførte bankene årlige en bloc-avsetninger, mens de konstaterte tapene som er oppgitt i tabellen ble ført mot en bloc-fondet. De konstaterte tapene frem til 1986 er dermed tap som *ikke* ble kostnadsført i bankenes resultatregnskaper. Differansen mellom de årlige en bloc-avsetningene og de konstaterte tapene kan i et slikt system sies å representere avsetninger for fremtidige tap.

Ved å benytte Kredittilsynets tall for årlige en bloc-avsetninger (som ligger til grunn for figur 6.1), har vi således beregnet det som i denne perioden (altså frem til 1987) var motstykket til de senere beregnede tapene. Disse tallene er beregnet som differansen mellom en bloc-avsetninger og konstaterte tap. Disse korreksjonene medfører også at tallene for totale tap frem til 1987 ikke er sammenlignbare med tallene fra 1987.

På grunnlag av disse vurderingene har Kommisjonen utarbeidet en ny tabell som etter vår oppfatning gir et bedre grunnlag for å vurdere tapsføringspraksis før og etter 1987:

Tabell 6.3: Forretningsbankenes netto tap på utlån og garantier fordelt på konstaterte og beregnede tap, korrigert.

	<i>Totale tap</i>	<i>Konstaterte tap</i>	<i>Beregnete tap</i>	<i>Andel konstaterte</i>	<i>Andel beregnede</i>
1980	441	164	277	35,2	64,8
1981	584	112	472	17,7	82,3
1982	704	247	457	35,1	64,9
1983	918	365	553	35,8	64,2
1984	1.117	447	670	40,1	59,9
1985	1.471	746	725	50,7	49,3
1986	2.177	1.438	739	63,3	36,7
1987	3.235	2.129	1.106	65,8	34,2
1988	5.237	2.838	2.399	54,2	45,8
1989	6.090	2.874	3.216	47,2	52,8
1990	7.974	3.628	4.346	45,5	54,5
1991	15.497	8.151	7.345	52,6	47,4
Sum 1987-91	38.033	19.620	18.412		

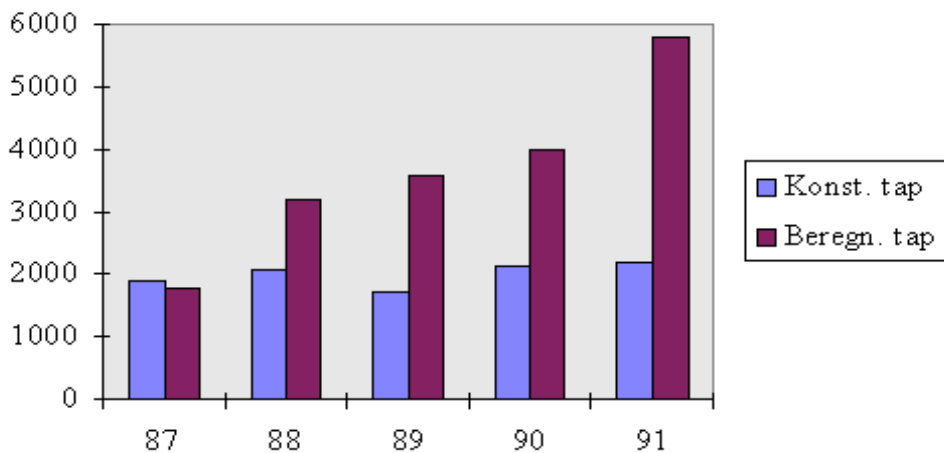
Kilde: Den norske Bankforening og Kommisjonens egne beregninger (uthevet).

Tallene viser at avsetninger for fremtidig konstaterte tap utgjorde en betydelig andel av forretningsbankens kostnadsførte tap også før 1987. Den hyppig fremførte påstand om at bankene frem til 1987 bare førte konstaterte tap, medfører således ikke riktighet. Det som imidlertid medfører riktighet er at bankenes avsetninger gikk fra å være av mer sjablonmessig karakter (1 % -begrensningen) til å bli fastsatt på grunnlag av en konkret vurdering av de misligholdte engasjementene.

6.4.3.3 Tapene i de tre største bankene

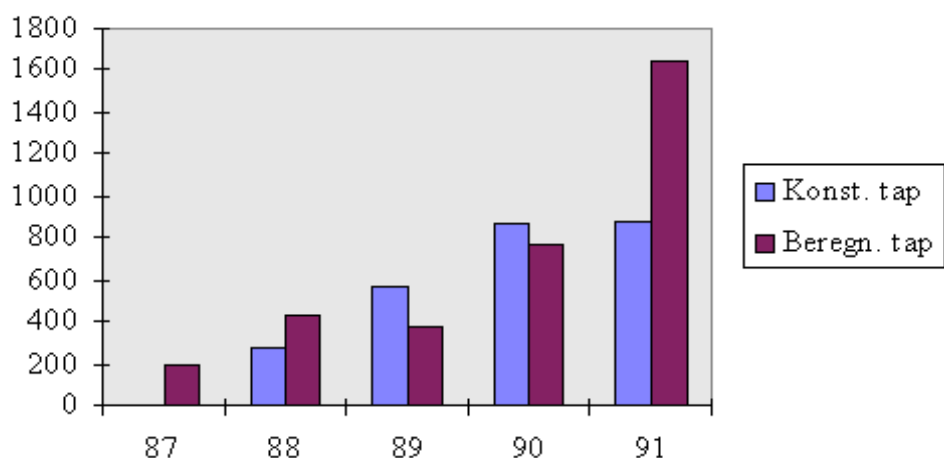
På grunn av den mangelfulle informasjonen om bankenes tapsstruktur i årsberetninger og tilgjengelig regnskapsstatistikk, har vi bedt de tre største forretningsbankene om å utarbeide slike tall for perioden 1987-91. DnB (brev av 16. mars 1998) og Fokus Bank (brev av 3. mars 1998) har oversendt slike tapstall. Begge påpeker imidlertid at tallene i enn viss utstrekning bygger på estimater.

Basert på tallene fra DnB og Fokus Bank har vi i figurene nedenfor illustrert fordelingen mellom beregnede og samlede konstaterte tap i perioden 1987-91:



Figur 6.3: Konstaterte og beregnede tap i DnB (konsern). Mill. kr.

Kilde: DnB



Figur 6.4: Konstaterte og beregnede tap i Fokus Bank (konsern). Mill. kr.

Kilde: Fokus Bank

Vi ser at tapsprofilen i disse to bankene er ulik. DnB's samlede konstaterte tap holdt seg stabilt på rundt 2 mrd. kr. fra 1987 til 1991. Bankens behov for å foreta avsetninger for beregnede tap økte derimot jevnt gjennom hele perioden. Mens bankens avsetning for beregnede tap i 1987 nær var tilstrekkelig til å dekke et tap på nivå med de konstaterte tapene dette året, var bankens avsetning i 1991 tilstrekkelig til å dekke et tap på nivå med de konstaterte tapene i 1991 nær tre ganger. Denne tapsutviklingen medførte at bankens avsetninger for beregnede tap i perioden 1987-91 oversteg dens samlede konstaterte tap i perioden med 8.283 mill. kr.

Til forskjell fra i DnB hadde de konstaterte tapene i Fokus Bank en jevn økning frem til 1990, for så å stabilisere seg i 1991. Både i 1989 og 1990 var de konstaterte tapene faktisk større enn avsetningene for beregnede tap. I 1991 derimot ser vi at avsetningene for beregnede tap økte vesentlig og ble omlag dobbelt så store som de samlede konstaterte tapene dette året. Hele perioden sett under ett oversteg avsetningene for beregnede tap de samlede konstaterte tapene med ca. 550 mill. kr.

I brev av 16. februar 1998 har Kreditkassen svart at de ikke kan fremskaffe tall om sin tapsstruktur i perioden

1987-91. Ut fra opplysninger i årsberetningene har vi derfor regnet oss frem til størrelsen på de samlede konstaterte tapene i årene 1990-91 i denne banken. Disse tapene økte fra ca. 858 mill. kr. i 1990 til hele 3.552 mill. kr. i 1991. I 1990 avsatte banken til sammen 2.526 mill. kr. for beregnede tap, mens den i 1991 avsatte hele 5.646 mill. kroner. I tillegg kom en økning i en bloc-fondet på 1.171 mill. kr.

Disse tallene viser en svært dramatisk tapsutvikling i Kreditkassen fra 1990 til 1991, både når det gjelder konstaterte og beregnede tap. Mye tyder imidlertid på at det kraftige hoppet i tapene kan forklares med at banken unnlot å ta tapene på et tidligere tidspunkt til tross for at informasjon om tapene forelå før 1991. I denne retning taler bl.a. noen uttalelser som den daværende styreformann i banken, Per Ditlev-Simonsen, kom med på en pressekonferanse i Forretningsbankens Sikringsfond den 19. august 1991:

«Nå er det min vurdering etter de ukene som jeg har vært engasjert i dette arbeidet at det fra tidligere tider har vært utvist hva jeg vil kalle en uforståelig uvilje mot å legge realitetene på bordet. Og det er en helt annen holdning så vidt jeg kan skjønne i den nåværende situasjon, ikke bare fremtunget av situasjonen i det nye styret. Og det er helt klart at en god del av det som nå fører til de store tapstall som vi presenterer, egentlig burde hørt hjemme i tidligere kvartaler, og ikke kommet til uttrykk nå» (Børsstyrets vedtak av 10. november 1991).

Nedenfor har vi oppsummert forholdet mellom konstaterte og beregnede tap frem til 1991 i de tre bankene.

Tabell 6.4: Beregnede tap som andel av totale tap.

	1987	1988	1989	1990	1991
DnB	48	61	68	65	73
CBK	I.T	I.T	I.T	75*	62*
Fokus	I.T	61	40	47	65

Kilde: DnB, Fokus Bank og Kommisjonens egne beregninger (merket med *).

I.T.: Ikke tilgjengelige tall.

Mens tallene for forretningsbankene samlet sett viser liten forskjell mellom beregnede tap og samlede konstaterte tap i perioden, avslører disse tallene til dels betydelig ulikhet mellom de tre bankene. En betydelig andel av tapsavsetningene som ble kostnadsført i regnskapene til DnB (frem til 1990: Bergen Bank og DnC) i perioden 1987-91 hadde ikke sitt motsvar i endelig konstaterte tap innefor den samme perioden.

Etter Kommisjonens syn er dette imidlertid noe som følger som en naturlig konsekvens av god regnskapsskikk og den presisering som dette er gitt i tapsforskriftene. I en periode med stabil økonomisk utvikling vil en forvente at de løpende konstaterte tapene og de årlige avsetningene for beregnede tap (som er et resultat av tilvekst av misligholdte engasjementer) er omlag like store. Når man får et negativt konjunkturomslag, slik man gjorde i 1987-88, vil dette først slå ut i økt mislighold og svekket gjeldsbetjeningsevne i husholdningene og næringslivet, mens de konstaterte tap som dette i sin tur utløser, først kommer noe senere. Når det er tale om større næringslivsengasjementer, vil en bank ofte kunne oppdage at et engasjement kommer til å påføre banken et tap flere år før det blir endelig konstatert tap.

Mens de beregnede tapene avspeiler tilstanden i samfunnsøkonomien og for bankens bedrifts- og personkunder på det tidspunktet regnskapet avlegges, kan de konstaterte tapene i det samme regnskapsåret således sies å gi informasjon om den økonomiske tilstanden slik den fortonet seg opptil flere år før regnskapsavleggelse. Dersom siktemålet er å evaluere bankenes praktisering av tapsforskriftene, blir det altså lite informativt å holde de løpende konstaterte tapene opp mot de løpende beregnede tapene i samme regnskapsår.

Tapsavsetningene innebærer kostnadsføring av fremtidige tap som banken ut fra visse kriterier og skjønn forventer i fremtiden. De akkumulerte tapsavsetningene på et gitt tidspunkt vil således gi et uttrykk for bankens forventede fremtidige tap på den eksisterende låneporteføljen. Fremfor å vurdere løpende konstaterte tap opp

mot løpende nye avsetninger, vil en mer formålstjenlig beskrivelse av bankens praktisering av tapsforskriftene være å holde årets konstaterte tap opp mot de akkumulerte avsetningene ved inngangen til året. I tabell 6.5 har vi derfor beregnet de årlige konstaterte tapene i prosent av tapsavsetningene pr. 1. januar i det enkelte år.

Tabell 6.5: Konstaterte tap i prosent av akkumulerte beregnede tap pr. 1. januar.

	1987	1988	1989	1990	1991
DnB	290	402	104	61	41
CBK	IT	IT	IT	46	91
Fokus	ID	73	133	171	103

Kilde: DnB, Fokus Bank og Kommisjonens egen beregninger (merket med *).

ID: De akkumulerte beregnede tapene var lik null.

IT: Ikke tilgjengelige tall

«Beregnete tap» betegner det som fra 1992 er definert som spesifiserte tapsavsetninger

Igjen ser vi store forskjeller mellom bankene. Med unntak av 1989 har de akkumulerte avsetningene (som er sammenlignbare med de senere spesifiserte avsetninger) i Fokus Bank vært lavere enn de samlede konstaterte tapene det påfølgende året. Dette var situasjonen også i DnB frem t.o.m. 1989. Ved inngangen til 1990 var de akkumulerte avsetningene i DnB større enn de samlede konstaterte tapene i 1990. Avstanden mellom akkumulerte avsetninger og konstaterte tap økte i 1991 slik at de konstaterte tapene dette året utgjorde ca. 41 % av tapsavsetningene ved inngangen til året.

Gitt prinsippene om å foreta avsetninger for beregnede tap, har Kommisjonen ikke noe grunnlag for å hevde at noen av de tre bankene ved utgangen av 1991 hadde bygget opp betydelige «skjulte reserver» i forhold til den underliggende tapsstrukturen i bankenes utlånsportefølje.

6.4.4 Bankenes tapsføring i perioden 1992-96

6.4.4.1 Utviklingen i konstaterte og beregnede tap

Den nye tapsforskriften som trådte i kraft f.o.m. regnskapsåret 1992 innebar en del endringer i bankenes tapsføring (se nærmere under 6.2.6 ovenfor). Mens forskriften tidligere bare omhandlet avsetninger på misligholdte engasjementer, ble det fra 1992 presisert at bankene også skulle vurdere avsetninger på engasjementer som ennå ikke var misligholdt, men som ble vurdert til å være tapsutsatt. En slik endring ville nødvendigvis måtte føre til at bankenes eget skjønn i større grad fikk påvirke avsetningene. I tillegg ble bankene pålagt å foreta avsetninger til tap som måtte påregnes å inntreffe på engasjementer som ikke var identifisert og vurdert etter reglene om spesifiserte avsetninger. Disse avsetningene vil blant annet måtte basere seg på bankenes eget erfaringsmateriale, konjunkturutviklingen, egenkapitalutviklingen innen ulike bransjer m.m.

Fra og med ikraftsettelsen av de nye tapsforskriftene av 1992 ble også informasjonen om bankenes tapsføring mer detaljert. Dette gjelder både informasjon som gjøres tilgjengelig i bankens årsrapporter og informasjon som bl.a. Kredittilsynet innhenter fra bankene. De svakheter ved informasjonsgrunnlaget i perioden 1987-91 som ble påpekt ovenfor er således utbedret når vi kommer til 1992 og de nye tapsforskriftene. Dette har gjort det mulig i større detalj å beskrive hvordan forretningsbankenes konstaterte tap og tapsavsetninger utviklet seg fra 1992.

Tabell 6.6: Utviklingen i forretningsbankenes samlede tapsavsetninger fra 1992 til 1996. Mill. kr.

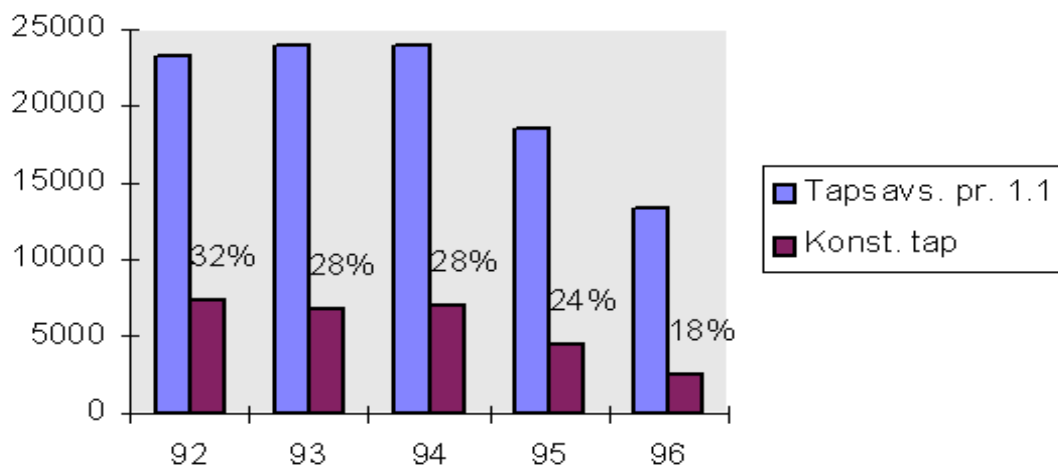
	1992	1993	1994	1995	1996
Tapsavsetninger pr. 01.01	23.209	23.940	23.957	18.525	13.394
Konstaterte tap dekket av tidl. avsetninger	5.735	5.710	5.867	4.148	2.237
Økte avsetninger	2.695	2.480	1.194	667	483

Nye avsetninger	4.955	3.933	1.368	822	675
Tilbakeføring av avsetninger	582	910	2.608	2.647	1.690
Andre korreksjoner	-603	225	192	-72	71
Tapsavsetninger pr. 31.12	23.940	23.957	18.236	13.147	10.697
Konstaterte tap ikke dekket av tidl. avsetninger	1.667	1.122	1.031	373	175
Inngått på tidligere konstaterte tap	376	422	662	588	559

Kilde: Kredittilsynet.

Ved utgangen av 1992 hadde forretningsbankene samlede tapsavsetninger på 23.940 mill. kr. I perioden 1993-96 kom bankenes konstaterte tap som var dekket av tidligere avsetninger opp i 17.962 mill. kr. I tillegg til disse tapene kommer konstaterte tap som det tidligere ikke har vært avsatt for (i perioden 1993-96 utgjorde dette 2.701 mill. kr.). De årlige konstaterte tapene holdt seg høye frem til 1994, for så å falle i 1995 og 1996. Fra 1994 til 1995 falt de konstaterte tapene med 30 %. Nedgangen var ennå mer markant i 1996, da forretningsbankenes konstaterte tap ble nesten halvert i forhold til det foregående året.

I figur 6.5 har vi illustrert forholdet mellom tapsavsetningene pr. 1. januar og samlede konstaterte tap gjennom året.



Figur 6.5: Samlede tapsavsetninger pr. 1. januar og konstaterte tap gjennom året i forretningsbankene. Mill. kr.

Kilde: Kredittilsynet

Forretningsbankenes tapsavsetninger ved inngangen til 1992 var tilstrekkelig til å dekke konstaterte tap på 1992-nivå i omlag tre år. De konstaterte tapene som andel av tapsavsetningene pr. 1. januar holdt seg på dette nivået både i 1993 og 1994 (som det fremgår av figuren lå denne andelen på 28 % i disse to årene). Det vi kan legge merke til er at selv om avsetningene i absolutt forstand har avtatt etter krisen, har avsetningene vurdert i forhold til de løpende konstaterte tapene økt.

Tabell 6.7: Utviklingen i sparebankenes samlede tapsavsetninger fra 1992 til 1996. Mill. kr.

	1992	1993	1994	1995	1996
Tapsavsetninger pr. 1.1	7.551	8.943	8.541	7.032	6.175
Konstaterte tap dekket av tidl. avsetninger	2.239	3.241	2.054	1.225	930
Økte avsetninger	406	512	237	231	277

Nye avsetninger	2.937	2.202	839	733	356
Tilbakeføring av avsetninger	351	419	623	776	597
Andre korreksjoner	610	545	54	160	151
Tapsavsetninger pr. 31.12	8.914	8.541	6.994	6.155	5.432
Konstaterte tap ikke dekket av tidl. avsetninger	525	884	551	303	189
Inngått på tidligere konstaterte tap	170	216	215	197	195

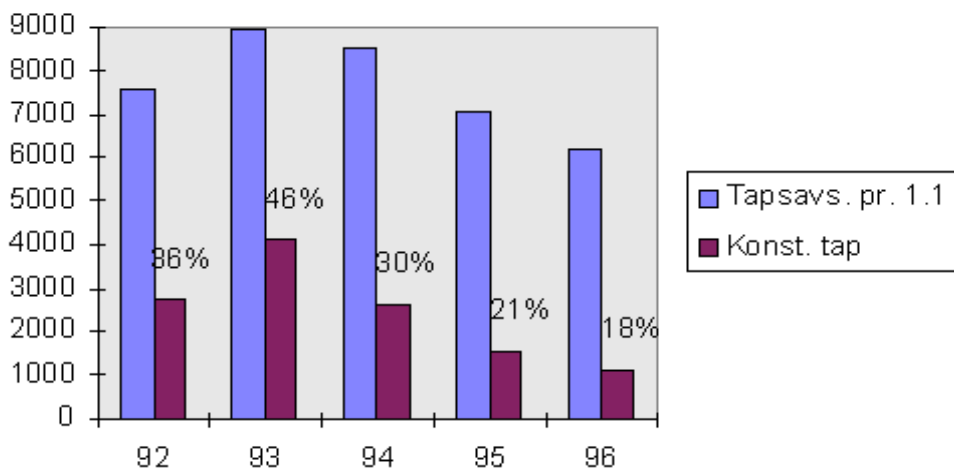
Kilde: Kredittilsynet

Ved inngangen til 1993 utgjorde sparebankenes samlede tapsavsetninger 8.943 mill. kr, mens de samlede konstaterte tapene etter 1992 som var dekket av tidligere avsetninger beløp seg til 7.450 mill. kr. I tillegg kommer konstaterte tap som ikke er dekket av avsetninger for i alt 1.927 mill. kr. Sammenlignet med forretningsbankene ser vi således at de senere konstaterte tapene i sparebankene var langt større når disse måles i forhold til avsetningene ved utgangen av 1992.

Vi ser også at sparebankene har hatt mindre behov for å foreta nye og økte avsetninger i perioden 1993-1996. Sparebankenes økte og nye avsetninger i denne perioden utgjør 48 % av avsetningene ved inngangen til 1993, mens det tilsvarende tall for forretningsbankene er 60 %.

I perioden 1993-1996 tilbakeførte sparebankene til sammen 2.415 mill. kr. Målt i forhold til sparebankenes avsetninger ved inngangen til 1993 utgjør dette 27 %, noe som ikke avviker vesentlig fra tilbakeføringene i forretningsbankene (33 %).

Figur 6.6 viser forholdet mellom tapsavsetningene og samlede konstaterte tap gjennom året i sparebankene.



Figur 6.6: Samlede tapsavsetninger pr. 1. januar og konstaterte tap gjennom året i sparebankene. Mill. kr.

Kilde: Kredittilsynet.

I kriseåret 1992 var det ingen vesentlig forskjell mellom sparebankene og forretningsbankene m.h.t. til avsetningenes størrelse i forhold til konstaterte tap. Til forskjell fra forretningsbankene opplevde sparebankene samlet sett en kraftig økning i konstaterte tap i 1993. Da tapene igjen falt i 1994, kom avsetningene - vurdert i forhold til løpende konstaterte tap - igjen på nivå med forretningsbankene. Samlet har sparebankene og forretningsbankene altså hatt et svært likt avsetningsmønster.

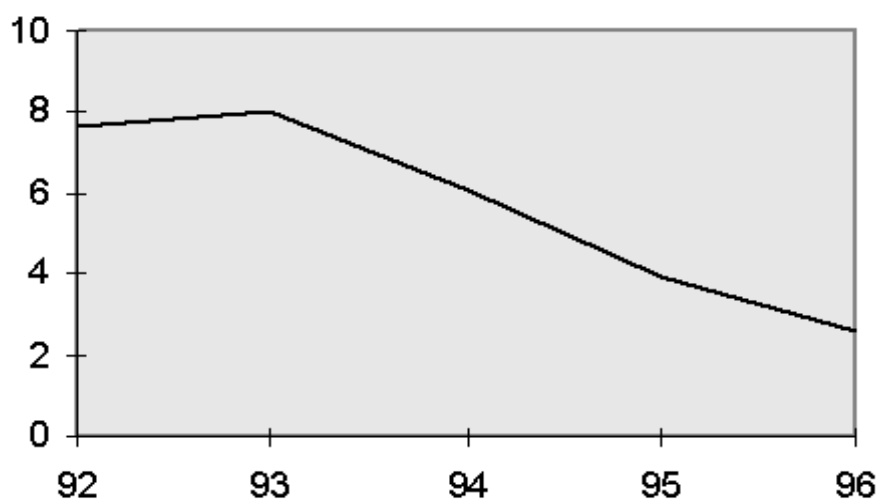
På bakgrunn av Kommisjonens syn på prinsippene for føring av tap er det vår vurdering at disse tallene ikke i seg selv gir grunnlag for å hevde at bankenes tapsavsetninger i 1992 var for høye, og dermed at de kunne

hevdes å inneholde skjulte reserver. Som allerede nevnt vil tapsavsetningene ved inngangen til året gi et uttrykk for de fremtidige tap banken forventer på den eksisterende engasjementsporteføljen. Når tidsforløpet mellom oppdagelse av betalingsproblemer og endelig realisering av tap tar mer enn et år, vil man nettopp kunne forvente at avsetningene overstiger de konstaterte tap i det første etterfølgende år.

Det tallene kunne tenkes å belyse er i hvilken grad det er grunnlag for å hevde at bankenes praksis har endret seg vesentlig etter krisen. Var det for eksempel slik at bankene praktiserte tapsforskriftene særlig strengt under krisen, for deretter å gå over til en mer lempelig praktisering når krisen var over?

Tallene gir ikke grunnlag for å hevde at så var tilfellet. Tvert i mot ser vi at avsetningene har økt etter krisen når disse sees i forhold til løpende konstaterte tap. De store tilbakeføringene av avsetninger som har funnet sted etter krisen (se nærmere under 6.4.5 nedenfor) har således ikke medført at bankene i perioden etter krisen har bygget ned sine avsetninger i forhold til løpende konstaterte tap.

Det som derimot er klart er at bankens avsetninger vurdert i forhold til brutto utlån er langt lavere enn under bankkrisen. Dette fremkommer av figur 6.7 nedenfor.



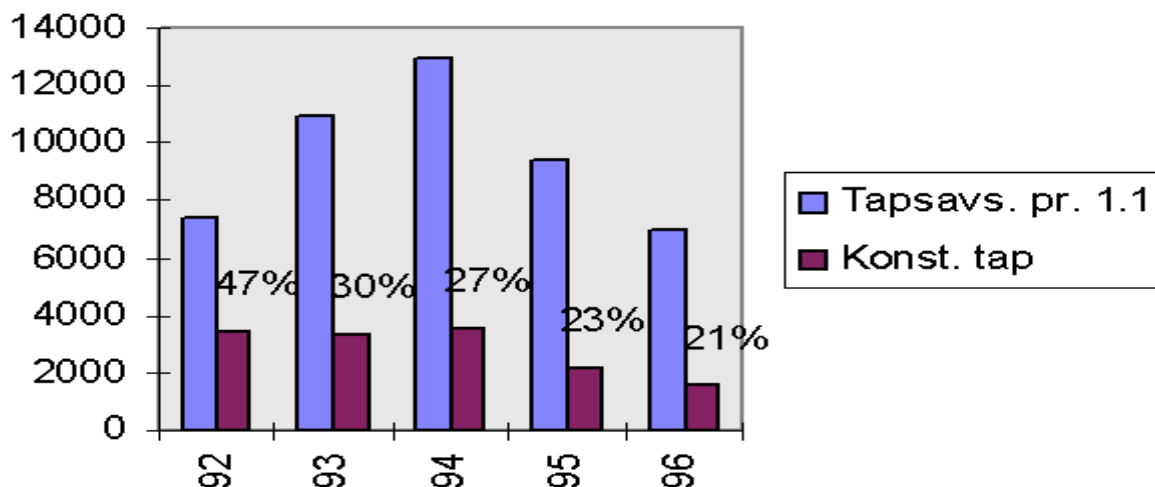
Figur 6.7: Tapsavsetninger pr. 31.12 i % av brutto utlån.

Kilde: Kredittilsynet

Med overgangen til nytt regelverk for tapsføring ble det lagt større vekt på at avsetningene skulle gi et mest mulig korrekt bilde av tapssituasjonen og dermed av verdien av utlånene på balansedagen. Hensikten har ikke vært at reglene skal bidra til at bankene skal bygge opp generelle reserver til å motstå fremtidige tap. Etter en lengre periode med økonomisk oppgang, god egenkapitalutvikling i næringslivet og redusert antall konkurser og mislighold, må tapsføringsreglene nettopp forventes å slå ut i lavere avsetninger pr. utlånt krone. De lave avsetningene i dag kan derfor heller ikke tas som tegn på at bankene praktiserer tapsforskriftene mindre strengt nå enn under bankkrisen.

6.4.4.2 Nærmere om utviklingen i de tre største bankene

Nedenfor har vi illustrert forholdet mellom samlede tapsavsetninger og løpende konstaterte tap for de tre største forretningsbankene.

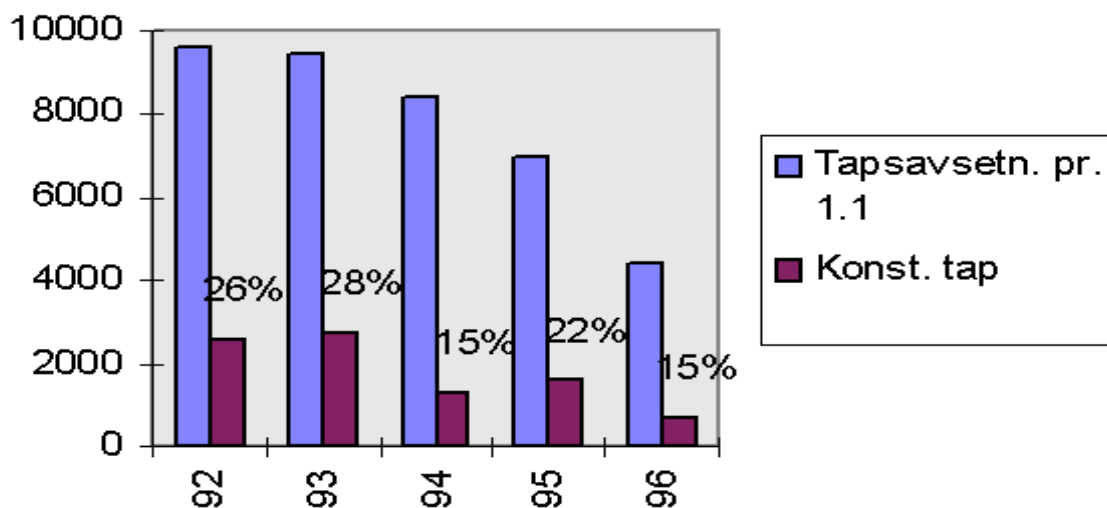


Figur 6.8: DnB's samlede tapsavsetninger pr. 1. januar og konstaterte tap. Konsern. Mill. kr.

Kilde: Kredittilsynet

Ved utgangen av 1992, d.v.s. i det regnskapet som utgjorde grunnlaget for nedskrivningen av DnB-aksjene til null, hadde banken samlede tapsavsetninger på ca. 11 mrd. kr. Året etter fikk banken konstaterte tap tilsvarende 30 % av disse avsetningene. Nye store avsetninger gjennom 1993, kombinert med at de konstaterte tapene holdt seg på det samme nivået, medførte at avsetningene pr. 1. januar 1994 økte både i absolutt og relativ forstand sammenlignet med situasjonen ved utgangen av 1992. Etter dette har banken bygget ned sine tapsavsetninger i absolutt forstand. Men siden de konstaterte tapene har falt raskere, har avsetningene etter krisen økt når disse vurderes i forhold til de løpende konstaterte tapene.

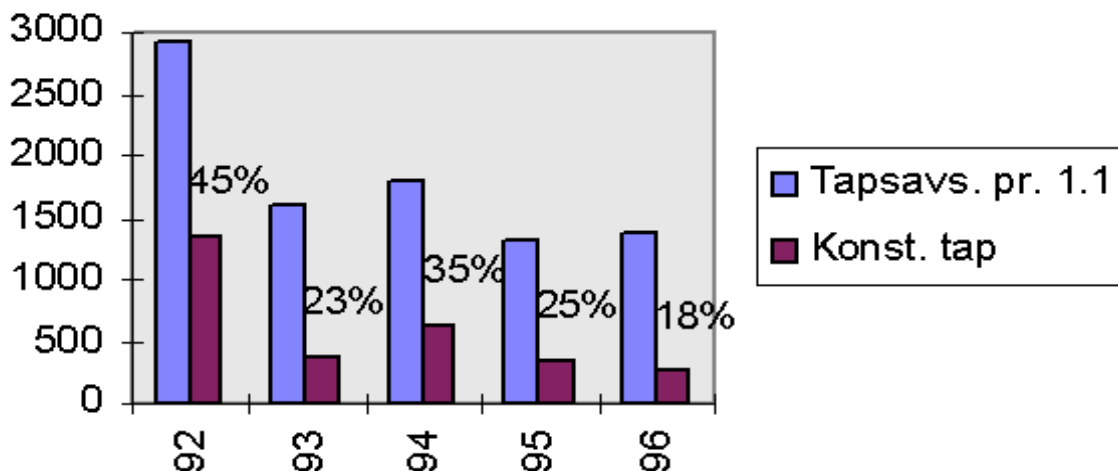
En tilsvarende utvikling finner vi også i regnskapene til Kreditkassen. De konstaterte tapene i 1996 utgjorde 15 % av avsetningene ved inngangen til året, mens det tilsvarende forholdstallet i 1992 var 26 %. Sammenlignet med DnB ser vi imidlertid at tapsavsetningene ved inngangen til 1992 relativt sett var langt større i Kreditkassen. Først etter 1992 hadde DnB bygget opp avsetninger i forhold til løpende konstaterte tap på det nivå som vi finner i Kreditkassen.



Figur 6.9: Kreditkassens samlede tapsavsetninger pr. 1. januar og konstaterte tap. Morbank. Mill. kr.

Kilde: Kredittilsynet

Mens DnB og Kreditkassen enten økte tapsavsetningene eller holdt dem uendret, bygget Fokus Bank sine tapsavsetninger betydelig ned i 1992. Men siden banken også opplevde et kraftig fall i konstaterte tap medførte ikke dette et fall i tapsavsetninger vurdert i forhold til konstaterte tap. Tvert i mot ser vi at konstaterte tap i prosent av tapsavsetninger pr. 1. januar faller fra 45 % i 1992 til 23 % i 1993.



Figur 6.10: Fokus Banks samlede tapsavsetninger pr. 1. januar og konstaterte tap. Morbank. Mill. kr.

Kilde: Kredittilsynet

Utviklingen i misligholdte og tapsutsatte engasjementer avspeiler utviklingen i kvaliteten på utlånsporteføljen, og dermed behovet for å foreta tapsavsetninger. Sammenhengen mellom mislighold av lån og tapsavsetninger er imidlertid ikke helt skarp. Mislighold og utsatthet for tap utløser behov for å foreta avsetninger, men avsetningenes størrelse avhenger av sikkerheten for lånene og dermed hva bankene kan forvente å få inn på dem.

I en situasjon med fallende verdier i f.eks. eiendomsmarkedet, vil derfor behovet for å foreta avsetninger kunne øke selv om misligholdsomfanget er stabilt. Når konjunktorene snur og engasjementer friskmeldes og tilveksten av nye misligholdte engasjementer avtar, vil det i seg selv redusere behovet for tapsavsetningene. Effekten blir imidlertid forsterket ved at den verdistigning som følger med en oppgangskonjunktur reduserer behovet for avsetninger siden også verdien av bankenes sikkerhet øker.

Nedenfor har vi stilt opp en tabell som viser utviklingen i misligholdte lån i de tre bankene, både vurdert i forhold til tapsavsetningene og i forhold til brutto utlån.

Tabell 6.8: Utviklingen i misligholdte lån i DnB, Kreditkassen og Fokus Bank.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>DnB (konsern)</i>							

Brutto misligholdte lån, mill. kr. 15.227 19.035 21.054 19.226 12.293 8.534 6.609

Spesifiserte tapsavs. i % av misligholdte lån. 33,9 47,7 52,9 55,5 61,1 67,1 63,4

Brutto misligholdte lån i % av brutto utlån. 10,0 11,8 13,9 14,1 9,5 6,3 4,5

Kreditkassen (konsern)

Brutto misligholdte lån, mill. kr.	9.872	13.826	12.059	9.604	6.728	3.757	2.933
Spesifiserte tapsavs. i % av misligholdte lån.	39,5	55,0	59,9	59,4	59,9	69,2	65,9
Brutto misligholdte lån i % av brutto utlån.	9,5	14,5	13,2	10,7	7,1	3,7	2,2
Fokus Bank (morbank)							
Brutto misligholdte lån, mill. kr.	2.800	3.440	3.909	2.701	1.825	1.690	1.413
Spesifiserte tapsavs. i % av misligholdte lån.	35,7	67,6	48,9	67,5	79,1	72,2	73,1
Brutto misligholdte lån i % av brutto utlån.	9,2	9,6	12,1	10,4	7,1	6,2	4,8

Kilde: Kredittilsynet og bankenes årsberetninger. Kredittilsynet tar forbehold om unøyaktigheter i tallgrunnlaget for 1990-91.

Gitt unøyaktighetene i tallgrunnlaget skal vi være forsiktig å trekke bastante konklusjoner om ulikheter mellom de tre bankene. Tallene tegner imidlertid et klart bilde av at volumet av misligholdte lån nådde en topp omkring 1991-92, d.v.s. innenfor den periode da regnskapene la grunnlaget for nullingen av aksjene i alle de tre bankene. For DnB har diskusjonen bl.a. knyttet seg til om aksjene ble nedskrevet på et tidspunkt da bankens økonomiske stilling var i ferd med å bedre seg (krisehåndteringen i DnB analyseres inngående under 10 nedenfor). Tallene viser at volumet av misligholdte lån falt med omkring 1,8 mrd. kr. fra 1992 til 1993. Men selv etter dette fallet var misligholdte lån på nivå med volumet i 1991. Man skal imidlertid være varsom med å tolke nedgangen fra 1992 til 1993 som et bevis på at kvaliteten på porteføljen var vesentlig bedre i 1993. I 1993 reduserte banken det samlede volumet av utlån. Når volumet av misligholdte lån holdes opp mot det reduserte volumet av brutto utlån, finner vi at den friske andelen av låneporteføljen er omlag uforandret fra 1992 til 1993.

Gitt verdistigningen i bl.a. eiendomsmarkedet og de bedre resultatene i næringslivet i årene etter krisen, skulle man forvente at tapsavsetningene pr. misligholdt krone ville være lavere etter krisen. Tabellen viser imidlertid den motsatte utvikling for alle tre bankene. Spesifiserte tapsavsetninger i prosent av misligholdte lån har en oppadgående tendens. Fokus Bank skiller seg ut med en noe høyere avsetningsgrad etter krisen. Selv om avsetningsgraden i Kreditkassen gjennom hele perioden har ligget noen få prosentpoeng over avsetningsgraden i DnB, er forskjellen derimot ikke så stor at man på dette punktet kan peke på ulik praksis i de to bankene.

Den økte avsetningsgraden kan enten skyldes at bankene har praktisert tapsforskriftene strengere etter krisen, eller at engasjementer som misligholdes under høykonjunktur i gjennomsnitt har dårligere kvalitet enn engasjementer som misligholdes under en lavkonjunktur.

Som det fremgår av gjennomgangen av regelverket (se under se 6.2.5 og 6.2.8 ovenfor) var ikke mislighold en nødvendig betingelse for å foreta avsetninger. I tillegg skulle bankene vurdere behovet for tapsavsetninger på engasjementer som ennå ikke var misligholdt, men som ble vurdert til å være tapsutsatt. I tabellen nedenfor viser vi (så langt årsrapportene gjør det mulig) hvordan de spesifiserte avsetningene fordelte seg på h.h.v. misligholdte og tapsutsatte engasjementer for de tre bankene.

Tabell 6.9: Spesifiserte tapsavsetninger i DnB, Kreditkassen og Fokus Bank.

	1992	1993	1994	1995	1996
DnB (konsern)					

Brutto misligholdte lån, mill. kr.	21.054	19.226	12.293	8.534	6.609
Spesifiserte avsetninger på misligholdte lån	9.464	9.028	6.626	4.912	3.609
Brutto tapsutsatte lån	7.832	5.947	3.335	3.382	2.197
Spesifiserte avsetninger på tapsutsatte lån	1.702	1.771	1.062	819	582
Avsetninger på misligholdte lån i % av totale avsetninger	85	84	86	86	86
Kreditkassen (konsern)					

Brutto misligholdte lån, mill. kr.	12.059	9.604	6.728	3.757	2.933
Spesifiserte avsetninger på misligholdte lån	6.119	4.900	3.541	2.084	1.592
Brutto tapsutsatte lån	5.159	3.828	1.964	2.841	1.407
Spesifiserte avsetninger på tapsutsatte lån	1.109	1.049	721	514	342
Avsetninger på misligholdte lån i % av totale avsetninger	85	82	83	80	82

Fokus Bank (morbank)

Brutto misligholdte lån, mill. kr.	3.909	2.701	1.825	1.690	1.413
Spesifiserte avsetninger på misligholdte lån	1.928	1.533	1.125	977	831
Brutto tapsutsatte lån	I.T	I.T	I.T	683	547
Spesifiserte avsetninger på tapsutsatte lån	151	357	285	243	202
Avsetninger på misligholdte lån i % av totale avsetninger	93	81	80	80	81

Kilde: Bankenes årsberetninger.

Vi ser at avsetningene på misligholdte engasjementer i alle tre banker utgjør 80-85 % av de samlede spesifiserte tapsavsetningene, men slik at avsetningene på tapsutsatte engasjementer i DnB er noe lavere enn i Kreditkassen og Fokus Bank. De spesifiserte tapsavsetningenes fordeling på h.h.v. misligholdte og tapsutsatte engasjementer har ikke endret seg vesentlig etter bankkrisen.

6.4.5 Tilbakeføringer etter krisen

6.4.5.1 Behovet for å justere tidligere tapsavsetninger

Det har i ettertid vært rettet søkelys mot de tilbakeføringene av tapsavsetninger som har skjedd etter krisen. Det blir hevdet at slike tilbakeføringer i seg selv beviser at tapsavsetningene under krisen var for store. Derav skal også følge at nullingen av aksjekapitalen i de tre store bankene skjedde på et galt grunnlag.

Tilbakeføringer gir imidlertid ikke selv noe grunnlag for å hevde at tapsavsetningene på et tidligere tidspunkt inneholdt skjulte reserver. Utgangspunktet for bankenes regnskapspraksis er at resultat- og balanseoppstillingen skal gi et mest mulig korrekt bilde av bankenes soliditet og finansielle stilling på balansedagen. Siden utlån utgjør den dominerende delen av bankenes eiendeler, vil den økonomiske stilling i stor grad måtte avhenge av hvordan lånekundenes økonomiske situasjon utvikler seg. Dersom banken får informasjon som tilsier at et engasjement med stor sannsynlighet vil påføre banken et fremtidig tap, skal banken i henhold til tapsforskriften og prinsippet om god regnskapsskikk la dette komme til uttrykk i regnskapet på det tidspunkt da informasjonen foreligger.

Hverken banker eller myndigheter har perfekt informasjon om fremtidige forhold. Derfor vil tapsavsetningene måtte baseres på en del kriterier som for det første fastsetter hva som skal utløse avsetninger, og for det andre hvordan avsetningens størrelse skal fastsettes. Ved fastsettelse av størrelsen på tap på et engasjement, skal banken i henhold til tapsforskriften legge til grunn den virkelige verdi av sikkerheten på tidspunkt for overtakelse. Som nevnt under 6.2.6 ovenfor åpnet 1992-forskriften for at bankene kunne ta hensyn til forventet verdistigning; bankenes forventninger om den fremtidige utvikling i f.eks. eiendomsmarkedet kunne altså påvirke vurderingen av tapets størrelse. Her varierte praksis noe mellom bankene - DnB opererte f.eks. med en tidshorisont på 2-3 år og Kreditkassen med 1 års horisont.

Selv om tapsforskriftene f.o.m. 1992 tillot bankene å anlegge et lengre tidsperspektiv på sine tapsavsetninger, hindrer ikke dette at avsetningene med stor sannsynlighet vil fremstå som «feilaktige» i ettertid. I virkeligheten vil det nesten alltid være behov for enten å øke eller tilbakeføre tidligere tapsavsetninger.

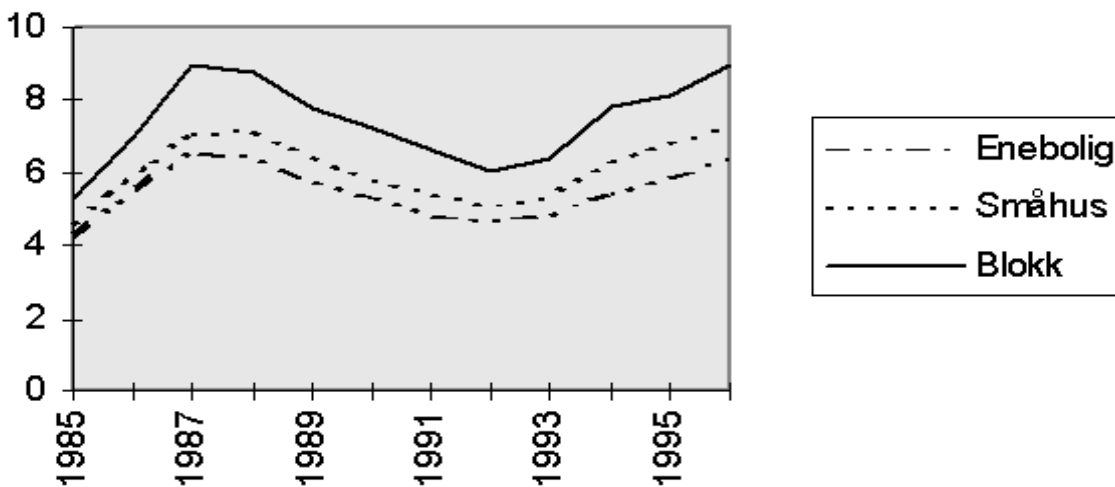
Prinsipper om at tapene regnskapsmessig skal tas som beregnede tap på det tidspunkt da banken får informasjon som tilsier at verdien av lånet er lavere enn det som lå til grunn for låneavtalen, vil nærmest med nødvendighet skape avstand mellom opprinnelige tapsavsetninger og endelige konstaterte tap. Dersom konjunkturutviklingen blir dårligere enn tidligere antatt, får banken behov for å øke avsetningene. Dersom utviklingen derimot blir mer positiv enn

tidligere antatt, kan banken tilbakeføre tidligere tap. Dermed kan ikke korreksjoner av tidligere tapsavsetninger gi noe bevis for at avsetningene var for pessimistiske (eller for optimistiske) på det tidligere tidspunkt da de ble foretatt. I SNF-rapport 29/92 er dette begrunnet slik:

«Det er imidlertid ikke vår vurdering at disse beregnede tapene ikke skulle vært bokført. Som vi allerede har påpekt vil verdiene i regnskapet bli overvurdert dersom banken ikke tar hensyn til at deler av utlånsporteføljen er tapsutsatt. ... Hva som er den «riktige» størrelsen på de beregnede tapene kan vi ikke si noe sikkert om så lenge vi har imperfekt informasjon. Bankene må foreta tapsavsetninger utfra de opplysningene som i dag foreligger, mens de først i ettertid vet hva som «burde» vært avsatt» (s. 284).

6.4.5.2 Generelt om tilbakeføringene

Flere konjunkturindikatorer fremstiller 1993 som bunnåret, eller vendepunktet. Ser vi f.eks. på prisene i eiendomsmarkedet eller bruttoproduktet i bygge- og anleggsvirksomheten finner vi en økning fra 1993. Videre finner vi at arbeidsledigheten begynner å falle fra 1993, etter å ha ligget på etterkrigstidens høyeste nivå. Figur 6.11 viser utviklingen i prisene på ulike boligtyper fra 1985 til 1996. I perioden etter bankkrisen har prisene bygget seg opp igjen til det høye nivået i 1987. Fra 1992 til 1996 steg gjennomsnittsprisen (for de tre boligtypene) med ca. 40 %.



Figur 6.11: Pris pr. m² for ulike boligtyper. Årstall, 1000 kr.

Kilde: Kredittilsynet

Sammenholdt med tallene for bankenes tapstall finner vi at lavkonjunktoren i 1992-93 faller sammen med en periode preget av oppjustering av tidligere avsetninger. Konjunkturoppgangen i 1994-96 faller sammen med en periode med store tilbakeføringer. Slik fremstår bankenes tapsføring som en avspeiling av konjunktorene på en måte som tapsforskriftene gir grunn til å forvente.

For å få en mest mulig korrekt beskrivelse av bankenes tilbakeføringer etter krisen er det behov for å forfølge engasjementene som la grunnlaget for tapsavsetningene nettopp i kriseårene 1991-92. Det som er tilgjengelig av opplysninger i bankenes regnskaper viser imidlertid bare de løpende konstaterte tapene som er dekket av tidligere avsetninger og løpende tilbakeføringer. Det finnes ikke systematisk informasjon om når det første gang ble avsatt til dekning av tap på disse engasjementene.

Hvis vi som et eksempel finner at en bank har tilbakeført 1 mrd. kr. i 1995, vet vi således ikke hvor stor andel av dette som er tilbakeføringer av avsetninger foretatt under bankkrisen. En del av tilbakeføringene vil også kunne referere seg til engasjementer som banken første gang avsatte på etter krisen.

Tilsvarende problemer gjelder de senere konstaterte tapene som føres mot tidligere avsetninger - vi vet ikke om de føres mot avsetninger foretatt første gang under eller etter selve krisen. Som vi skal se, har DnB imidlertid foretatt egne beregninger av hvor mye av tapsavsetningene fra 1991-92 som har realisert seg som endelig konstaterte.

I mangel av forløpsanalyser som gjør det mulig å følge tapsavsetninger i f. eks. 1992, må vi velge andre tilnærminger. Et alternativ vil være å innføre forutsetninger om hvor stor andel av de konstaterte tapene etter kriseårene som kan knyttes til tapsavsetninger før eller under kriseårene, og tilsvarende hvor stor andel av de samme tapene som føres mot nyere avsetninger. Men slike beregninger vil stå eller falle med de forutsetninger som legges til grunn.

I arbeidsnotat nr. 3/1997 fra Sparebankforeningen legger adm.dir. Einar Forsbakk frem beregninger basert på slike forutsetninger. Her forutsettes det at 50 % av de konstaterte tapene i perioden 1993- 1996 er dekket av avsetninger i samme periode. Under en slik forutsetning kommer han til at ca. 70 % av DnB's spesifiserte tapsavsetninger ved utgangen av 1992 er blitt endelig konstatert, mens det tilsvarende tall for Sparebanken NOR er 80 %.

En annen mulighet er å forlate målet om å evaluere avsetningene i årene 1991-92 og heller se på i hvilken grad tapsavsetningene over en lengre periode er på nivå med de endelig konstaterte tapene.

Denne siste tilnærmingen er benyttet i Kredittilsynets årsmelding for 1996. De holder summen av tilbakeføringer og det som er inngått på tidligere konstaterte tap fra 1992 til 1. halvår 1996 opp mot brutto bokførte tap, eksklusiv tilbakeføringer og inngang på tidligere konstaterte tap, over perioden 1990-96 (1. halvår). Brutto bokførte tap, eksklusiv tilbakeføringer og inngang på tidligere konstaterte tap i forretningsbankene beløper seg til 47.043 mill. kr. over perioden 1990-96 (1. halvår). I perioden 1992-96 (1. halvår) har forretningsbankene tilbakeført eller hatt inngang på tidligere konstaterte tap for i alt 9.837 mill. kr. Dette gir en korreksjonsprosent på 21.

Det er flere ulemper med et slikt mål. For det første vil deler av tilbakeføringene kunne knytte seg til tapsavsetninger foretatt før 1990. Isolert sett taler dette for at den korreksjonsprosent på 21 som Kredittilsynet har kommet frem til, undervurderer tapsavsetningenes treffsikkerhet. For det andre vil deler av de nye og økte avsetningene frem til 1996 kunne bli tilbakeført etter 1996. Dette bidrar isolert sett til at de endelige korreksjonene blir større enn det tallet på 21 % antyder.

Kommisjonen har ikke grunnlag for å vite hvilke av disse to feilkildene - som jo trekker i hver sin retning i vurderingen av tapsavsetningenes treffsikkerhet - som er mest alvorlig. For avsetninger foretatt i siste del av perioden er muligheten for korreksjoner etter 1996 absolutt til stede. Det er imidlertid også grunn til å tro at avsetningene foretatt under selv krisen var gjenstand for betydelige korreksjoner etter 1996. DnB's egne beregninger viser f.eks. at 18 % av de spesifiserte tapsavsetninger i 1991 og 1992 fremdeles sto som restavsetninger pr. 1. januar 1997.

Et tredje mål for å vurdere tapsavsetningene under kriseårene vil være å holde summen av konstaterte tap i perioden etter kriseårene opp mot tapsavsetningene under krisen. Den åpenbare svakheten ved dette målet er at deler av de konstaterte tapene vil være relatert til nyere avsetninger. Dette trekker isolert sett i retning av at målet overvurderer avsetningenes treffsikkerhet.

Et fjerde alternativ er å holde summen av tilbakeføringer etter krisen opp mot tapsavsetningene ved utgangen under krisen. Svakheten med dette målet er at deler av tilbakeføringene vil være knyttet til engasjementer som det første gang ble avsatt til tap på etter 1992.

I tillegg til disse svakhetene, gjelder det for begge de to sistnevnte målene at de ikke nødvendigvis fanger opp de fremtidige korreksjonene av restavsetningene, som enten vil måtte gå til dekning av konstaterte tap eller bli tilbakeført. Disse svakhetene til tross fremstår disse målene for hvordan det gikk med avsetningene fra krisen som de beste, gitt den manglende mulighet for å forfølge de ulike årgangene av tapsavsetningene.

Med disse reservasjonene har vi i tabell 6.10 oppsummert forretnings- og sparebankenes anvendelse av tapsavsetningene fra bankkrisen.

Tabell 6.10: Anvendelse av bankenes tapsavsetninger

	<i>Forretningsbankene</i>	<i>Sparebankene</i>
<i>Tapsavsetninger pr. 01.01.92. Mill. kr.</i>	23.209	7.551
Samlede konstaterte tap i perioden 1992-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.92	120	160
Tilbakeføringer i perioden 1992-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.92	36	36
<i>Tapsavsetninger pr. 01.01.93. Mill. kr.</i>	23.904	8.943
Samlede konstaterte tap i perioden 1993-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.93	86	104
Tilbakeføringer i perioden 1993-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.93	33	27

Kilde: Kredittilsynet

Denne sammenligningen av sparebankene og forretningsbankene gir ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner m.h.t. eventuell ulikhet i praktiseringen av tapsforskriftene. Sparebankene skiller seg klart ut med høye konstaterte tap i forhold til tapsavsetningene. Vurdert i forhold til avsetningene pr 1. januar 1992 utgjorde de konstaterte tapene i den etterfølgende perioden 160 %, mens den tilsvarende andelen i forretningsbankene var 120 %. Dersom vi i stedet tar utgangspunkt i avsetningene pr. 1. januar 1993, reduseres ulikheten mellom de to banktypene noe, men fremdeles er forskjellen markant. Isolert sett kan dette tyde på at en større andel av avsetningene i sparebankene enn i forretningsbankene er konstatert tapt.

Dersom vi i stedet ser på tilbakeføringene, finner vi derimot at forskjellen mellom de to bankgruppene var små. Vurdert i forhold til avsetningene ved utgangen av 1992 utgjorde forretningsbankenes tilbakeføringer 33 %, mens det tilsvarende tall for sparebankene var 27 %. Vurdert på grunnlag av avsetningene ved utgangen av 1991 er det ingen forskjell mellom forretnings- og sparebankene.

6.4.5.3 De tre største forretningsbankene

I tabellene nedenfor har vi sammenstilt de tilsvarende tallene for de tre bankene som regnskapsmessig tapte sin opprinnelige aksjekapital under krisetoppen i 1991-93.

Tabell 6.11: Anvendelse av tapsavsetningene i DnB, Kreditkassen og Fokus Bank.

	<i>DnB</i>	<i>CBK</i>	<i>Fokus</i>
<i>Tapsavsetninger pr. 01.01.92. Mill. kr.</i>	11.338	9.636	2.909
Samlede konstaterte tap i perioden 1992-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.92	130	97	96
Tilbakeføringer i perioden 1992-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.92	49	30	12
<i>Tapsavsetninger pr. 01.01.93. Mill. kr.</i>	13.629	9.479	1.716
Samlede konstaterte tap i perioden 1993-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.93	83	72	80
Tilbakeføringer i perioden 1993-96 i % av tapsavsetninger pr. 01.01.93	35	30	16

Kilde: Årsberetninger og Kredittilsynet

Tilbakeføringene i perioden 1992-96 i prosent av tapsavsetningene ved inngangen til denne perioden er klart størst i DnB. Her utgjør tilbakeføringene 49 %, mens de tilsvarende presentsatsene i Kreditkassen og Fokus

Bank er h.h.v. 30 og 12.

Forskjellen mellom DnB og de to andre bankene reduseres dersom vi i stedet ser på tilbakeføringene i perioden 1993-96. I DnB utgjør disse 35 % av avsetningene ved utgangen av 1992. Årsaken er at DnB - i motsetning til de to andre bankene - fremdeles bygget opp tapsavsetningene i 1992. Tatt i betraktning at DnB samlede avsetninger øker med ca. 2,3 mrd. kr. fra 1991 til 1992, vil tilbakeføringene vurdert i forhold til avsetningene i 1991 være misvisende. Siden avsetningene i de to andre bankene ikke endrer seg vesentlig fra 1991 til 1992 får heller ikke valg av periode noen vesentlig innvirkning på tilbakeføringsprosenten.

De samlede konstaterte tapene i perioden 1993-96 for DnB utgjør ca. 83 % av avsetningene ved utgangen av 1992. De tilsvarende prosentsatsene for Kreditkassen og Fokus Bank er h.h.v. 72 og 80. Mens tallene for tilbakeføringer fremstilte DnB som den bank som hadde størst «overskuddsavsetninger», fremstiller således tallene som tar utgangspunkt i senere konstaterte tap DnB som den av de tre bankene som har minst «overskuddsavsetninger». Uten mer detaljerte analyser av «årgangsprofilen» av avsetninger, senere tilbakeføringer og konstaterte tap, viser dette at man må være varsom med å trekke bastante konklusjoner m.h.t. forskjeller mellom bankene.

DnB har gjennomført egne undersøkelser av hvordan det gikk med de spesifiserte avsetningene på i alt 9.683 mill. kr. som banken foretok i 1991 og 1992. Banken opplyser at cirka 5.300 mill. kr. senere er konstatert tapt på disse engasjementene, og at cirka 2.600 mill. kr. er tilbakeført. Pr. 1. januar 1997 gjenstår således 1.783 mill. kr. som restavsetninger. Dette innebærer 45 % av avsetningene enten er tilbakeført eller fremdeles står som avsetning. Dersom halvparten av restavsetningene blir tilbakeført, vil tilbakeføringene komme opp i 37 %.

Også Sparebanken NOR har gjennomført slike beregninger for Kommisjonen. Disse beregningene anslår tilbakeføringene og restavsetningene til å utgjøre ca. 12 % av de spesifiserte tapsavsetningene.

På grunnlag av disse tallene kan man slå fast at tilbakeføringene av tapsavsetningene har vært betydelige for mange banker. Selv om det er usikkerhet knyttet til målene, er det rimelig å hevde at omlag 30-35 % av bankenes tapsavsetninger fra krisen senere er blitt tilbakeført. Av de tre bankene, ser det ut til at DnB har hatt de største tilbakeføringene. Etter en samlet vurdering av prinsippene for regnskapsføring av tap på utlån og konjunkturforløpet etter krisen, er det imidlertid Kommisjonens oppfatning at slike tilbakeføringsprosenten ikke alene beviser at tapsavsetningene under krisen var for store.

Tilbakeføringene i de tre store forretningsbankene analyseres nærmere under 9.2.6, 9.3.6 og 10.8 nedenfor.

6.5 Samlet vurdering av tapsforskrifter og tapsavsetninger

6.5.1 Avvek tapsforskriftene fra tilsvarende regelverk i andre land?

Et sentralt argument i debatten om bankkrisen har vært at Norge hadde noen av de strengeste tapsavsetningsreglene i verden, og at dette bidro sterkt til krisen i bankene.

Regler om avsetning for tap på utlån kan - noe forenklet - baseres på tre ulike modeller. Innenfor den enkelte metode vil det selvfølgelig foreligge større og mindre grader av skjønn, eller en større og mindre grad av detaljstyring. Slike forhold vil påvirke gjennomføringen og tapsavsetningenes størrelse.

For det første kan man legge til grunn markedsverdiprinsipper («mark to market»). Dette innebærer at utlån skal regnskapsføres med den verdi man til enhver tid kan forvente å få inn gjennom salg av lånet. Denne form for regnskapsføring anses av mange som streng, og iallfall som delvis uegnet for utlån, siden det er svært vanskelig å beregne salgs- eller markedsverdi for utlån. Regler og praksis om tapsavsetninger etter markedsverdi er delvis kjent fra Danmark og USA, men er ikke gjennomført fullt ut i noe land i den vestlige verden såvidt Kommisjonen har fått bragt på det rene. I internasjonale diskusjoner om hvordan bankers regnskap bør gjennomføres, er det klare tendenser til en favorisering av denne metoden. En annen, og noe mildere variant av denne er at alle utlån regnskapsføres etter en neddiskontert verdi.

For det andre kan man ta utgangspunkt i innbringelsesverdi. Dette innebærer at utlån skal regnskapsføres med den

verdi banken kan forvente å innbringe på utlånet. Det er denne metoden som er valgt i Norge, og som man også kjenner fra f.eks. Sverige og England.

For det tredje kan man tenke seg et system som går ut på at det bare skal føres konstaterte tap. I debatten i Norge har enkelte tatt til orde for et slikt system. Kommisjonen kjenner imidlertid ikke til at noe land i den vestlige verden bruker en metode hvor man bare tapsfører konstaterte tap.

Siden de norske tapsforskriftene hverken helt eller delvis er basert på markedsverdiprinsipper, finnes det flere land som har strengere regler enn Norge. På den annen side er de norske reglene noe strengere enn f.eks. de svenske - iallfall frem til 1992 bygget de norske reglene på markedsverdiprinsipper for verdivurderingen av fast eiendom, og regelverket i Norge stilte større krav til uspesifiserte tapsavsetninger. Men samtidig er både regler og praksis i Danmark strengere enn i Norge.

Det norske regelverket må sies å være mer detaljorientert enn regelverk i mange andre land. Men i praksis synes skjønnsfriheten etter det norske regelverket likevel i all hovedsak å være omtrent den samme som i mange andre land.

Det er etter dette klart at de norske tapsavsetningsreglene ikke er de strengeste i verden og at debatten i Norge har vært preget av en viss kunnskapsløshet om regler og praksis i andre land. Kommisjonen kan heller ikke se at det norske regelverket under krisen på noe vesentlig punkt var i uoverensstemmelse med regelverket i andre land. Regelverket var noe strengere enn regelverket i flere andre land, men det var også land som hadde strengere regler enn Norge. Totalt sett er likheten mellom regelverkene i de ulike land - derunder Norge - mer påfallende enn ulikhetene.

6.5.2 Innebar innføringen av tapsforskriftene av 1987-88 endringer i de rettslige krav til tapsføring i bankene?

I debatten har det vært hevdet at bankene før innføringen av tapsforskriften bare var forpliktet til å regnskapsføre konstaterte tap. Imidlertid var bankene også før tapsforskriftene av 1987 forpliktet til å foreta avsetninger for beregnede tap. Under 6.2.1 ovenfor har vi sett at plikten til ikke å regnskapsføre fordringer med høyere verdi enn den reelle, fulgte av bank-, selskaps-, børs- og regnskapslovgivningen, samt av prinsippet om god regnskapsskikk.

Det lar seg ikke hevde at bankene før 1986-87 hadde rett til å vente til et tap var endelig konstatert, f.eks. ved konkursutlodning, før tapet skulle regnskapsføres. Dersom kreditor settes under konkurs e.l., eller lånet misligholdes og må forventes å ikke ville bli fullt innbetalt, kunne banken bare operere med den fulle verdi av utlånet i regnskapet hvis den hadde utvilsom sikkerhet for sitt krav. I alle andre tilfeller var bankene forpliktet til å beregne tapet for dermed å beregne den reelle verdien på utlånet.

At dette også var Bankforeningens syn fremgår bl.a. av et brev av 4. desember 1986 til Kredittilsynet, der det bl.a. heter:

«Den enkelte bank vil likevel være bundet av det overordnede prinsipp om at regnskapet skal følge god regnskapsskikk. Dette innebærer bl.a. at konstaterte tap *skal* avskrives, og videre at man uavhengig av uformelle kriterier som konkursbehandling, tvangsauksjoner e.l. skal foreta avskrivning når nøkterne vurderinger tilsier at tap vil oppstå og ikke vente til det definitivt er konstatert hvor stort tapet blir».

Hovedinnholdet av forskriften av 1987/88 om tapsføring på misligholdte lån innebar bare en presisering av hva som fulgte av det opprinnelige regelverket og av god regnskapsskikk. Det eldre regelverket besto imidlertid bare av enkeltstående, lovfestede prinsipper. Dette åpnet for et betydelig grad av skjønn.

Det eldre regelverket medførte ikke at bankene f.eks. kunne unnlate å foreta tapsavsetninger for misligholdte lån der det var overvekt av sannsynlighet for at hele lånet ikke ville bli innfridd etter avtalen. Men det åpnet for en viss skjønnsfrihet om f.eks. når man skulle regne et lån som misligholdt og hvilken verdifastsettelse man skulle foreta for de underliggende sikkerheter. Innenfor regelverket forelå det m.a.o. en fleksibilitet med henblikk på hva som var korrekt regnskapsføring. Dette ledet til at det formodentlig oppsto ulik praksis mellom bankene og usikkerhet om når og hvordan tapsberegninger skulle foretas.

Før 1986-87 fulgte både DnC og Kreditkassen de prinsipper som retningslinjene og de senere forskriftene oppstilte (se

nærmere under 6.2.3 ovenfor). Men praksis kan ha vært en annen i andre banker. Det var dette som var grunnlaget for Revisjonssjefkretsens forslag til detaljerte regler for tapsføring av misligholdte lån. Tapsforskriftene ble etablert for å sikre en mest mulig enhetlig behandling og presentasjon av bankenes tap og beregnede tap i regnskapene.

Selv om tapsforskriftene bare var en presisering av kravene til god regnskapsskikk, hadde de likevel visse materiellrettslige virkninger. I samsvar med formålet ble skjønnsfriheten begrenset i den forstand at bankene måtte foreta tapsavsetninger for beregnede tap på et tidligere tidspunkt enn før; dette skyldtes tapsforskriftens sterke vekt på mislighold som tapsindikator. Og tapsforskriften ga regler som nødvendigvis har hatt materiellrettslige virkninger (f.eks. regler om *når* bankene skal vurdere verdien av et engasjement). På denne måten skulle forskriften bidra til at alle banker foretok tapsavsetninger tidligere enn før, samtidig som soliditeten i bankene skulle styrkes.

6.5.3 Innebar tapsforskriften av 1987/88 at bankenes praksis ble endret?

I de økonomiske oppgangstidene frem til 1986 hadde bankene lave konstaterte tap. Likevel førte de store forretningsbankene i denne perioden stort sett de høyeste avsetninger til tap som skattereglene åpnet for (1 % av samlet utlån pr. år til en bloc-fond). Det var disse en bloc-avsetningene som ble kostnadsført som tap på utlån før 1987, og ikke - slik debatten har gitt inntrykk av - de løpende konstaterte tapene. Dette betød at bankene før tapsforskriften sjablonmessig satte av betydelige midler til fremtidige og latente tap. Kommisjonens beregninger viser at forholdet mellom de årlige konstaterte tap og avsetninger for fremtidige tap (beregnete tap etter 1987) ikke endrer seg vesentlig etter 1987. Det lar seg derfor ikke hevde at bankene før 1987 ikke foretok avsetninger til fremtidige tap.

De økonomiske nedgangstidene fra 1987/88 medførte en betydelig økning i mislighold av lån og i konstaterte tap. Konjunkturskiftet kom omtrent samtidig med at det nye regimet for tapsføringer ble innført. Dette gjør det vanskelig å vurdere de følger for praksis som regimeskiftet isolert sett fikk. Men vi kan iallfall slå fast at omfanget av konstaterte og beregnede tap i årene forut for og under krisetoppen i de bankene som var dårligst stilt, kom over 1 %-grensen for skattebegunstigede avsetninger til en bloc-fond. Dette innebærer i seg selv at hovedårsaken til den store økningen i tapsføring ikke kan ha ligget i den nye tapsforskriften.

Den reelle praksisendring lå derfor i at bankene gikk over fra en sjablonmessig tapsvurdering, som medførte tilstrekkelige tapsavsetninger i tider med lave og moderate tap, til en vurdering av fremtidige tap på det enkelte misligholdte engasjement. I en periode med gode og stabile konjunkturer ville en slik endring trolig ikke utløst nevneverdige endringer i kostnadsførte tap. Siden endringen som nevnt skjedde i en periode hvor antall misligholdte lån var i sterk vekst, måtte nødvendigvis også tapsavsetningene bli betydelig større enn tidligere.

Av dette følger at økningen i kostnadsførte tap fra 1987 ikke kan tillegges innføringen av 1987-forskriften. Uten den etterfølgende økonomiske nedgangstiden med et betydelig antall konkurser, fall i eiendomsverdier og en svært stor økning i antall misligholdte lån, er det mye som taler for at tapene ikke ville endret seg vesentlig.

6.5.4 Ga tapsforskriften av 1987/88 uhensiktsmessige bestemmelser?

I debatten er det hevdet at det har liten mening å regnskapsføre beregnede tap all den tid de ikke har inntrådt. Et slikt synspunkt innebærer at det er unødvendig å foreta tapsavsetninger for misligholdte lån fordi tapets størrelse først er endelig konstatert ved konkursutlodning eller mislykkede forsøk på tvangsinn drivelse.

Etter Kommisjonens oppfatning har et slikt synspunkt lite for seg. Slike regnskapsprinsipper benyttes helle ikke i noe annet land som det i denne forbindelse er interessant å sammenligne med. Et slikt prinsipp ville innebære at regnskapene ga et klart misvisende bilde av bankens situasjon.

Tapsforskriften innebar ikke at det automatisk skulle foretas tapsavsetninger ved misligholdte lån. Tapsforskriften stilte derimot krav om at banken skulle *vurdere* å foreta tapsavsetninger der det forelå et konstaterbart mislighold og sikkerhetene ikke var tilstrekkelig til å dekke forpliktelsene. Heller ikke mislighold og utilstrekkelig sikkerhet var i seg selv nok til å foreta tapsavsetning. I tillegg skulle banken vurdere bankkundens egenkapital og driftsresultat. Men særlig der egenkapitalen var tapt og driftsresultatet var negativt, skulle tapsavsetning foretas dersom lånet ble misligholdt.

I en slik situasjon er det overveiende sannsynlig at banken vil lide et tap. Spørsmålet er derfor om banken likevel skal kunne føre sine regnskaper som om man forventer full inndekning av lånet inntil det er endelig konstatert hva det konkrete tapet blir. Dette vil i så fall innebære en utsettelse av tapet i regnskapet og at regnskapet vil gi et ukorrekt bilde av bankens situasjon. Etter Kommisjonens oppfatning kan ikke tapsforskriften av 1987/88 kritiseres for at den ikke åpnet for et slikt resultat.

I debatten har det vært pekt på at tapsføringsreglene ledet til et asymmetrisk resultat ettersom banken tok forventede tap i sine regnskaper, men ikke forventede inntekter. Enkelte har hevdet at tapene i stedet bør fordeles over flere år, andre at banken bare bør føre konstaterte tap og atter andre at bankene endog bør unnlate å føre konstaterte tap i dårlige tider.

Det er korrekt at bankregnskaper - og regnskaper generelt - har en større eller mindre grad av asymmetrisk karakter i forholdet mellom inntekter og kostnader (tap på utlån). Men en slik asymmetri vil man også kunne få der man bare fører konstaterte tap. Dersom en banks konstaterte tap i en periode blir høye, vil dette komme til fradrag uten at man samtidig kan neddiskontere fremtidige inntekter. Spørsmålet vil da bli om man endog skal unnlate å føre konstaterte tap. Dette vil i så fall bety at man skyver problemene foran seg i påvente av bedre tider.

Problemet er imidlertid ikke bare om det vil komme bedre tider, men når det skjer. Oppgangen kan la vente på seg. Da vil slik regnskapsførsel innebære at en bank i realiteten kan måtte drive på sine kreditorers bekostning, og ikke på bekostning av egenkapitalen. Dermed vil slike prinsipper være dårlig egnet til å sikre bankene internasjonal tillit og skape store problemer med å få internasjonal funding. Regnskaper vil heller ikke gi tilstrekkelige opplysninger om bankens reelle situasjon.

Asymmetriproblemet kan i stedet tenkes møtt ved at en bank får anledning til å periodisere sine beregnede, fremtidige tap over flere år med sikte på å jevne dem ut. Kommisjonen har ikke sett en slik løsning valgt i de landene som vi har er undersøkt. Mye tyder derimot på at mange banker i Sørøst-Asia til dels har benyttet slike regnskapsmetoder. I Japan har man således skjøvet problemene foran seg i en lengre periode og dermed bidratt til å forlenge krisen. Det samme fenomen opplevde man under «Savings & Loans»-krisen i USA, hvor amerikanske sparebanker («Savings & Loans») skjulte sin reelle stilling på tvers av regelverket og dermed bidro til at de totale tap for amerikanske skattebetalere ble langt større enn nødvendig (jfr. også den utredning av professor Gjesdal som er trykt som Vedlegg 8 til rapporten).

Det lar seg anføre gode argumenter for å fordele beregnede tap over flere år. Men også ulempene med en slik ordning er betydelige. For det første vil regnskapene - som nevnt - gi et misvisende bilde av bankens stilling ved regnskapsavleggelsen. For det andre vil en slik regnskapsførsel være svært uheldig dersom de økonomiske nedgangstidene strekker seg over en lengre periode. For det tredje vil den slik tapsføringspraksis avvike fra regelverk og praksis ellers i den vestlige verden, noe som ville ha påført norske banker et betydelig troverdighetsproblem.

Etter dette er det Kommisjonens oppfatning at asymmetriproblemene bør søkes løst på andre måter enn ved periodisering av tap. Den løsning som først og fremst peker seg ut er bankenes soliditet. Denne bør være så god at den som hovedregel kan bære følgene av asymmetrien i regnskapene.

6.5.5 Ble tapsforskriftene av 1987/88 gjennomført på et uheldig tidspunkt?

I debatten har det vært hevdet at selv om tapsforskriftene isolert sett oppstilte hensiktsmessige bestemmelser, ble den gjennomført på et uheldig tidspunkt. Etter Kommisjonens mening er det imidlertid ikke grunnlag for å kritisere Kredittilsynet fordi tapsforskriften ble iverksatt fra 1987. På dette tidspunktet var det ingen som forutså hvilken dyp økonomisk og finansiell krise som noe senere skulle ramme Norge og Vest-Europa. Dessuten innebar forskriften - som vi har sett - slett ikke så store endringer i rettsstilling og praksis som mange har villet ha det til.

Det kan videre reises spørsmål om Kredittilsynet i løpet av kriseårene burde ha trukket tilbake eller moderert tapsforskriften. Dette fremstår hverken som realistisk eller fornuftig. Et sentralt problem under krisen (særlig nettopp høsten 1991) var norske bankers manglende tillit hos utenlandske fundingkilder. De store norske forretningsbankene var helt avhengig av denne tilliten for å opprettholde funding som igjen var en forutsetning for bankenes drift og likviditet. Skritt for å «moderere» tapsavsetningsreglene ville vært svært skadelig i en situasjon der tilliten allerede hadde sviktet.

6.5.6 Forverret 1992-forskriften situasjonen?

Det er blitt hevdet at 1992-forskriften strammet til tapsføringen på en unødvendig måte i en allerede svært vanskelig situasjon. Imidlertid var 1992-forskriften i all hovedsak bare en videreføring og presisering av 1987/88-forskriften samt av prinsipper om god regnskapsskikk. I realiteten åpnet 1992-forskriften for en mer lempelig tapsføring fordi skjønnsadgangen ble utvidet, og fordi forskriften ble antatt å anerkjenne at bankene anla et visst tidsperspektiv ved vurderingene av verdien av underliggende sikkerheter (hovedsakelig fast eiendom). Under høringsrunden var det da heller ingen av høringsinstansene som hevdet at 1992-forskriften i sin alminnelighet innebar en innstramming sett i forhold til de tidligere forskriftene. Situasjonen var snarere den motsatte - tvert imot klaget bl.a. Finansanalytikerens Forening på at 1992-forskriften ville gi bankene større adgang til å skjule tap.

Det er derimot riktig at 1992-forskriften innebar en viss materiell innstramming når det gjelder tapsføring av såkalte softlån. Enkelte av høringsinstansene protesterte da også mot denne delen av forslaget, som etter deres syn innebar en «mark to market»-verdifastsettelse som var fremmed i det norske systemet og som heller ikke var anerkjent internasjonalt (kanskje bortsett fra i Danmark og USA). Bankforeningen ønsket ikke at Norge skulle lede an i en slik utvikling.

Under krisehåndteringen høsten 1991 hevdet DnB overfor Statens Banksikringsfond at en soft-lånbestemmelse som den som var foreslått, ville lede til at banken i 1992 ville få langt høyere tap enn ellers. I et møte med SBF 30. oktober 1991 mente banken at tapene ville øke med 500 mill. kr. som en følge av en slik bestemmelse. Men dette viste seg å være dårlig begrunnet: I 1991 ble det regnskapsført tap på softlån på h.h.v. 45 og 48 mill. kr. i morbanken og konsernet. For 1992 var de tilsvarende tallene på h.h.v. 10 og 23 mill. kr. Dessuten fremstår bankens opprinnelige anslag som noe uoverveid all den stund tap på softlån er konstaterte, ikke beregnede fremtidige tap og fordi det etter forskriften bare er vesentlige tap på softlån som skal føres til tap.

Softlån-bestemmelsen fikk altså liten betydning for de regnskapsmessige resultater i bankene (derunder DnB). På denne bakgrunn finner Kommisjonen ikke grunn til å foreta noen nærmere evaluering av hensiktsmessigheten ved denne bestemmelsen, som uansett må sies å være i samvar med kravene til god regnskapsskikk.

6.5.7 Var tapsavsetningene under krisen for store?

I ettertid har det vært rettet søkelys mot de store tilbakeføringene av tapsavsetninger som har funnet sted etter krisen. Det blir hevdet at disse tilbakeføringene beviser at tapsavsetningene under krisen var for store. Derav skal også følge at nullingen av aksjekapitalen i de tre store bankene skjedde på et galt grunnlag.

Kommisjonens gjennomgang av tapsutviklingen i bankene bekrefter inntrykket av at en ikke uvesentlig del av tapsavsetningene fra bankkriseperioden senere er blitt tilbakeført. Både for forretningsbankene og sparebankene ligger tilbakeføringsprosenten i gjennomsnitt på 30-35 %. Av de tre bankene hvis aksjekapital ble nullet, peker DnB seg ut med størst tilbakeføringer.

Når de vurderes på grunnlag av situasjonen under krisen, kan disse tilbakeføringene imidlertid ikke i seg selv bevise at avsetningene var for store. Dette skyldes først og fremst den sterke oppgangen som har kjennetegnet norsk økonomi etter krisen: En så sterk oppgang kort tid etter en kraftig lavkonjunktur vil måtte innebære at tapsomfanget i bankene reduseres i forhold til det omfang som det var grunn til regne med før oppgangen begynte å gjøre seg gjeldende.

Tapsavsetninger må bygge på en realistisk vurdering av tapsutsiktene på den tid da regnskapet fremlegges. Hvis omfattende mislighold og betalingsproblemer gir grunn til å tegne et dystert bilde av tapsutviklingen, må dette reflekteres i den verdi som utlånsmassen settes til i bankenes regnskaper. Tilsvarende vil redusert mislighold og bedret betalingsevne hos kundene, slå ut i en oppjustering - gjennom tilbakeføringer av tapsavsetninger - av den regnskapsmessige verdien av bankenes utlånsmasse.

Selv om konjunktorene vil måtte forklare en vesentlig del av de store tilbakeføringene, er det likevel slik at tapsforskriften og prinsippet om god regnskapsskikk åpner for betydelig skjønn i vurderingen av størrelsen på tapsavsetningene. Dersom det var slik at bankene utøvte dette skjønnet strengere under krisen enn i årene før, kunne

det i seg selv ha begrunnet påstanden om at tapsavsetningene var for store under krisen. Det samme gjelder dersom de igjen gikk tilbake til et mildere skjønn da krisen var overstått.

Kommisjonen har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at en slik praksisendring har funnet sted. Den økning i tapsavsetningene som fant sted på slutten av 1980-tallet, henger først og fremst sammen med den økning i omfanget av konstaterte tap som fant sted på denne tiden og med at fremtidsutsiktene ble dystre. Og dersom vi vurderer samlede tapsavsetninger ved inngangen til året i forhold til de løpende konstaterte tap, har tapsavsetningene økt etter krisen.

6.5.8 Bidro tapsforskriftene til bankkrisen?

Spissformulert har det vært hevdet at bankkrisen i Norge var en papirkrise som for en vesentlig del var forårsaket av tapsforskriftene. Etter Kommisjonens oppfatning er imidlertid et slikt syn åpenbart ikke korrekt.

Årsaken til bankenes store tap i perioden 1986-1993 er hovedsakelig at utlånseksponeringen på 1980-tallet gjorde mange banker svært risikoeksponert og at nedgangstiden i årene 1986-93 bidro til å aksentuere risikoen. Det var ikke tapsforskriftene som ga konkurser, misligholdte lån eller store tap. Dessuten fikk også - eller kanskje nettopp derfor - banker som ikke fullt ut fulgte forskriftene (derunder Kreditkassen og Fokus Bank) store problemer.

Etter Kommisjonens syn er det ikke holdbart å hevde at krisen skyldtes tapsforskriftene. I utgangspunktet er tapsforskriftene et fornuftig instrument for å belyse bankenes reelle situasjon. De innebærer først og fremst en kodifisering og presisering av krav til god regnskapsskikk som ville gjelde uansett.

For at regler om avsetning til fremtidige tap skal virke optimalt, er det imidlertid gunstig om de får virke under følgende tre forutsetninger: 1) De bør få anledning til å virke over en viss tid før kriser inntreffer, slik at banken på et tidlig tidspunkt har oversikt over tapsbildet og hvilken tendens dette viser og kan iverksette mottiltak. 2) Det bør innføres mekanismer som sørger for at bankene bygger opp reserver i tider med lave tap, slik at bankene ikke utnytter systemet med å foreta svært lave tapsavsetninger i gode tider og må foreta tilsvarende store tapsavsetninger i tider hvor bankenes problemer også ellers er store nok. 3) Det må bygges opp god soliditet i bankene.

I Danmark var alle disse forutsetningene på plass (se under 11.4.3 nedenfor). I Norge var situasjonen derimot at soliditeten i mange banker var svak uavhengig av tapsforskriften. Hos oss var problemet derfor at bankene gikk inn i en nedgangskonjunktur med svak soliditet, ikke tapsforskriften som sådan. De store norske forretningsbankene hadde ikke en soliditet som var tilstrekkelig til å gå gjennom en krise av en slik dimensjon som den som snart skulle komme (se nærmere under 7 nedenfor).





KAPITTEL 7: KAPITALKRAV OG SOLIDITET

7.1 Problemoversikt

I større utstrekning enn i andre næringer oppstilles det lovfestede minimumskrav til den ansvarlige kapital i finansinstitusjoner, derunder banker. Dette skyldes et samfunnsmessig ønske om ha særskilt kontroll med *soliditet* i banker. Et slikt ønske er motivert av at konkurs eller avvikling av banker ofte har alvorligere følger for resten av samfunnet enn en tilsvarende utvikling i andre typer av bedrifter. Også hensynet til bankens innskytere står sentralt.

Soliditeten i en bank vil være avgjørende for dens evne til å møte fremtidige tap. Dette innebærer at det er av stor interesse å vurdere soliditeten i norske banker i forkant av bankkrisen. Bankkrisen viste med stor tydelighet at de store norske forretningsbankene ikke hadde tilstrekkelig soliditet til å møte en alvorlig nedgangskonjunktur. Dette kan skyldes at de lovfestede soliditetskravene i årene før krisen var for lave, men det kan også skyldes at krisen var så alvorlig at bankene hadde hatt problemer selv med en bedre soliditet.

På denne bakgrunn har spørsmålet om bankenes soliditet blitt gjenstand for påfallende lite oppmerksomhet i debatten om bankkrisen. Etter Kommisjonens syn er dette spørsmålet av avgjørende betydning for å forstå krisen.

I det følgende skal vi først se på kravene til kapitaldekning frem til 1990 (under 7.2 nedenfor). Deretter skal vi se på bruken av ansvarlig lånekapital (7.3) og på kapitaldekningskravene fra 1990/91 (7.4). Under 7.5 nedenfor behandles kapitaldekningen i noen utvalgte norske banker ved krisens innledning, mens kapitaldekning og kapitaldekningskrav i utlandet beskrives under 7.6 nedenfor. Til sist (7.7) følger oppsummering og konklusjoner.

Fremstillingen må leses i sammenheng med bemerkningene under 8.2.4 nedenfor om de rettslige virkninger av at kapitaldekningsreglene ikke overholdes. Nærmere opplysninger om kapitaldekningen i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB i perioden 1986-1994 finnes under 9.2.3, 9.3.3 og 10.4 nedenfor.

7.2 Kapitaldekningskravene fram til 1990

7.2.1 Historikk - lov om aksjebanker av 1924

Den første spesiallov om forretningsbanker (lov om aktiebanker av 4. april 1924) bestemte at bankens samlede forpliktelser ikke måtte være høyere enn ti ganger aksjekapitalen. Dette fulgte av aktiebankloven § 19 første ledd, som lød:

«En banks samlede forpliktelser (herunder medtatt forpliktelser etter rediskonterte veksler, betalbare i innlandet, men ikke garantiforpliktelser) må ikke til nogen tid overstige ti ganger bankens aktiekapital med tillegg av oplagt reservefond og dermed likestilte fond.»

I tillegg oppstilte loven en særregel for bankenes garantiforpliktelser. Disse falt utenfor beregningsgrunnlaget etter § 19 første ledd, men kunne ikke utgjøre mer enn 75 % av aksjekapitalen med tillegg av reservefond.

Dette regelverket var først og fremst motivert av hensynet til innskyterne.

Etter Banklovkomiteens opprinnelig forslag måtte en banks samlede forpliktelser ikke overstige *åtte* ganger bankens aksjekapital med tillegg av oplagt reservefond. Komiteen uttalte at det etter deres syn bare var en del meget små banker som ikke tilfredstilte et slikt krav. Men etter forslag fra Finansdepartementet ble grensen for en banks samlede forpliktelser forhøyet fra åtte til ti ganger bankens aksjekapital og reservefond. Begrunnelsen var at det ville være vanskelig for adskillige banker å gjennomføre den soliditetsøkning som Banklovkomiteen foreslo. Departementet foreslo dessuten at ansvarlig lånekapital etter samtykke skulle kunne tillegges aksjekapitalen helt eller delvis.

Finansdepartementets forslag ble vedtatt som lov.

Aktiebankloven satt ingen frist for å rette opp mulig underdekning av kapital. I forarbeidene ble det imidlertid antatt at Bankinspeksjonen kunne fastsette en frist for banken til å ordne opp i forholdet.

7.2.2 Forretningsbankloven av 1961

I 1950 ble Penge- og banklovkomiteen opprettet for å komme med forslag til ny lovgivning for spare- og forretningsbanker. Den foretok undersøkelser av forholdet mellom forpliktelser og kapital i forretningsbankene i 1939, 1945 og 1955. Forpliktelsene var h.h.v. 6,7, 17,7 og 20,1 målt i forhold til aksjekapital og reservefond. På dette grunnlag sa komiteen følgende:

«Den økning i forretningsbankenes forpliktelser som økt prisnivå og økt virksomhet har ført med seg er således ikke blitt fulgt opp av en tilsvarende økning i bankenes egenkapital enda det i de senere år er foretatt betydelige forhøyelse av aksjekapitalen i et stort antall banker. I en rekke banker er det fremdeles et vesentlig misforhold mellom lovens krav etter § 19 første ledd, og den kapitaldekning som vedkommende banks regnskap viser. Denne komiteen er av den oppfatning at det fortsatt må legges stor vekt på å få økt bankenes egenkapital i forhold til forpliktelsene. Den antar imidlertid også, at kravet i § 19 første ledd, til egenkapitalens størrelse bør kunne mykes noe opp» (Innstilling fra Penge- og banklovkomiteen av 1950 s. 125).

Loven av 1924 ble erstattet av forretningsbankloven av 24. mai 1961 nr 2. I denne loven ble kapitaldekningskravet redusert til 8 %. Forretningsbankloven § 21, 1. ledd lød:

«En forretningsbanks aksjekapital med tillegg av opplagt reservefond og andre fond og avsetninger som hører til bankens formue og som fremgår av årsregnskapet, unntatt skattefond må ikke være mindre enn 8 % av bankens samlede skyldnader unntatt garanti- og rembursansvar og ansvar for rediskonterte vareveksler».

I tillegg til reduksjonen fra 10 % til 8 % ble også egenkapital- og forpliktelsesbegrepet redefinert i mer liberal retning. Dette innebar at kravet til bankenes kapitaldekning ble redusert i større grad enn det som følger av reduksjonen i prosentsats. Loven oppstilte ingen sanksjoner dersom en bank ikke oppfylte kravene. Forarbeidene påpekte derimot at en underdekning i forhold til lovens krav ikke uten videre burde stanse eller hindre bankens alminnelige drift. Bare under ekstraordinære forhold burde en bank nekte å ta imot innskudd. Imidlertid skulle en unødvendig utsettelse med å bringe forholdet i orden ikke tolereres, og § 21, 2. ledd ga Finansdepartementet adgang til å sette en frist for at banken skulle ordne opp i forholdet. (Se nærmere i Innstilling fra Penge- og banklovkomiteen av 1950 samt Ot.prp. nr. 5, 1961-62).

Bakgrunnen for oppmykningen var bl.a. opprettelsen av Forretningsbankenes sikringsfond og bankenes problemer med å overholde 10 %-kravet. Egenkapitalen i forretningsbankene var i 1960 på 6,6 % (se tabell 7.1 nedenfor).

Også etter den nye loven var bankenes garantiforpliktelser holdt utenfor beregningsgrunnlaget. Etter § 21 tredje ledd måtte slike forpliktelser ikke være større enn bankenes aksjekapital med tillegg av de fond som nevnt i første ledd.

7.2.3 Lovendring i 1972

Ved lov av 23. juni 1972 ble forretningsbankloven § 21 endret og kapitaldekningskravet satt ned til 6,5 %. I tillegg endret man beregningsgrunnlaget i en retning som ytterligere svekket kapitalgrunnlaget. Etter endringen lød forretningsbankloven § 21, 1. og siste ledd:

«En forretningsbank skal ha en egenkapital som til enhver tid utgjør minst 6,5 % av bankens samlede passiva med fradrag av egenkapitalen og et beløp svarende til bankens kassebeholdning, tilgodehavende i Norges Bank og på postgiro, beholdning av statskasseveksler og stats- og statsgaranterte obligasjoner samt utlån som er garantert av staten eller av statsinstitusjoner som departementet i denne sammenheng likestiller med staten. Som egenkapital regnes bankens aksjekapital med tillegg av bankens reservefond og

andre fond og avsetninger som fremgår av årsregnskapet, unntatt skatteavsetninger.

...

Hvis en bank har fått eller akter å ta opp lån mot lånebevis, som skal stå tilbake for bankens alminnelige skyldnader, kan Kongen samtykke i at slike lån helt eller delvis skal likestilles med aksjekapitalen ved bruk av reglene i denne paragraf eller forskrifter gitt med hjemmel i denne paragraf».

Forretningsbankloven § 21, 2. ledd bestemte dessuten at garantiansvar ikke måtte være høyere enn bankens egenkapital. En rekke garantier kunne imidlertid holdes utenfor beregningsgrunnlaget dersom de hadde en ubetydelig risiko eller var sikret gjennom pant e.l.

Initiativet til lovendringen kom fra redaktør Helge Seip. Etter hans oppfatning var kravene til egenkapital unødige høye. Han mente dette medførte svekket likviditet på aksjemarkedet. Han hevdet dessuten at bankene hadde store skjulte reserver gjennom en bloc-avsetningene. Han foreslo derfor at kravet skulle settes til 6 %.

Den norske bankforening og Bankinspeksjonen stilte seg i utgangspunktet skeptisk til forslaget. Bankinspeksjonen påpekte likevel at de gjeldende regler hadde tekniske svakheter og manglet gjennomslagskraft ettersom en rekke forretningsbanker ikke oppfylte lovens krav. Bankinspeksjonen innrømmet også at man i liten grad hadde fastsatt frister for at bankene skulle oppfylle kravene. Dette skyldtes at man mente at bankene ville ha vanskeligheter med å skaffe til veie den nødvendige egenkapital gjennom aksjeemisjoner.

Tabell 7.1 Forretningsbankenes kapitaldekning (egenkapital i prosent av forpliktelsene, beregnet etter bestemmelsene fra før lovendringen i 1972):

1920 - 19,9 %	1961 - 6,4 %
1939 - 15,6 %	1965 - 7,1 %
1945 - 6,0 %	1967 - 7,4 %
1950 - 5,8 %	1968 - 7,0 %
1955 - 5,7 %	1970 - 7,1 %
1960 - 6,6 %	1975 - 5,9 %

Kilder: Ot.prp. nr. 66 (1971-72) s. 47 og NOU 1976:20 s. 145.

Bankforeningen påpekte på sin side at kravet om 8 % var høyt fordi det tvang bankene til å foreta aksjeemisjoner i et allerede belastet aksjemarked. I denne forbindelse hevdet foreningen at egenkapitalkravene var lavere i mange andre europeiske land, derunder Sverige, når man baserte seg på regnskapene. Imidlertid hadde bankene i disse landene betydelige skjulte reserver, noe man ikke hadde i Norge. Av denne grunn mente Bankforeningen at det ville være uforsvarlig å senke prosentkravet uten at bankene samtidig fikk anledning til å legge seg opp større reserver.

På tross av innvendingene foreslo Bankinspeksjonen at kravet skulle senkes fra 8 % til 6,5 %. Forslaget var imidlertid betinget av at dekningskravet skulle overholdes til enhver tid samt at satsen for bankenes årlige avgift til Forretningsbankenes Sikringsfond ble forhøyet. I forslaget lå også en endring av beregningsgrunnlaget som gikk ut på at en del passivaposter kunne holdes utenfor beregningen. I realiteten knyttet man kapitalkravet vesentlig til bankens risikobelastede aktiva, ikke til alle dens samlede forpliktelser. Dette medførte reelt sett en ytterligere svekkelse av egenkapitalkravet.

Norges Bank samtykket til forslaget. Etter sentralbankens oppfatning var det meget uheldig at bankene ikke overholdt det lovbestemte kravet på 8 %. Loven burde derfor etter endres slik at bankene kunne få en rimelig mulighet til å oppfylle reglene. Finansdepartementet sluttet seg til dette (se Ot.prp. nr. 66, 1971-72), og loven ble vedtatt i samsvar med forslaget.

Siden også beregningsgrunnlaget ble endret, innebar vedtaket om å sette kravet ned med 1,5 prosentpoeng en reell reduksjon på ca 25 %. Dette la grunnlaget for en betydelig utlånsøkning (se NOU 1992:30 s. 87).

Bankdemokratiseringsutvalget (NOU 1976:52) hadde bl.a. som oppgave å vurdere om de gjeldende bestemmelser om kapitaldekning var hensiktsmessige. Etter utvalgets oppfatning finnes det tre grunner til at en bank utsettes for tap: 1) Uforsiktig drift, 2) lokale eller bransjemessige kriser og 3) generell lavkonjunktur. Utvalget konkluderte med at de

gjeldende kapitaldekningsregler bare ga tilstrekkelig sikkerhet for følgene av uforsiktig drift. Etter utvalgets oppfatning ville den gjeldende kapitaldekningsregulering ikke alene «gi tilstrekkelig sikkerhet for innskyterne og for opprettholdelsen av virksomheten ved en sterk generell konjunkturedgang eller ved et konjunkturtillbakeslag som er lokalt eller bransjemessig begrenset». Utvalget oppsummerer på følgende måte:

«Det er derfor egentlig bare i forbindelse med uforsiktig forretningsførsel som påfører banker unormalt store tap at egenkapital kan gi tilstrekkelig sikkerhet for bankens innskytere og andre fordringshavere» (NOU 1976:52 s. 156).

Denne konklusjon var meget treffende med tanke på utviklingen 20 år senere.

Bankdemokratiseringsutvalget valgte likevel å ikke foreslå endringer i kapitaldekningsreglene. Dette ble begrunnet med at gjennomføringen av bankdemokratiseringen ikke medførte noe behov for å endre kapitaldekningsreglene. Men utvalget tok klare reservasjoner mot at dets synspunkter innebar noen prinsipiell eller varig løsning av kapitalkravene.

Munthe-utvalget kritiserer Bankdemokratiseringsutvalget for å stille for små krav til bankenes reserver (se NOU 1992:30 s. 88). Denne kritikken kan synes noe ubegrunnet. Bankdemokratiseringsutvalget fastslo at kapitaldekningen etter deres oppfatning bare ville dekke følgene av uforsiktig forretningsførsel. I lys av sitt mandat tok utvalget ikke stilling til hvordan kapitaldekningen burde være, men bare hvordan den faktisk var. Den beskrivelse av regler og praksis som utvalget gir, foranlediget imidlertid ingen reaksjon hos myndighetene. Derfor var det regelverket slik det ble revidert i 1972 som gjaldt da bankkrisen kom.

7.3 Særlig om ansvarlig lånekapital

7.3.1 Utviklingen i regelverket

Allerede aktiebankloven åpnet for at Kongen kunne samtykke til å likestille aksjekapital og såkalt ansvarlig lånekapital ved beregningen av kapitaldekningen i bankene. Ved lovendringen i 1972 ble disse bestemmelsene bare endret i teknisk forstand.

Adgangen til å benytte ansvarlig lånekapital ble imidlertid lite benyttet de første ti år etter at forretningsbankloven ble vedtatt. I 1975 var det bare tre banker som hadde ansvarlig lånekapital, og denne kapitalen beløp seg bare til 14 mill. kr. Til sammenligning var forretningsbankenes samlede aksjekapital og fonds på dette tidspunkt 2 492 mill. kr.

Mot slutten av 1970-årene økte bankenes interesse for ansvarlig lånekapital. Myndighetene godtok disse låneopptakene. I stortingsmeldingen om bankdemokratisering (St.meld. nr. 99, 1973-74) stilte regjeringen seg positiv til ansvarlig lånekapital som alternativ til aksjekapital. Dette skyldtes flere forhold, bl.a. at en tilsvarende utvikling fant sted i andre land og at noe annet kunne ha medført hyppige og store aksjeemisjoner. På dette tidspunkt var emisjoner vanskelig gjort p.g.a. den såkalte bankdemokratiseringen.

I 1981 hadde den ansvarlige lånekapitalen økt til 1 mrd. kr., hvilket utgjorde 38 % av aksjekapital og fonds. Dette gjorde myndighetene noe betenkt, og i 1984 ble bankene minnet om kvalitetsforskjellen mellom ulike typer kapital. Ved brev av 18. januar 1984 ga Finansdepartementet retningslinjer for opptak av ansvarlig lånekapital. Av retningslinjene fulgte at en økning av bankenes ansvarlige kapital i første rekke burde skje i form av utvidelser av aksjekapitalen. Departementet åpnet likevel for at bankene etter en nærmere vurdering kunne ta opp ansvarlig lånekapital. Men dette måtte godkjennes av departementet, og ansvarlig lånekapital kunne uansett ikke utgjøre mer enn 50 % av den enkelte banks aksjekapital og fond.

Samtidig som retningslinjene ble sendt ut ba Finansdepartementet om at Bankinspeksjonen måtte vurdere om grensen burde senkes til 40 %. Departementet ba også om nærmere opplysninger om forholdene i utlandet ettersom «opplysninger om de regler som praktiseres ... i andre land synes noe ufullstendig». Departementet uttrykte særlig bekymring for at de norske finansinstitusjonene ga ansvarlig lånekapital til hverandre.

I brev av 13. juli 1984 gikk Bankinspeksjonen likevel inn for å opprettholde en 50 % grense «alle forhold tatt i betraktning». Brevet gir i liten grad opplysninger om forholdene i utlandet fordi de nasjonale regelverk var såvidt

varierende at det var vanskelig å finne sammenlignbare tall. Bankinspeksjonen så ikke noe stort problem i at bankene ga hverandre ansvarlig lånekapital og mente derfor at tiltak foreløpig ikke var nødvendig.

I brev av 31. juli 1987 fra Kredittilsynet til Finansdepartementet heter det bl.a.:

«Hovedregelen er at forretningsbanker fritt kan legge ut ansvarlig lånekapital, og at denne likestilles med aksjekapitalen i relasjon til forretningsbanklovens §§ 21 og 23 med inntil 50 % av egenkapitalen».

Denne uttalelsen var ikke fullt ut i samsvar med loven eller retningslinjene, som bestemte at denne formen for kapital kan godkjennes av Kongen i det enkelte tilfelle. Noen hovedregel oppstilles ikke. Men praksis hadde utviklet seg i retning av at alle banker fikk godkjennelse så lenge 50 %-kravet var overholdt.

7.3.2 Forretningsbankenes bruk av ansvarlig lånekapital

I april, november og desember 1986 søkte h.h.v. DnC, Kreditkassen og Bergen Bank om tillatelse til å ta opp såkalt evigvarende ansvarlig lånekapital (som fremsto som en mellomting mellom aksjekapital og ordinær ansvarlig lånekapital). Samtidig søkte de om rett til å likestille denne formen for kapital med aksjekapitalen i relasjon til forretningsbankloven §§ 21 og 23, slik at den evigvarende lånekapitalen skulle komme i tillegg til den 50 %-grensen som fulgte av retningslinjene for ordinær ansvarlig lånekapital. Summen av tidsbegrenset og evigvarende ansvarlig lånekapital skulle likevel begrenses til maksimalt 100 % av bokført egenkapital, slik at den totale ansvarskapitalen i en bank kunne bestå av 50/50 egenkapital og ansvarlig lånekapital.

I årsmeldingene for 1984 og 1985 stilte Bankinspeksjonen seg positiv til denne formen for ansvarlig lånekapital fordi den bedre enn tidsbegrenset lånekapital kunne erstatte enkelte av egenkapitalens funksjoner. I brev til Finansdepartementet av 31. juli 1987 sier Kredittilsynet at det rent soliditetsmessig likevel kan være uheldig å godkjenne denne form for kapital fordi det medfører at egenkapitalens samlede andel av samlet ansvarlig kapital reduseres. Denne ulempe ble imidlertid oppveiet ved at godkjennelse av bankenes søknader ville gjøre det lettere for dem å oppfylle sine kapitalkrav i takt med økningen i forvaltningskapitalen. Kredittilsynet anerkjente følgelig at ansvarskapitalen i en bank kunne bestå av 50 % ansvarlig lånekapital, men slik at tidsbegrenset ansvarlig lånekapital bare kunne utgjøre 25 % av den samlede ansvarskapitalen. Dette var i samsvar med de grenser som Bank of England opererte med.

I brevet foreslo Tilsynet også nye retningslinjer for både tidsbegrenset og evigvarende ansvarlig lånekapital. Forslaget gikk bl.a. ut på at tilbakebetaling av ansvarlig lånekapital bare skulle kunne skje med Kredittilsynets samtykke med mindre låneavtalen var utløpt. Og for å kunne godkjennes skulle slike låneavtaler ikke inneholde klausuler som kunne utløse tilbakebetaling av lånene. I brev av 30. juli 1986 hadde Norges Bank gått inn for tilsvarende retningslinjer.

Det viste seg imidlertid at bankenes opptak av evigvarende ansvarlig lånekapital ikke tilfredsstilte retningslinjene fullt ut. Bl.a. inneholdt DnC's låneavtale en tilbakebetalingsklausul. I brev av 6. november 1987 til Finansdepartementet innstilte Kredittilsynet likevel på å godkjenne låneopptakene som ansvarlig kapital. Begrunnelsen viste til «de rådende omstendigheter» samt at lånene allerede var tatt opp. Heller ikke Norges Bank hadde innvendinger mot de tre bankenes opptak av evigvarende ansvarlig lånekapital. - Om Kredittilsynets rolle i forbindelse med den økende bruk av ansvarlig lånekapital, se også under 5.2.7 ovenfor.

Ved brev av 9. november 1987 godkjente Finansdepartementet søknadene fra de tre bankene. Dette førte til at andelen av ansvarlig lånekapital gikk betydelig opp. Særlig gjaldt dette Kreditkassen, der den ansvarlige lånekapitalen økte fra 2 mrd. kr. i 1986 til 3,1 mrd. kr. i 1987 samtidig som egenkapitalen sank fra 2,1 mrd. kr. til 2 mrd. kr. I 1988 steg den ansvarlige lånekapitalen til 4,5 mrd. kr.

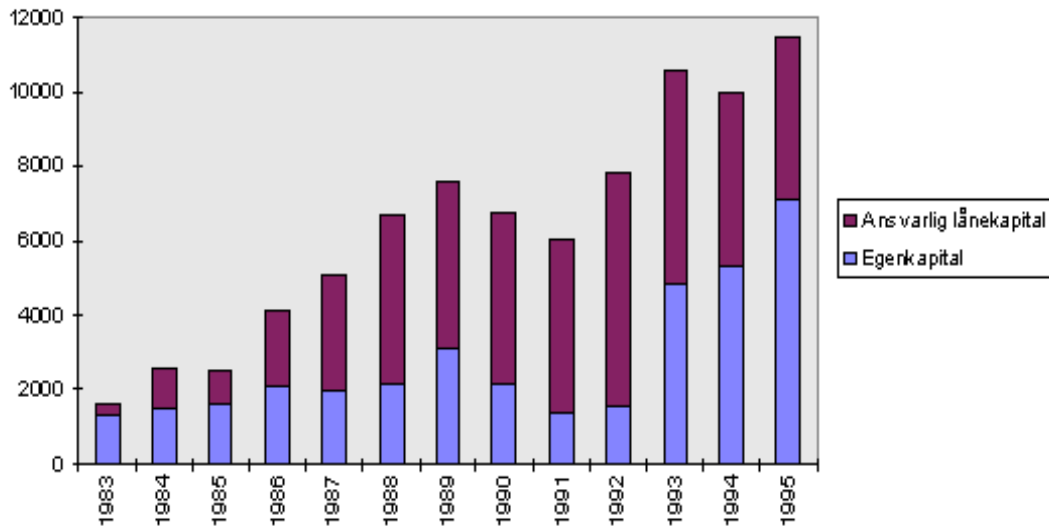


Fig. 7.1. Ansvarlig lånekapital og egenkapital i Kreditkassen (morbanken). Alle tall i mill. kr.
Kilde: Årsrapporter

Figuren viser at Kreditkassen fra 1987 har mer ansvarlig lånekapital enn egenkapital. Banken tok følgelig opp mer ansvarlig lånekapital enn hva banken kunne legge til grunn som ansvarlig kapital. I bankens beregninger av sin kapitaldekning forholdt man seg likevel til den gjeldende 50 %- grensen (se årsberetningen for 1988). For 1988 satt banken således inne med ansvarlig lånekapital på 1,3 mrd. kr. som ikke inngikk i beregningsgrunnlaget for kapitaldekningen. Tanken var formodentlig at dersom banken senere skulle få inn ansvarlig kapital i form av f.eks. aksjekapital, så ville effekten av denne doubles ved at man allerede satt med tilgjengelig ansvarlig lånekapital.

Også i DnC og Bergen Bank økte den ansvarlige lånekapitalen i samme perioden. Fra 1986 til 1987 steg den ansvarlige lånekapitalen i DnC fra 3,2 mrd. kr. til 3,7 mrd. kr. samtidig som egenkapitalen sank fra 2,6 mrd. kr. til 2,3 mrd. kr. I Bergen Bank økte den ansvarlige lånekapitalen fra 1,1 mrd. kr. til 2,4 mrd. kr. I 1989 var den ansvarlige lånekapitalen for DnC og Bergen Bank samlet kommet opp i 6,5 mrd. kr. Dette sank til 5,7 mrd. kr. i 1990 for DnB.

Ved utgangen av 1990 var den ansvarlige lånekapitalen i forretningsbankene kommet opp i 11,8 mrd. kr., hvilket utgjorde 74 % av aksjekapital og fonds. Derav utgjorde evigvarende ansvarlig lånekapital 5 mrd. kr.

7.3.3 Konsekvenser av økende bruk

Bruken av ansvarlig lånekapital hadde flere fordeler for bankene. For det første var det normalt en billigere kapitalkilde enn aksjekapital. For det andre ville ansvarlig lånekapital - i motsetning til emisjoner for å skaffe til veie økt aksjekapital - normalt ikke «vanne ut» eksisterende aksjekapital. For det tredje var ansvarlig lånekapital lettere tilgjengelig enn aksjekapital, bl.a. fordi slik kapital var langt mindre avhengig av børskursutviklingen.

Ansvarlig lånekapital hadde imidlertid også klare ulemper. Kvalitativt er ansvarlig lånekapital dårligere enn aksjekapital og fonds. Dette skyldes at aksjekapital og fonds kan benyttes til dekning av ethvert tap, mens ansvarlig lånekapital som hovedregel bare kommer til anvendelse ved avvikling av en bank. Ansvarlig lånekapital beskytter følgelig bankens kreditorer, derunder innskyterne, men øker risikoen for bankens aksjonærer ettersom aksjekapitalen reelt sett må bære risikoen for de økte utlånene den ansvarlige kapitalen åpner for. Denne forskjellen kom klart frem under bankkrisen, da ingen tap ble belastet den ansvarlige lånekapitalen i de tre store forretningsbankene hvis aksjer ble nedskrevet til null.

Til dette kommer at det store opptaket av ansvarlig lånekapital innebar at bankene i betydelig grad kunne øke sine utlån. Adgangen til å benytte ansvarlig lånekapital var derfor en viktig delforutsetning for den kraftige veksten i bankenes utlån på 1980-tallet. Det er i beste fall tvilsomt om bankene hadde klart å skaffe til veie et tilsvarende stort kapitalgrunnlag gjennom aksjeemisjoner. Nødvendig kapital kunne heller ikke genereres gjennom løpende overskudd, som gjennomgående var lave. Dette innebærer at større begrensninger på adgangen til å benytte ansvarlig lånekapital

hadde kunnet bidra til å begrense utlånseksponeringen i bankene.

7.4 Nye kapitaldekningskrav fra 1990/1991

7.4.1 Utgangspunktet for de nye reglene

Utgangspunktet for de nye kapitaldekningsreglene skrev seg fra en undergruppe av Bank for International Settlements (BIS). *The Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices* (Komiteen) besto av representanter fra nasjonalbanker og tilsynsmyndigheter i ti sentrale industriland, derunder USA, England, Tyskland, Frankrike, Japan og Sverige.

Komiteen arbeidet i en årrekke med å utforme anbefalinger for et forenet regelverk for kapitaldekningen i banker. Formålet med reglene var å legge til rette for styrket soliditet og stabilitet i det internasjonale banksystemet, og å harmonisere nasjonale regelverk for å skape like konkurransevilkår.

I juli 1988 avga Komiteen sin anbefaling om retningslinjer for beregning av kapitaldekningen og om minimumsnivå for kapitaldekningsgrad. Den enkelte nasjonalstat sto imidlertid fritt til å fastsette strengere krav.

Komiteen fastslo at den ansvarlige kapitalen skulle utgjøre minst 8 % av et nærmere definert beregningsgrunnlag. Av dette skulle minst halvparten utgjøre såkalt kjernekapital. Dette kravet var en minimumsstandard som man forventet at internasjonale banker ville tilfredsstille innen utgangen av 1992. Komiteen åpnet altså for en periode på fire og et halvt år for at bankene skulle komme opp på minimumsnivået.

Komiteen delte ansvarskapitalen inn i to hovedgrupper: Kjernekapital og tilleggskapital. Kjernekapitalen besto av aksjekapitalen samt regnskapsførte reserver. Tilleggskapitalen besto av skjulte reserver, reserver som følge av oppvurdering av eiendeler og fordringer, generelle avsetninger for tap på utlån (fremtidige ikke-identifiserte tap), såkalte «hybride debt capital instruments» (gjelds- og egenkapitalinstrumenter) og ansvarlig lånekapital.

For samtlige grupper av tilleggskapital stilte Komiteen opp særlige vilkår. Tellende ansvarlig lånekapital fikk ikke overstige et nivå tilsvarende 50 % av kjernekapitalen. Bankens samlede kapitaldekning kunne derfor bestå av 33,3 % ansvarlig lånekapital og 66,6% kjernekapital. Tilleggskapitalen kunne ikke under noen omstendighet utgjøre mer enn 50 % av kapitaldekningen. En banks kapitaldekning måtte derfor bestå av minst 50% kjernekapital i tillegg til 25% ansvarlig lånekapital og 25% annen tilleggskapital. Dessuten kunne generelle tapsavsetninger ved utgangen av 1992 ikke utgjøre mer enn 1,25 prosentpoeng av kapitaldekningen på 8%, dog slik at man unntaksvis i kortere perioder kunne medregne generelle tapsavsetninger opp til 2 prosentpoeng (dvs. 25 % av den totale kapitaldekningen).

De ulike gruppene av aktiva som utgjorde beregningsgrunnlaget skulle vektet etter et detaljert risikosystem. Den bokførte verdien av den enkelte balansepost ble multiplisert med en fastsatt risikovekt etter den antatte kredittrisiko den representerte. F.eks. skulle kassebeholdningen i en bank veies med vekt lik 0 % p.g.a. 0 % risiko. Fordringer på EU eller på stater og sentralbanker innenfor OECD hadde også en vekt på 0 %. Dette betød at banken ikke trengte ansvarlig kapital for sin egen kassebeholdning eller for fordringer på EU m.m. Fordringer med sikkerhet i fast eiendom hadde derimot en risikovekt på 50 %, hvilket innebar at banken skulle ha en kapitaldekning på 8 % for 50 % av lånets pålydende. Usikrede fordringer på bedrifter eller privatpersoner hadde en risikovekt på 100 %. I slike tilfeller måtte banken ha en kapitaldekning på 8% for 100% av fordringens pålydende.

Både i Norge og internasjonalt var det tanken om å ta generelle avsetninger for tap på utlån med i kapitalgrunnlaget som vakte størst diskusjon. Spørsmålet drøftes i et eget notat fra Komiteen av februar 1991. Et av hovedpunktene i diskusjonen var den vanskelige skillelinjen mellom hva som var generelle avsetninger for h.h.v. identifiserte og uidentifiserte tap, ettersom det førstnevnte ikke kunne tas med i kapitalgrunnlaget.

Under arbeidet med anbefalingen samarbeidet BIS tett med EU. EU gjennomførte BIS-anbefalingen ved rådsdirektiv 89/647/EEC 18.12.89 («Solvens ratio for credit institutions», på norsk: Ansvarskapitaldirektivet). Dette direktivet må sees sammen med bl.a. rådsdirektiv 89/646/EEC 15.12.89 (Samordning av lover og forskrifter for adgang til å starte og utøve virksomhet som kredittinstitusjon).

Ansvarskapitaldirektivet fastsatte samme kapitaldekningsgrad som BIS-anbefalingen, dvs. 8 % kapitaldekning som et minimum. Av direktivets fortale følger at man valgte denne grensen fordi den fulgte av en «statistical survey of capital requirements in force at the beginning of 1988». Kravet på 8 % kapitaldekning måtte være tilfredsstillt innen 1. januar 1993. Direktivet inneholder intet om hva som skal regnes som egenkapital, men fokuserer hovedsakelig på risikovekten av den enkelte eiendel/fordring. Hva som faller inn under egenkapitalbegrepet er derimot definert i rådsdirektiv 89/299 EEC. Også her ligger EU-reglene tett opp til BIS-anbefalingen.

7.4.2 Regelverket i Norge

7.4.2.1 Minstekravene

I juni 1990 ble kravet om at norske forretningsbanker til enhver tid skulle ha en kapitaldekning på minimum 8 % vedtatt gjennom en endring av forretningsbankloven § 21. Samtidig ble kravene etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 om kapitaldekning endret slik at alle finansinstitusjoner - også banker - skulle ha «forsvarlig kapitaldekning til enhver tid». Endringen av forretningsbankloven § 21 kom som en følge av BIS-anbefalingen og EU-direktivet. Men også erfaringene fra bankkrisens første år viste også at bankenes soliditet var lavere enn ønskelig.

Loven § 21, 3. ledd ga Kongen (Finansdepartementet) myndighet til «i særlige tilfelle og for en tidsbegrenset periode samtykke i at en forretningsbank kan ha lavere kapitaldekning enn fastsatt». Den nærmere regulering av kapitaldekningen har deretter skjedd gjennom forskrifter utformet i tråd med anbefalingen fra BIS og etter mønster av EU-direktivet. - Om virkningene av brudd på kapitaldekningsbestemmelsene viser vi til det som er sagt under 8.2.4 nedenfor.

Kapitaldekningskravene er gjentatt og utdypet i forskrift om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner og verdipapirforetak av 22. oktober 1990 (minstekravsforskriften). Etter forskriften § 2 skal institusjonene «til enhver tid ha en kapitaldekning tilsvarende 8 % av beregningsgrunnlaget slik dette er fastsatt i § 4». I §§ 4-6 ble det gitt regler om risikoveiing av kapitalgrunnlaget. Også på dette punkt ble BIS-anbefalingen lagt til grunn.

Forskriften trådte i kraft 31. mars 1991, jfr. § 9. Av overgangsbestemmelsene (§ 10) følger at bankene innen 31. desember 1992 måtte oppfylle 8 %-kravet og at kapitaldekningsprosenten ved årsskiftet 1991-92 måtte være økt med minst 30 % av differansen mellom bankenes kapitaldekningsprosent pr. 31. mars 1991 og 8 %-kravet.

I § 7 oppstilte den samme forskriften en regel om konsolidering mellom den enkelte institusjon og dens datter/søsterselskaper. Hvis en bank hadde eierandeler i annen finansinstitusjon og disse andelene representerte mer enn 20 % av aksjekapitalen eller stemmene, skulle kapitaldekningsreglene gjelde på konsolidert basis.

7.4.2.2 Beregningsforskriften

Nærmere regler om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner og verdipapirforetak finnes i Finansdepartementets forskrift av 1. juni 1990 (beregningforskriften). Også disse reglene bygget på BIS-anbefalingen og på EU-reglene.

Av beregningsforskriften § 2 følger at den ansvarlige kapital består av *kjernekapital*, *tilleggs kapital* og *generelle reserveavsetninger* (nøytralkapital). Kjernekapitalen kan bl.a. bestå av innbetalt aksjekapital, fonds og annen kapital som Finansdepartementet har godkjent som kjernekapital. Slik annen kapital måtte i så fall være fullt innbetalt, kunne brukes til dekning av tap og underskudd ved løpende drift, gi avkastning uavhengig av årets resultat og bare måtte tilbakebetales ved avvikling, jfr. § 3 nr. 13. (De statlige innskudd av preferansekapital i bl.a. DnB og Kreditkassen, oppfylte disse vilkårene og ble derfor i sin helhet regnet som kjernekapital.)

Ifølge § 13 nr. 4 kunne også garanti som var stilt ved lovbestemte garantiordninger godtas på vilkår godkjent av Kredittilsynet. Men denne form for garanti ble ikke aktuell all den stund EU-bestemmelsene - og senere EØS-regelverket - ikke anerkjente slike garantier som kjernekapital (se nærmere under 8.3.4 nedenfor).

Tilleggs kapital kunne bl.a. bestå av oppskrivningsfond, gjelds- og egenkapitalinstrumenter og ansvarlig lånekapital på

særskilte vilkår, jfr. forskriften § 4.

Generelle reserveavsetninger var avsetninger til dekning av latente, fremtidige tap på utlån, d.v.s. forhold som kan inntreffe etter balansedagen, jfr. forskriften § 5. Det var denne form for avsetninger som ble innført med tapsforskriften av 1992 (se nærmere under 6.2.6 ovenfor).

Beregningsforskriften § 8 regulerer forholdstallet mellom de ulike kapitalformene. Etter § 8 litra a) kunne ikke tilleggskapitalen utgjøre mer enn 100 % av summen av kjernekapitalen. Ansvarlig lånekapital med fastsatt løpetid kan ikke utgjøre mer enn 50 % av summen av kjernekapitalen og de generelle reserveavsetningene. Tidsbegrenset ansvarlig lånekapital kan derfor ikke utgjøre mer enn 25 % av den totale kapitaldekningen. På toppen av den samlede sum av kjernekapitalen og tilleggskapitalen kunne man legge nøytral kapital i form av generelle reserveavsetninger.

Forskriften § 7 angir fradragspostene som skal trekkes fra kjernekapitalen og den samlede ansvarlige kapital. Bl.a. skal akkumulert underskudd og beholdning av egne aksjer trekkes fra kjernekapitalen, mens bokført goodwill skal trekkes fra den ansvarlige kapitalen.

7.4.2.3 Særlig om uspesifiserte tapsavsetninger

På samme måte som i utlandet oppsto det diskusjon om de uspesifiserte tapsavsetningene skulle inngå i kapitaldekningsgrunnlaget. Opprinnelig foreslo Finansdepartementet og Kredittilsynet at uspesifiserte tapsavsetninger ikke skulle inngå i grunnlaget. Dette var det motsatte av det som fulgte av BIS-anbefalingen.

Under høringsrunden i forbindelse med tapsforskriften og BIS-anbefalingen ga Bankforeningen uttrykk for at samtlige generelle tapsavsetninger burde godkjennes som egenkapital, ikke bare de generelle reserveavsetninger mot latente tap. Professor Kinserdal (Norges Handelshøyskole) gikk derimot imot BIS-anbefalingen og støttet dermed Finansdepartementets forslag. Etter hans oppfatning var anbefalingen basert på en «faglig feil» fordi de generelle tapsavsetningene var uttrykk for en kostnad som var kostnadsført og som skulle benyttes til det formål den var avsatt til. Han fikk støtte fra Oslo Børs og Norges Registrerte Revisorers Servicekontor, som hevdet at det var «utenkelig å la generelle tapsavsetninger, som etter en bedriftsøkonomisk vurdering vil være en driftskostnad, inngå i beregningen av tilleggskapitalen».

Norges Statsautoriserte Revisorers Forening hevdet at de generelle tapsavsetningene hadde liten verdi rent bedriftsøkonomisk og at de derfor ikke ville utgjøre noe vesentlig element i egenkapitalen. Av hensyn til de internasjonale reglene hadde man likevel ikke noe imot at disse tapsavsetningene kunne medregnes i egenkapitalen. Også Sparebankforeningen stilte seg positiv til BIS-forslaget om å la generelle tapsavsetninger inngå i kapitaldekningsgrunnlaget.

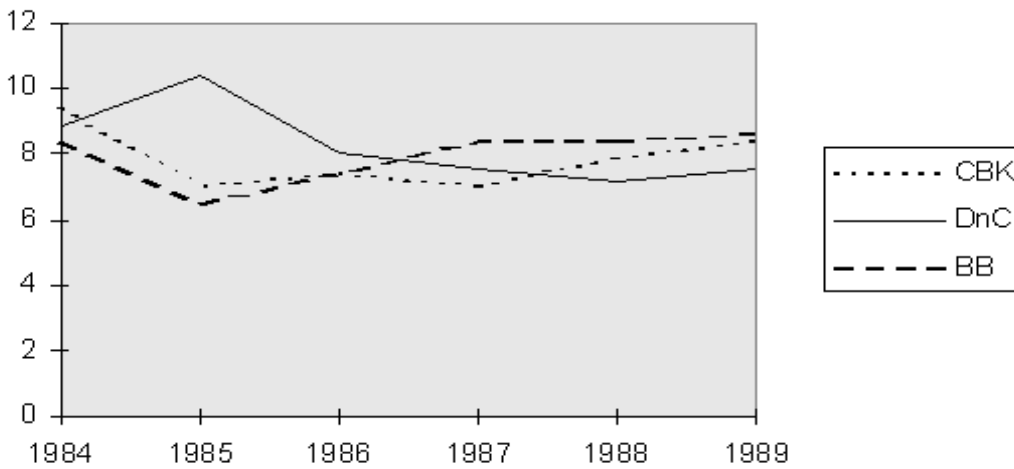
I den opprinnelige forskriften av 1990 ble det vedtatt at de uspesifiserte tapsavsetningene ikke skulle regnes som tilleggskapital. Men 26. juni 1992 ble beregningsforskriften endret. For det første ble det fastsatt i forskriftens § 8 at de generelle reserveavsetningene skulle regnes som kjernekapital. For det andre ble de uspesifiserte tapsavsetningene i en overgangsperiode stilt likt med de generelle tapsavsetningene, jfr. forskriften § 10 litra e). Frem til 31. desember 1993 kunne de uspesifiserte tapsavsetningene regnes med i sin helhet, for 1994 kunne de regnes med for 66,66 %, og for 1995 for 33,33 %. Man kunne imidlertid ikke øke tilleggskapitalen på grunnlag av generelle reserveavsetninger som besto av uspesifiserte tapsavsetninger. De uspesifiserte avsetningene fikk dermed form av nøytral kapital i en overgangsperiode.

Som vist under 10.7 nedenfor fikk denne overgangsordningen betydning for DnB høsten 1992. Den siste kapitaltilførselen til DnB, som ble utløst av for lav kapitaldekning, kom på en tid da uspesifiserte tapsavsetninger i sin helhet kunne tillegges den ansvarlige kapitalen. Dermed ble de nye kapitaldekningsreglene på dette punkt uten betydning for utviklingen i DnB vinteren 1992-93.

7.5 Kapitaldekningen i de tre største forretningsbankene

7.5.1 Oversikt

Under 9.2.3 og 10.4 nedenfor gir vi en beskrivelse av kapitaldekningen i h.h.v. Kreditkassen og det senere DnB (Bergen Bank og DnC). Disse tallene, som er samlet i figur 7.2 nedenfor, viser at disse bankene hadde omtrent samme kapitaldekning gjennom første halvdel av 1980-tallet og at de alle lå over minstekravet på 6,5 %.

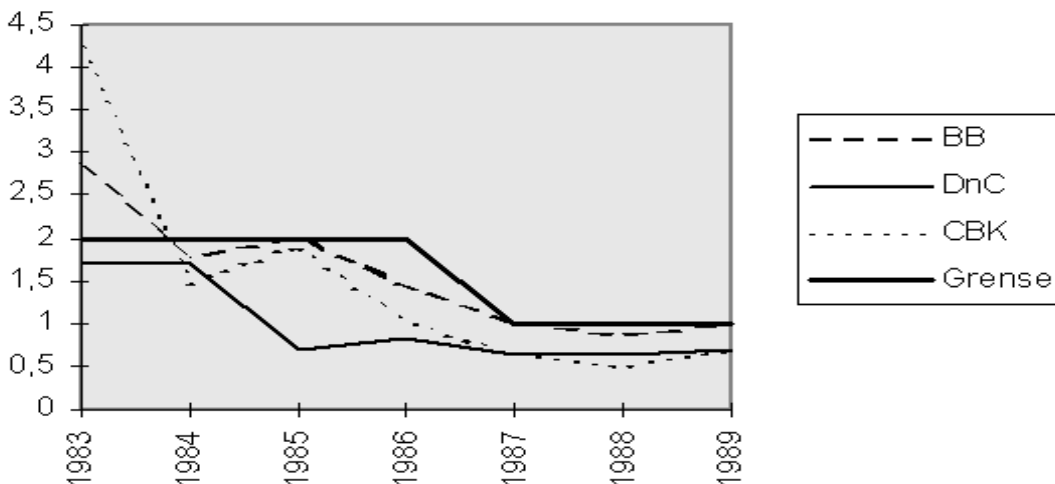


Figur 7.2: Utviklingen i kapitaldekningen i Kreditkassen og DnC. Morbank. Prosent.

Kilde: Årsrapporter

En viktig årsak til at kapitaldekningen i bankene holder seg såvidt stabil gjennom en periode med høy utlånsvekst er opptak av ansvarlig lånekapital (se nærmere under 7.3 ovenfor). Det økende innslaget av ansvarlig lånekapital medfører en kvalitetsforringelse av bankens ansvarlige kapital. Mens bankens egenkapital, dvs. aksjekapital og fond, går til dekning av ethvert tap, vil ansvarlig lånekapital som hovedregel bare komme til anvendelse ved avvikling av en bank.

I figur 7.3 har vi derfor illustrert utviklingen i forholdet mellom bokført egenkapital og samlet opptak av ansvarlig lånekapital.



Figur 7.3: Forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital. Morbank.

Kilde: Årsrapporter.

Som det fremgår av 7.3.1 fikk den tellende delen av ansvarlig lånekapital frem til 1986 ikke utgjøre mer enn 50 % av bankens egenkapital, mens det f.o.m. 1987 ble tillatt å ha like store deler ansvarlig lånekapital og egenkapital. Disse grensene er i figuren illustrert med en tykk linje. Som det fremgår av figuren ble egenkapitalens andel av den samlede

ansvarlige kapital redusert i alle tre bankene. Videre legger vi merke til at opptaket av ansvarlig lånekapital i alle tre bankene var større enn det som fikk være tellende i kapitaldekningsammenheng.

7.5.2 Betydningen av økt soliditet ved inngangen til krisen

En opplagt grunn til at egenkapitalen i DnB, Kreditkassen og Fokus Bank gikk tapt under krisen var at den var for lav ved inngangen til krisen. Det er minst to grunner til at høyere krav til soliditet ville kunne ha dempet krisen.

Dersom kravet til økt soliditet hadde vært gjeldende før kredittmarkedene ble deregulert i første del av 1980-årene - og dette gikk sammen med en mer restriktiv holdning til bruk av ansvarlig lånekapital - ville bankene for det første hatt problemer med å opprettholde en sterk utlånsvekst midt på 1980-tallet uten å komme i konflikt med kapitalkravene. Som vist under 3 og 4 ovenfor utgjør denne utlånsveksten en viktig faktor for å forklare de senere banktapene. Økte soliditetskrav før dereguleringen kan derfor forventes å ha villet redusert utlånstapene.

I tillegg kommer den direkte virkning at økt soliditet gjør bankene sterkere til å møte tap som likevel måtte komme. På oppdrag fra Kommisjonen har SNF utført beregninger som belyser denne effekten av økt soliditet (se vedlegg 7). De har bl.a. beregnet hvor mye mer solide de tre store forretningsbankene måtte ha vært i 1987 for å ha styrke nok til å bære de tapene som faktisk kom.

Beregningene forutsetter at utlånstapene ikke endres som følge av at bankene gjøres mer solide ved inngangen til krisen. I den grad oppbyggingen av denne soliditeten også ville ha medført at bankenes låneportefølje var av bedre kvalitet ved inngangen til krisen, vil beregningene altså overdrive kapitalbehovet til bankene.

Resultatene er oppsummert i tabell 7.2, som viser krav til egenkapital i 1987 hvis bankene med egen hjelp skulle kommet gjennom perioden 1987-96 med en kapitaldekning som ikke kom under minstekravene:

Tabell 7.2: Krav til egenkapital hvis banken skulle klart å møte de faktiske tapene uten å komme under 8 % kapitaldekning.

	<i>DnB</i>	<i>CBK</i>	<i>Fokus</i>
Faktisk egenkapital pr. 1.1.1987, mrd. kr.	6,7	3,2	1,4
Krav til økt egenkapital i 1987, mrd. kr.	5,55	11,4	4,6
Krav til kapitaldekning i 1987, %.	10,1	19,5	23,3

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Som vi ser er det store ulikheter mellom de tre bankene. Mens DnB hadde klart seg uten hjelp dersom den hadde hatt en kapitaldekning på 10,1 % i 1987, hadde Fokus Bank trengt en kapitaldekning på hele 23,3 % dersom den på tilsvarende måte skulle ha klart seg uten kapitaltilførsel. Også Kreditkassen hadde behov for en svært høy kapitaldekning for å møte de tapene som faktisk kom.

Situasjonen i DnB illustrerer at mangelfull soliditet var en viktig medvirkende årsak til krisen. Sammenlignet med viktige danske banker fremstår en kapitaldekning på 10 % slett ikke som urealistisk (se under 7.6 nedenfor). De to andre bankene viser derimot at egenkapitalen ikke med rimelighet kan (og bør) forventes å motstå enhver tenkelig krise: Når tapene (relativt sett) er så store som i disse to bankene, kan ikke bankenes eget soliditetsvern forventes å kunne stå imot.

7.6 Kapitaldekning og kapitaldekningskrav i utlandet

7.6.1 Innledning

Som nevnt under 7.1 ovenfor er det Kommisjonens oppfatning at bankenes soliditet har vært av avgjørende betydning

for bankkrisen. Det er derfor av interesse å se på kapitaldekningskrav og reell soliditet i utlandet i den aktuelle perioden.

Kommisjonen har tatt for seg Sverige, som hadde en systemkrise lik den norske, men der mange av de store bankene likevel kom seg bedre gjennom krisen enn de norske bankene. Dessuten ser vi på Danmark og England, som unngikk en systemkrise på tross av store tap på utlån. Ettersom tapene på utlån i Danmark og England prosentvis var omtrent på samme nivå som tapene i Norge, må en viktig del av forklaringen på at utviklingen likevel ble så ulik ligge i bedre soliditet i banknæringen i disse landene.

7.6.2 Sverige

Den svenske bankloven av 1969 oppstilte egenkapitalkrav i forhold til den enkelte fordringens risiko. For fordringer på stat, kommune og banker trengte man 0 % egenkapital. For fordringer på utenlandske banker og pantelån opptil 75 % av panteverdien var kravet 1 %. For pantelån med dårligere sikkerhet krevde man 4 % og for alle andre utlån 8 %. For aksjer 100 %. Garantiforpliktelser inngikk ikke i kapitaldekningsreglene. Det svenske regelverket godtok at ansvarlig lånekapital (förlagskapital) var likeverdig med egenkapital for opptil 100 % av egenkapitalen. Men ansvarlig lånekapital med kortere løpetid enn fem år kunne bare medregnes for en liten del.

Hvorvidt det svenske regelverket var strengere enn det norske etter lovendringen i 1972 er det vanskelig å si noe sikkert om. Også i Norge holdt man fordringer på staten og statsgaranterte fordringer ellers utenfor beregningsgrunnlaget. Mye tyder imidlertid på at regelverket i Sverige ikke var strengere enn det norske. Men fra februar 1990 begynte mange banker frivillig å basere seg på BIS-reglene. Og fra 31. desember 1992 var de svenske bankene - på samme måte som de norske - forpliktet til å overholde minimumskravet på 8 % ifølge BIS- og EU-reglene.

Selv om kravene som utgangspunkt var omtrent like, var mange svenske banker likevel mer solide ved inngangen til krisen enn de norske. SE-banken var en av de større svenske bankene som likevel kom opp i problemer (se nærmere under 11.2.4 nedenfor). Målt etter BIS-reglene hadde banken en kapitaldekning på 8,8 % i 1989, 9,1 % i 1990, 10,7 % i 1991 og 8,4 % i 1992. I de samme årene var kjernekapitaldekningen på h.h.v. 7,3 %, 6,0 %, 6,7 % og 5,1 %.

I 1993 fryktet banken at kapitaldekningen ville falle under kravet på 8 %. Dette ledet til at det ble iverksatt en nyemisjon som ledet til at banken fikk en kapitaldekning på 10,7 % (med 6,7 % kjernekapital). En viktig grunn til at emisjonen lot seg gjennomføre var utvilsomt at kapitaldekningen allerede i utgangspunktet var bedre enn i sammenlignbare norske banker.

SE-banken gikk også inn i 1990-årene med bedre soliditet enn de to store svenske bankene som *ikke* klarte seg gjennom bankkrisen (Gota Bank og Nordbanken).

7.6.3 Danmark

Den danske bankloven av 1975 stilte krav om at egenkapitalen i forretnings- og sparebanker skulle utgjøre minst 8 % av bankens samlede gjelds- og garantiforpliktelser. Før 1975 hadde kravet vært 10 %. I kravet på 8 % var imidlertid også garantiforpliktelsene inkludert, hvilket reelt sett innebar at soliditetskravet i forhold til Norge og Sverige var strengere enn hva presentsatsen alene viser.

Også det danske regelverket anerkjente ansvarlig lånekapital. Men denne kunne ikke overstige 40 % av egenkapitalen. Danske banker gikk altså inn i de økonomiske nedgangstidene i 1990 med betydelig bedre soliditet enn de norske bankene.

Fra 1. januar 1991 gjennomførte man nye regler for kapitaldekningen basert på BIS- og EU-reglene. De internasjonale reglene innebar en betydelig lempning av det tidligere kapitalkravet. En umiddelbar gjennomføring av en dekningsprosent på minimum 8 % etter EU-direktivet ville derfor ha medført en risiko for uønsket kredittekningsprosent. På denne bakgrunn ble minimumskravet i Danmark satt til 10 % med en avtrapping frem til 1995.

Overgangen til BIS-reglene medførte at danske banker i et par år fikk overskytende kapital som ble benyttet til å dekke betydelige underskudd. I denne forbindelse var man i Danmark heldige med «timingene» ettersom den overskytende kapital ble frigjort samtidig som bankene hadde store tap på utlån med påfølgende underskudd. Hadde overgangen til BIS-reglene skjedd noen år tidligere, ville den frigjorte kapital etter all sannsynlighet blitt benyttet til utlånseksponering med økt risiko og større tap under kriseårene. Se nærmere nedenfor i kap. 11.4.3.

Danmarks største bank (Den Danske Bank) hadde etter de gamle reglene en kapitaldekning på 7,4 % for 1990. Omregnet etter BIS/EU-reglene hadde banken en kapitaldekningsgrad på hele 11,5 %. Den nest største banken i Danmark (Unibank) hadde en kapitaldekning i 1990 etter de gamle reglene på 7,5 %, noe som tilsvarte ca. 11 % etter de nye bestemmelsene.

I tillegg til strengere kapitaldekningsregler hadde man, som nevnt under 7.3.1 ovenfor, en lang tradisjon for strenge tapsavsetninger. Dessuten tilbakeførte danske banker i liten grad tapsavsetninger som ikke ble benyttet. Dette medførte en ytterligere soliditetsforbedring.

En sammenligning mellom DnB og Unibank gir en god illustrasjon på hvilken betydning den gode soliditeten hadde for danske banker. Unibank var den av de store danske bankene som hadde de største problemene under den økonomiske nedgangsperioden (se nærmere under 11.5.2 nedenfor).

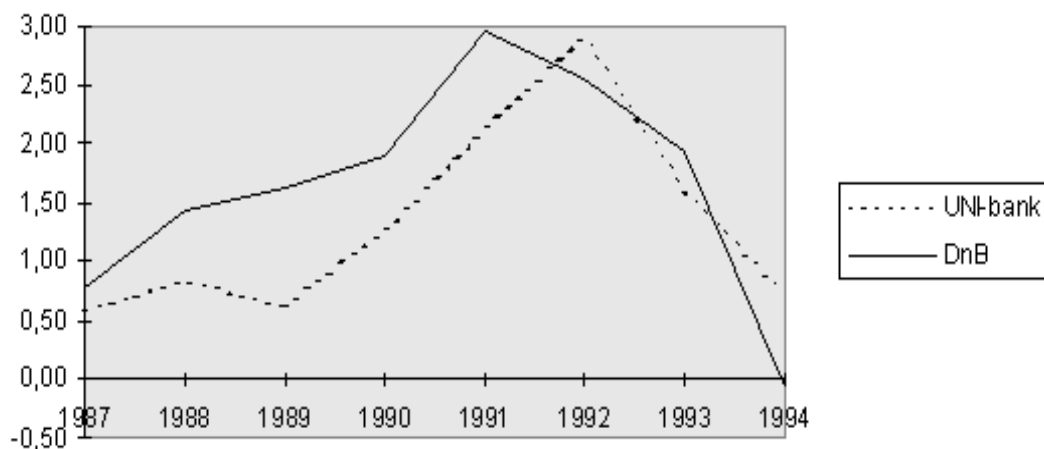


Fig. 7.4. Bokførte tap (konstaterte og beregnede) i prosent av samlet balanse i DnB og Unibank. For årene 1987-89 er tallene for både DnB og Unibank basert på en sammenstilling av tallene fra de senere fusjonerte bankene. Kilde: Bankenes årsberetninger.

Figur 7.4 viser en relativt lik tapsprofil mellom de to bankene selv om DnB har høyere tap gjennom store deler av perioden. Spørsmålet er dermed hvilken egenkapitalprofil de to bankene har. På bakgrunn av ulikheter mellom det norske og danske regelverk, benyttes egenkapitalen (aksjekapital + fonds) målt i prosent av balansen i følgende figur:

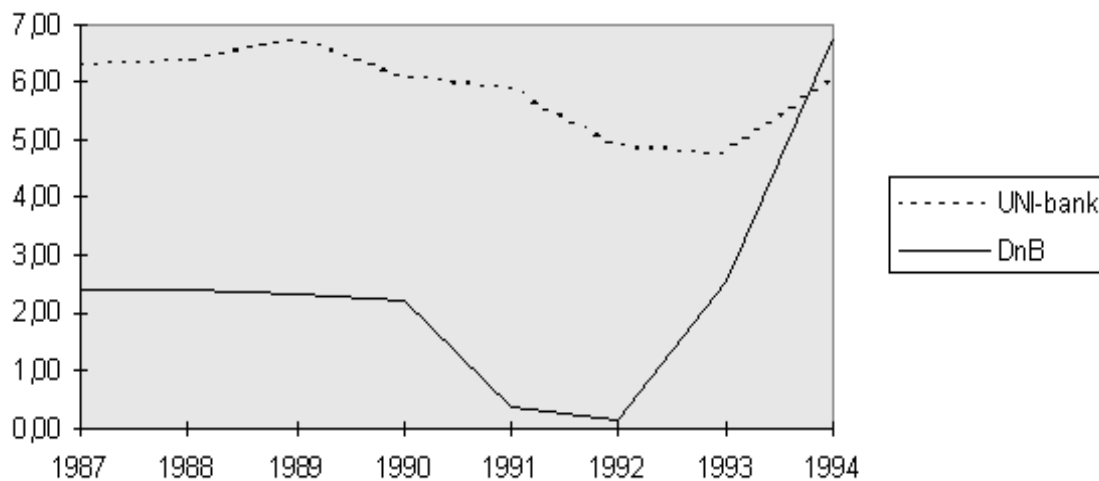


Fig. 7.5. Egenkapital i prosent av samlet balanse. Kilde: Bankenes årsberetninger.

Figuren illustrerer hvordan soliditeten bidro til å få UNI-bank gjennom krisen uten tilførsel av kapital fra danske myndigheter til tross for at banken hadde meget store tap. Motstandskraften i DnB var ikke på noen måte den samme.

7.6.4 England

I England hadde man opprinnelig ingen formelle krav til kapitaldekning, men en undersøkelse viste at de fire største bankene i desember 1974 hadde en egenkapital på ca. 7 % og dessuten frie reserver på ca. 1-2 %.

Siden 1987 gjelder det bindende retningslinjer for kapitaldekningen fastsatt av banktilsynsmyndigheten (Bank of England), se Section 16: Statement of principles i the Banking Act. Schedule 3, paragraphs 4(2) and 4(3). Retningslinjene fastsetter ingen bestemt prosentsats for alle banker, men legger opp til en individuell vurdering av hvilken kapitaldekning den enkelte bank har behov for.

Etter analyse av den enkelte bank og på bakgrunn av samtaler med bankens ledelse, fastsetter Bank of England den kapitaldekning banken skulle søke å oppnå («target ratio»). I tillegg fastsetter man et minimumskrav til kapitaldekning («trigger ratio»). Dersom kapitaldekningen kommer under dette nivået, medfører det at banken ikke tilfredsstiller de formelle krav. Bank of England vil da forlange at banken iverksetter tiltak for å forbedre sin kapitaldekning. En kapitaldekning under «trigger ratio» kan lede til at banken mister sin konsesjon til å drive bankvirksomhet.

Senere har England fulgt opp BIS-anbefalingen og EU-reglene ved å fastsette et minstekrav om 8 % kapitaldekning. Men dette er bare et minimumsnivå. Bank of England opprettholder sine individuelle «target» og «trigger ratios». En stor og veldrevet bank med stor risikospredning kan f.eks. ha en «target ratio» på 9 % og en «trigger ratio» på 8,5 %. En nystartet bank kan derimot ha en «target ratio» på f.eks. 15 % og en «trigger ratio» på 14 %. Banker som driver på risikoutsatte forretningsområder, eller som er sterkt eksponert i en konjunkturømfindtlig bransje vil kunne få enda høyere krav om kapitaldekning. Innenfor EØS-området er England et av de få land som opererer med differensierte kapitaldekningskrav.

I 1988 lå den dårligste kjernekapitaldekningen blant de ni største forretningsbankene i England på 5,3 % i 1988, mens banken med dårligst kapitaldekning hadde 9,3 %. Gjennom den økonomiske nedgangen fra 1988 til 1993 synker kapitaldekningen i bankene, men bare to av dem kommer ned på en kjernekapital på under 5 %. (Kilde: Annual Abstracts of Banking Statistics, vol. 14 1997, British Banker's Association).

I 1989 har Lloyds en total kapitaldekning på 7,4 %, mens kjernekapitalen var på 4,4 %. Den totale kapitaldekningen ble hevet til over 8 % i begynnelsen av 1990 ved at banken minket sin balanse. Dette var den eneste av bankene som ikke overholdt kapitaldekningskravene i denne i perioden.

Til det totale bildet hører at selv om de engelske bankene til dels led store tap på utlån, så hadde de likevel

overskudd etter tap p.g.a. høye finansinntekter.

7.7 Oppsummering og konklusjoner

7.7.1 Lav kapitaldekning, mye ansvarlig lånekapital og dårlig soliditet

I utgangspunktet må bankene selv bære hovedansvaret for sin soliditet. Dette ansvaret har ikke de store norske forretningsbanker tatt tilstrekkelig alvorlig. I Kommisjonens gjennomgang av de store norske bankene på 1980-tallet finner man lite fokus på soliditeten. På samme måte som dagens 8 %-krav var 6,5 %-kravet et minimumskrav. En bank som hadde kapitaldekning ned mot dette nivået hadde følgelig en minimumssoliditet.

I flere banker synes man likevel å ha ment at minimumssoliditet var tilfredsstillende soliditet. Et slikt syn er opplagt ikke riktig. Tvert imot innebærer soliditet på minste tillatte nivå en fare for bankens drift ettersom en bank med minimumsdekning ikke tåler underskudd før den ikke lenger tilfredsstiller lovens krav. Derfor må bankene selv i stor grad ta ansvaret for at de gikk inn i kriseårene med svak soliditet.

På dette området har bankadferden i Norge avveket fra f.eks. den i Sverige. I Sverige hadde man frem til BIS-reglene omtrent like lave kapitaldekningskrav som i Norge. Men brorparten av de store svenske bankene hadde likevel en soliditet som lå til dels godt over disse kravene. Disse bankene klarte m.a.o. å sørge for sin egen soliditet uten at myndighetene eller lovgiver måtte regulere dette utover minimumskrav.

Men selv om bankene selv må bære hovedansvaret for sin soliditet, må også myndighetene bære en del av ansvaret. Frem til innføringen av BIS-reglene i 1992 var kapitaldekningskravene i Norge isolert sett relativt lave. Slik regler og retningslinjer var utformet var bankene forpliktet til å ha minimum 3,25 % kjernekapital (aksjekapital + fonds) samt 3,25 % tilleggskapital (tidsbegrenset og evigvarende ansvarlig lånekapital).

Fra 1924 frem til 1990 ble kapitaldekningskravene til norske banker stadig justert ned. Det ser ikke ut til at rene soliditetsbetraktninger sto sentralt i de vurderinger som lå til grunn for disse endringene. Derimot var nedreguleringene i stor grad motivert ut fra det faktum at bankene slet med å oppfylle lovgivningens krav. Svak faktisk soliditet førte altså til at kravene ble lempet på en måte som førte til enda svakere soliditet.

Enkelte instanser (bl.a. Bankinspeksjonen og Bankforeningen) gikk imot nedbyggingen av lovens minimumskrav. Men slike hensyn ble ikke tillagt avgjørende vekt.

Som nevnt under 7.2.3 ovenfor ga Bankdemokratiseringsutvalget for sin del uttrykk for at en kapitaldekningsgrad på 6,5 % bare ga beskyttelse mot uforsiktig drift, ikke mot lokal eller mer generell lavkonjunktur. Men selv om både lovgivere og forvaltningsmyndigheter kjente til disse betraktningene, ble det ikke gjort noe forsøk på å bygge opp bankenes soliditet.

En kapitaldekningsgrad på 6,5 % kunne nok sies å være tilstrekkelig i et system med stram kreditttrasjering. Ved liberaliseringen av kredittmarkedet økte imidlertid bankenes muligheter for å utsette seg for større risikoeksponering. Da burde kapitaldekningskravet ha vært økt tilsvarende.

Ved gjennomføringen av bankliberaliseringen i Norge var soliditetsbetraktninger imidlertid lite fremtredende (bortsett fra arbeid med å etablere omtrent samme krav til kapitaldekning for ulike typer av finansinstitusjoner). Dette synes påfallende, bl.a. fordi man fra andre OECD-land hadde kunnskap om virkningene av bankliberalisering. Disse erfaringene ble formidlet av Bankinspeksjonen i 1983 (se nærmere under 5.4.2 ovenfor), men advarslene ble ikke hørt. Sett i sammenheng med bankliberalisering og - ikke minst - sterkt endret bankadferd må de lave soliditetskravene derfor bære ansvaret for en del av bankkrisen.

Det må her skytes inn at minimumskravet på 6,5 % ikke var kritikkverdig lavt i seg selv. Lempingen i kapitaldekningskravene i 1972 synes å tilsvare lempninger på samme tid i Sverige og Finland. I 1984 lå kapitaldekningskravet i Norge omtrent på gjennomsnittet av minimumskravet i en del OECD-land. Men dermed flyttes oppmerksomheten over mot bankene selv (se ovenfor): De må selv bære hovedansvaret for at kapitaldekningen ikke bare oppfyller minstekravene, men er forsvarlig sett i forhold til de risiki som

knytter seg til bankenes drift.

En viktig årsak til den svake soliditeten i norske banker ligger i myndighetenes godkjenning av ansvarlig lånekapital og bankenes bruk av den adgang til å gjøre bruk av slik kapital som dermed sto åpen. Frem til 1986-87 aksepterte norske myndigheter at bankene hadde ansvarlig lånekapital opp til 50 % av egenkapitalen. Forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital var dermed 2:1.

Fra 1986-87 godtok både Finansdepartementet, Norges Bank og Kredittilsynet imidlertid at bankene kunne ta opp evigvarende ansvarlig lånekapital i tillegg til tidsbegrenset ansvarlig lånekapital. Nå kunne bankene ha like mye ansvarlig lånekapital som egenkapital såfremt halvparten av den ansvarlige lånekapitalen var tidsbegrenset. Dette betød at forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital ble endret til 1:1 - altså en svekkelse av egenkapitalens betydning.

Ettersom den ansvarlige lånekapitalen bare kunne anvendes ved avvikling av en bank, var det egenkapitalen alene som sto ansvarlig for bankenes potensielle tap i en situasjon der avvikling ikke finner sted. I realiteten innebar myndighetenes nye praksis derfor at kravet til kjernekapital ble senket til 3,25 %. I prosentpoeng kan en endring fra krav om en kjernekapitaldekning på 4,875 % til 3,25 % synes å være beskjeden. I realiteten innebar imidlertid denne endringen en betydelig svekkelse av bankenes soliditet i alle andre situasjoner enn avvikling.

Myndighetenes godkjenning av en større andel ansvarlig lånekapital skjedde kort tid etter bankliberaliseringen og i en periode med meget sterk ekspansjon i bankene. På denne tiden var man fra Kredittilsynet også bekymret for soliditeten i bankene, som stadig gikk ned. Sett på denne bakgrunn er det vanskelig å forstå at myndighetene ukritisk godtok nye store opptak av ansvarlig lånekapital på bekostning av kravet om egenkapital. Siden endringen også åpnet for ytterligere utlånsvest og - dermed - for høyere risiko var dette i realiteten å bære ved til bålet.

7.7.2 Følgene av svak soliditet

Den svake soliditeten i de store norske forretningsbankene fra midten av 1980-tallet ledet til at bankene ikke hadde noe reelt førstelinjeforsvar mot den sterke nedgangskonjunkturen. Dette fikk alvorlige følger for disse bankene og for deres aksjonærer.

Strengere kapitaldekningskrav - derunder mindre aksept for ansvarlig lånekapital - hadde riktignok virket hemmende på ekspansjonen i bankene, og bankenes soliditet hadde vært bedre. Likevel er det vanskelig å si noe sikkert om hvilke følger dette ville ha hatt. Mye tyder på at Kreditkassen og Fokus Bank i alle fall ville hatt alvorlige problemer med å komme gjennom en krise av det omfang man fikk. For DnB er spørsmålet mere åpent siden denne banken var bedre stilt enn de to andre store forretningsbankene. Men strengere kapitaldekningskrav var hverken nødvendig eller tilstrekkelig til å sikre DnB en bedre skjebne: I tillegg måtte banken selv ha vist langt større vilje og evne til å sørge for egen soliditet.

Sammenlignet med utlandet tyder mye på at soliditeten har stor betydning for bankenes evne til å komme gjennom en alvorlig økonomisk nedgangsperiode. Banktapene var svært store også i Sverige, Danmark og England. Men i disse landene klarte de aller fleste bankene seg likevel gjennom 1988-1993 uten alvorlig mén. Dette skyldes formodentlig en rekke forhold, bl.a. kortere kriseforløp i Sverige, høye finansinntekter for engelske banker og store tapsavsetninger fra før 1988 i Danmark. Men et fellestrekk er likevel at bankene i disse landene gjennomgående var mer solide enn i Norge, og at de i mindre grad hadde tatt opp ansvarlig lånekapital.

7.7.3 Tidspunktet for innføring av nye kapitaldekningskrav

I debatten har enkelte hevdet at innføringen av kravet til 8 % kapitaldekning i perioden 1990-92 bidro til å forsterke bankkrisen. Siden tilgang på ansvarlig lånekapital ikke var noe problem, innebærer dette at det er oppjusteringen av kravet til kjernekapital som kritiseres.

For å ta standpunkt til et slikt argument må man først spørre seg hvilke deler av de nye kravene som var strengere enn de gamle. Det er riktig at selve kravet til kjernekapital økte fra 3,25 % til 4 %. Men de nye reglene innebar samtidig at bankens aktiva skulle ha korresponderende kapitaldekning etter konkrete risikovekter. Lån med pantesikkerhet krevde

således bare 50 % kapitaldekning. Denne risikovektingen innebar at det nye kjernekapitalkravet formodentlig ikke lå så langt unna det gamle kravet.

De reelle innstramningene lå på annet hold. For det første innebar de at ansvarlig lånekapital bare kunne utgjøre 50 % av summen av kjernekapitalen; forholdet skulle altså være 3:1. Dette hadde stor betydning for de norske forretningsbankene, som dermed måtte skaffe andre former for ansvarskapital til erstatning for mye av sin ansvarlige lånekapital. For det andre innebar de nye reglene at kapitaldekningen skulle beregnes på konsolidert basis, m.a.o. slik at det nå var kapitaldekningen i bankkonsernet, ikke i morbanken alene, som ble avgjørende. Også dette fikk stor betydning for norske banker ettersom kapitaldekningen i konsernet stort sett var dårligere enn i morbanken. Mange banker lå således klart under 6,5 %-kravet for konsernet.

Det er altså ikke tvilsomt at de nye kapitaldekningsreglene skapte problemer for mange banker. Men de norske bankene som dette særlig hadde betydning for, hadde god kunnskap om BIS-reglene allerede fra 1988 og hadde derfor tid til å forberede seg på det nye regelregimet. Det lar seg derfor ikke hevde at regelendringene kom uventet på de store forretningsbankene. Enkelte av disse utbetalte da også utbytte i 1989 fremfor å styrke sin soliditet.

Til dette kommer at BIS/EU-reglene ble innført skrittvis i Norge, og ved at det nye 8 %-kravet ble innført over natten. Selv om regelsettet fikk virkning fra mars 1991, skulle kravet om 8 % først gjelde fra årsskiftet 1992-93.

Et annet spørsmål er om det var nødvendig å holde uspesifiserte tapsavsetninger utenfor kapitaldekningen all den tid BIS-regelverket åpnet for den motsatte løsning. I en kriseperiode kan det synes unødvendig å implementere nasjonale regler som går lengre enn de internasjonale normene, selv om en slik løsning faglig sett er å foretrekke.

Som nevnt under 7.4 ovenfor ble forskriftene imidlertid endret på dette punkt sommeren 1992. I en overgangsperiode skulle bankene nå likevel kunne medregne uspesifiserte tapsavsetninger i kapitaldekningen. De opprinnelige reglene om at slike avsetninger skulle holdes utenfor kapitaldekningen fikk derfor ikke betydning i den kritiske slutfasen for DnB (se nærmere under 10.7.2 nedenfor). Og som vi skal se under 9.2 og 9.3 nedenfor var den økonomiske stilling for Kreditkassen og Fokus Bank uansett så svak at denne siden av det nye regelverket ikke fikk noen reell betydning for begivenhetsforløpet høsten 1991 og for disse bankenes aksjonærer.

Spørsmålet om å innføre BIS/EU-regelverket i Norge var for øvrig et forhold som til dels lå utenfor norske myndigheters kontroll. Bankvesenet var avhengig av tillit i utlandet. Dersom regelverket ikke hadde blitt implementert i Norge, eller dersom innholdet hadde blitt vesentlig mildnet, ville det etter alt å dømme hatt svært negativ virkning for tilliten til norske banker og til norsk finansvesen generelt.

En vurdering av den betydning som de nye reglene fikk for kriseforløpet må dessuten ta hensyn til at bankenes tap på utlån var uavhengig av hvilken kapitaldekningsgrad som gjaldt. Ved nullingen av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank hadde kapitaldekningsreglene svært liten betydning. Etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd kunne nedskrivning av aksjekapitalen bare skje dersom ikke mer enn 25 % av aksjekapitalen måtte antas å være i behold. Nedskrivningen av aksjekapitalen i disse bankene skjedde ikke fordi bankene hadde svak kapitaldekning, men fordi de hadde lidt så store tap at egenkapitalen regnskapsmessig var fullstendig tapt. Det ville den ha vært uten hensyn til om minstekravet for kapitaldekning lå på 6,5 % eller på 8 % (et krav som først gjaldt fra 1. januar 1993).

For generalforsamlingsvedtaket om å nulle de ordinære aksjene i DnB hadde de nye kravene til kapitaldekning større betydning; som vi skal se under 10.7.2 nedenfor, søkte banken om støtte fra Statens Banksikringsfond nettopp fordi den snart ville komme til å mangle egenkapital for å kunne oppfylle kravet om 8 % kapitaldekning. Men også her var nullingen basert på at banken regnskapsmessig hadde tapt sin ordinære aksjekapital (og deler av preferansekapitalen). Og allerede i 1991-92 var DnB blitt tilført frisk kapital for å oppfylle nettopp det kommende kravet om 8 % kapitaldekning. Det var tap og avsetninger til tap som ble regnskapsført etter årsskiftet 1991-92 som førte til nedskrivningen til null mot udekket tap i 1992. Tapsutviklingen ville ha vært den samme selv om banken bare hadde blitt oppkapitalisert med sikte på å fylle et 6,5 %-krav.

På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn ikke grunnlag for å kritisere at nye og strengere regler om kapitaldekning ble innført fra 1990 med full virkning fra 1. januar 1992. Og selv om man skulle være uenig i dette syn, var tidspunktet for innføringen av de nye reglene uten avgjørende betydning for håndteringen av krisen i de tre store

forretningsbankene.





KAPITTEL 8: KRISEFORLØPET 1991-93: INNLEDNING

8.1 Problemoversikt

I denne delen av rapporten vil Kommissjonen gjennomgå sentrale trekk av den måte som bankkrisen ble håndtert på under krisetoppen i 1991-93. Størstedelen av oppmerksomheten vil bli konsentrert om krisen i de tre store forretningsbankene Christiania Bank og Kreditkasse (Kreditkassen eller CBK), Fokus Bank og Den norske Bank (DnB), og om de prosesser som førte frem til at den ordinære aksjekapitalen i disse bankene ble skrevet ned til null.

Et slikt grep bygger ikke på noe syn om at alle andre deler av bankkrisen ble behandlet på en måte som er hevet over kritikk. Konsentrasjonen om håndteringen av krisen i de tre store forretningsbankene springer ut av vår forståelse av det mandat som Stortinget har fastsatt. Mandatet må igjen forstås i lys av den offentlige debatt om bankkrisens slutfase, som nettopp har vært konsentrert om «nullingen» av aksjene i de tre bankene og om den «statsovertagelsen» som fulgte av innskudd av offentlig kapital. Mandatet må også leses på bakgrunn av de begrensninger m.h.t. tid og andre ressurser som Kommissjonen har vært underlagt: Det har aldri vært på tale å legge opp til en detaljgjennomgang av alle sider av bankkrisens årsaker og virkninger for samfunnet og for bankene selv, deres aksjonærer, ansatte og kunder (jfr. nærmere under 1 og 2 ovenfor).

Håndteringen av krisen i disse tre bankene må imidlertid settes inn i en større sammenheng. Viktige deler av bakgrunnen for krisen ligger i de forhold vedrørende konjunkturutvikling, bank- og myndighetsadferd på 1980-tallet som er omtalt i del 2 ovenfor, og i regler og praksis om tapsføring og kapitaldekning (se nærmere i del 3 ovenfor). En rekke steder i det følgende vil det bli uttrykkelig vist til deler av denne fremstillingen. Men behovet for å se ulike deler av det samlede begivenhetsforløp i sammenheng er til stede selv når slike henvisninger ikke blir gitt.

Også en sammenligning mellom den måte krisen i de tre store forretningsbankene ble løst på i Norge og den måte som bankkriser er blitt håndtert på i andre land, kan være instruktiv: Komparasjon gir bedre mulighet for å forstå hvilke sider av krisehåndteringen som var særegne for Norge og hvilke sider som i større grad kan sies å være felles for Norge og andre land. Noen bemerkninger om hvordan bankkriser er blitt håndtert i enkelte andre land finnes derfor under 11 nedenfor (jfr. pkt. 2 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997).

Krisehåndteringen i de tre store forretningsbankene må endelig bedømmes i lys av slike forhold som vil bli omtalt i dette kapitlet. Dette er de rettsregler som gjaldt forut for og på tidspunktet for vedtakene om nulling (se under 8.2 nedenfor), alternative metoder for å håndtere kriserammede banker (8.3), den måte som andre krisebanker ble behandlet på (8.4) og utviklingen av apparatet for krisehåndtering (8.5).

Avslutningsvis (8.6.) sies det litt mer om de problemstillinger som står i sentrum i de to neste kapitlene om den måte som krisen i de tre store forretningsbankene ble håndtert på.

8.2 Rettsreglene om krisehåndtering

8.2.1 Banklovgivningen før november 1991

8.2.1.1 Tap av aksjekapital

Frem til lovendringen av november 1991 oppstilte forretningsbankloven (og sparebankloven) to ulike prosedyrer for håndteringen av banker med alvorlige økonomiske problemer. Den ene prosedyren gjaldt der en bank hadde tapt deler av sin aksjekapital, den andre der banken var ute av stand til å dekke sine løpende forpliktelse (illikvid).

Dersom revidert statusoppgjør viste at minst 25 % av bankens aksjekapital var tapt, pliktet bankens styre å varsle representantskapet og Kredittilsynet. Deretter måtte representantskapet avgjøre om banken skulle fortsette sin

virksomhet, om banken skulle overdras til annen bank eller om banken skulle oppløses. Dersom bankens styrende organer ikke traff noen slik avgjørelse, eller Kredittilsynet ikke godkjente beslutning om videre drift, skulle banken oppløses.

Dersom representantskapet ikke traff vedtak om oppløsning, skulle Kredittilsynet oppnevne en eller flere personer til å foreta avvikling på bankens bekostning (jfr. forretningsbankloven § 32, 5. ledd før lovendring av november 1991). En slik avvikling ville være en ordinær selskapsrettslig avvikling som ikke er underlagt noe spesielt regelverk.

Under bankkrisens høydepunkt i 1988-93 ble en slik modell bare benyttet for Oslobanken. Men siden banken ikke på langt nær hadde nok kapital til å dekke avviklingskostnadene, lot operasjonen seg bare gjennomføre med betydelig kapitalinnsats fra Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond (se nærmere under 8.4 nedenfor). Og på de store forretningsbankene - særlig Kreditkassen og DnB - der den gjenværende ordinære aksjekapitalen ble nullt i 1991-93, kunne en modell med styrt avvikling etter alt å dømme bare ha vært benyttet med store skadevirkninger for samfunnsøkonomien.

Det var uheldig at regelverket før 1991 i så liten grad ga noe egnet grunnlag for å håndtere en bankkrise av større omfang.

8.2.1.2 Illikviditet

I forretningsbanker kan det ikke åpnes konkurs eller gjeldsforhandling etter de ordinære konkursrettslige regler, jfr. forretningsbankloven § 35. Hvis en bank har grunn til å tro at den ikke klarer å dekke sine forpliktelser ettersom de forfaller, skal banken straks sende melding til Kredittilsynet. Meldeplikten inntre før likviditetskrisen er akutt. Tilsynet underretter deretter Forretningsbankenes Sikringsfond om forholdet. Dersom sikringsfondet eller andre ikke skyter inn den kapital som Kredittilsynet finner nødvendig, kan Finansdepartementet bestemme at banken skal settes under offentlig administrasjon, jfr. forretningsbankloven § 36, 2. ledd. - Tilsvarende regler er gitt for sparebanker, jfr. sparebankloven §§ 49 flg.

Ved offentlig administrasjon trer bankens tidligere organer ut av funksjon til fordel for et administrasjonsstyre (jfr. forretningsbankloven § 37). Etter at banken er satt under offentlig administrasjon, kan utbetaling til innskyttere eller andre kreditorer ikke finne sted uten etter bestemmelse av Kredittilsynet (jfr. § 38, 1. ledd). Banken kan ikke ta imot innskudd fra allmennheten, med mindre Kredittilsynet finner at særlige grunner taler for noe annet (jfr. § 38, 2. ledd). Etter at offentlig administrasjon er iverksatt, kan bankens kreditorer heller ikke ta utlegg eller på annen måte skaffe seg sikkerhet i bankens verdier. Nye innskudd eller andre forpliktelser som stiftes under administrasjon, skal anses som massegjeld i den forstand at de har prioritet foran bankens andre forpliktelser (jfr. § 38, 3. ledd).

Hovedformålet med instituttet «offentlig administrasjon» er å unngå avvikling. Det er dette som er bakgrunnen for at ordinær gjeldsforhandling eller konkurs ikke kan åpnes i banker. Riktignok vil det også ved gjeldsforhandling være et viktig mål å finne en ordening for videre drift. Offentlig administrasjon gir imidlertid etter lovgivernes syn en mer fleksibel løsning hvor bankens virksomhet kan videreføres til en viss grad samtidig som mulighetene for videre drift blir undersøkt. I en slik situasjon vil hovedformålet være å sikre at verdier ikke går tapt. (Se nærmere i NOU 1995:25 Utredning nr. 2 fra Banklovkommisjonen, s. 53 flg.).

Tre måneder etter oppnevningen skal administrasjonsstyret legge frem en oversikt over bankens stilling samt en plan for det videre arbeidet (jfr. forretningsbankloven § 37, 5. ledd). Det skal arbeide for at banken igjen kommer i fri virksomhet, eventuelt at banken overdras eller slås sammen med en annen bank (jfr. § 40).

Dersom forholdene ligger til rette for det, kan Finansdepartementet beslutte at banken skal settes i fri virksomhet (jfr. § 39). I et slikt tilfelle kan departementet bestemme at krav mot banken som ikke er sikret ved pant eller på annen måte, skal settes ned i den utstrekning det antas ikke å være dekning for dem, jfr. § 39, 2. ledd. Dette betyr at selv om en bank settes i fri virksomhet, så har departementet myndighet til å foreta en hel eller delvis gjeldssanering basert på bankens økonomiske stilling.

Det kan reises spørsmål om den sistnevnte bestemmelsen kunne vært benyttet til å skrive ned aksjekapitalen mot tap, eventuelt helt ned til null hvis regnskapene ga grunnlag for dette. Det faktum at aksjekapitalen i alle andre

relasjoner har dårligere prioritet enn andre grupper av krav, kan tale for et positivt svar. Det vil virke merkelig om myndighetene nedskriver krav mot banken som helt eller delvis dekningsløse uten at man samtidig nedskriver aksjekapitalen. I så fall risikerer man at fordringer mot banken blir nedskrevet til fordel for aksjonærene.

På den annen side virker det kunstig å karakterisere aksjekapitalen som «krav» mot banken i lovens forstand. Formodentlig må det derfor legges til grunn at aksjekapitalen ikke kunne ha vært nedskrevet som et ledd i arbeidet med å sette banker som er satt under offentlig administrasjon, i stand til å gjenoppta fri virksomhet.

Såkalt «ansvarlig lånekapital» må derimot karakteriseres som «krav» som etter den nevnte bestemmelsen kunne ha vært skrevet ned. Imidlertid skal slik kapital ifølge låneavtalene bare kunne angripes som et ledd i en avvikling av banken. Spørsmålet ville derfor være om den mellomform som forretningsbankloven § 39, 2. ledd stiller opp, kan anses som «avvikling» i denne forstand. På den annen side går banklovgivningen, derunder reglene om at krav mot banken kan skrives ned, som utgangspunkt foran bestemmelser i privatrettslige avtaler. Men siden staten selv hadde godkjent opptak av den aktuelle lånekapitalen med sikte på bruk som ansvarlig kapital (se nærmere under 5.2.7 og 7.3 ovenfor), ville det kunne bli vanskelig å akseptere at staten deretter sto fritt til å se bort fra et så sentralt ledd i låneavtalene. Dessuten har det vært hevdet at angrep på den ansvarlige lånekapitalen i de store forretningsbankene i den situasjon som forelå i 1991-92 ville ha vært til skade for tilliten til hele det finansielle system. Spørsmålet må derfor karakteriseres som tvilsomt.

Dersom det etter ett år under offentlig administrasjon ikke er sannsynlig at banken i nær fremtid kan settes i fri virksomhet, skal administrasjonsstyret søke banken avviklet så snart som mulig med oppgjør etter konkurslovens regler, jfr. forretningsbankloven § 41.

Under bankkrisen i 1988-92 ble offentlig administrasjon bare benyttet i Norion Bank (se under 8.4 nedenfor). Selv om fundingsituasjonen i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB høsten 1992 var svært anstrengt (se nærmere under 9.2, 9.3 og 10.4-5 nedenfor), var det ikke faren for illikviditet, men mangelen på egenkapital som sto mest sentralt under håndteringen av krisen i disse bankene. Men på dette punkt hadde banklovgivningen, slik den lød før endringene høsten 1991, ingen tilfredsstillende løsning å tilby (se under 8.2.1.1 ovenfor).

8.2.2 Banklovgivningen etter endringene av 1991 og 1993

8.2.2.1 Lovendringen i november 1991

Ved lovendring av 29. november 1991 ble det tilføyd en ny prosedyre i tillegg til de to som er skissert under 8.2.1 ovenfor. Forretningsbankloven § 36 fikk et 6. ledd med denne ordlyd:

«Viser revidert statusoppgjør som nevnt i første eller annet ledd at bare 25 prosent eller mindre av aksjekapitalen kan antas å være i behold, skal styret i alle tilfelle straks underrette Kredittilsynet om dette. Styret kan legge frem for generalforsamlingen forslag om å vedta nedskrivning av aksjekapitalen mot tap som fremkommer i det reviderte statusoppgjøret etter forrige punktum. Treffer ikke generalforsamlingen slikt vedtak innen den tid Kredittilsynet har vedtatt, kan Kongen beslutte slik nedskrivning av aksjekapitalen i den utstrekning det reviderte statusoppgjøret viser at aksjekapitalen er tapt. Kongen kan, i den utstrekning det er nødvendig for å sikre videre drift av banken, i slikt tilfelle også fastsette at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer, og kan i denne forbindelse vedta at aksjonærenes fortrinnsrett til de nye aksjene skal fravikes og bestemme hvem som i tilfelle skal kunne tegne den nye kapitalen. Kongen fastsetter de nærmere tegningsvilkårene.»

Tilføyelsen kom samtidig med vedtagelsen av lov om Statens Bankinvesteringsfond og endringer i lov om Statens Banksikringsfond. Den var motivert og fremskyndet av situasjonen i Kreditkassen, men også i Fokus Bank. Således ble lovproposisjonen lagt frem etter at Kreditkassens styre hadde redegjort for at aksjekapital og frie fonds samt den preferansekapital som Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond allerede hadde skutt inn, måtte anses som tapt.

Den nye lovbestemmelsen ga adgang til Statens Banksikringsfond (eller andre investorer som måtte være tilgjengelige) i visse tilfelle skulle tre inn som aksjonær i en forretningsbank gjennom rettede emisjoner med sikte på å styrke bankens egenkapital. Slik bestemmelse kunne treffes «i den utstrekning det er nødvendig for å sikre videre drift av

banken».

Når en bank trengte egenkapital fra Statens Banksikringsfond ville situasjonen i banken normalt være slik at tapene vesentlig hadde redusert aksjekapitalen. Dette ville i så fall medføre behov for en nedskrivning av aksjene før en eventuell emisjon. Etter den ordinære bank- og selskapslovgivningen var det generalforsamlingen som hadde kompetansen til å treffe beslutning om slik nedskrivning. Imidlertid var det ingen sikkerhet for at generalforsamlingen i en kriserammet bank ville treffe en slik beslutning. Dette gjaldt spesielt i de situasjoner der tapene ga grunnlag for å nedskrive aksjene til null. Aksjonærene har ingen oppfordring til å delta i en slik beslutning ettersom de da utsletter sine rettigheter uten å oppnå noe igjen. Det var mer sannsynlig at de ville bruke sin aksjeoposisjon til å presse frem mer gunstige løsninger for dem (eller iallfall en utsettelse av nullingsvedtaket til etter 1. januar 1992, se under 9.4 nedenfor om spørsmålet om aksjonærenes fradragsrett for tap på aksjer).

Før lovendringen av 29. november 1991 kunne aksjonærene altså stanse en emisjon rettet mot Statens Banksikringsfond (eller andre mulige investorer) ved å unnlate å skrive ned aksjene i samsvar med den regnskapsmessige status. I en slik situasjon ville det være stor sannsynlighet for at banken i stedet ble satt under offentlig administrasjon (jfr. ovenfor om forretningsbankloven §§ 35 flg.).

Forslaget om den nevnte lovendringen bygget på at en slik utvikling i de største bankene ville utsette samfunnsøkonomien for større farer enn man ønsket å ta. Stortingsflertallet sluttet seg til denne vurdering.

Ifølge forarbeidene kunne offentlig administrasjon være uheldig, særlig i store banker med avgjørende betydning for landets finansliv. Det ble bl.a. pekt på at administrasjon innebar en omfattende prosess med lite oversiktlige rettsvirkninger og stor fare for at aksjekapitalen ville gå tapt (se Ot.prp. nr. 10 (1991-92) s. 2). De samfunnsmessige kostnadene forbundet med offentlig administrasjon blir særlig fremhevet. Bl.a. kan administrasjon av en større bank lede til generell tilbakeholdenhet i kredittgivningen og dermed forsterke en nedgangskonjunktur. Dette kan lede til ytterligere problemer i næringslivet og medføre personlige gjeldsproblemer i stort omfang. Offentlig administrasjon av store banker vil også kunne medføre tap av tillit til banknæringen generelt og dermed føre til bl.a. fundingproblemer.

Forretningsbanklovens regler om offentlig administrasjon stiller ikke opp hindringer for at staten i løpet av administrasjonsperioden går inn med midler for å sikre videre drift av banken. I et slikt tilfelle er det imidlertid fare for at en rekke av de uheldige konsekvenser som offentlig administrasjon kan trekke med seg, allerede er inntruffet (jfr. Innst.O. nr. 14 (1991-92) s. 12-13). Til dette kommer at prosessen med offentlig administrasjon regelmessig vil være tidkrevende, noe som kan være uheldig i en situasjon med krise i en vesentlig del av banksektoren, slik som høsten 1991.

På den annen side er det klart at innføring av andre mekanismer for kriseløsning enn de som banklovgivningen ga anvisning da krisen var inntrådt, reiser særlige spørsmål i forhold til aksjonærene. Noen av disse spørsmålene gjelder fastsettelsen av bankenes «virkelige» verdi på tidspunktet for offentlig vedtak om nulling (se nærmere under 9.1.2 nedenfor). Andre spørsmål knytter seg til fremgangsmåten, se særlig under 9.5 og 10.10 nedenfor.

Av de ovenfor nevnte grunner fant man det hensiktsmessig å gi hjemmel for å gripe inn med nødvendige støttetiltak før banken blir illikvid og satt under offentlig administrasjon. Formålet med slike tiltak skulle være å sikre driften av banken, ikke å støtte eksisterende aksjonærer (jfr. nærmere under 8.3.8 nedenfor).

Som nevnt ble det imidlertid ansett som uheldig om videre drift med hjelp av aksjekapital fra Statens Banksikringsfond ble gjort avhengig av vedtak fra bankens generalforsamling. På denne bakgrunn vedtok man i forretningsbankloven § 32, 6. ledd at Kongen kunne vedta nedskrivning av aksjekapitalen mot tap etter det reviderte statusoppgjøret, samt fastsette at kapitalen skulle forhøyes ved nytegning av aksjer. Se Ot.prp. nr. 10 (1991-92) s. 2.

Ifølge forarbeidene vil denne løsning i første rekke være aktuell der aksjekapitalen i en bank må anses som tapt, slik at aksjene skal skrives ned til null og Statens Banksikringsfond kommer inn som ny eeneier. Der bare deler av aksjekapitalen er tapt, vil hovedregelen være at det ytes støttelån i form av preferansekapital. Forarbeidene fremhever imidlertid at i banker med stor samfunnsmessig betydning vil det kunne være aktuelt å gå inn med aksjekapital selv om deler av den opprinnelige aksjekapitalen er i behold (se Ot.prp. nr. 10 (1991-92) s. 2).

I slike tilfeller skal den opprinnelige aksjekapitalen skrives ned med inntil så mye som må anses tapt etter revidert statusoppgjør. I motsetning til hva enkelte synes å tro, hverken kan eller skal det altså foretas nedskrivning til null når 25 % eller mindre av aksjekapitalen er i behold. Nedskrivning skal bare skje i den grad det er nødvendig for å dekke bankens regnskapsmessige tap.

Kongens myndighet etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd til å foreta nedskrivning av aksjekapitalen i forretningsbanker ble benyttet ved to anledninger umiddelbart etter at bestemmelsen var vedtatt. Ved to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 ble aksjene i Fokus Bank og Kreditkassen skrevet ned til null til dekning av udekkede tap som fremkom i bankenes reviderte statusoppgjør. Bankene ble deretter rekapitalisert ved emisjoner rettet mot Statens Banksikringsfond. Begivenhetsforløpet i disse to bankene blir nærmere omtalt under 9 nedenfor.

8.2.2.2 Lovendringen i januar 1993

Ved en lovendring av 8. januar 1993 fikk forretningsbankloven en ytterligere tilføyelse. Det nye 7. ledd i § 32 lød:

«Er forretningsbankens aksjekapital delt i klasser med ulik prioritet i tilfelle av tap, nedskrivninger mot tap eller nedsettelse av aksjekapital til dekning av tap som ikke kan dekkes på annen måte, og viser revidert statusoppgjør som nevnt i første eller annet ledd at bare 25 prosent eller mindre av kapitalen i en eller flere klasser med dårligst prioritet kan antas å være i behold, gjelder bestemmelsene i sjette ledd tilsvarende for hver enkelt klasse av aksjekapital. Egenkapitalinnskudd i banken som ikke er aksjekapital, regnes her som en særskilt klasse av aksjekapital eller, dersom slike egenkapitalinnskudd er delt i klasser med ulik prioritet, som flere slike klasser».

Formålet med denne regelen var å unngå at Statens Banksikringsfond må bidra med ny kapital til en bank før eierne av egenkapital med lavere prioritet har tatt sin del av de regnskapsførte tap. I motsatt fall vil nye egenkapitalinnskudd først og fremst komme eierne av aksjer og annen egenkapital til gode (se Ot.prp. nr. 20 (1992-93) s. 5 samt Innst.O. nr. 47 (1992-93) s. 3).

Lovforslaget må forstås på bakgrunn av situasjonen i DnB vinteren 1992-93, der egenkapitalen i løpet av krisen fra høsten 1991 var blitt inndelt i flere klasser (bl.a. såkalte preferanseaksjer). Hvis det i en slik situasjon var blitt aktuelt med tvangsmessig nedskrivning etter § 32, 6. ledd (se ovenfor), ville nedskrivningen måtte skje forholdsmessig for alle kapitalklasser. En slik løsning ble ikke ansett som ønskelig. Finanskomiteens flertall (alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) var enig i

«at Statens Banksikringsfond ikke bør bidra med ny kapital til en bank før de eksisterende eierne av lavt prioritert egenkapital har tatt de tapene som er oppstått.

... i motsatt fall vil et nytt egenkapitalinnskudd komme eierne av aksjer og andre egenkapitalinnskudd til gode» (Innst.O. nr. 47 (1992-93) s. 5).

Denne holdningen stemmer med den som kom til uttrykk i forbindelse med vedtagelsen av hovedhjemmelen for nulling i forretningsbankloven § 32, 6. ledd (se ovenfor). Denne holdningen - som kort kan sies å gå ut på at formålet med bruk av statlige kapitalinnskudd er å sikre videre drift i banken, ikke å redde aksjonærene - er nærmere beskrevet under 8.3.8 nedenfor.

For øvrig er det verdt å merke seg at de nye bestemmelsene i forretningsbankloven § 32, 6. og 7. ledd ikke ble benyttet som grunnlag for å vedta nulling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i DnB våren 1993. Om omstendighetene bak generalforsamlingens vedtak om nedskrivning viser vi til fremstillingen under 10.5 og 10.7 nedenfor.

8.2.3 Loven om sikringsordninger for banker m.v.

Lovbestemmelsene om offentlig administrasjon av banker og nedskrivning av aksjekapitalen er i dag samlet i lov av 6. desember 1996 nr. 75 om sikringsordninger for banker og offentlig administrasjon m.v. av finansinstitusjoner. Loven viderefører i alle hovedtrekk de tidligere regler for offentlig administrasjon og nedskrivning av aksjekapitalen.

En endring som kan få vidtgående betydning er imidlertid at banker som ikke tilfredsstillter kapitaldekningskravet, kan settes under offentlig administrasjon selv om de ikke er illikvide. Dessuten gir banksikringsloven §§ 3-5 og 3-6 nå adgang til å nedskrive også grunnfondsbevis (i sparebanker) og ansvarlig lånekapital mot tap i vedkommende bank.

Det er tre forhold ved denne loven man kan sette spørsmålstegn ved. For det første viderefører den ikke bestemmelsen i forretningsbankloven § 32, 7. ledd («lex DnB»), se ovenfor. Skulle man igjen komme i en situasjon av samme type som den som DnB befant seg i, vil det altså ikke være hjemmel til å vedta nedskrivning separat for hver kapitalklasse. Utelatelsen er påfallende, særlig tatt i betraktning av at forarbeidene ikke nevner hvorfor den er foretatt.

For det andre kan det spørres om lovbestemmelsen om nedskrivning av aksjekapitalen etter vedtak av Kongen er i overensstemmelse med EØS-retten. Av selskapsrettsdirektivet (77/91/EEC) følger at kun generalforsamlingen kan vedta opp- eller nedskrivning av aksjekapital. I Pafitis-dommen (Saml.1996-I s. 1347) har EF-domstolen gitt denne regelen anvendelse for en bank i økonomisk krise. Men heller ikke forholdet til EU-/EØS-retten er omtalt i lovforarbeidene.

For det tredje må det bemerkes at forarbeidene overhodet ikke går inn på om de vedtak om nulling av bankenes aksjekapital som den åpner for, bygger på en prosess som kan regnes som tilfredsstillende sett i forhold til aksjonærene og deres interesser. På dette punkt nøyer de seg med å vise til at aksjonærene i en slik situasjon ikke kan kreve rettslig skjønn for å få fastsatt aksjenes verdi og (dermed) nedskrivningens størrelse (se NOU 1995:25 s. 83). - Denne del av problemstillingen behandles nærmere under 9.5 og 12.3.2 nedenfor.

8.2.4 Særlig om følgene av svak kapitaldekning

Under 7 ovenfor er det gitt en alminnelig gjennomgang av kapitaldekningskravene (herunder reglene om beregning av ansvarlig kapital) for banker. Siden sterkt svekket egenkapital var en viktig årsak til at bankkrisen i 1991-93 ble akutt, blir det et sentralt spørsmål hvilke rettslige konsekvenser det kan ha at en bank ikke oppfyller de krav til kapitaldekning som til enhver tid gjelder. Dette er temaet i det følgende.

Hoveddelen av fremstillingen i del 4 gjelder omstendighetene omkring nullingen av den ordinære aksjekapitalen i de tre store forretningsbankene. Derfor skal vi her konsentrere oss om de rettslige følger som det kan få at en forretningsbank ikke oppfyller kravene til kapitaldekning. Siden emnet er kriseforløpet i 1991-93, holder vi oss dessuten til de bestemmelser som den gang gjaldt. Siden 1. januar 1997 er brudd på kapitaldekningskravet regulert i banksikringsloven av 6. desember 1996 nr. 75 (jfr. også under 8.2.3 ovenfor).

Etter lovendring av 15. juni 1990 lød forretningsbankloven § 21, 1. og 3. ledd slik:

«En forretningsbank skal ha en kapitaldekning som til enhver tid utgjør minst 8 prosent av bankens aktiva og bankens forpliktelser utenfor balansen, beregnet etter prinsipper for risikoveiing.»

«Kongen kan i særlige tilfelle og for en tidsbegrenset periode samtykke i at en forretningsbank kan ha lavere kapitaldekning enn fastsatt».

Krav til kapitaldekningen i finansinstitusjoner, herunder forretningsbanker, finnes også i finansieringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 40, der § 2-9, 1. ledd bestemmer:

«En finansinstitusjon skal til enhver tid ha en forsvarlig kapitaldekning, samt oppfylle de minstekrav til kapitaldekning som fremgår av lov eller forskrift gitt av Kongen».

Med hjemmel i de to lovene har Kongen utferdiget forskrift om minstekrav til kapitaldekning i finansinstitusjoner og verdipapirforetak av 22. oktober 1990 nr. 875 (minstekravsforskriften) og forskrift om beregning av ansvarlig kapital for finansinstitusjoner og verdipapirforetak av 1. juni 1990 (beregningforskriften). Minstekravsforskriften § 2 bestemmer:

«Institusjonene skal til enhver tid ha en kapitaldekning tilsvarende 8 pst. av beregningsgrunnlaget slik dette er fastsatt i § 4.»

Hverken forretningsbankloven § 21, finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 eller forskriftene gir nærmere regler om de rettslige konsekvenser av at kapitaldekningen i en bank faller under minstekravet på 8 %. Konsekvensene av at en bank ikke oppfyller det mer skjønsmessige kravet i finansieringsvirksomhetsloven § 2-9, 1. ledd om «forsvarlig kapitaldekning» går vi ikke her inn på.

Utgangspunktet er at 8 %-kravet skal være oppfylt «til enhver tid». Dersom kravet ikke er oppfylt, må konsekvensen dermed antas å være at fortsatt drift av banken som utgangspunkt er ulovlig og i strid med bankens konsesjon, jfr. forretningsbankloven § 8, 1. og 2. ledd. At konsesjonen ikke er trukket tilbake (se nedenfor) gir ikke banken adgang til å drive ulovlig.

Det blir derfor spørsmål om hvilke rettslige følger som brudd på slike plikter kan trekke med seg. Den mest umiddelbare konsekvens må antagelig være en plikt for banken til å iverksette tiltak med sikte på å rette opp situasjonen (skaffe ny egenkapital eller redusere grunnlaget for å beregne egenkapitalandelen («trimme balansen»)). Hvis underdekningen ikke er rent forbigående, må det også antas at banken får plikt til å søke dispensasjon fra kapitaldekningskravene (se nedenfor). Dessuten vil brudd på plikter av denne typen etter omstendighetene kunne utløse straffeforfølgning (jfr. forretningsbankloven § 43).

Det er også nærliggende å tenke seg at en bank som ikke tilfredsstiller de kapitaldekningskrav som følger av loven, uten videre må opphøre med bankvirksomhet. Men forretningsbanklovens regler om når konsesjon kan trekkes tilbake og om følgene av tilbaketrekning taler klart imot tanken om automatikk på det sistnevnte punkt.

Etter forretningsbankloven § 8, 5. ledd kan konsesjon til å drive bank trekkes tilbake i tilfelle av «grov eller vedvarende overtredelse» av bankens plikter etter loven m.m. I vår sammenheng synes denne bestemmelsen å måtte få to konsekvenser. Den første er at konsesjonen for en forretningsbank først kan trekkes tilbake hvis underdekningen er «grov» eller det er klart at den manglende kapitaldekningen varer ved over et tidsrom av en viss lengde. En mindre underdekning som ikke varer så lenge vil altså ikke være nok. (Det nærmere innhold av de nevnte kriteriene går vi ikke inn på.)

For det andre må det følge av den nevnte bestemmelsen at konsesjon trekkes tilbake gjennom et særskilt vedtak. Dette betyr at konsesjonen ikke automatisk faller bort som følge av at kapitaldekningskravet ikke er oppfylt. Et slikt resultat stemmer med det alminnelige utgangspunkt i forvaltningsretten på dette området. Det har også sterke praktiske grunner for seg: Det ville f.eks. være uheldig om en kortvarig og relativt begrenset underdekning uten videre skulle få som konsekvens at banken måtte opphøre, og det kan lett tenkes usikkerhet om den nøyaktige kapitaldekning i en bank til enhver tid. Og som vi skal se, stemmer resultatet med deler av praksis.

Også regelen i forretningsbankloven § 34 om at en bank skal slutte med sin virksomhet når Kongen har trukket tilbake tillatelsen til å drive bank etter § 8, 5. ledd, taler imot at en forretningsbank uten videre må avslutte sin virksomhet på grunn av manglende kapitaldekning selv om konsesjonen ikke er trukket tilbake. Hvis banken i en slik situasjon unnlater selv å treffe vedtak om oppløsning eller overdragelse til annen bank, skal Kredittilsynet erklære banken for oppløst og iverksette avvikling for bankens regning. En slik ordning gir liten mening hvis banken skal slutte med sin virksomhet selv om konsesjonen ikke er trukket tilbake. (Plikt til å stanse en bestemt virksomhet kan imidlertid følge av andre forhold enn de som har direkte sammenheng med konsesjonen.)

Spørsmålet om adgangen til å trekke tilbake konsesjon for bankdrift må dessuten sees i sammenheng med Kongens adgang til å dispensere fra kapitaldekningskravet «i særlige tilfelle og for en tidsbegrenset periode», jfr. forretningsbankloven § 21, 3. ledd (kompetansen er delegert). Det må antas at slik dispensasjon fjerner grunnlaget for å bruke manglende kapitaldekning som grunnlag for å trekke konsesjon tilbake. Innenfor de rammer som følger av dispensasjonen vil den også gjøre fortsatt virksomhet lovlig i relasjon til bestemmelsene om straffansvar.

Imidlertid må det - som allerede nevnt - antas at en bank som ønsker å drive videre selv om den ikke oppfyller kapitaldekningskravene, må søke om dispensasjon. Hverken loven eller dens forarbeider gir detaljert beskjed om når det kan gis dispensasjon. Men det fremgår at dersom dispensasjon gis, må banken få en viss tid til å bygge opp sin ansvarlige kapital til lovbestemt minstenivå (se Ot.prp. nr. 42 (1989-90) s. 33). Dette tilsier at dispensasjon bare kan gis når banken er i en slik situasjon at dette vil være mulig.

Det kan oppstilles tre hovedgrupper av slike tilfeller: 1) Banken vil i nær fremtid få tilgang på ytterligere ansvarlig kapital. 2) Banken vil i nær fremtid kunne redusere balansen slik at kapitaldekningen kommer opp på lovens minstenivå selv om det ikke blir tilført ny egenkapital («trimme balansen»). 3) Bankdriften har utsikt til i nær fremtid å generere så store midler at kapitalkravet igjen lar seg oppfylle. Hvis bankens egenkapital ligger langt under det lovbestemte minstenivå (den er kanskje negativ) og driften heller ikke gir rimelig utsikt til at banken kan komme i land for egen maskin, er det derfor neppe anledning til å dispensere fra lovens minstekrav til kapitaldekning.

Praksis fra de senere år gir flere eksempler på at hjemmelen i forretningsbankloven § 21, 3. ledd for å dispensere har vært benyttet til å samtykke i at en forretningsbank kan ha lavere kapitaldekning enn lovens krav. Her skal vi gi noen eksempler av interesse for utviklingen i de tre forretningsbankene som ble nullet i 1991-93. Eksempelene viser både at dispensasjon har vært gitt, og at staten i annen form har godtatt fortsatt bankdrift selv om kapitaldekningskravene ikke er oppfylt. De gjelder både tiden forut for og under krisetoppen i 1991-93.

I Kreditkassens årsberetning for 1990 meldte banken om en kapitaldekning på 7,22 % etter de gamle reglene. Den høye kapitaldekningen skyldtes imidlertid at Kredittilsynet aksepterte en søknad fra banken om å inkludere all ansvarlig lånekapital i beregningsgrunnlaget fra 31. desember 1990 til 31. mars 1991. Uten denne dispensasjonen ville banken ikke ha klart det da gjeldende kravet om 6,5 % kapitaldekning (beregnet etter de nye kapitaldekningsreglene hadde banken en kapitaldekning på bare 4,5 % og en kjernekapital på bare 2,1 %). Et kapitaltilskudd fra Forretningsbankenes Sikringsfond våren 1991 på 624 mill. kr. rettet opp situasjonen. Ikke desto mindre drev Kreditkassen sommeren og høsten 1991 igjen med for lav kapitaldekning. Men nå var bankens kapitalbehov var under stadig mer intensiv behandling av Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond (se nærmere under 9.2 nedenfor).

Både i november 1987 og januar 1988 var Fokus Bank under det da gjeldende kravet om en kapitaldekning på 6,5 %. Ved disse anledningene rettet banken raskt opp forholdet, slik at dispensasjon ikke ble nødvendig. Men i november og desember 1990 var den i dialog med Kredittilsynet om banken tilfredsstilte kapitaldekningskravet og om den ville gjøre det i fremtiden. Resultatet ble at banken søkte Forretningsbankenes Sikringsfond om en egenkapitalgaranti på 1500 mill. kr. Søknaden ble innvilget, og Kredittilsynet aksepterte garantien som ikke-innbetalt ansvarlig kapital. Dette satte banken i stand til å oppfylle minstekravene til kapitaldekning. Men i perioden fra november til garantien ble stilt opprettholdt banken sin ordinære drift selv om den ikke tilfredsstilte kapitaldekningsreglene.

Årsresultatet for 1992 (d.v.s. etter at redningsoperasjonen høsten 1991 var gjennomført, se nærmere under 9.3 nedenfor) viste en kapitaldekning i Fokus Bank på 4,59 og 5,99 % for hhv. morbanken og konsernet. På dette tidspunkt arbeidet banken aktivt med å redusere forvaltningskapitalen og - dermed - få egenkapitalandelen opp. Den del av balansen som skulle selges var samlet i en egen prosjektbank, og Fokus søkte dispensasjon fra kravet om kapitaldekning inntil prosjektbankens eiendeler var solgt. Slik dispensasjon ble gitt frem til utgangen av 1994.

Ved utgangen av 1991 kunne DnB skilte med en kapitaldekning på 7,6 %. Men dette skyldtes at Finansdepartementet hadde godkjent at banken medregnet de innskudd av preferansekapital og preferanseaksjekapital som først skulle innbetales våren 1992. I årsregnskapet for 1992 fikk DnB anledning til å medregne det avtalte innskuddet av preferansekapital på 1500 mill. kr. selv om beløpet først skulle utbetales på grunnlag av vedtak i ordinær generalforsamling våren 1993 (se nærmere under 10.5 og 10.7 nedenfor).

Dispensasjonsbestemmelsen i forretningsbankloven § 21, 3. ledd må sees i sammenheng med kredittilsynsloven § 4 nr. 9, som gir Tilsynet adgang til å pålegge banken å rette opp lovstridige forhold, og med finansieringsvirksomhetsloven § 5-2, 1. ledd, som gir Finansdepartementet myndighet til å gi pålegg om at forhold i strid med loven skal rettes opp. Men disse reglene går vi ikke inn på. Vi har heller ikke grunn til å gå nærmere inn på hvilke rettslige følger det kan få for bankens rett til fortsatt bankdrift at søknad om dispensasjon fra kapitaldekningskravene blir avslått.

Ved en lovendring av 6. desember 1991 fikk finansieringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 40 et nytt kapittel 2a om finanskonsern. En forretningsbank kan inngå som mor- eller datterselskap i et finanskonsern, jfr. § 2a-2.

Etter § 2a-16 skal morselskapet i et finanskonsern varsle Kredittilsynet dersom et foretak (f.eks. en bank) i konsernet ikke oppfyller de kapitaldekningskrav som gjelder. I så fall kan Kredittilsynet gi pålegg om virksomheten i foretaket, og Finansdepartementet kan «sette foretakets styrende organer ut av funksjon, oppnevne administrasjonsstyre og bestemme at hele finanskonsernet settes under administrasjon» (finansieringsvirksomhetsl. § 2a-16, 2. ledd). For finanskonsern, derunder banker i slikt konsern, har myndighetene altså muligheten til å anvende offentlig administrasjon ved manglende kapitaldekning. Dette virkemidlet kunne derimot ikke anvendes for frittstående forretningsbanker. På dette punkt var det dårlig harmoni mellom reglene i forretningsbankloven og i finansieringsvirksomhetsl. kap. 2a. Dette er nå rettet opp i banksikringsloven av 6. desember 1996 nr. 75 § 4-5 (1), slik at også frittstående banker kan tas under offentlig administrasjon ved manglende kapitaldekning.

8.3 Alternative løsninger for banker i krise

8.3.1 Innledning

I debatten om statens håndtering av bankkrisen har mange vært inne på at det fantes alternative løsninger til «nulling» av den private aksjekapitalen, slik det skjedde (ved kongelig resolusjon) i Kreditkassen og Fokus Bank og (etter vedtak i bankens egne organer) i Den norske Bank. Man har også hevdet at andre løsninger enn den som ble valgt for de tre største forretningsbankene, burde ha vært foretrukket.

Dette avsnittet gir en oversikt over og kortfattet drøftelse av noen mulige alternativer til nulling som har vært trukket frem. Om muligheten for å bøte på svak egenkapitaldekning i en bank ved å dispensere fra kapitaldekningskravene, viser vi likevel til det som er sagt under 8.2.4 ovenfor.

Bortsett fra noen henvisninger på tvers av de enkelte kategorier nøyer Kommisjonen seg med å drøfte det enkelte, mulige løsningsalternativ hver for seg. Et mer fullstendig bilde av tenkbare alternativer til den hovedløsning som ble valgt, forutsetter altså at muligheten for å kombinere to eller flere tekniske løsningsgrep gjennomgås mer fullstendig enn det som blir gjort her.

Den første av de alternative muligheter for krisehåndtering som vi skal nevne, er å sette en bank under offentlig administrasjon og deretter overføre den til «fri virksomhet». Teknisk sett åpnet reglene i forretningsbankloven § 32 for en slik mulighet allerede før bankkrisen toppet seg i 1991 (se under 8.3.2 nedenfor).

Videre skal vi se på hvilke muligheter som kan ha foreligget for å benytte statsgarantier som alternativ til nulling av aksjene. I den norske debatten om hvordan bankkrisen kunne og/eller burde ha vært løst, har nettopp muligheten for å stille «garanti» ofte vært trukket inn. Men en del av denne debatten har vært preget av uklarhet om hva slags garantier det siktes til. I sin tur er dette spørsmålet viktig for å kunne vurdere hvilke muligheter garanti-alternativet faktisk kan gi. I det følgende skiller vi derfor mellom de to hovedformene av garanti som kan være aktuelle, nemlig garanti overfor bankenes kreditorer (8.3.3) og egenkapitalgaranti (8.3.4).

I forlengelsen av det som sies om egenkapitalgarantier som mulig alternativ til innsprøytning av kapital mot nedskrivning i forhold til tap, er det naturlig å si noen ord om muligheten for å løse krisen i en bank ved å skyte inn kapital på en slik måte at den ordinære aksjekapitalen skal dekke tap som måtte oppstå i fremtiden (8.3.5).

Også muligheten for å overføre «råtne» deler av porteføljen i en bank til såkalte «bad banks» på en slik måte at de gjenværende, «friske» deler av banken kunne drives videre uten tap for aksjonærene, har vært fremme i debatten (8.3.6).

Iallfall i mer normale tider vil en nærliggende løsning for en krisebank være at den blir kjøpt opp av mer solide investorer eller at den - i et bytteforhold som tar utgangspunkt i krisebankens realøkonomiske situasjon - blir slått sammen (fusjonert) med en eller flere andre banker. Se under 8.3.7 nedenfor.

Endelig er nok deler av debatten båret oppe av det syn at staten kunne og burde ha «reddet» krisebanker uten å la tap gå ut over aksjonærene. Dette alternativ skal vi kommentere under 8.3.8 nedenfor.

Det er viktig å holde klart for seg at alle de nedenfor nevnte, mulige alternativer bygger på en forutsetning om at formålet med redningsoperasjonen er å holde banken i videre drift. Dersom målet var å få banken avvirket (eller avviking iallfall ble ansett som den beste av de «løsninger» som fremsto som aktuelle, blir diskusjonen en helt annen. I så fall blir oppgaven bare å legge til rette for den form for styrt avviking (gjennom offentlig administrasjon eller på annen måte) som er best egnet til å minimalisere tapene og øke aksjonærenes utsikter til å sitte igjen med en rest (dividende) etter at «boet» er gjort opp. Men i den situasjon som forelå i norsk økonomi i den aktuelle perioden, ble det ikke ansett som aktuelt å sette de tre store forretningsbankene under avviking.

8.3.2 Offentlig administrasjon etterfulgt av overføring til fri virksomhet

Hovedreglene om offentlig administrasjon av banker er gjennomgått under 8.2 ovenfor. Som nevnt der, gir reglene en viss mulighet for å sette banker som er satt under administrasjon, i fri virksomhet. Slik virksomhet forutsetter imidlertid at de normale forutsetninger for bankdrift er oppfylt for vedkommende bank. Dette stiller krav både om tilstrekkelig likviditet og om tilstrekkelig egenkapital. Men offentlig administrasjon vil ikke i seg selv være egnet til å gjøre banken mer likvid, tvert imot vil en bank som er under administrasjon, snarere lide under svakere tillit og dermed få større problemer med å sikre seg egnet funding, enn banker som tross alt oppfyller minstekravene for å stå på egne ben. Og egenkapitalen blir ikke større av at banken blir satt under administrasjon.

Dette betyr at svak egenkapitaldekning - slik som i Kreditkassen og Fokus Bank (se nærmere under 9.2 og 9.3 nedenfor) - ikke blir bedre av at banken blir satt under administrasjon. Fortsatt fri virksomhet kan bare sikres gjennom ekstern tilførsel av «frisk» kapital (i form av aksjekapital, preferansekapital m.v.). Dermed er vi tilbake til de spørsmål som ligger i sentrum for diskusjonen om nulling av aksjene i de tre store forretningsbankene mot tilførsel av kapital fra (særlig) staten. Veien om offentlig administrasjon med påfølgende overføring til fri virksomhet gir altså ikke i seg selv noen mulighet til å komme utenom dette forhold.

8.3.3 Kreditorgaranti

En garanti kan ha den form at staten garanterer overfor bankenes kreditorer (innskytere m.v.). Bankenes aksjonærer er ikke kreditorer og vil ikke være omfattet av en slik garanti. Om muligheten for å løse bankkriser gjennom bruk av garantier overfor aksjonærene, se under 8.3.3 og 8.3.4 nedenfor.

Statsgaranti overfor kreditorerne gir dem sikkerhet mot mulige tap. Dermed mister de den motivasjon som de ellers kunne ha for å kreve sine tilgodehavender tilbake (ta ut innskudd, osv.) fra banker som ifølge rykter eller av andre grunner antas å være i krise. En slik effekt er meget viktig, siden ingen bank vil være i stand til uforberedt og i løpet av kort tid å honorere alle krav som innskytere og långivere har på banken.

Denne form for garanti kjenner man fra Sverige, der Riksdagen den 18. desember 1992 ga sin tilslutning til den såkalte *bankstödsgarantin*. Vedtaket tok sikte på å gjenopprette omverdenens tillit til det finansielle system (derunder banker og realkredittinstitusjoner) i Sverige. Et særlig formål var å unngå at bankenes mulighet til å oppnå såkalt funding i utlandet, det vil si mer eller mindre kortvarige lån som igjen ble brukt til å finansiere bankenes egne utlån m.v., ble vesentlig forverret eller falt bort. Dette kunne la seg gjøre i den grad potensielle långivere hadde tillit til den svenske stat som garantist.

Bankstödsgarantin fungerte etter sin hensikt ettersom de høye prisene svenske banker måtte betale for kreditt fra utlandet sank ned til normalnivå kort tid etter at garantien ble gitt. Men det er viktig å merke seg at den garanti som ble stilt, rettet seg bare mot bankenes kreditorer. Den tok ikke sikte på å gi bankene noen garanti for fortsatt liv eller på å beskytte bankaksjonærene mot tap. Tvert imot var aksjonærene uttrykkelig unntatt (se nærmere under 11.2.3 nedenfor).

Noen tilsvarende eksplisitt, juridisk bindende garanti ble ikke gitt av norske myndigheter under bankkrisen i Norge. Imidlertid sendte Finansdepartementet og Norges Bank høsten 1991 ut pressemeldinger som tok sikte på å ha mye av den samme tillitskapende funksjon. I forbindelse med at den akutte krisen i Kreditkassen ble offentlig kjent (se under 9.2.4 nedenfor) sendte fungerende finansminister Tove Strand Gerhardsen 14. oktober 1991 ut en erklæring om at Regjeringen ville iverksette de nødvendige tiltak for å sikre tilliten til det norske banksystemet. Samme dag sendte

Norges Bank ut en pressemelding hvor det bl.a. fremgår at sentralbanken vil «sikre tilstrekkelig likviditetstilførsel til Kreditkassen og det øvrige banksystem». Samtidig hadde finansminister Sigbjørn Johnsen, som var i Bangkok i forbindelse med Verdensbankens årsmøte, møter med store internasjonale banker m.v. med sikte på å berolige dem om faren for finansielt sammenbrudd i Norge.

Tilsvarende mekanismer har også tidligere vært i bruk i Norge. I forbindelse med uro i valutamarkedet og frykt for likviditetspress i norske banker sendte f.eks. Norges Bank 30. oktober 1987 ut en pressemelding om at sentralbanken ville iverksette de nødvendige tiltak for å styrke markedets tiltro til det norske banksystemet.

En pressemelding av 17. oktober 1991 gjorde det klart at finansminister Sigbjørn Johnsen ville legge frem et opplegg som skulle sikre innskyttere og bedrifter tilknyttet Kreditkassen, samt generelt bedre vilkårene og soliditeten i landets banker. Samme dag holdt finansministeren en større redegjørelse i Stortinget.

I pressemelding av 25. oktober 1991 ga Regjeringen en oversikt over de tiltak som ville bli iverksatt. Her heter det bl.a.:

«Regjeringen vil sette i verk de tiltak som er nødvendige for å beskytte Kreditkassens innskyttere og fordringshavere mot eventuelle tap og for å sikre tilliten til det norske banksystemet generelt».

De ulike redegjørelser og erklæringer som norske myndigheter la frem, kan ikke sies å ha gitt noen juridisk bindende garanti overfor bankenes kreditorer, slik det skjedde i Sverige et år senere. Men de erklæringer som ble sendt ut, hadde det samme tillitskapende formål som den svenske bankstødsгарantin, og mye taler for at de bidro positivt i den ønskede retning. I *denne* forstand kan det derfor hevdes at «kreditorgaranti» fra staten gikk inn som et element i krisehåndteringen også i Norge.

Det er imidlertid viktig å se at selv den form for rettslig bindende garanti som ble benyttet i Sverige har liten reell betydning for bankene ut over den tillitskapende effekten. En slik garanti vil ikke påvirke bankenes resultat, balanse eller kapitaldekning ut over hva som følger av at de får noe lavere fundingkostnader. Denne form for garanti ville m.a.o. ikke hatt noen vesentlig annen effekt på krisen i Fokus Bank, Kreditkassen og DnB i tiden 1990-93 enn den som fulgte av de erklæringene som ble sendt ut i Norge. Også disse erklæringene bidro antagelig til å lette den tillitskrise som bankene var kommet opp i, og lettet dermed deres tilgang til særlig internasjonal funding.

Et hovedproblem for de tre bankene - og det som utløste deres «fall» - lå imidlertid i deres sterkt svekkede kapitalbase. Men tilførsel av ny risikokapital kunne hverken en kreditorgaranti lik den som ble utstedt i Sverige, eller offentlige erklæringer med noe av den samme effekt (slik som i Norge), gi dem.

8.3.4 Egenkapitalgaranti

Spørsmålet er derfor om norske myndigheter kunne (og burde) ha gitt egenkapitalgaranti i stedet for å skyte inn ny aksjekapital. Hvis dette var en mulighet, oppstår spørsmålet om hva som ville ha skjedd med den eksisterende aksjekapitalen dersom det ble gitt en slik garanti.

Egenkapitalgarantier var ingen ukjent konstruksjon for Finansdepartementet og Stortinget. Etter § 3 nr. 14 i forskrift av 1. juni 1990 om beregning av ansvarlig kapital kan Kredittilsynet således godkjenne garantier stilt etter lovbestemte ordninger som kjernekapital. Det kan også nevnes at Statens Banksikringsfond, etter en lovendring i januar 1993, har adgang til å stille egenkapitalgaranti. Men siden EØS-retten - som vi skal se - ikke gir adgang til å godkjenne slik garanti som ansvarlig egenkapital, vil anvendeligheten av slike instrumenter nå være begrenset.

Da krisen i Kreditkassen og Fokus Bank var på sitt høyeste (se nærmere under 9.2 og 9.3 nedenfor), sto forholdet til EØS-retten neppe sentralt i debatten. Høsten 1991 kunne egenkapitalgaranti fra staten derfor fremstå som et aktuelt virkemiddel. Egenkapitalgaranti (men ikke fra staten) ble da også brukt i en tidligere fase av kriseforløpet i Fokus Bank (se nærmere nedenfor).

For disse bankene oppstår imidlertid spørsmålet om hva som hadde skjedd med aksjekapitalen dersom det hadde blitt utstedt egenkapitalgaranti. Spørsmålet kan besvares i lys av noen trekk av kriseforløpet i Fokus Bank og Kreditkassen.

Fokus Bank fikk 20. desember 1990 en egenkapitalgaranti på 1.500 mill. kr. fra Forretningsbankenes Sikringsfond (FS). Her var det altså bankenes eget sikringsfond som satt i førerretet under krisehåndteringen. Statens Banksikringsfond ble først etablert flere måneder senere (se nærmere under 8.5 nedenfor). Forretningsbankenes Sikringsfond stilte som betingelse for garantien at den enkelte aksje ble skrevet ned fra kr. 100,- til kr. 50,-.

Våren 1991 ba banken om at egenkapitalgarantien ble innløst i form av preferansekapital. Som vilkår for slik innbetaling krevde FS nå at bankens aksjekapital skulle skrives ned ytterligere fra kr. 50,- til kr. 10,- pr. aksje. Det ble altså forlangt nedskrivning av aksjekapitalen både ved utstedelse og innløsning av garantien.

Forholdet mellom Fokus Bank og FS i 1990-91 gir en viktig del av bakgrunnen for å forstå de avsluttende deler av krisehåndteringen i Fokus Bank. Allerede før nullingen hadde bankens generalforsamling i tre omganger frivillig skrevet ned aksjene fra kr. 100,- til kr. 1,-. Aksjekapitalen var m.a.o. redusert fra 1.083,5 mill. kr. til 10,8 mill. kr. I tillegg hadde banken mottatt preferansekapital på 2.150 mill. kr.

Krisen var imidlertid ikke slutt med dette. Det reviderte statusoppgjøret pr. 30. september 1991 viste at hele aksjekapitalen samt 165 mill. kr. av den innskutte preferansekapitalen var tapt. Ifølge bankens eksterne revisor var også ytterligere 449 mill. kr. tapt uten at dette fremgikk av statusoppgjøret. Fra statusoppgjøret og frem til regnskapsårets avslutning økte dessuten tap på utlån og garantier i morbanken fra 1.173 mill. kr. til 1.873 mill. kr. og i konsernet fra 1.190 mill. kr. til 1.886 mill. kr. Ved nullingen fikk banken 475 mill. kr. i ny aksjekapital. I tillegg fikk banken ytterligere 600 mill. kr. i 1992 og 200 mill. kr. i 1993 som preferansekapital for å hjelpe på kapitaldekningen.

Dersom vi nå tenker oss at staten før årsskiftet 1991-92 hadde stilt egenkapitalgaranti for (minst) kr. 475 mill. i stedet for å skyte beløpet inn som aksje- og/eller preferansekapital, ville garantien ha utløst et ansvar for staten i samme størrelsesorden som aksjekapitalinnskuddet og de senere preferansekapitalinnskuddene. Det er ikke rimelig å tenke seg at staten i første omgang ville ha gitt en garanti på 475 mill. kr. og senere skutt inn ytterligere 800 mill. kr. i banken med prioritet etter den gjenværende aksjekapital, som nå altså var på bare 10,8 mill. kr. (se også under 8.3.8 nedenfor om Stortingets syn på aksjonærenes stilling).

I ettertid vet vi dessuten at bankens tap og tapsavsetninger økte dramatisk fra statusoppgjøret for 3. kvartal 1991 til regnskapsårets avslutning, samt at konsernets driftsresultat *før* tap var på -260 mill. kr. i 1991. Da kunne egenkapitalgaranti og senere innskudd av preferansekapital - uten at den gjenværende delen av aksjekapitalen ble skrevet ned - bare ha blitt benyttet hvis man ønsket å få til en betydelig formuesoverføring til fordel for de gamle aksjonærene (jfr. også under 8.3.8 nedenfor). - Utviklingen i Fokus Bank behandles nærmere under 9.3 nedenfor.

Kreditkassen hadde allerede 30. april 1991 mottatt 624 mill. kr. i preferansekapital fra Forretningsbankenes Sikringsfond. Men den negative utviklingen i bankens regnskaper fortsatte. Kreditkassens generalforsamlingen vedtok derfor 25. september 1991 å skrive aksjekapitalen ned fra kr. 50,- til kr. 13,50 pr. aksje mot tilførsel av preferansekapital på 2.100 mill. kr. Dette stemte med de vilkår som Forretningsbankenes Sikringsfond hadde stilt (men dette fondet hadde ikke lenger midler til å gjennomføre operasjonen uten tilskudd fra Statens Banksikringsfond). Dette innebar at aksjekapitalen allerede før nullingen var redusert fra 1.937 mill. kr. til 523 mill. kr.

Kreditkassens foreløpige regnskap pr. 30. september 1991 viste et underskudd på 7.249 mill. kr. Dette innebar at aksjekapitalen, frie fonds og all preferansekapital som tidligere var skutt inn, var tapt. Likevel gjensto det fortsatt en regnskapsmessig underbalanse på 2.139 mill. kr. Banken søkte derfor om og fikk ny egenkapital på 5.140 mill. kr. Samtidig ble den gjenværende aksjekapitalen skrevet ned til null. Av denne summen gikk 2.750 mill. kr. inn som ny aksjekapital. Overkursen, dvs. differansen mellom 5.140 og 2.750 mill. kr. ble benyttet til dekning av det regnskapsførte tap samt avsatt til reservefond.

Vi kan så tenke oss at den tilførte egenkapital på 5.140 mill. kr. i stedet hadde blitt gitt i form av statlig egenkapitalgaranti. Men igjen fremstår det som svært lite rimelig å tenke seg at en slik garanti ville ha vært gitt

uten at det i det minste ble stilt som vilkår at utbetaling av garantibeløpet først skulle finne sted etter at aksjekapitalen hadde dekket bankens tap så langt denne kapitalen strakk til. Hvis tapene viste seg å være større enn aksjekapitalen, ville også en slik løsning ha ført til at aksjene ble skrevet ned til null.

Sett i forhold til den løsning som faktisk ble valgt, ville den praktiske forskjell altså bare ha vært at nullingen i beste fall hadde blitt noe utsatt i tid. Men en slik utsettelse hadde bare blitt aktuell dersom redningsaksjonen bygget på en forutsetning om at aksjekapitalen ikke allerede var tapt. Som vi skal se under 9.3 nedenfor, holder denne forutsetning ikke stikk for Kreditkassens vedkommende.

En løsning som innebærer at staten stiller egenkapitalgaranti uten å stille krav om nedskrivning (på tiden for garantistillelsen eller på tiden for utbetaling) av aksjekapitalen i forhold til tap som banken har lidt, vil innebære at den ordinære aksjekapitalen slipper å gå til dekning av de tap som ligger til grunn for redningsoperasjonen. Det vil innebære en tilsvarende overføring av formue fra staten til de gamle aksjonærene (jfr. også under 8.3.8 nedenfor om Stortingets syn på en slik mulighet).

Konklusjonen så langt må bli at egenkapitalgaranti fra staten ikke var noen aktuell mulighet for å «redde» aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank. Som vi skal se (under 10 nedenfor) var DnB noe bedre stilt økonomisk. Ville mulighetene være bedre der?

I DnB vedtok generalforsamlingen i slutten av mars 1993 å skrive den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen ned til null. På dette tidspunkt var loven om Statens Banksikringsfond (SBF) endret ved at den (som nevnt ovenfor) ved lov av 8. januar 1993 fikk en tilføyelse om at SBF, i tillegg til å gi støttelån eller erverve aksjer m.m., også kan stille egenkapitalgaranti. Ifølge forarbeidene vil slike garantier «kunne styrke kredittverdigheten overfor innskytere og andre långivere» (Ot.prp. nr. 20 (1992-93) s. 2-3). Men de påpeker samtidig at egenkapitalgarantier ikke kan godkjennes som ansvarlig egenkapital og at anvendelsen av slike instrumenter derfor vil være begrenset.

Det sistnevnte trekk har sammenheng med EF-direktiv om ansvarlig kapital i kredittinstitusjoner (Rådsdirektiv 89/647/EEC). Ifølge art. 4 § 2 i dette direktivet kan garantier fra offentlige myndigheter ikke inngå i en banks ansvarlige kapital. Egenkapitalgaranti ville dermed ha liten betydning for krisebanker med prekært behov for ansvarlig kapital. I samsvar med dette legger forarbeidene til endringsloven til grunn at egenkapitalgarantier ikke vil kunne godkjennes som ansvarlig kapital for banker som det er aktuelt å støtte via Statens Banksikringsfond.

Det nevnte direktivet gjelder nå også for Norge, jfr. EØS-avtalens vedlegg IX pkt. 17 (se Ot.prp. nr. 20 (1992-93) s. 2 flg.). Ettersom EØS-avtalen først trådte i kraft 1. januar 1994, kunne Norge på dette tidspunkt formelt sett fortsatt ha inntatt det motsatte standpunkt. Men da lovendringen ble vedtatt var EØS-avtalen allerede undertegnet (dette skjedde 2. mai 1992), og i DnB ble den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i DnB besluttet nullet bare 9 måneder før avtalen trådte i kraft. På dette tidspunkt synes det lite realistisk å forvente at norske myndighetene skulle velge en fremgangsmåte som etter sitt innhold var klart i strid med EØS-retten. Det er også grunn til å anta at hensynet til å sikre den internasjonale tillit til DnB ville vært lite tjent med et slikt skritt. (Om kriseforløpet i DnB og kapitaldekningen, se nærmere i under 10 nedenfor).

Til dette kommer at heller ikke aksjonærene i DnB hadde noe krav på subsidier fra staten i form av egenkapitalgaranti som skulle komme til utløsning uten at den ordinære aksjekapitalen først måtte bære sin del av tap som banken hadde lidt. Også her må Kommisjonen se bort fra at staten av egen vilje ville opptre som aksjonærenes redningsmann ved å skyte inn kapital til dekning av tap uten tilsvarende nedskrivning av aksjekapitalen (se nærmere under 8.3.8 nedenfor). Den mulighet som gjenstår er derfor bruk av egenkapitalgaranti i en situasjon der det fremstår som sannsynlig at garantien aldri vil bli utløst fullt ut (og garantien heller ikke er nødvendig for å tilfredsstille kravene om ansvarlig kapital), se nærmere under 8.3.4 nedenfor.

8.3.5 Kapitalinnskudd betinget av senere nedskrivning

Som vi har sett under 8.3.4 ovenfor, vil nytten av egenkapitalgaranti fra staten iallfall i dag være begrenset av at slik garanti etter EØS-retten ikke kan regnes som ansvarlig kapital i forhold til reglene om kapitaldekning i finansinstitusjoner. Men fremstillingen viser også at selv om vi ser bort fra denne begrensning, vil egenkapitalgaranti bare være aktuelt som alternativ til kapitalinnskudd mot hel eller delvis nedskrivning av aksjekapitalen i den grad det

måtte fremstå som nærliggende å anta at garantien aldri vil bli utløst fullt ut.

På det sistnevnte punkt møtes tanken om egenkapitalgaranti med tanken om ulike former for innskudd av kapital på vilkår om bedre prioritet enn den ordinære aksjekapitalen i tilfelle det senere skulle bli nødvendig å dekke tap som ikke er regnskapsført på det tidspunkt da kapitalen blir skutt inn. Kapitalen kan tenkes gitt ulike betegnelser (f.eks. «preferansekapital»). Poenget er uansett at innskuddet skal gjøre det mulig for banken å drive videre (evt. drive videre på en for banken gunstigere måte), men uten at den som skyter inn kapital overtar ansvar for mulige tap i fremtiden som de ordinære aksjonærene ellers måtte ha dekket.

Formen kan f.eks. være innskudd på betingelse av at aksjekapitalen bærer alle regnskapsførte tap i en nærmere angitt periode eller på betingelse av at den ordinære aksjekapitalen skal nedskrives mot tap dersom bankens situasjon i løpet av den samme perioden ikke har bedret seg så mye at også denne delen av bankens kapital er i behold. I motsatt fall kommer vi over i tanken om å la staten «redde» aksjonærene uten å kreve at disse tar sin del av tapet (se nærmere under 8.3.8 nedenfor).

Et slikt «vilkårslån» vil etter dette ha følgende egenskaper:

1. Lånet er prioritert etter alle andre långivere, men har prioritet foran aksjekapitalen.
2. Vilkårslånet løper med rente.
3. Lånet kan konverteres til aksjekapital etter en nærmere angitt tid (f.eks. to år). Kursen fastsettes på grunnlag av bankens verdi på konverteringstidspunktet. Denne verdien baseres bl.a. på den gjeldende aksjekursen. Dersom bankens verdi da skulle være null, nedskrives aksjene til null og vilkårslånet omgjøres til ny aksjekapital.
4. Banken har rett til når som helst å løse inn lånet før konvertering. Det kan skje ved at banken lykkes med internt å generere tilstrekkelig overskudd eller at banken lykkes i en nyemisjon.
5. Staten som inneholder av vilkårslånet kan ikke tvinge fram tilbakebetaling men kan kun velge konvertering. Etter BIS-reglene vil vilkårslån dermed kunne regnes som egenkapital og som en del av den primære kapitalbasen.

Konstruksjonen innebærer at staten ikke krever aksjekapitalen nedskrevet eller nullet med umiddelbar virkning, men med en utsettelse, på f.eks. et par år. Ved en slik løsning taper staten ingen penger sammenlignet med en umiddelbar overtagelse av banken. Dersom banken ikke avklarer situasjonen, vil staten uansett overta banken. Det eneste staten kan sies å gå glipp av er den verdistigningen på aksjene som staten eventuelt kunne få frem til konverteringstidspunktet. En slik løsning kommer derfor ikke i noen klar konflikt med det politiske kravet om at aksjeeierne skal ta sin del av tapene.

Forutsetningen for å tenke seg slike mekanismer bragt til anvendelse må imidlertid være at det er nærliggende å anta at banken vil kunne komme over krisen uten ytterligere hjelp. Støtten bør altså utformes på grunnlag av en analyse av bankens økonomiske stilling. Ved siden av substansvurderingen bør det også foretas en vurdering av bankens avkastningsverdi som «going concern».

Beregningen av avkastningsverdien tar utgangspunkt i den diskonterte nåverdien av kontantstrømmen i banken. I motsetning til en substansverdi-betraktning fanger den også opp f.eks. verdien av en stor og billig innlånsbase, som ofte svarer for en stor del av bankenes fortjenester. En substansverdi nøyer seg med å ta inn nåverdien av fremtidige tap men ikke nødvendigvis nåverdien av framtidige gevinster.

Dersom avkastningsverdien er positiv og en kan regne med at banken innen rimelig tid kan avklare sin situasjon og få kapitaldekningen opp til lovens minstenivå (8 %), kan det være aktuelt å drøfte om banken bør tilbys et «vilkårslån» i stedet for at staten utnytter sin posisjon til å overta banken på det mest kritiske tidspunkt i kriseforløpet. Stillingen er en annen dersom banken åpenbart har tapt sin egenkapital.

Om avkastningsverdien av de tre store forretningsbankene, se særlig under 10.9 nedenfor.

DnB er den eneste av de tre bankene som vi her konsentrerer oss om, som på nullingstiden var i en slik situasjon at det kunne være aktuelt å drøfte om banken kunne komme over krisen «for egen maskin». For en nærmere diskusjon av krisehåndteringen i denne banken nøyer vi oss derfor med å vise til det som sies under 10 nedenfor.

8.3.6 «Bad bank»-modellen

Ganske sentralt i deler av debatten om den måte som bankkrisen i Norge ble håndtert på, står muligheten for å bruke såkalte «bad banks» (på norsk også omtalt som «prosjektbank» e.l.). Terminologien på dette punkt er ikke skarp. Men enkelt kan denne modellen sies å innebære at en større eller mindre del av de tapsutsatte engasjementene i en bank blir overført fra den ordinære banken til en egen institusjonell enhet. Denne enheten kan være en avdeling i eller et datterselskap av den aktuelle banken, eller den kan være overdratt til andre.

I det sistnevnte tilfelle er det imidlertid ikke naturlig å tale om en «bad bank» dersom det bare er et eller flere enkeltengasjementer som er overdratt. En slik betegnelse er først naturlig når det er tale om større «blokker» av engasjementer og «kjøperen» dessuten er spesialisert i håndteringen av slike engasjementer.

I motsatt retning kommer muligheten av å overføre de sunne deler av virksomheten i en bank til en annen bank ved oppkjøp, mens de resterende - forutsetningsvis dårlige - deler av bankens portefølje forblir i den gamle banken. På denne måten vil den kriserammede banken selv tjene som «bad bank». I Danmark er denne modellen benyttet ved avviklingen av bl.a. Varde Bank og Baltica-konsernet (om elementer av bankkrise i Danmark, se nærmere under 11.4 nedenfor). I Finland er en tilsvarende modell benyttet bl.a. som et ledd i arbeidet med å avvikle den store forretningsbanken Skopbank (om Finland, se nærmere under 11.3 nedenfor).

Fordelen med denne formen for «bad banks», som innebærer at krisebanken tømmes for sunne engasjementer, er at de gamle aksjonærene kan beholde sine aksjer og dermed få del i mulige merverdier i de engasjementer som er klassifisert som dårlige. Men forutsetningen for en slik løsning er at det skaffes funding til den gjenværende bank i form av lån. Slike lån kan tenkes gitt av f.eks. staten eller nasjonalbanken (i Danmark ble slike lån gitt til avviklingen av Varde Bank, som fortsatte sin virksomhet uten konsesjon for å drive bank og under et annet navn) eller ved at en annen bank er villig til å bære kredittrisikoen (slik Den Danske Bank gjorde i Baltica-saken i Danmark).

Et hovedformål med «bad bank»-operasjoner vil være å effektivisere forvaltningen av tapsutsatte engasjementer, noe som bl.a. kan skje ved mer aktiv kundeoppfølging, mer langsiktig problemhåndtering eller mer effektiv inndrivning av utestående fordringer. (I parentes kan det bemerkes at enkelte banker har blitt kritisert for å ha vært for brutale i sine forsøk på å få avvirket problemengasjementer med minst mulig tap for banken.) Den omvendte side av dette formålet er å avlaste «restbanken» (eller kjøperen) fra store mengder av problemengasjementer og derved sette den bedre i stand til å drive effektiv, «sunn» bankvirksomhet.

Slike formål vil i stor grad kunne oppnås allerede ved bank- eller konserninterne tiltak. I norske krisebanker er det lett å finne eksempler på bruk av bl.a. avdelinger med særlig ansvar for å håndtere problemengasjementer og særlige rutiner for regnskapsføring av slike engasjementer. Men slike løsninger kan ikke i seg selv gi noe bidrag til å bøte på svak egenkapitaldekning i morbanken: regnskapsførte tap blir ikke mindre bare ved å bli flyttet til en annen del av bank- eller konsernregnskapet.

På det sistnevnte punkt kan eksterne løsninger tenkes bragt inn: Dersom en vesentlig del av problemengasjementene kan «selges» til f.eks. en «bad bank» opprettet for formålet, vil morbankens balanse kunne avlastes og den relative egenkapitaldekningen bli tilsvarende styrket. Men en slik løsning forutsetter en kjøper som er villig til å skyte inn «frisk» kapital. Dersom «avlastningen» skal skje på kommersielle vilkår der kjøperens risiko (og selgerens svake posisjon) gir seg utslag i prisen, vil operasjonen normalt føre til at morbanken blir ytterligere svekket. I alle fall hvis den kriserammede banken er stor og risikoen høy, vil operasjonen derfor i praksis være mulig bare hvis staten trer støttende til. Men da vil morbankens eiere vanskelig kunne kreve å få hjelpen gratis (se nærmere under 8.3.8 ovenfor).

Et ytterligere argument som kan tale for en slik modell er at kapitalforhold og funding kan tilrettelegges mer fleksibelt og mindre regelbundet i en «bad bank» som ikke skal drives med bankkonsesjon, og som dermed kan drives utenfor de særlige rettsregler som gjelder for banker. Men også her er forutsetningen at virksomheten kan finansieres med velvillig (og risikovillig) kapital.

Ordninger med «bad banks» har spilt en stor rolle som et ledd i krisehåndteringen i bl.a. Danmark og Sverige. I Danmark gir som nevnt håndteringen av krisene i Varde Bank og i Baltica-konsernet viktige eksempler, mens Securum og Retriva gir viktige eksempler fra Sverige (se nærmere under 11.2.4 nedenfor).

Kommisjonen har imidlertid inntrykk av at de bidrag som denne modellen kan gi til å redde bankaksjonærene ut av tapssituasjoner, ofte blir overvurdert. Så lenge overføringen av problemengasjementer til «bad banks» skal skje på kommersielle vilkår, vil den «selgende» bank ikke kunne få mer ut av dem enn markedet på det aktuelle tidspunkt er villig til å betale for engasjementer som allerede er tapsutsatt og der usikkerheten dessuten kan være stor. Dermed vil en slik operasjon sjelden gi noe større positivt bidrag til bankens balanse enn den verdi som problemengasjementene er bokført med allerede før salget. Mulighetene for å benytte «bad bank»-modellen som alternativ til kriseløsning gjennom kapitalinnskudd og nedskrivning mot tap er tilsvarende små. Hovedpoenget er at man ikke blir kvitt sin «gjeld» ved å kalle den noe annet.

Den mulighet som står igjen er dermed statstilskudd til «kjøperen» av dårlige engasjementer på en slik måte at «selgeren» (banken) får mer ut av sine engasjementer enn de ville være verdt i et fungerende marked. I resultat vil en slik løsning måtte innebære kapitaloverføring fra staten til bankaksjonærene uten tilsvarende motytelser fra aksjonærenes side. Noe slikt har aksjonærene åpenbart ikke krav på (se nærmere under 8.3.8 nedenfor).

8.3.7 Oppkjøp eller fusjon

Som nevnt under 8.3.1 ovenfor, vil det iallfall i normale tider ligge nær å finne en kjøper til en bank i krise eller å la den bli slått sammen (fusjonert) med en eller flere andre banker og/eller finansinstitusjoner. Slike operasjoner vil regelmessig være avhengig av offentlig medvirkning i form av konsesjon m.v. Men som vi skal se under 8.4. nedenfor, har ikke dette stått i veien for at sammenslutninger av krisebanker siden 1988 har vært et viktig element i de operasjoner som har vært gjennomført for å sikre videre drift.

Fremstillingen under 8.4 nedenfor illustrerer imidlertid også noen andre sentrale forutsetninger som må være oppfylt for at oppkjøp eller fusjon skal være aktuelt. Den viser bl.a. at den kriserammede banken ikke må være for stor i forhold til den aktuelle kjøperen: I et gitt marked kan metoden benyttes for små og mellomstore institusjoner. Det er langt vanskeligere å finne en kjøper som har økonomisk evne til å bære de største - hvilken norsk bank kunne f.eks. ha kjøpt Kreditkassen i 1991-92 uten selv å få ulivssår?

Dette kan selvsagt stille seg annerledes hvis staten skyter inn den nødvendige støttekapital. Men hvis slike innskudd finner sted uten krav om at krisebankens eiere skal dekke tapene (så langt som nødvendig og så langt som aksjekapitalen rekker), vil operasjonen få karakter av støtte - ikke (bare) til banken - men (også) til dens aksjonærer som (om denne mulighet viser vi til det som sies under 8.3.8 nedenfor). Dessuten kan det oppstå problemer hvis staten benytter pisk eller gulrot for å «tvinge» en tilsynelatende frisk bank til å overta en krisebank, og det deretter viser seg at overtagelsen bidrar til å påføre «kjøperen» ekstra problemer. En slik problemstilling har vært reist i forbindelse med at DnB i 1991-92 overtok Realkreditt (se nærmere under 10.6 nedenfor).

Mer generelt forutsetter oppkjøp eller fusjon altså at det finnes aktuelle kjøpere. Anvendt på de tre store forretningsbankene reiser dette spørsmålet om det fantes andre aktuelle «kjøpere» til Kreditkassen, Fokus Bank eller DnB under kriseårene enn staten. I prinsippet må spørsmålet stilles med sikte på såvel norske som utenlandske kjøpere. Men salg av f.eks. DnB til utenlandske investorer ville reise en rekke nye spørsmål (se under 10.9.3 nedenfor).

Vi nevner endelig at oppkjøp eller fusjon vil måtte skje til en pris eller et bytteforhold som tar utgangspunkt i den realøkonomiske situasjonen i vedkommende krisebank. Dette innebærer at krisebankens aksjonærer vanskelig kan gjøre seg håp om å få noe mer ut av operasjonen enn den verdi som det kan sannsynliggjøres at ligger i banken (om ulike prinsipper for verdsetting, se under 9.1.2 nedenfor). Verdsetting ut over en slik verdi får lett karakteren av gave (se under 8.3.8 nedenfor).

8.3.8 Statlig kapitalinnsats uten nulling

Som nevnt under 8.3.1 ovenfor er det nok slik at deler av debatten om bankkrisen i Norge er båret oppe av et syn om at staten kunne og burde ha «reddet» krisebanker uten å la tap gå ut over aksjonærene.

En rekke måter som slik redningsoperasjoner kunne ha skjedd på, er nevnt i de foregående punkter. Den enkleste av dem ville være å la staten skyte inn den kapital som krisebankene trengte fordi de hadde lidt store tap og ikke kunne

drive videre uten tilførsel av «frisk» egenkapital, men uten å la dette gå ut over aksjonærene. I så fall ville staten gå inn og dekke tap som aksjekapitalen normalt skal bære.

Slike løsninger vil i og for seg ikke skape noe rettslig problem. Men det er samtidig klart at ingen aksjonær har noe krav på denne typen av hjelp. Hvis Stortinget hadde valgt å skåne aksjonærene, ville det ha innebåret en formuesoverføring til dem.

Om en slik løsning er ønskelig, er et rent politisk spørsmål. Men det er viktig å se at valget på dette punkt ble truffet allerede under stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 10 (1991-92) om endringer i forretningsbankloven m.v. I Finanskomitéens innstilling understreker flertallet (alle unntatt Fremskrittspartiets representanter) at

«ekstraordinære tiltak fra samfunnets side for å møte kriser i viktige deler av bankvesenet ... ikke skyldes hensynet til bankene og deres eiere eller ansatte, men de store skadevirkninger for hele samfunnet hvis man ikke klarer å få løst en omfattende bankkrise på en tilfredsstillende måte» (Innst.O. nr. 14 (1991-92) s. 12).

I en annen sammenheng sier komitéflertallet (alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) at

«dersom aksjekapitalen er fullstendig tapt, har aksjene følgelig ingen verdi, og aksjenes pålydende bør settes til null» (Innst.O. nr. 14 (1991-92) s. 29).

Det standpunkt som et stort flertall i Stortinget på denne måten ga uttrykk for, ble bekreftet høsten 1992, under behandlingen av regjeringens forslag om å vedta et nytt 7. ledd i forretningsbankloven § 32 (se nærmere under 8.2.2 ovenfor). I Innst. O. nr. 47 (1992-93) gir komiteens flertall (alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) sin tilslutning til

«at Statens Banksikringsfond ikke bør bidra med ny kapital til en bank før de eksisterende eierne av lavt prioritert egenkapital har tatt de tapene som er oppstått. *Flertallet* vil vise til at i motsatt fall vil et nytt egenkapitalinnskudd primært komme eierne av aksjer og andre egenkapitalinnskudd til gode» (s. 5).

Kommisjonen har intet grunnlag for å overprøve det klare standpunkt fra et stort flertall i Stortinget som ligger i disse uttalelsene.

Det «harde» standpunkt som kommer til uttrykk i de ovenfor nevnte sitater fra Finanskomiteens innstilling i 1991, blir kanskje lettere å forstå dersom man tar hensyn til noen av de momenter som gjerne blir anført til forsvar for et slikt valg.

Vi nevner først at den holdning at offentlige tiltak for å redde krisebanker ikke tar sikte på å redde aksjonærene, har kommet klart til uttrykk også i andre land (f.eks. Danmark og Sverige, se nærmere under 11 nedenfor). Holdningen stemmer også med den som ble lagt til grunn for håndteringen av tidligere kriser, derunder krisen i Sunnmørsbanken (se nærmere under 8.4.3 nedenfor). I denne sammenheng er det verdt å merke seg at krisen den gang for en stor del ble håndtert innenfor banksektoren selv, nærmere bestemt av Forretningsbankenes Sikringsfond.

I en mer fullstendig argumentasjon blir den nevnte holdningen gjerne forsvart gjennom en sammenligning med den skjebne som normalt venter aksjonærer i selskaper som blir slått konkurs under den ordinære lovgivning om dette: Aksjonærene må nesten alltid finne seg i at den kapital som de har skutt inn, går tapt. Dersom virksomheten blir solgt til en ny eier har de gamle aksjonærene intet krav på å få del i den verdistigning som måtte materialisere seg etter «redningsaksjonen».

Et annet moment som ofte blir trukket frem, gjelder den disiplinierende virkning som det kan ha at eierne av risikokapital (f.eks. aksjekapital) faktisk må bære følgene av at virksomheten går dårligere enn forventet. Argumentet går nærmere bestemt ut på at en politikk som ikke utsetter eiere for en slik risiko, vil gjøre det langt vanskelig å bygge opp holdninger til eierskap som kan tjene hensynet til sunn økonomisk virksomhet og - dermed - til en næringsvirksomhet som også samfunnet på sikt er tjent med.

Det finnes ytterligere argumenter både for og imot den «harde» linje som et klart flertall i Stortinget gikk inn for

høsten 1991 og som ble lagt til grunn under den videre krisehåndtering. Ett slikt argument er at den særlige regulering og det særlige tilsyn fra statens side som bankene tradisjonelt har vært underlagt, kunne gi bankaksjonærene rimelig grunn til å forvente at staten «passet på» at bankene ikke ble kjørt i grøften. Et annet argument er at neppe noen - og i hvert fall ikke bankene selv - gjorde sterke forsøk på å forklare «menigmann» at bankaksjer var mindre sikre enn bankinnskudd.

Kommisjonen kan imidlertid ikke se at noen av disse argumentene har en slik vekt at de gir grunnlag for å se bort fra at valget på dette punkt er av politisk, ikke rettslig karakter. Det resultat må derfor stå fast at Stortinget i og for seg står fritt til å behandle f.eks. bankenes aksjonærer bedre enn de har rettslig krav på, men at ingen har noe rettskrav på slik behandling.

8.4 Generelt om hvordan norske krisebanker ble behandlet

8.4.1 Innledning

En instruktiv oversikt over krisebanker i perioden 1988-93 og over den enkelte bankens status i april 1993, finnes i St.meld. nr. 39 (1993-94) om bankkrisen og utviklingen i den norske banknæringen. Listen ser slik ut:

Banker i vanskeligheter

Banker som har mottatt kapitaltilførsel eller garanti fra Forretningsbankenes Sikringsfond, Sparebankenes Sikringsfond eller Statens Banksikringsfond siden 1988:

Bank Første behandling Løsning

Sunnmørsbanken September 1988 Fusjon med Kreditkassen
Tromsø Sparebank November 1988 Fusjon til Sparebanken Nord-Norge
Sparebanken Nord November 1988 Fusjon til Sparebanken Nord-Norge
Sparebanken Romsdal Januar 1989 Fusjon med Sparebanken Møre
Spareskillingsbanken Mars 1989 Fusjon med Sparebanken Midt-Norge
T. Varhaug Sparebank Juni 1989 Fusjon med Sparebanken Rogaland
Norion Bank Oktober 1989 Offentlig administrasjon
Flå Sparebank November 1989 Fusjon med Sparebanken Buskerud
Sparebanken Moss-Hobøl Mars 1990 Fusjon med Sparebanken Østfold
Skiptvedt Sparebank Mai 1990 Fusjon med Sparebanken Østfold
Nordkapp Sparebank September 1990 Fusjon med Sparebanken Nord-Norge
Sparebanken Nordland November 1990 Fusjon med Sparebanken Nord-Norge
Hemnes Sparebank November 1990 Fusjon med Sparebanken Rana
Fokus Bank Desember 1990 Fortsatt selvstendig
Tysfjord Sparebank Januar 1991 Fusjon med Narvik Sparebank
Nore Sparebank Mars 1991 Fusjon med Sparebanken NOR
Halsa Sparebank Mars 1991 Fusjon med Sparebanken Nordmøre
Nittedal Sparebank April 1991 Fusjon med Sparebanken NOR
Kreditkassen August 1991 Fortsatt selvstendig
Sparebanken Rogaland Oktober 1991 Fortsatt selvstendig
Sparebanken Midt-Norge Oktober 1991 Fortsatt selvstendig
Den norske Bank Desember 1991 Fortsatt selvstendig
Hof Sparebank August 1992 Fusjon med Sparebanken Hedmark
Samvirkebanken April 1993 Fusjon med Fokus Bank

Oslobanken Mai 1993 Styrt avvikling

Kilde: St.meld. nr. 39 (1993-94)

Det er viktig å være klar over at listen bare omfatter banker som i den aktuelle perioden har fått kapitaltilførsel eller garanti fra Forretningsbankenes Sikringsfond, Sparebankenes Sikringsfond eller Statens Banksikringsfond. For å få et dekkende bilde av bankkrisens totale omfang i Norge må også virksomheten til Statens Bankinvesteringsfond trekkes

inn. Det var således Bankinvesteringsfondet som i 1992-93 skjøt inn til sammen 1 mrd. kr. i ansvarlige lån konvertible til grunnfondsbevis i den største av sparebankene. Dermed bidro den til at Sparebanken NOR som den eneste av de store bankene kom seg gjennom krisen uten hjelp fra Sparebankenes Sikringsfond eller Statens Banksikringsfond.

For å få et fullstendig inntrykk av krisen i den finansielle sektor i Norge på 1980- og 90-tallet måtte listen dessuten vært supplert med en oversikt over forsikringsselskaper (f.eks. UNI-Storebrand), kredittforetak (f.eks. Realkreditt, se nærmere under 10.6 nedenfor) og ulike former for finansieringsselskaper som kom opp i problemer. Noen slik oversikt vil ikke bli gitt her.

Selv om ovenstående liste altså gir et ufullstendig bilde av den samlede krisen i norsk finansnæring, er den godt egnet til å gi et inntrykk av bankkrisens omfang i Norge. Den viser bl.a. at både forretnings- og sparebanker kom opp i kriselignende tilstander, og den viser at de tre store forretningsbankene ikke var de eneste som ble rammet av krise. Dermed gir den også en del av grunnlaget for å forstå hvorfor krisen forløp annerledes i disse tre bankene enn i de andre. Men indirekte viser listen også at svært mange banker ikke kom opp i store problemer.

I dette perspektiv skal vi først benytte ovenstående liste som passende utgangspunkt for å noen generelle bemerkninger om hvordan krisebanker i Norge har vært behandlet (8.4.2). Under 8.4.3 skal vi si litt særskilt om hvordan krisen i Sunnmørsbanken ble forsøkt løst.

8.4.2 Generelt om løsningsmodeller

Den listen over krisebanker som er tatt inn i foregående punkt, viser for det første at det store flertall av disse bankene var *sparebanker*. Dette er banker som ikke hadde aksjeeiere eller andre former for eiere i tradisjonell forstand. Dermed var det ikke aktuelt å skrive ned aksjekapitalen mot tap, slik som i forretningsbankene. Og det var ingen aksjekapital som kunne skrives ned til null, slik det skjedde i de tre store forretningsbankene. Men iallfall i Sparebanken Nordland ble såkalte grunnfondsbevis skrevet ned til null.

Et neste trekk som peker seg ut, er at de aller fleste krisebankene var *små eller mellomstore*. Bare Fokus Bank og - særlig - Kreditkassen og DnB skiller seg ut som banker som etter norsk målestokk var store. Men det kan (som nevnt under 8.4.1 ovenfor) argumenteres for at også den fjerde av de store bankene (Sparebanken NOR) hører hjemme i et utvidet krisebilde. Og det nevnte trekket må selvsagt ikke skygge for at disse tre (eller fire) bankene representerte en svært stor del av den samlede banksektoren i Norge.

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. Det samme mønster finner vi for øvrig i flere andre land (se f.eks. under 11.4 nedenfor om Danmark). Bare når en bank er svært stor sett i forhold til det finansielle systemet, er oppkjøp av eller fusjon med andre norske banker i praksis vanskelig eller umulig å tenke seg. På listen er det Fokus Bank og - særlig - DnB og Kreditkassen som peker seg ut i en slik sammenheng.

Det at en krisebank blir kjøpt opp eller fusjonert med en annen bank betyr normalt *ikke* at den kriserammede bankens eiere berger sin kapital. I sparebankene følger dette allerede av et trekk som allerede er nevnt: Disse bankene hadde ikke «eiere» i tradisjonell forstand. Og i banker som var organisert som aksjeselskaper (forretningsbankene) følger eiertapene av at avtale om oppkjøp eller fusjon alltid må bygge på en gjennomgang av den kriserammede banken med sikte på å fastsette dens «riktige» verdi. Aksjekapitalen har systematisk vært skrevet ned til det nivå som var nødvendig for å finne dekning for regnskapsmessig tap. Det er ikke grunnlag for generelt å si at aksjeeiere i andre forretningsbanker kom bedre ut av krisen enn aksjonærene i de tre store bankene. (Krisehandlingen i Sunnmørsbanken, Oslobanken og Norion Bank behandles noe nærmere i det følgende.)

Et fjerde trekk som kan leses ut av listen, er at bare én av krisebankene har vært satt under *offentlig administrasjon* og avviklet etter reglene i forretningsbankloven (jfr. under 8.2 ovenfor). Denne banken (Norion Bank) skiller seg ut både ved å være forholdsvis ny og ved å være så liten at avvikling ikke ble antatt på noen måte å kunne true Norges finansielle stabilitet. Den synes også å ha skilt seg ut ved et usedvanlig fravær av ordinære systemer for tilsyn og kontroll.

Fra årsskiftet 1989-90 har administrasjonen tatt sikte på avvikling. Prosessen har vist seg å være meget langvarig. I

1998 er «Norion Bank AS - uoa» fortsatt ikke formelt avviklet. Regnskapet for 1996 viser bl.a. at det er utbetalt dividende til de uprioriterte kreditorer med 70,5 % (717 mill. kr.) av samlede fordringer (bortsett fra bankinnskudd) på over 1 mrd. kr. Prosessen innebærer også at aksjonærenes stilling formelt ennå ikke er endelig avgjort. Men regnskapet for 1996 viser et akkumulert underskudd på nesten 360 mill. kr. mot en aksjekapital til et samlet pålydende av 70 mill. kr. Det er derfor på det rene at aksjekapitalen har gått tapt med stor margin.

Det endelige resultatet for aksjonærene vil imidlertid avhenge av utfallet av den rettslige behandling av administrasjonsstyrets krav om tilbakebetaling av kapital som aksjonærene tok ut ca. et halvt år før banken ble satt under administrasjon. Jfr. senest Borgarting lagmannsretts dom av 29. mai 1998, der syv av de største aksjonærene ble dømt til å tilbakebetale de mottatte beløp.

Også den forholdsvis lille Oslobanken er avviklet (ved årsskiftet 1997-98 var prosessen ennå ikke fullført). Men her er det tale om styrt avvikling, ikke offentlig administrasjon. Avviklingen ble gjort mulig ved at Forretningsbankenes Sikringsfond stilte ubegrenset garanti for bankens forpliktelser (garantien ble igjen muliggjort ved tilsagn om støttelån Statens Banksikringsfond til FS) og ved at Statens Banksikringsfond i 1993 skjøt inn 88 mill. kr. i ny egenkapital. Bankens styre og adm. direktør stilte sine plasser til disposisjon.

Det var et ledd i det samlede opplegg at Oslobankens ordinære generalforsamling i juni 1993 vedtok å skrive aksjekapitalen ned til null. Årsoppgjøret for 1997 viser at banken da hadde en negativ egenkapital på ca. 502,5 mill. kr. Heller ikke Oslobankens skjebne kan altså brukes som eksempel på at avvikling i stedet for videre drift i seg selv er nok til å stille aksjonærene i en krisebank i en bedre posisjon enn ved den løsning med oppkapitalisering og nedskrivning av aksjekapitalen mot tap som ble valgt for de tre store forretningsbankene.

Denne oversikten viser at de mekanismer for inngrep i kriserammede banker som lovgivningen ga anvisning på før lovendringene høsten 1991 (offentlig administrasjon m.v., se nærmere under 8.2 ovenfor) har spilt en ubetydelig rolle i den faktiske krisehåndteringen.

En av de mekanismer som derimot spilte en viktig rolle i håndteringen av krisebanker både før og etter at Statens Banksikringsfond ble etablert i 1991, er *sikringsfondene* for henholdsvis forretnings- og sparebanker. Deres virksomhet var finansiert gjennom avgifter fra bankene selv - for så vidt kan de karakteriseres som instrumenter for kriseløsning innenfor banksektorens egne rammer. Det store flertall av de krisebankene som figurerer i ovenstående liste, ble håndtert av disse to sikringsfondene.

Et godt stykke på vei var det også den måten som disse fondene intervenerte på, som dannet mønster for virksomheten i Statens Banksikringsfond (se nærmere under 8.4.3 nedenfor om Sunnmørsbanken. Se også under 9 og 10 om den rolle som preferansekapital m.v. spilte i krisehåndteringen i 1991-93). Det sistnevnte fondet (og Statens Bankinvesteringsfond) ble først etablert etter at de midler som de to banksikringsfondene rådet over, truet med å ta slutt. Og selv etter at fondene var gått tomme, tok en del av kapitalinnsprøytingene fra staten veien om banksektorens «egne» sikringsfond. Som vi skal se under 9 og 10 nedenfor, var dette tilfelle også når krisen meldte seg i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB.

8.4.3 Særlig om Sunnmørsbanken

Etter meget sterk vekst på 1980-tallet kom Sunnmørsbanken i 1988 opp i akutte problemer. På denne tiden var det ikke etablert noe særlig offentlig apparat for håndtering av slike situasjoner, og kriser i enkeltbanker var det i første rekke en oppgave for banknæringens egne sikringsfond å rydde opp i. Håndteringen av krisen i Sunnmørsbanken falt inn under ansvarsområdet til Forretningsbankenes Sikringsfond (FS), (jfr. forretningsbankloven kap. 5). FS arbeidet i nært samarbeid med den offentlige tilsynsmyndighet (Kredittilsynet).

I ettertid har den måte som krisen i Sunnmørsbanken ble håndtert på, ofte blitt fremhevet som presedensskapende for senere krisehåndtering i regi av bl.a. FS og Statens Banksikringsfond. Dette er bakgrunnen for de følgende bemerkninger.

Etter sterk vekst nådde Sunnmørsbanken i 1987 sitt høyeste nivå i forvaltningskapital (ca. 9 mrd. kr.). Deretter ble det raskt klart at banken hadde pådratt seg et betydelig tapspotensiale. Den 19. september 1988 sendte Kredittilsynet og

Norges Bank i fellesskap ut en pressemelding der det bl.a. het at Kredittilsynet hadde grunn til å anta at Sunnmørsbankens egenkapital ville gå tapt i løpet av året.

Samtidig fikk banken store likviditetsproblemer (jfr. forretningsbankloven § 36, 1. ledd annet alternativ). Etter krisemøter med Norges Bank og Kredittilsynet sendte Forretningsbankenes Sikringsfond (FS) samme dag ut melding om at den garanterte for bankens nåværende og fremtidige forpliktelser (inkludert såkalt ansvarlige lån). Likevel varslet Hambros Bank (London) noe senere at den mente å ha rettslig adgang til å erklære sitt ansvarlige lån til Sunnmørsbanken «default».

Deretter gikk arbeidet for å skaffe banken den nødvendige egenkapital meget raskt. I møte 26. september 1988 vedtok styret i FS bl.a. at det primære mål for aksjonen var å begrense tapet for Forretningsbankenes Sikringsfond, og bankstyret ble snart skiftet ut. Det ble ført forhandlinger om regionale løsninger for Sunnmørsbanken, og Kredittilsynet iverksatte ytterligere vurdering av tapsanslagene i banken. Resultatet ble at FS i februar 1989 vedtok å skyte inn 100 mill. kr. i ny aksjekapital mot nedskrivning av den eksisterende kapitalen fra ca. 52 mill. kr. til 0,-. Vedtaket ble godkjent av Kredittilsynet og av Finansdepartementet.

Etter lange møter vedtok bankens representantskap enstemmig å godta hovedtrekkene i forslaget fra FS, men slik at aksjen bare skulle nedskrives til kr. 1,-. Neste dag (17. februar) traff styret i FS et vedtak der det bl.a. het:

«Sikringsfondet har lagt til grunn både prinsipielt og ut fra en rettslig vurdering at aksjekapitalen burde nedskrives til 0. Sikringsfondet er fortsatt av denne oppfatning, men finner likevel i den foreliggende situasjon å kunne akseptere representantskapets vedtak ... ut fra hensynet til bankens videre drift og derved hensynet til å begrense Sikringsfondets tap.» .

Begrunnelsen for dette avvik fra det prinsipielle utgangspunkt som FS la til grunn, var altså av kommersiell karakter. Det hadde bl.a. sammenheng med debatten om en regional bankløsning og med muligheten for at bankens aksjonærer - dersom de ble nullet - ville tre helt ut av sitt kundeforhold til Sunnmørsbanken. Dessuten hadde aksjonærene tidligere gått frivillig med på å skrive ned 99 % av sin kapital til dekning av tap som banken ikke var i stand til å dekke på annen måte. Striden sto bare om den siste ene prosent.

Fra det videre begivenhetsforløp nevner vi at FS i slutten av mars vedtok å låne banken 480 mill. kr. Lånet skulle ha prioritet etter bankens øvrige kreditorer og dessuten være rente- og avdragsfritt gjennom en lengre periode. Det var altså tale om et rent støttelån.

Det videre arbeid med å finne en varig løsning for Sunnmørsbanken førte frem til avtalen av 8. mars 1990 om at banken skulle overføres vederlagsfritt til Kreditkassen. Avtalen var bygget på en omfattende gjennomgang av porteføljen i Sunnmørsbanken. Blant forutsetningene nevner vi at svært usikre tunnelprosjekter (Ålesund og Giske Tunnel- og bruselskap) ble tatt ut og lagt i hendene på FS, og at FS dessuten skjøt inn en aksjekapital på i alt 990 mill. kr. Avtalen innebar altså at FS måtte betale et meget stort beløp for å få Kreditkassen til å overta Sunnmørsbanken.

Som et ledd i avtalen påtok FS seg å løse ut de opprinnelige aksjonærene i Sunnmørsbanken etter aksjens pålydende etter nedskrivning (kr. 1,- pr. aksje). Utløsningen kostet FS ca. 2,1 mill. kr. Formelt står denne siden av krisehåndteringen i strid med både det prinsipielle syn som FS selv hadde lagt til grunn og med det syn som en viktig del av krisehåndteringen i regi av SBF kom til å hvile på (se under 8.3.8 ovenfor). Dette gjelder selv om aksjonærene altså ble utløst og dermed mistet den mulighet til å bli med på en senere «opptur» som aksjeinnehav eventuelt hadde innebåret (og som mange har tillagt stor vekt i debatten om nedskrivningen av den ordinære aksjekapitalen i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB til null i stedet for til et symbolsk beløp).

For en del må forholdet derfor bedømmes i lys av at tvangsmidler manglet på den tid da krisen i Sunnmørsbanken ble håndtert - hverken FS eller Kredittilsynet ønsket å sette banken under offentlig administrasjon. En bedømmelse av aksjonærenes skjebne i Sunnmørsbanken må også ta hensyn til at det beløp som de mottok, var ubetydelig sett i forhold både til aksjekapitalens opprinnelige pålydende og til det samlede tap som FS ble påført som en følge av krisen i Sunnmørsbanken.

I ettertid anslår årsberetningen for FS for 1989-90 at de samlede tap for fondet vil ligge på omkring 1 mrd. kr. Da er

både innskudd av frisk kapital, tap på tunnelprosjektene og senere innvunne verdier tatt i betraktning. Dermed bidro denne redningsoperasjonen vesentlig til å svekke FS foran de enda større slag som skulle komme.

8.5 Utviklingen av apparatet for krisehåndtering

De rettsreglene som er skissert under 8.2.1 ovenfor ga visse mekanismer for håndtering av kriser som måtte oppstå i enkeltbanker. Men i praksis har reglene om offentlig administrasjon i moderne tid bare blitt benyttet for den nokså nystartede forretningsbanken Norion Bank, en bank som samfunnsmessig og økonomisk hadde liten betydning. Som vist under 8.4 ovenfor har kriser i enkeltbanker i Norge ellers stort sett vært forsøkt løst ved at krisebanken har vært fusjonert inn i andre banker.

Slike fusjoner har skjedd etter forhandlinger med overtakeren og til en pris som den overtakende bank har funnet det forsvarlig å akseptere. Dette har gjerne innebåret at aksjonærene i kriserammede forretningsbanker har tapt hele eller det meste av sin kapital. I sparebanker, som rettslig sett ikke hadde noen eiere, blir konstruksjonen en annen, men den realøkonomiske løsning grovt sett den samme.

En vesentlig del av det apparatet for krisehåndtering som var etablert før høsten 1991, sto sentralt også under håndteringen av krisen i de tre store forretningsbankene. Her er det særlig grunn til å nevne sikringsfondene for de to kategorier av banker, Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank.

Forretningsbankenes Sikringsfond og *Sparebankenes Sikringsfond* var opprettet gjennom lovene om forretningsbanker og om sparebanker og ble styrt av representanter for bankene. Virksomheten var finansiert gjennom lovbestemt innskudd fra alle banker, og fondene skulle ligge på et visst nivå målt i forhold til den samlede forvaltningskapitalen i bankene. Formålet var bl.a. å garantere overfor bankenes kreditorer og å skyte inn kapital i banker som kom opp i problemer.

De to fondene spilte en hovedrolle i håndteringen av kriser i enkeltbanker fra slutten av 1980-tallet (se nærmere under 8.4 ovenfor). Men når krisen ble mer generell og endog de største bankene kom opp i problemer, viste det seg at de midler som de rådet over, ble for små. Følgen ble at offentlige tiltak fremsto som nødvendige (se nærmere nedenfor om Statens Banksikringsfond).

Regjeringens rolle blir i første rekke ivaretatt av *Finansdepartementet*. Mest grunnleggende er det her tale om et overordnet systemansvar (se nærmere under 5.4 ovenfor), derunder ansvaret for å legge til rette for at det offentlige tilsyn med bankene kan fungere tilfredsstillende, følge med i hvordan tilsynet faktisk blir utøvet, og arbeide for at finanspolitikken m.v. motvirker for store svingninger i økonomien. Dette arbeidet impliserer også en side mot Stortinget, som i stor utstrekning er avhengig av informasjon og forslag fra regjeringen (Finansdepartementet) i sitt arbeid med spørsmål som gjelder den økonomiske utviklingen generelt og utviklingen i banksektoren spesielt.

Etter at Statens Banksikringsfond (SBF) var etablert (se nedenfor), kom Finansdepartementet dessuten til å få en sentral rolle både med å utarbeide de nødvendige regler og foreslå bevilgninger, og i forhold til styret i SBF.

I loven av 15. mars 1991 nr. 2 kom det særlige forhold mellom SBF og departementet til uttrykk ikke minst gjennom bestemmelsene i § 3 (3) om at styret, før det traff vedtak av særlig viktighet, skulle forelegge saken skriftlig for departementet og at SBF i særlige tilfelle kunne instrueres i enkeltsaker. Under krisehåndteringen var det, særlig høsten 1991, også på andre måter hyppig kontakt.

Kredittilsynet (se nærmere under 5 ovenfor) vurderte hvorvidt de fremlagte regnskapene ga et korrekt bilde av bankenes økonomiske situasjon, herunder de vurderingsprinsipper som lå til grunn for regnskap og avsetninger. Det ble lagt særlig vekt på å vurdere kvaliteten av låneporteføljen. Tilsynet undersøkte også bankenes fundingsituasjon, og fra 1991 skulle Kredittilsynsdirektøren gi uttalelse før Statens Banksikringsfond (se nedenfor) traff vedtak om kapitaltilførsel.

Norges Bank vurderte de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative håndteringer av bankkrisen og uttalte seg om mulige systemvirkninger av krise i en bank, om tilliten til det finansielle systemet og om banksystemets funksjonsdyktighet. Når bankenes likviditet var truet, kom Norges Banks rolle som «lender of last resort» til å stå

sentralt. Fra 1991 skulle dessuten sentralbanksjefen gi uttalelse før det ble truffet vedtak om kapitaltilførsel.

Vinteren 1990-91 begynte konturene av en mer generell bankkrise å avtegne seg. Dette hadde ikke minst sammenheng med at krisesyntomer for alvor begynte å gjøre seg gjeldende i de store forretningsbankene. Dersom Kreditkassen og (senere) DnB skulle komme opp i store problemer, kunne det lett vise seg at det eksisterende apparatet for krisehåndtering ikke strakk til.

Statens Banksikringsfond (SBF) ble etablert ved lov av 15. mars 1991 nr. 2, og Stortinget bevilget i første omgang 5 mrd. kr. til formålet. Bakgrunnen for dette tiltaket må søkes i den svake resultatutviklingen i bankene og den svake økonomiske stillingen for Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond som fulgte av dette. SBF skulle ha som oppgave å tjene som tredjelinjeforsvar for det norske banksystemet. Dette forsvaret skulle tre i funksjon når det måtte vise seg at bankenes ansvarlige kapital og de to banksikringsfondene ikke lenger strakk til. SBF skulle arbeide i nært samråd med Finansdepartementet (se ovenfor).

Tanken var opprinnelig at midlene fra SBF skulle ta veien om det av de banksikringsfondene som var berørt (se ovenfor). Slik gikk man også frem under krisehåndteringen sommeren 1991. Men lovendringen i november 1991 åpnet for at SBF kunne skyte penger direkte inn i kriserammede banker. Under kriseforløpets topp var det denne fremgangsmåten som ble benyttet.

SBF var ikke tillagt en aktiv oppsøkende rolle overfor banker med støttebehov. Forutsetningen var at den enkelte bank (eller vedkommende sikringsfond) selv måtte ta initiativ til å søke om støtte. Kravene til slike søknader ble definert i forskrift for Statens Banksikringsfond av 29. november 1991. Søknaden skulle dokumentere den økonomiske stillingen både i banken og i vedkommende sikringsfond.

For å styrke sitt beslutningsgrunnlag har SBF ved all søknadsbehandling innhentet ytterligere informasjon fra andre offentlige organer, bankene selv, bankenes egne sikringsfond og ekstern ekspertise. Her skal vi kort skissere konturene av den eksterne støtteapparatet. De forskjellige instansenes rolle i arbeidet med håndteringen av krisene i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank vil tre nærmere frem under 9 og 10 nedenfor.

Bankenes daglige ledelse bisto SBF gjennom løpende samtaler og dokumentasjon. Ledelsen presenterte bankens økonomiske stilling og årsprognoser for årene fremover, og gjorde nærmere rede for kontrollsystemer, tapsutvikling, tapsføring, tapsprognoser m.m. På sentrale punkter ble også *formann* og/eller *nestformann i bankstyret* innkalt for å gi egne redegjørelser for sitt syn på situasjonen og på aktuelle løsningsmuligheter.

I prinsippet skulle dette bety at også aksjonærinteressene var representert. Men etterhvert som krisen skred frem ble bankstyrene i stor utstrekning skiftet ut. Det er nok et visst grunnlag for å anta at nye styreformenn og administrerende direktører så på seg selv mer som nasjonale redningsmenn enn som representanter for aksjonærene.

Bankenes eksterne revisorer uttalte seg under behandlingen av søknadene om kapitaltilførsel. Til dels fulgte denne rollen av revisorenes arbeid med det reviderte statusoppgjøret som måtte legges frem av banker i krise, dels førte SBF på egen hånd samtaler med ekstern revisor. I enkelte tilfeller ble det også ført samtaler med bankenes interne revisorer.

En særlig rolle ble tillagt de *revisorer* som SBF engasjerte til å foreta en uavhengig vurdering av om banker hvis aksjer ble skrevet ned til null mot udekket tap, kunne ha noen verdi ut fra andre vurderingsprinsipper enn de som ble lagt til grunn for nullingen.

Under krisehåndteringen knyttet SBF også til seg *ekstern bankfaglig og juridisk kompetanse*. Det ble dessuten gjennomført samtaler med *private investorgrupper* med sikte på å kartlegge mulighetene for å oppnå private løsninger for bankene i krise, og med representanter for de *tillitsvalgte* i bankene.

Statens Bankinvesteringsfond er det siste innslaget i apparatet for krisehåndtering som vi skal nevne. Fondet ble etablert ved lov av 29. november 1991 nr. 78 med det hovedformål å «bidra med ansvarlig kapital til norske banker etter forretningsmessige vurderinger» (§ 1). I den delen av krisehåndteringen som Kommisjonen særlig er opptatt av, spilte Bankinvesteringsfondet en viss rolle i forbindelse med sammensyningen av en samlet kapitalpakke for DnB og

Realkreditt (se nærmere under 10.6 nedenfor). Men stort sett er virksomheten i dette fondet av begrenset interesse i vårt perspektiv.

8.6 Den videre fremstilling

Som nevnt under 8.1 ovenfor, har Kommisjonens arbeid med bankkrisens topp i 1991-93 vært konsentrert om håndteringen av krisen i banker som ble «nullet». I samsvar med dette vil den videre fremstilling bli konsentrert om de tre store forretningsbankene (Kreditkassen, Fokus Bank og DnB) og om de prosesser som førte frem til at den ordinære aksjekapitalen i disse bankene ble nullet.

I motsetning til hva som synes å være et underliggende syn i mye av den offentlige debatt om disse spørsmål, er det imidlertid ikke tale om én og samme prosess. Den videre fremstillingen her tar derfor utgangspunkt i et skille mellom håndteringen av krisen i banker som ble «nullet» ved ensidig vedtak av staten (ved kongelig resolusjon) og i den av de tre bankene der aksjene iallfall formelt sett ble nedskrevet til null gjennom vedtak av bankens egne organer. Den nærmere betydning av denne ulikhet i formell fremgangsmåte kommer vi senere tilbake til.

Det nevnte skillet etter formell fremgangsmåte faller sammen med den observasjon at de tre aktuelle kriseforløp også reelt sett var nokså ulike. I de to bankene der aksjene ble «tvangsnullet» (Kreditkassen og Fokus Bank) ble krisen akutt og deretter «løst» (gjennom nulling og statsovertagelse) i løpet av noen få måneder høsten 1991. Også i DnB var situasjonen 1991 så alvorlig at det førte frem til generalforsamlingsvedtaket våren 1992 om en vesentlig nedskrivning av aksjekapitalen mot regnskapsførte tap. Men det var først et års tid senere at den ordinære aksjekapitalen ble skrevet helt ned til null. Dermed må ikke bare den rettslige, men også den økonomiske bedømmelse av kriseforløpet bli en annen.

I samsvar med dette skal vi under 9 nedenfor se nærmere på krisehåndteringen i Kreditkassen og Fokus Bank. De spørsmål som gjelder krisen i DnB tas opp til separat behandling under 10 nedenfor.

I tråd med mandatet skal vi deretter (under 11 nedenfor) se på bankkriser og krisehåndtering i enkelte andre land. Disse bemerkningene tar særlig sikte på å gi grunnlag for å sette noen hovedtrekk av krisehåndteringen i Norge i relieff.





KAPITTEL 9: HÅNDTERINGEN AV KRISEN I BANKER SOM BLE «NULLET» VED KONGELIG RESOLUSJON

9.1 Problemstilling

9.1.1 Innledning

Den følgende behandling av krisehåndteringen i Kreditkassen og Fokus Bank bygger på noen viktige premisser som vi innledningsvis skal gjøre kort rede for.

For det første skiller vi mellom prosess og resultat. Fremgangsmåten har selvsagt betydning for det resultat (nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank) som begivenhetene høsten 1991 førte frem til. Men fremgangsmåten er også av stor selvstendig betydning. Det er fullt mulig å tenke seg at et resultatet (f.eks. vedtakene om nulling av aksjekapitalen) er holdbart selv om den prosessen som resultatet springer ut av, har vært mer eller mindre mangelfull. Men dette betyr ikke i seg selv at prosessen er uten interesse. For det første bør mulige feil eller mangler i prosessen løftes frem og belyses uten hensyn til hvordan man bedømmer det materielle resultat. For det andre kan fremgangsmåten ha meget stor selvstendig betydning for å skape forståelse for og tillit til resultatet. Vesentlige deler av den etterfølgende debatt om krisehåndteringen i Kreditkassen og Fokus Bank tyder på at den prosess som myndighetene fulgte i forbindelse med vedtakene om nulling, var utilstrekkelig i forhold til behovet for å skape forståelse både for vedtakene og for myndighetenes syn om at aksjonærene ikke hadde lidt noe tap og derfor ikke hadde krav på erstatning.

Når det gjelder resultatet, bygger vi på et skille mellom regnskapsmessig status i bankene på nullingstidspunktet og spørsmålet om bankene (og dermed aksjene) hadde noen realverdi ut over den som ble lagt til grunn for nullingen. Siden vi har inntrykk av at disse to spørsmål ofte har vært blandet sammen i debatten, er det viktig å minne om at det i prinsippet er tale om to helt adskilte spørsmål. I en viss forstand kan man selvsagt si at et bankregnskap skal gi et mest mulig riktig bilde av bankens økonomiske status på den tid da regnskapet er avsluttet. Men i praksis må regnskapet avlegges etter en rekke regler og prinsipper som ikke uten videre vil gjøre det sikkert at regnskapet avspeiler bankenes (og av aksjenes) «virkelige» verdi.

I det som nå er sagt, ligger det en mulighet for samtidig å anta at vedtakene om nulling bygger på forutsetninger som regnskapsmessig er forsvarlige og at det lå slike merverdier i de aktuelle bankene at aksjonærene hadde krav på erstatning i samsvar med den forutsetning om dette som lovhjemmelen om nulling ved kongelig resolusjon bygger på (se under 8.2.2 ovenfor om det 6. ledd i forretningsbankloven § 32 som ble vedtatt senhøstes 1991).

Skillet mellom regnskapsmessig verdi og «realverdi» innebærer også at en granskning av grunnlaget for vedtakene om nulling må ta sikte på å avdekke mulige feil både i det regnskapsmessige grunnlag for vedtakene og i de forsøk på å finne frem til merverdier etter andre vurderingsprinsipper som ble gjort. Dersom det skulle vise seg at de regnskapstall som nullingsvedtakene bygget på, ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å si at aksjekapitalen i sin helhet var tapt, vil det i seg selv være tilstrekkelig til å si at aksjonærene var gjenstand for overgrep. Men det kan også tenkes at nullingsvedtak som regnskapsmessig var fullt forsvarlige, utløser erstatningskrav for aksjonærene (se ovenfor) fordi bankene hadde verdier ut over de som trådte frem av regnskapene.

På denne bakgrunn er det nødvendig å si noe generelt om alternative metoder for å fastsette verdien på en bank (se under 9.1.2 nedenfor). Deretter (9.1.3) følger en kort oversikt over den videre fremstilling i dette kapitlet.

9.1.2 Særlig om prinsipper for verdsetting

Den som vil fastsette verdien av en bank og dermed verdien av aksjekapitalen i banker som har eiere (slik som forretningsbankene), kan benytte ulike prinsipper. I det følgende skal vi kort skissere noen av de mest sentrale av disse

prinsippene.

Substansverdien av en bank, eller verdijustert egenkapital, kan defineres som markedsverdien av bankens eiendeler med fradrag for gjeld og latente skatteforpliktelser. Eiendelene til en bank domineres av bankens utlån. Ut fra en substansverdibetraktning må derfor eventuelle merverdier i banken ut over de som vises i de offisielle regnskapene, først og fremst kunne spores i utlånsporteføljen. Men også verdien på fast eiendom m.v. som banken sitter inne med, må trekkes inn.

I en situasjon der avsetninger til beregnede fremtidige, ennå ikke konstaterte tap på utlån spiller en vesentlig rolle på passivasiden i bankens balanseregnskap, kan en vurdering av om bankens beregnede tap, en bloc-avsetninger m.v. er større enn det utlånenes reelle verdi gir grunnlag for, bli avgjørende for verdsettingen. I en slik vurdering vil imidlertid ikke bare en vurdering av debitors betalingsevne og -vilje telle med. Også realverdiene av sikkerhet som måtte være stilt for lånene, derunder pant i fast eiendom, må trekkes inn. Dessuten må verdien av bygninger, aksjer og andre eiendeler som banken sitter inne med som et ledd i sin egen langsiktige drift (anleggsmidler) telle med.

Et viktig ledd i en substansverdivurdering som må nevnes her, er endelig at den foretas under forutsetning av videre drift i banken. Hvis banken tenkes avviklet, må verdsettingen skje med utgangspunkt i dens likvidasjonsverdi.

Likvidasjonsverdien skal vise de verdier som ville fremkommet ved en avvikling av banken, med salg av bankens eiendeler og innfrielse av bankens gjeld. Denne verdien vil kunne avvike fra substansverdien. Dette skyldes bl.a. at man ved vurdering av substansverdien kan legge til grunn et lengre tidsperspektiv for vurdering av anleggsmidler (som jo ikke skal selges så lenge banken skal fortsette sin drift). Også verdien av sikkerheter (f.eks. pant i fast eiendom) skal vurderes med utgangspunkt i en noe mer langsiktig betraktning enn den som ville følge av en såkalt «mark to market»-vurdering (se nærmere under 6.3.1, 6.3.2 og 6.5.6 ovenfor). Hvis verdsettingen skal skje under forutsetning om avvikling av banken, må derimot «dagens pris» som utgangspunkt legges til grunn - likvidasjon forutsetter jo snarlig realisasjon av bankens eiendeler.

En annen ulikhet mellom de to verdsettingsmetodene følger av at kjøper av utlånsporteføljen har mindre informasjon om engasjementene enn det den avviklende bank forventes å ha. Siden kjøper normalt vil kreve kompensasjon for denne risikoen i form av lavere pris, innebærer dette en mindreverdi sammenlignet med verdianslag basert på en forutsetning om videre drift.

I en bank vil hovedregelen derfor være at verdsetting etter substansverdi-metoden er vesentlig mer gunstig for aksjonærene enn verdsetting under forutsetning av likvidasjon.

En tredje mulighet er å se på bankens *avkastningsverdi*. Forsøk på verdsetting etter en slik metode skal i prinsippet ta utgangspunkt i bankens fremtidige inntjeningssevne, målt f.eks. ved den neddiskonterte verdi av fremtidig nettokontantstrøm (cash flow) som fortsatt virksomhet antas å kunne generere. Forventninger om fremtidig inntjening vil måtte bygge på informasjon om bankens budsjetter og historiske inntjeningssevne og på forventninger om utviklingen i den økonomi som banken skal arbeide innenfor. Den verdi som ligger i bankens organisasjon, kundeforhold, beliggenhet m.v. vil bli reflektert i dens fremtidige inntjening og dermed komme til uttrykk i en avkastningsverdiberegning. Dersom forutsetningene for fortsatt drift er oppfylt, må avkastningsverdibetraktninger normalt anses som den bedriftsøkonomisk mest korrekte verdsettingsmetode.

På samme måte som verdsetting etter substansverdi forutsetter også avkastningsmetoden at banken skal drive videre. Hvis det er klart at den vil måtte avvikles, er spekulasjoner om dens verdi under den motsatte forutsetning, isolert sett av liten interesse. Som vi skal se, får dette stor betydning i diskusjonen om «realverdien» av forretningsbankene: I den grad videre drift forutsatte kapitaltilskudd fra staten, kunne aksjonærene ikke gjøre krav på en større del av bankens verdi etter substans- eller avkastningsverdibetraktninger enn det som svarer til deres andel av kapitalgrunnlaget for den videre drift.

Enda en måte å verdsette banken - eller iallfall bankaksjene - som kort skal nevnes, er kort og kort *aksjenes børsverdi* på tidspunktet for det regnskap som ligger til grunn for nullingen. I en viktig forstand er det jo denne verdi en aksjonær kan gjøre seg håp om å få tilgang til. Men en slik verdi forutsetter at det var noen aktuell børskurs på det aktuelle tidspunkt. Som vi skal se, var denne forutsetning ikke oppfylt for Kreditkassen og Fokus Bank, der

børsnoteringen var suspendert i det kritiske tidsrom. Om DnB vises til 10 nedenfor.

En viktig forutsetning for enhver diskusjon om bankenes verdi er endelig at verdsettingen må ta utgangspunkt i tidspunktet for nulling (eller nærmere bestemt i den tid som det regnskapsmessige grunnlag for nulling bygger på). Dette betyr at kunnskap om senere begivenheter i prinsippet er irrelevant. Dette gjelder f.eks. kunnskap om størrelsen på senere inntektsføring av beløp som på nullingstidspunktet var regnskapsført som beregnede tap - slike tilbakeføringer kan jo like gjerne skyldes f.eks. den svært gunstige konjunkturutviklingen etter 1993 som at de regnskapsmessige avsetninger for mulige fremtidige tap var større enn det som måtte fremtre som forsvarlig på nullingstidspunktet.

På den annen side er det klart at kunnskap om den etterfølgende utvikling kan være interessant også i en vurdering av bankenes verdi som holder seg strengt til nullingstidspunktet. Således kan store tilbakeføringer på tapsavsetninger tenkes å gi en indikasjon om at størrelsen på de avsetningene som ble regnet med i det regnskapsmessige grunnlag for nullingsvedtakene, var for store selv om de blir vurdert i det perspektiv som man den gang måtte bygge på. Og den senere utvikling i børskursene kan tenkes å gi indikasjoner på hvilke realverdier som lå i banken på det tidspunkt i fortiden som lå til grunn for nullingen.

Utgangspunktet om verdivurdering ut fra den kunnskap som var tilgjengelig på tidspunktet for nulling, reiser det særlige problem at prosessen frem mot nullingen var flerleddet i alle de tre store forretningsbankene. I alle tre banker ble aksjene først skrevet ned mot udekkede tap, mens nedskrivningen til null først kom på et senere tidspunkt. I prinsippet må verdsettingen skje uavhengig for hvert av disse tidspunktene.

På den annen side er det sluttfasen (nullingen) som har tiltrukket seg størstedelen av interessen og som fremtrer som mest kontroversiell. I Kreditkassen og Fokus Bank var det også i dette stadium at nedskrivningen skjedde ved kongelig resolusjon, og de to eller tre fasene fulgte tett etter hverandre i tid. Derfor vil vi i dette kapitlet feste hoveddelen av oppmerksomheten ved de avsluttende nullingsoperasjonene og forutsetningene for dem.

For DnB må denne delen av Kommisjonens etterprøving av grunnlaget for nedskrivning og til slutt nulling bli mer sammensatt (se nærmere i kap. 10).

9.1.3 Den videre fremstilling

Under 9.2 og 9.3 nedenfor gir Kommisjonen gi en samlet oversikt over kriseforløpet i henholdsvis Kreditkassen og Fokus Bank. Disse oversiktene over en lang rekke forhold som knytter seg til fremgangsmåten og til bankledelsens og myndighetenes rolle, gir den nødvendige bakgrunn for å diskutere om både den fremgangsmåte som ble fulgt og det materielle grunnlag for vedtakene om nulling av bankaksjene var forsvarlig.

Generelle spørsmål som gjelder prosessen er skilt ut til særskilt behandling under 9.5 nedenfor, mens våre konklusjoner når det gjelder det materielle grunnlaget for vedtakene om å nulle aksjene i de to bankene er samlet under 9.6 nedenfor. Men først skal vi (under 9.4 nedenfor) si noe om et særskilt spørsmål som har en viss tilknytning til diskusjonen om det materielle grunnlag for nulling av bankaksjene, men som gjelder aksjonærenes stilling mer enn bankenes. Vi sikter til den rolle som hensynet til å unngå at aksjonærene fikk skattefradrag for tap på sine aksjer kan ha spilt for at vedtakene om nulling ble truffet sist i 1991 i stedet for etter skattereformens ikrafttreden pr. 1. januar 1992. - Siden de ordinære aksjene i DnB først ble nullet på et vesentlig senere tidspunkt, er diskusjonen om dette spørsmål av interesse bare for aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank.

Når annet ikke er angitt, bygger fremstillingen i dette kapittel på dokumentasjon fra bankenes i form av årsberetninger, skriftlige svar på Kommisjonens spørsmål m.v., på et omfattende materialet fra Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond, på Wiker-utvalgets rapporter (se under 2 ovenfor) og på Kommisjonens samtaler med sentrale aktører (se Vedlegg 5).

9.2 Kreditkassen

9.2.1 Banken

På 1970-tallet bar Christiania Bank og Kreditkasse preg av å være en stor «sparebank» som hovedsakelig rettet seg mot personkundemarkedet i Oslo-området. Fusjonen (fra 1980) med den problemrammede forretningsbanken Andresens Bank medførte at Kreditkassen både ble større og mer fokusert mot bedriftsmarkedet.

I 1981 ble også Vestfoldbanken innfusjonert. Men bankens sentrale virksomhetsområde var fortsatt Oslo-området. Først med oppkjøpet av Fiskernes Bank i 1984 kan banken sies å ha blitt landsdekkende.

Oppkjøpene og fusjonene på 1980-tallet innebar også at Kreditkassen nærmet seg DnC i størrelse. For ytterligere å fremstå som et tungt finanskonsern overfor markedet etablerte banken på 1980-tallet også en rekke hel- og deleide datterselskaper, bl.a. Lefac (leasing og factoring), K-Fond (aksjefondsforvalter), K-Venture (bedriftsutvikling), Oslo-Finans (fonds- og finansmegling) og Norsk Kausjon Forsikringsselskap (garantier og kundekredittforsikring).

I 1984 ble det besluttet at banken skulle gjennomgå med sikte på å skape en mer resultat- og markedsorientert organisasjon. Sverre W. Rostoft fikk oppdraget med å lede dette arbeidet, som kom frem til at banken ikke hadde blitt mer effektiv gjennom fusjonene og at den hadde et kostnadsproblem. Konkurrentene var mer lønnsomme. Det ble derfor bestemt at banken skulle løse kostnadsproblemene med ytterligere vekst. Den ble omdannet til fire nye divisjoner samtidig som myndighet og fullmakter ble delegert nedad i organisasjonen. Rostoft-utvalgets anbefaling om ytterligere vekst kom omtrent samtidig med at ratingbyråene Moody's og Standard & Poor påpekte farene ved slik kraftig vekst.

I forbindelse med omorganiseringen ble det fra 1986 benyttet eksterne konsultentselskaper for å bistå banken. Konsulentene gjorde den generelle observasjon at bankens styringssystemer var utilstrekkelige. I 1988 la også Kredittilsynet og bankens egen revisjon frem rapporter som påpekte klare svakheter ved bankens kontroll- og styringssystemer.

I 1989 ble Kreditkassen kåret til «vinnerbanken» av Økonomisk Rapport. Dette året ble det gjennomført den til da største emisjonen av bankaksjer i norsk historie. Emisjonen var overtegnet og reiste 716 mill. kr. i ny aksjekapital.

I 1990 overtok Sverre W. Rostoft som konsernsjef etter Tor Moursund, som ble styreformann. I forbindelse med Rostofts overtagelse ble banken på ny omorganisert. Den ble nå delt inn i tre enkeltstående banker med hver sin administrerende direktør. I mars 1990 inngikk Kreditkassen og Forretningsbankenes Sikringsfond en avtale om at banken skulle overta Sunnmørsbanken vederlagsfritt (se nærmere under 8.4.3 ovenfor). Sommeren 1990 ble også Sørlandsbanken fusjonert inn.

På denne tiden pågikk det også forhandlinger med forsikrings- og kredittforetak med sikte på å danne et finanskonsern. Banken hadde også planer om en emisjon i løpet av 1990. Men alle disse planene ble lagt til side p.g.a. tapsutviklingen og bankens svekkede muligheter til å bygge opp egenkapital (se nærmere under 9.2.2 nedenfor). Banken opplevde også at dens internasjonale rating ble nedgradert.

I januar 1991 offentliggjorde banken og Realkreditt Holding AS planer om fusjon. Planen må bl.a. ses i lys av Kreditkassens strategi for fortsatt vekst. Den bygget bl.a. på en rapport fra revisjonsfirmaet Price Waterhouse, som på oppdrag fra Kreditkassen hadde verdsatt Realkreditt til 1250-1300 mill. kr. i august 1990.

Noe senere kom det imidlertid nye rapporter om verdien av de to partene som hver av dem hadde latt utarbeide om den andre. I mars 1991 satte revisjonsselskapet Price Waterhouse verdien av Realkreditt til 300-350 mill. kr. Omtrent samtidig viste den rapport om verdien av Kreditkassen som Realkreditt lot utarbeide, at banken hadde vesentlig større problemer enn det som tidligere hadde vært antatt. Etter dette ble fusjonsavtalen hevet allerede i mars 1991, under henvisning til bankens resultat for 1990.

Utover i 1991 ble det avdekket stadig større tapsproblemer i banken. I mai stilte styret sine plasser til disposisjon, Per Ditlev-Simonsen ble utnevnt til ny styreformann og to av styrets øvrige medlemmer ble skiftet ut. I slutten av juli fikk Kredittilsynet melding om at bankens halvårsresultat ville vise et underskudd på ca. 1,4 mrd. kr. Halvårsresultatet på -1612 mill. kr, som formelt ble lagt frem 19. august, ledet til konsernsjef Rostofts avgang. Borger Lenth overtok som administrerende direktør fra 23. august. Høsten 1991 ble resten av styrets medlemmer skiftet ut.

9.2.2 Utviklingen i drift og balanse

Gjennom 1980-årene ekspanderte Kreditkassen meget sterkt både gjennom intern vekst og fusjoner. Fra 1980 til 1990 ble forvaltningskapitalen mer enn tidoblet fra 11,7 mrd. kr. i januar 1980 til 139,2 mrd. kr. i 1990. Av denne veksten stod fusjonene for 20,4 mrd. kr.

Figur 9.2.1 viser forvaltningskapitalens utvikling i Kreditkassen (gruppen) fra 1980-96:

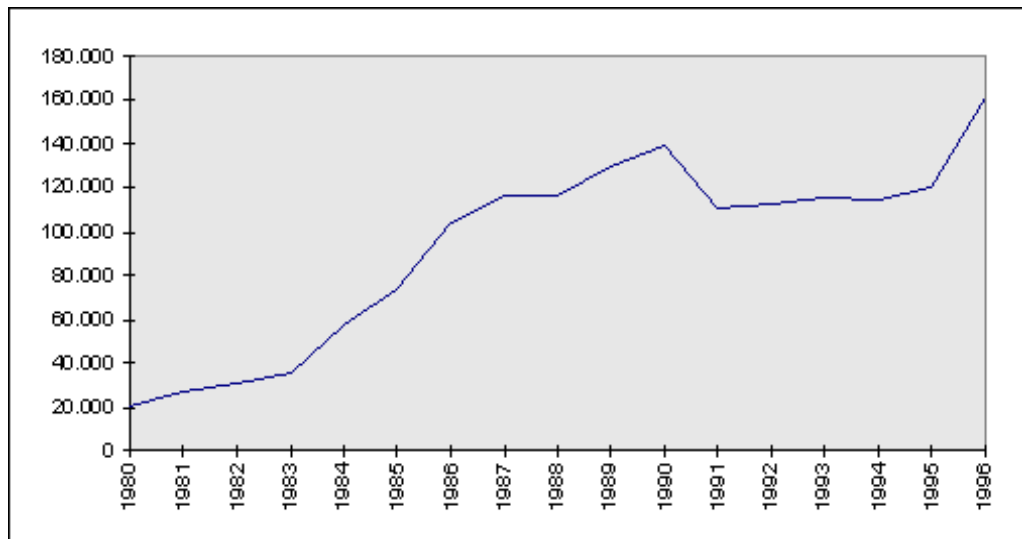


Fig. 9.2.1. Forvaltningskapitalen i Kreditkassen (konsernet) fra 1980-96. Alle tall i mill. kr.

Av figuren ser man at veksten var spesielt høy fra 1983 til 1987, da forvaltningskapitalen steg fra ca. 35 mrd. kr. til ca. 117 mrd. kr. I løpet av 4 år (1982-86) ble forvaltningskapitalen i Kreditkassen-gruppen mer enn tredoblet. Veksten skjedde i høy grad gjennom utlånsvekst. I 1984 økte banken sine utlån med 47,9 %, i 1985 med 34,4 %, i 1986 med 43,4 %, i 1987 med 23,4 % og i 1988 med 11,1 %.

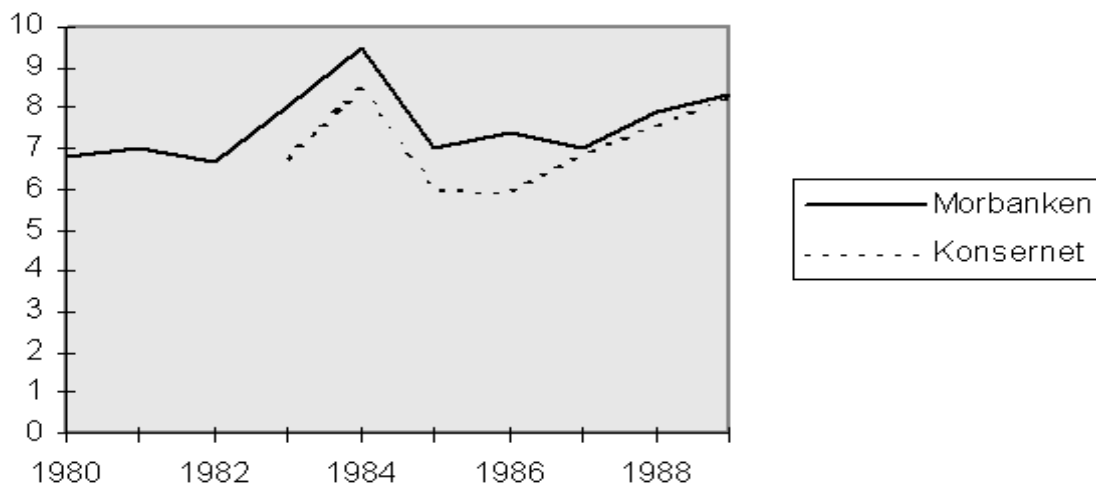
Tabell 9.1: Morbankens resultatutvikling. Mill.kr.

	<i>Resultat før tap</i>	<i>Tap på utlån og garantier</i>	<i>Resultat etter tap</i>
1985	808	198	610
1986	1.093	316	777
1987	562	768	-206
1988	1.289	1.055	234
1989	1.710	1.248	462
1990	642	2.573	-1.931
1991	-2.111	5.856	-7976
1992	1.272	2.626	-1.354
1993	1.874	1.541	333
1994	1.574	89	1.485
1995	1.382	-936	2.318

Tabellen viser klart at krisen er akutt i årene 1990-92. Men den viser også at det ble regnskapsført store tap på utlån og svake resultater både i slutten av 1980-årene og i 1993.

9.2.3 Kapitaldekning. Tilførsel av ny kapital

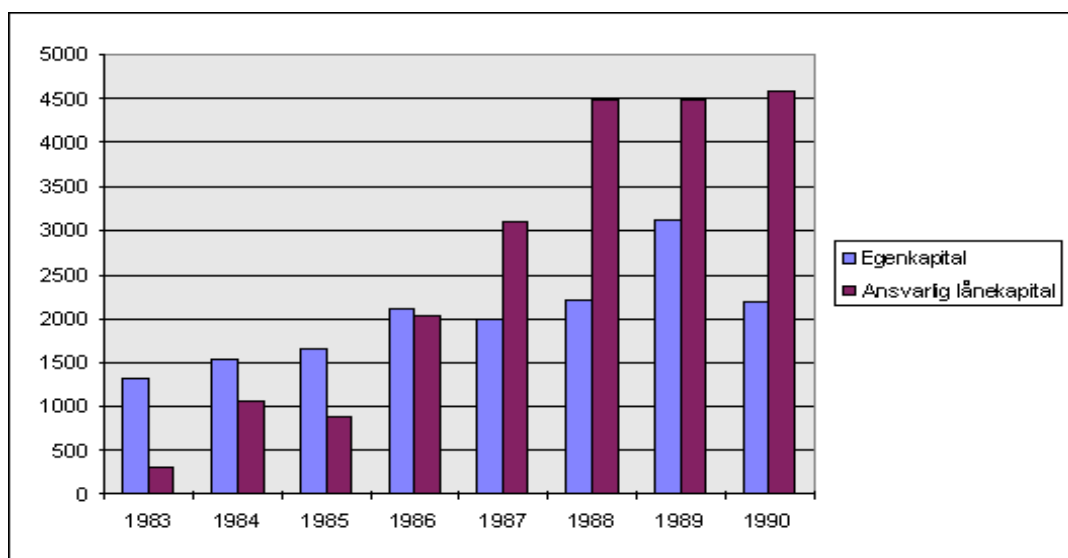
Kreditkassens kapitaldekning for perioden 1980-89 fremgår av figur 9.2.2:



Figur 9.2.2. Kapitaldekningen i Kreditkassen.

Figuren viser at morbanken i perioden 1980-89 lå over forretningsbanklovens dagjeldende minstekrav på 6,5 % kapitaldekning. Kapitaldekningen i konsernet lå derimot til tider under kravet på 6,5 %. Men dette hadde ingen betydning for banken ettersom kapitaldekningskravet gjaldt for morbanken, og ikke for banken som gruppe eller konsern på konsolidert basis.

På den annen side endret kvaliteten på bankens kapitaldekning seg i den aktuelle perioden, ettersom andelen av egenkapital (aksjekapital og fonds) sank betydelig til fordel for opptak av ansvarlig lånekapital. Av figur 9.2.3 ser man forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital:



Figur 9.2.3. Egenkapital og ansvarlig lånekapital i morbanken. Alle tall i mill. kr.

Figuren viser hvordan den ansvarlige lånekapitalen utgjorde en stadig større del av bankens kapitaldekning. Bankens bruk av ansvarlig lånekapital var utslag av en bevisst strategi for å hindre «utvanning» av aksjekapitalen og fordi dette etter bankens oppfatning var lønnsomt ut fra visse betraktninger om fundingkostnader.

For 1990 var kapitaldekningen i morbanken på 7,22 %. Den høye kapitaldekningen skyldtes imidlertid at Kredittilsynet aksepterte bankens søknad av 15. januar 1991 om å inkludere all ansvarlig lånekapital i beregningsgrunnlaget. Uten denne dispensasjonen hadde banken ikke tilfredsstillt forretningsbanklovens krav på 6,5 % kapitaldekning. På dette

tidspunktet utgjorde den ansvarlige lånekapitalen i morbanken 4,6 mrd. kr., mens egenkapitalen utgjorde bare 2,2 mrd. kr. I forhold til de nye kapitaldekningsreglene som trådte i kraft 31. mars 1991 (se under 7.4.2 ovenfor) var kapitaldekningen på 4,5 %, inkludert kjernekapital på 2,1 %.

På bakgrunn av den svake kapitaldekningen søkte Kreditkassen om preferansekapital på 624 mill. kr. fra Forretningsbankenes Sikringsfond (FS). Søknaden ble godtatt og avtalen ble vedtatt på bankens generalforsamling 30. april 1991. Preferansekapitalen ble utbetalt 17. juni 1991.

Som et ledd i det videre arbeidet med å styrke kapitaldekningen innledet banken i løpet av sommeren samtaler med sikte på å få Statoil, Hydro og UNI Storebrand til å garantere for en offentlig emisjon. Investorgruppen fant imidlertid ikke forretningsmessig grunnlag for å gå inn i Kreditkassen med kapital. Den stilte seg mer skeptisk til situasjonen i Kreditkassen enn både banken selv og Kredittilsynet. Arbeidet med en offentlig emisjon garantert av investorgruppen ble følgelig skrinlagt.

Umiddelbart etterpå (16. august) søkte Kreditkassen om 3 mrd. kr. i preferansekapital fra FS som følge av at bankens kapitaldekning var sterkt svekket. FS manglet egne midler av en slik størrelsesorden og inngikk derfor 18. august avtalen med Statens Banksikringsfond (SBF) om et støttelån på 1,8 mrd. kr. som i sin helhet skulle brukes til å skyte preferansekapital inn i Kreditkassen. FS skulle selv skyte inn 300 mill. kr. slik at banken totalt ble tilført 2,1 mrd. kr. i preferansekapital. Som vilkår for støttelånet fra SBF ble det bl.a. krevet at bankens styre skulle skiftes ut, samt at aksjene skulle skrives ned fra kr. 50,- til kr. 13,50.

På ekstraordinær generalforsamling ble det 25. september vedtatt å skrive ned aksjene, samt å inngå avtalen med FS om preferansekapital. Før kapitalen ble utbetalt ba FS bankens ledelse og styre om å bekrefte at de ikke hadde kjennskap til vesentlige endringer i de forutsetninger som lå til grunn for søknaden, derunder forutsetningen om at Kreditkassen pr. 31. desember 1991 ville tilfredsstillende kapitalkravene. Slik bekreftelse ble gitt 25. september.

Tre uker senere (14. oktober) sendte banken ut pressemelding om at aksjekapitalen kunne være tapt. Aksjene ble suspendert fra Oslo Børs. Tre dager senere viste bankens foreløpige resultater for 3. kvartal 1991 at ikke bare aksjekapitalen, men også all preferansekapital og fonds var tapt. Et brev av 16. oktober til Finansdepartementet redegjør for situasjonen. Ifølge banken ble administrerende direktør først klar over den nye situasjonen i begynnelsen av oktober. Styrets formann ble varslet 11. oktober og styret ble orientert på ekstraordinært møte 13. oktober.

Bankens svake resultatutvikling gjennom året medførte at de internasjonale ratingbyråene ytterligere nedgraderte banken. Fundingsituasjonen ble gradvis forverret.

Ifølge avtale av 4. desember 1991 skulle SBF tilføre banken 5.140 mill. kr. hvorav 2.750 mill. kr. i ny aksjekapital og 2.390 mill. kr. for å dekke udekket underskudd. Avtalen var betinget av at aksjenes pålydende ble skrevet ned til null.

For 1991 viste Kreditkassen-konsernet et driftsresultat før tap på nesten -2 mrd. kr. (-1.971 mill. kr.). Etter tap og tapsavsetninger på utlån og garantier på -5.994 mill. kr. ble driftsresultatet -7.965 mill. kr. I tillegg satte banken av 1.173 mill. kr til dekning av latente tap. Dermed ble resultatet før årsoppgjørdisposisjoner på -9.138 millioner kr.

Etter rekapitaliseringen av banken var kapitaldekningen 31. desember 1991 på 5,8 %. Etter den opptrappingsplan som fulgte av de nye forskriftene var kravet på 5,24 %.

I 1992 gikk driften av banken noe bedre, men tapene var likevel fortsatt høye. Tapssituasjonen etter 3. kvartal 1992 gjorde det klart at banken ikke ville klare kapitaldekningskravet på 8 % som ville gjelde pr. 31. desember 1992. SBF tilførte derfor 1.900 mill. kr. gjennom et innskudd av preferansekapital på 1.050 mill. kr. og et konvertibelt ansvarlig lån på 850 mill. kr. Dermed ble kapitaldekningen bragt opp i 8,6 % ved årets utgang.

Totalt sett mottok banken følgende kapitaltilskudd:

Forretningsbankenes Sikringsfond, preferansekapital	624 mill. kr.
Forretningsbankenes Sikringsfond (300 mill. kr.), preferansekapital	300 mill. kr.
Statens Banksikringsfond, preferansekapital	1800 mill. kr.
Statens Banksikringsfond (2750 mill. kr. i ny aksjekapital +	

2390 mill. kr. for å dekke udekket underskudd) 5140 mill. kr.
Statens Banksikringsfond (preferansekapital 1050 mill. kr. +
850 mill. kr. i konvertibelt ansvarlig lån).....1900 mill. kr.
Totalt 9.764 mill. kr

Av kapitalinnskuddene ble 5.114 mill. kr. (624 + 300 + 1800 + 2390 mill. kr.) avskrevet som tapt i 1991. I 1992 ble statens aksjekapitalinnskudd på 2.750 mill. kr. skrevet ned til 770 mill. kr. til dekning av underskuddet i morbanken pr. 30. september 1992.

9.2.4 Myndighetenes krisehåndtering

De viktigste institusjonene som sto til rådighet da bankkrisen høsten 1991 toppet seg i bl.a. Kreditkassen og Fokus Bank er kort omtalt under 8.5 ovenfor. Der har vi også skissert noen hovedtrekk av den fremgangsmåte som ble benyttet ved behandlingen av søknadene om statlige kapitalinnskudd til Kreditkassen og Fokus Bank.

Den første søknaden til Statens Banksikringsfond (SBF) var søknaden fra Forretningsbankenes Sikringsfond (FS) av 16. august 1991 om kapitaltilførsel til Kreditkassen. Bakgrunnen var Kreditkassens anmodning om 3 mrd. kr. i preferansekapital fra FS p.g.a. den sterke svekkelsen i bankens kapitaldekning som følge av stort underskudd første halvår 1991.

SBF kunne bare innvilge lån til FS dersom dette ikke selv hadde tilstrekkelige midler til sin virksomhet. Som følge av de vedtak FS hadde fattet i 1990 og i første halvår 1991 (om bl.a. 1500 mill. kr. i preferansekapital til Fokus Bank, se under 9.3.3 nedenfor) var det ikke lenger tilstrekkelige midler igjen til å imøtekomme Kreditkassens søknad.

I møte 16. september 1991 med styret i SBF redegjorde FS for at Kreditkassen etter deres oppfatning trengte umiddelbar bistand gjennom tilførsel av betydelig preferansekapital. FS hadde allerede besluttet å støtte banken, og hadde avgjort hvilke betingelser de ønsket å stille. Man ville bl.a. stille krav om at nedskrivning av aksjekapitalen i banken fra kr. 50,- til kr. 15,- pr. aksje, at bankens risikoveide balanse måtte reduseres, samt at bankens kostnader måtte reduseres med 15 % på mellomlang sikt. FS hadde imidlertid ikke selv de nødvendige midler til rådighet og søkte derfor om et støttelån på 2 mrd. kr. FS antok at banken ville trenge en total støtte på 3 mrd. kr. for å oppfylle kapitaldekningskravet ved utgangen av 1992.

FS fremholdt at banken etter deres syn ikke ville kunne skaffe til veie kapital i det ordinære aksjemarkedet i 1991, samt at investorgruppen (Hydro, Statoil og UNI Storebrand) neppe ville tilføre banken kapital.

I møte samme dag fremholdt Kredittilsynets direktør at bankens regnskap ga et godt bilde av situasjonen, men at utsiktene fremover var preget av stor usikkerhet. Han fremhevet at en tilførsel på 2 mrd. kr. sannsynligvis ville skape ro rundt banken, samt at det var lite sannsynlig at slik kapital ville kunne skaffes fra markedet i nær fremtid.

SBF tok deretter kontakt med konsernsjefene i Hydro, Statoil og UNI-Storebrand for å avklare eventuell interesse for tilførsel av aksjekapital til Kreditkassen. I møte 18. august 1991 kom det frem at investorgruppen så mer alvorlig på situasjonen i Kreditkassen enn hva Kredittilsynet og banken selv gjorde. Gruppen ville ikke gå inn på kommersielle vilkår i banken dersom SBF bare skjøt inn 2 mrd. kr. i banken. Den ville heller ikke gå inn selv om deres kapital fikk prioritet foran et innskudd på 2 mrd. kr. En representant for investorgruppen uttalte at det i nær fremtid neppe ville være mulig å rekapitalisere de norske forretningsbankene med norsk privat kapital.

Samme dag hadde SBF møte med bankens styreformann Per Ditlev-Simonsen og konsernsjef Borger Lenth. Disse ga uttrykk for at man nå hadde gått dypere inn i tapsanslagene enn tidligere, og at tapene burde vært tatt før. Etter deres syn hadde bankens tidligere ledelse hatt et urealistisk syn på tapssituasjonen. Lenth understreket at det ville være vanskelig å skape balanse i bankens drift i 1992 og at det derfor kunne være ønskelig med et høyere støttebeløp enn 2 mrd. kr. Fondets styre gjennomførte også samtaler med bankens eksterne revisor.

Regnskapet for første halvår 1991 viste et driftsunderskudd på -1612 mill. kr. i Kreditkassen- konsernet etter tap og avsetninger til tap på utlån og garantier på 1898 mill. kr. Dette innebar at kapitaldekningen pr. 30. juni 1991 var på 3,2 %. I henhold til overgangsreglene i den nye forskriften om kapitaldekning skulle banken ved utgangen av 1991 minst

ha en kapitaldekning på 5,24 %. Etter SBF's vurdering ville banken trenge i overkant av 2 mrd. kr for å klare dette, mens den hadde et samlet kjernekapitalbehov på 3 mrd. kr. for å oppfylle kravet om 8 % kapitaldekning innen utgangen av 1992.

SBF's vurdering av størrelsen på kapitaltilførselen var preget av at hensynet til å gjenopprette tilliten til banken tilsa høy kapitalisering, samtidig som SBF ikke ville redusere sine midler mer enn nødvendig p.g.a. den usikre situasjonen i de andre forretningsbankene. Man kom frem til at en kapitaltilførsel på 2100 mill. kr. ville være tilstrekkelig. Av dette dekket SBF 1800 mill kr. mens FS dekket de resterende 300 mill. kr.

Det ble satt en rekke vilkår for støttelånet til FS. Bl.a. oppnevnte SBF ny styreformann og nestformann i FS, noe som førte til at staten fikk styreflertall. FS måtte videre gjøre gjeldende overfor Kreditkassen at aksjene skulle skrives ned fra kr. 50,- til kr. 13,50 pr. aksje for å dekke bokførte tap som ikke kunne dekkes på annen måte. Videre måtte bankens styre stille sine plasser til disposisjon.

Etter at bankens generalforsamling hadde fattet de vedtak SBF og FS satte som vilkår for avtalen ble støttelånet utbetalt til FS 27. september 1991. Før utbetalingen fra FS til banken ba FS om å få bekreftet at banken ikke hadde kjennskap til vesentlige endringer i de forutsetninger som lå til grunn for avtalen. Banken ga en slik bekreftelse i brev 25. september 1991.

I uke 41/1991 ble Kreditkassens ledelse likevel klar over at situasjonen var betydelig verre enn man tidligere hadde trodd. Fredag 11. oktober 1991 ble Finansdepartementet varslet, mandag 14. oktober ble Oslo Børs varslet med den følge at bankens aksjer ble strøket fra notering. To dager senere (16. oktober) ble Finansdepartementet orientert om de foreløpige regnskapstall pr. 3. kvartal 1991. Disse viste at bankens aksjekapital og frie fonds samt preferansekapitalen fra FS og SBF var tapt. Banken anførte at den hadde behov for 5,5 mrd. kr. i ny kjernekapital.

I møte 19. oktober 1991 fikk SBF orientering fra bankens styreformann og ledelse, samt intern og ekstern revisor for situasjonen. Budskapet var at banken fremdeles hadde en rekke store risikoeksponerte engasjementer i sin portefølje og at man derfor ikke kunne utelukke ytterligere tap. Totalt sett mente banken at det foreliggende regnskapet hovedsakelig ga uttrykk for en downside-risiko. Når man ikke hadde sett hvor alvorlig situasjonen var på den tid da banken søkte om preferansekapital på 3 mrd. kr., skyldtes det at rapportene om den forverrede situasjonen ikke kom inn før 5. oktober 1991.

På tross av at bankens aksjekapital var tapt, anmodet bankens ledelse om at aksjene ikke måtte bli skrevet ned til null. Forretningsbankenes Sikringsfond mente derimot at det ville være feil å ikke skrive ned aksjekapitalen i samsvar med bankens tap, og SBF viste til at finansministeren i sin redegjørelse til Stortinget hadde lagt vekt på at det ikke ville bli ydet støtte til aksjonærene. Disse måtte derfor være forberedt på at aksjen kunne bli skrevet ned til null.

Etter anmodning fra Finansdepartementet beskrev Kredittilsynet situasjonen i banken og tilsynets egen rolle i brev av 17. og 21. oktober 1991. I det førstnevnte brevet konkluderer Kredittilsynet:

«Kreditkassen har lagt betydelig strengere vurderinger til grunn ved regnskapsavleggelsen for tredje kvartal enn hva de har gjort tidligere - etter Kredittilsynets skjønn også tildels strengere enn de øvrige større banker. Spesielt er en bloc-avsetningene pr. 30. september høyere enn det vi kjenner fra andre større banker. En bør imidlertid se dette på bakgrunn av at Kreditkassen har relativt mange store enkeltengasjement i utsatte næringer - noe BIS og EF spesielt har rettet søkelyset mot. En relativt moderat endring av vurderingsprinsipper som omfatter slike engasjementer, vil slå sterkt ut ...

Det er Kredittilsynets vurdering at den strengere og mer omfattende vurdering som er lagt til grunn ikke kan anses urimelig i dagens situasjon. En kan heller ikke se bort fra at situasjonen og dermed verddivurderingene kan bli ytterligere forverret».

I brevet av 21. oktober 1991 forklarer Kredittilsynet hvorfor de ikke oppdaget den ekstremt alvorlige situasjonen i Kreditkassen ved inspeksjonene før og i forbindelse med bankens søknad i august 1991 om 3 mrd. kr. i preferansekapital. Kredittilsynet opplyser bl.a. at de aldri hadde fått tilgang på et brev av 14. september 1990 fra konsernrevisor Foss til konsernsjef Rostoft. I dette brevet heter det bl.a.:

«Det forekommer at tap som bokføres ikke godkjennes av overordnet instans, og må reverseres (ikke CBI). Slike reverseringer skaper en signaleffekt fra ledelsen om at tap bør utsettes lengst mulig. Det foreligger videre bevis for at tap som er anbefalt bokført av saksbehandlere blir tilbakeholdt av banksjefer og distriktsbanksjefer. Det oppfattes av enkelte i linjen at det er et trekk ved CBK's bedriftskultur å holde igjen dårlige nyheter så lenge som mulig ...

Det avdekkes tidvis a(t) tapsutviklingen holdes tilbake i den løpende rapportering. I noen situasjoner er dette basert på optimisme og god tro, og i noen situasjoner er dette basert på bevisst underslag av informasjon».

Konsernrevisor bekreftet senere at Kredittilsynet ikke ble forelagt dette brevet. I forbindelse med at Oslo Børs høsten 1991 behandlet visse sider av Kreditkassens regnskaper uttaler konsernrevisor Foss videre:

«Harald Foss opplyste at Kreditkassens ledelse, administrasjon og andre organer frem til årsoppgjøret 1990 ikke i tilstrekkelig grad kan ha sett realiteten i utviklingen av bankens tapssituasjon. Harald Foss opplyste at hans hovedkonklusjon i ettertid er at frem til 31. desember 1990 var bankens reelle tapsbilde ikke kommet opp i dagens lys. Dette skyldtes bl.a. at det i bankens økonomiske rapportering ikke har vært fullstendig og riktig rapportering av misligholdte engasjementer og utviklingen av disse» (Børsstyrets vedtak av 19. november 1991, s. 5).

I brev av 23. oktober 1991 til Finansdepartementet opplyste konsernsjef Lenth at bankens fundingsituasjon var meget anstrengt. Skandinaviske banker - med unntak av de store danske bankene - var uønsket hos internasjonale långivere. I brev av 29. oktober 1991 til Norges Bank opplyser Lenth videre at det var «fullstendig umulig på det nåværende tidspunkt å ta opp kortsiktige valutalån fra utenlandske banker dersom man ser bort fra et par tilfeldige forretninger pr. uke». Representanter for banken hadde besøkt 28 store internasjonale banker for å undersøke situasjonen, og kom frem til at den ikke kunne forvente ny internasjonal funding før banken hadde fått innbetalt ny kapital og kunne vise til en tilnærmet normal bankdrift.

Omtrent samtidig (28. oktober 1991) foretok Kredittilsynet en egen undersøkelse av fundingsituasjonen for Kreditkassen. Tilsynet fant at det var nærmest umulig for banken å få inn internasjonal kapital. Også fundingsituasjonen i DnB var alvorlig påvirket av situasjonen i Kreditkassen. Kreditkassen hadde et fornyelsesbehov i årets to siste måneder på 20-25 mrd. kr. i det internasjonale interbankmarkedet, men hadde i uke 43 kun fått inn tilsammen 20 mill. kr. Samtidig ville bankens egenbeholdning gå tom i løpet av en uke.

Som følge av den alvorlige situasjonen i banknæringen la regjeringen (Finansdepartementet) 25. oktober og 8. november 1991 frem to proposisjoner (Ot.prp. nr. 8 og nr. 10 (1991-92)) med forslag til endringer i lov om Statens Banksikringsfond og i forretningsbankloven, samt opprettelsen av Statens Bankinvesteringsfond. Lovendringene, derunder forretningsbankloven § 32 sjette ledd, ble vedtatt 29. november 1991 (jfr. nærmere under 8.2.2 ovenfor). Underveis i lovforarbeidet ble SBF informert og konsultert.

Kreditkassens regnskap ble gjennomgått i møte mellom SBF og representanter fra FS og Kredittilsynet 7. november 1991. Det var enighet om at særlig avsetningen til en bloc-fondet måtte underkastes en grundig vurdering. Siden en bloc-fondet kunne være en mekanisme for overføring av verdier fra tidligere til nye eiere, ble det besluttet å foreta ytterligere vurderinger av denne avsetningen.

I styremøtet i SBF 13. november 1991 ble det foreslått å innhente en alternativ verdivurdering av banken i tillegg til bankens statusoppgjør. I styremøte 22. november 1991 ble det vedtatt å engasjere revisjonsselskapet Arthur Andersen & Co. til oppgaven, og i brev av 26. november 1991 ba SBF om en vurdering av om aksjene i Kreditkassen kunne ha noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper, f.eks. likvidasjonsverdi, substansverdi eller avkastningsverdi.

I møtet 13. november 1991 vedtok SBF også at det skulle utarbeides en tidsplan for gjennomføringen av kapitaltilskuddet til banken basert på en forutsetning om at de foreslåtte lovendringer ble vedtatt. Møtet 20. november drøftet det forslag til tidsplan som var innhentet fra advokat Gudmund Knudsen. Styret ble også orientert om Kreditkassens store problemer med å oppnå valutafunding. Som følge av at banken ikke fikk fornyet noen av sine

ordinære valutalån hadde den søkt Norges Bank om et valutalån på 1,7 mrd. USD. Utlånene fra Norges Bank ble gitt direkte fra landets valutareserve med den risiko dette innebar for spekulasjoner mot kronen. Styret i SBF konkluderte med at fundingkrisen understreket behovet for en rask avklaring av situasjonen og at den også ville få betydning for hvor store kapitaltilskudd som var nødvendige.

I møte med SBF 23. november 1991 gjorde representanter for bankens ledelse, styre og interne og eksterne revisjon rede for avsetningene til en bloc-fondet. Banken hevdet at bare en bloc-fond utover 2 % av utlån burde inngå i den ansvarlige kapital. At en bloc-fondet nå var satt til 3,9 % skyldtes at bankens systemer for identifikasjon av tap var av så dårlig kvalitet at det ikke var mulig å stole på at den spesifiserte tapsføringen var tilstrekkelig. En bloc-fondet måtte følgelig kompensere for dette.

Under sin gjennomgang av banken hadde den nye ledelsen kommet frem til at de interne rapporteringsrutinene i banken hadde sviktet gjennom lengre tid og at tapsavsetninger var blitt foretatt svært mekanisk (og utelukkende på lån der misligholdet hadde vart mer enn 90 dager). Det var også oppdaget en utstrakt bruk av reforhandlede lån (soft-lån). Banken opplyste at en bloc-fondet på 3,6 milliarder kr. ville bli fordelt med 1,7 mrd. kr. på spesifiserte og 1,9 mrd. kr. på uspesifiserte tapsavsetninger. I møtet ble det også opplyst at gjennomgangen av banken hadde gitt Arthur Andersen & Co inntrykk av at kvaliteten på både portefølje og informasjon var svært dårlig.

I møte med SBF samme dag ga FS uttrykk for at fundingproblematikken gjorde det nødvendig å oppkapitalisere Kreditkassen i den størrelsesorden som banken selv hadde angitt. Men FS stilte fortsatt spørsmål til bankens behov for å øke en bloc-fondet med 2 mrd. kr.

I styremøte 29. november 1991 avgjorde SBF at det etter omstendighetene måtte godta den størrelse på en bloc-fondet som banken hadde lagt til grunn. Standpunktet bygget på samtaler med banken selv og på Kredittilsynets tilrådninger, som tilsa at banken hadde en svak portefølje og et annet system for tapsføring enn andre banker. SBF hadde ikke kjennskap til opplysninger som ga grunnlag for å foreta andre tapsavsetninger enn de som fulgte av bankens egne vurderinger.

I samme møte ble det avgjort at de gamle aksjonærene skulle få fortrinnsrett til tegning av aksjer i den nykapitaliserte banken. I denne fortrinnsretten skulle det ligge et gaveelement ved at aksjonærene fikk aksjer til pari kurs, mens staten skulle dekke underbalansen ved å tegne aksjer til overkurs. Et gaveelement i forhold til de gamle aksjonærene ville også ligge i at kjøpsretten ble gitt en viss varighet.

I møte mellom SBF og bankens ledelse 30. november 1991 ga banken uttrykk for at den vurderte det som riktig å ikke omgjøre en bloc-disposisjonene. Banken henviste bl.a. til den faglige integriteten til bankens revisor (det siktes formodentlig til eksternrevisoren, Price Waterhouse ved Jan Egil Haga). Også i møte 1. desember 1991 opprettholdt banken sitt syn på en bloc-fondets størrelse fordi realitetene i bankens portefølje tilsa dette. Banken tok imidlertid til etterretning at SBF ville legge til grunn at en bloc-fond utover 1 % av utlån ble tellende som ansvarlig kapital. Dette gjorde det mulig å oppnå en viss reduksjon av størrelsen på statens kapitalinnskudd.

I styremøte samme dag kom SBF til at kjøpsretten for bankens tidligere aksjonærer skulle løpe frem til 1. juni 1992.

Dagen etter (2. desember) mottok SBF en revidert søknad om egenkapitaltilskudd på 5140 mill. kr. Søknaden tok hensyn til at banken i 3. kvartal 1991 hadde opplevd en kraftig resultatforverring. Pr. 30. september viste Revidert statusoppgjør et driftsresultat før tap på -1526 mill. kr. Driftsresultatet etter tap var på -5328 mill. kr. I tillegg foretok banken en avsetning til en bloc-fondet på 2000 mill. kr. hvilket ga et resultat før ekstraordinære poster på -7328 mill. kr. Med dette hadde banken tapt all aksjekapital og hele den innskutte preferansekapitalen, og følgelig var kapitaldekningen negativ.

SBF var enig i at banken hadde behov for et kapitalinnskudd på 5140 mill. kr. 2390 mill. kr. ville gå med for å dekke underbalansen, mens 2750 mill. kr. ville telle som ny aksjekapital. Dette ville gi en kapitaldekning på 8 % på konsernnivå.

I møte 3. desember 1991 gjennomgikk SBF og Finansdepartementet det utkast til avtale med banken som SBF hadde

utarbeidet. Som vilkår for det planlagte egenkapitaltilskuddet på 5140 mill. kr. skulle det kreves at både aksjekapital og preferansekapital i sin helhet ble avskrevet mot det akkumulerte underskuddet i henhold til revidert statusoppgjør pr. 30. september 1991. SBF forutsatte at aksjekapitalen ville bli nedskrevet på ekstraordinær generalforsamling i banken 18. desember 1991. Den ekstraordinære generalforsamlingen skulle videre vedta å forhøye bankens aksjekapital fra 0 til 2750 mill. kr. De gamle aksjonærene skulle ha forkjøpsrett til inntil 25 % av SBF's aksjer (kjøpsretten skulle fordeles i forhold til det opprinnelige aksjeinnehav). Kjøpsretten skulle gjelde inntil 1. juni 1992.

Avtalen inneholdt også en klausul om at dersom den alternative verdivurderingen fra Arthur Andersen & Co viste at aksjene hadde en verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper, så ville vilkåret om nedskrivning til kr. 0,- bli revurdert.

Også Finansdepartementet uttrykte tvil om det var riktig å akseptere det kapitalbehov som fulgte av bankens avsetning til en bloc-fond. Etter SBF's vurdering hadde man imidlertid ikke grunnlag for å foreta en annen vurdering av en bloc-fondets størrelse enn den som var foretatt av banken og dens revisor. SBF hadde selv nøye vurdert bankens engasjementer, og mente det var behov for den foreslåtte en bloc-avsetningen. Dessuten var det grunn til å regne med at banken uansett ville trenge ytterligere kapital i 1992, slik at spørsmålet om hvor mye som skulle tilføres i 1991 i høyden ble et spørsmål om periodisering. Endelig antok SBF at banken ikke ville klare å slanke balansen innen årsskiftet, slik departementet ønsket, og styret ga uttrykk for at det ikke ville la seg instruere av departementet i denne saken.

Sentralbanksjefen (Hermod Skånland) ga uttrykk for at en oppkapitalisering til en lavere egenkapitalprosent enn den som var foreslått i avtaleutkastet (f.eks. 6 %) ville få dramatiske følger for bankens fundingmuligheter.

Etter grundige drøftelser kom departementet til at de ikke hadde merknader til utkastet til avtale. Samme dag ble avtaleutkastet gjennomgått og akseptert av bankens ledelse.

I brev av 9. desember 1991 til SBF konkluderer Arthur Andersen & Co med at aksjene ikke har noen positiv verdi for aksjonærene etter alternative beregningsmetoder. Kopi av brevet ble sendt banken til bruk på den forestående generalforsamlingen.

Den ekstraordinære generalforsamlingen i Kreditkassen 18. desember 1991 forkastet styrets forslag om å skrive bankens aksjer ned til kr. 0,- samt å forhøye aksjekapitalen til 2750 mill. kr. 6.620.313 aksjestemmer gikk imot forslaget (60,37%), mens 3.769.800 aksjestemmer var for (34,37%). Blanke stemmer utgjorde 576.870 (5,26%).

Deretter ble det ved kongelig resolusjon 20. desember 1991 i henhold til forretningsbankloven § 32, 6. ledd vedtatt å nedskrive aksjekapitalen i Kreditkassen til null og å skyte inn 5140 mill. kr. i ny aksjekapital. Av den innskutte kapitalen var 2390 mill. kr. overkurs som gikk med til å dekke regnskapsmessige tap. Den nye aksjekapitalen ble dermed på 2750 mill. kr. Den ble innbetalt 20. desember 1991. - I medhold av resolusjonen besluttet SBF å tilby de gamle aksjonærene kjøpsretter til aksjer i banken.

Kreditkassens problemer var ikke slutt med redningsoperasjonen høsten 1991. Årsprognosene for 1992 og 1993 som ble lagt frem etter 3. kvartal 1992 viste at bankens kapitaldekning pr. 31. desember 1992 etter dens eget syn ville være lavere enn det lovbestemte kravet på 8 % som da ville gjelde. Regnskapet pr. 30. september 1992 viste et driftsresultat før og etter tap på hhv. 1116 og -747 mill. kr., noen som ga en kapitaldekning på 5,3 %. Kapitaldekningen ved årsskiftet ville anslagsvis ligge på 4,6 %. Ved brev av 22. november 1992 til SBF søkte banken derfor om tilførsel av ny kapital innen utgangen av 1992. Banken ville ikke på annen måte være i stand til å reise tilstrekkelig kapital.

I møte 21.-23. november 1992 vedtok SBF å skyte inn 1 mrd. kr. i aksjekapital og 900 mill. kr. som konvertibelt ansvarlig lån (lånet skulle utformes på en slik måte at det i forhold til kapitaldekningskravene kunne godkjennes som kjernekapital). Ved tilleggsavtale av 9. desember 1992 ble beløpene av tekniske grunner endret til h.h.v. 1050 og 850 mill. kr. En forutsetning for kapitalinnskuddet var at bankens generalforsamling vedtok å nedskrive aksjekapitalen (som tilhørte SBF selv) mot udekket tap pr. 30. september 1992. Det ble også satt andre vilkår, bl.a. om videreutvikling av strategi- og handlingsplan og kostnadsreduksjoner i banken.

I samsvar med dette vedtok den ekstraordinære generalforsamlingen 21. desember 1992 å skrive aksjekapitalen ned fra

2750 til 770 mill. kr. Samtidig ble aksjekapitalen vedtatt forhøyet fra 770 til 1820 mill. kr. ved en rettet emisjon mot SBF ved nytegning av aksjer for 1050 mill. kr. (150 millioner aksjer à kr. 7,-).

9.2.5 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt

9.2.5.1 Innledning

Som vi har sett var Kreditkassens søknad av 2. desember 1991 om 5.140 mill. kr. i ny egenkapital begrunnet med den dramatiske resultatforverringen i regnskapet for 3. kvartal. Banken informerte om forverringen av resultatet 14. oktober i form av en pressemelding, og 16. oktober i form av en orientering til Finansdepartementet.

Under henvisning til den foreslåtte bestemmelsen i forretningsbanklovens § 32, 6. ledd (se under 8.2.2 ovenfor) ba SBF allerede 8. november 1991 styret i Kreditkassen om straks å få utarbeidet et revidert statusoppgjør med utgangspunkt i delårsregnskapet pr. 30 september. Som det fremgår av brevet fra SBF skulle det reviderte statusoppgjøret gjennomføres med sikte på å få frem de reelle tap og egenverdier i banken.

I brev av 2. desember 1991 bekreftet Kreditkassens eksterne revisor, Price Waterhouse, at regnskapet som styret avla 30. oktober var i samsvar med gjeldende bestemmelser for forretningsbanker og med god regnskapsskikk. Det reviderte statusoppgjøret som banken var bedt om å fremskaffe falt således sammen med styrets opprinnelige regnskap. Ekstern revisor presiserte også at den reviderte balansen viste at bankens aksjekapital var tapt og at banken var avhengig av tilførsel av ny egenkapital for å kunne drive videre.

9.2.5.2 Det regnskapsmessige grunnlaget

Delårsregnskapet viste følgende hovedtall:

Tabell 9.2.1: Resultatregnskapet pr. 3. kvartal 1991, konsern. Mill.kr.

	<i>Regnskap pr. 30.09.91</i>
Driftsresultat før tap og spesielle poster	440
Tap ved salg og nedskrivninger av anleggsmidler	(1.966)
Driftsresultat før tap	(1.526)
Tap på utlån og garantier	(3.792)
Driftsresultat etter tap	(5.328)
Avsetning til en bloc-fond	(2.000)
Driftsresultat før ekstraordinære poster	(7.328)

Tallene viser at det i hovedsak var høye tap på utlån, nedskrivningen av anleggsmidler og økningen i en bloc-fondet som forklarte resultatforverringen. Etter en bloc-avsetningen på 2 mrd. kr. var driftsresultatet pr. 3. kvartal 1991 -7.328 mill. kr.

Den reviderte balansen for morbanken og den ureviderte balansen for konsernet er gjengitt i tabell 9.2.2.

Tabell 9.2.2: Balansen pr. 3. kvartal 1991. Mill.kr.

Eiendeler	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>	Gjeld og egenkapital	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Kontanter og ordinære innskudd i banker	13.069	9.363	Innskudd fra banker	36.930	35.706
Sertifikater og obligasjoner	9.738	11.089	Innskudd fra kunder	55.274	58.250
Omløpsaksjer	176	1.666	Øvrig gjeld	21.165	23.669
*	88.024	92.735	Ansvarlig lånekapital	4.979	5.094

Brutto utlån					
En bloc-fond	(3.330)	(3.637)	Preferansekapital	2.724	2.724
Øvrige fordringer	4.221	5.903	Ubeskattet egenkapital	959	1.187
Anleggsaksjer og andeler	2.701	908	Periodens resultat	(7.062)	(7.328)
Faste eiendommer	1.738	2.394	Aksjekapital	523	523
Andre anleggsmidler	831	897	Fonds	1.676	1.493
Sum eiendeler	117.168	121.318	Sum gjeld og egenkapital	117.168	121.318

* Akkumulerte beregnede tap er ført til fradrag i brutto utlån.

Som det fremgår av balansen medførte det store underskuddet at den bokførte egenkapitalen var tapt. Egenkapitalsituasjonen i Kreditkassen pr. 3. kvartal 1991 kan på denne bakgrunn oppsummeres gjennom følgende tabell:

Tabell 9.2.3: Bokført egenkapital pr. 3. kvartal 1991.

	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Aksjekapital	523	523
Fonds	1.676	1.493
Ubeskattet egenkapital	959	1.187
Årets resultat	(7.062)	(7.328)
Bokført egenkapital	(3.904)	(4.125)
Bokført egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(4.863)	(5.312)
Preferansekapital	2.724	2.724
Underbalanse etter tap av egenkapital og preferansekapital	(2.139)	(2.588)

Tallene viser at konsernet hadde en underbalanse (eksklusiv ubeskattet egenkapital) på 5,3 mrd. kr. Etter tap av aksjekapital, fonds og preferansekapital gjensto det således et udekket underskudd på ca. 2,6 mrd. kr. for konsernet. Men siden aksjekapital og fond hadde lavere prioritet enn den preferansekapital som tidligere var skutt inn, viser balansen at aksjekapitalen var tapt med en margin på 5,3 mrd. kr. (eller med en margin på 4,1 mrd. kr. dersom ubeskattet egenkapital regnes med, slik Arthur Andersen gjorde i sin konklusjon).

For morbanken viser tabellen en underbalanse på 4,8 mrd. kr. etter at aksjekapital og fonds var tapt. Etter tap av preferansekapitalen gjenstod en regnskapsmessig underbalanse i morbanken på 2,1 mrd. kr.

9.2.5.3 Den eksterne vurdering

Før vedtaket om å skrive aksjekapitalen ned til null innhentet SBF en ekstern vurdering av om aksjene kunne ha noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper som avvok fra den bokførte verdien. Oppdraget, som ble gitt til Arthur Andersen & Co, hadde følgende mandat:

«I tillegg til den vurdering av bankens og aksjenes verdi som vil følge av det reviderte statusoppgjøret, ønsker Statens Banksikringsfond at Arthur Andersen & Co. foretar en vurdering av om aksjene kan ha noen verdi utfra alternative vurderingsprinsipper som kan tenkes å avvike fra den bokførte verdien, f.eks. likvidasjonsverdien, substansverdien eller avkastningsverdien.»

I samsvar med dette ble eventuelle merverdier i konsernet vurdert ut fra substansverdi-, likvidasjonsverdi- og avkastningsverdimetoden. Disse metodene er kort presentert under 9.1.2 ovenfor.

Etter en vurdering av substansverdien kom Arthur Andersen & Co. frem til at det ikke fantes noen vesentlig merverdi ut over den som var lagt til grunn ved det reviderte statusoppgjøret. Denne vurderingen er foretatt under forutsetning av videre drift.

Selskapet antok videre at bankens likvidasjonsverdi, m.a.o. verdien i tilfelle avvikling, ville være lavere enn verdien ved fortsatt drift.

I sin vurdering av mulig avkastningsverdi pekte Arthur Andersen & Co. på at den økonomiske utviklingen i banken i den senere tid tilsa at historisk informasjon ikke ga et pålitelig grunnlag for beregning av hvor stor inntjeningssevnen ville være. Videre pekte de på at banken aldri hadde oppnådd en markedsverdi på Oslo Børs som skulle tilsa noen merverdi større enn den negative egenkapitalen. Heller ikke etter en slik metode var selskapet altså i stand til å peke på noen merverdi av banken ut over den som var lagt til grunn ved revidert statusoppgjør.

9.2.6 Var bankens verdi større enn den som ble lagt til grunn ved nullingen?

9.2.6.1 Innledning

Spørsmålet for Kommissjonen er etter dette om Kreditkassen, på tross av de negative svar som både bankens styre og ledelse, dens interne og eksterne revisorer, Arthur Andersen & Co. og SBF ga høsten 1991, likevel kan hatt en positiv verdi på nullingstidspunktet. I det følgende skal vi se nærmere på dette spørsmålet etter de kriterier som det blir redegjort for underveis. Vi begynner med noen vurderinger som i ettertid er gjort for Aksjesparerforeningen i Norge på vegne av tidligere CBK-aksjonærer.

Innledningsvis er det viktig å understreke at Kommissjonen ikke har tatt sikte på å fastsette den eksakte verdi på CBK-aksjen høsten 1991 (se nærmere under 2 ovenfor). Vårt formål har bare vært å ta standpunkt til om det hefter så stor tvil ved de verdiansettelser som den gang ble foretatt at resultatet - nullingen av aksjekapitalen - kan ha blitt påvirket.

9.2.6.2 Vurderinger på oppdrag fra aksjonærinteresser

Selv om Arthur Andersen & Co. erklærte at det ikke var vesentlige verdier i banken utover det som fremgikk av balansen, oppsto det i ettertid diskusjon om hvorvidt Kreditkassen virkelig var så dårlig stilt som det reviderte statusoppgjøret pr. 30. september 1991 ga uttrykk for. Dette var bakgrunnen for at Aksjesparerforeningen i Norge innhentet vurderinger av bankens verdi fra Ernst & Young Consulting. I tillegg ba Aksjeselskapet Avant, som var eid av rederiet Einar Rasmussen, våren 1992 meglerhuset Alfred Berg AS om å utarbeide en innledende verdivurdering av banken. Begge la vekt å vurdere rimeligheten av de store avsetningene og nedskrivningene som ble foretatt i løpet av 3. kvartal 1991.

Rapporten fra Alfred Berg AS er ikke datert. Den ble imidlertid oversendt fra Rasmussen Management A/S til advokat Harald Hjort ved fax datert 18. mai 1992 og må altså være utarbeidet før denne dato. Rapporten setter særlig spørsmålsteget ved en bloc-avsetningen på 2 mrd. kr. På grunnlag av en sammenligning mellom DnB og Kreditkassen, og på bakgrunn av de minstekravene som fulgte av forretningsbankloven, mente de at det ikke var nødvendig å foreta denne avsetningen i 3. kvartal 1991. De hevdet imidlertid at en bloc-fondet før avsetningen på 2 mrd. kr. i 3. kvartal var for lite til å representere noen støtpute mot fremtidige tap, og at økte avsetninger av den grunn ville bli nødvendig allerede i 1. halvår 1992 som følge av nye regnskapsregler.

Videre gjennomgikk Alfred Berg AS nedskrivningene i konsernet pr. 3. kvartal 1991 (1,9 mrd. kr.) og kom frem til at ingen av disse virket urimelige. De mente imidlertid at det kanskje kunne settes spørsmålsteget ved nedskrivninger på tilsammen 725 mill. kr. I tillegg pekte de på at banken hadde endret prinsipper for tapsføring og avsetninger til fremtidige tap. Som et subjektivt anslag mente de at dette hadde økt tapene i størrelsesorden 500 mill. kr.

Alfred Berg AS hevdet ikke at disse tre operasjonene sto i strid med god regnskapsskikk. Men samlet kunne (1) en bloc-avsetning på 2.000 mill. kr., (2) nedskrivninger for til sammen 725 mill. kr. og (3) strengere praksis for tapsføring

tilsvarende 500 mill. kr. likevel representere merverdier på 3.225 mill. kr. Firmaet hevder at dette beløpet «kan krediteres «kontoen» til CBK's nye ledelse/administrasjon for å få en best mulig avtale med Staten mhp EK-innskudd».

I tillegg mente Alfred Berg AS at deler av avsetningene til beregnede tap kunne betraktes som egenkapital. Selv om disse avsetningene tidligere hadde vist seg utilstrekkelige, var de av den oppfatning at eiendomsmarkedet på dette tidspunkt hadde nådd bunnen og at man derfor kunne forvente en svak oppgang. Siden en slik oppgang ville medføre at de endelig konstaterte tap ble lavere enn de beregnede pr. 3. kvartal 1991, mente de at det lå en merverdi i bankens utlån som ikke fremgikk av balansen.

Merverdivurderingen fra Alfred Berg AS kan oppsummeres gjennom følgende tabell:

Tabell 9.2.4: Oppsummering av Alfred Bergs merverdivurdering.

	<i>Morbank</i>
Bokført egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(4.863)
+ «Ny ledelse»-effekt	3.225
Korrigert egenkapital	(1.628)
Akkumulerte beregnede tap	5.451
Skjulte verdier i akkumulerte beregnede tap (i % av avsetninger til beregnede tap) som ville være nødvendig for å komme i balanse	30 %

Disse beregningene innebærer at minst 1.638 mill. kr. (30 % av avsetningene til beregnede tap) pluss 2.000 mill. kr. (en bloc-avsetningen), i alt 3,6 mrd. kr. av de samlede avsetninger i morbanken (8,6 mrd. kr.) måtte ha representert skjulte verdier for at egenkapitalen skulle hatt en verdi større en null. Dette betyr videre at minst 41 prosent av samlede avsetninger senere måtte ha blitt tilbakeført.

På dette grunnlaget konkluderer Alfred Berg AS med at egenkapitalen i banken kan ha vært positiv. Kommisjonen vil imidlertid bemerke at rapporten er svært knapp. Den gir f.eks. ingen nærmere begrunnelse for at en såvidt stor andel av de samlede avsetningene til fremtidige tap kan betraktes som egenkapital. Den eneste begrunnelsen som blir gitt ligger i firmaets tro på at eiendomsmarkedet ville ta seg opp igjen og dermed redusere de fremtidige tapene. Iallfall i ettertid er det klart at denne troen var dårlig fundert.

Aksjesparerforeningens oppdrag til Ernst & Young Consulting resulterte i to notater. I et hovednotat av 22. desember 1992 legger firmaet hovedvekten på at deler av Kreditkassens tapsavsetninger pr. 3. kvartal 1991 måtte kunne betraktes som egenkapital. På dette punkt er metoden således lik den som ble benyttet av Alfred Berg AS.

Etter avsetningen på 2 mrd. kr. var morbankens en bloc-fond på 3,3 mrd. kr. Etter at Kreditkassen var nullet, hadde nye tapsavsetningsregler medført at en bloc-fondet var oppløst og erstattet av uspesifiserte tapsavsetninger (se nærmere under 7.2.6 ovenfor). Med sikte på kravet om 8 % kapitaldekning fra 1. januar 1993 hadde myndighetene dessuten bestemt at uspesifiserte tapsavsetninger i en overgangsperiode skulle kunne medregnes i bankens kapitalgrunnlag (se nærmere under 7.4.2.3 ovenfor samt - om DnB - under 10.4 nedenfor). I dette mente Ernst & Young at det lå en erkjennelse av at en bloc-fondet hadde karakter av egenkapital. I en verdijustert egenkapitalberegning valgte Ernst & Young derfor å betrakte hele en bloc-fondet på 3,3 mrd. kr. som egenkapital. For morbanken ville dette gi en justert egenkapital på -1.533 mill. kr.

Ernst & Young argumenterte videre for at den ubeskattede egenkapitalen skulle medberegnes i egenkapitalen. Når dette legges til grunn for morbanken, ender man opp med en egenkapital på -574 mill. kr. Dermed kunne de konkluderes med at dersom mindre enn 89 % av de samlede avsetningene til beregnede tap (dvs. mindre enn 4.877 mill. kr.) senere ville bli konstatert, hadde egenkapitalen i virkeligheten vært positiv. - Kommisjonen kommer senere inn på noen av de forbehold for senere markedsutvikling m.v. som gjennomføringen av et slikt resonnement ville gjøre

nødvendig.

Avviket fra den verdivurdering som var foretatt av Arthur Andersen & Co. forklarte Ernst & Young med at de regnskaps- og vurderingsprinsippene som Arthur Andersen hadde benyttet for vesentlige poster, i ikke ubetydelig grad bar preg av realisasjonssynspunktet.

Verdivurderingene i hovednotatet fra Ernst & Young kan oppsummeres med følgende tabell:

Tabell 9.2.5: Oppsummering av Ernst & Young's merverdivurdering.

	<i>Morbank</i>
Bokført egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(4.863)
+ Ubeskattet egenkapital	959
+ En bloc-fond	3.330
Korrigert egenkapital	(574)
Akkumulerte beregnede tap	5.451
Nødvendige skjulte verdier i akk. beregnede tap, i % av akk. beregnede tap, for å komme i balanse	10,5 %

I et tilleggsnotat av 19. januar 1994 studerer Ernst & Young tapsutviklingen i banken frem til 3. kvartal 1993. Formålet med dette notatet var å finne ut hvor store tap som i mellomtiden var blitt endelig konstatert, for så å holde det opp mot beregningene i hovednotatet. Firmaet legger til grunn at bankens konstaterte tap i perioden 3. kvartal 1991- 3. kvartal 1993 utgjorde 5.011 mill. kr. Dette beløpet må holdes opp mot det nivå for konstaterte tap (4.877 mill. kr.) som de faktisk konstaterte tapene ifølge hovednotatet måtte holde seg innenfor for at en positiv verdi på CBK-aksjen skulle fremtre som sannsynlig. Avviket var altså på 134 mill. kr. Det gikk i en for aksjonærene ugunstig retning.

Firmaet argumenterer samtidig for at de tapene som var konstatert i den aktuelle perioden, i hovedsak refererte seg til engasjementer som banken hadde i sin portefølje i 1991 og som det derfor var tatt hensyn til i de spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetningene pr. 3. kvartal 1991. Nå kan det kanskje hevdes at noen av de konstaterte tapene som kom i perioden 3. kvartal 1991 - 3. kvartal 1993 vil kunne stamme fra engasjementer som banken første gang avsatte for etter 3. kvartal 1991, og at de relevante tapene var lavere enn det kritiske beløpet på 4.877 mill. kr. Til dette er det å bemerke perioden fra avsetning til tap til konstatering av tap vil kunne strekke seg over flere år. En betydelig andel av bankens konstaterte tap etter 3. kvartal 1993 vil derfor kunne henføres til tapsavsetninger frem til 3. kvartal 1991.

Bl.a. med dette som bakgrunn avsluttet Ernst & Young sitt oppdrag for Aksjesparerforeningen med følgende konklusjon:

«Totalt sett har vi imidlertid kommet til at en forfølging av saken for å påvise positiv egenkapital i balanseregnskapsmessig forstand pr 30.09.91 vil bli en svært vanskelig prosess når man ser den etterfølgende regnskapsmessige konstaterte tapsutvikling. Reell verdi på aksjene pr. 30.09.91 vil nok først og fremst måtte begrunnes med goodwill/verdi av portefølje og kompetanse og distribusjonsnettverk og etterfølgende verdistigning på aksjer og eiendeler.»

Det er rimelig å anta at denne konklusjonen gir en del av bakgrunnen for at tanken om å reise søksmål på grunnlag av de vurderingene som ble innhentet i regi av aksjonærinteresser, bare i liten grad ble realisert (de saker som faktisk ble gjennomført er omtalt under 9.2.7 nedenfor).

Det reviderte statusoppgjøret viste at konsernets bokførte egenkapital pr. 30. september 1991 (dersom ubeskattet egenkapital betraktes som gjeld) var på -5.312 mill. kr. Ingen av de eksterne verdivurderingene som er nevnt ovenfor mente at det lå vesentlige merverdier i bankens eiendeler utenom utlån. Skulle banken hatt en positiv verdi for aksjonærene, måtte det derfor ha ligget en betydelige merverdi i bankens akkumulerte beregnede tap og en bloc-fond.

Samlet var en bloc-fondet og avsetningene til beregnede tap for konsernet på dette tidspunkt på 9.088 mill. kr. For at aksjene skulle hatt noen reell verdi måtte derfor omlag 58 prosent av de totale avsetningene i konsernet ha vært «overflødige». Lar man ubeskattet egenkapital telle som egenkapital reduseres underbalansen i konsernet med 1.187 mill. kr, og kravet til merverdier reduseres til omlag 45 prosent av de totale avsetningene representert merverdier. (Om ubeskattet egenkapital som egenkapital viser vi til det som sies under 10.8 nedenfor).

Regelverket om tapsavsetninger åpner for betydelig skjønn, og Kommisjonen har ikke tatt sikte på å etterprøve skjønnsutøvelsen i den enkelte bank. Dermed kan vi heller ikke tallfeste en øvre og nedre grense for de tapsavsetninger som ville være forenlig med regelverket. Men kravet til størrelsen på de merverdier som måtte kunne påvises for å begrunne en positiv verdi på CBK-aksjene (45 % av samlede tapsavsetninger) er så stort at Kommisjonen finner det usannsynlig at bankens skjønn har hatt betydning for nullingen av aksjene i Kreditkassen. Etter vårt syn er det hevet over rimelig tvil at bankens virkelige verdi ikke var vesentlig større enn det som ble lagt til grunn ved nullingen av aksjene.

9.2.6.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen

Vår konklusjon m.h.t. verdien av aksjene på nullingstidspunktet bygger utelukkende på vår vurdering av den informasjon som var tilgjengelig på nullingstidspunktet. Det er også en slik målestokk som bør legges til grunn for en etterfølgende vurdering av bankens virkelige verdi på nullingstidspunktet. Men dette har ikke stått i veien for at størrelsen på tilbakeføringene av regnskapsførte avsetninger til fremtidige tap som har vist seg ikke å inntre, har tiltrukket seg stor oppmerksomhet i den senere debatt.

Bankens tapsutvikling etter nullingstidspunktet er beskrevet under 6.4 ovenfor. Som nevnt der gir den tapsutvikling som faktisk har funnet sted etter nullingen i seg selv intet grunnlag for å påstå at den økonomiske stilling i bankene på nullingstidspunktet var en annen enn den som den gang ble lagt til grunn. Tapsavsetningenes størrelse reflekterer ikke mengden av tap som er endelig konstaterte, men mengden av tap som det - ut fra gitte kriterier og betydelig skjønn - på et gitt tidspunkt fremstår som nødvendig å påregne.

Synet på hvilke tapsavsetninger som til enhver tid er nødvendige og forsvarlige vil måtte endre seg som en følge av endringer i samfunnsøkonomien. Dersom samfunnsøkonomien f.eks. utviklet seg bedre enn det som ble lagt til grunn for tapsavsetningene pr. 3. kvartal 1991, vil det regelmessig måtte gi seg utslag i tilbakeføringer og styrket balanse. Slik gikk det faktisk som en følge av den sterke økonomiske oppgangen som begynte i 1993. Men dette gir ikke i seg selv noe belegg for å hevde at de bokførte tapsavsetningene som nullingsvedtaket bygger på, var uforsvarlige eller gale.

Som det også vil bli understreket under 10.8 nedenfor (om situasjonen i DnB) kan en slik konklusjon bare trekkes dersom det lar seg påvise at utsiktene til bedring i den økonomiske utvikling etter kravene til god regnskapsskikk skulle ha vært forutsett og tatt i betraktning da regnskapet ble avlagt. Hvis en slik situasjon ikke lar seg påvise, vil senere tilbakeføringer iallfall for en vesentlig del avspeile en bedring i den økonomiske utviklingen som hverken bankledelsen, styret eller revisorene kan kritiseres for ikke å ha forutsett på et tidligere tidspunkt.

På den annen side vil den måte som en bedret økonomisk utvikling påvirker bankens behov for korreksjon eller tilbakeføringer på, avhenge av bankens skjønnsutøvelse på nullingstidspunktet. En bank som har lagt til grunn et gjennomgående pessimistisk syn på tapsutviklingen vil - alt annet gitt - måtte foreta større tilbakeføringer enn en bank som har anlagt et mer optimistisk syn. Derfor er det viktig å understreke at det ikke finnes noe objektivt riktig svar på *hvor* pessimistisk en bank bør være i sitt syn på den fremtidige utviklingen. Så lenge skjønnet holder seg innenfor de grenser som følger av regelverket for tapsføring, er det bankens ledelse, styre og aksjonærer som avgjør hvordan skjønnet skal utøves.

Med disse forbehold skal vi se litt nærmere på den faktiske tapsutviklingen i Kreditkassen etter nullingen (utviklingen er utdypet under 6.4 ovenfor). De samlede konstaterte tap i perioden 1992-96 som er dekket av tidligere avsetninger utgjør 91 % av spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger pr. 31. desember 1992. Siden deler av de konstaterte tapene vil være dekket av avsetninger foretatt første gang etter 1991, vil imidlertid denne prosentsetningen isolert sett undervurdere andelen «overflødige» avsetninger fra 1991 (i brev av 15. september 1997 har Kreditkassen svart

Kommisjonen at banken ikke har systemer som gjør det mulig å angi hvor stor del av de konstaterte tapene som er dekket av avsetninger før 1992).

Ser vi på tilbakeføringene, finner vi at summen av disse fra 1992 til 1996 utgjør omlag 30 % av de spesifiserte og uspesifiserte avsetningene ved utgangen av 1991. Siden noen av disse tilbakeføringene kan referere seg til avsetninger foretatt etter 1991, vil de relevante tilbakeføringene være lavere enn 30 %.

Selv om det er usikkerhet knyttet til anslagene på hvor stor del av avsetningene som er endelig tapt, må andelen sies å ligge betydelig under de kritiske merverdier som var nødvendig for å oppnå en positiv egenkapital pr. 3. kvartal 1991. Dette gjelder også om vi tar utgangspunkt i de aksjonær-initierte analysene til Alfred Berg AS og Ernst & Young (se ovenfor).

Morbankens tilbakeføringer i perioden 1992-96 utgjorde 2.872 mill. kr. Siden deler av disse tilbakeføringene sannsynligvis gjelder avsetninger som er foretatt etter 3. kvartal 1991, er dette beløpet det høyeste som det i Kommisjonens perspektiv er mulig å bygge på. Men dersom det likevel legges til grunn, ser vi at forskuttering av disse tilbakeføringene i regnskapet for 3. kvartal 1991 ikke ville ha vært nok til å skaffe banken en positiv regnskapsmessig verdi. Tvert imot ville den bokførte egenkapitalen i morbanken fremdeles ha vært negativ med god margin (-1.991 mill. kr.).

Når vi dessuten tar hensyn til at en del av tilbakeføringene må forklares i lys av den sterke oppgangen i samfunnsøkonomien (ikke minst i eiendomsmarkedet) som inntrådte fra 1993, er tallene med på å forsterke inntrykket av at den eventuelle merverdi som man med rimelighet kunne tillegge utlånene pr. 3. kvartal 1991, langt fra var tilstrekkelige til å begrunne en positiv egenkapital i Kreditkassen.

Det har blitt hevdet at Kreditkassen solgte unna overtatte bygninger og annen fast eiendom i større omfang enn nødvendig på en tid da markedet for fast eiendom var på bunnen. Dersom bankene i stedet hadde beholdt disse eiendommene i en lengre periode, ville de fått med seg oppgangen og de endelige tapene på de aktuelle engasjementene hadde vært lavere.

Til dette bør det bemerkes at de lave eiendomsprisene i 1991 gjenspeilte en situasjon med lav etterspørsel og/eller stort tilbud. En slik markedssituasjon er ikke forenlig med en forventning om vesentlig verdistigning på eiendom innenfor en relativt kort tidshorisont. I så fall hadde jo eiendomskjøp blitt ansett som en gunstig investering og prisene hadde gått opp. Banker som solgte unna eiendommer i en periode som vi *i dag vet* var bunnen av lavkonjunkturen, hadde enten behov for likviditet eller de betraktet det som en dårlig investering å sitte på eiendommene.

I den grad bankenes salg likevel skal kritiseres på dette punkt må det i såfall bero på en oppfatning om at statens krisehåndtering påskyndet bankene til å kvitte seg med et større antall eiendommer som de uten statens medvirkning hadde sett seg tjent med å beholde. Kommisjonen har ikke grunnlag for å avkrefte at slike effekter gjorde seg gjeldende i kraft av kravene fra Statens Banksikringsfond i 1991 om å redusere forvaltningskapitalen og - dermed - beregningsgrunnlaget for å beregne kapitaldekningen i bankene. Dessuten hadde de to bankene et påtrengende behov for likviditet. Slik begivenhetene faktisk forløp, kan effekter i denne retning i første rekke ha gjort seg gjeldende i 1992 og senere. Dette innebærer i så fall at mulige «panikksalg» ikke kan ha vært av avgjørende betydning for det regnskapsmessige grunnlag for nullingen av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank. Og det er i beste fall meget vanskelig å beregne hvor stor effekt slike salg kan ha hatt på størrelsen på de regnskapsmessige tilbakeføringer av avsetninger til beregnede tap som senere har funnet sted.

9.2.6.4 Alternativ tapsføringspraksis

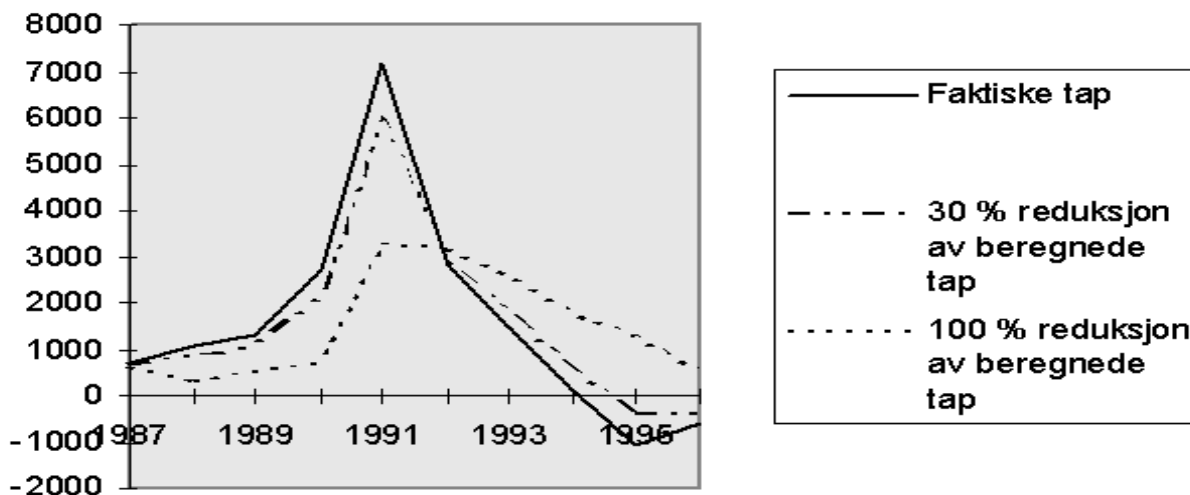
Deler av den etterfølgende debatt har fokusert på reglene for bankenes tapsføring. I 1986-87 ga nye retningslinjer og forskrifter en presisering av kravet til god regnskapsskikk (se nærmere under 6.2.3 ovenfor). Reglene gjorde det klart at bankene, i tillegg til å kostnadsføre tap som allerede var konstatert, skulle føre beregnede tap (senere «spesifiserte tapsavsetninger»). Det har blitt hevdet at plikten til å foreta avsetninger for - og dermed belaste regnskapet med - tap som ennå ikke var konstatert, har bidratt til å forsterke krisen; noen har endog gått så langt som til å karakterisere krisen som en papirkrise. For å belyse hvordan regnskapspraksis kan ha påvirket kriseforløpet og eventuelt tapet av

egenkapital i de tre store forretningsbankene, har SNF på oppdrag fra Kommisjonen utarbeidet en kontrafaktisk analyse av resultat- og balanseutvikling under alternative forutsetninger om tapsføring, men uten å endre de løpende konstaterte tap (utredningen er gjengitt som Vedlegg 7). Kommisjonen understreker at analysen bygger på en rekke forutsetninger av hypotetisk karakter. Den kan bare gi en viss indikasjon på sammenhengen mellom bankens økonomiske utvikling og tapsføring, men kan ikke tas som uttrykk for påstander om hvordan utviklingen under de gitte forutsetninger faktisk ville ha vært. En mer realistisk analyse av hvordan ulike regnskapsregimer påvirker bankene, vil bl.a. måtte ta innover seg hvordan regimene kan påvirke både bankens adferd og markedets syn på banken.

Det første alternativ tar utgangspunkt i at bankens beregnede tap (fra 1992: tapsavsetninger) reduseres med 30 % i forhold til de faktiske årlige avsetningene. Det andre, langt mer ekstreme alternativet tar utgangspunkt i at banken ikke foretar tapsavsetninger overhodet, men i stedet kostnadsfører bare løpende konstaterte tap; dette alternativet innebærer altså 100 % reduksjon i de årlige tapsavsetningene.

For Kreditkassen viser det seg at de samlede tap på utlån som belaster resultatregnskapet etter de to alternativene ikke avviker så mye fra hverandre. Ser vi perioden 1987-96 under ett, utgjør de samlede tap på utlån og garantier som belaster årsresultatene 15.697 mill. kr. I tilfellet med 30 % reduksjon i årlige tapsavsetninger blir samlede tap på utlån og garantier 15.464 mill. kr, mens man i tilfellet med kostnadsføring av bare konstaterte tap får samlede tap på 14.916 mill. kr.

Av figur 9.2.4 fremgår det imidlertid at tapsføringspraksis får ganske stor betydning for de regnskapsførte tapenes fordeling over tid.



Figur 9.2.4: Tap på utlån og garantier under ulike antakelser om avsetningspraksis, mill. kr.

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Figuren viser at tapsprofilen i Kreditkassen ville blitt «flattere» dersom det bare hadde vært ført konstaterte tap enn slik regnskapene faktisk ble ført. Frem t.o.m. 1991 er tapene som belastet regnskapet lavere i tilfellet med bare konstaterte tap. Selv om banken totalt sett ikke får en vesentlig mindre tapsbelastning gjennom denne perioden, taler dette for at kriseforløpet hadde blitt noe forskjøvet i tid.

I tabell 9.2.6 nedenfor vises den tallmessige utviklingen i bankens kapitaldekning hvis de årlige tapsavsetningene tenkes redusert med 30 % og kapitaltilskuddene trekkes tilbake:

Tabell 9.2.6: Bankens kapitalutvikling (i %) i tilfellet årlige avsetninger til fremtidige tap tenkes redusert med 30 %.

Year	Capital coverage (%)
1987	
1988	
1989	
1990	
1991	
1992	
1993	
1994	
1995	
1996	

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	3,9	4,5	4,9	5,3	-3,1	-5,5	-3,7	-4,9	-3,6	-2,4
Kapitaldekning	7,8	9,5	9,6	11,0	-1,8	-3,6	-1,8	-3,7	-3,5	-2,5

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Vi ser at banken med en slik regnskapsførsel ville hatt en kapitaldekning som var forenlig med fortsatt drift uten støtte frem til og med 1990. I 1991 hadde bankens bokførte egenkapital derimot vært tapt. Vi ser også at dersom banken hadde fått dispensasjon til å drive videre med negativ egenkapital, ville den (selv om vi ser bort fra det likviditetsproblem som banken var oppe i) ikke klart opparbeide seg positiv egenkapital utover i oppgangsperioden.

Tabell 9.2.7 viser utviklingen i Kreditkassen under forutsetning at bare konstaterte tap var blitt tatt over driften.

Tabell 9.2.7: Bankens kapitalutvikling (i %) i tilfellet bare konstaterte tap var blitt regnskapsført.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	5,3	6,6	7,0	9,6	3,4	1,8	2,7	0,3	-0,4	-0,6
Kapitaldekning	9,2	12,7	11,9	15,5	6,8	3,6	5,2	0,4	-0,7	-0,7

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

I ekstremtilfellet med regnskapsføring bare av konstaterte tap ser vi at banken kunne ha drevet videre uten støtte også i 1991. Men en slik tapsføringspraksis ville kun ha medført en kort utsettelse av aksjonærenes problem, siden banken allerede i 1992 ville hatt behov for betydelig tilførsel av ekstern kapital for å kunne drive videre. Og dersom banken i en slik situasjon hadde fått lov til å drive videre uten støtte, ville den (selv om vi ser bort fra de betydelige fundingkostnadene som dette sikkert hadde medført) opplevd en sterk forverring av sin soliditet og tap av egenkapitalen i 1995.

Slik beregningene er bygget opp er det to hovedgrunner til at egenkapitalen utvikler seg ulikt under de to alternativene. For det første vil nedjusteringen av de akkumulerte avsetningene i det året beregningene starter, styrke egenkapitalen. For det andre vil den løpende akkumulerte resultateffekten av endret tapsføring innebære en løpende justering av egenkapitalen. Analysen er således partiell. Den tar ikke hensyn til at en annen tapsføring - og dermed en annen egenkapitalutvikling - kunne ha endret bankens utlånsportefølje, fundingkostnader, kapitalrentabilitet, aksjeutbytte, osv. i perioden 1987-96. Disse forholdene «fryses» slik at alle endringer som følge av tapsføringer slår ut i egenkapitalsituasjonen.

Med de nødvendige forbehold for disse beregningenes hypotetiske karakter, gir de entydig støtte for at tapsføringspraksis ikke har virket avgjørende inn på det materielle resultat at aksjekapitalen i Kreditkassen gikk tapt. Dermed gir de intet grunnlag for å hevde at krisen i Kreditkassen var en papirkrise.

Derimot gir beregningene - ikke uventet - et visst grunnlag for å hevde at visse endringer i tapsføringspraksis kan påvirke tidspunktet for når tap blir regnskapsført. Men det fremstår som åpenbart at beregningene ikke kan brukes som argument for at redningsoperasjonen overfor Kreditkassen - derunder kravet om nedskrivning av aksjekapitalen mot regnskapsførte tap - var uberettiget sett i forhold til den økonomiske stilling i banken.

9.2.6.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi

I lys av børsverdien på de store forretningsbankene har det i den senere tid oppstått en debatt om hvor mye staten har tjent på sine kapitaltilskudd i de tre store forretningsbankene. Som nevnt under 10.8 nedenfor sier svaret på et slikt spørsmål i seg selv ikke noe om bankenes stilling pr. nullingstidspunkt. Den senere utvikling i bankenes børsverdi vil imidlertid kunne gi visse informasjoner om det sistnevnte spørsmål, både for de tre bankene innbyrdes og i forhold til totalindeksen.

Disse spørsmål er behandlet noe mer inngående under 10.8 nedenfor. Her skal vi nøye oss med å trekke ut noen hoveddata vedrørende Kreditkassen.

De samlede kapitaltilskuddene i Kreditkassen i krisetiden var på tilsammen 9,7 mrd. kr. (se 9.1.3 ovenfor). I tillegg fikk banken i 1993 tilført ny egenkapital på tilsammen 2.039 mill. kr.

Mesteparten av dette (1.957,5 mill. kr.) kom inn gjennom en kombinert privat og offentlig emisjon i desember 1993. Resten kom gjennom en rettet emisjon mot Stiftelsen Norske Liv i juli i forbindelse med bankens overtakelse av selskapet. En emisjon rettet mot tidligere aksjonærer i januar 1993 fikk derimot lav oppslutning, idet bare 1/5 av maksimumsbeløpet (ca. 9,3 mill. kr. av maksimalt 44,5 mill. kr.) ble tegnet.

Den samlede børsverdi av CBK-aksjene pr. 19. mars 1998 var på 18,4 mrd. kr. Dersom de innskutte beløp (inkludert det som kom inn i 1993) i stedet var blitt plassert i pengemarkedet, ville verdien pr. 1. kvartal 1998 vært 16,8 mrd. kr. Dette utgjør en mindreverdi på 1,6 mrd. kr. i forhold til den verdiutvikling som faktisk har funnet sted på Oslo Børs. Dette gir i seg selv grunnlag for å si at kapitalinnskuddene i Kreditkassen vurdert som «investering» i ettertid ikke kan sies å ha vært lukrative.

Børsutviklingen gir videre grunnlag for å si at den implisitte årlige avkastningsraten - dersom hele grunnlaget for børsverdien blir vurdert til å ligge i de ulike kapitaltilskuddene - kun vil ligge på omlag 8 %. Som vist under 10.8 nedenfor gir ikke dette noe grunnlag for å hevde at Kreditkassen hadde vesentlige merverdier pr. 3. kvartal 1991.

9.2.6.6 Avkastningsverdi

Den siste innfallsvinkel til spørsmålet om verdien av de ordinære aksjene i Kreditkassen ved årsskiftet 1991-92 som Kommisjonen har valgt å forfølge, er verdsetting etter såkalt avkastningsverdi. Denne metoden er kortfattet presentert under 9.1.2 ovenfor.

Som nevnt under 9.2.5 ovenfor fikk revisjonsselskapet Arthur Andersen & Co i oppdrag å vurdere om CBK-aksjene kunne ha noen verdi ut fra andre vurderingsprinsipper enn de som var lagt til grunn ved avslutningen av det reviderte statusoppgjøret. Et av de prinsipper som ble nevnt, var «avkastningsverdi». Arthur Andersen & Co konkluderte med at de nødvendige forutsetningene for å foreta en avkastningsverdivurdering ikke forelå.

Kommisjonen har innhentet en uavhengig vurdering av om det på nullingstiden kunne være grunnlag for å vurdere avkastningsverdien av Kreditkassen, Fokus Bank og DnB og - i tilfelle positivt svar - av hva verdien kunne antas å være (se nærmere under 10.8 nedenfor).

I sin rapport av 12. juni 1998 (trykt som Vedlegg 9 til Kommisjonens rapport) gir det danske firmaet Bjarne Jensen Consult ApS klart uttrykk for at det etter en vurdering av den løpende inntjeningssevne i de tre bankene på nullingstidspunktene var stor ulikhet mellom på den ene siden Kreditkassen og Fokus Bank, og på den annen side DnB. Dette stemmer med det inntrykk som Kommisjonens øvrige analyser gir grunnlag for.

Rapporten konkluderer videre med at det ikke er realistisk å forestille seg at aksjene i Kreditkassen hadde noen verdi. Derfor finnes det ikke «belæg for, med et økonomisk utgangspunkt, at kritisere beslutningene om nedskrivning av aktierne» i denne bankene. Også denne konklusjonen stemmer med det klare inntrykk som Kommisjonen på annet grunnlag har dannet seg.

9.2.7 Rettssaker om nullingen av aksjene i Kreditkassen

I tiden etter at staten ved kongelig resolusjon 20. desember 1991 hadde vedtatt å skrive aksjekapitalen i Kreditkassen ned til null, ble det fra flere hold tatt skritt til å forberede eventuelt søksmål mot staten. Noen av disse initiativene ble koordinert gjennom advokat Harald Hjort; dette gjaldt bl.a. de initiativ som førte frem til at det fra Alfred Berg AS og Ernst & Young Consulting ble innhentet vurderinger av Kreditkassens verdi på nullingstidspunktet (se nærmere under 9.2.6 ovenfor). De fleste av initiativtagerne bestemte seg imidlertid for å gå bort fra tanken (se litt nærmere under 9.5 nedenfor).

En av de mest aktive i kampen mot nullingen var h.r.advokat Wilhelm Henrichsen. Etter at visse forsøk på å komme frem til en felles rettslig aksjon var oppgitt, tok han - på vegne av selskapet Gestoria AS - i januar 1995 ut søksmål mot staten ved Finansdepartementet med påstand om at den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 var ugyldig.

Saksøkeren anførte at bestemmelsen i forretningsbankloven § 32, 6. ledd (se under 8.2.2 ovenfor) var i strid med forbudet etter grunnloven § 97 mot tilbakevirkende lover fordi bestemmelsen ble vedtatt i etterkant av krisen med sikte på å bedre situasjonen for staten. Videre ble det hevdet at vedtaket om nedskrivning av aksjene samtidig som banken ble tilført statskapital måtte bedømmes etter grunnloven § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon. Denne bestemmelsen kunne imidlertid ikke komme til anvendelse p.g.a. det hastverk som staten hadde vist i arbeidet med å fastsette aksjens virkelige verdi.

Gestoria AS hevdet videre at banken hadde større verdi enn hva som fulgte av regnskapet, ettersom tapsforskriften hadde ført til at bankens passivaside regnskapsmessig var overdrevet stor og aktivasisiden tilsvarende liten. Etter grunnloven § 105 var det bankens reelle økonomiske situasjon som måtte legges til grunn. Selskapet hevdet også at den kongelige resolusjonen var ugyldig p.g.a. saksbehandlingsfeil ettersom nedskrivningen skjedde under ekstremt hastverk og fordi nedskrivningen var motivert av skattemessige hensyn (se nærmere under 9.4 nedenfor).

Fra statens side ble det påstått at saken skulle avvises, prinsipalt fordi Gestoria AS ikke hadde noen aktuell interesse i å få dom for ugyldighet, subsidiært fordi Gestoria ikke konkretiserte hva som lå i søksmålgjenstandens krav om ugyldighet og atter subsidiært fordi søksmålet i realiteten ikke gjaldt saksøkerens forhold til staten, men forholdet mellom Gestoria AS og Kreditkassen.

I Oslo byretts kjennelse av 14. juli 1995 ble saken avvist fra domstolene fordi Gestoria AS ikke hadde aktuell rettslig interesse i søksmålet, jfr. tvistemålsloven § 54. En ugyldighetsdom mot staten ville ikke kunne gjenopprette Gestorias posisjon som aksjonær i banken. En slik posisjon kunne bare oppnås gjennom medvirkning fra banken, som imidlertid ikke var gjort til part i saken. Byretten fant også at Gestoria AS ikke hadde noen selvstendig interesse i å få dom for at resolusjonen var ugyldig, ettersom ugyldighet bare var ett av vilkårene for å kunne fastslå at saksøkeren eventuelt hadde krav på erstatning.

Kjennelsen ble påkjært til Borgarting lagmannsrett, som 28. desember 1995 opprettholdt den. Lagmannsretten påpekte at rettslig interesse kunne ha vært til stede dersom Gestoria AS hadde fremmet et erstatningssøksmål. Gestoria AS ønsket imidlertid kun å få fastslått at selskapets opprinnelige status som aksjonær i banken var i behold. Lagmannsretten kunne ikke se hvilken selvstendig interesse Gestoria hadde i å få en dom på ugyldighet når erstatning ikke ble krevet. Også denne rettsinstansen påpekte at aksjonærstatus bare ville kunne gjenopprettes gjennom medvirkning fra Kreditkassen, som ikke var saksøkt og som ikke ville være bundet av dommen.

Lagmannsrettens kjennelse ble påkjært til Høyesteretts kjæremålsutvalg, som ved kjennelse av 23. februar 1996 opprettholdt lagmannsrettens kjennelse om avvisning. Kjæremålsutvalget fastslår at Gestoria kunne ha reist søksmål mot staten med påstand om erstatning, men at det ikke er grunnlag for å reise søksmål om ett av grunnlagene for erstatning, nemlig vedtakets gyldighet. Kjæremålsutvalget påpeker også at en dom på ugyldighet ikke ville innebære noen rettskraftig avgjørelse mellom Gestoria AS og banken. - Saksøkerens argumentasjon for ikke å ville kreve erstatning er berørt noe nærmere under 9.5 nedenfor.

En annen sak som er reist i kjølvannet av vedtaket om å nulle aksjene i Kreditkassen ligger utenfor Kommisjonens emne (jfr. under 1 ovenfor). Dette gjelder den begjæring om skjønn til fastsettelse av

løsningssum for innløsning av aksjer i Kreditkassen som ble reist av Geir Jodal sommeren 1993. Skjønnsbegjæringen ble fremmet mot Statens Banksikringsfond til innløsning av de aksjer som Jodal hadde ervervet på grunnlag av den kjøpsretten som de gamle aksjonærene fikk etter nullingen av banken (se under 9.2.4 ovenfor). Oslo byrett fant imidlertid at lovens vilkår for å fremme skjønssaken ikke var tilstede (kjennelse 19.01.1995).

Det kan etter dette slås fast at det materielle grunnlag for den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 om nulling av aksjene i Kreditkassen ikke har vært undergitt rettslig prøving. Dette skyldes delvis at den saken som faktisk ble reist, ble avvist av prosessuelle grunner (se nærmere under 9.5 nedenfor), men også at flere initiativer til å anlegge søksmål ble oppgitt før stevning ble inngitt.

Spørsmålet om rettslig prøving av vedtaket om å nulle aksjekapitalen i Kreditkassen må ses i sammenheng med de rettsaker som ble reist i kjølvannet av den kongelige resolusjon som ble truffet samme dag om nulling av aksjene i Fokus Bank (se nærmere under 9.3.7 nedenfor).

9.2.8 Konklusjon

Under 9.2.6 ovenfor har Kommisjonen drøftet og tatt standpunkt til om det høsten 1991 var forsvarlig å legge til grunn at aksjekapitalen i Christiania Bank og Kreditkasse var tapt. Etter vårt syn er denne delen av grunnlaget for den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 om å nedskrive aksjekapitalen til null, hevet over rimelig tvil. Kommisjonen kan derfor ikke se noe behov for å iverksette ytterligere forsøk på å fastsette CBK-aksjens nøyaktige verdi på nullingstidspunktet.

Det er imidlertid viktig å skille mellom det økonomiske grunnlag for nullingen og den fremgangsmåte som den gang ble fulgt. Det sistnevnte spørsmålet blir diskutert nærmere under 9.5 nedenfor.

9.3 Fokus Bank

9.3.1 Banken

Fokus Bank var et resultat av fusjon pr. 1. oktober 1987 av Buskerudbanken, Bøndernes Bank, Forretningsbanken og Vestlandsbanken. Selv om banken ikke ble fullt ut landsomfattende (den var ikke representert i Agder-fylkene, Troms og Finmark), tok fusjonen sikte på å skape en ny landsomfattende forretningsbank med distriktsprofil. Banken ønsket å kunne hevde seg i konkurransen med de øvrige større bankene og mente at synergieffektene ved fusjonen ville gjøre Fokus Bank meget konkurransedyktig.

Den fusjonerte banken bygget på en sterkt desentralisert modell hvor beslutningsmyndigheten ble lagt i de enkelte regioner. Denne organisasjonen skulle gi nærhet til markedet og muliggjøre raske beslutninger. Bankens produkter skulle ifølge årsberetningen for 1987 være «enkle å forstå, enkle å selge og enkle å produsere». Banken var oppdelt i regionene Øst, Vest og Nord med regionsentra i h.h.v. Oslo, Bergen og Trondheim. Bankens hovedkontor lå i Trondheim.

Administrerende direktør i Forretningsbanken, Christian Kjølaas, ble utpekt til konsernsjef med sete i Trondheim. Tillitsvervene ble fordelt i samsvar med bankens regionale profil: De første tre år skulle styreformannen komme fra region Øst, de neste tre år fra region Vest. Det omvendte skulle gjelde for representantskapets formann, mens kontrollkomiteens formann de seks første år skulle komme fra region Nord. Bankens første styreformann var Halvard Eika.

Allerede i sitt første driftsår hadde den nyfusjonerte banken problemer. På denne bakgrunn gjennomførte Kredittilsynet en inspeksjon i banken våren 1988 og fant urovekkende forhold. I tilsynets rapport av 12. april 1988 heter det bl.a.: «Et en bloc-fond på 1,6 % av utlånsmassen må karakteriseres som meget lavt, og kan neppe anses som tilstrekkelig eller tilfredsstillende». Banken selv oppfattet en bloc-fondet som «lavere enn ønskelig, men anses tilstrekkelig i forhold til risikoeksponeringen som ligger i porteføljen». Kredittilsynet kritiserte også bankens kredittvurderinger, internkontroll og oppfølging av engasjementer.

Bankens dårlige resultat i 1988 førte til en betydelig slanking av organisasjonen. I løpet av halvannet år ble antall årsverk redusert fra 2500 til 2000, innbefattet 217 oppsigelser. I 1988 ble faste eiendommer for 360 mill. kr. solgt for å frigjøre kapital og styrke egenkapitalen. Ved årsskiftet var antall ekspedisjonssteder redusert fra 140 til 115. På den annen side hadde banken representasjonskontorer i Paris og London. I 1988 åpnet den også kontor i Marbella, Spania. Samme år ble bankens kontor i Sundsvall, Sverige lagt ned.

Som i resten av bankvesenet ble 1989 et betydelig bedre år enn de to foregående. Morbanken hadde et årsoverskudd etter skatt og årsoppgjørdisposisjoner på 104,8 mill. kr., hvorav 81,6 mill. kr. ble benyttet til utbytte til aksjonærene i stedet for å styrke bankens soliditet. Kursen på Fokus-aksjen beveget seg fra kr. 72,- ved årets begynnelse til kr. 134,- ved årets utgang. I 1989 tok Gunnar Greve jr. over som styreformann.

Til tross for de økonomiske problemene fortsatte banken arbeidet med å bli landsdekkende. I løpet av 1990 ble Fokus Bank og Tromsbanken AS fusjonert. Banken ønsket også å fusjonere med Sørlandsbanken, men her vant Kreditkassen frem.

Våren 1990 var situasjonen svært alvorlig for Rogalandsbanken. Kredittilsynet krevde at den måtte skaffe til veie ny kapital eller søke seg sammen med en annen bank. Dette førte til at både Fokus Bank (og enkelte av dens datterselskaper) og andre vennligsinnede finansinstitusjoner kjøpte til dels store aksjeposter i Rogalandsbanken med sikte på en overtagelse. Oppkjøpene var delvis i strid med finanslovgivningen, flere av aktørene ble sterkt kritisert av Kredittilsynet og ledelsen i Fokus Bank ble bøtelagt for aksjerildet. Fokus Bank hadde selv ervervet 27,3 % av aksjene i Rogalandsbanken i løpet av april 1990.

Styrene i Fokus og Rogalandsbanken inngikk 30. april 1990 en intensjonsavtale om fusjon, og fusjonsavtalen ble endelig vedtatt av generalforsamlingen i Fokus Bank 26. september og i Rogalandsbanken 31. oktober 1990. Konesjon ble gitt 21. desember 1990 og fusjonen gjennomført pr. 11. februar 1991.

Det er blitt hevdet at det var staten som tvang igjennom fusjonen mellom Fokus Bank og Rogalandsbanken og at Fokus Bank uten denne fusjonen ville ha klart seg uten støtte fra Statens Banksikringsfond.

Styreprotokollene til Fokus Bank viser imidlertid at styret anbefalte fusjonsavtalen 30. mai 1990 og vedtok bytteforholdet 20. juni 1990. I styremøte 31. juli 1990 vedtok styret å anbefale fusjonen overfor representantskapet og generalforsamlingen. Fusjonen ble vedtatt på ekstraordinær generalforsamling 26. september 1990 med 2.043.646 stemmer for og 2.354 stemmer mot. På denne bakgrunn fremstår fusjonen som initiert, ønsket og gjennomført av Fokus Bank. Kommisjonen har ikke kjennskap til materiale som kan være egnet til å vise at staten forlangte at Fokus skulle fusjonere med Rogalandsbanken.

I vedtak av 20. desember 1990 om å gi Fokus Bank en egenkapitalgaranti på 1500 mill. kr. forutsetter Forretningsbankenes Sikringsfond at fusjonen ble gjennomført. Men det var ikke dette som besørget fusjonen, som forlenget var vedtatt av de styrende organene i de to bankene. Dertil kommer at Forretningsbankenes Sikringsfond i 1990 selv fortsatt hadde midler til å håndtere kriser i enkeltbanker og ikke kan identifiseres med staten.

I mars 1991 fikk banken nytt styre med Stein Holst Annexstad som formann. Men bankens økonomiske problemer fortsatte og i september s.å. ble igjen deler av styret byttet ut. Christian Kjølås trakk seg fra sin stilling som konsernsjef i april 1991, og Leif Klevan tiltrådte som ny administrerende direktør fra 16. september 1991.

9.3.2 Utvikling i drift og balanse

Ettersom Fokus Bank først eksisterte fra oktober 1987 har banken ingen selvstendig historie fra perioden i 1980-87. En sammenligning mellom den samlede forvaltningskapitalen i de fire fusjonerte banker pr. 31. desember 1986 (28,4 mrd. kr.) og forvaltningskapitalen i Fokus Bank pr. 31. desember 1987 (33,7 mrd. kr.) viser at veksten i løpet av 1987 var på nærmere 19 %. Men deretter sto store tap og tapsavsetninger og problemer med kapitaldekningen i veien for fortsatt betydelig vekst i forvaltningskapitalen. Figur 9.3.1 viser utviklingen:

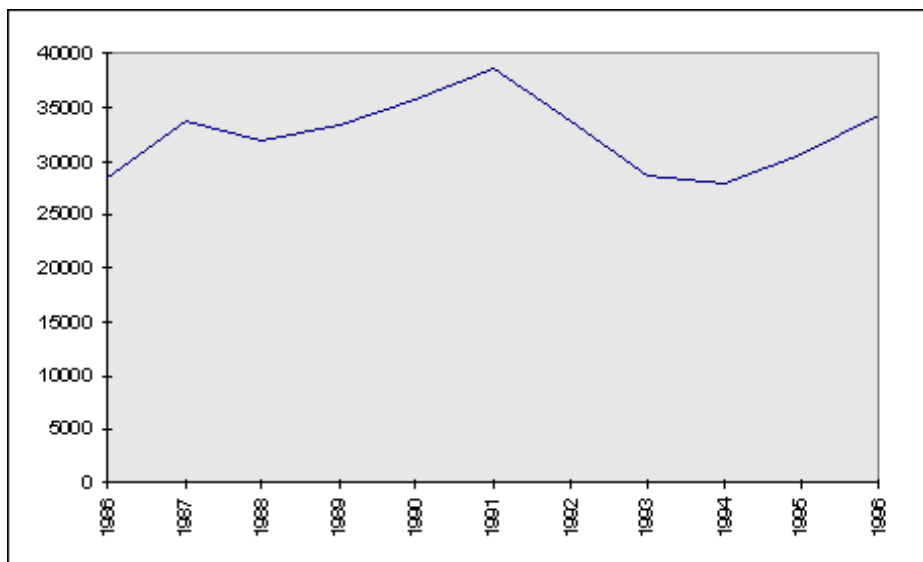


Fig. 9.3.1. Forvaltningskapitalen i Fokus Bank (morbanken). Alle tall i mill. kr.

Figur 9.3.2 viser bankens utlånsvolum:

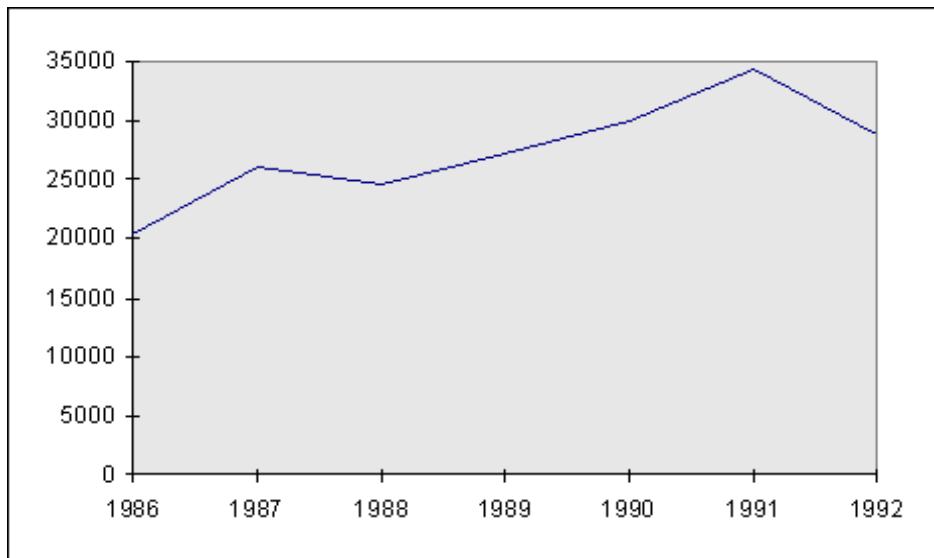
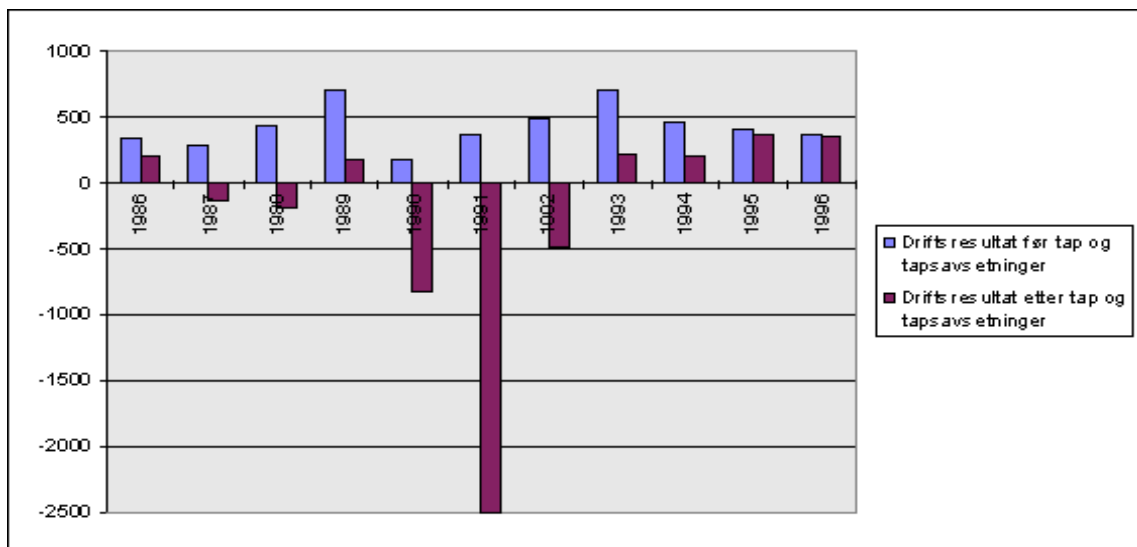


Fig. 9.3.2. Morbankens utlånsvolum i mill. kr.

Den største veksten finner sted fra 1986-87, da utlånsøkningen var på 26,3 %. Utlånsveksten på 26 % i perioden 1988-91 må delvis tilskrives fusjonene med Tromsbanken og Rogalandsbanken. Fra og med 1992 avspeiler de to figurene resultatene av den bevisste nedbygging av balansen som fant sted etter krav fra myndighetene (se bl.a. under 9.3.3 nedenfor).

Resultatutviklingen i Fokus Bank fremgår av figur 9.3.3:



Figur 9.3.3. Resultatutviklingen i Fokus Bank (morbanken). Alle tall i mill. kr.

Resultatet etter tap for 1992 er noe misvisende ettersom banken i tillegg tok 450 mill. kr. til fradrag som ekstraordinære kostnader (omstillingskostnader forbundet med salg av kontorer, eiendommer og utlån). Nesten halvparten av avsetningen omfatter verdireduseringer av eiendommer og utlån. For konsernet fradragsførte man ytterligere 30 mill. kr. i forbindelse med feilvurderinger av verdiene av eiendommer fra Rogalandsbanken. Morbankens resultat før skatt ble følgelig -934 mill. kr. for 1992.

Resultatutviklingen i morbanken og i konsernet var relativt sammenfallende, bortsett fra at konsernet i 1990 og 1991 hadde et betydelig svakere resultat før tap og tapsavsetninger (h.h.v. 18 og -260 mill. kr.).

9.3.3 Kapitaldekning. Tilførsel av ny kapital

Allerede kort tid etter fusjonen slet banken med å oppfylle kapitaldekningskravene. Ifølge bankens oppgaver til Kredittilsynet hadde den i oktober og november 1987 underdekning av ansvarlig kapital. I november var kapitaldekningen 5,4 %, mens loven krevde 6,5 %. Etter tilførsel av ansvarlig lånekapital i desember 1987 (182 mill. kr.) og oppskrivning av verdien på bankens eiendommer med ca. 30 % (107 mill. kr.) oppfylte banken kapitalkravet ved årets utløp. - I oktober og november 1987 tilfredsstilte banken heller ikke likviditetskravet etter forretningsbankloven § 22.

I januar 1988 var kapitaldekningen igjen under det lovbestemte minimum (6,3 %), og banken tilfredsstilte ikke likviditetskravet (januar og februar). Men i februar var kapitaldekningskravet igjen oppfylt, og banken overholdt kravet resten av 1988 selv om marginene var til dels svært små. Ved årsskiftet meldte banken om en kapitaldekning på 7,4 %. I 1988 økte banken sin ansvarlige lånekapital med 28 mill. kr. samtidig som den skrev opp anleggsaksjer og eiendom med 20 mill. kr.

1989 ble et bedre år for norsk bankvesen enn de foregående år. Dette gjaldt også for Fokus Bank, som fikk et årsoverskudd på 104,8 mill. kr. (morbanken). Av et driftsresultat etter tap på 167 mill. kr. kom for øvrig 179 mill. kr. fra kursgevinster på handel i verdipapirer og valuta. Banken valgte å dele ut over 80 mill. kr i utbytte og rapporterte derfor en kapitaldekning på 7,3 % ved årsskiftet.

I perioden oktober til desember 1990 gjennomførte Kredittilsynet inspeksjoner i banken. I brev av 31. oktober 1990 påpeker tilsynet at inspeksjoner hadde avdekket en kapitaldekning på 6,2 % mot lovens krav på 6,5 %. Når banken selv hadde oppgitt en kapitaldekning på 6,63 % for 2. tertial, bygget det på innberegning av ansvarlige lån utover det tillatte maksimum på 50 % av egenkapitalen og av pensjonspremiefond.

På dette tidspunktet var bankens bokførte tap på 421 mill. kr. Kredittkomiteene i banken hadde opprinnelig estimert tap og tapsavsetninger til 558 mill. kr. Men dette ble ikke akseptert av konsernledelsen og styret p.g.a. uenighet om periodiseringen av beregnede tap.

Brevet fra Kredittilsynet konkluderte med at tapene på årsbasis etter tilsynets oppfatning var undervurdert og driftsresultatet på årsbasis overvurdert i betydelig grad. Etter deres syn ville kapitaldekningen være under 5 % ved årets utgang.

I november/desember 1990 ble Kredittilsynet underrettet om at banken forventet et netto årsresultat på -525 mill. kr. Kredittilsynet var uenig i denne prognosen, og viste til at banken etter tilsynets oppfatning ville få et nettoresultat på -1000 mill. kr. (brev av 17. desember 1990). Kredittilsynet bygget dette på tre forhold. For det første var det tilsynets oppfatning at banken ikke hadde foretatt tilstrekkelige tapsavsetninger. For det andre mente tilsynet at de eiendommer banken hadde overtatt, og som var overført til datterselskapet Fokus Bygg, ville påføre banken et inntektstap. For det tredje var tilsynet uenig i bankens påstand om at latente tap ville gå vesentlig ned - derfor var banken ikke i en slik posisjon at man kunne redusere bankens en bloc-fond.

Kredittilsynets rapport fra inspeksjonen i perioden oktober til desember 1990 ble oversendt banken i brev av 18. januar 1991. Brevet uttrykker klar bekymring for forholdene i bankens datterselskaper. Tilsynet pekte særlig på den store underbalansen i Fokus Invest og på den store differansen mellom morbankens bokførte aksjekapital i Fokus Bygg og selskapets egenkapital etter nedskrivninger. Tilsynet påpekte at eiendommer for 800 mill. kr. i Fokus Bygg var overtatte sikkerheter og at disse ifølge banken skulle realiseres fortløpende. Likevel var eiendommene regnskapsført som anleggsmidler fordi dette var «økonomisk mest gunstig» (jfr. bankens brev av 13. februar 1990 til Kredittilsynet).

Vilkåret for å regnskapsføre eiendommer eller annet som anleggsmidler er at de er ment til varig eie eller bruk. Dette medfører i så fall at eiendelen kan oppgis i regnskapet med høyere verdi enn hva som gjelder for drifts/omløpsmidler. Omløpsmidler i form av eiendom skal oppgis i regnskapet med den verdi man kan regne med å få for eiendommen ved forventet tidspunkt for salg. Ettersom de overtatte eiendommene aldri var anleggsmidler, men derimot omløpsmidler, ga bankens regnskap et misvisende høyt verdianslag for eiendommene.

Kredittilsynets prognoser i brevet av 17. desember 1990 innebar at banken ved årsskiftet ville ha en beregnet kapitaldekning på 2,06 %. Etter tilsynets beregninger ville banken trenge et kapitaltilskudd på 990 mill. kr. for å klare kapitaldekningskravene for 1990 og ytterligere 500 mill. kr. for å klare kravene ved utløpet av 1991. Figur 9.3.4 viser kapitaldekningen i banken frem til årsskiftet 1990:

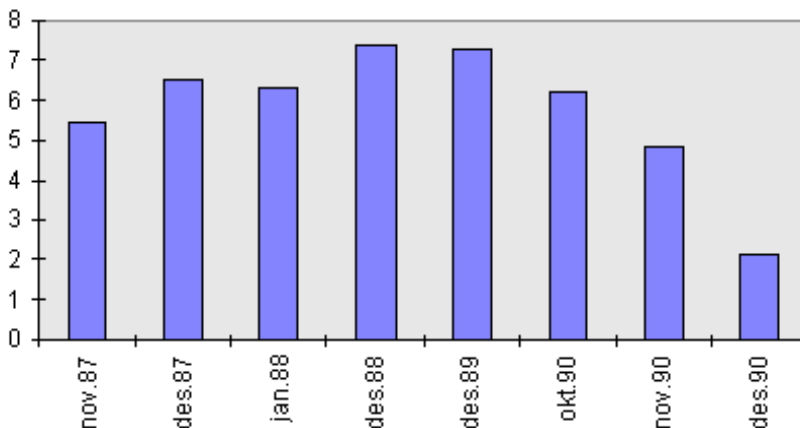


Fig. 9.3.4. Kapitaldekningen i % i Fokus Bank (morbanken) 1987-90.

Figur 9.3.4 viser at Fokus hadde problemer med kapitaldekningen allerede fra fusjonen. Til dette kommer at kapitaldekningens kvalitet endrer seg som følge av at andelen av egenkapital (aksjekapital og fonds) synker på bekostning av ansvarlig lånekapital. Figur 9.3.5 viser forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital:

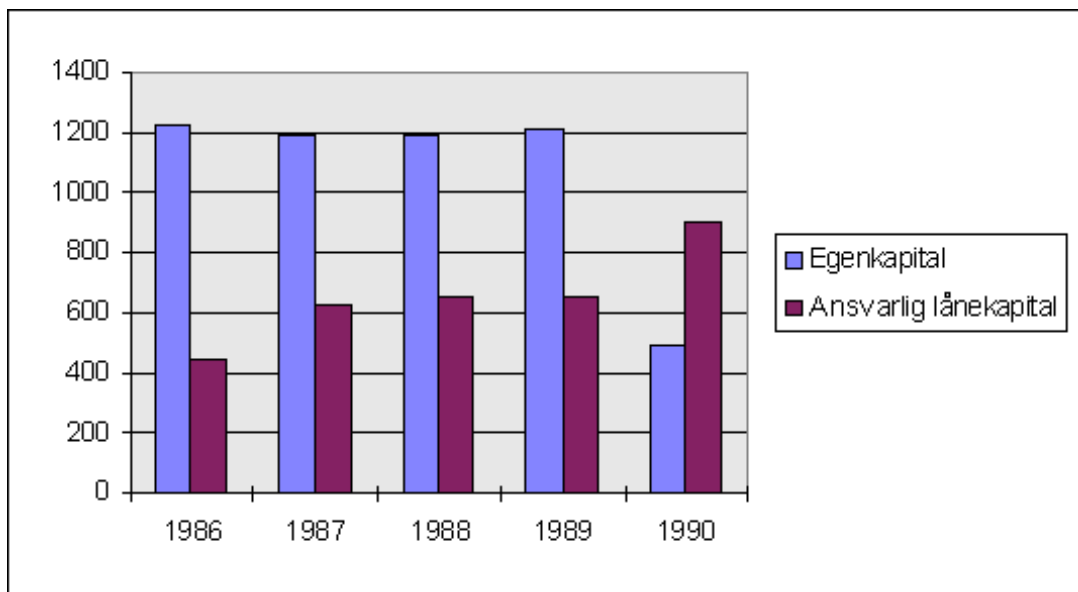


Fig. 9.3.5. Eigenkapital og ansvarlig lånekapital i Fokus Bank (morbanken).

For 1990 er ikke nedskrivningen av aksjene med 50 % medregnet ettersom denne fant sted først i 1991.

Figuren viser at den ansvarlige lånekapitalen mer enn fordobles i løpet av perioden samtidig som egenkapitalen synker betraktelig.

På grunn av den lave børskursen og bankens dårlige resultater fant banken det umulig å hente inn kapital fra det ordinære kapitalmarkedet. Den 19. desember 1990 søkte banken derfor om en egenkapitalgaranti på 1500 mill. kr. fra Forretningsbankenes Sikringsfond (FS). Uten et slikt kapitalinnskudd ville videre drift være i strid med forretningsbankloven § 21. Banken ville også måtte gi melding etter forretningsbankloven § 36, 1. ledd.

Banken la til grunn at den uten kapitalinnskudd ville ha en kapitaldekning på 2,9 % ved årsskiftet. Den opplyste at det svake driftsresultatet skyldes svakere rentenetto p.g.a. økt andel nullstilte lån samt lavere inntekter fra bl.a. verdipapirområdet. Banken fremhever også at den på konsernbasis ville få ytterligere underskudd fra datterselskapene Fokus Bygg AS og Fokus Invest AS. I det førstnevnte selskapet kom underskuddet særlig av lavere leieinntekter av overtatte eiendommer, i det sistnevnte skyldtes underskuddet hovedsakelig finanskostnader og nedskrivning av aksjeporteføljen.

I styremøte 20. desember 1990 innvilget FS søknaden. Garantien ble gitt under forutsetning av at banken skrev ned sin aksjekapital med 50 % til kr. 50,- pr. aksje. Som nevnt forutsatte den også at fusjonen med Rogalandsbanken ble gjennomført.

Kredittilsynet anerkjente garantien som ikke-innbetalt ansvarlig kapital, jfr. § 3 nr. 13 i forskrift av 1. juni 1990 om beregning av ansvarlig kapital. Garantien innebar at Fokus Bank fikk en kapitaldekning på 9,9 % i relasjon til den gamle bestemmelsen i forretningsbankloven § 21 (6,5 %-kravet) og en kapitaldekning som tilfredsstilte 8 %-kravet etter det nye regelverket som ville gjelde med full virkning fra utgangen av 1992 (se nærmere under 7.4.2 ovenfor).

Allerede ved fremleggelsen av regnskapet for 1. tertial 1991 ble det imidlertid klart at banken trengte ytterligere kapitaltilførsel dersom lovens minimumskrav skulle tilfredsstilles. Banken søkte derfor FS om å få egenkapitalgarantien omdannet til innbetalt preferansekapital og dessuten om ytterligere preferansekapital på 650 mill. kr.

FS aksepterte den første delen av søknaden under forutsetning at aksjekapitalen ble skrevet ned fra kr. 50,- til kr. 10,- pr. aksje. Søknaden om ytterligere 650 mill. kr. i preferansekapital ble innvilget under forutsetning av at aksjen ble skrevet videre ned til kr. 1,-. Preferansekapitalen ble finansiert gjennom støttelån fra Statens Banksikringsfond (SBF).

Kvartalsrapporten pr. 30. september 1991 viste at banken hadde udekkede tap og avsetninger til tap på 165 mill. kr. før

preferansekapitalen ble angrepet. Dette innebar at hele aksjekapitalen samt deler av preferansekapitalen regnskapsmessig var tapt. Driftsresultatet etter tap og tapsavsetninger viste -817 og -1006 mill. kr. for h.h.v. morbanken og konsernet.

Dertil kom at bankens eksterne revisor påpekte forhold som ikke var reflektert i bankens kvartalsrapport og som svekket banken ytterligere. For det første kom et behov for å nedskrive overtatte eiendommer med 300 mill. kr. som styret hadde redegjort for i en rapport, ikke til uttrykk i regnskapet fordi eiendommene var eiet av datterselskaper. For det andre pekte revisor på at det var observert en del engasjementer hvor lånekundene hadde problemer og hvor lånene ikke var betjent 30-60 dager etter forfall. Bankens ledelse hadde selv estimert mindreverdien av disse lånene til 127 mill. kr., men dette tallet var ikke med i kvartalsregnskapet. Endelig mente eksternt revisor at enkelte nedskrivninger og justeringer ville lede til at resultatet ble ytterligere svekket med 22 mill. kr.

På bakgrunn av det reviderte statusoppgjøret pr. 3. kvartal 1991 ga bankens styre 9. desember 1991 Kredittilsynet melding om at mindre enn 25 % av bankens aksjekapital var i behold, jfr. forretningsbankloven § 32, 6. ledd (se nærmere under 9.2.2 ovenfor). Dagen etter søkte banken om tilførsel av 400 (alt. 500) mill. kr. i ny egenkapital fra Statens Banksikringsfond.

I møte 11. desember 1991 vedtok SBF å skyte inn 475 mill. kr. i ny egenkapital. Vedtaket ble truffet under forutsetning av at aksjekapitalen ble skrevet ned til null og preferansekapitalen fra 2150 mill. kr. (1500 + 650 mill. kr.) til 1985 mill. kr. Kapitaltilførselen fra SBF ga morbanken en kapitaldekning på 3,59 %, mens konsernet hadde 4,65 % ved utgangen av 1991.

Tilskuddet var altså ikke tilstrekkelig til å bringe egenkapitalen i Fokus Bank opp i minst 8 %, slik de nye kapitaldekningsreglene ville gjøre det nødvendig innen utgangen av 1992, og Fokus Bank gikk inn i 1992 med en uavklart egenkapitalsituasjon, da den ville mangle ca. 800 mill. kr. for å oppfylle lovens minimumskrav på 8 %. Som følge av bankens resultat for 3. kvartal 1992 besluttet SBF derfor å tilføre ytterligere 600 mill. kr. i ny aksjekapital og dessuten et betinget aksjekapitalinnskudd på 200 mill. kr. som ville bli utløst dersom bankens kjernekapital utgjorde mindre enn 3,8 % etter 30. september 1993.

Årsresultatet for 1992 viste seg å gi morbanken og konsernet en kapitaldekning på h.h.v. 4,59 % og 5,99 %. I forbindelse med omstruktureringen av banken ble det planlagt å redusere balansen med 11,4 mrd. kr. på en slik måte at de deler av balansen som skulle selges ble samlet i en egen prosjektbank. Fokus søkte om dispensasjon fra kapitaldekningskravet for tiden frem til prosjektbankens eiendeler var solgt. Slik dispensasjon ble gitt frem til utgangen av 1994.

I 1993 fikk banken bedre resultater, men kapitaldekningen var uansett slik at det betingede aksjekapitalinnskuddet på 200 mill. kr. ble utløst. Etter dette var kapitaldekningen i morbanken på 7 % og i konsernet 9,7 %. Banken arbeidet videre med slanking av balansen, d.v.s. salg av deler av virksomheten. Men selv etter det planlagte salget ville kapitaldekningen i morbanken bare være på 8,6 %. Dermed ville den fortsatt være avhengig av at Kredittilsynet dispenserte fra kapitaldekningskravet.

Vi nevner endelig at det i forbindelse med bankens fusjon med Samvirkebanken ble vedtatt en aksjekapitalforhøyelse på 35 mill. kr. hvorav SBF sto for 20 mill. kr. I tillegg ble banken tilført 22 mill. kr. i preferansekapital.

Først i 1994 oppnådde Fokus Bank en tilfredsstillende kapitaldekning både i morbanken (8,9 %) og konsernet (11,9 %).

Totalt sett mottok banken følgende kapitalinnskudd:

Forretningsbankenes Sikringsfond, egenkapitalgaranti omgjort til preferansekapital.....	1500 mill. kr.
Forretningsbankenes Sikringsfond, preferansekapital (støttelån fra Statens Banksikringsfond).....	650 mill. kr.
Statens Banksikringsfond, aksjekapital.....	475 mill. kr.
Statens Banksikringsfond, aksjekapital.....	600 mill. kr.

Statens Banksikringsfond, aksjekapital..... 200 mill. kr.
Statens Banksikringsfond + NKL + aksjonærer i Samvirkebanken,
aksjekapital + preferansekapital..... 57 mill. kr.
Totalt 3.482 mill. kr.

På generalforsamlingen 29. april 1992 ble preferansekapitalen fra FS skrevet ned til 320,7 mill. kr. til dekning av udekket underskudd. Generalforsamlingen 22. desember 1992 vedtok å skrive ned det gjenværende av den kapital som FS hadde skutt inn. Generalforsamlingen 27. april 1993 vedtok endelig å skrive aksjekapitalen ned fra 1075 mill. kr. til 473 mill. kr. for å dekke udekket underskudd.

9.3.4 Myndighetenes krisehåndtering

De viktigste institusjonene som sto til rådighet da bankkrisen høsten 1991 toppet seg i bl.a. Kreditkassen og Fokus Bank er kort omtalt under 8.5 ovenfor. Der har vi også skissert noen hovedtrekk av den fremgangsmåte som ble benyttet ved behandlingen av søknadene om statlige kapitalinnskudd til Kreditkassen og Fokus Bank.

Som det fremgår av den foregående fremstilling, ble alvoret i krisen avdekket noe tidligere i Fokus Bank enn i Kreditkassen. Allerede fra fusjonen i 1987 slet Fokus Bank med å oppfylle kravet til kapitaldekning, og høsten 1990 ble det klart at banken var avhengig av betydelig ekstern kapitalinnsats for å kunne drive videre. I denne perioden sto Forretningsbankenes Sikringsfond (FS) for krisehåndteringen samtidig som Kredittilsynet førte et intensivt tilsyn med banken. Kredittilsynet ble også konsultert av FS.

I en rapport av 4. desember 1990 beskriver Kredittilsynet bankens fundingsituasjon i valuta. Inter Bank Credit Agency hadde plassert Fokus Bank mellom Kreditkassen og DnB når det gjaldt kredittverdighet i interbankmarkedet. På denne tiden forsøkte banken å redusere sin avhengighet av finansiering i dette markedet. Av forvaltningskapitalen på ca. 40 mrd. kr. var ca. 7 mrd. kr. finansiert gjennom valutatransaksjoner. Banken betalte en rente som lå over gjennomsnittet i interbankmarkedet.

I en rapport av 2. april 1991 opplyser Kredittilsynet at banken ved årsskiftet 1990-91 hadde en anstrengt likviditet. En vesentlig del av bankens eiendeler var utlån, mens en svært liten del var kortsiktige plasseringer som hurtig kunne realiseres. Etter tilsynets mening hadde balansen en sammensetning som gjorde at banken meget raskt kunne komme i en fundingkrise hvis linjene ble kuttet. Garantien på 1500 mill. kr. fra FS medførte at kredittlinjene i utenlandske banker til dels ble gjenopprettet. Men Den danske Bank gjenopprettet ikke sin kredittlinje, og både nasjonalt og internasjonalt hadde Fokus Bank vanskeligheter med å skaffe funding med mer enn tre måneders forfall. Tilliten til norske banker var generelt lav, og Fokus Bank ble stadig mer avhengig av funding i kroner. En viktig fundingkilde var Kreditkassen, som på dag til dag-basis ga lån på 1-1,5 mrd. kr., men denne kilden var åpenbart usikker.

En uttalelse på NRK i februar 1991 om at Fokus Bank var teknisk konkurs medførte et «run» på flere avdelingskontorer, som ble tappet for kontanter. Men de fleste av disse innskyterne kom senere tilbake.

Etter en inspeksjon 14.-15. mai 1991 gir Kredittilsynet 16. mai en ny rapport om Fokus Bank. Rapporten viser at likviditeten på konsernbasis er et problem og at offentliggjøringen av resultatet for 1. tertial ville kunne føre til en akutt likviditetskrise. Kredittilsynet tror at banken i en del tilfelle har en noe for optimistisk vurdering av verdien på sine sikkerheter og ser en fare for at banken i løpet av 2. eller 3. tertial ville ha tapt så mye at egenkapitalen (bortsett fra garantien på 1500 mill. kr. fra FS) ville bli negativ.

I et notat av 13. juni 1991 fastslår tilsynet at det hadde intrådt en likviditetskrise i banken.

Statens Banksikringsfond (SBF) hadde sitt konstituerende møte i april 1991. I styremøte 19. juni 1991 behandler SBF for første gang situasjonen i Fokus Bank. En redegjørelse til SBF's styre viser at Fokus er i en anstrengt likviditetssituasjon. På grunn av fundingproblemer har banken tatt opp stadig mer kortsiktige S-lån (særskilte lån til enkeltbanker i krise) i Norges Bank. I juni 1991 utgjorde lånene i Norges Bank 27 % av bankens forvaltningskapital. Normalt var det satt en grense på 20 %.

Styret i SBF ble informert om at Kredittilsynet anslo at Fokus ville ha en underbalanse på 380 mill. kr. for 1991. Som

vilkår for å gi lån hadde Norges Bank krevet at FS ga et kontant bidrag på 380 mill. kr. til banken samt tegnet preferanseaksjer for 300 mill. kr. Kredittilsynet anslo at banken på sikt ville trenge 750-1000 mill. kr. for å oppfylle egenkapitalkravet. Kredittilsynet anførte at banken trolig måtte skrive ned sin aksjekapital og emittere nye aksjer i løpet av året. Kredittilsynet vurderte også om banken kunne bedre sin lønnsomhet ved å selge ut deler av balansen eller stoppe enkelte virksomheter.

23. august 1991 mottok SBF søknad om støttelån fra FS. Bakgrunnen for søknaden var Fokus Banks søknad om omgjøring av egenkapitalgarantien til preferansekapital og om et ytterligere preferansekapitalinnskudd på 650-900 mill. kr. FS søkte om støttelån på 700 mill. kr. som igjen skulle tilføres Fokus.

Bankens konsernregnskap for første halvår 1991 viste et driftsunderskudd etter tap på -559 mill. kr. Kapitaldekningen var på 5,2 %. FS' representanter forventet at Fokus ville få et årsresultat på -1320 mill. kr., noe som ville bety at det ved årsskiftet sto igjen en kjernekapital på 326 mill. kr. Dette ville gi en kapitaldekning på 3 %, mens kravet etter opptrappingsplanen ville være på 6,9 %. Vedlagt regnskapet for første halvår lå merknader fra revisor, som påpekte at banken hadde ytterligere tap på 700 mill. kr. som ennå ikke var bokført, men som måtte tas inn i årsregnskapet.

SBF ble videre informert om at Fokus hadde anstrengt likviditet og funding og var svært avhengig av lån fra Norges Bank.

FS informerte om at de hadde vurdert offentlig administrasjon (jfr. forretningsbankloven § 32) som et alternativ til ytterligere støtte. Dette var blitt avvist fordi dette ville betydelig svekke den nasjonale og internasjonale tilliten til de øvrige norske finansinstitusjoner.

FS hadde videre vurdert å løfte enkelte store tapsengasjementer ut av banken med sikte på å gjøre den gjenstående banken mer solid. Men dette ble oppgitt fordi det ikke fantes noen som kunne overta tapsengasjementene. FS hadde også vurdert om det var tilstrekkelig å stille en garanti overfor banken uten utbetaling av støttebeløpet, men hadde ikke ansett dette som en realistisk løsning i den foreliggende situasjon. Ettersom bankens ledelse uten hell hadde forsøkt å få inn utenlandske eiere, anså FS heller ikke dette som mulig.

FS konkluderte med at tapene og kostnadene ved en redningsaksjon ville bli vesentlig lavere ved styrt avvikling enn ved tvangsrealisering. Det sistnevnte ville også ha negative følger siden det også var utenlandske banker som hadde innskudd i Fokus.

På denne bakgrunn hadde FS besluttet å søke SBF om 700 mill. kr. i støttelån. Den planlagte kapitaltilførselen ville gi banken en kapitaldekning på 5,8 %. FS ønsket samtidig å stille krav om nedskrivning av Fokus-aksjen til kr. 1,-, slanking av balansen, ny plan for bankens drift og utskiftning av styret. Bankens administrerende direktør og styreformann hadde ikke bemerkninger til disse vilkårene.

I møte mellom SBF og Kredittilsynet 23. august 1991 redegjorde tilsynet for sitt syn på bankens økonomiske situasjon. Store deler av tapene var knyttet til eiendomsengasjementer som stammet fra Rogalandsbanken. Av disse var det særlig behov for å nedskrive en lang rekke lån til eiendomsprosjekter som Rogalandsbanken hadde gitt med rente lik eierens avkastning på eiendommen. Dette betød at lånene ikke kunne misligholdes som følge av dårlig betalingsevne. Samtidig ga disse lånene meget dårlig forrentning, og de sikkerheter som lå i eiendommenes verdi var blitt mye lavere enn bankens eksponering.

Tilsynet redegjorde også for at DnB hadde trukket ut sine innskudd i Fokus Bank, noe som ga et svært dårlig signal til markedet. Dessuten var utenlandske långiveres eksponering i banken redusert med ca. 80 %. Kredittilsynet mente at banken risikerte et driftsresultat etter tap på -1420 mill. kr. mot bankens prognose på -1320 mill. kr.

Samme dag gjennomførte SBF møte med bankens adm.dir. og styreformann. Disse redegjorde for årsaken til at bankens balanse lå på samme nivå som ved siste årsskifte - banken hadde da inngått betydelige og dyre avlastningsforretninger mot utlandet for å fremstå med rimelig god kapitaldekning. De fortalte videre at banken var i en svært vanskelig likviditetssituasjon og at man forventet en forverring utover året. Innskuddene var fallende både fra utenlandske og norske banker og fra publikum. Banken var blitt svært avhengig av lån fra Norges Bank.

Bankens ledelse fant det urealistisk med en utenlandsk overtagelse i den aktuelle situasjon. Ledelsen arbeidet derimot med sikte på at banken skulle bli heleid av et forsikringsselskap eller inngå i en strategisk allianse med Forenede AS der Forenede ledet et konsortium som skjøt inn 500 mill. kr. i ny kapital.

SBF fant en betydelig avstand i situasjonsbeskrivelse og prognoser fra de ulike aktørene. FS ga et dypt pessimistisk bilde, Kredittilsynet et nøkternt pessimistisk bilde mens bankledelsen ga et relativt optimistisk bilde.

I videre møter samme dag ga konsernsjef Hvistendahl i DnB uttrykk for at investorgruppen bestående av Hydro, Statoil og UNI Storebrand hadde gitt klart uttrykk for at det ikke var interesse for å tilføre Fokus Bank kapital.

SBF gjennomførte 24. august 1991 møter med konsernsjefen i Forenede for å drøfte utsiktene for å skaffe kapital til banken. Konsernsjef Hopland sa at Forenede var villig til å gå inn i et strategisk samarbeid med Fokus for å styrke bankens likviditet. Planen forutsatte at staten skjøt inn 1 mrd. kr. med prioritet etter ny aksjekapital. Beløpet skulle danne en buffer mot tap i den daværende porteføljen. Hvis tapene ble større enn 1 mrd. kr. skulle det etter forhandlinger skytes inn ytterligere buffer-kapital. Hopland stilte også krav om dispensasjon fra lovens krav om eierandelsbegrensinger og fra reglene om konsolidering i Fokus-konsernet.

På disse vilkår var Forenede villig til å ta ledelsen for et garantikonsortium for å tilføre Fokus Bank 500 mill. kr. i ny aksjekapital. Forenede ville selv stille med 150 mill. kr. Hopland ville ikke oppgi de andre deltagerne i konsortiet, og dagen etter presiserte Hopland overfor SBF at de andre påtenkte investorene ikke hadde forpliktet seg til å delta. Fra SBF's side ble det bemerket at de vilkår som ble skissert fra Forenedes side ville stille deltagere i konsortiet i en meget gunstig posisjon.

Deretter redegjorde bankens eksterne revisor, Svein Eriksen fra KPMG, for hvorfor banken ikke hadde tatt med tapene i datterselskapene i morbankens regnskap. Siden denne typen disposisjoner normalt bare tas med i årsoppgjøret, var de i stedet nevnt i revisorerklæringen.

I møter 24. og 25.08.91 fant SBF at det ikke ville være mulig å oppfylle eller ta stilling til alle kravene Forenede hadde stilt for å lede det påtenkte garantikonsortiet. Det ble derfor bestemt at SBF heller ville legge til rette for at banken skulle klare seg på egen hånd.

SBF sa seg villige til å gi 650 mill. kr. i støttelån. Ettersom bankens nye forretningsplan innebar en betydelig slanking av balansen, antok man at kapitaldekningen ville bli såvidt forsvarlig at Kredittilsynet ville gi banken dispensasjon fra kapitaldekningskravet pr. 31. desember 1991.

I møter 25. august 1991 behandlet SBF og FS vilkårene for en støttelånsavtale. Selv om både SBF og FS la til grunn at aksjens regnskapsmessige verdi på dette tidspunkt var 11 øre, satte SBF som vilkår for å gi støttelån at aksjen ble nedskrevet fra kr. 10,- til kr. 1,-. Vilåret var i samsvar med forslaget fra FS.

SBF krevde videre at bankens styre skulle stille sine plasser til rådighet samt at banken skulle velge ny eksternrevisor. Begrunnelsen for revisorskiftet var at den nåværende eksternrevisor hadde utført omfattende konsulentvirksomhet i banken, noe som utad kunne oppfattes som en dobbeltrolle. Videre ble det stilt krav om at banken fra 1991 til 1992 reduserte de løpende kostnadene med 20 % og søkte å redusere sin balanse med 25 mrd. kr.

I møte 25. august 1991 stilte både styre og ledelse i Fokus Bank seg positive til avtalen. Senere samme dag ble den også akseptert av FS. SBF ytret ønske om at FS skulle bistå til at de norske bankene igjen åpnet sine kredittlinjer for å lette på bankens likviditetssituasjon. FS avslo imidlertid å blande seg inn i medlemsbankenes drift på denne måten.

Etter at generalforsamlingen hadde fattet de vedtak avtalen forutsatte ble støttelånet 2. oktober 1991 utbetalt til FS. Samme dag ble preferansekapitalen utbetalt til banken. Noe senere (16. oktober) valgte representantskapet to nye medlemmer samt ny nestformann til styret i Fokus Bank. Resten av styret ble sittende ettersom dette bare hadde fungert siden 20. mars 1991.

Som ny revisor valgte representantskapet 19. november 1991 Collegium Coopers & Lybrand med virkning fra 1. oktober.

De foreløpige regnskapstall pr. 30. september 1991 ble behandlet av styret i Fokus Bank 21. oktober 1991. Det ble avgjort at det endelige regnskapet skulle offentliggjøres 19. november 1991. Regnskapet viste et driftsresultat etter tap og tapsavsetninger i morbanken og konsernet på h.h.v. -817 og -1006 mill. kr. I tillegg oppga kvartalsrapporten (i kapitlet «Konsernets eiendommer») at det for bankens overtatte eiendommer var et nedskrivningsbehov på 300 mill. kr. Denne nedskrivningen, som ikke var gjennomført i resultatregnskap og balanse, svekket det reelle resultatet ytterligere. Det årsestimatet for tap på utlån som styret la frem viste dessuten at banken hadde misligholdte engasjementer med en mindreverdi på 127 mill. kr. som ikke var regnskapsført pr. 30. september 1991.

Sekretariatet i SBF fremla 20. november 1991 et notat for styret som beskrev situasjonen i Fokus Bank. Ifølge notatet hadde det skjedd en betydelig forverring i bankens resultater i forhold til hva SBF i august hadde lagt til grunn som forutsetning for støttelånet til FS. Det ble formodet at aksjekapitalen i banken var tapt. Dermed måtte håndteringen av Fokus Bank sees i sammenheng med den forestående håndteringen av krisen i Kredittkassen.

I brev av 21. november 1991 fra SBF ble Fokus Bank anmodet om å utarbeide revidert statusoppgjør i samsvar med forslaget til nytt 6. ledd i forretningsbankloven § 32 (jfr. nærmere under 8.2.2 ovenfor). Den 22. november 1991 ba Fokus Bank om at aksjen ble suspendert fra notering på Oslo Børs.

Etter å ha gjennomført inspeksjoner i banken angir Kredittilsynet i rapport av 6. desember 1991 at banken har justert sin årsprognose til et resultat på -1972 mill. kr., mens banken i august hadde ment at den ville få et årsresultat på -1320 mill. kr. og i oktober at resultatet ville bli -1665 mill. kr. Den forverrede årsprognosen skyldtes bl.a. store tap på to bestemte engasjementer, nedskrivning p.g.a. økte tap på omløpsaksjer og nedskrivning av «softlån» med 100 mill. kr. På bakgrunn av bankens egne prognoser anslo Kredittilsynet at kapitaldekningen (inkludert preferansekapitalen fra SBF/FS) ved årsskiftet ville være nede i 3,13 %.

Det reviderte statusoppgjøret, som ble lagt frem 9. desember 1991, viste et driftsresultat etter tap på -1306 mill. kr., hvilket ga en kapitaldekning på 5,25 %. Rapporten fra bankens eksterne revisor nevner at styrets rapport dessuten påpeker et nedskrivningsbehov for overtatte eiendommer i datterselskapene (300 mill. kr.) og på misligholdte, ikke tapsførte engasjementer med en mindreverdi (127 mill. kr.). Revisor nevner også at nedskrivningsbehov i to datterselskaper ville ha svekket konsernresultatet med ytterligere 22 mill. kr. dersom de hadde vært regnskapsført.

På grunnlag av det reviderte statusoppgjøret kom SBF frem til at morbanken hadde et udekket tap på 165 mill. kr. før preferansekapitalen ble angrepet, mens konsernet hadde et tilsvarende udekket tap på 937 mill. kr. Dette innebar at bankens aksjekapital var tapt. SBF la også til grunn at årsresultatet ville bli på -1965 mill. kr., noe som ga en estimert kapitaldekning (inkludert preferansekapital) på 2,8 % mot kravet på 6,9 %.

Det er blitt hevdet at en representant for Kredittilsynet diktet bankens eksterne revisor Svein N. Eriksen under hans arbeid med statusrapporten for 3. kvartal. Formålet med et slikt diktat skulle visstnok være å sørge for at så store avsetninger ble regnskapsført at mindre enn 25 % av aksjekapitalen ville være i behold. Dette ville i sin tur gjøre det mulig å gjøre bruk av hjemmelen for tvangsnedskrivning i forretningsbankloven § 32. 6. ledd. Nærmere bestemt skulle diktatet etter disse påstandene ha gått ut på at Eriksen ble pålagt å foreta de ekstraordinære avskrivninger på (300 + 127 + 22 mill. kr. =) 449 mill. kr. som er nevnt ovenfor i teksten (se nærmere nedenfor).

Saken ble tatt opp og belyst i forbindelse med at Stortingets finanskomité våren 1996 arbeidet med bankkrisen (jfr. Dok. nr. 8:58 og Innst. S. nr. 279 (1995-96)). Medlemmer av komiteén stilte i denne forbindelse flere spørsmål til Finansdepartementet, som tok videre kontakter for å få spørsmålene belyst.

I brev av 15. april 1996 til Finansdepartementet skriver Eriksen at han muntlig drøftet forståelsen av tapsforskriften med Kredittilsynet, men at han selvfølgelig ikke ble diktet innholdet av revisjonsrapporten. I brev av 10. mai 1996 presiserer han at statusrapporten ble avgitt på bakgrunn av hans egen forståelse av forskriftene. I brev av 20. mai 1996 konkluderer han med at statusrapporten for tredje kvartal var i samsvar med god regnskapskikk og foreliggende forskrifter dersom vesentlige tap og underbalanser i bankens datterselskaper ble trukket frem. Eriksen opplyser at hans rapport ble avgitt under forutsetning om fortsatt drift av banken, og at han ikke tok stilling til om bankens totale egenkapital var tapt.

I brev av 23. april 1996 skriver Kredittilsynet at de ikke er kjent med at noen av deres ansatte har gitt et slikt

pålegg. Tilsynet påpeker forøvrig at allerede i Fokus Bank-styrets halvårsrapport pr. 30. juni 1991 opplyser at det i porteføljen av overtatte eiendommer ligger et nedskrivningsbehov på 300 mill. kr. og at slik nedskrivning vil finne sted pr. 31. desember 1991. I Eriksens revisjonsrapport pr. 30. juni 1991 fremheves det at banken i årsregnskapet må foreta avskrivninger på 300 mill. kr. Både banken og dens eksterne revisor har m.a.o. kommet frem til nedskrivningsbehovet for eiendommene tre måneder før nedskrivning til null kom på tale og det angivelige diktatet skal ha funnet sted.

Eksternrevisors halvårsrapport viser også at det i banken er en rekke engasjementer hvor kundene har problemer og hvor det er sannsynlig med mislighold i annet halvår. Etter Eriksens syn vil banken som følge av slike mislighold måtte banken bokføre ytterligere tap på ca. 150 mill. kr. Ettersom Eriksen omtaler disse forholdene i halvårsrapporten måtte han også ta dem med i rapporten pr. 30. september 1991.

Det forhold at både bankens styre og eksternrevisor Eriksen selv tar opp store deler av de omstridte nedskrivningene tre måneder før det påståtte diktatet skal ha funnet sted, er etter Kommisjonen tilstrekkelig til å gjøre det klart at de avskrivningene på 449 mill. kr. som var anbefalt av Eriksen, ikke var et utslag av noe diktat.

I brev av 9. desember 1991 ba SBF revisjonsselskapet Collegium Coopers & Lybrand om å vurdere om aksjene i Fokus Bank hadde noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper. SBF ba om at uttalelsen måtte foreligge innen 16. desember. Hvis vurderingen skulle vise at aksjene hadde en positiv verdi, ville dette påvirke nedskrivningsbeløpet for aksjene.

Som nevnt ovenfor hadde bankens representantskap 17. november 1991 valgt Collegium Coopers & Lybrand til eksternrevisor med virkning fra 1. oktober 1991 (4. tertial). Det har blitt påstått at revisjonsselskapet fikk dette oppdraget som belønning for sitt arbeide med verdifastsettelsen av banken.

Allerede det faktum at Collegium Coopers & Lybrand ble tildelt den eksterne revisjonen i god tid før selskapet fikk oppdraget med å fastsette bankens verdi viser imidlertid at dette ikke medfører riktighet. Til dette kommer at det var bankens eget representantskap som tildelte revisjonsoppdraget. På det aktuelle tidspunkt hadde SBF ingen eierposisjon i banken, og fondet var ikke representert i styre, generalforsamling eller representantskap.

Det var neppe heller noe formelt i veien for at revisjonsselskapet påtok seg oppdraget med verdifastsettelsen. Dette oppdraget tok sikte på en periode da revisjonsselskapet ikke hadde noen formell rolle i banken, mens oppdraget som eksternrevisor gjaldt for fremtiden. Av hensyn til prosessens troverdighet utad kan det derimot reises spørsmål om revisjonsselskapet burde ha påtatt seg et oppdrag av en såvidt spesiell karakter for den fremtidige majoritetseier i banken (SBF). Problemstillingen forsterkes ved at både verdifastsettelsen for SBF og den senere eksternrevisjon ble lagt til samme revisor (Odd Korsnes).

Kommisjonen understreker imidlertid at det ikke er grunn til å tro at det materielle resultatet - nullingen av aksjene - kan ha blitt påvirket av denne siden av statens (og av revisjonsselskapets) fremgangsmåte. Denne bedømmelsen må ikke minst vurderes i lys av at det økonomiske grunnlaget for nedskrivningen etter Kommisjonens syn er hevet over rimelig tvil (se nærmere under 9.3.6 og 9.3.8 nedenfor).

SBF gjennomførte møter med bankens tillitsvalgte og ledelse 10. desember 1991. Ledelsen anførte at banken ville trenge et kapitalinnskudd på 4-500 mill. kr. for å oppnå 5,5 % kapitaldekning ved utgangen av 1991 og et tilskudd på ca. 1,1 mrd. kr. for å kunne oppfylle kapitaldekningskravet på 8 % ved utgangen av 1992. Samme dag overleverte styreformannen en formell søknad om kapitaltilførsel på 500 mill. kr.

Som utgangspunkt for håndteringen av Fokus Bank bestemte SBF bl.a. at preferansekapitalen fra FS skulle ha lavere prioritet enn den nye kapitalen som SBF måtte skyte inn, at FS ikke skulle komme i eierposisjon og at ny kapital skulle ha bedre prioritet enn gammel kapital. FS sa seg enig disse utgangspunktene.

SBF's forslag til avtale legges frem for bankens ledelse 11. desember 1991. Avtalen innebar at SBF skulle skyte inn 475 mill. kr. i egenkapital. Dette ville gi banken en kapitaldekning ved årsskiftet på 5,5 %. Ettersom banken skulle redusere sin balanse med 25 mrd. kr. på to års sikt anså SBF dette for å være tilstrekkelig.

En forutsetning for kapitaltilskuddet var at banken på ekstraordinær generalforsamling skrev ned aksjekapitalen i sin helhet, samt deler av preferansekapitalen. Avtalen innebar også at gamle aksjonærer skulle ha rett til å kjøpe aksjer i banken i forhold til deres opprinnelige aksjeinnehav. Bankens ledelse ga sin tilslutning til avtalen, som også ble lagt frem for Finansdepartementet, kredittilsynsdirektøren og sentralbanksjefen til uttalelse. Avtalen ble undertegnet 11. desember 1991.

Den alternative verdivurderingen som var bestilt fra Collegium Coopers & Lybrand ble lagt frem 16. desember 1991. Den konkluderte med at banken uten kapitaltilførsel var både illikvid samt at bankens gjeld var større enn dens eiendeler (insuffisiens). Dermed hadde aksjene ingen verdi.

Den ekstraordinære generalforsamlingen som ble avholdt 19. desember 1991 besluttet å utsette vedtaket om nedskrivning. Som begrunnelse ble det bl.a. vist til forbehold i rapporten fra Collegium Coopers & Lybrand og til at tidsskjemaet ikke ga aksjonærene tilstrekkelig tid til å sette seg inn i grunnlaget for styrets forslag om å skrive aksjene ned fra 1,- til null (se også under 9.5 nedenfor).

Dagen etter (20. desember 1991) vedtok regjeringen ved kongelig resolusjon i medhold av forretningsbankloven § 32, 6. ledd å skrive ned aksjekapitalen til null. Samtidig ble det besluttet å forhøye aksjekapitalen fra kr. 0 til 475 mill. kr. gjennom en emisjon rettet mot SBF. Aksjekapitalen ble innbetalt samme dag.

I medhold av resolusjonen opprettholdt SBF tilbudet til de opprinnelige aksjonærene om å kjøpe inntil 25 % av aksjene i Fokus Bank. Tegningsrettene skulle fordeles i forhold til den aksjepost som den enkelte aksjonær hadde hatt ved nullingen.

Det viste seg at bankens resultatutvikling mot slutten av 1991 og i de tre første kvartalene av 1992 ble vesentlig svakere enn hva som ble lagt til grunn ved oppkapitaliseringen i 1991. Det reviderte statusoppgjør pr. 30. september 1992 viste et resultat på -378 mill. kr. og en kapitaldekning på 4,4 %. Banken søkte derfor SBF om en kapitaltilførsel på 920 mill. kr.

Søknaden ble behandlet 21.-23. november 1992. SBF fant at banken ville klare seg med et aksjekapitalinnskudd på 600 mill. kr. samt med et betinget aksjekapitalinnskudd på 200 mill. kr. som skulle utløses dersom bankens kjernekapital pr. 30. september 1993 eller senere falt under 3,8 %. Som vilkår for innskuddet krevde SBF bl.a. at udekket tap ble avskrevet i den preferansekapitalen som var tilført av FS. Banken ble også pålagt en reduksjon av balansen på ca. 33 %. For dette formål skulle banken opprette en prosjektbank med sikte på salg og avvikling av forretningsområder.

Pr. 31. desember 1992 lå Samvirkebankens kapitaldekning under 8 % og trengte hjelp fra det offentlige for å kunne fortsette sin virksomhet. Det ble derfor forhandlet om en fusjon med Fokus Bank. Styrene i de to banker fant en fusjon ønskelig, og SBF delte dette syn. For å sikre Fokus Bank en tilfredsstillende kapitaldekning på den overtatte porteføljen ble banken tilført 20 mill. kr. i nye kjernekapital.

Pr. 30. september 1993 viste regnskapet at Fokus Bank hadde en kjernekapital på 3,46 %. Dette utløste det betingede aksjekapitalinnskuddet på 200 mill. kr. som tidligere var avtalt, og SBF's eierandel kom opp i 97,9 %. Senere har ikke banken mottatt ytterligere kapitaltilskudd fra det offentlige.

9.3.5 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt

9.3.5.1 Innledning

Fremleggelsen av regnskapet for 3. kvartal 1991 viste at det hadde skjedd en betydelig forverring av resultatene i forhold til hva SBF hadde lagt til grunn for kapitaltilførselen i august 1991. Regnskapet viste at aksjekapitalen måtte anses som tapt og at aksjonærene således var kommet i samme situasjon som aksjonærene i Kreditkassen. Siden SBF vanskelig kunne begrunne noen forskjellsbehandling av aksjonærene i de to bankene, besluttet man derfor å se håndteringen av Fokus Bank i sammenheng med den planlagte behandlingen av Kreditkassen.

Under henvisning til forslaget om endring i forretningsbanklovens § 32 (nytt 6. ledd) ba SBF den 21. november 1991 således styret i Fokus Bank om å fremskaffe et revidert statusoppgjør med utgangspunkt i delårsregnskapet pr. 30.

september. Formålet skulle være å fremskaffe de reelle tap og egenverdier i banken.

I brev av 9. desember påpekte ekstern revisor i Fokus bank (KPMG Peat Marwick as) tre forhold av betydning for bankens verdi og som det ikke var tatt hensyn til i regnskapet pr. 3. kvartal. Som nevnt under 9.3.4 ovenfor var det tale om behov for nedskrivninger og avsetninger til fremtidige tap på tilsammen (300 + 127 + 22 mill. kr. =) 449 mill. kr.

Under hensyn til disse forholdene konkluderte KPMG Peat Marwick med at det uttrykk for bankens og konsernets stilling pr. 3. kvartal 1991 som fulgte av kvartalsoppgjøret var i samsvar med forskrifter og god regnskapsskikk.

9.3.5.2 Det regnskapsmessige grunnlaget

Tabellene 9.3.1 og 9.3.2 viser utdrag fra resultatregnskapet pr. 3. kvartal for morbank og konsern. De korrigerte postene er i samsvar med eksternrevisors bemerkninger i forbindelse med det reviderte statusoppgjøret.

Tabell 9.3.1: Resultatregnskapet pr. 3. kvartal 1991, konsern.

	<i>Konsern</i>	<i>Konsern, korrigert</i>
Driftsresultat før tap	184,3	(137)
Tap på utlån og garantier	(1.189)	(1.316)
Driftsresultat etter tap	(1.005)	(1.454)
Avsetning til en bloc-fond	0	0

Tabell 9.3.2: Resultatregnskapet pr. 3. kvartal 1991, morbank.

	<i>Morbank</i>	<i>Morbank, korrigert</i>
Driftsresultat før tap	355,7	355,7
Tap på utlån og garantier	(1.173)	(1.300)
Driftsresultat etter tap	(817)	(944)
Avsetning til en bloc-fond	0	0

Kvartalsregnskapet viste et akkumulert underskudd etter tap på 1.005 mill. kr. i konsernet og 817 mill. kr. for morbanken. Inkluderes merknadene til ekstern revisor, øker underskuddet i konsernet til 1.454 mill. kr. mens underskuddet i morbanken øker til 944 mill. kr.

Balansen til Fokus Bank pr. 3. kvartal er gjengitt i tabell 9.3.3:

Tabell 9.3.3: Balansen pr. 3. kvartal 1991.

Eiendeler	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>	Gjeld og egenkapital	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Kontanter og ordinære innskudd i banker	858,9	869,4	Innskudd fra banker	14.428,3	14.428,3
Kortsiktige plasseringer i verdipapirer	2.635,6	3.458,7	Innskudd fra kunder	21.819,4	21.771,0
Brutto utlån*	36091,4	33.478,3	Øvrig gjeld	4.821,5	5.656,1
En bloc-fond	(429,4)	(474,6)	Ansvarlig lånekapital	1.032,4	1.032,4
Øvrige fordringer	3.117,9	3.277,0	Preferansekapital	1.500	1.500
Anleggsmidler	3.117,9	3.288,2	Ubeskattet egenkapital	296,3	325,4

			Periodens resultat	(817,4)	(1.005,6)
			Aksjekapital	10,8	10,8
			Øvrig egenkapital	514,3	178,6
Sum eiendeler	43.605,6	43.897,0	Sum gjeld og egenkapital	43.605,6	43.897,0

* Akkumulerte beregnede tap er ført til fradrag i brutto utlån.

Som det fremgår av balansen var konsernets underskudd større enn den bokførte egenkapital. På bakgrunn av balanseoppstillingen kan egenkapitalsituasjonen i Fokus Bank pr. 3. kvartal 1991 oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 9.3.4: Bokført egenkapital pr. 3. kvartal 1991.

	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Aksjekapital	10,8	10,8
Øvrig egenkapital	514,3	178,6
Ubeskattet egenkapital	296,3	325,4
Årets resultat	(817,4)	(1.005,6)
Bokført egenkapital	4,0	(490,8)
Bokført egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(292,3)	(816,2)
Korrigeringer i revidert statusoppgjør	(127,0)	(449,0)
Korrigert egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(419,3)	(1.265,2)
Preferansekapital	1.500,0	1.500,0
Korrigert egenkapital, inkl. preferansekapital	1.080,7	234,8

Balanseoppstillingen viser store forskjeller mellom morbank og konsern. Mens den bokførte egenkapitalen (inkl. ubeskattet egenkapital) utgjorde 4 mill. kr. i morbanken, hadde konsernet en underbalanse på 490 mill. kr. Betrakter man ubeskattet egenkapital som gjeld og samtidig korrigerer for de forhold som ekstern revisor påpekte i revidert statusoppgjør, er konsernets egenkapital tapt med en margin på 1.265 mill. kr. For morbanken utgjør den tilsvarende underbalansen 419 mill. kr.

Egenkapitalsituasjonen i Fokus Bank må forstås i lys av at krisen i Fokus Bank kom til overflaten og utløste kapitalinnsprøytninger fra FS og staten lenge før SBF fikk befatning med Kreditkassens situasjon. Til forskjell fra situasjonen i Kreditkassen var preferansekapitalen i Fokus Bank derfor større enn underbalansen etter tap av aksjekapital og fond. Etter at preferansekapitalen er nedskrevet for å dekke den resterende del av underbalansen, gjenstår fremdeles preferansekapital på 1.080 mill. kr. i morbanken og 234 mill. kr. i konsernet. Men siden preferansekapitalen har høyere prioritet enn aksjekapital og fonds, påvirker ikke dette konklusjonen m.h.t. bankens verdi for aksjonærene.

9.3.5.3 Den eksterne vurdering

På samme måte som overfor Kreditkassen innhentet SBF en ekstern vurdering av om aksjene ut fra alternative vurderingsprinsipper kunne ha noen annen verdi enn den bokførte. Oppdraget ble gitt til Collegium Coopers & Lybrand ved brev av 9. desember 1991. En uke senere (16. desember) forelå selskapets vurdering av verdien på aksjene i banken. Rapporten innleder med å peke på den store forskjellen i morbankens og konsernets stilling:

«Bankens statusoppgjør pr. 3. kvartal 1991 viser at det er forskjell mellom konsernets egenkapital og morbankens egenkapital. Vi viser til [styrets] kommentarer til regnskapet.

«Datterkonsernene Fokus Bygg og Fokus Invest eier det vesentligste av konsernets eiendommer og verdipapirer. Betydelige nedskrivninger av verdien på disse eiendeler har medført en regnskapsmessig underbalanse i disse selskapene på omlag 700 mill. kr. Fokus Invest vil bli fusjonert med Fokus Bank i løpet av 1991, mens Fokus Bygg vil bli tilført nødvendig ny egenkapital. Disse transaksjonene vil ikke påvirke konsernets resultat eller soliditet, men vil ha vesentlig betydning for driftsresultat og egenkapital i det enkelte selskap, herunder morbank.»

Statusoppgjøret pr. 3. kvartal viser at konsernets bokførte egenkapital er tapt. Ut fra den nære tilknytning som eksisterer mellom morbanken og datterselskaper både når det gjelder drift og finansiering ser vi det som naturlig å fokusere på konsernets inntjening og balanse i den videre vurdering.»

Den store forskjellen mellom morbanken og konsernet innebærer at datterselskapene var overvurdert. I Regjeringsadvokatens tilsvarende til skjønnsbegjæring (se nærmere under 9.2.7 nedenfor) opplyses det at nedjusteringer av verdien av datterselskapene var forutsatt å finne sted på vanlig måte pr. 31. desember 1992. Behovet for slik nedjustering var imidlertid kjent på nullingstidspunktet og var således en del av det grunnlag som SBF og Finansdepartementet behandlet saken på.

Eventuelle merverdier i konsernet ble vurdert ut fra substansverdi-, likvidasjonsverdi- og avkastningsverdimetoden. Disse metodene er kort presentert under 9.1.2 ovenfor.

I relasjon til *substansverdien* peker rapporten på at konsernets brutto utlån utgjorde omlag 76 % av bankens eiendeler. I tillegg til at den var den vesentligste posten i regnskapet mente Collegium Coopers & Lybrand at det var denne posten som var beheftet med størst usikkerhet med hensyn til fastsettelse av virkelig verdi. Brutto utlån er nedskrevet med konstaterte og beregnede tap. De beregnede tapene er vurdert både på grunnlag av kundens økonomiske stilling og utlånets sikkerhet. I tillegg til den usikkerhet som hefter ved anslag over fremtidige tap på et engasjement kommer usikkerheten ved identifikasjon av tapsutsatte engasjementer. En eventuell merverdi i utlånene ville måtte ligge i for pessimistiske anslag på de beregnede tap. Collegium Coopers & Lybrand avslutter imidlertid med å konstatere at anslagene over beregnede tap så langt har vært for optimistiske.

Etter en gjennomgang av de øvrige balansepostene konkluderer Collegium Coopers & Lybrand med at det utfra substansverdimetoden ikke kunne sies å foreligge vesentlige merverdier i forhold til bokført verdi.

Når det gjelder bankens *likvidasjonsverdi* peker rapporten på at antatt realisasjonsverdi av den enkelte eiendel normalt ville være lavere eller i beste fall lik dens substansverdi. En eventuell merverdi etter likvidasjonsverdimetoden ville derfor hovedsakelig måtte fremkomme gjennom salg av immaterielle eiendeler som organisasjon, markedsapparat, nettverk, etc. Collegium Coopers & Lybrand var imidlertid av den oppfatning at et isolert salg av immaterielle aktiva i Fokus Bank var lite realistisk.

Sammen med en påpekning av betydelige avviklingskostnader, var dette med på å begrunne firmaets konklusjon om at det ikke forelå vesentlige merverdier i forhold til bokført verdi ved en vurdering av bankens likvidasjonsverdi.

Basert på historisk informasjon om selskapet og bransjen mente Collegium Coopers & Lybrand endelig at banken kunne ha en fremtidig *avkastningsverdi* som ikke var reflektert i det reviderte statusoppgjøret. Det kritiske spørsmålet var imidlertid om banken med nåværende egenkapital var i stand til å realisere denne merverdien. I den situasjon banken var kommet opp i, med behov for kapitaltilførsel for å kunne fortsette driften, var Collegium Coopers & Lybrand av den oppfatning at banken ikke kunne drive lenge nok til å få realisert denne merverdien. De avslutter med å konstatere:

«Den underliggende inntjeningen er ikke god nok, banken genererer ikke en tilstrekkelig kontantstrøm til å bygge opp kapitalbasen og til å kompensere for verdinedgangen på eiendelssiden (tap på utlån). En får ikke tak i denne merverdien ved egen hjelp idet en må ha kapitaltilførsel fra eksterne, dvs. aksjonærene eller staten.»

I sin avsluttende kommentar peker firmaet på at verdivurderingen var basert på forutsetninger om den fremtidige utviklingen, og av den grunn beheftet med stor usikkerhet. Før eller siden ville konjunktorene endre seg og Norge komme inn i en mer positiv økonomisk situasjon. Dette talte isolert sett for at det kunne ligge merverdier i balansen. Men når bankens aksjonærer ikke var i stand til å hente inn den kapital som var nødvendig både for å gjenoppbygge nødvendig soliditet og for å opprettholde innskytternes - derunder pengemarkedets - tillit til banken, vil bankens aksjer være null verdt.

9.3.6 Var bankens verdi større enn det som ble lagt til grunn ved nullingen?

9.3.6.1 Innledning

Som vist under 9.3.5 ovenfor bygget nullingen av aksjene i Fokus Bank på et grunnlag av samme type som det som ble lagt til grunn for nullingen av aksjene i Kreditkassen (se nærmere under 9.2.5 ovenfor). I begge tilfelle viste et revidert statusoppgjør at bankens bokførte aksjekapital var negativ. Heller ikke den alternative verdivurderingen som ble foretatt etter oppdrag fra SBF kom frem til at aksjene ikke hadde noen verdi utfra andre vurderingsmetoder.

Spørsmålet for Kommisjonen er etter dette om Fokus Bank likevel kan hatt en positiv verdi på nullingstidspunktet. I det følgende skal vi se nærmere på dette spørsmålet etter de kriterier som det blir redegjort for underveis.

Innledningsvis er det viktig å understreke at Kommisjonen ikke har tatt sikte på å fastsette den eksakte verdi på Fokus-aksjen høsten 1991 (se nærmere under 2 ovenfor). Vårt formål har bare vært å ta standpunkt til om det hefter så stor tvil ved de verdiansettelser som den gang ble foretatt at resultatet - nullingen av aksjekapitalen - kan ha blitt påvirket.

9.3.6.2 Vurderinger etter mønster av de aksjonærinitierte vurderinger av Kreditkassens verdi

Som vi så under 9.2.6 ovenfor, fikk aksjonærinteresser (derunder Aksjesparerforeningen i Norge) utarbeidet egne vurderinger etter nullingen av aksjekapitalen i Kreditkassen. Noen tilsvarende, etterfølgende vurdering ble ikke foretatt med sikte på å få verifisert verdien av Fokus Bank. Men de vurderinger av Kreditkassen som Ernst & Young Consulting utførte på vegne av Aksjespareforeningen har en slik form at tilsvarende vurderinger kan prøves i forhold til Fokus Bank.

I sitt hovednotat argumenterte Ernst & Young for at en bloc-fondet kunne betraktes som egenkapital og for at ubeskattet egenkapital ikke skulle betraktes som gjeld. Med dette som utgangspunkt beregnet de hvor store merverdier som måtte ligge i de samlede avsetninger til beregnede tap i Kreditkassen for at aksjene skulle ha noen verdi. Hvis en tilsvarende målestokk anlegges på Fokus Bank får vi følgende bilde av situasjonen pr. 3. kvartal 1991:

Tabell 9.3.5: Ernst & Young's merverdivurdering anvendt på Fokus Bank

	<i>Konsern</i>
Bokført egenkapital, ekskl. ubeskattet egenkapital	(1.265,2)
+ Ubeskattet egenkapital	325,4
+ En bloc-fond	474,6
Korrigert egenkapital	(465,1)
Akkumulerte beregnede tap (pr. 31.12.1991)	2.359
Nødvendige skjulte verdier i akk. beregnede tap, i % av akk. beregnede tap, for å komme i balanse	19,7 %

Merknadene til revidert statusoppgjør er innarbeidet.

Etter at en bloc-fondet og ubeskattet egenkapital er tillagt egenkapitalen, står konsernet med en underbalanse på 465 mill. kr. Selv etter at en bloc-fondet er inkludert i egenkapitalen måtte man altså kunne påvise merverdier på tilsammen 465 mill. kr. for å oppnå regnskapsmessig balanse (og minst én krone mer for at aksjekapitalen skulle ha

positiv verdi). Siden konsernets akkumulerte beregnede tap pr. 31. desember 1991 var på 2.359 mill. kr., innebærer dette at minst 20 % av disse avsetningene måtte kunne begrunnes som unødvendige for at aksjene skulle kunne sies å ha en positiv verdi.

Dersom en bloc-fondet holdes utenfor egenkapitalen og ubeskattet egenkapital betraktes som en del av egenkapitalen, fremstår konsernet med en underbalanse på 939 mill. kr. Gitt den regnskapsmessige verdi av de øvrige balanseposter, innebærer dette at tapsavsetningene (summen av en bloc-fondet og akkumulerte beregnede tap) minst måtte inneholdt skjulte reserver på tilsammen 939 mill. kr. for at aksjene skulle ha hatt noen positiv verdi på nullingstidspunktet. Siden summen av beregnede tap og en bloc-fond var 2.833 mill. kr., innebærer dette at minst 40 % av konsernets totale avsetninger måtte kunne sies å ha representert skjulte verdier.

Dette er omlag sammenfallende med situasjonen i Kreditkassen. Som vist under 9.2.6 ovenfor var det tilsvarende krav til merverdier i de samlede tapsavsetningene i denne banken 45 % av samlede tapsavsetninger samt en bloc-fond.

Som allerede påpekt i Kommisjonens vurdering av Kreditkassens situasjon på tidspunktet for nulling (se under 9.2.6 ovenfor), har vi ikke tatt sikte på å etterprøve skjønnsutøvelsen i den enkelte bank. Dermed har vi heller ikke forsøkt å tallfeste en øvre og nedre grense for de tapsavsetninger som ville være forenlig med regelverket om korrekt regnskapsavleggelse. Men kravet til størrelsen på de merverdier som måtte kunne påvises for å begrunne en positiv verdi på Fokus-aksjene (40 % av samlede tapsavsetninger) er så stort at Kommisjonen finner det usannsynlig at bankens skjønn har hatt betydning for nullingen av aksjene i Kreditkassen. Etter vårt syn er det hevet over rimelig tvil at bankens virkelige verdi ikke var vesentlig større enn det som ble lagt til grunn ved nullingen av aksjene.

9.3.6.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen

Vår konklusjon m.h.t. verdien av aksjene på nullingstidspunktet bygger på vår vurdering av den informasjon som var tilgjengelig på nullingstidspunktet. Selv om det også er en slik målestokk som bør legges til grunn for en etterfølgende vurdering av bankens virkelige verdi på nullingstidspunktet, har vi valgt å gi en kortfattet beskrivelse av den faktiske tapsutviklingen i Fokus Bank etter krisen. Men de forbehold som Kommisjonen har tatt m.h.t. hva omfanget av senere tap og tilbakeføringer i Kreditkassen gir av opplysninger om bankens stilling ved nullingen (se under 9.2.6 ovenfor) gjelder også her.

Tapsutviklingen etter krisen er nærmere beskrevet under 6.4.4 ovenfor. Bankens samlede konstaterte tap i perioden 1992-96 som er dekket av tidligere avsetninger utgjør 97 % av spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger pr 31. desember 1991. Dersom alle disse tapene refererer seg til engasjementer som det ble avsatt for før 1992, innebærer dette «merverdier» på 3 % av totale tapsavsetninger. Siden deler av de konstaterte tapene vil være dekket av avsetninger foretatt etter 1991, vil imidlertid denne prosentsetningen isolert sett kunne undervurdere den andel av avsetningene som i ettertid har vist seg overflødig.

Ser vi på tilbakeføringene, finner vi at summen av disse i tiden 1992-96 utgjør ca. 12 % av de spesifiserte og uspesifiserte avsetningene pr. utgangen av 1991. Siden det er sannsynlig at noen av disse tilbakeføringene refererer seg til avsetninger foretatt etter 1991, vil de relevante tilbakeføringene være lavere enn 12 %.

Selv om det er usikkerhet knyttet til anslagene på hvor stor andel av avsetningene som er endelig tapt, må andelen sies å ligge betydelig under de merverdier som var nødvendig for å oppnå en positiv egenkapital pr. 3. kvartal 1991.

De regnskapsmessige tilbakeføringer i Fokus Bank i perioden 1992-96 utgjorde 339 mill. kr. Siden deler av disse tilbakeføringene trolig gjelder avsetninger som er foretatt etter 3. kvartal 1991, er dette beløpet således det høyeste som det i Kommisjonens perspektiv er mulig å bygge på. Men selv om beløpet likevel legges til grunn, ser vi at forskuttering av disse tilbakeføringer i regnskapet for 3. kvartal 1991 ikke ville ha vært nok til å eliminere den regnskapsmessige underbalansen. Selv etter en slik tilbakeføring ville det stått igjen en negativ underbalanse på 600 mill. kr.

I skjønnsbegjæring fra advokatfirmaet Idsøe, Normann & Sulland i forbindelse med påstått ekspropriasjon av aksjer i

Fokus Bank (se nærmere under 9.3.7 nedenfor) heter det bl.a.:

«De mislighold som ligger bak de beregnede tap kan være forbigående som følge av debitors midlertidige vanskeligheter, forbigående reduksjoner i sikkerhetenes verdi som f.eks. verdien av fast eiendom, og andre forhold som kan påvirke debitors betalingsevne på det tidspunkt lånet skal betjenes. Det Kredittilsynets forskrifter pålegger banken, er med andre ord ut fra en rent statisk vurdering å diskontere tap på flere mrd. kr. som enda ikke er konstatert og som vil bedre bankenes balanse når den økonomiske situasjonen igjen bedrer seg.»

Det at beregnede tap (tapsavsetninger) ikke er endelig konstaterte vil nødvendigvis måtte innebære at banken vil kunne få behov for å korrigere tapene etter hvert som den økonomiske situasjonen endrer seg. Dersom økonomien hadde forverret ytterligere, eller oppgangen hadde latt vente på seg, ville banken kunne fått behov for å øke tapsavsetningene, med den konsekvens at bankens balanse ville blitt ytterligere forverret.

Vi vet nå at den økonomiske oppgangen fra 1993 ble sterk, ikke minst i eiendomsmarkedet, og at dette har gitt seg utslag i tilbakeføringer som isolert sett styrker bankens økonomiske stilling. Men bare dersom det lar seg dokumentere at denne utviklingen burde ha vært forutsett av bankens ledelse og revisorer og av myndighetene allerede høsten 1991, kan det hevdes at avsetningene til fremtidige tap burde og kunne ha vært tilsvarende nedjustert. Noen slik dokumentasjon er ikke Kommisjonen gjort kjent med. Se forøvrig 6.4.5 om behovet for å korrigere tidligere tapsavsetninger.

Uten hensyn til hvordan man vil bedømme det sistnevnte forhold, er det imidlertid på det rene at forskuttering av de tilbakeføringene som faktisk har funnet sted i Fokus Bank, langt fra ville ha vært tilstrekkelig til å utligne den underbalansen som den avsluttende nedskrivning av Fokus-aksjen til null bygger på. Det kan altså konstateres at eventuelle merverdier som med rimelighet kunne ha vært tillagt utlånene i Fokus Bank pr. 3. kvartal 1991, ikke ville ha strukket til for å begrunne en positiv verdi på aksjene.

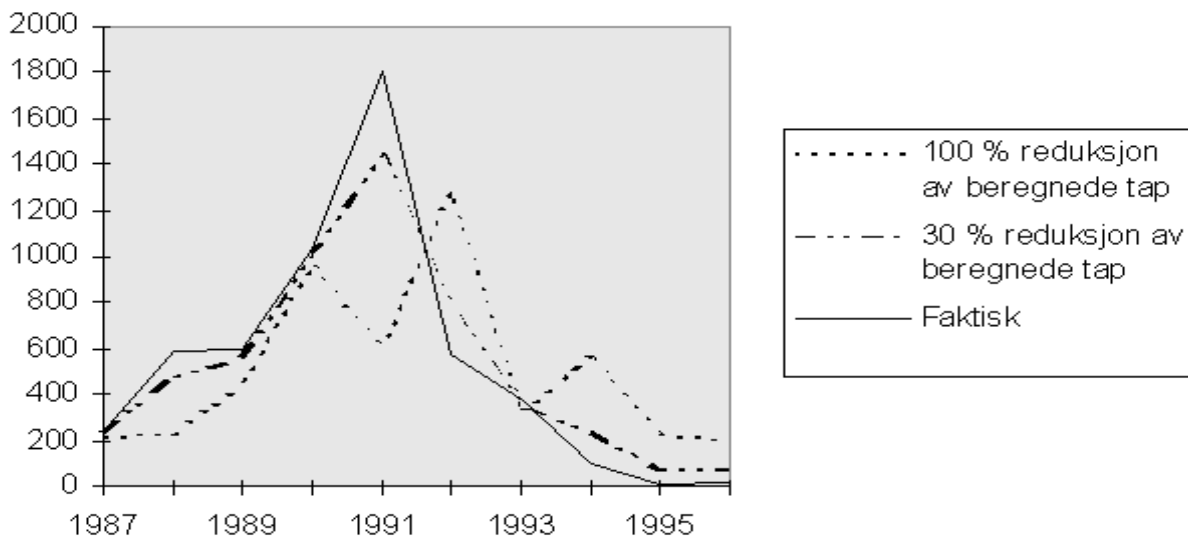
Det har blitt hevdet at Fokus Bank solgte unna overtatte bygninger og annen eiendom i større omfang enn nødvendig på en tid da markedet for fast eiendom var på bunnen, og at de på denne måten bidro til å øke disse bankenes tap. Om den mulige betydning av slike salg viser vi til de tilsvarende bemerkninger om Kreditkassen (se under 9.2.6 ovenfor).

9.3.6.4 Alternativ tapsføringspraksis

Den analyse av konsekvensene av hypotetisk, alternativ tapsføringspraksis som SNF har utført for Kommisjonen (se Vedlegg 7) omfatter også Fokus Bank. Vi understreker at de forbehold mot bruken av dette materialet som er nevnt under 9.2.6 ovenfor, gjelder også i forhold til denne banken.

I ekstremtilfellet med kun føring av konstaterte tap over driften, er de totale tap på utlån og garantier som belaster driften i perioden 1987-96 på 5.056 mill. kr. Under en mer realistisk forutsetning om 30 % reduksjon i årlige tapsavsetninger blir de akkumulerte tapene i samme periode på 5.272 mill. kr. De tap og tapsavsetninger på utlån og garantier som faktisk ble regnskapsført, var på 5362 mill. kr.

Figur 9.3.5 viser tidsprofilen til tap på utlån og garantier under de tre alternativene:



Figur 9.3.5: Tap på utlån og garantier under ulike antakelser om tapsavsetningspraksis, mill. kr.

Selv om det fremgår av figuren at føring av konstaterte tap innebærer en viss tidsforskyvning av tapene, er ikke dette like fremtredende som for Kreditkassen. I 1993 innebærer føring av konstaterte tap isolert sett en resultatforbedring sammenlignet med den tapsføring som faktisk ble foretatt.

Tabell 9.3.6 viser utviklingen i egenkapitalsituasjon i Fokus Bank i tilfellet der de årlige avsetninger til fremtidige tap tenkes redusert med 30 %.

Tabell 9.3.6: Bankens egenkapitalutvikling (i %) i tilfellet årlige avsetninger til fremtidige tap tenkes redusert med 30 %.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	5,4	6,3	6,1	3,6	-3,2	-7,0	-11,0	-11,6	-10,0	-10,6
Kapitaldekning	7,6	8,9	8,4	7,2	-1,8	-6,5	-10,4	-11,2	-9,9	-10,8

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Vi ser at banken ville hatt en kapitaldekning som var forenlig med fortsatt drift uten støtte frem t.o.m. 1990. I 1991 ville bankens bokførte egenkapital derimot vært tapt. Dersom den på tross av dette hadde fått lov til å drive videre inn i oppgangsperioden, ville banken uten tilførsel av eksternt kapital bare opplevd en forverring av egenkapitalsituasjon.

Tabell 9.3.7: Bankens egenkapitalutvikling (i %) i tilfellet bare konstaterte tap var blitt regnskapsført.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	7,7	9,6	9,5	7,7	3,2	-1,6	-3,5	-5,6	-5,4	-7,0
Kapitaldekning	9,9	12,3	11,9	11,4	4,2	-1,7	-3,5	-5,6	-5,4	-7,3

Kilde: Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning.

Også i ekstrem-tilfellet med kun føring av konstaterte tap ville banken i 1991 ha kommet i en situasjon der det ville vært lovstridig å drive videre uten tilførsel av frisk kapital. Dersom banken likevel hadde fått dispensasjon til å drive videre, ville den allerede i 1992 ha opplevd at egenkapitalen var tapt.

9.3.6.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi

I lys av børsverdien på de store forretningsbankene har det i den senere tid oppstått en debatt om hvor mye staten har tjent på sine kapitaltilskudd i de tre store forretningsbankene. Som nevnt under 10.8 nedenfor sier svaret på et slikt spørsmål i seg selv ikke noe om bankenes stilling pr. nullingstidspunkt. Den senere utvikling i bankenes børsverdi vil imidlertid kunne gi visse informasjon om det sistnevnte spørsmål, både for de tre bankene innbyrdes og i forhold til totalindeksen.

Disse spørsmål er behandlet noe mer inngående under 10.8 nedenfor. Her skal vi nøye oss med å trekke ut noen hoveddata vedrørende Fokus Bank.

De samlede kapitaltilskuddene i Fokus Bank i krisetiden var på tilsammen 3,4 mrd. kr. Den samlede børsverdi av Fokus-aksjene pr. 19. mars 1998 var på 4,2 mrd. kr. Dersom de innskutte beløp i stedet var blitt plassert i pengemarkedet, ville verdien pr. 1. kvartal 1998 vært 5,1 mrd. kr. Dette utgjør en merverdi på 0,9 mrd. kr. i forhold til den verdiutvikling som faktisk har funnet sted på Oslo Børs. Dette gir i seg selv grunnlag for å si at kapitalinnskuddene i Fokus Bank vurdert som «investering» har vært lite lukrative.

Børsutviklingen gir videre grunnlag for å si at den implisitte årlige avkastningsraten - dersom hele grunnlaget for børsverdien blir vurdert til å ligge i de ulike kapitaltilskuddene - kun vil ligge på omlag 4 %. Som vist under 10.8 nedenfor gir ikke dette noe grunnlag for å hevde at Fokus Bank hadde vesentlige merverdier pr. 3. kvartal 1991.

9.3.6.6 Avkastningsverdi

Den siste innfallsvinkel til spørsmålet om verdien av de ordinære aksjene i Fokus Bank ved årsskiftet 1991-92 som Kommisjonen har valgt å forfølge, er verdsetting etter såkalt avkastningsverdi. Denne metoden er kortfattet presentert under 9.1.2 ovenfor.

Som nevnt under 9.3.5 ovenfor fikk revisjonsselskapet Collegium Coopers & Lybrand i oppdrag å vurdere om Fokus-aksjene kunne ha noen verdi ut fra andre vurderingsprinsipper enn de som var lagt til grunn ved avslutningen av det reviderte statusoppgjøret. Et av de prinsipper som ble nevnt, var «avkastningsverdi». Revisjonsselskapet konkluderte med at de nødvendige forutsetningene for å foreta en avkastningsverdivurdering ikke forelå.

Kommisjonen har innhentet en uavhengig vurdering av om det på nullingstiden kunne være grunnlag for å vurdere avkastningsverdien av Kreditkassen, Fokus Bank og DnB og - i tilfelle positivt svar - av hva verdien kunne antas å være (se nærmere under 10.8 nedenfor).

I sin rapport av 12. juni 1998 (trykt som Vedlegg 9 til Kommisjonens rapport) gir det danske firmaet Bjarne Jensen Consult ApS klart uttrykk for at det etter en vurdering av den løpende inntjeningssevne i de tre bankene på nullingstidspunktene var stor ulikhet mellom på den ene siden Kreditkassen og Fokus Bank, og på den annen side DnB. Dette stemmer med det inntrykk som Kommisjonens øvrige analyser gir grunnlag for.

Rapporten konkluderer videre med at det ikke er realistisk å forestille seg at aksjene i Fokus Bank hadde noen verdi. Derfor finnes det ikke «belæg for, med et økonomisk utgangspunkt, at kritisere beslutningene om nedskrivning av aktierne» i denne banken. Også denne konklusjon stemmer med det klare inntrykk som Kommisjonen på annet grunnlag har dannet seg.

9.3.7 Rettssaker om nullingen av aksjene i Fokus Bank

På vegne av tolv tidligere aksjonærer i Fokus Bank tok h.r.advokat Thomas Idsøe 6. april 1992 (på vegne av Egil

Alnæs og 11 andre parter, derunder Otto Lyng) ut skjønnsbegjæring mot staten ved Finansdepartementet. Det ble lagt ned påstand om at saken skulle fremmes, at aksjonærene skulle tilkjennes full erstatning og utgiftsdekning samt at staten skulle dekke sakens omkostninger. Begjæringen bygget på det syn at nedskrivningen kombinert med tilførsel av aksjekapital fra staten, jfr. kgl. res. av 20. desember 1991, måtte anses som ekspropriasjon, slik at det skulle gis full erstatning etter grunnloven § 105. Aksjonærene hevdet videre at vilkårene for å avholde skjønn etter skjønnsprosessloven var oppfylt.

I tilsvaret av 29. mai 1992 nedla Regjeringsadvokaten på vegne av staten påstand om at saken skulle avvises, subsidiært at staten skulle frifinnes. Regjeringsadvokaten hevdet at det ikke forelå lov eller avtale som hjemlet krav om skjønn. Han hevdet også at det heller ikke forelå noe ekspropriasjonsvedtak eller ekspropriasjonstillatelse. - I sitt syn på inngrepets karakter av ekspropriasjon sto Regjeringsadvokatens syn til en viss grad i strid med det syn som var blitt hevdet av Justisdepartementets lovavdeling og som vedtakene om forretningsbankloven § 32, 6. og 7. ledd må sies å ha hvilt på (se nærmere under 9.5 nedenfor).

I saksforberedende rettsmøte tok Trondheim byrett opp spørsmålet om aksjonærene hadde krav på å få sitt erstatningskrav vurdert og avgjort etter reglene i skjønnsprosessloven, eller om de var henvist til å få erstatningsspørsmålet prøvet ved rettergang ved de ordinære domstolene. Ved kjennelse av 2. juni 1992 ble saken avvist som skjønns sak. Byretten la til grunn at skjønnsprosessloven ikke kunne anvendes på forholdet og at det heller ikke forelå noen avtale om skjønn. Den la videre til grunn at nedskrivningen av aksjene ikke tok sikte på å ekspropriere verdier. Aksjonærenes krav hadde etter rettens oppfatning form av et erstatningskrav som må avgjøres etter rettergang for ordinære domstoler, ikke ved skjønn etter skjønnsprosessloven. Aksjonærene ble pålagt å dekke statens omkostninger med kr. 10.000,-.

Kjennelsen ble påkjært 17. juni og Regjeringsadvokaten innga tilsvaret 15. august 1992. Etter å ha innkalt partene til muntlige forhandlinger forkastet Frostating lagmannsrett kjæremålet (kjennelse av 25. januar 1993). Lagmannsretten fremholdt at skjønn er en særegen prosessform som bare kan kreves der dette er avtalt eller der det foreligger særskilt lovhjemmel, og kunne ikke se at noen av disse vilkårene var oppfylt. Etter lagmannsrettens syn innebar den kgl. res. av 20. desember 1991 heller ikke en ekspropriasjon, ettersom formålet ikke var å overføre verdier fra aksjonærene til staten. Aksjonærene ble pålagt å dekke statens omkostninger på kr. 40.000,-.

Den 11. februar 1993 påkjærte aksjonærene lagmannsrettens kjennelse til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Regjeringsadvokaten innga tilsvaret 31. mars 1993. Deretter ble saken hevet etter at saksøkerne i prosesskrift av 5. juli 1993 hadde trukket kjæremålet tilbake (se nærmere under 9.5 nedenfor). Resultatet ble dermed at lagmannsrettens kjennelse av 25. januar 1993 om avvisning fordi aksjonærene ikke hadde krav på skjønn, ble rettskraftig.

I stevning av 16. desember 1994 tar Otto Lyng som selvprosederende part ut søksmål mot staten. Lyng legger ned prinsippal påstand om at staten skal tilbakeføre de aksjene i Fokus Bank som han eide pr. 20. desember 1991. Subsidiært krever Lyng at staten skal erstatte ham den skattefordel han ville fått om aksjene var blitt nedskrevet til null etter 31. desember 1991.

Den prinsippale påstand bygger på at banken hadde en reell verdi for aksjonærene på nedskrivningstidspunktet. Ifølge Lyng var underbalansen i det reviderte statusoppgjør ikke reell, men av rent regnskapsmessig karakter. Lyng anførte intet konkret rettsgrunnlag for tilbakeføringen av aksjene eller for erstatningskravet for tap av skattefordel.

I tilsvaret av 16. februar 1995 legger Regjeringsadvokaten ned påstand om at staten må frifinnes. Regjeringsadvokaten stiller spørsmål ved om det er mulig å ta den prinsippale påstand til følge, siden saken er reist mot staten mens Fokus Bank ikke er trukket inn. Regjeringsadvokaten anførte videre at stevningen i liten grad var rettslig fundert og snarere preget av saksøkerens syn på det ønskelige og hensiktsmessige i å nulle bankaksjene.

Det bestrides videre at aksjene hadde noen verdi på nullingstidspunktet. Regjeringsadvokaten kunne heller ikke se noe rettsgrunnlag for erstatning for tap av skattefordelen, og fremhevet at den vanskelige fundingsituasjonen fremtvang en rask oppkapitalisering av banken.

I prosesskrift av 24. mai 1995 fra advokatfullmektig Dag Herrem, som nå representerer Otto Lyng, blir påstander og

anførsler klargjort og presisert. Lyngs prinsipale påstand endres til en påstand om at den kongelige resolusjonen om nulling var ugyldig, samt et krav om erstatning for påført tap. Som grunnlag for ugyldigheten hevdes det at man bare kan regne konstaterede tap som reelle tap. Det hevdes videre at aksjekapitalen ikke var tapt pr. 20. desember 1991 og at den kongelige resolusjonen således bygget på uriktig faktum. Det hevdes også at vedtaket mer var motivert av skattehensynet enn av kapitalsituasjonen i banken, og at det derfor var truffet på bakgrunn av utenforliggende hensyn. Endelig påstås det at vedtaket led av en rekke saksbehandlingsfeil. Prosesskrift av 15. august 1995 fra Regjeringsadvokaten bestrider de nye anførsle.

Noe senere (25. september 1995) begjærer saksøkeren midlertidig forføyning for å stanse salget av statens aksjer i Fokus Bank, under henvisning til at salget ville gjøre det umulig å opprettholde påstanden om tilbakeføring av aksjer til saksøkeren. Kravet om midlertidig forføyning relaterer seg således til saksøkerens prinsipale påstand i stevningen av 16. desember 1994. Denne påstanden var imidlertid senere endret, og 6. oktober 1995 blir begjæringen om midlertidig forføyning trukket tilbake.

Ved prosesskrift av 14. februar 1996 blir også hovedsøksmålet trukket. Under 9.5 nedenfor skal vi se litt nærmere på bakgrunnen for dette skrittet.

9.3.8 Konklusjon

Under 9.3.6 ovenfor har Kommisjonen drøftet og tatt standpunkt til om det høsten 1991 var forsvarlig å legge til grunn at aksjekapitalen i Fokus Bank var tapt. Etter vårt syn er denne delen av grunnlaget for den kongelige resolusjon av 20. desember 1991 om å nedskrive aksjekapitalen til null, hevet over rimelig tvil. Kommisjonen kan ikke se noe behov for å iverksette ytterligere forsøk på å fastsette den nøyaktige verdi av Fokus-aksjen på nullingstidspunktet.

Det er imidlertid viktig å skille mellom det økonomiske grunnlag for nullingen og den fremgangsmåte som den gang ble fulgt. Det sistnevnte spørsmålet blir diskutert nærmere under 9.5 nedenfor.

9.4 Spørsmålet om aksjonærenes fradragsrett for tap på aksjer

9.4.1 Problemstilling

De kongelige resolusjoner om «nulling» av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble truffet 20. desember 1991. Få dager senere (1. januar 1992) ble den store skattereformen iverksatt. En del av denne reformen gjaldt skattyternes rett til å trekke tap på aksjer fra skattbar inntekt før skatt ble utlignet. På denne måten kom tidspunktet for vedtaket om nulling til å få stor betydning for den skatterettslige stilling til mange aksjonærer og - dermed - for det samlede omfang av deres tap på investeringen i bankaksjer. Derfor er det heller ikke urimelig at skattespørsmålet har spilt en stor rolle i den offentlige debatt om håndteringen av krisen i de to bankene.

Den gjenværende del av den ordinære aksjekapital i Den norske Bank ble først nullet i 1993. Derfor er det bare i relasjon til nullingen av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank at valget av tidspunkt kan være av interesse i forhold til innføringen av den store skattereformen.

Nå hadde ikke nullingstidspunktet den samme skattemessige betydning for alle kategorier av aksjonærer. Før 1. januar 1992 ga tap på aksjer som var eiet som ledd i næringsvirksomhet under enhver omstendighet rett til fradrag mot årets inntekter. Også for andre aksjer var det fradragsrett, men bare dersom de hadde vært eid i mindre enn 3 år, og fradrag kunne bare gjøres mot aksjegevinster. Ellers ga tap på aksjer ingen rett til fradrag i skatten.

De fleste «småaksjonærer» som hadde satt sine sparepenger i bankaksjer falt i den gruppen som ikke hadde hatt noen fradragsrett for tap på sine aksjer. Dersom aksjetapet inntrådte etter 1. januar 1992, ville det bli oppfanget av den generelle fradragsretten for tap på aksjer som fulgte av skattereformen. Avhengig av den enkelte aksjeeiers inntektsforhold innebar dette at tidspunktet for nullingen kunne få stor betydning for størrelsen av det samlede økonomiske tap som følge av bankkrisen som mange «småaksjonærer» ble utsatt for.

I den etterfølgende debatt har det vært hevdet at ønsket om å unngå at «småaksjonærene» fikk den skattemessige fordel som ville følge av skattereformen, var en viktig grunn til at vedtakene om nulling ble truffet før årsskiftet 1991-

92. Det har videre blitt anført at dette hensynet ikke er noe som Kongen (regjeringen) etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd hadde rett til å legge vekt på, og at hastverket førte til en uheldig forskjellsbehandling mellom «småaksjonærene» og aksjonærer som led tap i næring (se ovenfor). I begge tilfelle er argumentasjonen nært knyttet til påstander om at prosessen frem mot de kongelige resolusjoner om nulling ble drevet raskere frem enn det var saklig grunnlag for.

Fra sentralt hold i staten har det såvidt vi kan se ikke vært benektet at et slikt ønske har spilt inn (et unntak finnes likevel i Regjeringsadvokatens prosesskrift av 15. august 1995 (s. 3) i saken som Otto Lyng i sin tid anla mot Staten ved Finansdepartementet, se nærmere under 9.3.7 ovenfor). Men det har vært vist til at hovedvekten under enhver omstendighet ble lagt på det sterke behovet for å gjennomføre redningsoperasjonen så raskt som mulig. Dessuten har det vært vist til at aksjekapitalen i de to bankene i alle tilfelle var tapt allerede i 1991 og at «småaksjonærene» derfor ikke hadde noe krav på den tilfeldige fordel som den nye fradragsretten etter 1. januar 1992 ville ha gitt dem dersom operasjonen hadde vært utsatt.

I debatten om hvilken betydning som det skattemessige hensyn har hatt, er grensen mellom rettslig og politisk argumentasjon tildels flytende. Dette kommer vi senere tilbake til.

9.4.2 Skattemessighets hensynets plass under lovforberedelsen

I offentlige dokumenter finner vi kortfattede uttalelser om det skattemessige spørsmålet bl.a. i Ot.prp. nr. 10 (1991-92) på s. 5 og i Innst.S. nr. 213 (1993-94) s. 18 (særmerknader fra Høyre, Venstre og representanten Stephen Bråthen). Men sett under ett gir slike dokumenter svært lite informasjon om spørsmålet. Vi må derfor gå til materiale fra Finansdepartementet for å få nærmere beskjed om den betydning som det kan ha hatt for prosessen frem mot nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank.

Interne dokumenter viser at den siden av skattereformen som vi her er opptatt av, sto ganske sentralt da Finansdepartementet høsten 1991 forberedte lovendringen om å gi Kongen hjemmel til å vedta nulling av bankaksjene mot regnskapsførte tap (forretningsbankloven § 32, 6. ledd).

Sentralt står et notat av 17. oktober 1991 fra Finansdepartementets skattelovavdeling til statssekretær Svein Harald Øygard. Etter en redegjørelse for de skatterettslige sider av nedskrivning av aksjekapitalen i overgangen mellom gammelt og nytt skattesystem heter det avslutningsvis:

«Det 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. Den sikreste måten å unngå slike utvidete fradrag på er å sørge for nedskrivning til 0 i 1991».

Umiddelbart etterpå er det påtegnet med hånd:

«SØ er enig i at skattemessige hensyn tilsier nedskrivning til 0 i 1991».

Ifølge brev av 6. mars 1998 fra finansråd Svein Gjedrem sikter initialene SØ til departementets skatteøkonomiske avdeling.

Imidlertid var det hverken skattelovavdelingen eller skatteøkonomisk avdeling, men den «tunge» økonomiavdelingen som hadde hovedansvaret for Finansdepartementets arbeid med bankkrisen. I et notat av 22. oktober 1991 (EGR/FMV) tar avdelingen opp hvilke vedtak som ville være nødvendig for å få den eksisterende aksjekapital nedskrevet og samtidig åpne for forhøyelse av aksjekapitalen gjennom en emisjon rettet mot Statens Banksikringsfond. Dette notatet tar utgangspunkt i ovennevnte notat av 17. oktober 1991 fra skattelovavdelingen,

«hvor det konkluderes med at aksjene i CBK bør skrives ned til 0 (og ikke til et symbolsk lavt beløp) i inneværende år slik at aksjonærenes tap blir realisert før overgangsreglene i det nye skattesystemet trer i kraft».

Notatet av 22. oktober antar videre at

«de nåværende aksjonærer i CBK [p.g.a skattereglene] trolig [vil] ha sterke preferanser for en nedskrivning til et beløp større enn 0, slik at det kan bli vanskelig å få frem vedtak om nedskrivning til 0».

Økonomiavdelingen foreslo derfor

«at det i den kommende lovproposisjonen tas inn forslag om egne overgangsregler om at myndighetene kan tre inn i generalforsamlingens sted i CBK og vedta nedskrivning av CBKs aksjekapital til 0».

Det var dette forslaget som noe senere materialiserte seg i den lovbestemmelsen som lå til grunn for de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nulling av aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank (forretningsbankloven § 32, 6. ledd, se nærmere under 8.2.2 ovenfor).

I et «merk» heter det også at departementet for tiden hadde «to saker gående hvor (små) banker søker om å få skrive ned aksjekapitalen til lavt beløp, og så nyemitterer til personer som vil anvende negative saldi, jfr. skattefordelen. Dersom vi gjennomfører operasjonen for CBK, kan det bli vanskelig å si nei til tilsvarende operasjoner for de to aktuelle bankene». Kommisjonen antar at den ene av de to bankene som det her siktes til, var Fokus Bank.

Et notat av 30. oktober 1991 «Fra ØA [økonomiavdelingen] Til Statsråden via Finansråden» drøftes det videre hvordan staten burde gå frem overfor banker hvis aksjonærer ikke kunne antas uten videre godvillig å vedta full nedskrivning av sine egne aksjer. I notatet heter det bl.a.:

«Statens Banksikringsfond kan imidlertid sette som en forutsetning for å gi støtte til en bank, i dette tilfelle Kreditkassen, at aksjekapitalen nedskrives f.eks. til null. Problemet som da kan oppstå, er at generalforsamlingen går inn i en spillsituasjon. Generalforsamlingen vil være interessert i ikke å nedskrive til null, samtidig som de vet at de ikke har noe å tap på å stå hardt på et slikt syn. Mot dette forhold står statens og Statens Banksikringsfonds interesser som er å få banken på beina og i denne forbindelse få igjennom de nødvendige krav for å få støtte».

Notatet nevner videre at skattereglene var «sterkt fokusert», og peker på at hensynet til fradragsrett for tap dersom nullingen kunne utsettes til etter 1. januar 1992 ville kunne gi generalforsamlingen «god grunn til å unnlate å skrive aksjene ned til null».

En måte å unngå «de mulige uheldige skattemessige konsekvensene» på ville være å vedta spesialregler i et tillegg til skattelovgivningen om at anskaffelsesverdien på bankaksjer som før årsskiftet var blitt nedskrevet til et beløp høyere enn null, i forhold til reglene om fradragsrett og beskatning av gevinst skulle «anses å ha en anskaffelsesverdi ... lik den nedskrevne verdi».

Som et vedlegg til økonomiavdelingens notat fulgte skattelovavdelingens utkast til slike spesialregler, som økonomiavdelingen tilrådte fremmet. Dessuten legger avdelingen i dette notatet frem utkast til nytt 6. ledd i forretningsbankloven § 32. Sammenhengen mellom de to lovutkastene kommer frem gjennom følgende setning:

«Med de ovennevnte skattelovendringsforslag mener vi det ikke er nødvendig å gå ut med et ubetinget krav om nedskrivning til null».

På første side i notatet finnes følgende håndskrevne påtegning: «Godkjent muntlig av fin.min. A.Ø. 1/11-91». Brev av 6. mars 1998 fra finansråd Gjedrem bekrefter at initialene AØ refererer til daværende finansråd Arne Øien. Forkortelsen «fin.min.» sikter åpenbart til finansministeren (Sigbjørn Johnsen). Det er således på det rene at økonomiavdelingens forslag var klarert med den politiske ledelse i departementet.

Det som senere skjedde, er at forslaget om spesialregler i skatteloven falt bort. Forslaget om å gi Kongen hjemmel til å skrive aksjekapitalen ned til null der denne var tapt, men generalforsamlingen likevel nektet å vedta de vilkår for kapitalinnskudd (derunder nulling) som Statens Banksikringsfond fant det nødvendig å stille, ble fremmet for Stortinget og vedtatt som lov nr. 78 av 29. november 1991.

Kronologien viser at regjeringen, i tiden fra finansministeren 1. november 1991 godkjente det nevnte notatet til Ot.prp. nr. 10 (1991-92) passerte statsråd fredag 8. november 1991, hadde gått bort fra tanken om å åpne for nedskrivning av aksjene til et symbolsk beløp (f.eks. kr. 1,-) uten den betydelige skattefordel i 1992 eller senere som dette normalt ville ha åpnet for. Dermed hadde man også oppgitt den mulighet for å la de gamle aksjonærene «bli med på» en mulig, fremtidig verdistigning på aksjene som en slik løsning ville ha trukket med seg. Men spørsmålet er ikke kommentert i lovproposisjonen, og den politiske prosess som ligger mellom 1. og 8. november 1991 på dette punkt har Kommisjonen ikke kunnet skaffe seg nærmere kjennskap til.

I det ovenfor nevnte notatet av 22. oktober 1991 fra økonomiavdelingen er den skattemessige side av saken også berørt i forbindelse med kravet etter grunnloven § 105 om full erstatning ved ekspropriasjon. Her heter det bl.a. (s. 3):

«På den ene side er det klart at aksjekapitalen [i CBK] iht regnskapet må anses som tapt. På den annen side vil en utsettelse av realiseringen av aksjene til neste år ha en økonomisk verdi for aksjonærene som de fratras ved at man griper inn i deres beslutningsautonomi».

Spørsmålet ble også forelagt Justisdepartementets lovavdeling, som berører det i den uttalelse av 6. november 1991 til Finansdepartementet som er gjengitt i Ot.prp. nr. 10 (1991-92). Her inntar Justisdepartementet uten videre diskusjon følgende standpunkt (s. 6 i proposisjonen):

«Vi kan imidlertid ikke se at Grl § 105 gir borgerne rett til erstatning fordi tidspunktet for myndighetenes inngrep innebærer et skattemessig tap».

Under forutsetning av at de to vedtak av 20. desember 1991 om nulling av den gjenværende aksjekapital i Kreditkassen og Fokus Bank i seg selv var gyldig, kan det vanskelig rettes innvendinger mot Justisdepartementets syn på dette punkt. Dermed blir de sistnevnte uttalelser av interesse først og fremst fordi de ytterligere illustrerer at de skattemessige forhold telte med i Finansdepartementets vurderinger da løpet frem mot nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble lagt.

9.4.3 Skattehensynets betydning for nullingsvedtakene

9.4.3.1 Innledning

Som nevnt ble Økonomiavdelingens notat av 30. oktober 1991 «godkjent muntlig» av finansministeren. Dersom det utkast til særregler om aksjebeskatning som fulgte som vedlegg til dette notatet var blitt vedtatt, ville det ha ført til en sterk reduksjon av den skattefordel som mange «småaksjonærer» kunne ha fått dersom nullingen var blitt vedtatt først etter 1. januar 1992. Samtidig ville alle typer av aksjonærer i denne relasjon ha kommet i tilnærmet samme posisjon, i den forstand at de som satt med bankaksjer i næring ikke hadde kunnet trekke fra større tap enn «småaksjonærene».

Ut fra hensynet til likhet kunne den sistnevnte følge av den ene av de løsninger som ble diskutert, hatt mye for seg. Men for Kommisjonen er ikke spørsmålet hvilken løsning som på fritt grunnlag kunne ha vært ønskelig, men om aksjonærene hadde noe rettskrav på at vedtakene om nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble utsatt til etter 1. januar 1992.

Som utgangspunkt må dette spørsmålet utvilsomt besvares benektende. Dersom lovens forutsetninger for å treffe vedtak om tvangsmessig nulling var oppfylt, hadde ikke aksjonærene noe rettslig krav på å få slike vedtak utsatt med sikte på å skaffe dem en skattemessig fordel som de ikke ville ha fått i 1991. Spørsmålet blir derfor om skattehensynet virket avgjørende for tidspunktet for de to vedtak om nulling.

9.4.3.2 Var aksjekapitalen tapt?

En første forutsetning som må være oppfylt for at de kgl.res. av 20. desember 1991 om nulling skal kunne anses som lovlige, er at den aktuelle aksjekapitalen regnskapsmessig sett faktisk var tapt. Dette spørsmålet er behandlet under 9.2.6, 9.2.8 (Kreditkassen), 9.3.6. og 9.3.8 (Fokus Bank) ovenfor. Det fremgår der at det etter Kommisjonens syn ikke er rimelig tvil om at denne forutsetningen var oppfylt.

9.4.3.3 Utenforliggende hensyn?

For det andre må det kreves at vedtakene om nulling faktisk var motivert av de hensyn til å bevare tilliten til det finansielle system m.v. som reglene i bl.a. forretningsbankloven § 32, 6. ledd skulle ivareta. I denne sammenheng har det - som nevnt - vært hevdet at hensynet til å unngå at aksjonærene fikk rett til skattefradrag for tap på sine aksjer, måtte regnes som utenforliggende i forhold til loven. Dersom ønsket om å hindre at «småaksjonærene» fikk skattefradrag var utslagsgivende for at nullingsvedtakene ble truffet i 1991 i stedet for etter nyttår, vil en slik argumentasjon kunne ha som konsekvens at de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 var ugyldige og/eller erstatningsbetingende.

Uten å gå detaljert inn i denne argumentasjonen, som etter det vi kjenner til aldri har vært detaljert imøtegått fra statens side, finner Kommisjonen det rimelig å anta at loven ikke ga adgang til å legge utslagsgivende vekt på skattehensynet.

Kommisjonen finner det godtgjort at hensynet til å unngå skattefradrag for «småaksjonærene» spilte med under Finansdepartementets (og dermed regjeringens) arbeid med å legge til rette for en løsning av bankkrisen høsten 1991 (se under 9.4.2 ovenfor). Dokumentasjonen viser også at skatteøkonomisk avdeling sa seg «enig i at skattemessige hensyn tilsier nedskrivning til 0» før årsskiftet (påtegning i notat av 17. oktober 1991 fra skattelovavdelingen til statssekretær Øygard).

Den dokumentasjon i denne retning som vi har kjennskap til, knytter seg imidlertid til arbeidet med bl.a. lovendringer. Forretningsbankloven § 32, 6. ledd kan imidlertid ikke være ulovlig. I Kommisjonens perspektiv vil interessen derfor konsentrere seg om den rolle som hensynet til å unngå skattefradrag etter skattereformen av 1992 kan antas å ha spilt ved forberedelsen av de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991.

Sett i lys av den rolle som spørsmålet spilte under tidligere faser av krisehåndteringen høsten 1991 er det ikke urimelig å anta at det skattemessige moment har spilt inn også i den sistnevnte fasen av arbeidet. Men vi sitter ikke inne med dokumentasjon som viser at dette hensynet var avgjørende for at nullingen ble vedtatt før årsskiftet. Tvert imot er det meget som taler for at hensyn som klart lå innenfor lovhjemmelen, veide tyngst.

Til fordel for en antagelse om at de skattemessige hensyn veide forholdsvis tungt, taler bl.a. at den argumentasjon som ble ført fra mange hold for å bevare en symbolsk verdi på bankaksjene, ikke nådde frem. Denne støtten sprang ikke minst ut av bankenes egen argumentasjon om den kommersielle verdi som det ville ha for dem å kunne bevare det kundeforhold til brede persongrupper som aksjeinnehav erfaringsmessig ga grunnlag for.

På den annen side forelå det utvilsomt tungtveiende hensyn av klart lovlig karakter som trakk i retning av å få oppkapitalisert de to bankene så snart som mulig og helst før årsskiftet. Dette har sammenheng med behovet for å bevare tilliten til norsk økonomi i den vanskelige situasjon som forelå høsten 1991. Mer spesielt er det hevet over tvil at både banker og myndigheter var meget bekymret for bankenes mulighet for å fornye de massive, men tildels kortvarige lån i utlandet som de hadde gjort seg så avhengige av for å kunne dekke sine løpende forpliktelser (se nærmere under 4.2.2 ovenfor).

Etter alt å dømme veide hensynet til problemene med internasjonal tillit og funding meget tungt for den langt største og mest internasjonalt eksponerte av de to bankene (Kreditkassen); under 9.2.4 er det redegjort for noen av de sentrale uttrykk for den bekymring som bankledelsen høsten 1991 selv følte på dette punkt. Det er rimelig å anta at hovedtrekkene i den løsning som ble valgt for Fokus Bank fulgte mer av løsningen i Kreditkassen enn omvendt. Men dette kan ikke i seg selv bety at løsningen var ulovlig.

I denne sammenheng kan det nevnes at arbeidet med å sikre tilfredsstillende soliditet før årsskiftet 1991-92 gikk meget raskt også i DnB (se nærmere under 10.5.1 nedenfor). Dette skjedde selv om det her ikke var på tale å skrive aksjene i denne banken ned til null - skattehensynet kan altså ikke ha virket motiverende inn.

I det godkjente referatet fra Kommisjonens samtale med daværende finansminister Sigbjørn Johnsen heter det om dette spørsmålet bl.a.:

«På spørsmål om skattespørsmålet var avgjørende for den raske behandling, svarte Johnsen at dette ikke var tilfellet. Av hensyn til tilliten til det finansielle systemet måtte det handles raskt. Man kunne ikke utsette behandlingen av en sak som var klar til avgjørelse for å tilgodese et utvalg personer med en skattefordel. Selv om det i ettertid kan vises til interne brev i Finansdepartementet som tar opp skattespørsmålet, gir dette kun uttrykk for at de ulike avdelingene i departementet har sine oppgaver å ivareta, og at det er en del av en helhetlig saksbehandling.»

I referatet fra Kommissjonens samtale med finansråd Arne Øien heter det:

«Øien svarte bekreftende på at mulighetene for fradragsrett for tap på aksjer ville bli påvirket av nullingstidspunktet i Kreditkassen. Saken ble imidlertid ikke fremskyndet p.g.a. dette. Nullingen skjedde i desember fordi saken var ferdigbehandlet.»

I referatet fra Kommissjonens samtaler med daværende ekspedisjonssjef Svein Gjedrem heter det bl.a.:

«Kommissjonen spurte om hvorvidt fradragsrett for aksjetap påvirket tempoet i behandlingen av nedskrivningsvedtaket for aksjene i Kreditkassen og Fokus. Gjedrem viste først til at det som det framgikk av et notat Kommissjonen hadde fått tilsendt, var vurdert i departementet å foreslå å endre skattereglene fra 1992 slik at det ikke heller fra dette tidspunktet kunne gjøres inntektsfradrag for bankaksjetap. Dette ble frafalt under den avsluttende behandlingen fordi en kom til at tap på bankaksjer burde håndteres som tap på andre aksjer.

I kgl. res. av 20. desember 1991 er uttrykt om tidspunktet for nedskrivningsvedtaket vedrørende Kreditkassen:

"Av hensyn til å få sikret nødvendig kapitaldekning i banken før årsskiftet er det påkrevet å treffe vedtak nå."

Uttalelsen må bl.a. ses på bakgrunn av en rekke henvendelser fra banken.

I brev av 16. oktober 1991 fra Kreditkassen (v/styreleder Ditlev-Simonsen) til Finansdepartementet er uttrykt følgende:

"Det er viktig at banken får tilført det samlede behov for kjernekapital i 1991 og 1992 umiddelbart. P.g.a. den stadig svekkede resultatutviklingen i 1990 og hittil i 1991, er det behov for å gjenopprette tilliten til banken både i Norge og i utlandet. Forutsetningen for dette er at bankens soliditet er tilfredsstillende. Dette er igjen forutsetningen for å unngå en ytterligere forverring i tilgangen på langsiktig funding og betingelsene for denne."

I brev av 23. oktober s.å. (v/adm.dir. Lenth) finner en lignende formuleringer;

"Under henvisning til reaksjoner i markedene, spesielt i utlandet, er det uheldig at tiden går uten at situasjonen for Kreditkassen er endelig avklart. Kreditkassens likviditetsreserve i valuta er ikke tilstrekkelig til å dekke en måneds likviditetsbehov for konsernet som helhet. ...

Vi håper at den videre saksbehandling kan gå så raskt at vi på et tidligst mulig tidspunkt kan presentere oss med en tilfredsstillende løsning.»

I brev av 29. oktober 1991 fra Kreditkassen (v/ Lenth og Wulff) til Norges Bank er det sagt følgende:

"Etter vår oppfatning viser tabellen ovenfor *to meget kritiske* faser: situasjonen frem til årsskiftet 91/92.

1. I denne perioden forfaller i overkant av NOK 21 milliarder av Kreditkassens kortsiktige opplåning fra utenlandske banker og via internasjonale lånesertifikater (Cds). ...

For Kreditkassens vedkommende er det fullstendig umulig på det nåværende tidspunkt å ta opp kortsiktige valutalån fra utenlandske banker, dersom man ser bort fra et par tilfeldige forretninger pr. uke. ...

For at utlandet igjen vil være aktiv långiver til Kreditkassen anser vi følgende tiltak som nødvendige: ...

- hurtig behandling og implementering av de forskjellige tiltak som er varslet fra myndighetene."

Ytterligere uttalelser finner en i brev av 11. november 1991 fra advokat Einar Irgens:

"Hensett til at rekapitaliseringen av banken bør være på plass innen utløpet av inneværende år, reiser vi spørsmålet om det i relasjon til § 32 slik den vil lyde etter den foreslåtte endring, er tilstrekkelig at revisor gir sin revisjonsberetning til statusoppgjøret pr. 30.9.1991 med forbehold om at saldoforespørsel ikke er gjennomført."

Disse uttalelsene ble tillagt vekt. Risikoen for svikt i utlandets tillit til norske banker ble også i departementet ansett å være meget stor. Analyser i Norges Bank underbygget også at situasjonen var svært alvorlig.»

På denne bakgrunn antar Kommisjonen at det skattemessige hensynet ikke var avgjørende for utfallet av prosessen frem mot vedtakene om nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank. Dermed kan det heller ikke sies at de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 - og med dette vedtakene om nulling før årsskiftet 1991-92 - av denne grunn var ulovlig.

9.4.3.4 Saksbehandling m.v.

Selv om kravet om negativ egenkapital var oppfylt og vedtakene i første rekke var motivert av de hensyn til det finansielle systemet som de nye reglene i bl.a. forretningsbankloven § 32, 6. ledd tok sikte på å ivareta, må det for det tredje stilles krav til den saksbehandling som lå til grunn for vedtakene om tvangsmessig nulling av aksjene i de to bankene. Det må også kreves at vedtakene ble truffet på grunnlag av så god kunnskap om de faktiske forhold at det pr. 20. desember 1991 oppfylte kravene etter forvaltningsloven § 17, 1. ledd om at saken skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Også i denne relasjon kan skattehensynet komme inn i den rettslige vurdering, for så vidt som fremskynding av vedtaket for å unngå at aksjonærene fikk skattefradrag kan gi et argument til fordel for å si at vedtaket var ulovlig. Men det sentrale spørsmål i denne sammenheng må bli om saksbehandlingen i seg selv var forsvarlig sett i forhold til sakenes kompleksitet og andre tungtveiende hensyn som talte for rask behandling.

Hvis saksbehandling og faktagrunnlag i seg selv var forsvarlig pr. 20. desember 1991, betyr det at de aktuelle vedtakene var ferdig forberedt og klare til å bli truffet. I så fall kan det ikke kritiseres at vedtakene likevel ikke ble utsatt til etter 1. januar 1992. Som vi alt har vært inne på, lar det seg ikke hevde at aksjonærene hadde noe rettslig krav på at vedtakene ble utsatt for å skaffe dem en skattemessig fordel som de ikke ville ha fått i 1991.

Det har vært hevdet at Finansdepartementet og regjeringen på flere punkter opptrådte i strid med forvaltningslovens regler om bl.a. varsling og anledning for de berørte til å uttale seg. Men de fleste later til å ha akseptert at slike feil ikke i seg selv fikk noen betydning for innholdet av de to kongelige resolusjoner. Slik krisehåndteringen forøvrig forløp, kunne feilene bare ha slik betydning i den grad forutsetningen om at aksjekapitalen faktisk var tapt, ikke var hevet over rimelig tvil. Etter Kommisjonens syn var denne forutsetningen imidlertid - som nevnt - oppfylt med god margin.

På denne bakgrunn finner Kommisjonen ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på saksbehandlingens forhold til forvaltningslovens krav. Derimot skal vi gå nærmere inn på den innvending mot fremgangsmåten som etter alt å dømme er den viktigste (og som må ha bidratt sterkt til at mye av uroen omkring nullingsvedtakene har vart ved). Denne innvendingen, som gjelder aksjonærenes mulighet til å oppnå en uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi etter en prosess der også aksjonærinteressene hadde full anledning til å fremføre sitt syn, er emnet for fremstillingen under 9.5 nedenfor.

9.4.4 Konklusjon

Kommisjonen finner det ikke bevist at hensynet til å unngå fradragrett for «småaksjonærene» var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank før årsskiftet 1991-92. Det er tvert imot sannsynlig at det var lovlige hensyn til den finansielle stabilitet som sto bak.

Dermed gjenstår utelukkende det politiske spørsmål om det var ønskelig å skrive aksjene helt ned til null eller om det alt i alt hadde vært bedre å nedskrive dem til en symbolsk verdi (f.eks. kr. 1,-). I en slik vurdering kunne det bl.a. ha spilt inn at en løsning der nullingen var blitt utsatt til 1992 bedre ville ha ivarettatt hensynet til likhet mellom ulike kategorier av aksjonærer. Det kunne også ha vært trukket inn at løsningen ville ha gitt aksjonærene mulighet til å høste en viss fordel av en mulig senere verdiøkning på aksjene i de aktuelle bankene, den ville imøtekommet argumentet om at bankene selv ville hatt fordel av å bevare en «bestand» av aksjonærer, og den ville nok ha bidratt til å dempe den politiske uro som det senere har vært om den måte som bankkrisen ble håndtert på.

På denne bakgrunn ville det nok ha vært en fordel om spørsmålet eksplisitt hadde vært forelagt Stortinget. Men samtidig må det tas hensyn til at apparatet for krisehåndtering på denne tiden arbeidet under sterkt press. Og under enhver omstendighet står vi her overfor en politisk vurdering der Kommisjonen ikke har noe mandat til å ta stilling.

9.5 Nærmere om fremgangsmåten

9.5.1 Innledning

Både i Kreditkassen og Fokus Bank ble aksjene skrevet ned til null ved kongelig resolusjon av 20. desember 1991. Umiddelbart før var bankstyrenes forslag om nedskrivning blitt nedstemt på generalforsamlingen i begge banker. Overfor aksjonærene i disse to bankene ble det rettslig sett avgjørende skritt altså tatt gjennom ensidig vedtak av offentlig myndighet.

Den formelle fremgangsmåten var en annen enn i DnB, der vedtakene om nedskrivning i alle stadier ble besluttet av bankens egne organer. Selv om det på dette punkt åpenbart er en viss spenning mellom form og realitet, er det ikke grunnlag for å konstatere noe radikalt brudd mellom disse to betraktningmåter (se nærmere bl.a. under 10.5, 10.10 og 10.11.2 nedenfor). På denne bakgrunn skal vi i det følgende konsentrere oss om fremgangsmåten ved nedskrivning av aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank til null.

For ordens skyld nevnes at våre bemerkninger vil være konsentrert om situasjonen ved nedskrivning til null mot påfylling av frisk kapital fra staten. Vi går altså ikke inn på fremgangsmåten i tilfelle tvangsmessig nedskrivning til et lavere, men fortsatt positivt pålydende eller på den situasjon at kapitaltilførselen skal foretas av andre private.

9.5.2 Nullingsvedtakene som vedtak om «ekspropriasjon»

Hjemmelen for regjeringens vedtak om å nedskrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank til null var forretningsbankloven § 32, 6. ledd, som var endelig fastsatt bare tre uker tidligere (lov av 29. november 1991 nr. 78, jfr. nærmere under 8.2.2 ovenfor). Hjemmelen for nedskrivning ved ensidig vedtak er knyttet sammen med kompetanse til, «i den utstrekning det er nødvendig for å sikre videre drift av banken», å fastsette «at aksjekapitalen skal forhøyes ved nytegning av aksjer».

Det er først og fremst sammenkoblingen av kompetanse til å treffe vedtak om nedskrivning av den private aksjekapitalen og om tilførsel av frisk statskapital som kan gi grunn til å hevde at vi står overfor inngrep av ekspropriasjonsartet karakter: I denne koblingen ligger det jo - i en viss forstand - en overføring av de aktuelle banker fra aksjonærene til staten.

Før arbeidet med proposisjon om nytt 6. ledd i forretningsbankloven § 32 ble ferdigstilt, ba Finansdepartementet om å få vurdert bestemmelsens forhold til kravet etter grunnloven § 105 om at det skal gis full erstatning ved ekspropriasjon. Svaret fra Justisdepartementets lovavdeling er at «nedskrivning av aksjekapitalen til null ved at aksjonærene utløses, må likestilles med ekspropriasjon» (se nærmere i Ot.prp. nr. 10 (1991-92) s. 3-5).

Dette innebærer at lovhjemmelen for de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 bygger på en forutsetning om at de aktuelle inngrepene i forhold til grunnloven § 105 var å «likestille med ekspropriasjon». På den annen side ville erstatning til aksjonærene naturligvis bare komme på tale dersom deres aksjer hadde en positiv verdi (se nærmere under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor). Men det sistnevnte spørsmål er uten betydning for det videre resonnement.

I flere av de rettssaker som har vært ført i kjølvannet av de to resolusjonene (se nærmere under 9.2.7 og 9.3.7 ovenfor) har Regjeringsadvokaten hevdet at de aktuelle inngrep ikke representerer «ekspropriasjon» i relasjon til skjønnsprosesslovgivningen. Denne argumentasjonen har Kommisjonen imidlertid ikke grunn til å gå inn på. Den kan ikke under noen omstendighet rokke ved at forretningsbankloven § 32, 6. ledd bygger på en forutsetning om at de aktuelle vedtakene måtte likestilles med ekspropriasjon i relasjon til kravet om full erstatning. Det er på dette grunnlag at statens fremgangsmåte høsten 1991 må vurderes.

Kommisjonen tar ikke noe endelig standpunkt til om Justisdepartementets konklusjon er den riktige. For det videre resonnement er det - som nevnt - tilstrekkelig å slå fast at lovhjemmelen for de to kongelige resolusjoner bygger på denne konklusjon. Men vi nevner likevel at en vesentlig del av den argumentasjon som forslaget til forretningsbankloven § 32, 6. ledd bygger på, er av ekspropriasjonsartet karakter: I korte trekk er tankegangen at aksjonærene ikke må få anledning til å hindre nedskrivning og kapitaltilførsel når dette fremstår som nødvendig av hensyn til de funksjoner som bankene skal ivareta i det finansielle system. I denne retning sier flertallet i Stortingets finanskomité (alle uten medlemmene fra Fremskrittspartiet) f.eks.:

«Flertallet vil understreke at [behovet for ekstraordinære krisetiltak] ikke skyldes hensynet til bankene og deres eiere eller ansatte, men de store skadevirkninger for hele samfunnet hvis man ikke klarer å få løst en omfattende bankkrise på en tilfredsstillende måte» (Innst. O. nr. 14 (1991-92) s. 12).

Dette innebærer med andre ord at hensynet til (bl.a.) aksjonærene må stå tilbake for hensyn av mer overordnet, samfunnsmessig karakter. Staten gir seg selv de nødvendige virkemidler for å ivareta de hensyn den selv anser for å være viktigst. En hovedtanke bak grunnloven § 105 er nettopp at tap som eierne måtte bli påført i fellesskapets interesse, også skal bæres av fellesskapet.

9.5.3 Nærmere om den fremgangsmåte som ble fulgt

Etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd skulle vedtak om nedskrivning bygges på «revidert statusoppgjør» i vedkommende bank. Dette innebærer at det regnskap som banken selv har lagt frem, skal revideres av bankens eksterne revisor på samme måte som årsoppgjør. Dessuten ble det, i kraft av de avtaler med Statens Banksikringsfond som bankstyrets forslag til generalforsamlingen om nedskrivning bygget på, fra uavhengige revisorer innhentet vurderinger av om de to bankene kunne ha noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper (se nærmere under 9.2.5 og 9.3.5 ovenfor). Dessuten konsulterte Statens Banksikringsfond en lang rekke enkeltpersoner og instanser i og utenfor bankene (se bl.a. under 8.5 ovenfor).

Det beslutningsgrunnlaget som på denne måten var lagt, lå til grunn for avtalene og for bankstyrenes forslag til sine generalforsamlinger om nedskrivning og kapitaltilførsel. Etter at det var klart at disse forslagene ikke ble vedtatt, kunne Finansdepartementet bygge forslaget om de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 på det samme grunnlaget.

Vurdert i lys av tidspresset under kriseløsningen høsten 1991, må den fremgangsmåte som ble fulgt for å fastsette aksjenes verdi, så langt karakteriseres som forsvarlig. Spørsmålet er derfor bare om aksjonærenes interesser var tilstrekkelig godt tatt vare på.

Spørsmålet springer ut av det faktum at verdsettingen til en viss grad var omstridt og iallfall ikke sprang ut av noen gjensidig avtale mellom partene; avtaleforslagene var tvert imot avvist av de to bankene. Likevel ble aksjeverdien fastsatt ensidig av den ene part. En slik fremgangsmåte er vanskelig å forlike både med tradisjonell metode for å fastsette verdien av ekspropriet eiendom og med grunnleggende prinsipper for hvordan man i et rettssamfunn går frem i tilfelle av strid om hva som er det rette svaret.

Fremgangsmåten ble fulgt selv om den gjaldt kompliserte spørsmål med adskillig rom for skjønn. Tidsskjemaet ga heller ikke tid til å varsle aksjonærene og gi dem anledning til å uttale seg før de kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 ble fattet (jfr. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 16). I det hele tatt var aksjonærenes mulighet til å sette seg inn i viktige deler av det grunnlag som vedtakene bygget på, svært begrenset.

Forholdene for aksjonærene i Fokus Bank er illustrerende. Revisjonsselskapet Collegium Coopers & Lybrand

fikk oppdraget med å foreta en alternativ verdivurdering av banken. Oppdraget ble gitt ved brev av 9. desember 1991, frist for uttalelse til Statens Banksikringsfond var satt til 16. desember s.å., og firmaet la frem sin rapport ved fristens utløp. Denne rapporten var en viktig del av det beslutningsunderlag som beslutningstagerne bygget på da vedtakene om å skrive bankaksjen ned til null ble truffet. Dermed var det også en viktig del av det materiale som lå til grunn for den ekstraordinære generalforsamlingen i Fokus Bank 19. desember 1991, da aksjonærene ble invitert til selv å treffe vedtak om nedskrivning. Men denne generalforsamlingen var innkalt bare få dager før (kunngjøringen i en rekke aviser skjedde 12. desember).

Til dette kommer at rapporten fra Collegium Coopers & Lybrand selv tar uttrykkelig forbehold om de knappe tidsmarginer som firmaet måtte holde seg innenfor. I pkt. II i rapporten heter det bl.a.:

«Vi har basert våre vurderinger på selskapets reviderte statusoppgjør pr. 3. kvartal 1991. ... Vi vil presisere at på grunn av de knappe tidsfrister som er gitt for oppdraget har vi ikke hatt anledning til selv å revidere eller på annen måte kontrollere de tallene som er gitt i statusoppgjøret pr. 3. kvartal.»

På denne bakgrunn er det ikke så overraskende at det på generalforsamlingen i Fokus Bank «fremkom bemerkninger fra forsamlingen vedrørende meget kort tid til å sette seg inn i de saker som var til behandling» (protokollen pkt. 7). Forslag om å utsette møtet til 15. januar 1992 ble vedtatt med 1.380.733 mot 828.436 stemmer. Ifølge protokollen var forslaget begrunnet med «at aksjonærene hadde behov for bedre tid til å sette seg inn i de saker som foreligger til behandling». Uten hensyn til hvilken rolle taktiske hensyn - særlig knyttet til innføringen av skattereformen fra 1. januar 1992 (se under 9.4 ovenfor) - har spilt, må det innrømmes at flertallets argumentasjon hadde mye for seg.

Bankkrisens dybde og bredde høsten 1991 og den realøkonomiske stillingen til Fokus Bank gjør det ikke så lett å kritisere SBF og Finansdepartementet for å ha gått fort frem. Men fremgangsmåten gå åpenbart ikke noe godt grunnlag for tillit til at vedtaket om nedskrivning til null var berettiget og nødvendig, slik bankledelsen og staten hevdet.

Selv om den ekstraordinære generalforsamling i Kreditkassen 18. desember 1991 tok standpunkt til realiteten i forslaget om å skrive aksjene ned til null (forslaget ble nedstemt), kan mye av det samme sies om prosessens mulighet for å skape tillit til resultatet også for denne banken.

Det utilstrekkelige i den måte som aksjonærene var representert på, blir forsterket av at det hensynet til fellesinteressen som forretningsbankloven § 32, 6. ledd hviler på (se ovenfor) etter statens syn gjorde det umulig å benytte den metode for behandling av kriserammede banker som fulgte av lovgivningen helt frem til 29. november 1991 (offentlig administrasjon, se nærmere under 8.2.1 og 8.3.2 ovenfor). I denne metoden ligger det både en mulighet for avvikling etter konkurslignende metoder og for fortsatt virksomhet dersom en mer inngående gjennomgang av banken skulle vise at det var grunnlag for dette.

Etter Kommisjonens syn (se under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor) er det ikke noe som taler for at aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank økonomisk ville ha kommet bedre ut av offentlig administrasjon enn de kom ut av den fremgangsmåte som faktisk ble valgt. Men offentlig administrasjon innebærer at bankens - og dermed aksjenes - verdi blir fastsatt etter langt mer betryggende metoder enn det var mulig å følge høsten 1991. I denne forstand innebar de to kongelige resolusjoner at aksjonærene ble avskåret fra en fremgangsmåte som de selv hadde kunnet ha større innflytelse på og som dessuten var den fremgangsmåte som de - etter den lovgivning som gjaldt da de gikk inn som aksjonærer - hadde grunn til å regne med at ville bli fulgt. Etter alt å dømme innebar fremgangsmåten også avskjæring av en prosess som i større grad enn den som ble valgt, ville ha vært egnet til å fjerne grunnlaget for etterfølgende diskusjon om aksjenes «virkelige» verdi.

Også salg av hele banken vil gi en form for «objektiv» verdsetting. Men som vi skal se under 10.9.3 nedenfor, hadde aksjonærene ingen berettiget forventning om at det skulle være mulig å selge f.eks. DnB «på rot» til norske eller utenlandske kjøpergrupperinger.

I samme retning nevner vi endelig at både styre og toppsjef i de to bankene høsten 1991 var skiftet ut og at den nye ledelsen nok i adskillig grad så på seg selv som nasjonale redningsmenn mer enn som representanter for aksjonærene.

Slik situasjonen den gang var, kan et slikt syn vanskelig gi grunnlag for kritikk i seg selv. Men «nasjonale redningsmenn» vil ikke så lett ha aksjonærenes økonomiske interesser som noen hovedprioritet.

9.5.4 Behovet for en skjønnsliknende prosess

På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn uakseptabelt at det ikke ble tatt skritt til å gi aksjonærene i banker som ble nulltet ved kongelig resolusjon, prosessuelle rettigheter av samme type som dem som blir en hvilket som helst ekspropriet til del (jfr. skjønnsprosessloven av 1. juni 1917 nr. 1, bl.a. §§ 4 og 46).

Slike skritt var ikke avhengig av en komplisert tolkning av skjønnsprosessloven (se nærmere under 9.5.5. nedenfor). Etter § 4, 1. ledd i denne loven kunne skjønnsprosessen komme til anvendelse etter samtykke fra staten. Men slikt samtykke ble aldri gitt. Finansdepartementet gikk heller ikke med på selv å initiere skjønns sak til å fastsette aksjenes verdi, slik h.r.advokat Frithjof B. Sigmond (på vegne av en gruppe Fokus-aksjonærer, se under 9.3.7 ovenfor) ba om (brev av 10. februar 1992 til departementet).

I stedet la Finansdepartementet advokatens henvendelse frem for Regjeringsadvokaten. På tross av erklært tvil om hvorvidt skjønnsprosessloven ga aksjonærene rett til å kreve skjønn, fulgte departementet Regjeringsadvokatens anbefaling om å prøve å få skjønnsbegjæringen avvist fra domstolene.

Ved brev av 14. februar 1992 ble saken lagt frem for Regjeringsadvokaten, som i et notat av 21. februar til Finansdepartementet drøfter

«fordeler og ulemper dersom spørsmålet om erstatning til tidligere aksjonærer i Fokus bank blir prøvet ved skjønn for en skjønnsrett i stedet for i en vanlig erstatningssak for en ordinær domstol».

Notatet gir uttrykk for at det, dersom staten ikke samtykker (eller selv begjærer skjønn), «blir ... mer usikkert hva som er riktig prøvingsform». Uten at spørsmålet tas opp i detalj, måtte det etter Regjeringsadvokatens syn

«erkjennes at det vil bli tungt å vinne frem med at en er utenfor [skjønnsprosessloven] § 46, dersom staten skulle få en skjønnsbegjæring fra aksjonærene avvist.»

Likevel anbefaler notatet å nekte samtykke etter loven § 4 (se ovenfor) og i stedet prøve veien om avvising. Blant de argumenter som blir anført for dette syn nevner vi:

«For staten kan det muligens være en fordel å vinne litt tid - ... for å gi de berørte mer tid til å roe seg og forsone seg med at de sannsynligvis ikke har lidt noe tap som kan være gjenstand for erstatning.»

«Etter hovedregelen for skjønn vil staten måtte betale samtlige saksomkostninger, også aksjonærenes. Ut fra de interesser som står på spill vil skjønnsretten trolig godta svært høye omkostninger på aksjonærenes hånd ... Omkostningsrisikoen vil dermed ikke være noe incitament for aksjonærene til å begrense eller avstå fra saken. ... Mye taler for at aksjonærenes saksomkostninger vil bli dekket dersom [de alminnelige domstolene] finner grunnlag for erstatning. Pr i dag synes imidlertid sjansen for et slikt resultat å være så liten at utgiftene til et skjønn synes som unødvendig bruk av offentlige midler.»

På den annen side er Regjeringsadvokaten inne på at

«[d]et synes ikke urimelig at aksjonærene skal få en nøytral instans til å prøve [aksjenes verdi, uten selv å måtte ta initiativ og uten omkostningsrisiko for seg.»

Men konklusjonen lyder likevel:

«Samlet sett synes det - sett fra Regjeringsadvokatens ståsted - som konsekvensene av å akseptere skjønn vil kunne bli mer byrdefulle enn den kritikk som kan komme dersom staten motsetter seg dette. Det kan ikke sees at andre forhold tilsier skjønn, mens det derimot virker mulig å vinne tid ved å motsette seg skjønn. Dette kan ha en viss verdi.»

Kommisjonen har ikke kjennskap til noen skriftlig reaksjon fra departementets side på synspunktene i dette notatet. Men i ettertid er det nok å slå fast at det var det syn på den videre fremgangsmåte som Regjeringsadvokaten gikk inn for, som vant frem.

Sett i lys av tidspresset er det ikke så vanskelig å forstå at andre spørsmål høsten 1991 dominerte oppmerksomheten både i departement, regjering og storting. Men det er vanskelig å forstå at de prosessuelle rettigheter til store grupper som ble utsatt for en behandling som man etter lovgivernes eget syn måtte «likestille med ekspropriasjon», praktisk talt ikke ble reist. Og resultatet er under enhver omstendighet uakseptabelt.

Den nærmere utforming av en mer tilfredsstillende prosessuell løsning har ikke Kommisjonen grunn til å gå inn på. Men enkelte hovedmomenter må nevnes: Siden en viktig del av formålet måtte være å gi aksjonærene bedre adgang til å fremme sitt syn gjennom kontradiktorisk saksbehandling, måtte løsningen finnes i form av en slags «skjønnsrett». Siden verdsettelsen må skje uavhengig av begge de berørte sider, måtte løsningen finnes i en domstol (eller i et domstolslignende organ med en tilsvarende uavhengig stilling). Siden omkostningene med å fastsette bankaksjenes endelige verdi lett ville kunne bli for store til at det ville være rimelig å kreve dem båret av den enkelte aksjonær, måtte staten - på samme måte som i den tradisjonelle skjønnsprosessen - pålegges å bære omkostningene. Og siden antallet berørte aksjonærer var meget stort, ville det være naturlig å utforme en ordning der verdsettingen av den enkelte aksjepost ble prøvet gjennom en form for prosessfellesskap mellom flere (eller alle) aksjonærer.

Det er uten videre klart at systemet også måtte ha gitt misfornøyde aksjonærer en mulighet til å få iallfall de rettslige sider av prosessen overprøvet minst én gang. Dette innebærer at systemet måtte ha åpnet for overprøving ved domstol.

En slik løsning ville ikke ha kommet i veien for å gjennomføre redningsoperasjonene høsten 1991 i det tempo som de overordnede, offentlige hensyn etter statens skjønn gjorde nødvendig. Aksjonene måtte kunne foretas på grunnlag av mest mulig forsvarlige forutsetninger om den verdi som aksjene hadde på nullingstidspunktet. Men dette står ikke i veien for rett til etterprøving av verdsettelsen i ettertid. Dersom aksjonærene skulle vinne frem med at aksjene hadde en positiv verdi, ville aksjonærene - som en følge av forutsetningen om at det forelå «ekspropriasjon» i relasjon til grunnloven § 105 - i første rekke ha krav på erstatning for den verdi som de dermed var blitt fratatt. Men lovgivningen ville stå fritt til også (eller i stedet) å gi rett til gjeninntreden i aksjonærposisjonen med den rettslig avgjørende, «riktige» andel av bankens verdi.

På alle disse punkter er den modellen som noe senere ble valgt i Sverige, i høy grad verdt et nærmere studium (se nærmere under 11.2.3 nedenfor).

Kommisjonen nevner endelig at en fremgangsmåte av den type som etter vårt syn burde ha vært tilbudt aksjonærene, etter alt å dømme ville ha bidratt til å fjerne mye av den mistillit til denne delen av krisehåndteringen høsten 1991 som ligger under den etterfølgende debatt. Etter vårt skjønn har staten seg selv å takke for en god del av denne debatten. Det er grunn til å tro at en fremgangsmåte for å fastsette aksjenes verdi som også tok vare på aksjonærenes tillit til prosessen, hadde ført til at Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen aldri ville ha blitt nedsatt.

9.5.5 Om hvorfor adgangen til å reise søksmål ikke er tilstrekkelig

Mot Kommisjonens syn på behovet for adgang til uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi vil det kanskje bli anført at adgangen til å få verdsettingen overprøvet ved de vanlige domstolene hele tiden sto åpen for aksjonærene. Formelt er et slikt synspunkt helt riktig. Men det er ikke tilstrekkelig til å bøte på det mangelfulle i den fremgangsmåte som ble fulgt.

For en del har dette sammenheng med at initiativet til å få verdsettingen overprøvet i så fall ville måtte tas av aksjonærene selv. Dette står i motsetning til systemet under ekspropriasjon, der byrden med å reise sak må bæres av den som tar initiativet til inngrepet.

I Kommisjonens perspektiv er det imidlertid viktigere å peke på at den økonomiske risiko i tilfelle av ordinært søksmål med krav om erstatning (eller restitusjon) ville måtte hvile på den som var blitt fratatt sin eiendom og som ikke følte seg overbevist av motpartens argumentasjon om at aksjene hadde tapt all verdi. Poenget i denne sammenheng er selvsagt ikke at aksjonærene ville risikere å tape i realiteten: muligheten for at også «skjønnsretten»

kom frem til at aksjene var null verdt ville jo under enhver omstendighet følge av at verdsettingen var omstridt.

Poenget ligger i stedet i *systemet for saksomkostninger* (jfr. tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 kap. 13). Dette systemet innebærer at den tapende part risikerer å bli idømt ansvar ikke bare for egne saksomkostninger, men også for statens. Kravet om fornyet verdsetting av de to bankene kunne utløse et omfattende arbeid av revisorer og andre spesialister. Derfor ville dette ansvaret kunne bli meget betydelig.

De nåværende rettsreglene om fordeling av saksomkostninger i sivile saker går inn som ledd i en prosessordning som i første rekke tar sikte på sivilrettslige tvister mellom private. De har som et av sine formål å hindre at de ikke blir reist søksmål som ikke har rimelig utsikt til å nå frem. Men ved å øke den økonomiske risikoen ved prosess kan de også hindre at søksmål som *burde* ha vært tatt ut, likevel ikke blir det. Det er grunn til å anta at disse reglene bidrar til at tallet på mange typer av sivile saker for domstolene i Norge er nokså lavt og domstolenes rolle som konfliktløserer tilsvarende begrenset.

Til dette kommer at reglene om saksomkostninger bidrar til å aksentuere den ubalanse mellom mange private saksøkere og staten som også andre forhold (bl.a. kapasiteten for kvalifisert sakførsel på statens hånd) bidrar til å skape. Mens risikoen for å måtte bære samtlige omkostninger med en sak ikke utgjør noen praktisk viktig grense for statens vilje og evne til å opptre som part for domstolene, vil den økonomiske prosesserisikoen for mange private fremstå som prohibitiv.

Disse spørsmål er av generell karakter og fortjener oppmerksomhet langt ut over den situasjon som oppstår når aksjene i en bank blir skrevet ned til null ved ensidig vedtak av staten. Særlig gjelder dette i saker der den private er henvist til å gå til sak for å forsvare seg mot myndighetshandlinger som han eller hun anser for å være uberettiget. Men i vår sammenheng er det selvsagt den praktiske adgang til domstolene i saker om berettigelsen av tvangsmessig nedskrivning av bankaksjer som står i fokus. I slike situasjoner blir problemstillingen tilspisset ved at inngrepet - ifølge den forutsetning som lovhjemmelen hviler på - må likestilles med ekspropriasjon.

Betydningen av initiativbyrden og - særlig - av faren for å måtte bære både de egne og statens omkostninger med saken kommer tydelig frem gjennom eksempler fra noen av de rettssaker som ble reist i kjølvannet av vedtakene om nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank.

Den sak som h.r.advokat Wilh. Henrichsen (på vegne av Gestoria AS) anla mot staten i kjølvannet av nullingen av aksjene i Kreditkassen, ble avvist på formelt grunnlag i alle tre instanser (se nærmere under 9.2.7 ovenfor). Om bakgrunnen for at han valgte å reise sak om gyldigheten av den kongelige resolusjon i stedet for å nedlegge påstand om erstatning, heter det følgende i advokat Henrichsens brev av 23. desember 1997 til Kommisjonen:

«Mitt heleide forvaltningsselskap Gestoria AS anla sak mot Staten for å få prøvet gyldigheten av den kgl. resolusjon av 20. desember 1991. For å holde saksomkostningene innenfor det et mindre privat selskap kunne make, fikk søksmålet en viss begrensning til de rent juridiske sider av resolusjonen, mens vurderingen av det lidte tap ble holdt utenfor. Dette fordi Staten da ville stille opp med økonomisk sakkyndighet som måtte imøtegås av egne sakkyndige, sannsynligvis av internasjonalt format, og dette ville sprengte Gestoria AS' økonomiske kapasitet, selv om selskapet har en aksjekapital på kr. 5 mill.»

Den begjæring om skjønn over verdien av aksjene i Fokus Bank som var reist på vegne av Egil Alnæs og 11 andre parter (derunder Otto Lyng) var blitt avvist på formelt grunnlag i de to første rettsinstansene (se nærmere under 9.3.7 ovenfor). Uten at de private partene hadde oppnådd behandling av sakens realitet i skjønnsprosessens former, ble saken trukket mens saken sto for Høyesteretts kjæremålsutvalg. Den umiddelbare bakgrunnen for dette skrittet fremgår av telefax datert 5. juli 1993 fra kst. regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs til h.r.advokat Thomas Idsøe. I faxen heter det bl.a.:

«Jeg viser til tidligere telefonsamtaler om saken. Det er reist spørsmål om staten er villig til å frafalle tilkjente saksomkostninger for byrett og lagmannsrett dersom de kjærende parter trekker kjæremålet tilbake fra Høyesteretts kjæremålsutvalg.

På vegne av Finansdepartementet kan jeg bekrefte at staten vil frafalle tilkjente omkostninger for byrett og

lagmannsrett dersom kjæremålet trekkes. Resultatet av dette blir at hver av partene bærer sine omkostninger for alle instanser - også for Kjæremålsutvalget.»

På Kommisjonens spørsmål om hvorfor begjæringen ble trukket, svarer advokat Idsøe i brev av 31. oktober 1997:

«Grunnen til at kjæremålet til Høyesteretts kjæremålsutvalg ble trukket tilbake var de opplysninger som på det tidspunkt forelå om at de reserver som etter vår oppfatning fantes i form av beregnede, ikke konstaterte, tap m.v. var konsumert i 1992's regnskap, slik at det ikke forelå noen reserver igjen. Senere viste det seg at det inngikk betydelige inntekter til banken på disse reservene.

Det man da hadde å støtte seg til var verdien av bankens faste eiendommer m.v. som ikke var overført i balansen med reelle verdier. Hensett til at saken var tapt i to instanser med saksomkostninger og til at Regjeringsadvokaten hadde antydning muntlig forhandling av kjæremålet i Høyesterett, fant man - med de midler man hadde til rådighet - ikke å kunne ta risikoen på å gjennomføre sakens behandling i Høyesterett.»

Selv om vi ikke kan se bort fra at partenes syn på utsiktene til å nå frem i realiteten spilte en rolle, kan vi altså slå fast at spørsmålet om saksomkostninger var utslagsgivende for det formelle utfall som saken fikk.

Det søksmålet som Otto Lyng - i relasjon til nullingen av aksjene i Fokus Bank - på egne vegne reiste mot staten, ble trukket før saken var avgjort av Oslo byrett som førsteinstans. (Lyng forsøkte i første omgang å redusere den økonomiske belastningen ved selv å prosedere saken, men gikk snart over til å benytte advokat.) I samsvar med regler og praksis nedla Regjeringsadvokaten også her påstand om saksomkostninger. I hans tilsvare datert 16. februar 1995 til Oslo byrett kommenteres denne delen av statens påstand på følgende måte:

«Jeg finner det naturlig å gjøre oppmerksom på at saksomkostningene i skjønnsaken i Trondheim fra statens side ble stipulert meget lavt utfra synspunktet om at det var rimelig at hovedspørsmålet - om det forelå en ekspropriasjon - kunne prøves for domstolene uten at dette skulle koste for meget. Statens reelle omkostninger - som senere ble frafalt - lå på det mangedobbelte av det som ble krevet. Tatt i betraktning at dette spørsmålet nå har vært vurdert av to instanser og fremmet for Høyesteretts kjæremålsutvalg, vil staten for den nye saken måtte beregne seg omkostninger som vanlig i rettergang.

Dersom søksmålet trekkes etter statens tilsvare, vil det ikke bli krevd saksomkostninger.»

Etter at forskjellige rettergangsskritt var foretatt, ble saken etter anmodning fra Lyng hevet ved Oslo byretts kjennelse av 20. februar 1996. I regjeringsadvokatens prosesskrift av 19. februar heter det bl.a.:

«Regjeringsadvokaten tar til etterretning at saksøkeren trekker søksmålet med de virkninger dette har etter [tvistemålsloven] § 67. Staten vil ikke kreve omkostninger i saken.»

Samtykke til å frafalle kravet om saksomkostninger var på forhånd gitt ved brev av 2. februar 1996 fra Finansdepartementet. Dette må sees på bakgrunn av et brev av 31. januar 1996 fra regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs til departementet, der det bl.a. heter:

«Jeg hadde i dag en samtale med Otto Lyng. I samtalen ga jeg uttrykk for at jeg nå ... måtte starte på arbeidet med Fokus Bank-saken. Samtidig pekte jeg på at dette ville bli et relativt omfattende arbeid som ville betinge høye omkostninger hvis han tapte. Jeg nevnte også at saken for staten var av så prinsipiell karakter at han ikke kunne ha noen forventninger om at staten ville slå seg til ro med en avgjørelse mot seg i de lavere instanser.

Han ga etter en stund uttrykk for at han ville overveie å frafalle saken. Jeg nevnte som svar at jeg i så fall ville anbefale for min part ikke å kreve omkostninger av ham.

Både for Kreditkassen og for Fokus Bank er situasjonen at foreldelsesfristen for å kreve erstatning som følge av nedskrivningen, er utløpt. Dette innebærer at staten ved eventuelle søksmål fra nye saksøkere, må kunne kreve forhandlingene begrenset til foreldesspørsmålet. Jeg regner derfor med som relativt sikkert at det ikke vil bli andre erstatningssaker som gjelder Fokus Bank dersom Otto Lyng nå trekker sitt søksmål.

Det foreligger den mulighet å ta ut søksmål med påstand om ugyldighet, uten å kreve erstatning. ... Jeg har [imidlertid] god tro på at siste ord er sagt i rettssystemet for såvidt gjelder Fokus Bank dersom Otto Lyng nå trekker saken.

Saken omfatter i tillegg til nedskrivningen, også gjennomføringen av aksjesalget i Fokus Bank. På dette punkt har Otto Lyng en prosedabel sak. Selv om jeg tror at det er mest sannsynlig at staten vil vinne frem med sitt rettslige syn når det gjelder verdifastsettelsen i forhold til de tidligere aksjonærer, er tapsrisikoen ikke helt ubetydelig. Også for denne del av saken vil betalingskrav eller erstatningskrav fra andre aksjonærer - etter det jeg kan se - være foreldet.

På denne bakgrunn vil jeg anbefale at staten aksepterer ikke å kreve omkostninger av Otto Lyng dersom han trekker søksmålet tilbake. Selv om det ikke foreligger noen fast praksis fra staten i denne retning, er det svært vanlig at saksomkostninger frafaller dersom saksøkeren trekker søksmålet før hovedforhandlingen.»

I brev av 15. oktober 1997 fra Otto Lyng til Kommissjonen heter det om den side av saken som gjelder spørsmålet om saksomkostninger bl.a.:

«I løpet av 1992 ble det innsamlet ca. kr. 545.000 til bruk for angrep på lovligheten av nedskrivningen av aksjene i Fokus Bank. Skjønns sak ble fremmet for Trondheim Byrett og Frostating Lagmannsrett og tappt. Deretter ble den fremmet for Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Regnskapene i Fokus Bank for årene etter nedskrivningen av aksjene til null viser at denne beslutning var gal. Da jeg etter dette overtok, var knappe kr. 70.000 i behold. Disse er benyttet til utbetaling av beskjedne salærer og andre utgifter ... Selv har jeg betalt alle mine utgifter og har heller ikke beregnet en øre i godtgjørelse for de 5 år og 6 måneder jeg har arbeidet med saken.

I sitt tilsvarende Oslo Byrett av 16. februar 1995 gjør Regjeringsadvokaten i et haleheng til påstanden det klart at saken for meg ved tap ville blitt meget kostbar. Den ville også sikkert blitt fremmet for Lagmannsrett/Høyesteretts kjæremålsutvalg hvis den gikk staten i mot. Dette var en medvirkende årsak til at jeg trakk saken. Men av større betydning var det at Stortinget neppe ville ha behandlet den hvis den verserte for domstolene.»

Heller ikke her kan vi se bort fra at partens (og advokatens) syn på muligheten til å vinne frem i realiteten, har hatt betydning for beslutningen om å trekke saken. Men det er liten grunn til å betvile at risikoen for å bli idømt store saksomkostninger også i dette tilfellet spilte en viktig rolle for den måte som saken ble avsluttet på.

I samme retning kan det endelig vises til brev av 21. januar 1998 fra advokat Harald Hjort til Kommissjonen om hvorfor den saken som han var med på forberede på vegne av en gruppe tidligere aksjonærer i Kreditkassen, aldri ble gjennomført. I dette brevet heter det bl.a.:

«Som kjent er hovedregelen i skjønnsprosessen at det offentlige dekker saksomkostningene, uansett utfall. Det var på det rene at saksomkostningene kunne bli betydelige ved en rettslig prøvelse. Det var derfor et vesentlig poeng å få saken fremmet som skjønns sak, hvis dette var mulig. Det ble kjent at aksjonærene i Fokus Bank, som langt på vei stod i samme stilling som aksjonærene i Kreditkassen, allerede hadde begjært skjønn, og at Regjeringsadvokaten hadde motsatt seg at skjønnet skulle fremmes. Vi vurderte det derfor slik at saken kunne ligge i bero til det prosessuelle spørsmål var avklart i Fokus Bank-saken. ... For Fokus Bank-aksjonærene endte saken med at skjønnsbegjæringen ble avvist. Det måtte derfor legges til grunn at også aksjonærene i Kreditkassen måtte gå veien om ordinært tvistemål for å få saken prøvet. ...

Overfor ... klienter oppsummerte vi status i brev av 12.12.1994. ... Det fremgår at vi fant å måtte konkludere med at et søksmål mest sannsynlig ikke ville føre frem, alle forhold tatt i betraktning. Denne konklusjon fremkom etter en nøktern vurdering av de rettslige spørsmål saken reiser, samt det faktum at et søksmål ville være å utfordre hele det politisk-økonomiske establishment i Norge. Særlig det siste forhold ville tilsi, etter min oppfatning, at domstolene nok ville betenke seg mer enn en gang på å gi saksøkerne medhold. Man vurderte

likevel å reise saken for å få de prinsipielle sider rettslig belyst, men konkluderte likevel med å la det være. I den avgjørende sluttvurdering veide det tungt at man måtte være forberedt på at saken ville gå til Høyesterett, og at særdeles betydelige saksomkostninger ville påløpe. Saken ble derfor skrinlagt - i rettslig forstand.»

Også i dette tilfellet synes det altså klart at hensynet til sakens omkostninger har spilt en vesentlig rolle. Men det er samtidig grunn til å tro at også det (for aksjonærene) negative resultat av den eksterne vurdering av bankens verdi som ble innhentet fra aksjonærhold (se nærmere under 9.2.6 ovenfor), ble tillagt vekt da det ble besluttet ikke å gjøre alvor av det planlagte søksmålet mot staten.

Eksempelene viser at staten hele tiden har brukt muligheten for å kreve at den private part dekker statens omkostninger i tillegg til den private partens egne, som et aktivt virkemiddel for å avverge videre prosesser om det rettmessige i de to kongelige resolusjoner om nulling av aksjekapitalen uten erstatning. Iallfall på noen punkter har dette skjedd selv om rettsstillingen etter regjeringsadvokatens eget syn kunne være tvilsom. Finansdepartementet var kjent med og aksepterte denne fremgangsmåten.

9.5.6 Konklusjon

Den foregående fremstillingen viser at staten aktivt bevisst fulgte en linje som gikk ut på å gjøre veien frem til uavhengig prøving av bankaksjenes verdi så vanskelig som mulig for aksjonærer som valgte å gå til sak. I dette arbeidet ble både prosessuell argumentasjon av til dels usikker karakter og det press mot aksjonærene som ligger i systemet for saksomkostninger, benyttet med stort hell. Den linje som ble fulgt, er ikke ulovlig. Men den innebærer at staten benyttet sitt overtak overfor aksjonærene for alt det var verdt. Dette skjedde med Finansdepartementets fulle vitende.

Saksforløpet illustrerer at den alminnelige rett til å reise søksmål for domstolene i Norge ikke er tilstrekkelig til å erstatte en særskilt tilpasset ordning for uavhengig fastsettelse av aksjenes verdi i tilfeller av inngrep som etter lovens klare forutsetning må likestilles med ekspropriasjon. Likevel tok staten ikke på noe punkt initiativ til å etablere en mer tilfredsstillende ordning.

Henvising til at aksjonærene - som alle andre - har rett til å reise søksmål om sine rettigheter er altså ikke egnet til å svekke Kommisjonens kritikk mot denne side av statens fremgangsmåte da aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank ble tvangsmessig nullt ved kongelige resolusjoner av 20. desember 1991. Etter vårt syn er statens fremgangsmåte på dette punkt klart uakseptabelt.

9.6 Oppsummering

Kommisjonens hovedinntrykk er at den måte som krisen i Kreditkassen og Fokus Bank i 1991 ble håndtert på av de sentrale aktørene, i store trekk var forsvarlig. Sett i lys av den alvorlige situasjon som var oppstått og den tid som sto til rådighet høsten 1991, er det endog rimelig å si at den måte som krisen i kredittsystemet ble håndtert på var imponerende.

Kommisjonen finner det klart at hensynet til å unngå skattefradrag for de private aksjonærene for tap på bankaksjer spilte en rolle i Finansdepartementets overveielser høsten 1991 om hvordan bankkrisen skulle håndteres (se nærmere under 9.4 ovenfor). Men vi finner det ikke bevist eller sannsynlig at hensynet til å unngå fradragsrett for «småaksjonærene» var utslagsgivende for statens beslutning om å vedta nulling av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank før årsskiftet 1991-92.

Kommisjonen finner grunn til å kritisere den side av krisehåndteringen som gikk ut på at aksjonærene ikke fikk tilstrekkelig mulighet til å ivareta sine interesser i forbindelse med de ensidige inngrep fra statens side som vi her står overfor (se nærmere under 9.5 ovenfor). Den lovhjemmel som inngrepene bygget på, bygget i sin tur på en klar forutsetning om at de var å likestille med ekspropriasjon. Da er det vanskelig å forstå hvorfor det ikke ble etablert en ordning for uavhengig fastsettelse av aksjenes virkelige verdi etter en kontradiktorisk prosess der også aksjonærene hadde full anledning til å fremføre sine argumenter.

Kommisjonen er overbevist om at denne siden av den fremgangsmåte som ble fulgt, har bidratt vesentlig til å skape og

vedlikeholde den mistillit til grunnlaget for nullingsvedtakene som bl.a. Stortingets vedtak om å etablere denne kommisjonen må sees som et resultat av.

Kommisjonen understreker imidlertid at den ikke ser noen grunn til å anta at en mer forsvarlig fremgangsmåte på det sistnevnte punkt ville ha fått betydning for det resultat at aksjene ble nedskrevet til null uten erstatning. Dette har sammenheng med vårt syn på det materielle grunnlaget for vedtakene om nedskrivning. Etter Kommisjonens syn er det økonomiske grunnlag for de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om å skrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank ned til null, hevet over rimelig tvil (se nærmere under 9.2 og 9.3 ovenfor).

Etter vårt syn er det altså hevet over rimelig tvil at aksjekapitalen i de to banker var tapt. Det er ikke grunnlag for å si at den situasjonen som forelå høsten 1991, var skapt av staten gjennom regler om tapsavsetninger og kapitaldekning (jfr. nærmere under 6 og 7 ovenfor).

På den annen side finner vi det klart at trekk ved den økonomiske politikk på 1980-tallet, bidro til kriseforløpet (se nærmere under 3 ovenfor). Det samme må sies om deler av statens ansvar for svikt i banktilsynet m.v. (se nærmere under 5 ovenfor). Men dette må holdes opp mot meget vesentlig svikt i de to bankenes egen adferd på 1980-tallet (se nærmere under 4 ovenfor). Og under enhver omstendighet er det neppe mulig å trekke juridisk konsistente ansvarslinjer fra statlige - derunder politiske - feilgrep på 1980-tallet til sammenbruddet i Kreditkassen og Fokus Bank tidlig på 1990-tallet.





KAPITTEL 10: HÅNDTERINGEN AV KRISEN I DEN NORSKE BANK

10.1 Problemstilling

Diskusjonen om bankkrisen i Norge gir ikke sjelden inntrykk av at de tre forretningsbankene ble behandlet på omtrent samme måte av de offentlige organene som mest direkte hadde ansvar for krisehåndteringen. Et ferskt eksempel på at et slikt inntrykk er utbredt, kan hentes fra Dok. nr. 8:84 (1997-98) om begunstigelse av tidligere aksjer ved statens nedsalg av aksjer i forretningsbankene. I begrunnelsen for dette forslaget nevnes «Den norske Bank» uttrykkelig som et eksempel på en bank som «der Staten som en del av kriseengasjementet har anvendt Forretningsbankloven ... § 32, 6. ledd» om tvangsmessig nedskrivning av aksjekapitalen. Iallfall formelt sett er et slikt inntrykk misvisende. Andre sider av forholdet mellom staten og Den norske Bank (DnB) vil bli behandlet nærmere i det følgende.

For en riktig forståelse av den måte som bankkrisen i Norge ble håndtert på i årene 1991-93 er det viktig å holde fast på at behandlingen av bankaksjonærene var en annen i DnB enn i Kreditkassen og Fokus Bank. Krisehåndteringen i de to sistnevnte bankene er inngående behandlet under 9 ovenfor. I nærværende kapittel skal vi konsentrere oss om kriseforløp og krisehåndtering i DnB.

Fremstillingen bygger på det som er sagt i kap. 8 om bl.a. rettsregler (8.2), alternative metoder (8.3) og apparatet (8.5) for krisehåndtering. Den bygger også videre på det som er sagt under 9.1.2 ovenfor om prinsipper for verdsetting av banker. I den grad Kommisjonen har funnet det nødvendig, blir de generelle synspunktene i kap. 8 og 9.1 supplert der stoffet systematisk hører hjemme.

På samme måte som for Kreditkassen og Fokus Bank har vi funnet det hensiktsmessig å gi en forholdsvis omfattende presentasjon av banken (DnB) og av dens utvikling frem mot krisens topp og det endelige nullingsvedtaket (se under 10.2-10.5 nedenfor). I lys av debatten skal vi dessuten gi en særlig omtale at bankens overtagelse av Realkreditt og av dette engasjementets betydning for kriseforløpet i DnB (10.6). Deretter skal vi se nærmere på bankens verdi under ulike prinsipper for verdsetting (10.7-10.9).

Etter mønster av omtalen av kriseforløpet i Kreditkassen og Fokus Bank skal vi også gi en samlet vurdering av prosessen frem mot nulling av resten av den ordinære aksjekapitalen i DnB ved årsskiftet 1992-93 (10.10). Men det følger av det som alt er sagt at problemstillingen vil avvike tildels sterkt fra den som ligger til grunn for diskusjonen (se under 9.5 ovenfor) i tilknytning til de to kongelige resolusjoner av 20. desember 1991 om nedskrivning av den gjenværende aksjekapital i Kreditkassen og Fokus Bank til null.

Avslutningsvis (10.11) skal vi gi en samlet vurdering av begivenhetsforløp og ansvarsforhold i forbindelse med håndteringen av krisen i DnB.

Siden de ordinære aksjene i DnB ble nullet på et vesentlig senere tidspunkt enn aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank, nøyte 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. Dette betyr at diskusjonen om skattereformens betydning for at aksjene i de to andre bankene ble nullet før årsskiftet 1991-92 (se nærmere under 9.4 ovenfor) blir uten interesse i forhold til aksjonærene i DnB.

Når annet ikke er angitt, bygger fremstillingen i dette kapittel på dokumentasjon fra bankenes i form av årsberetninger, skriftlige svar på Kommisjonens spørsmål m.v., på et omfattende materiale fra Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond og på Kommisjonens samtaler med sentrale aktører (se Vedlegg 5).

10.2 Banken

10.2.1 Den norske Creditbank

DnC ble opprettet i 1857 og var lenge landets største bank. På slutten av 1980-tallet overtok Kreditkassen stillingen som landets største bank.

På 1980-tallet var DnC særlig engasjert i finansiering av handel, industri, skipsfart, olje og energi. Den var også aktiv i valuta- og verdipapirmarkedene. Banken hadde heleide datterbanker m.v. i London, Luxembourg, Hong Kong, Houston og Gøteborg. Den var medeier i banker m.v. i New York, Paris, Amsterdam og Singapore.

I Norge hadde DnC en rekke datterselskaper, derunder AS Factoring Finans (factoring, leasing og spesialfinansiering), Jøtun & Co (pengemegling), Jøtunfonds og Jøtunfinans (aksje- og obligasjonsmegling og finansiell rådgivning) og AS Vigilius, som eide og bestyrte bankens sameiepart i prosjektet Aker Brygge.

På midten av 1980-tallet hadde banken en sterk geografisk ekspansjon i Norge. Fra 1984 til 1986 opprettet den 35 nye avdelingskontorer og filialer, og fra 1987 var DnC på plass i alle landets fylker.

I 1987 ble egenhandel i det internasjonale aksjemarkedet bankens nye satsningsområde. En fransk aksjemegler som var ansvarlig for denne satsningen overskred raskt bankens interne rammer for oppkjøp av utenlandske aksjer uten at det ble oppdaget av bankens internkontroll. Noen uker etter børskrakket høsten 1987 ble det oppdaget at banken satt med utenlandske aksjer for 1400 mill. kr. mens den interne ramme var på 550 mill. kr. Megleren ble suspendert og senere straffedømt for grov utroskap. Det viste seg også at bankens eksponering i aksjemarkedet lå 1,5 mrd. kr. over den lovfestede grensen på 1,7 mrd. kr.

I november-desember 1987 solgte banken seg ut av sine utenlandske aksjeposisjoner. Dette ledet til et netto kurstap på aksjer og obligasjoner på 889 mill. kr. for 1987. Tapet bidro vesentlig til det store driftsunderskuddet som banken fikk i 1987 (se under 10.3 nedenfor). På denne måten bidro aksjeskandalen høsten 1987 også til å eksponere en side av bankens sårbarhet.

Saken bidro også til å blottlegge svakheter i bankens administrasjon. I en rapport av 15. januar 1988 konkluderer Kredittilsynet med at den interne styringen hadde vært svak og instruksjer og kontrollrutiner mangelfulle. Lovbestemmelsene for investering i aksjer var grovt overtrådt.

Aksjeskandalen ledet til at administrerende direktør (Leif Terje Løddesøl) og et samlet styre måtte gå. Harald Arnkværn ble midlertidig ansatt som administrerende direktør, mens Jon R. Gundersen ble ny styreformann. I juni 1988 tiltrådte Kristian Rambjør som ny administrerende direktør. Han iverksatte en restrukturering av banken, og store deler av ledelsen ble byttet ut. I løpet av 1988 og 1989 ble antall ansatte redusert med nesten 1500 og bankens forvaltningskapital ble redusert. Høsten 1988 ble det gjennomført en aksjekapitalutvidelse på 380 mill. kr.

10.2.2 Bergen Bank

Bergen Bank var resultat av en fusjon i 1975 mellom Bergens Privatbank og Bergens Kreditbank AS. Bergen Bank var landsdekkende. Hovedkontoret lå i Bergen. Banken hadde flere hel- og deleide datterselskaper, bl.a. Fabian AS (leasing, factoring og annen finansiell virksomhet), AS Kreditt-Finans (investeringsselskap), Bodd-gruppen pengemegling og prosjektfinansiering) og ØkonomiPartner-gruppen (regnskapsbyråer). Banken hadde datterbanker i Luxembourg og Singapore, eide 23,6 % av Scandinavian Bank i London og deltok i sammenslutningen Scandinavian Banking Partners.

På midten av 1980-tallet utvidet banken sitt geografiske virkeområde i Norge med filialer i bl.a. Tromsø, Gjøvik, Hamar, Hønefoss, Sandefjord, Stjørdal og Tønsberg. Fra 1983 til 1987 steg antallet filialer fra 109 til 134.

Banken ble betydelig omorganisert i 1988, og antall filialer ble redusert til 121. På den annen side åpnet banken filialer i London og New York, og den kjøpte Nevi-gruppen fra Vesta etter de store økonomiske problemene i Nevi og Vesta i 1987-88. Bergen Bank var en av Nevis største kreditorer og risikerte store tap ved et eventuelt sammenbrudd av Nevi. Nevi-gruppen påførte Bergen Bank - og senere DnB - store tap. Særlig utenlandsporføljen til Nevi var av meget slett kvalitet.

10.2.3 Den norske Bank

Bergen Bank og DnC innledet fusjonsforhandlinger høsten 1989. Fusjonen ble vedtatt av bankenes styrende organer i november 1989 og iverksatt 17. april 1990. Den fusjonerte banken, DnB, ble Norges klart største bank med en forvaltningskapital på om lag 200 mrd. kr. Banken hadde hånd om ca. en tredjedel av den samlede forvaltningskapitalen i alle norske banker.

Utad het det at etableringen av DnB var en offensiv tilpasning til nye markedsforhold og endret konkurranse. Dokumentene fra konsesjonsbehandlingen viser imidlertid at både Finansdepartementet og Kredittilsynet var bekymret for den økonomiske stillingen i DnC og at dette var motiverende for fusjonen. Både DnBs første konsernsjef (Egil Gade Greve) og styreformann (Ole Lund) kom fra Bergen Bank.

Det ble iverksatt rasjonaliseringstiltak og kostnadsreduksjoner. Bl.a. ble bankens internasjonale satsning nedtrappet, og forvaltningskapitalen i uteenhetene ble redusert fra 45 til 34 mrd. kr. Som følge av fusjonen la banken ned 42 filialer i Norge og i løpet av 1990 ble antall årsverk redusert med 987.

Finn A. Hvistendahl ble ansatt som visekonsernsjef i desember 1990 og som konsernsjef i august 1991. Hvistendahl kom fra en stilling i Norsk Hydro AS, hadde sittet i styret i DnC fra 1988 og var medlem av styret i DnB. Fra 1986 til 1988 hadde han vært medlem av representantskapet i Bergen Bank.

Hvistendahl og Ole Lund satt som hhv. konsernsjef og styreformann gjennom kriseårene 1991-1993. Frem til juni 1998 er Hvistendahl fortsatt bankens konsernsjef, mens Lund trådte ut av styret i juni 1995.

10.3 Utviklingen i drift og balanse

10.3.1 Den norske Creditbank

På 1980-tallet vokste DnC relativt sterkt. Fra 1980 til 1987 økte forvaltningskapitalen i morbanken til mer enn det firedobbelte. Fra 1987-88 ble bankens egenkapital, og dermed også balansen, redusert. Fra 1987 sank forvaltningskapitalen i både morbank og konsern. Figur 10.1 viser utviklingen i bankens forvaltningskapital fra 1980-1989:

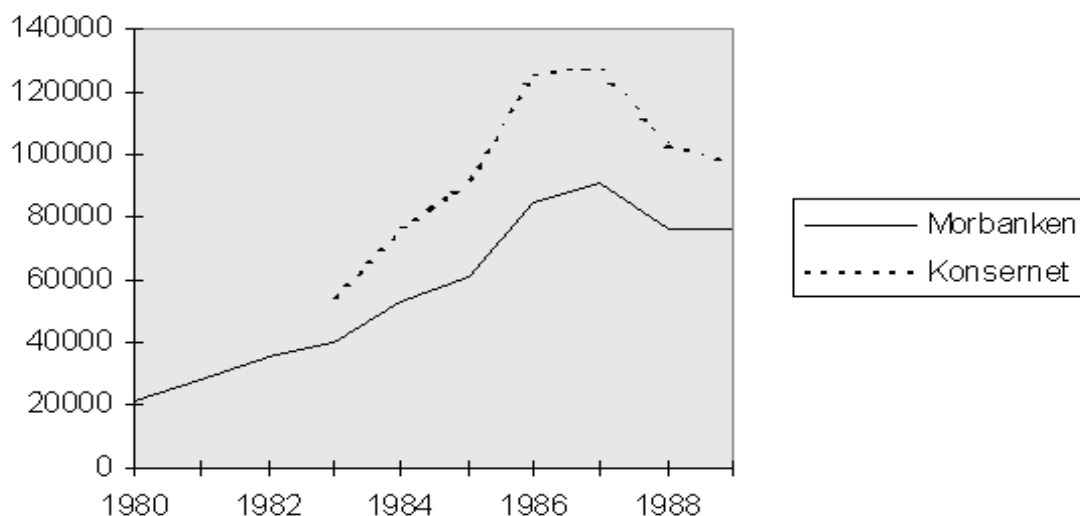


Fig. 10.1. Forvaltningskapitalen i DnC 1983-1989. Tallene i mill. kr.

Veksten i forvaltningskapitalen skyldtes for en stor del utlånsvekst. I årene 1984-1987 vokste utlånene med hhv. 31 %, 26 %, 27 % og 13 %. Men utlånsveksten i DnC var lavere enn for de andre store forretningsbankene. Ifølge årsberetningen for 1986 (s. 7) var dette utslag av en bevisst holdning.

Resultatutviklingen fremgår av figur 10.2:

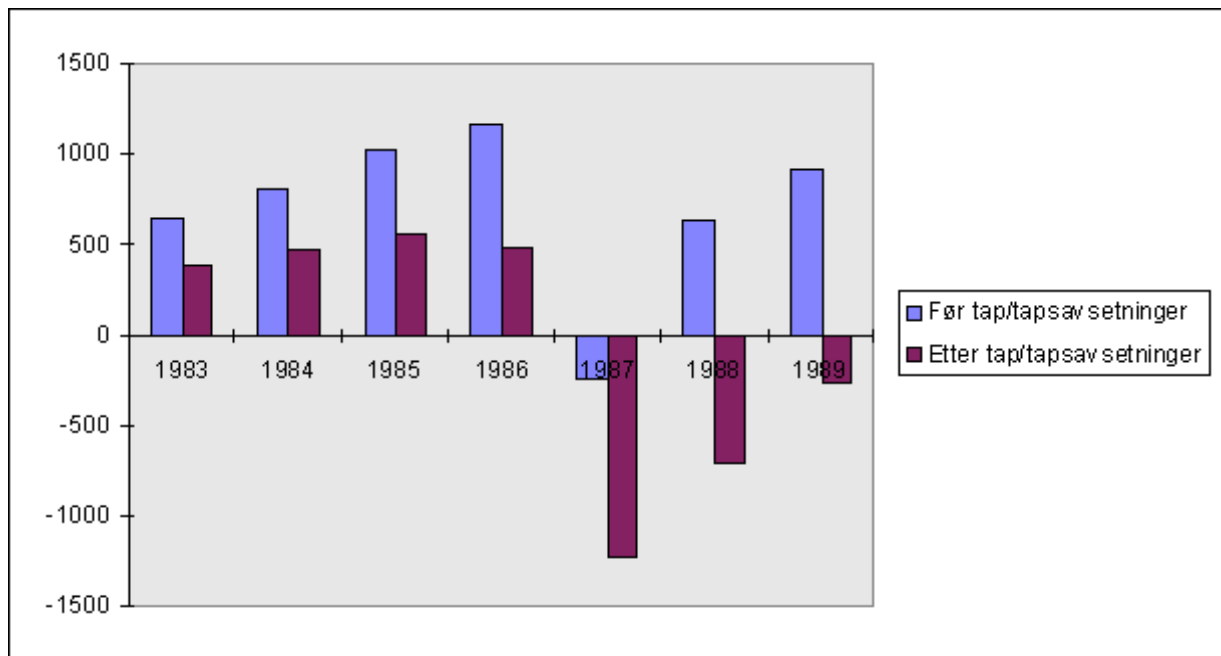


Fig. 10.2. Driftsresultatene i DnC (morbanken) 1983-89 før og etter tap/tapsavsetninger. Alle tall i mill. kr.

Av figur 10.2 ser man at DnC hadde gode driftsresultater i 1983-1986. De gode resultatene stammet imidlertid først og fremst fra valuta- og aksjehandel. Bankens hovedvirksomhet, utlån, gikk om lag i null i 1985 og i betydelig minus i 1986. Bankens tap i 1987 skyldtes bl.a. at banken solgte seg ut av sine internasjonale aksjeposisjoner med et tap på nærmere 900 mill. kr. Men selv uten dette tapet hadde banken for 1987 fått et negativt resultat etter tap med om lag 330 mill. kr.

Resultatene i 1988 og 1989 skyldes store tap og tapsavsetninger. Banken hadde bl.a. store tap på sine engasjementer utenlands. Et enkeltstående engasjement i Luxembourg påførte DnC et tap på 372 mill. kr. i 1988, og i 1989 ledet det samme engasjementet til at banken måtte føre nye 340 mill. kr. til tapsavsetninger. I 1989 skrev den også av 290 mill. kr. til dekning av forventede tap i USA.

De negative resultatene etter 1986 medførte at banken ikke betalte utbytte i perioden frem til fusjonen med Bergen Bank. Selv om banken hadde et positivt resultat i 1986 ble det heller ikke dette året betalt utbytte. Gjennom første halvdel av 1980-tallet lå imidlertid utbytteprosenten omkring 30-40 prosent, målt i forhold til ordinært driftsresultat.

10.3.2 Bergen Bank

Bergen Bank vokste meget sterkt på 1980-tallet. Fra 1980 til 1989 femdoblet morbanken sin forvaltningskapital. Figur 10.3 viser utviklingen i bankens forvaltningskapital:

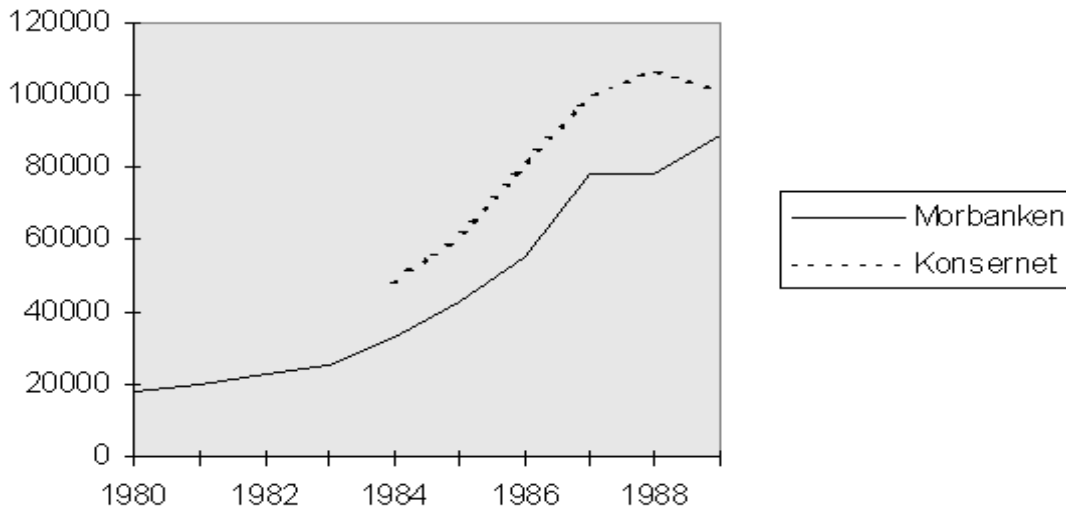


Fig. 10.3. Forvaltningskapitalen i Bergen Bank. Tall i mill. kr.

Veksten i forvaltningskapital skyldes den sterke utlånsøkningen. Bankens totale utlån økte med ca. 35 % i 1984, 44 % i 1985, 42 % i 1986, 17 % i 1987, 23 % i 1988 og 21 % i 1989. Veksten var m.a.o. høyere i Bergen Bank enn i DnC.

Bankens resultatutvikling fremgår av figur 10.4:

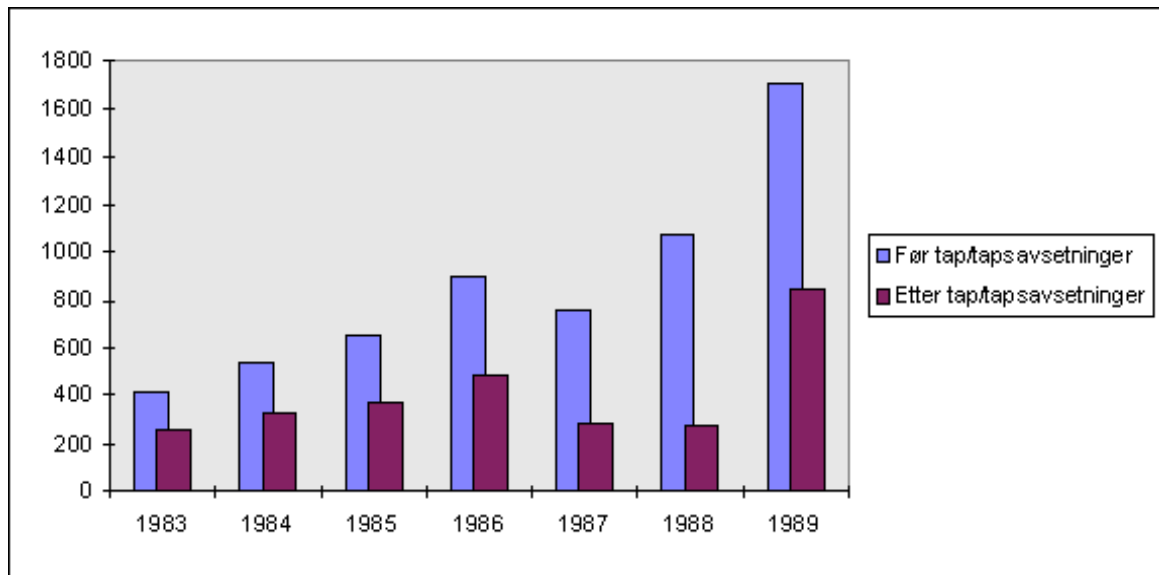


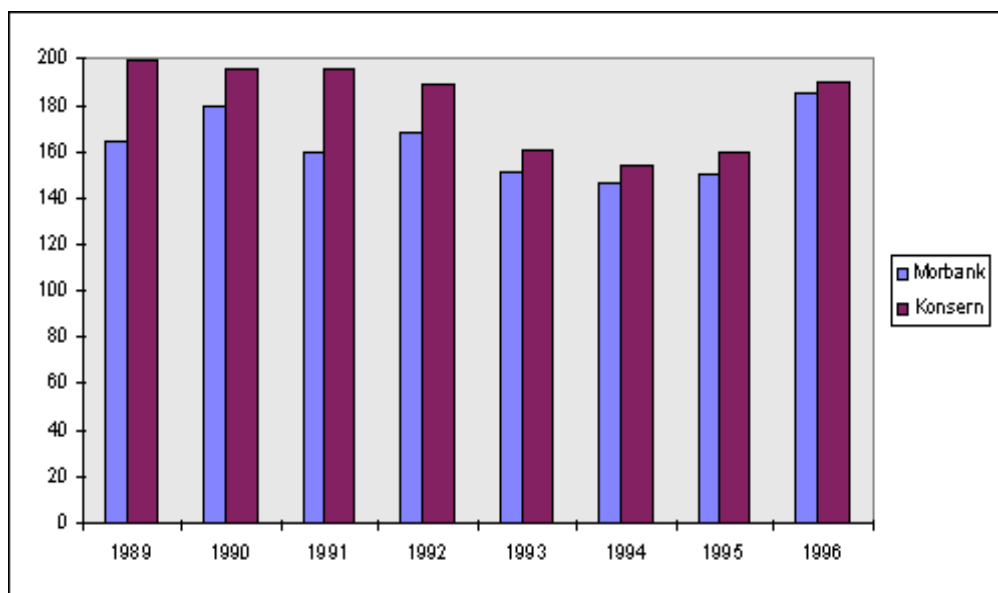
Fig. 10.4. Driftsresultatene i Bergen Bank (morbanken) 1983-89 før og etter tap/tapsavsetninger. Alle tall i mill. kr.

Figur 10.4 viser at Bergen Bank fikk positive resultater etter tap i hele perioden 1983-1989. Banken hadde likevel store tap både hjemme og ute. Tapene i Nevis utenlandsvirksomhet alene utgjorde 204 mill. kr. i 1989.

Banken brukte bare en mindre del av overskuddene til å bygge opp sin soliditet. Av det gode resultatet i 1989 ble 329 mill. kr. overført som konsernbidrag til kriserammede datterselskaper. Årsoverskuddet ble på 386 mill. kr. hvorav 240 mill. kr. ble utdelt som utbytte. Også 1980-1988 delte banken ut store deler av årsoverskuddet til utbytte. Dette skjedde på en tid da kapitaldekningen i norsk bankvesen generelt var bekymringsfull og (på slutten av 1980-tallet) samtidig som den internasjonale utviklingen i retning av skjerpede kapitalkrav var kjent i miljøet (se nærmere under 7.4 ovenfor).

10.3.3 Den norske Bank

Regnskapsmessig ble de to bankene slått sammen fra 1. januar 1990. Forvaltningskapitalen i DnB fremgår av figur 10.5:



Figur 10.5. Forvaltningskapitalen i DnB 1989-96. Alle tall i mrd. kr.

DnB's driftsresultat fremgår av figur 10.6:

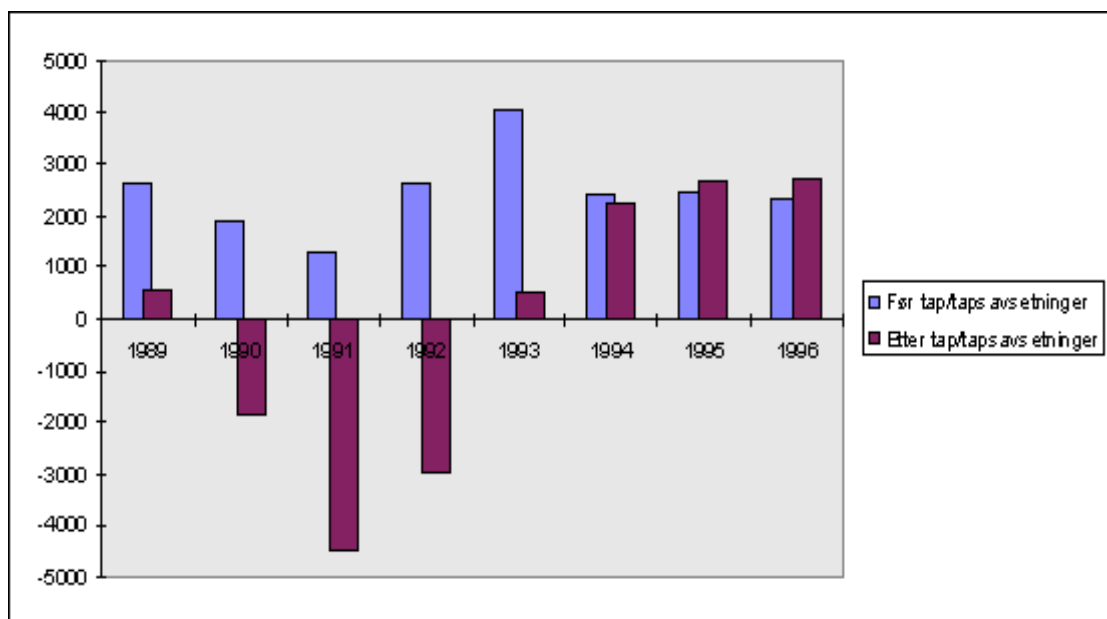


Fig. 10.6. Driftsresultat før og etter tap/tapsavsetninger i DnB (morbanken) 1989-96. Alle tall i mill. kr. 1989-tallene baserer seg på en sammenstilling av Bergen Bank og DnC. Fra 1992 er netto gevinster, tap og nedskrivninger på anleggsmidler iberegnet i tapsavsetningene.

Av figuren ser man at bankens resultat sank betydelig fra 1989 til 1990. I morbankens første driftsår sank det ordinære resultatet før tap fra ca. 2,6 til 1,9 mrd. kr. I konsernet var de tilsvarende tallene 3,5 og 2,5 mrd. kr. Utviklingen skyldtes bl.a. økning i beholdningen av misligholdte lån der banken ikke inntektsførte renter. Samtidig lå pengemarkedsrenten høyere i 1990 enn i 1989 uten at banken markedsmessig klarte å kompensere for dette.

Netto tap på utlån og garantier (konstaterte og beregnede tap) steg fra 3.237 til 3.802 mill. kr. Av de bokførte tapene var 19 % (ca. 722 mill. kr.) endelig konstaterte. Om lag 600 mill. kr. av tapsavsetningene skrev seg fra bankens virksomheter i utlandet, hovedsakelig i New York. Deler av underskuddet ble dekket opp ved at banken trakk 695 mill. kr. fra en bloc-fondet i morbanken og 780 mill. kr. i gruppen.

Bankens resultater ble ytterligere forverret i 1991 og 1992. Av de totale tapene i 1991 var 1114 mill. kr. endelig konstaterte og 4798 mill. kr. beregnede tap. Av de beregnede tapene var det foretatt tapsavsetninger på 1225 mill. kr. for tapsutsatte, ikke misligholdte engasjementer. For 1991 tapsførte banken 48 mill. kr. for såkalte softlån. Av de totale tap og tapsavsetningene for 1991 var 500 mill. kr. relatert til utlandet.

Tapsavsetningene ble ca. 2 mrd. kr. lavere i 1992 enn året før. Tapsnivået var likevel høyt. Tapene var særlig store i DnB London med netto tap på utlån på 617 mill. kr. og i Realkreditt med netto tap på 617 mill. kr. også der. For sistnevnte slo fallet i eiendomsmarkedet spesielt sterkt ut. I 1992 gjennomførte banken også store nedskrivninger på eiendom og leiekontrakter. I morbanken skrev man av 383 mill. kr. for eiendom, mens man satte av ytterligere 103 mill. kr. i forbindelse med besluttede omstillingstiltak. Videre skrev man ned aksjeinvesteringer med 184 mill. kr. I konsernet gjennomførte man nedskrivninger på 958 mill. kr. for investeringer i datterselskapene. De største nedskrivningene fant sted i DnB London, Realkreditt, DnB Finans og DnB Investeringselskap.

I 1993 ble netto tap/tapsavsetninger hhv. 2,7 og 3,1 mrd. kr. i morbanken og konsernet. Dette var 36 % lavere enn året før, og banken fikk et positivt driftsresultat. Mer enn 2/3 av tap og tapsavsetninger gjaldt første halvår 1993. Rentefallet første halvår ga banken betydelige kursgevinster på aksjer og obligasjoner og ga et positivt bidrag til bankens renteinntekter. Samlet fikk banken en klar resultatfremgang.

10.4 Kapitaldekningen. Tilførsel av ny kapital

Regnskapene til DnC og Bergen Bank viser at kapitaldekningen isolert sett var tilfredsstillende i de to bankene fra 1984-1989, se figur 10.7:

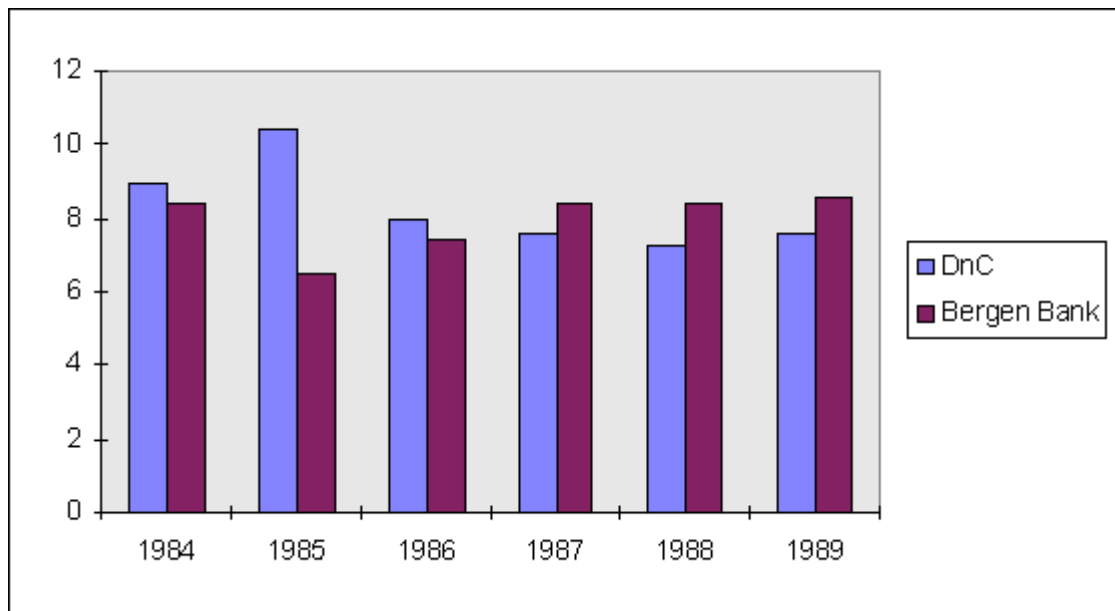


Fig. 10.7. Kapitaldekningsgraden i % i DnC og Bergen Bank (morbankene).

To forhold bidro imidlertid til at soliditeten var dårligere enn hva som isolert sett fremgår av kapitaldekningsgraden. For det første var kapitaldekningskravet på denne tiden knyttet til morbanken og ikke til konsernet. Dette hadde betydning for DnC-konsernet, som hadde langt dårligere kapitaldekning enn morbanken; f.eks. var kapitaldekningen i DnC-konsernet på 6 % både i 1987 og 1988. For det annet ble kvaliteten på den ansvarlige kapitalen forringet på 1980-tallet både i DnC og Bergen Bank ettersom andelen av egenkapital sank på bekostning av ansvarlig lånekapital (jfr. nærmere under 7.3 ovenfor). Figur 10.8 og 10.9 viser forholdet mellom egenkapital og ansvarlig lånekapital i begge bankene fra 1983-89:

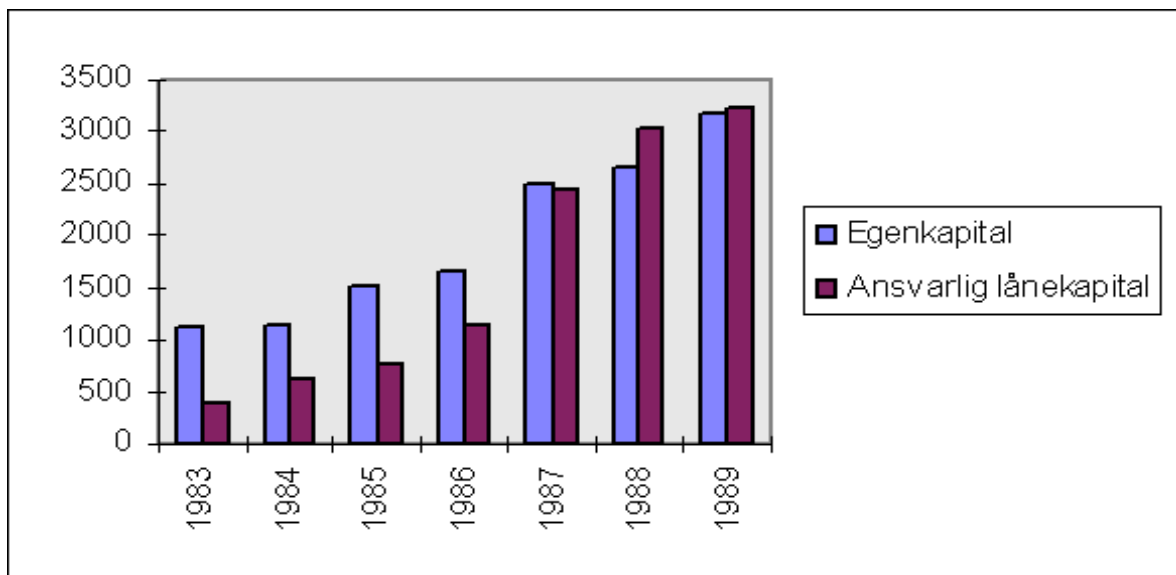


Fig. 10.8. Forholdet mellom egenkapital (aksjekapital + fonds) og ansvarlig lånekapital (tidsbegrenset og evigvarende) i Bergen Bank (morbanken). Alle tall i mill. kr.

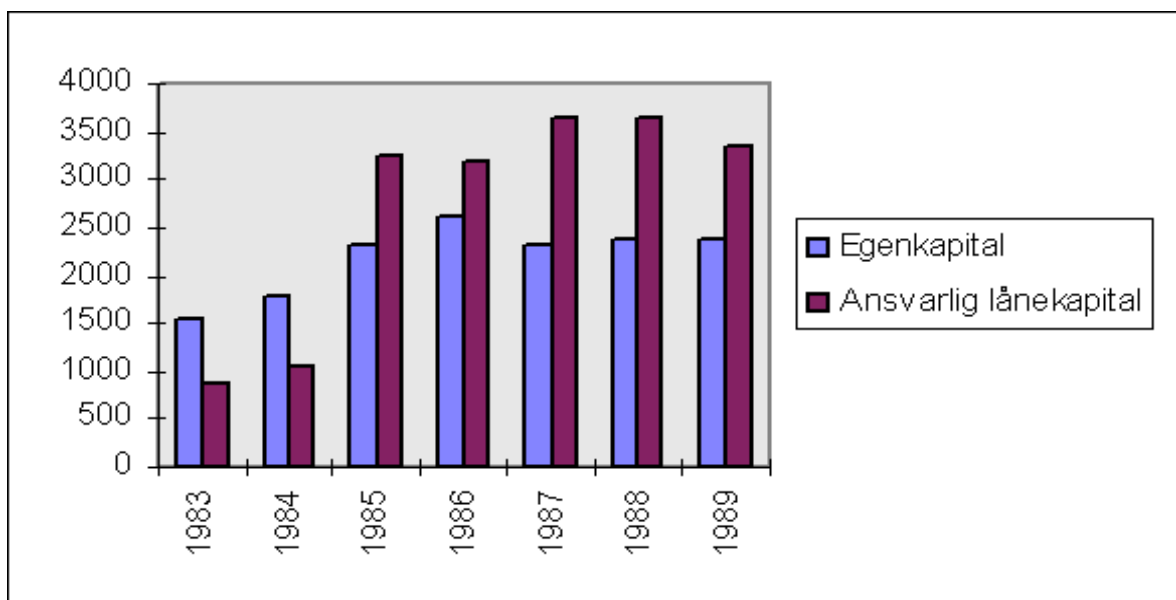


Fig. 10.9. Forholdet mellom egenkapital (aksjekapital + fonds) og ansvarlig lånekapital (tidsbegrenset og evigvarende) i DnC (morbanken). Alle tall i mill. kr.

Ved utgangen av 1990 hadde DnB en kapitaldekning på 6,7 % etter de dagjeldende regler. På dette tidspunktet hadde konsernet en egenkapital på 4,3 mrd. kr. mens den ansvarlige lånekapitalen var på til sammen 6,1 mrd. kr. I årsberetningen opplyste banken at den ved uendret volum ikke ville klare å oppfylle det nye internasjonale kapitaldekningskravet på 8 % som ville tre i kraft fra 1. januar 1993. Overgangsreglene medførte imidlertid at den kunne nøye seg med en kapitaldekning på 5,6 % ved årsskiftet 1990-91. Banken meddelte at den tilfredstilte dette kravet pr. 31. desember 1990.

Dersom forvaltningskapitalen forble uendret måtte banken imidlertid skaffe til veie 2,5 mrd. kr. i ny kjernekapital frem mot 1. januar 1993 for å klare 8 %-kravet. På denne bakgrunn søkte den om 939 mill. kr. i preferansekapital fra Forretningsbankenes Sikringsfond (FS). Preferansekapitalen skulle stå tilbake for all annen lånekapital, men ha prioritet foran aksjekapitalen, og vilkårene skulle være slik at den tilførte kapitalen kunne godkjennes som kjernekapital. Bankens generalforsamling godtok søknaden, og styret i FS vedtok 17. juni 1991 å ta søknaden til følge.

Allerede første kvartal 1991 sank kapitaldekningen i banken fra 5,6 % til 4,6 %. Problemene fortsatte utover året. Som følge av at regnskapet for 3. tertial 1991 viste betydelig større tap enn tidligere antatt, søkte banken igjen om tilførsel

av preferansekapital fra FS, denne gang på 1.250 mill. kr. På dette tidspunkt var den beregnede kapitaldekning på 4,8 %. Banken antok at 1250 mill. kr. ville være tilstrekkelig til medio 1992, som var det planlagte tidspunktet for en privat emisjon.

På denne tidspunkt hadde FS ikke lenger økonomisk bæreevne til å innfri søknaden. Det søkte derfor om støttelån fra Statens Banksikringsfond (SBF), som bevilget 770 mill. kr. som i sin helhet skulle overføres DnB samtidig som Forretningsbankenes Sikringsfond selv bidro med 480 mill. kr. Men i løpet av siste kvartal 1991 forverret situasjonen seg så sterkt for DnB at avtalen av 31. oktober 1991 mellom banken, Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond ble annullert. Den avtalte preferansekapital ble derfor ikke utbetalt. - I november 1991 varslet banken også om at fundingsituasjonen begynte å bli anstrengt.

Etter at forutsetningene for avtalen av 31. oktober 1991 sviktet, søkte DnB pr. 1. desember 1991 om tilførsel av preferansekapital på 3.250 mill. kr. På dette tidspunkt lå DnB an til en kapitaldekning ved årsskiftet på 2,1 % uten tilførsel av eksternt kapital. SBF fant at FS ikke hadde økonomisk bæreevne til å oppta støttelån for å dekke preferansekapitalen, og ydet derfor preferansekapitalen direkte til DnB. Kapitalen skulle først utbetales etter at de nødvendige vedtak var truffet på bankens ordinære generalforsamling i mars/april 1992. Men i forhold til kapitaldekningsreglene fikk DnB tillatelse til å regne med kapitalen i kapitaldekningsgrunnlaget for 1991.

Som ledd i avtalen om preferansekapitalen ble det forutsatt at DnB skulle overta Realkreditt Holding AS (se nærmere under 10.6 nedenfor). Banken skulle kjøpe Realkreditt for 250 mill. kr. mot at aksjonærene i Realkreditt kjøpte ordinære aksjer i DnB for 244,5 millioner kr. for kr. 10,- pr. aksje. Dessuten forpliktet de største aksjonærene i Realkreditt seg til å garantere fulltegning for til sammen 700 mill. kr. i en emisjon av preferanseaksjer i DnB. Statens Bankinvesteringsfond (SBIF) garanterte fulltegning av preferanseaksjer for 1.675 mill. kr. i samme emisjon. En preferanseaksje skulle ha samme stemme- og utbytterett som en ordinær aksje, men bedre prioritet enn den ordinære aksjekapitalen (og bedre enn nesten 2,2 mrd. kr. i preferansekapital fra Forretningsbankenes Sikringsfond og Statens Banksikringsfond), se nedenfor.

Den samlede tilførsel av kjernekapital tok sikte på å gi DnB-konsernet en kapitaldekning på 8 %. Ved full innbetaling av både preferansekapital og preferanseaksjekapital i 1991 ville DnB ha en kapitaldekning på 8,2 %. Ettersom deler av beløpene ikke var innbetalt, hadde banken en kapitaldekning på 7,6 % ved årsskiftet. Dette tallet fremkom fordi Finansdepartementet godtok at preferansekapitalen fra Statens Banksikringsfond samt preferanseaksjekapitalen garantert av SBIF ble regnet med.

Fra 22. mai til 5. juni 1992 gjennomførte banken emisjonen av preferanseaksjer. Disse aksjene skulle ha samme rettigheter som de ordinære aksjene og dessuten en tidsbegrenset prioritet foran en god del av den eldre kapitalen i banken (se nedenfor); i ettertid vet vi at preferanseaksjonærene dermed unngikk nedskrivning i 1992-93 (se under 10.5 nedenfor). Likevel ble bare ca. 2,1 % av det utlagte beløpet tegnet av andre enn fulltegningsgarantistene. Dette innebar at SBIF måtte tegne aksjer for 1.639 mill. kr. og ble bankens største aksjonær med 55,61 % av den samlede aksjekapitalen. Også de største aksjonærene i Realkreditt ble sittende med en stor del av preferanseaksjekapitalen i DnB.

SBF ble 1. oktober 1992 varslet om at resultatet for 3. kvartal ville bli vesentlig svakere enn antatt. DnB varslet også om en forverret fundingsituasjon og om problemer med opplåning i internasjonale kapitalmarkeder. I november varslet banken om at kapitaldekningsgraden trolig ville faller under 8 % ved årsskiftet, og signaliserte at den ville søke om ytterligere tilførsel av preferansekapital.

Konsernregnskapet pr. 30. september 1992 viste et driftsresultat etter tap på -2.448 mill. kr. Dette ga en kapitaldekning på 8,3 %. Bankens beregninger viste at kapitaldekningen ville synke under 8 % ved årsskiftet, og den klarte ikke å skaffe ny egenkapital på egen hånd. Derfor søkte den 22. november 1992 om 2.100 mill. kr. i kjernekapital fra Statens Banksikringsfond.

SBF vedtok 23. november 1992 å tilføre 1.500 mill. kr. i form av preferansekapital og 600 mill. kr. som betinget preferansekapital. Samme dag ble det inngått avtale om dette. Avtalen ble utfylt i tilleggsavtale av 14. desember 1992. Når preferansekapitalen på 1.500 mill. kr. ble regnet med, hadde DnB en kapitaldekning på 8,8 % ved utgangen av 1992.

Totalt sett mottok banken følgende kapitalinnskudd:

Preferansekapital 1 fra Statens Banksikringsfond (innbetalt mars 1993)	1.500 mill. kr.
Preferansekapital 1 fra Statens Banksikringsfond (innbetalt april 1992)	2.000 mill. kr.
Preferanseaksjekapital etter emisjon garantert av Statens Bankinvesteringsfond og Realkreditt-aksjonærene (innbetalt juni 1992)	2.375 mill. kr.
Preferansekapital 2 fra Statens Banksikringsfond (innbetalt april 1992)	1.250 mill. kr.
Preferansekapital 3 fra Forretningsbankenes Sikringsfond (innbetalt juni 1991) ..	939 mill. kr.
Ordinær aksjekapital fra Realkreditts aksjonærer (innbetalt våren 1992)	<u>245 mill. kr.</u>
Totalt <u>8.309 mill. kr.</u>	

De enkelte kapitalklasser er oppført i den prioritetsrekkefølge som var avtalt mellom Statens Banksikringsfond, Forretningsbankenes Sikringsfond, DnB og aksjonærene i Realkreditt. Som vi skal se, skulle denne prioriteringen få avgjørende betydning under håndteringen av krisen i DnB og for det avsluttende generalforsamlingsvedtaket våren 1993 om nulling av de lavest prioriterte kapitalklassene (derunder den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen).

10.5 Myndighetenes krisehåndtering

10.5.1 Høsten 1991

Situasjonen i DnB ble behandlet av styret i Statens Banksikringsfond (SBF) 19. juni 1991. Banken hadde tatt store tap og tapsavsetninger første kvartal 1991, og hadde derfor varslet om en mulig nedskrivning av aksjekapitalen med påfølgende emisjon. Den opplyste at ti større norske bedrifter hadde gitt uforpliktende tilsagn om fulltegningsgaranti for en emisjon. Banken opplyste også at den hadde som mål å nå 8 % kapitaldekning allerede i løpet av 1991. På dette tidspunktet fremstod DnB regnskapsmessig i en klart bedre situasjon enn Kreditkassen og Fokus Bank.

Under SBF's møte 30. oktober 1991 opplyste Finansdepartementet at DnB hadde oppgitt at bankens behov for kapital i 1991 likevel ikke kunne bli innfridd ved en privat emisjon. Sammen med Forretningsbankenes Sikringsfond (FS) søkte DnB derfor om støttelån/preferansekapital på 1250 mill. kr. For å unngå suspensjon av DnB-aksjen tok SBF's styre sikte på å behandle søknaden ferdig før Børsen åpnet neste dag.

Senere samme dag gjorde Kredittilsynet rede for situasjonen i DnB. Banken hadde oppjustert sitt tapsanslag fra 3,2 til 3,8 mrd. kr. pr. 30. september 1991. Oppjusteringen skyldtes ikke tap på store enkeltengasjementer, men tap fordelt på en lang rekke små og mellomstore engasjementer. Økningen i mislighold hadde vært stabil med en jevn tilgang på 150 mill. kr. i misligholdte lån pr. måned. Kredittilsynet mente at DnB hadde et detaljert system for styring av porteføljen, og at banken hadde gjort en forsvarlig gjennomgang av næringslivsporteføljen.

SBF holdt også møte med bankens ledelse og eksterne revisor. Konsernsjef Hvistendahl redegjorde for bankens tap i tredje kvartal, og for at tapene gjorde det nødvendig med tilførsel av eksterne kapital for at kapitaldekningskravet pr. 31. desember 1991 på 5,6 % skulle innfris. Noen privat løsning var ikke mulig på kort sikt. Konsortiet i den planlagte private emisjonen (Norsk Hydro, Statoil og UNI-Storebrand) hadde bestemt seg for å avvende situasjonen på bakgrunn av en anbefaling fra deres rådgiver Goldman-Sachs.

På denne bakgrunn vurderte DnB å søke enten om dispensasjon fra kapitaldekningskravet, om kapital gjennom en emisjon rettet mot Statens Bankinvesteringsfond, eller om preferansekapital fra Forretningsbankenes Sikringsfond. Banken forkastet den førstnevnte mulighet fordi kapitaldekningen på 4,8 % var såvidt langt unna kravet på 5,6 % (og sett i lys av at det fra 1. januar 1993 ville være nødvendig ha en kapitaldekning på 8 %), og fordi dispensasjon ville skape tvil i utlandet om seriøsiteten i norsk bankvesen. Den andre muligheten ble heller ikke ansett som aktuell ettersom Statens Bankinvesteringsfond bare ville stille opp dersom det samtidig ble tilført privat kapital.

Banken søkte derfor Forretningsbankenes Sikringsfond (FS) om tilførsel av preferansekapital på 1.250 mill. kr. Men FS hadde ikke lenger økonomisk bæreevne til å innfri søknaden fra DnB. Dette var bakgrunnen for at Banken og FS hadde tatt kontakt med SBF. Konsernsjef Hvistendahl opplyste at 1250 mill. kr. ville være tilstrekkelig til medio 1992,

som nå var planlagt tidspunkt for en privat emisjon.

Selv om det fremlagte regnskapsmaterialet ikke var revidert i sin helhet, fant SBF å kunne bygge sin behandling på dette materialet supplert med opplysninger fra bankens ledelse og fra Kredittilsynet. Dette ble begrunnet med det overordnede mål å hindre at tilliten til DnB - og dermed til norsk bankvesen - ble alvorlig svekket.

Banken opplyste at man for 1992 regnet med totale tap på 3,1 mrd., noe som ville innebære en betydelig reduksjon sammenlignet med 1991. Prognosen ble begrunnet med at bankens internasjonale eksponering ville bli redusert, samtidig som det var lavt tapspotensiale i datterbankene. Banken varslet imidlertid om at tapsføring etter den regel for såkalte softlån som var foreslått i Kredittilsynets utkast til nye forskrifter om tapsføring, etter bankens syn ville medføre at den måtte bokføre ytterligere 500 mill. kr. i tap i 1992. (Forskriftsendringene i 1991 er omtalt nærmere under 6.2.8 ovenfor.)

I ettertid gjør bankens egne årsberetninger det klart at antagelsen om sterk økning i tapsavsetningene som følge av nye regler for såkalte softlån ikke var realistisk. Av årsberetningen for 1991 fremgår at banken ved utgangen av 1991 hadde satt av 48 mill. kr. i tapsavsetninger for softlån. Årsberetningen for 1992 viser konstaterte tap på softlån i 1991 på 45 mill. kr. i morbanken og 48 mill. kr. i konsernet. I 1992 hadde banken konstaterte tap på softlån på hhv. 10 og 23 mill. kr. i morbanken og konsernet.

Om denne problemstillingen kan det for øvrig legges til at det er relativt enkelt å beregne tap for softlån. I realiteten er det her tale om konstaterte, ikke beregnede tap (se nærmere under 6.2.8 ovenfor).

Bankens ledelse redegjorde videre for bankens eiendommer. Den hadde etablert en egen eiendomsavdeling og eiendommene var delt i to grupper: de som regulært eies av banken og de som var overtatt etter mislighold. De sistnevnte var igjen delt i to grupper: Eiendommer med utviklingspotensiale ble definert som anleggsmidler, de øvrige som omløpsmidler. Etter en gjennomgang av bankbyggene som var foretatt av en særlig takstkommissjon, hadde banken skrevet ned egne bygg med 30 mill. kr. Det var store sprik mellom anslagene fra banken og fra takstkommissjonen, og banken hadde lagt seg i den ende av kommisjonens anbefalinger som førte til minst tapsavsetninger. Videre hadde bankens eksterne konsulenter rådet den til å øke andelen eiendommer som ble klassifisert som omløpsmidler. Eiendommene i denne gruppen var regnskapsmessig skrevet ned til markedsverdi.

I møte med SBF samme dag ga FS uttrykk for at DnB og andre banker hadde problemer med sin funding i utlandet, og at det ikke var tilstrekkelig med norske erklæringer om bankenes soliditet. Det var enighet om at siktemålet måtte være å svekke inntrykket av en krise i DnB, og at dette måtte få betydning for de vilkår som ble stilt for kapitalinnskudd i banken og for beløpets størrelse.

Overfor SBF ga DnB's eksterne revisor Finn Berg Jacobsen uttrykk for at bankens tapstall bygget på en optimistisk vurdering av situasjonen. Det hadde vært diskusjoner mellom den interne og eksterne revisjon og administrasjonen. Uenigheten lå imidlertid innenfor rammene av hva man kunne og burde forvente.

I møte mellom SBF's styre og Kredittilsynet kom man til at den foreliggende sak ikke var en krisesituasjon, og at SBF etter dets forutsetninger ikke nødvendigvis skulle bidra med hjelp. Bankens størrelse, hensynet til den finansielle stabilitet og manglende løsningsalternativer tilsa imidlertid at man likevel burde delta.

Etter en vurdering av bankstyrets kompetanse og fordi medlemmene representerte flere av bankens viktige forretningsforbindelser kom SBF til at man ikke ville kreve styrets avgang. Etter nøye vurderinger fant man at også SBF ikke ville kreve styrepreretasjon, og man fant ikke grunnlag for å kreve revisors avgang.

Banken hadde opplyst at 10 % av aksjekapitalen var tapt. På bakgrunn av beløpets størrelse og fordi nedskrivning av aksjekapitalen normalt blir vurdert i forbindelse med årsoppgjøret eller ved emisjon, kom SBF likevel frem til at det ikke var hensiktsmessig å kreve nedskrivning av aksjekapitalen på det daværende tidspunkt.

I møte mellom SBF og FS fant man at 1250 mill. kr. var et riktig uttrykk for bankens behov. SBF innvilget et støttelån på 770 mill. kr. som skulle tilføres banken som preferansekapital, mens FS skulle bidra med 480 mill. kr. Også FS kom frem til at spørsmålet om nedskrivning av aksjekapitalen skulle utestå til årsoppgjøret eller til den eventuelle

emisjonen.

Sentralbanksjefen og Kredittilsynsdirektøren bifalt avtalen, som ble underskrevet tidlig om morgenen 31. oktober 1991.

I møte 20. november 1991 behandler SBF's styre et brev fra DnB hvor banken opplyste at det kunne bli aktuelt med en ny søknad om preferansekapital. Ifølge banken ville de nye forskriftene om beregning av ansvarlig kapital lede til at bankens kapitalbehov økte med 300 mill. kr. Banken mente at den måtte ta hensyn til den mulige regelendringen allerede i regnskapet for 1991. Om virkningen av den foreslåtte endring i tapsavsetningsreglene om oppløsning av en bloc-fondene (jfr. nærmere under 6.2.8 ovenfor) ble det sagt at virkningen for bankens kapitaldekning kom an på hvordan en bloc-fondene ble fordelt på spesifiserte, uspesifiserte og generelle tapsavsetninger.

I samme møte kom det frem at konsernsjef Hvistendahl hadde varslet Norges Bank om behov for valutalån p.g.a. problemer med bankens valutafunding.

To dager senere innkalte SBF ledelsen i DnB til et møte for å få avklart bankens kapitalbehov samt diskutert fremgangsmåten. Banken opplyste at forutsetningene for avtalen av 31. oktober 1991 ikke lenger var tilstede. Bankledelsen var videre inne på at kapitalbehovet hadde økt p.g.a. de nye tapsforskriftene (se særlig ovenfor vedrørende såkalte softlån) og at også andre forutsetninger for tildelingen av 1250 mill. kr. i oktober sviktet. I sum dreide det seg om en resultatsvikt på 2100 mill. kr. i 4. kvartal, inklusive effekten av nye tapsforskrifter og under forutsetning av en økning av en bloc-fondet til 2 % av utlån. Kapitaltilførsel på 2100 mill. kr. ville gi en kapitaldekning på 6 % ved årsskiftet. For å nå 8 %-kravet pr. 31. desember 1992 ville banken trenge 3400 mill. kr., derav 2000 mill. kr. i kjernekapital. Men disse beregningene bygget på en forutsetning om et null-resultat i 1992. Et slikt resultat trodde banken ikke var mulig. Derfor var det nødvendig med enda større kapitaltilskudd, noe som også ble gitt (se nedenfor).

Banken fremhevet også at fundingsituasjonen var svært anstrengt. Det gjennomsnittlige behov for fornyelse av lån fra utlandet var på 55 mill. dollar pr. dag, og behovet steg jevnt. Banken mente at fundingsituasjonen gjorde det nødvendig med rask kapitaltilførsel.

I et møte med Finansdepartementet 23. november 1991 ga SBF's styre uttrykk for at den siste utviklingen i fundingsituasjonen for DnB tilsa at man foretok en 8 %-kapitalisering så raskt som mulig.

I styremøte dagen etter kom SBF frem til at det ikke hadde de midler som skulle til for å oppkapitalisere både Kreditkassen, Fokus Bank og DnB til 8 % i 1991, og besluttet å varsle Finansdepartementet om dette. Styret fant det mest hensiktsmessig å se bort fra avtalen med DnB/FS av 31. oktober 1991, som hadde vist seg å bygge på sviktende forutsetninger. Fordi man i oktober hadde oppfattet det slik at det ikke var noen dyp krise i DnB, var det også satt mer lempeligere vilkår i støttelånsavtalen enn den nye situasjonen tilsa. Bl.a. ville det nå være aktuelt å kreve styret byttet ut.

I samme møte redegjorde Kredittilsynet for ulikhetene mellom Kreditkassen og DnB. Ifølge tilsynet var det forhold som tilsa at DnB ikke ville komme i en like dyp krise som CBK: Kreditkassen hadde flere svært store og spesielle tapsutsatte engasjementer, DnB hadde i flere år gjennomgående tatt større tapsavsetninger og kriseforståelsen hadde kommet tidligere i DnB enn i Kreditkassen.

I slutten av november 1991 sendte DnB en foreløpig søknad om tilførsel av preferansekapital. Endelig søknad ble mottatt i SBF 1. desember 1991. Her ba banken om tilførsel av preferansekapital på 3250 mill. kr.

Søknaden angir at banken mente det var umulig å skaffe til veie den nødvendige kapital gjennom en ordinær emisjon. En styrking av kapitalbasen var imidlertid nødvendig for å sikre tilgang til valutafunding og for å sikre funding på gunstige vilkår. Banken søkte derfor om 3250 mill. kr. i preferansekapitalinnskudd. Sammen med den emisjonen av ordinære aksjer og preferanseaksjer som var planlagt i 1992, ville dette gi banken en kapitaldekning på 8 %.

Bankens regnskap pr. 30. september 1991 viste et driftsresultat på 1330 mill. kr før tap og et underskudd på 2445 mill. kr. etter tap. Dette ga en kapitaldekning på 4,8 %. Ved utløpet av tredje kvartal hadde banken derfor behov for 700 mill. kr. for å tilfredsstille det kravet om en kapitaldekning på 5,6 % som den gang gjaldt.

Den svake resultatutviklingen skyldtes betydelig økning av tap på utlån, bl.a. som følge av fallende verdier på bankens sikkerheter. Det svake eiendomsmarkedet ledet også til større nedskrivninger både på bankens egne og overtatte eiendommer. Videre falt kursene på bankens beholdning av aksjer og obligasjoner med ca. 130 mill. kr i oktober og ca. 150 mill. kr. i november. Endelig hadde banken svikt i netto renteinntekter som følge av økningen i antall misligholdte lån.

Banken anførte videre at de nye tapsforskriftene som ville gjelde f.o.m. 1992 ville kunne påføre banken økte tapsavsetninger på 500 mill. kr. Ifølge banken hadde økningen dels sammenheng med at banken nå måtte tapsføre tapte renteinntekter ved såkalte softlån og neddiskontere verdiene på overtatte eiendommer.

Den faktiske betydningen av de nye reglene om softlån er kommentert ovenfor i teksten. Når det gjelder argumentet om nedskrivning av fast eiendom som banken hadde overtatt p.g.a. misligholdte lån, er det å si at banken tidligere hadde bokført disse eiendommene som anleggsmidler, d.v.s. etter anskaffelsesverdi, til tross for at eiendommene måtte anses som omløpsmidler vurdert etter markedsverdi (se ovenfor). Heller ikke på dette punkt er det derfor rimelig grunnlag for å si at økningen i tapsavsetningene for noen vesentlig del skyldtes de endringer i tapsforskriften som ble vedtatt i 1991.

Banken anførte videre at den så seg nødt til å øke en bloc-fondet med 750 mill. kr. Dette syn var for en vesentlig del bygget på at Oslo Børs hadde gitt uttrykk for at en bloc-fondet burde tilsvare 1-2 års utlånstap. I søknaden er kapitalbehovet oppsummert slik:

Nødvendig økning av kjernekapitalen for å tilfredsstillere kravet pr. 31.12.1991 700 mill. kr.
Resultat etter utlånstap 4. kvartal - 1.050 mill. kr.
Effekt av nye tapsforskrifter 500 mill. kr.
Avsetning til en bloc-fond 750 mill. kr.
Reduksjon av kjernekapital ved salg av Norsk Skips Hypotekbank 250 mill. kr.

3.250 mill. kr.

Søknaden anfører også at banken i 1992 ville ha behov for ytterligere ansvarlig kapital på 2,3 mrd. kr. for å tilfredsstillere 8 %-kravet, som ville tre i kraft ved årsskiftet 1992-93.

I et notat som fulgte som vedlegg til søknaden beskriver konsernsjef Hvistendahl planene for en emisjon i 1992. Det forutsettes at Realkredits aksjonærer vil garantere for tegning av preferanseaksjer med 700 mill. kr., mens Statens Banksikringsfond skulle garantere for fulltegning av aksjer for 1675 mill. kr. (Realkredit-engasjementet er nærmere beskrevet under 10.6 nedenfor). Notatet anfører at gjennomføring av en slik kapitalutvidelse på realistiske vilkår ville gjøre det nødvendig å foreta en betydelig nedskrivning av bankens aksjer. I notatet heter det bl.a.:

«I forhold til sist kjente kursnivå synes en nedskrivning på 90 % til kr. 10,- pr. aksje å være nødvendig. Til orientering er behovet for en nedskrivning for å dekke forventet underskudd i 1991/92 på rundt 70 % til ca. 30 kr. pr. aksje, hvis man legger til grunn forutsetningene i vår søknad om preferansekapital av 1. desember 1991».

Hvistendahls syn på nedskrivningens størrelse må ses i lys av at aksjekursen på Børsen på dette tidspunkt var omkring kr. 10,-.

Den 30. november 1991 møttes representanter fra SBF's styre, Kredittilsynet, Statens Bankinvesteringsfond, Forretningsbankenes sikringsfond og DnB's ledelse. Konsernsjef Hvistendahl redegjorde for innholdet i avtalen med Realkredit. Deretter diskuterte man den fremtidige kapital- og prioritetsstrukturen i banken. Et av emnene var kravet fra Realkredits aksjonærer om at deres fulltegningsgaranti ikke bare skulle omfatte preferanseaksjer med bedre prioritet enn den ordinære aksjekapitalen, men at deres aksjer også skulle ha prioritet foran deler av preferansekapitalen. FS foreslo på sin side at preferansekapital innskutt av dette fondet skulle konverteres til aksjer og legges inn i en samlet aksjeklasse der ingen hadde preferanse.

Den 1. desember 1991 vedtok SBF å tilføre preferansekapitalen direkte til DnB, ikke som lån til FS. Det ble ikke

ansett som økonomisk forsvarlig for FS å ta opp lån i denne størrelsen.

SBF's styre kom frem til at man skulle ta bankens søknad om tilførsel av preferansekapital på 3250 mill. kr. til følge. Beløpet gikk inn som en del av en samlet tilførsel av kapital som også inkluderte DnB's kjøp av Realkreditt og fulltegningsgarantiene fra aksjonærene i Realkreditt og fra Statens Bankinvesteringsfond. Kapitalen skulle utbetales etter at generalforsamlingen hadde truffet de nødvendige vedtak.

I avtale av 2. desember 1991 ble partene enige om følgende prioritering av kapitalen:

Preferansekapital 1 fra Statens Banksikringsfond.....	2.000 mill. kr.
Preferanseaksjekapital (garantert av Statens Bankinvesteringsfond og Realkreditts store aksjonærer).....	2.375 mill. kr.
Preferansekapital 2 fra Statens Banksikringsfond.....	1.250 mill. kr.
Preferansekapital 3 fra Forretningsbankenes Sikringsfond	939 mill. kr.
Ordinær aksjekapital (aksjonærenes nedskrevet med 90 % = 327 mill. kr. + innskudd fra Realkreditts aksjonærer 245 mill. kr.).....	572 mill. kr.

Sammenlignet med de to andre bankene medførte dette den nokså komplekse kapitalstrukturen i DnB. Som vi skal se under 10.5.2 nedenfor, ble denne kapitalstrukturen viktig da banken fikk behov for ny tilførsel av kapital høsten 1992 og bankens kapital skulle nedskrives mot udekket underskudd pr. 31. desember 1992. - Kapitalstrukturen ved utgangen av 1992 er nærmere forklart under 10.7 nedenfor.

SBF satte en rekke vilkår for preferansekapitalinnskuddet. Et av de sentrale vilkår gjaldt nedskrivningen av aksjekapitalen. I samsvar med det syn som var kommet til uttrykk i notatet fra konsernsjef Hvistendahl skulle aksjene nedskrives ved at pålydende ble endret fra kr. 100,- til kr. 10,-. SBF vurderte ikke å innhente alternative vurderinger i tillegg til de som var lagt frem av banken (og hadde heller ingen plikt til å gjøre det).

På bankens generalforsamling 8. april 1992 ble nedskrivningen vedtatt med 11.378.682 mot 1.403.303 stemmer. I tillegg til avtalen om kapitaltilførsel bygget vedtaket på revidert statusoppgjør pr. 31. desember 1991. Årsoppgjøret viste at 85,8 % av aksjekapitalen i DnB regnskapsmessig var tapt. - Om betydningen av at aksjenes pålydende ble skrevet ned til et lavere beløp enn strengt tatt nødvendig for å bære udekket tap viser vi til bemerkningene innledningsvis under 10.7 nedenfor.

I debatten er det blitt hevdet at Statens Banksikringsfond i desember 1991 ga uttrykk for at aksjekapitalen burde skrives ned til null, mens bankens ledelse prøvde å få aksept for nedskrivning til kr. 25. Kommisjonen har imidlertid ikke funnet noe grunnlag for å anta at dette var tilfellet. Under møter og forhandlinger i desember 1991 la SBF tvert imot til grunn at deler av aksjekapitalen var i behold. Det var også enighet om at nedskrivning til kr. 10 pr. aksje, slik det ble foreslått i notatet fra konsernsjef Hvistendahl, var større enn nødvendig hvis formålet bare hadde vært å skrive ned så langt som nødvendig for å dekke regnskapsmessige tap.

Det er forøvrig grunn til å anta at en nedskrivning i samsvar med bankens anslag over størrelsen på de regnskapsførte tap på søknadstidspunktet (til ca. kr. 25 pr. aksje) ville ha vanskeliggjort den emisjonen av preferanseaksjer som var en del av den avtalte «pakken» for oppkapitalisering av DnB. Siden alle aksjer i en bank skal ha samme pålydende, ville en slik mer begrenset nedskrivning ha betydd at emisjonen måtte skje til pålydende kr 25. På det aktuelle tidspunktet var aksjekursen imidlertid nede på ca. kr. 10. I det finansielle klimaet som den gang rådet, er det vanskelig å se for seg noen særlig interesse for å delta i en emisjon med kjøpskurs 25. Dette gjelder selv om de aksjer som ble lagt ut for salg, skulle ha prioritet foran både den resterende del av den ordinære aksjekapitalen og deler av den preferansekapitalen som tidligere var blitt innskutt.

Det er videre hevdet at det var den nye bestemmelsen i forretningsbankloven § 32, 6. ledd, som ble sanksjonert 29. november 1991, som åpnet for avtalen av 2. desember 1991 mellom SBF og DnB (bestemmelsen er omtalt nærmere under 8.2.2 ovenfor). I denne forbindelse er det vist til at banken ifølge årsregnskapet for 1991 satte av 5580 mill. kr. til tap og tapsavsetninger samt 232 mill. kr. til en bloc-fond

(uspesifiserte tapsavsetninger). Tankegangen er videre at det er en bloc-avsetningen på 232 mill. kr. som er årsaken til at bankens aksjekapital synker fra 28 % til 21 %, hvilket igjen skal ha muliggjort bruk av forretningsbankloven § 32, 6. ledd. (Se nærmere i Dammann: Banken som ble ranet forskriftsmessig (1996) s. 230 flg.)

Den foreliggende dokumentasjon gir imidlertid svakt belegg for å hevde at den nylig vedtatte hjemmelen for tvangsnedskrivning i forretningsbankloven § 32, 6. ledd har vesentlig betydning for å forstå bakgrunnen for avtalen av 2. desember 1991. Dette skyldes bl.a. at avtalen ikke bygget på årsregnskapet for 1991 (som Dammanns argumentasjon tar utgangspunkt i), men på regnskapet pr. 30. september 1991 og på de opplysninger om kapitalbehovet som banken selv hadde fremlagt. Banken utarbeidet heller ikke noe revidert statusoppgjør i forbindelse med søknaden om preferansekapital, og den ble ikke bedt om å gjøre det. Fremleggelse av revidert statusoppgjør var imidlertid en forutsetning for å anvende forretningsbankloven § 32, 6. ledd (jfr. også § 32, 1. og 2. ledd).

Betydningen av dette moment kommer tydelig frem hvis man husker på at både Kreditkassen og Fokus Bank ble bedt om å utarbeide slike statusoppgjør i forbindelse med fremleggelsen av regnskapene for 3. kvartal 1991 (se nærmere under 9.2 og 9.3 ovenfor). Forhandlingene og avtalen mellom DnB og SBF i november og desember 1991 fremstår heller ikke på andre punkter som en nullingsoperasjon tilsvarende den man omtrent samtidig hadde i Fokus Bank og Kreditkassen. Det er langt mer nærliggende å sammenligne med de støtteaksjoner som SBF gjennomførte for Kreditkassen og Fokus Bank i august 1991.

Den foreliggende dokumentasjon viser endelig at DnB etter SBF's oppfatning var i en annen og bedre situasjon enn de andre to bankene mot slutten av 1991. Kommisjonen har da heller ikke funnet spor av at forretningsbankloven § 32, 6. ledd var fremme. I denne sammenheng er det verdt å merke seg at hverken SBF eller andre myndigheter planla alternative fremgangsmåter (derunder tvungen nedskrivning etter § 32, 6. ledd) dersom bankens generalforsamling skulle nekte å godta avtalen av 2. desember 1991, slik det skjedde i Kreditkassen og Fokus Bank. Som vi skal se, må vi frem til mai 1992 før myndighetene første gang reiser spørsmål om DnB var kommet i den situasjon som § 32, 6. ledd regulerer.

Som nevnt forutsatte avtalen av 2. desember 1991 videre at banken ervervet Realkreditt, og at de store aksjonærene i Realkreditt samt Bankinvesteringsfondet garanterte for hhv. 700 og 1675 mill. kr. ved en emisjon av preferanseaksjer (se nærmere under 10.6 nedenfor). Dessuten skulle valg av nytt styre i banken godkjennes av SBF.

10.5.2 Høsten 1992

Utover i 1992 fulgte SBF opp situasjonen i DnB. Det ble holdt møter mellom SBF og DnB's ledelse 12. mars og 30. april 1992 om budsjettet for 1992. Banken opplyste at budsjettet tilsa at kapitaldekningen ved årets utgang ville være på 7,4 %. Dette ville gi et kapitalbehov på 1100 mill. kr. som i sin helhet kunne dekkes ved opptak av ansvarlig lånekapital, men banken mente at den var i en situasjon hvor tilgjengeligheten på denne type lån var dårlig. Banken budsjetterte med adskillig lavere tap enn i 1991, men påpekte betydelig usikkerhet, bl.a. i shippingsektoren. Budsjettet for Realkreditt viste et underskudd på 50 mill. kr. for 1992.

På møtet i mars ga bankledelsen også uttrykk for bekymring over Axel Dammanns arbeid for å hindre at generalforsamlingen i april vedtok den avtalte nedskrivningen. Dersom arbeidet førte frem, ville det hindre utbetaling av den avtalte preferansekapitalen.

I møte 14. mai 1992 diskuterte SBF bankens resultat for første kvartal. Det viste et underskudd på 600 mill. kr., noe som var svakere enn budsjettert. SBF reiste spørsmålet om banken med dette kom i den situasjon som forretningsbankloven § 32 (formodentlig 6. ledd) regulerer. Finansdepartementet opplyste imidlertid at banken kunne medregne den garanterte kapital fra Statens Bankinvesteringsfond på 1675 mill. kr. som kjernekapital. Dette førte til at banken ikke kom under den nevnte bestemmelsen.

I tiden 22. mai-5. juni 1992 ble den avtalte emisjonen av preferanseaksjer gjennomført. Bare ca. 2,1 % av tegningsbeløpet ble tegnet av andre enn tegningsgarantistene. Dermed måtte Statens Bankinvesteringsfond tegne aksjer

for 1.639 mill. kr., noe som gjorde det til bankens største aksjonær med 55,61 % av den samlede aksjekapitalen.

I dagene 6.-8. mai 1992 gjennomførte Kredittilsynet en inspeksjon i DnB. Under inspeksjonen ga den eksterne revisor uttrykk for at bankens tapsanslag på 3,8 mrd. kr. for 1992 kunne være for lavt. Kredittilsynet informerte SBF om dette i møte 27. mai 1992.

I møte 2. juli 1992 behandlet SBF bankens reviderte budsjett for 1992, som viste en resultatsvikt på 258 mill. kr. i forhold til opprinnelig budsjett. Budsjettet bygget bl.a. på at renteinntektene viste en negativ utvikling p.g.a. lavere volum og marginer samt økende mislighold. Tapene i utlandet, særlig i DnB London, ble også høyere enn forventet. Banken hadde tatt opp ansvarlig lånekapital på 1 mrd. kr., hvilket betød at kapitaldekningen ifølge budsjettet ville ligge på 8,7 % ved utgangen av året.

I møte med bankens ledelse 16. juli 1992 ble mulighetene for å bedre bankens inntjening diskutert. Særlig i bankens enheter i utlandet var inntjeningen meget svak; bare Luxembourg-enheten var selvfinansierende. Banken vurderte å foreta en styrt nedbygging av kapasiteten både i Norge og ute.

Halvårsregnskapet viste et resultat etter tap på -1162 mill. kr. Dette var langt dårligere enn både opprinnelig og revidert budsjett. På denne bakgrunn fant SBF det nødvendig med et møte med hele styret, ledelsen samt eksternrevisor i banken. Møtet ble holdt 2. september 1992. Banken opplyste at årsprognosen var oppjustert til -2037 mill. kr. i resultat etter tap. Dette ville gi en kapitaldekning på 8,7 % ved utgangen av 1992. De økte tapene skyldtes fallende forretningsvolum og svakere inntjening før tap. Tapene i Realkreditt isolert var på 200 mill. kr. i annet kvartal. Det var dessuten budsjettet med 100 mill. kr. i verdipapirgevinster, mens årsprognosen nå var endret til -400 mill. kr.

Både bankens ledelse og SBF uttrykte bekymring for bankens inntjening, som ikke syntes tilfredsstillende på 2-3 års sikt. SBF's styre mente at hovedproblemet lå i for høye faste kostnader i forhold til bankens forretningsvolum.

I møte med SBF 17. september 1992 ga bankens eksterne revisor uttrykk for at tapsanslaget muligens var for lavt, særlig når det gjaldt engasjementer som stammet fra Realkreditt, DnB-Finans og Internasjonal Divisjon. Revisor mente at man i de to førstnevnte risikerte tap på 250-400 mill. kr. utover budsjett. Også Kredittilsynet mente at det var fare for at tapene i Internasjonal Divisjon ble større enn budsjettet.

Etter initiativ fra konsernsjef Hvistendahl ble det 1. oktober 1992 holdt nytt møte med SBF for å orientere om utviklingen i DnB. Ifølge Hvistendahl var banken hardt rammet av urolighetene i finansmarkedet, fallet på Oslo Børs og det høyere rentenivået. Resultatet for august viste isolert sett et underskudd på 477 mill. kr. Også resultatet for september ville bli svakt. Resultatet for tredje kvartal, som ville bli offentliggjort 4. november 1992, ville bli vesentlig svakere enn forventet. Foreløpige beregninger viste at banken ville få en kapitaldekning på 8,2 % ved utgangen av tredje kvartal. Endelig medførte problemene i svenske og finske banker at DnB hadde problemer med å få opplåning i det internasjonale kapitalmarkedet.

På bakgrunn av bankens opplysninger antok SBF at bankens kapitaldekning ville komme under 8 % ved årets utgang, og at det ville være behov for ytterligere tilførsel av egenkapital.

SBF hadde nytt møte med bankens ledelse 15. oktober 1992. Her gjorde banken nærmere rede for de foreløpige regnskapstallene for tredje kvartal, samt for bankens synspunkter for hvordan kapitalproblemet kunne løses.

I møte med bankens ledelse 24. oktober 1992 informerte SBF om at man hadde sendt brev med krav om å utarbeide revidert statusoppgjør. Banken orienterte om egenkapitalsituasjonen. Kapitaldekningen var beregnet til om lag 8 % ved utløpet av tredje kvartal og ville etter all sannsynlighet være lavere enn dette ved årsskiftet. Banken så ingen andre alternative kapitalkilder enn SBF og antydte en søknad om ytterligere kapitaltilførsel. SBF og banken var enige om at banken ved offentliggjøringen av regnskapet for 3. kvartal kunne opplyse om at banken førte drøftelser med SBF om ytterligere kapitaltilførsel.

I møte i SBF 27. oktober 1992 ble det drøftet hvordan en mulig nedskrivning av aksjekapitalen i DnB kunne gjennomføres. Ettersom nedskrivning etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd bare kunne skje dersom minst 75 % av aksjekapitalen var tapt, fant SBF at man trolig var avhengig av generalforsamlingens samtykke til nedskrivning. Dette

synet bygget på at tapsandelen beregnet på grunnlag av den samlede aksjekapitalen inkludert innskutt preferanseaksjekapital, ville vise at kravet om at minst 75 % av kapitalen måtte være tapt ikke var oppfylt. Derimot måtte det antas at mer enn 75 % av ordinær aksjekapital, d.v.s. den del av kapitalen som etter avtalen av 2. desember 1991 skulle ha lavest prioritet, var tapt.

På denne bakgrunn kom SBF frem til at man trengte en nærmere vurdering av hva som var ment med «aksjekapital» i forretningsbankloven § 32, 6. ledd. I et notat av 7. november 1992 konkluderte SBF's juridiske rådgiver, advokat Gudmund Knudsen, med at det ikke var grunnlag for å benytte forretningsbankloven § 32, 6. ledd i forhold til DnB, som jo ikke hadde tapt 75 % av sin aksjekapital. Dette skyldtes at begrepet aksjekapital også måtte antas å omfatte preferanseaksjekapitalen på 2375 mill. kr. som var skutt inn i juni 1992. Advokat Knudsen mente derfor det var behov for en lovendring for å gi Kongen myndighet til å beslutte nedskrivning ikke bare av den samlede aksjekapital (jfr. forretningsbankloven § 32, 6. ledd), men også av enkeltstående aksjeklasser som ifølge en revidert balanseoppstilling var helt eller delvis tapt.

I møte 8. november 1992 sluttet SBF seg til advokat Knudsens betraktninger, og hans notat ble oversendt til Finansdepartementet. Initiativet førte frem til vedtagelsen av det nye 7. ledd i § 32 den 8. januar 1993. Men slik begivenhetene i DnB utviklet seg, kom bestemmelsen aldri i bruk.

Forretningsbankloven § 32, 7. ledd er nærmere omtalt under 8.2.2 ovenfor. Den bygger på en odelstingsproposisjon som fremmet fra Finansdepartementet 27. november 1993. Bestemmelsen fastsatte at hjemmelen for tvangsnedskrivning i § 32, 6. ledd også gjaldt der revidert statusoppgjør viser at en bank har mindre enn 25 % igjen av kapitalen i en eller flere klasser med dårligst prioritet. Bestemmelsen hadde klare likhetstrekk med forslaget fra advokat Knudsen.

I møte med DnB's konsernsjef og styreformann 8. november 1992 redegjorde SBF for at banken etter SBF's syn hadde lønnsomhetsproblemer. Beregninger viste at banken under mer normale taps-, misligholds- og driftsforhold ikke hadde tilfredsstillende lønnsomhet. De viste et behov for kostnadsreduksjoner på ca. 15-20 %. Banken mente at dette ville bli vanskelig å gjennomføre, og at bankens svake lønnsomhet hang sammen med bankens store beholdning av misligholdte lån samt store underskudd i Realkreditt og i London. SBF gjorde det imidlertid klart at ytterligere kapitaltilførsel ville kreve at banken bygget ned flere deler av sin virksomhet.

I møte med SBF 11. november 1992 opplyste bankens ledelse at den hadde store problemer med å lage et fornuftig budsjett for 1993 ettersom de vesentligste forutsetningene for bankens drift lå utenfor dens egen kontroll. Banken antydte likevel at den i 1993 ville få et negativt resultat på ca. 1000 mill. kr.

Den 22. november 1992 søkte DnB om tilførsel av 2100 mill. kr. i kjernekapital fra SBF. Konsernregnskapet pr. 3. kvartal 1992 viste at banken hadde et driftsresultat etter tap på -2448 mill. kr., hvilket ga en kapitaldekning på 8,3 %. Etter bankens vurdering ville den ved utgangen av 1992 ha en kapitaldekning som lå under 8 %. SBF anslo for sin del at resultatet etter tap ved årsskiftet ville bli -3000 mill. kr. Dette ville gi en kapitaldekning på 7,6 %.

Forhandlinger om innskudd av preferansekapital ble ført 22.-23. november 1992. I forbindelse med bankens søknad ble det også gjennomført møter med bl.a. Forretningsbankenes Sikringsfond og Finansdepartementet. På grunnlag av en resultatprognose for 4. kvartal på -500 mill. kr. og et underskudd på 1000 mill. kr. i 1993 anslo SBF bankens kapitalbehov til 2.100 mill. kr. Etter SBF's beregninger ville dette gi banken en kapitaldekning på 9 % ved utgangen av 1993.

På denne bakgrunn ønsket SBF å tilføre banken 1500 mill. kr. i preferansekapital og 600 mill. kr. i form av en egenkapitalgaranti. Dette ville gi en kapitaldekning på 9,6 % pr. 31. desember 1992. SBF og banken gjennomførte diskusjoner om hvilke mål man kunne oppstille for kostnads- og volumreduksjoner.

SBF vedtok 23. november å tilføre banken 1500 mill. kr. i preferansekapital og 600 mill. kr. som egenkapitalgaranti. Preferansekapitalen skulle inngå i preferanseklasse I (se ovenfor om avtalen av 2. desember 1991), mens garantien ville bli utløst dersom bankens kjernekapital sank under 3,8 % pr. 30. september 1993 eller senere. Avtale om kapitaltilførsel ble inngått samme dag og utfylt i tilleggsavtale av 14. desember 1992.

Avtalen satte en rekke vilkår for kapitaltilførselen. Et krav om opphevelse av forbudet mot at en enkelt aksjonær stemte for mer enn 10 % av aksjene som fulgte av vedtektene ble godtatt på ekstraordinær generalforsamling 22. desember 1992. Vedtaket ble truffet med overveldende flertall (97.214.682 mot 282.499 stemmer). Siden Statens Banksikringsfond ved avstemningen fortsatt var bundet av stemmerettsbegrensningen på 10 %, er det ikke grunnlag for å si at bankens øvrige aksjonærer av denne grunn ble «overkjørt» av statens stemmeovervekt. - Om den betydning som vedtaket om å oppheve stemmerettsbegrensningen fikk for resultatet av avstemningen på generalforsamlingen 8. april 1993 om å nulle den gjenstående del av den ordinære aksjekapitalen på, se nærmere nedenfor.

Samtidig ble avtalen av 23. november og 14. desember 1992 godtatt. Men spørsmålet om nedskrivning av aksjekapitalen - og dermed om utbetaling av den preferansekapital som var gjort betinget av slik nedskrivning - ble altså avgjort først på den ordinære generalforsamlingen noen måneder senere.

Det var videre en ubetinget forutsetning at generalforsamlingen skrev ned bankens ordinære aksjekapital, preferansekapital 3 og preferansekapital 2 (se ovenfor) mot udekkede tap pr. 31. desember 1992. Avtalen oppstilte videre en rekke vilkår angående avkastning på egenkapital, reduksjon av driftskostnader og balanse og «trimming» av virksomhetsområder i DnB. Preferansekapitalen skulle først utbetales når de nødvendige vedtak var fattet.

I møte i SBF 26. november 1992 orienterte SBF's styreformann (Tormod Hermansen) om at DnB ønsket å basere nedskrivningen på regnskapet for 1992. Etter bankens syn ville det være problematisk å legge frem revidert statusoppgjør for 3. kvartal såvidt sent etter regnskapsavslutningen. Man måtte bl.a. se hen til kjente forhold som var inntruffet i løpet av 4. kvartal. Dessuten kunne det faktum at bankens kapitaldekning pr. 30. september 1992 lå over 8 % gjøre det vanskelig å få generalforsamlingen til å forstå at nedskrivningen var nødvendig. Siden kapitaldekningen pr. 31. desember 1992 ville være lavere, ville det være lettere å få saken igjennom dersom forslaget om nedskrivning kunne baseres på årsoppgjøret.

SBF aksepterte dette syn, som innebar at nedskrivningen først kunne finne sted på den ordinære generalforsamlingen 30. mars 1993, ikke på den ekstraordinære generalforsamlingen i desember 1992. Resultatet var formalisert som en del av den tilleggsavtale av 14. desember 1992 som er nevnt ovenfor. Det ble videre lagt til grunn at banken kunne regne SBF's kapitalforpliktelser som egenkapital allerede for 1992, selv om utbetaling først skulle skje i 1993.

I debatten har det vært hevdet at det var tidspunktet for vedtagelsen av det nye 7. ledd i forretningsbankloven § 32 som gjorde det nødvendig å ta utgangspunkt i årsoppgjøret for 1992 i stedet for i det reviderte statusoppgjøret for 3. kvartal 1992. Bestemmelsen ble først sanksjonert som lov 8. januar 1993.

Etter Kommisjonens syn er dette en misforståelse. Beslutningen om å legge årsoppgjøret for 1992 til grunn, sprang ut av et initiativ fra bankens ledelse. Vi har intet grunnlag for å anta at tidspunktet for vedtagelsen av forretningsbankloven § 36, 7. ledd hadde betydning for bankens vurdering.

Våren 1993 ble revisjonsfirmaet Forum Touche Ross engasjert til å foreta en alternativ verdivurdering av aksjekapitalen i DnB pr. 31. desember 1992. Av avtalen om kapitalinnskudd m.v. fulgte at en slik alternativ verdivurdering skulle innhentes. (Den ville også vært nødvendig hvis nedskrivning ved kongelig resolusjon etter forretningsbankloven § 32, 6. og 7. ledd hadde vært på tale.) Rapporten forelå 24. mars 1993, se nærmere under 10.7 nedenfor.

Bankens ordinære generalforsamling traff 30. mars 1993 vedtak om nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen og av preferansekapital 3 og 2 (se ovenfor om prioritetsrekkefølgen ifølge avtalen av 2. desember 1991). Dagjeldende aksjelov (§ 9-14) krevde 2/3 flertall av de avgitte stemmer for et slikt resultat. Vedtaket om nedskrivning ble truffet med 204.250.901 stemmer, mens 4.996.247 stemmer ble avgitt mot forslaget. Flertallet var altså overveldende.

På den annen side må det tas hensyn til at Statens Bankinvesteringsfond på møtetidspunktet eide 55,61 % av aksjene, mens Folketrygdfondet hadde 5,45 % av aksjene (hvorav 1,41 % var ordinære aksjer som ble nulltet ved vedtaket). Dette betyr at 61,06 % av aksjene var på statens hender. Siden alle stemmeberettigede aksjer ikke var representert under avstemningen, kan vi dessuten legge til grunn at statens relative andel av de avgitte stemmer var større. Men stemmeovervekten på statens hånd er likevel ikke tilstrekkelig til å forklare utfallet av avstemningen. Som vi ser var det bare en forsvinnende andel (2,3 %) av det totale antall stemmer som ble avgitt mot nulling.

Stemmetall og stemmefordeling må også forstås på bakgrunn av at den ekstraordinære generalforsamlingen i DnB 22. desember 1992 med stort flertall hadde vedtatt å oppheve de tidligere vedtektsbestemmelsene om at ingen enkeltaksjonær kunne stemme for mer enn 10 % (se ovenfor). Dersom denne endringen ikke hadde funnet sted, ville staten bare ha kunnet stemme for 10 % (Statens Bankinvesteringsfond) + 5,45 % (Folketrygdfondet) = 15,45 % av det totale antall stemmeberettigede aksjer. Dette hadde medført at det maksimale antall aksjer som staten kunne stemme for, var blitt redusert til 45.528.127.

Dersom vi legger det sistnevnte stemmetallet sammen med stemmene fra private aksjonærer som stemte for nedskrivning, ville resultatet (dersom stemmerettsbegrensningen ikke var blitt opphevet) blitt 69.845.776 stemmer for nedskrivning. Hvis vi legger til grunn at antall stemmer mot nedskrivning ville ha forblitt det samme, ville det ha blitt avgitt 4.996.247 stemmer mot nedskrivning. Under forutsetning av at opphevelsen av stemmerettsbegrensning ikke i seg selv hadde påvirket den private stemmegivningen, kan vi dermed slå fast at resultatet ikke sto og falt med det tidligere generalforsamlingsvedtaket om å oppheve stemmerettsbegrensningen. Selv om en stemmerettsbegrensning på 10 % fortsatt hadde stått ved lag, ville forslaget om nulling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapital (og deler av preferansekapitalen) blitt vedtatt med et flertall på 93,3 % av de avgitte stemmer.

10.6 Særlig om kjøpet av Realkreditt

10.6.1 Problemstilling

Realkreditt var det eldste norske kredittforetak og en direkte videreføring av Den Østenfjeldske Bykredittforening, som ble stiftet i 1907. Det var også det største av disse foretakene - ved utgangen av 1991 hadde Realkreditt innlån på til sammen 23.554 mill. kr.

Problemene i foretaket startet for fullt i 1990, da regnskapet viste et negativt driftsresultat, hovedsakelig som følge av store tap på utlån. Om lag samtidig med presentasjonen av de dårlige regnskapstallene gikk man ut med informasjon om planer om fusjon med Kreditkassen. Disse planene ble imidlertid lagt til side bare noen uker senere (se nærmere nedenfor).

I tillegg til store utlånstap fikk Realkreditt etter hvert et betydelig likviditetsproblem. På denne bakgrunn ga Norges Bank tilsagn om tilførsel av likviditet, og de 13 største obligasjonseierne forpliktet seg til å opprettholde sin beholdning av Realkreditt-papirer. Dessuten tilførte enkelte av de største obligasjonseierne i alt 592,2 mill. kr. i aksjekapital i forbindelse med at Realkreditt pr. 30. september 1991 ble omdannet til aksjeselskap. Men utover høsten 1991 viste det seg at disse tiltakene ikke var tilstrekkelig til å normalisere innlånsituasjonen. Mer dyptgående strukturelle løsninger tvang seg frem.

De største eierne i Realkreditt etter omdannelsen til A/S var Kommunal Landspensjonskasse (39,1 %), Vital Forsikring (15,9 %), Kreditkassen (10,5 %), Folketrygdfondet (10 %), UNI Storebrand (7 %) og OBOS (4,1 %). Våren 1993 opptrådte disse aksjonærene, som til sammen eide 86,6 % av aksjene i Realkreditt Holding AS, som garantister for fulltegning ved en emisjon av preferanseaksjer for 700 mill. kr. i DnB, se nærmere nedenfor.

Som følge av innlånssamarbeidet i De norske Bykredittforeninger hadde Realkreditt frem til 30. juni 1986 solidaransvar for felles låneopptak. Ved utgangen av 1991 utgjorde Realkreditts solidaransvar overfor Den Vestenfjeldske Bykredittforening og Den Nordenfjeldske Bykredittforening til sammen 4.523 mill. kr.

Før omdannelsen til aksjeselskap var Realkreditt en kredittforening med såkalt *tilleggsansvar* for låntakerne. Dette innebar i prinsippet at et sammenbrudd i selskapet kunne få alvorlige følger også for et stort antall låntagere. På den annen side skulle låntagere som kom til etter omdanningen ikke ha slikt ansvar, og meningen var gradvis å oppheve ansvaret for eldre låntagere i forbindelse med at utlånene ble refinansiert. Men høsten 1991 var tilleggsansvaret fortsatt reelt.

De ringvirkninger som en utløsning av tilleggsansvaret for låntagerne i Realkreditt kunne ha fått, var utvilsomt blant de forhold som telte med når staten arbeidet for å finne en varig løsning for Realkreditt. Men staten hadde også andre viktige grunner til å finne en løsning for Realkreditt: Konkurs ville ha rammet hele det norske obligasjonsmarkedet.

Også de store eierne i Realkreditt Holding, som selv satt med store beløp i Realkreditt-obligasjoner, var klart nok motivert for å finne en løsning for selskapet. Og dersom Realkreditt kunne bringes inn under DnB - der staten samtidig ville bli majoritetseier - ville det i praksis bety at obligasjonene ble statsgarantert. Men ønsket om å få til en slik løsning tilsa naturligvis ikke at Realkreditt-eierne skjøt inn mer kapital enn nødvendig for å få operasjonen i stand.

Med virkning fra 1. januar 1992 ble Realkreditt A/S overtatt av DnB som heleid datterselskap (senere DnB Boligkreditt A/S). I ettertid er det hevdet at denne operasjonen ikke var noe som banken selv ønsket, og at de tap som fulgte med Realkreditt-porteføljen bidro vesentlig til at den ordinære aksjekapitalen i DnB ble nullet. I det følgende skal vi se nærmere på denne siden av kriseforløpet i DnB. Utgangspunktet kan passende tas i begivenheter som fant sted før DnB kom inn i bildet.

10.6.2 Realkreditt-operasjonen

Den 11. januar 1991 offentliggjorde styrene i Kreditkassen og Realkreditt at de hadde vedtatt å foreslå at selskapene skulle fusjoneres. Men avtalen om fusjon ble hevet allerede i mars 1991 under henvisning til bankens årsresultat for 1990 (se nærmere under 9.2.1 ovenfor).

Utover i 1990 blir det stadig klarere at Realkreditt har problemer. Utviklingen trer frem av de sentrale regnskapsdataene for Realkreditt slik det fremgår av prospektet for emisjonen av preferanseaksjekapital sommeren 1992:

Tabell 10.1: Viktige resultat- og balanseposter for Realkreditt. Mill. kr.

	1988	1989	1990	1991
Resultat før tap	177	265	83	-310
Netto tap utlån og garantier ¹	19	113	579	969
Ordinært resultat etter skatt	157	125	-494	-1.279
Beskattet og ubeskattet egenkapital	656	1.089	907	250
Kapitaldekning ² (%)	5,5	7,6	5,5	4,5 ³

Netto tap på utlån inkluderer endringer i uspesifiserte tapsavsetninger (avsetninger til dekning av latente tap på utlån. I 1991 var de spesifiserte tapsavsetningene på 624 mill. kr. og de uspesifiserte på 345 mill. kr.

² Låntagernes tilleggsansvar er ikke innregnet i kapitaldekningen.

³ Realkreditt fikk pr. 31.12.91 dispensasjon fra Finansdepartementet for reglene om kapitaldekning.

Kilde: Prospekt for tegning av preferanseaksjer i DnB 1992.

Ved utgangen av 1991 utgjorde netto misligholdte lån (etter tapsavsetninger) i Realkreditt 1.583 mill. kr., hvorav 641 mill. kr. var boliglån og 942 mill. kr. var næringslivslån. Det var særlig lån til næringslivet, og da spesielt utviklingsprosjekter for fast eiendom, som påførte Realkreditt store tap. Pr. 31. desember 1991 var akkumulerte spesifiserte tapsavsetninger 306 mill. kr. og akkumulerte tapsavsetninger til uspesifiserte (latente) tap 480 mill. kr.

Våren 1991 ble Realkreditts innlånssituasjon meget vanskelig. Innlånskostnadene økte betydelig i forhold til andre kredittforetak, og Norges Bank ga tilsagn om likviditetstilførsel. Ved årets utgang utgjorde likviditetstilførsel fra Norges Bank 1810 mill. kr. av Realkreditts innlån på til sammen 23.554 mill. kr.

Høsten 1991 ble situasjonen for Realkreditt ytterligere forverret, og selskapet ba om et møte med Finansdepartementet. Møtet ble holdt 20. november 1991 under ledelse av finansråd Arne Øien og med deltagelse fra Norges Bank. Realkreditt møtte med representanter for både eiere og ledelse. Man festet seg ved to alternativer til langsiktig løsning:

1) Gjøre Realkreditt til et datterselskap av DnB mot at Realkreditts eiere deltok i en oppkapitalisering med 500 mill. kr. i kjernekapital og et tilsvarende beløp i tilleggskapital. 2) Splitte opp Realkreditt på en slik måte at dårlige lån ble tatt ut og «fundet» ved et større lån i Norges Bank.

Senere samme dag hadde finansråden og ekspedisjonssjef Svein Gjedrem møte med konsernsjef Hvistendahl og den fundingansvarlige i DnB. Hvistendahl opplyste at bankens resultat for 4. kvartal kunne bli 1-1,5 mrd. kr. dårligere enn forutsatt i søknaden av 30. oktober 1991 til Statens Banksikringsfond. DnB var også bekymret for valutafundingen. I møtereferatet heter det videre:

«Realkreditt-saken ble drøftet. Hvistendahl ville arbeide videre med den.»

I motsetning til på de andre punktene i referatet angis det ikke hvem som tok saken opp. Om initiativet til at DnB ble bragt inn i arbeidet med å løse krisen i Realkreditt heter det i selskapets årsberetning for 1991 (s. 3):

«Gjennom sine overveielser festet styret seg ved at det burde tas kontakt med Den norske Bank (DnB). I sonderingene med DnB ble det klart at den eneste realistiske måte en nærmere tilknytning mellom Realkreditt og banken kunne gjennomføres på, ville være gjennom et kjøp fra bankens side av aksjene i Realkreditt Holding AS. På dette grunnlaget, og etter at myndighetene var orientert, ble det åpnet forhandlinger den 27. november.»

Denne uttalelsen sier intet om hvordan møtene i Finansdepartementet 20. november 1991 passer inn i det samlede begivenhetsforløp. Som nevnt sier heller ikke referatet fra dette møtet noe eksplisitt om hvem som reise tanken om å trekke DnB inn i arbeidet med å finne en løsning for Realkreditt. Men Kommisjonen sitter med det bestemte inntrykk at tanken ved denne anledning ble tatt opp fra departementets side, ikke av DnB.

Nye møter ble holdt 27. november 1991. Konsernsjef Hvistendahls brev av 28. november 1991 til finansråd Arne Øien (se nedenfor) viser at det før kl. 16.00 ble holdt minst ett møte mellom Hvistendahl og Øien om Realkreditt-saken. I brev av 14. mai 1998 til Kommisjonen opplyser Finansdepartementet at det, «etter hva en har kunnet bringe på det rene [ikke] foreligger ... noe referat» fra det eller disse møtene. Men ifølge brev av 22. mai 1998 «antar» departementet at Hvistendahl og John Giverholt deltok fra DnB's side, mens Arne Øien og Svein Gjedrem var med fra departementet. Departementet utelukker ikke at det var ytterligere deltagere, men har ikke nærmere opplysninger om hvem dette i så fall har vært.

Samme dag kl. 16.00 ble det holdt møte mellom representanter for Finansdepartementet, DnB, Norges Bank, Statens Banksikringsfond og Realkreditts eiere og ledelse. Lederen av SBF, Tormod Hermansen, skisserte tidsplanen. Han gjorde det klart at søknaden fra DnB om tilskudd av kapital skulle behandles kommende helg, og at eventuell avtale mellom banken og Realkreditt dermed måtte være klar innen fredag ettermiddag. Ifølge referatet understreket finansråd Øien at myndighetene «gjerner vil at det finnes frem til en løsning hvor den private eierbase i DnB kan styrkes og la til grunn at DnB og Realkreditts eiere bør kunne ha felles interesser».

Ifølge referatet gikk man deretter over til å diskutere hovedtrekkene i en avtale om salg av Realkreditt Holding AS til DnB. Bl.a. skisserte Hvistendahl et opplegg som innebar at eierne av Realkreditt skulle bruke salgssummen til å tegne aksjer i DnB og dessuten forpliktet seg til å tegne 600 mill. ekstra. Styreformann Fløtaker i Realkreditt nevnte på sin side bl.a. at eierne i Realkreditt burde få en preferert posisjon som aksjonærer i DnB. Dette vilkåret for disse aksjonærenes medvirkning til rekapitalisering av DnB var altså kjent for departementet på et tidlig tidspunkt under begivenhetsforløpet. Som vi skal se, er dette momentet sentralt for å forstå Realkreditt-operasjonens betydning for de ordinære aksjonærene i DnB.

De bidrag fra Hvistendahl som trer frem av møtereferatet antyder at DnB nå aksepterte en løsning som innebar kjøp av Realkreditt. Men referatet må ses i lys av Hvistendahls brev av 28. november 1991 til finansråden «personlig». Brevet peker på at bankens representanter under møtet 27. november «ikke fikk gehør ... for vårt forslag om å basere seg på» den løsning som banken foretrakk og som etter dens syn «ville ha vært ... vesentlig bedre». Brevet utdyper videre hvorfor banken - i valget mellom de to mulige løsninger som hadde vært fremme - ønsket den løsning som innebar at DnB kjøpte lån og andre aktiva fra Realkreditt i en slik takt at det ville bli mulig å løse Realkreditts fundingproblem. Det trer klart frem at banken ikke selv ønsket alternativet med kjøp av hele Realkreditt.

Hvistendahls brev fremhever at den svake innskuddsdekningen i DnB tilsa at banken bare i begrenset utstrekning kunne drive med langsiktige utlån med lave marginer til bolig- og næringsformål. I de nærmeste år kunne ikke slik virksomhet være noen kjernevirksomhet for banken. Dessuten ville det internasjonale finansmarkedet vanskelig kunne forstå hvorfor den problemrammede banken skulle fusjonere med et kredittforetak. Ifølge Hvistendahl ville en fusjon med Realkreditt sammen med en kraftig nedskrivning av DnB-aksjen i forbindelse med emisjonen, gi et negativt inntrykk for bankens aksjonærer og finansmarkedet. Han anførte videre at enkelte nok ville føle at man løste Realkreditts problemer på bekostning av bankens interesser.

Det var imidlertid klart at eierne av Realkreditt overhodet ikke var interessert i den løsning som Hvistendahl (og banken) ønsket, men bare var villige til å forsøke løsning nr. 1. Under henvisning til Realkreditts syn ga finansråden i brev av 28. november 1991 til DnB kort uttrykk for at det alternativ som banken foretrakk, ikke var aktuelt.

For sin del la bankens ledelse til grunn at den ikke var i en slik posisjon at den kunne insistere på den løsning den selv anså for å være den beste. På denne bakgrunn fortsatte forhandlingene om den nærmere utforming av løsning nr. 1 allerede 29. og 30. november 1991, som ledd i møter i SBF's regi om utformingen av den totale krisepakken for DnB. Under deltagelse av representanter for DnB, Realkreditts eiere og ledelse, Statens Banksikringsfond, Statens Bankinvesteringsfond og Forretningsbankenes Sikringsfond kom man frem til en totalløsning.

Et ledd i den pakken som ble avtalt, var at DnB skulle kjøpe Realkreditt for 250 mill. kr. mot at de store aksjonærene i Realkreditt kjøpte ordinære aksjer i DnB for et tilsvarende beløp. Denne del av operasjonen ble gjennomført ved en rettet emisjon mot de største aksjonærene i Realkreditt på 244,5 mill. kr. Det ble også oppnådd enighet om hvilke beløp som skulle skytes inn av hver av de deltagende parter.

Den ferdigforhandlede avtalen om kjøp av Realkreditt mot kjøp av ordinære DnB-aksjer ble inngått 5. desember 1991 mellom DnB og de store Realkreditt-eierne (se under 10.6.1 ovenfor). Prisen for kjøpet av Realkreditt og for aksjene ble satt til 244,5 mill. kr. Grunnlaget for denne prisfastsettelsen var nærmere regulert i tilbud datert 4. desember 1991 fra DnB til alle aksjonærer i Realkreditt Holding AS (RH) om kjøp av deres aksjer.

Pkt. 1 i dette tilbudet bærer overskriften «prisjustering». Det angir at prisen er fastsatt ut fra en total verdi på RH med datterselskaper på 250 mill. kr. Men det angis videre at det senest tre dager senere ville bli satt igang en gjennomgang («due diligence») og verdsettelse av RH-konsernet. Denne gjennomgangen skulle ledes av revisjonsfirmaet Arthur Andersen & Co.

Dersom resultatet av verdsettingen skulle bli at Realkreditt etter DnB's syn var verdt mindre enn 200 mill. kr. og partene ikke ble enig om en alternativ pris, skulle spørsmålet om RH-konsernets verdi avgjøres av en kommisjon med én revisor oppnevnt av hver av partene og med en jurist oppnevnt av de to revisorene i fellesskap. Denne prosedyren skulle følges dersom enighet ikke ble oppnådd senest kl. 16 den femte dag etter at DnB hadde meddelt at RH etter bankens syn var verdt mindre enn 200 mill. kr.

Innenfor de knappe fristene som var fastsatt ga den fullførte gjennomgangen ikke DnB noe grunnlag for å hevde at Realkreditt var verdt mindre enn 200 mill. kr. Den avtalte prisen ble derfor stående.

I forholdet mellom Realkreditt-eierne og DnB sto det etter dette igjen å komme frem til en avtale om den prioritert som den friske kapitalen fra Realkreditt-eierne skulle få. Som vi skal se under 10.6.3 nedenfor, var det i første rekke denne delen av den samlede operasjonen som rammet eierne av ordinær aksjekapital i DnB.

Forretningsbankenes Sikringsfond foreslo å konvertere sin preferansekapital på 939 mill. kr. til aksjer. Denne aksjekapitalen skulle gå inn i en stor klasse sammen med bl.a. den eksisterende aksjekapitalen og de 245 mill. kr. i ordinær aksjekapital som Realkreditt-eierne skjøt inn som et ledd i selve kjøpet av Realkreditt. Også de ytterligere 700 mill. kr. fra Realkreditt-eierne og de 1.675 mill. kr. som Statens Bankinvesteringsfond etter planen skulle skyte inn som ny aksjekapital, burde etter forslaget fra FS gå inn i denne klassen.

Som vi senere skal se, ville en løsning i tråd med forslaget fra FS ikke ha vært nok til å redde de ordinære aksjonærene

fra nedskrivning ved utløpet av 1992. Men den ville ha innebåret at deres aksjer ikke hadde blitt skrevet helt ned til null. I denne forstand er denne delen av diskusjonen hos SBF i dagens 29. og 30. november 1991 av stor interesse.

Forslaget fra Forretningsbankenes Sikringsfond strandet på motstand fra særlig to hold. For det første insisterte de store Realkreditt-eierne fortsatt på å ha en stor buffer av lavere prioritert kapital foran de 700 mill. kr. i frisk kapital som de skulle skyte inn. Dermed falt også muligheten for å få Statens Bankinvesteringsfond med på forslaget. Lederen for SBIF, Ellen Moe, ga klart uttrykk for at ingen del av kapitalen fra SBIF kunne være dårligere stillet enn noen del av de 700 mill. kr. som skulle tilføres fra private investorer.

Til dette kommer at DnB gikk sterkt imot den konvertering av preferansekapital til aksjekapital som forslaget fra FS forutsatte. Ifølge referatet fra møtene i SBF ble det sterkt poengtert at konvertering av preferansekapital til aksjekapital kunne reise spørsmål om preferansekapitalens egentlige stilling og dermed svekke muligheten til å reise kapital internasjonalt. Sett i lys av den situasjon som den gang forelå, er denne argumentasjonen ikke lett å forstå. Men uten hensyn til hva man synes om argumentasjonens kvalitet, er det på det rene at bankledelsen på denne måten selv medvirket til å avskjære en løsning som - sett i ettertid - ville ha bidratt til å hindre nulling av den ordinære DnB-aksjen vinteren 1992-93.

På den annen side har Kommisjonen ingen mulighet til å si om Realkreditt-aksjonærene ville ha oppgitt sin motstand dersom forslaget fra FS om å opprette en massiv klasse av ordinær aksjekapital ikke hadde støtt på slik motstand fra DnB. Dermed er det heller ikke mulig å si om motstanden fra bankens ledelse på dette punkt ble avgjørende for aksjonærenes videre skjebne.

Resultatet ble etter dette at de største aksjonærene i Realkreditt garanterte for 700 mill. kr. av den emisjon av preferanseaksjer som ble planlagt for våren 1992. Statens Banksikringsfond garanterte for 1.675 mill. kr. i samme emisjon. Preferanseaksjene fikk bedre prioritet enn både den ordinære aksjekapitalen, den tidligere innskutte preferansekapitalen (939 mill. kr.) fra Forretningsbankenes Sikringsfond og et nytt preferansekapitalinnskudd på 1.250 mill. kr. fra Statens Banksikringsfond. Endelig skulle Statens Banksikringsfond skyte 3.250 mill. kr. inn i banken.

Realkreditt-operasjonen og aksjetegningsgarantiene ble bakt inn i avtalen av 2. desember 1991 mellom DnB og Statens Banksikringsfond og gjort til en forutsetning for de øvrige elementer i avtalen (se under 10.5 ovenfor). Samtlige elementer i avtalen ble gjennomført i løpet av våren 1992.

Det er blitt hevdet at de store aksjonærene i Realkreditt fikk en særstilling i DnB fordi de mottok preferanseaksjer med bedre prioritet enn de ordinære aksjene i banken. En slik påstand er ikke uten videre korrekt. Kjøpesummen for Realkreditt ble gjort opp gjennom ordinære aksjer i DnB for 244,5 mill. kr. Våren 1993 ble disse aksjene nullet sammen med de andre ordinære aksjene i DnB. Som selgere av Realkreditt fikk selskapets eiere altså ingen særstilling i banken.

Det som derimot er riktig, er at de ca. 700 mill. kr. som de store Realkreditt-aksjonærene skjøt inn i DnB våren 1992, fikk status som preferanseaksjer med prioritet foran de ordinære aksjene (og foran deler av preferansekapitalen). Men denne operasjonen gikk inn som et ledd i den samlede løsningen for Realkreditt og DnB, og sprang ut av den plikt til å garantere for fulltegning av det nevnte beløpet som Realkreditt-aksjonærene hadde påtatt seg. Denne emisjonen var åpen og enhver kunne fritt kjøpe preferanseaksjer i DnB til samme pålydende (kr. 10,-) som garantistene.

Det viste seg imidlertid at bare 2,1 % av den samlede emisjonen på 2.375 mill. kr. ble tegnet av andre. Dermed måtte de store Realkreditt-aksjonærene oppfylle garantien ved selv å tegne aksjer for nærmere 700 mill. kr. Dette innebar altså ikke at disse aksjonærene fikk noen særstilling fremfor andre som måtte ønske å erverve preferanseaksjer i DnB. Men i ettertid kan vi naturligvis slå fast at de som våren 1992 tegnet aksjer i DnB til kr. 10,- pr. aksje gjorde en god forretning (dette gjelder både de få private investorer som meldte seg på og de store Realkreditt-aksjonærene). Disse aksjene ble ikke nullet i 1993, men omklassifisert til ordinære aksjer som senere har deltatt i hele tilveksten i bankens egenkapital.

Som nevnt innebar avtalen om kjøp av Realkreditt at DnB kunne kreve verdifastsettelsen på 250 mill. kr. fraveket. Men dette gjaldt innenfor et knapt tidsrom midt under kriseperioden høsten 1991 (med start 7. desember). Etter en

gjennomgang av Realkreditt-konsernet som ble ledet av revisjonsfirmaet Arthur Andersen & Co fant DnB at den ikke hadde grunnlag for å gjøre bruk av denne retten. Om bakgrunnen sier DnB's konsernsjef Finn Hvistendahl følgende i godkjent referat av Kommisjonens samtale med ham:

«På spørsmål om hvorfor de ikke reforhandlet prisen på Realkreditt, slik avtalen åpnet for, svarte Hvistendahl at de innenfor den gitte tidsramme gikk gjennom de største engasjementene, men konstaterer nå at de skulle gjort en bedre jobb, spesielt når det gjaldt et stort antall mindre engasjementer. Vurderingen tok utgangspunkt i at underverdiene i disse engasjementene, som hovedsakelig var i distriktene, tilsvarte det som var funnet i de større engasjement. Dette viste seg senere ikke å holde stikk. Han pekte dessuten på at denne gjennomgangen konkurrerte med alle bankens øvrige problemer.»

I referatet fra samtalen med daværende styreformann Ole Lund heter det:

«I ettertid kan man si at banken skulle reforhandlet prisen, på dette tidspunkt hadde man ikke nok informasjon til å gjøre dette.»

I ettertid fremstår det som uheldig at den opprinnelige prisen på 250 mill. kr. for Realkreditt ble stående. Men slik avtalen om dette var blitt fastsatt, har Kommisjonen en viss forståelse for Hvistendahls synspunkt om at «denne gjennomgangen konkurrerte med alle bankens øvrige problemer» senhøstes 1991. Når prisen ikke ble korrigert, må det først og fremst forklares i lys av den situasjon som var oppstått i og med at Realkreditt-operasjonen - under sterk påvirkning fra staten (Finansdepartementet) - var blitt gjort til en del av den samlede redningsoperasjonen for DnB (og for Realkreditt selv).

Bankens regnskap for 1991 inkluderer ikke tallene fra Realkreditt. Vi nevner imidlertid at Realkreditts årsregnskap for 1991 viste et ordinært nettoresultat på -1.279 mill. kr, mens DnB-gruppen hadde et nettoresultat på -4.730 mill. kr. Samlet sett hadde Realkreditt og DnB et resultat i 1991 på -6.009 mill. kr. etter samlede netto tap på 6.780 mill. kr. Av det samlede nettotap stammet 969 mill. kr. fra Realkreditt.

Realkreditt ble overtatt med regnskapsmessig virkning fra 1. januar 1992. For 1992 fikk DnB-gruppen (inkludert Realkreditt) et driftsresultat på -3.055 mill. kr. Samlet netto tap på utlån var 4.842 mill. kr. Netto tap på utlån i Realkreditt utgjorde 617 mill. kr. etter fradrag for tilbakeføring fra de uspesifiserte tapsavsetningene. Da er det allerede tatt hensyn til at DnB overtok Realkreditt-avsetninger på 786 mill. kr.

Den betydning som nettotapene på utlån i DnB som stammet fra kjøpet av Realkreditt fikk ved nullingen av den ordinære aksjekapitalen i DnB etter årsoppgjøret for 1992, drøftes nærmere under 10.6.3 nedenfor.

10.6.3 Realkreditt-kjøpets konsekvenser for utviklingen i DnB

Som nevnt er det blitt hevdet at Realkreditt ble påført DnB ved tvang fra statens side, og at tapene fra Realkreditt var en viktig årsak til at de ordinære aksjene i DnB senere ble «nullet».

Den foreliggende dokumentasjon viser at ledelsen i DnB ikke ønsket å overta hele Realkreditt, men at banken - dersom det var nødvendig - kunne tenke seg å kjøpe enkeltengasjementer etter verdsetting av det enkelte engasjement og på denne måten bidra til å løse Realkreditts fundingproblem som på denne tiden var blitt påtrengende.

Som vi har sett fremtrer det som nokså klart at DnB likevel aksepterte å overta Realkreditt fordi banken reelt, om ikke formelt, anså seg for å være i en tvangssituasjon. Tvingen skyldtes at Realkreditt-operasjonen ble gjort til en del av en samlet kriseløsning som banken var helt avhengig av. Om vi ser bort fra SBF's behov for å skaffe tilleggsfinansiering fra Statens Bankinvesteringsfond (se nedenfor), kunne banken utvilsomt ha vært reddet uten at den store tapsporteføljen som stammet fra Realkreditt, fulgte med.

Det ser videre ut til at det var Finansdepartementet som spilte den ledende rolle i arbeidet med å bringe hovedtrekkene i en slik løsning på plass. Statens Bankinvesteringsfond og dets leder, Tormod Hermansen, tok i første rekke del i prosessen med å hamre hovedgrepet ut i detaljerte bestemmelser som ledd i den samlede kriseløsning for DnB. Hovedtrekkene i dette bildet bekreftes gjennom referatene fra Kommisjonens samtaler med sentrale aktører.

I det godkjente referatet fra samtalen med daværende styreformann i DnB, Ole Lund, heter det om dette:

«Lund hevdet at overtakelsen av Realkreditt ikke kan karakteriseres som frivillig. Banken ble utsatt for sterkt press fra Finansdepartementet. ... Ifølge Lund var det Finansdepartementet som var arkitekten bak DnBs overtakelse av Realkreditt. Hermansen og SBF var mer å regne som bøddelen i denne sammenheng. Finansdepartementet måtte løse Realkreditt-problemet for å hindre tillitsbrudd og sammenbrudd i obligasjonsmarkedet.»

I det godkjente referatet fra samtalen med daværende konsernsjef i DnB, Finn Hvistendahl, «understreker» han

«at DnB anså at de ikke hadde noe alternativ til å ta Realkreditt. Selv om banken hadde muligheten til å si nei, var DnB avhengig av den kapitaltilførsel som overtagelsen av Realkreditt utløste. Dessuten oppfattet de at departementet ville bruke alle virkemidler for å få gjennom sitt ønske. ...

I ettertid angrep Hvistendahl på at de sa ja til Realkreditt, men mener samtidig det er usikkert hva som ellers hadde skjedd.»

Referatene av samtalene med daværende finansråd Øien og daværende ekspedisjonssjef Gjedrem gir ikke grunnlag for å avkrefte at Finansdepartementet la stor vekt på å koble redningsoperasjonene for Realkreditt og for DnB. Men begge legger stor vekt på at DnB var «too big to fail» og at det derfor fremsto som fullstendig uaktuelt for departementet å la landets største bank og ledende valutabank gå overende. De påpeker at dette var noe som også bankens representanter må ha forstått, og at det derfor må fastholdes at også denne delen av operasjonen bygget på gjensidig avtale.

I det godkjente referatet fra vår samtale med Arne Øien heter det om dette bl.a.:

«DnB kunne ha sagt nei til den avtalen som ble inngått. Hadde DnB satt saken på spissen kunne ikke departementet presset det på dem. DnB sto imidlertid i den situasjonen at de måtte ha støtte. Videre visste banken at den var for stor til at staten kunne la den avvikle. Finansdepartementet hadde allerede problemet med Realkreditt. Her vurderte man det slik at det var bedre å løse disse to problemene sammen enn å løse de hver for seg. Det var således Finansdepartementets syn å la Realkreditt gå inn i DnB.»

I referatet fra våre samtaler med Svein Gjedrem heter det:

«Gjedrem viste til at en analyse av DnBs relative forhandlingssituasjon, foruten bankens økonomiske stilling, måtte ta hensyn til at ... DnB var for stor til at myndighetene uten å sette stabiliteten i det finansielle systemet i fare, kunne la være å støtte banken gjennom en vesentlig oppkapitalisering. DnB kunne derfor neppe sies å være i en entydig svak forhandlingsposisjon overfor de statlige bankfondene og overfor Realkreddits eiere. På spørsmål fra Kommisjonen svarte Gjedrem at han hadde inntrykk av at banken var klar over dette.»

I referatet av Kommisjonens samtale med lederen i Statens Banksikringsfond, Tormod Hermansen, heter det endelig:

«Hermansen ville sterkt tilbakevise at banken ble påtvunget Realkreditt. Gitt de alternativene som forelå, tok banken på seg ansvaret, selv om det ikke var lystbetont. Dessuten fikk DnB den nødvendige kapitaltilførsel for å håndtere Realkreditt.»

I det ovenfor nevnte referatet av Kommisjonens samtale med ham gir Finn Hvistendahl også uttrykk for at

«daværende ekspedisjonssjef Gjedrem under samtalene sa at dersom de ikke bestemte seg for å ta Realkreditt, ville Norges Bank trekke tilbake sin funding av DnB. Denne uttalelse var imidlertid ikke isolert sett avgjørende for bankens aksept av overtagelsen.»

Svein Gjedrem tar sterkt avstand fra denne delen av Hvistendahls versjon av historien. I et lengre brev av 8. juni til Kommisjonen sier han bl.a.:

«Påstanden om at departementet skulle ha gitt uttrykk for at Norges Banks lån til DnB ville blitt tatt bort dersom Realkreditt ikke ble tatt inn i konsernet, medfører ikke riktighet. ...

1. Jeg har selv en relativt god erindring fra denne tiden, som var en dramatisk tid, ikke bare for bankene, men også for Finansdepartementet, og jeg er sikker på at jeg ikke kan ha kommet med uttalelser om å fjerne Norges Banks lån til DnB. Ingen møtereferater eller interne dokumenter gir indikasjoner i denne retning. I forhold til Norges Bank ville en slik uttalelse - for å si det mildt - vært oppsiktsvekkende, jf. pkt. 2.

2. Når jeg er sikker på at det må foreligge en misforståelse eller feiloppfatning fra Hvistendahls side, skyldes det også at en slik påstått uttalelse ville vært direkte i strid med regjeringens erklærte politikk om å sikre det norske bankvesenet. En avskjæring av låneadgangen ville ha revet grunnen under landets største bank. På det aktuelle tidspunktet var bankkrisen i Norge i den aller mest kritiske fasen. Stabiliteten i det norske finanssystemet var i alvorlig fare. Finansdepartementet hadde fremmet forslag for Stortinget om omfattende statlig støtte og kapitaltilførsel til norske banker. Regjeringen hadde erklært at den ville sikre det norske banksystemet. Påstanden om at departementet på samme tid skulle gi uttrykk for at lån til DnB skulle kunne bli tatt bort, må falle på sin egen urimelighet. Dersom departementet skulle fulgt opp et slikt syn ville den utløst det sammenbruddet i det norske finanssystemet som alle tiltakene skulle hindre.

Landets største bank var for stor til å kunne drastisk nedbygges eller innstilles uten at stabiliteten i det norske finanssystemet kom i fare på det aktuelle tidspunktet. Dette ga banken en betydelig forhandlingsstyrke i forhold til både sentralbanken og staten. Det er Norges Bank som beslutter om lån fra sentralbanken. Kongen i statsråd kan instruere Norges Bank. ... Instruksjonsadgangen har aldri blitt anvendt. Det er således utelukket at departementet skulle uttale seg om sentrale sider ved sentralbankens politikk på dette området i samsvar med det Hvistendahl hevder.

3. Hvistendahls oppfatning må bero på en misforståelse. Som nevnt var bankkrisen i Norge på dette tidspunkt inne i den mest kritiske fasen. Svikten i soliditeten i DnB og likviditetskrisen i Realkreditt kom i tillegg til at kapitalen i Kreditkassen og Fokus var tapt. Dessuten var flere sparebanker i krise. Det kunne bli utløst en svikt i det norske obligasjonsmarkedet med kursfall og kapitalflukt. Valutafinansieringen av norske banker og ev. for andre norske bedrifter kunne svikte.

Departementet kunne ikke legge til grunn at myndighetene med stor sikkerhet kunne hindre at krisen utviklet seg videre, og hindre at situasjonen for DnB og Realkreditt ble ytterligere forverret.

Det var trukket opp en klar arbeidsdeling mellom staten og Norges Bank i kriseløsninger. Banken ga likviditetsstøtte og staten soliditetsstøtte. ...

4. Avslutningsvis vil jeg stille spørsmål ved hvorfor Hvistendahl ikke fulgte opp slike uttalelser som måtte anses som oppsiktsvekkende. Da ville misforståelsen raskt kunne bli oppklart. ...»

Ut fra sitt formål har Kommisjonen ingen grunn til å ta standpunkt til hvilken av de to versjoner på det sistnevnte punkt som er den korrekte. Vi nøyer oss med å si at Gjedrems versjon ikke vesentlig svekker inntrykket av Finansdepartementet som hovedarkitekten bak Realkreditt-operasjonen.

Sett fra Finansdepartementets side bygget ønsket om å koble Realkreditt på DnB i og for seg på akseptable mål: Krisen i Realkreditt falt i tid sammen med den dype krisen som hele det finansielle systemet var inne i høsten 1991. I en slik situasjon kunne kollaps i Realkreditt være til stor skade både for obligasjonsmarkedet og for den tillit i utlandet som Norge var svært avhengig av. Dessuten kunne et stort antall lånekunder i Realkreditt bli sterkt rammet.

Til dette kom enkelte mer statsinterne betraktninger: Mens apparatet for håndtering av krisebanker var etablert og i funksjon, fantes det intet tilsvarende system for håndtering av kriser i finansieringsinstitutter av Realkreditts type. For

så vidt kan vi si at Realkreditt i utgangsposisjonen var et problem for Finansdepartementet (og for regjeringen) som overordnet myndighet, men ikke for Statens Banksikringsfond; dette stemmer forøvrig med det vi vet om hvordan DnB's kjøp av Realkreditt kom i stand (se under 10.6.2 ovenfor). Fraværet av et kriseapparat som omfattet Realkreditt innebar også at de bevilgninger som Stortinget hadde gitt til bankkriseformål, ikke kunne brukes til å «redde» Realkreditt. Denne situasjonen kunne man komme ut av dersom det lot seg gjøre å bringe Realkreditt inn som en del av arbeidet med å løse krisen i DnB. Alternativet ville ha vært å søke ny bevilgning spesielt med sikte på Realkreditt.

Hovedtrekkene i dette bildet bekreftes gjennom Finansdepartementets brev av 22. mai 1998 til Kommisjonen. Om situasjonen i november 1991 heter det i dette brevet bl.a.:

«Sentrale problemstillinger for myndighetene og DnB var på det aktuelle tidspunktet:

- kapitalbehovet i DnB
- muligheten for ev. å hente inn privat kapital, ev. ved fusjon med Realkreditt
- virkninger for bankene herunder DnB, av en ev. eskalering av problemene i Realkreditt
- begrensninger og bindinger i myndighetenes virkemiddelbruk, herunder;
 - Tilgang på midler fra Statens Bankinvesteringsfond basert på bevilgningsforslaget var begrenset og neppe tilstrekkelig til å oppkapitalisere både DnB, Kreditkassen og Fokus i forhold til kapitalkravene.
 - En ev. tilførsel fra Statens Banksikringsfond til DnB forutsatte at det også ble tilført midler fra private.
 - De statlige bankfondene kunne ikke tilføre midler til kredittforetak (Realkreditt).
 - Den etablerte arbeidsdelingen mellom Norges Bank og staten v/bankfondene: Bankfondene tilførte kapital og Norges Bank likviditet.
 - Begrensningene i Norges Banks mulighet for å støtte kredittforetak (Realkreditt).
 - Mulig konflikt mellom målet som var trukket opp for pengepolitikken og behovet for å tilføre likviditet til bankene fra Norges Bank.»

I det godkjente referatet av Kommisjonens samtale med lederen av SBF, Tormod Hermansen, uttrykkes disse forhold på følgende måte:

«På spørsmål om hvorfor man ikke valgte å håndtere Realkreditt uavhengig av DnB, svarte Hermansen at det ikke fantes noen klar lovgivning eller finansielle ressurser for å håndtere en slik redning siden det ikke var noen bank. Ved at Realkreditt ble fusjonert inn i en bank løste man dette problemet. Det var dessuten et ønske om å unngå en særskilt bevilgning som måtte behandles i Stortinget siden dette var tidkrevende. I tillegg vurderte man det ut fra et markedsstrukturelt synspunkt ikke som nødvendig å beholde Realkreditt som en selvstendig enhet.»

Et moment til å forstå Finansdepartementets handlemåte er videre at de midler som Statens Banksikringsfond hadde til rådighet, var for knappe til å dekke de midler som var nødvendig for å oppkapitalisere DnB. Samtidig hadde Statens Bankinvesteringsfond disponible midler. Men disse kunne bare tas i bruk i forbindelse med en aksjeemisjon der også private investorer var med. Dette lot seg gjøre ved å på veien om Realkreditt-operasjonen: Som vi har sett, var et viktig ledd i denne operasjonen nettopp at de store Realkreditt-aksjonærene skulle garantere for fulltegning ved emisjonen av preferanseaksjer for 700 mill. kr. i mai-juni 1992. Samtidig garanterte Statens Bankinvesteringsfond for fulltegning av preferanseaksjer for et vesentlig større beløp. Alternativet ville også på dette punkt ha vært å søke ny bevilgning.

På denne bakgrunn ligger hovedproblemet i den virkning som Realkreditt-kjøpet fikk for den ordinære aksjekapitalen i DnB. Denne siden av saken har interesse i vårt perspektiv først og fremst fordi det ikke - før avtalen om kjøp ble inngått - forelå noen slik økonomisk eller rettslig kobling mellom DnB og Realkreditt at «tvangen» fremtrer som saklig motivert sett fra bankens (og aksjonærenes) side. Gitt at DnB var av en slik betydning for norsk økonomi at banken under enhver omstendighet ville ha blitt reddet, innebar kjøpet av Realkreditt en ren tilleggsbelastning som hverken var motivert ut fra hensynet til banken eller til dens aksjonærer. Kommisjonen finner det også klart at bankens

motstand var kjent for sentrale aktører i Finansdepartementet.

Etter alt å dømme hadde kjøpet av Realkreditt negativ betydning for virksomheten i DnB i 1992 på flere måter. I det følgende skal vi konsentrere oss om de ekstra tap - og dermed den belastning på egenkapitalen - som banken ble påført. Men i et mer fullstendig bilde må det også tas hensyn til den belastning som håndteringen av de tallrike problemengasjementer fra Realkreditt-porteføljen påførte ledelse og kredittfunksjoner i en tid da banken allerede hadde hendene fulle med å få oversikt over og håndtere sine «egne» problemer. Dessuten bidro Realkreditt-kjøpet til å gjøre fundingsituasjonen i DnB enda mer utsatt.

I et vedlegg til bankens budsjett for 1993 som særlig tar sikte på å beregne Realkreditts innvirkning på DnB-gruppens resultat for 1992 angis det således at innskuddsdekningen i DnB uten Realkreditt var på 75, mens dekningsgraden med Realkreditt innregnet sank til 65. I pengemengde måtte altså den samlede forvaltningskapital i Realkreditt-delen (ca. 18 mrd. kr.) dekkes gjennom ekstern funding.

Som nevnt under 10.6.2 ovenfor hadde Realkreditt i 1992 et netto bokført tap på utlån på 617 mill. kr. Til dette kommer tap på engasjementer som var overført fra Realkreditt til andre enheter i banken samt drifts- og renteinntekter m.v. Vedlegg 1 til strategi- og handlingsplanen for 1993, som DnB ved brev av 17. februar 1993 la frem for Statens Banksikringsfond, viser at banken selv beregnet nettotapet på Realkreditt i 1992 til 773 mill. kr. Beregningen tar også hensyn til at Realkreditt ble subsidiert av banken i form av billige lån.

Uten at vi tar standpunkt til enkelthetene i denne beregningen, legger Kommisjonen til grunn at et beløp på 773 mill. kr. gir et representativt bilde av størrelsesordenen på den innvirkning som Realkreditt-kjøpet isolert sett hadde på DnB-gruppens resultat i 1992.

For å få et bilde av Realkreditt-kjøpets betydning for de ordinære aksjonærene i DnB må tapet imidlertid holdes opp mot den tilførsel av ordinær aksjekapital på 245 mill. kr. som Realkreditt-aksjonærene ifølge avtalen tilførte banken. Når disse to størrelsene betraktes isolert, kan nettotapet for DnB i 1992 anslås til ca. 530 mill. kr.

I tillegg er det på det rene at banken nøt godt av tilførselen av preferanseaksjekapital på 700 mill. kr. fra Realkreditt-aksjonærene og dessuten at kjøpet gikk inn i langt mer omfattende pakke for rekapitalisering av DnB. Som vi har sett, innebar «pakken» dessuten at Statens Bankinvesteringsfond garanterte for en emisjon på til sammen 2375 mill. kr. og at Statens Banksikringsfond skjøt inn 3.250 mill. kr. som preferansekapital. Totalt skulle avtaleverket sikre DnB en kapitaldekning på om lag 8 % pr. 31. desember 1991. Kapitaltilskuddenes størrelse ble fastsatt under hensyn til at banken eide Realkreditt. Denne kapitaltilførselen var - også etter bankens eget syn - av avgjørende betydning for banken rett og slett fordi den gjorde det mulig for DnB å drive videre. I denne forstand kom operasjonen også de ordinære aksjonærene til gode.

Det kan også nevnes at tilskuddet av preferanseaksjekapital var til de opprinnelige aksjonærenes fordel fordi denne kapitalen skulle regnes med som «aksjekapital» etter forretningsbankloven § 32, 6. ledd (se nærmere under 10.5 ovenfor). Dette betød at myndighetene ikke hadde hjemmel til ensidig å nedskrive aksjekapitalen i DnB så lenge minst 25 % av den samlede aksjekapitalen (der både den ordinære aksjekapitalen og preferanseaksjekapitalen regnes med) var i behold.

Den sistnevnte effekten av å åpne for såkalt preferanseaksjekapital var neppe tilsiktet fra myndighetenes side. Dette ledet til vedtagelsen av forretningsbankloven § 32, 7. ledd som gjorde det mulig å benytte kongelig resolusjon for å nedskrive også en eller flere bestemte aksjeklasser mot tap (se nærmere under 10.4 ovenfor). Men som vi har sett fikk den sistnevnte bestemmelsen ingen avgjørende betydning for kriseforløpet i DnB.

Når det ved årsoppgjøret for 1992 kom på tale å nedskrive egenkapital mot bokført underskudd, kom imidlertid ingen del av den tilførte preferanse(aksje)kapitalen de ordinære aksjonærene i DnB til gode. Her er jo forholdet at det bare var de 245 mill. kr. i ordinær aksjekapital som ble tilført fra Realkreditt-aksjonærene (se ovenfor) som kom de ordinære aksjonærene til gode som buffer mot nedskrivning. All annen kapital som ble tilført banken i 1992 hadde prioritet foran den ordinære aksjekapitalen. Det var den sistnevnte delen av bankens kapital som først måtte dekke

nettotap som stammet fra Realkreditt.

Isolert sett synes det fornuftig å benytte preferansekapital slik at den ordinære aksjekapitalen går tapt først. Andre løsninger ville innebære direkte subsidiering av de gamle aksjonærene (se også under 8.3.8 ovenfor). Problemet er at operasjonen samtidig ga de ordinære aksjonærene ansvaret for tap som ikke stammet for tidligere drift av den bank de hadde kjøpt aksjer i.

På den annen side ga bankens styreorganer selv samtykke til også denne delen av operasjonen. Iallfall på ett punkt - motstanden mot å samle all kapital fra bl.a. Realkreditt i én aksjeklasse - bidro dessuten bankledelsen selv aktivt til den løsning som kom i stand. Men utgangspunktet var likevel et grep som Finansdepartementet etter alt å dømme bidro vesentlig til å få i stand. Det var også dette grepet som ga de store Realkreditt-eierne «vetorett» mot forslag om å gi den friske kapitalen som de skulle tilføre, samme status som den tidligere aksjekapitalen i DnB. Derved måtte de ordinære aksjonærene bære tap som historisk sett var dem uvedkommende.

Et tap på ca. 530 mill. kr. på Realkreditt-engasjementet i 1992 er ikke på noen måte stort nok til å oppveie morbankens negative underbalanse på nesten 2,8 mrd. kr. (se nærmere under 10.7 nedenfor). Realkreditt-engasjementet alene kan altså ikke forklare mer enn en beskjeden del av de tap ifølge det reviderte regnskapet for 1992 som lå til grunn for nullingen av den ordinære aksjekapitalen (og av store klasser av preferansekapital) i DnB.

På den annen side kan de nettotap i 1992 som stammet fra Realkreditt ha interesse i den grad marginene mellom nulling og en større eller mindre positiv verdi på den ordinære aksjekapitalen ellers er små. Dette spørsmålet drøftes nærmere under 10.8 nedenfor.

Som utgangspunkt bidro nettotapet fra Realkreditt også til at kapitaldekningen i banken kom under minstekravet på 8 %. Dersom andre forhold holdes konstante, innebar dette tapet at bankens kjernekapital i henhold til reglene om kapitaldekning (jfr. under 8 ovenfor) ble redusert med ca. 530 mill. kr. Dersom tilleggskapital regnes med for et tilsvarende beløp, innebar Realkreditt-kjøpet at den samlede kapitaldekningen i banken ved årsskiftet 1992-93 ble redusert med ca. 1.060 mill. kr. Som vi skal se under 10.7 nedenfor, trengte banken (under nærmere bestemte forutsetninger) h.h.v. 797,5 og 1.595 mill. kr. for å oppfylle minstekravet til kapitaldekning.

Isolert sett innebærer dette altså at denne siden av Realkreditt-operasjonen bidro sterkt til å redusere kapitaldekningen. Men underdekningen i forhold til kapitaldekningskravet skyldtes ikke denne delen av kriseforløpet alene. Dessuten må vi i denne relasjon ta hensyn til at også den preferanseaksjekapital som de store Realkreditt-aksjonærene skjøt inn i DnB våren 1992, telte med som kjernekapital i banken. Denne posten alene var større enn nettotapet på kjøpet av Realkreditt i 1992. Det er altså ikke grunnlag for å si at tapene på Realkreditt i denne relasjon bidro til DnB-aksjonærenes endelige fall.

10.7 Særlig om hvordan bankens regnskapsmessige verdi ble fastsatt

10.7.1 Innledning

I møte med Statens Banksikringsfond 24. oktober 1992 ga ledelsen i DnB en orientering om egenkapitalsituasjonen pr. 3. kvartal. Situasjonen var at banken ved utgangen av kvartalet ville ha en kapitaldekning på 8 %, men den regnet det som sannsynlig at kapitaldekningen ville falle under 8 % ved utgangen av året. Siden banken ikke så andre kapitalkilder enn Statens Banksikringsfond, antydte dens representanter at det ville komme en søknad fra banken om ytterligere kapitaltilførsel.

Dette satte i gang en prosess som ledet frem til avtalen av 23. november 1992 om tilførsel av preferansekapital (prosessen er nærmere beskrevet under 10.6 ovenfor). Kapitaltilskuddet var betinget av at den ordinære aksjekapitalen og deler av preferansekapitalen ble nedskrevet mot udekket tap pr. 3. kvartal 1992. I tilleggssavtale av 14. desember 1992 ble punktet om nedskrivning endret slik at kapitaltilskuddet i stedet ble betinget av nedskrivning mot udekket tap ifølge årsoppgjøret for 1992. Dermed ble det ikke nødvendig å innhente noe særskilt revidert statusoppgjør for 3. kvartal 1992.

Som vist under 10.5 ovenfor hadde banken ved utgangen av 1992 allerede fått tilført kapital i flere runder. Disse tidligere redningsoperasjonene påvirket først og fremst bankens soliditet pr. 31. desember 1992. De forutgående tilførslene av ansvarlig kapital i form av preferansekapital og såkalt preferanseaksjekapital innebar at banken hadde langt høyere kapitaldekning på nullingstidspunktet enn den ellers ville hatt. Men den prioriterte stilling som denne kapitalen nøt godt av, innebar at den forholdsvis høye kapitaldekningsgraden ikke ga eierne av ordinær aksjekapital noen fullt ut effektiv beskyttelse mot senere krav om nedskrivning mot udekket underskudd som et ledd i arbeid med å tilføre ytterligere kapital.

Allerede den avtalen om tilførsel av preferansekapital som ble inngått høsten 1991 stilte krav om at den bokførte verdien på aksjene skulle nedskrives fra kr. 100 til kr. 10 pr. aksje. En slik nedskrivning av pålydende pr. aksje påvirket ikke størrelsen på bankens faktiske egenkapital (og dermed heller ikke bankens kapitaldekning). På den annen side er det i og for seg klart at en slik nedskrivning svekket den ordinære aksjekapitalens andel av den samlede egenkapital i banken til fordel for kjøperne av preferanseaksjer under emisjonen i mai-juni 1992. Dette ville ha fått betydning dersom bankens verdi igjen hadde steget. Men slik utviklingen faktisk kom til å gå, ble spørsmålet bare hvordan de nye tap og tapsavsetninger som påløp utover i 1992 skulle dekkes. I en slik situasjon fikk den første nedskrivningen ingen betydning for posisjonen til den ordinære aksjekapitalen da det mot slutten av 1992 igjen kom på tale å kreve nedskrivning av den ansvarlige kapitalen mot tap.

Dette resonnementet slår til selv om nedskrivningen fra kr. 100 til kr. 10 pr. aksje ved årsskiftet 1991-92 gikk lenger enn strengt nødvendig for å dekke det regnskapsmessige underskuddet i DnB pr. 1. januar 1992. Dersom vi tenker oss at aksjenes pålydende på dette tidspunkt hadde blitt satt til et vesentlig høyere beløp (f.eks. kr. 100), ville det udekkede underskuddet som ble tatt med inn i 1992 vært tilsvarende større, og aksjenes realøkonomiske stilling ville ikke ha vært bedre. Omvendt blir ikke de pengene som banken faktisk disponerer borte bare fordi formelt pålydende på en aksje blir redusert.

Det er på det rene at den nedskrivningen som ble foretatt vinteren 1991-92 var større enn det som lot seg begrunne i størrelsen på de udekkede underskudd alene. Som nevnt under 10.5 ovenfor ble den ekstra nedskrivningen foretatt etter forslag fra banken og som et ledd i dens arbeid med å skaffe frisk kjernekapital. Da banken la frem dette forslaget, bygget den på en antagelse om at bare ca. 70 % av aksjekapitalen ville vise seg å være tapt. Årsoppgjøret for 1991 viste at 85,8 % (ikke 90 %) av aksjekapitalen i DnB regnskapsmessig var tapt. Det viste seg altså at nedskrivningen var 4,2 prosentpoeng større enn underskuddets størrelse i seg selv gjorde nødvendig.

Den sistnevnte del av operasjonen innebar imidlertid ikke at realverdiene i banken som en følge av nedskrivningen ble redusert med et beløp som tilsvarte 4,2 prosentpoeng av regnskapsførte tap. Bokføringsmessig førte operasjonen bare til at aksjekapitalens pålydende ble redusert mens underkursen ble ført til disposisjonsfond. Ifølge årsregnskapet for 1992 (note 32) ble underkurs på 137 mill. kr. i forbindelse med nedskrivning av aksjekapitalen ført til disposisjonsfond. Men på tidspunktet for nullingen ett år senere var fondet gått med til å dekke nye tap. Dersom underkursen i 1991-92 tenkes borte og dette fondet derfor ikke hadde eksistert, ville det udekkede tap som aksjekapitalen måtte bære ved årsskiftet 1992-93, vært tilsvarende større.

Det er derimot på det rene at nedskrivningen av den ordinære aksjen til kr. 10,- og emisjonen av preferanseaksjer til samme underkurs innebar en større forskyvning av stemmevekt fra de gamle til de nye aksjonærene enn kapitalsituasjonen isolert sett tilsa. Men siden en høyere emisjonskurs samtidig ville ha redusert det samlede antall aksjer i banken, er utslagene i denne retning ikke så store. Dessuten ble mye av denne effekten eliminert ved at ingen aksjonær kunne stemme for mer enn 10 % av det samlede antall stemmeberettigede aksjer. Denne begrensningen ble først opphevet på ekstraordinær generalforsamling i desember 1992 (se nærmere under 10.5 ovenfor).

På denne bakgrunn skal Kommisjonen i det følgende konsentrere seg om bankens verdi og - dermed - om det regnskapsmessige grunnlag som nullingen vinteren 1992-93 bygget på. Generalforsamlingens vedtak 8. april 1993 om nulling av de ordinære aksjene bygget på årsregnskapet for 1992 og den uavhengige vurderingen som ble innhentet fra revisjonsfirmaet Forum Touche Ross. Vi skal her gi en oversikt over dette beslutningsgrunnlaget.

10.7.2 Det regnskapsmessige grunnlaget

I tabellen nedenfor har vi satt inn et utdrag fra resultatregnskapet for 1992.

Tabell 10.2: DnBs resultatregnskapet for 1992.

	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Driftsresultat før nedskrivninger	2.632	2.601
Tap og nedskrivninger på anleggsmidler	(1.571)	(815)
Tap på utlån og garantier*	(4.023)	(4.842)
Driftsresultat etter tap	(2.963)	(3.055)
Udekket underskudd	(2.768)	(2.750)

* Inkluderer netto reduksjon i uspesifiserte tapsavsetninger på 214 og 385 mill. kr. for hhv. morbank og konsern.

Årsregnskapet viste et driftsunderskudd etter tap på omlag 3 mrd. kr. både for morbanken og konsernet. Driftsresultat før tap og nedskrivninger var på 2,6 mrd. kr. Morbanken endte imidlertid med et driftsresultat på -2.963 mill. kr. etter nedskrivninger på 1.571 mill. kr. og tap på utlån og garantier på 4.023 mill. kr. Etter skatt og diverse disponeringer av fond ble morbankens udekkede underskudd på -2.768 mill. kr.

Tallene viser relativt små avvik mellom konsernets og morbankens resultat. Den videre fremstilling her vil også vise at valget mellom tall for morbank eller konsern ikke påvirker aksjenes verdi i vesentlig grad.

Ved utarbeidelse av revidert statusoppgjør for Kreditkassen uttalte eksternt revisor at en vurdering av bankens reelle egenkapitalsituasjon bør baseres på konserntallene. Arthur Andersen & Co erklærte seg enig i dette ved utarbeidelse av alternative verddivurderinger av banken. Men heller ikke i Kreditkassen var det vesentlige forskjeller mellom morbank- og konserntallene (se nærmere under 9.2 ovenfor).

I Fokus Bank oppstod det derimot betydelige forskjeller mellom morbank og konsern, idet den regnskapsmessige status til morbanken var langt bedre konsernets. Som vi har redegjort for under 9.3.5 ovenfor, var det klart at konsernets tall ga det beste bildet av bankens situasjon. Ingen tilsvarende markant forskjell gjør seg gjeldende i DnB.

Utdrag fra årsbalansen til DnB er gitt i tabell 10.3.

Tabell 10.3: Balansen pr. 31.12.1992.

Eiendeler	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>	Gjeld og egenkapital	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Kontanter og ordinære innskudd i banker	30.365	19.024	Innskudd fra banker	45.427	46.255
Kortsiktige plasseringer i verdipapirer	10.684	13.984	Innskudd fra kunder	89.514	90.491
Brutto utlån	125.756	151.718	Øvrig gjeld	5.148	11.983
Spesifiserte tapsavs.	(9.688)	(11.155)	Avsetninger for forpliktelser	485	590
Uspesifiserte tapsavs.	(1.772)	(2.249)	Ansvarlig lånekapital	6.656	7.448
Sum andre fordringer og omløpsmidler	5.595	7.896	Preferansekapital	4.189	4.189
Anleggsmidler	7.506	8.444	Pensjonspremiefond	659	663
			Aksjekapital	2.947	2.947
			Disposisjonsfond	0	0

			Udekket underskudd	(2.775)	(2.661)
Sum eiendeler	168.447	187.662	Sum gjeld og egenkapital	168.447	187.662

Under 6.4.4 ovenfor er det gitt en oversikt over hvordan de spesifiserte tapsavsetningene fordelte seg på h.h.v. misligholdte og tapsutsatte engasjementer.

Balansen viser at den bokførte egenkapitalen (begge klasser av aksjekapital samt udekket underskudd) var positiv (preferansekapitalen regnes ikke som en del av egenkapitalen). Morbankens bokførte egenkapital, eksklusiv pensjonspremiefond, utgjorde 172 mill. kr., mens konsernets bokførte egenkapital utgjorde 286 mill. kr. Dersom vi også betrakter preferansekapital og pensjonspremiefondet som en del av bankens kapital, fremkommer en regnskapsmessig verdi av konsernet på 5.138 mill. kr.

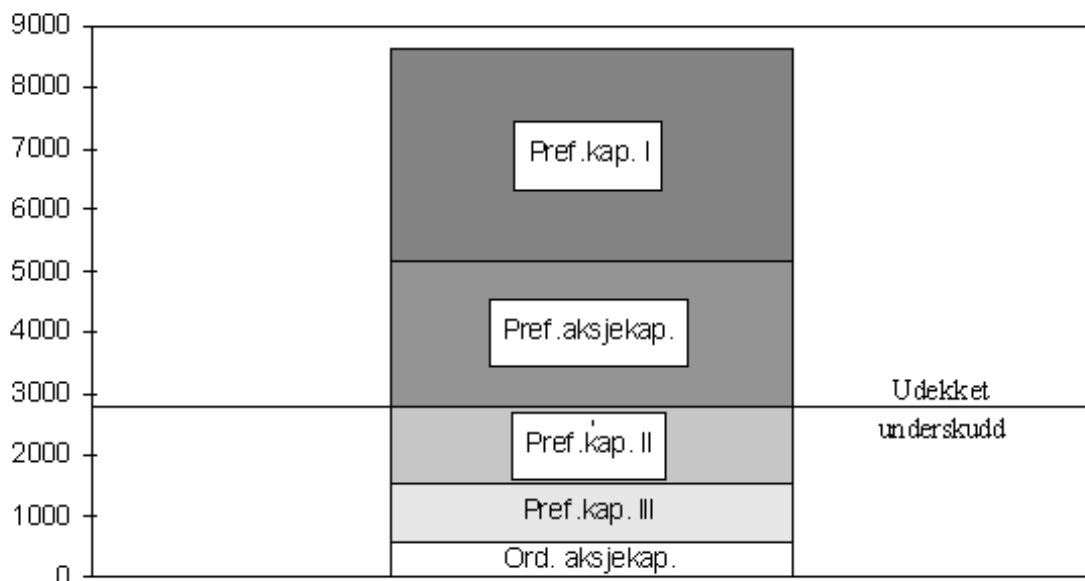
Situasjonen i DnB før nullingen var altså annerledes enn situasjonen i både Kreditkassen og Fokus Bank. Det reviderte statusoppgjør for de to sistnevnte bankene viste at egenkapitalen ved utløpet av 3. kvartal 1991 var tapt med stor margin (Kreditkassen og Fokus Bank hadde en underbalanse med h.h.v. ca. 4,1 og 0,9 mrd. kr.). Balansen til DnB viste derimot at deler av egenkapitalen var i behold.

Det bør imidlertid bemerkes at årsaken til at banken på dette tidspunktet hadde en positiv egenkapital ligger i den tidligere tilførselen av preferanseaksjekapital. Aksjekapitalen, som i balansen står oppført med 2.947 mrd. kr., fordelte seg derfor i to klasser (57.184.123 ordinære aksjer og 237.500.000 preferanseaksjer) på tilsammen 294.684.123 aksjer à pålydende kr. 10. Den ordinære aksjekapitalen hadde lavest prioritet.

Den ordinære aksjekapitalen besto av den delen av aksjekapitalen til de opprinnelige DnB-aksjonærene som sto igjen etter nedskrivningen vinteren 1991-92 (327 mill. kr.) og aksjekapital fra de tidligere Realkreditt-aksjonærene (245 mill. kr.). Samlet utgjorde dette en aksjekapital på 572 mill. kr. Den andre, prioriterte aksjeklassen stammet fra emisjonen av preferanseaksjer i mai-juni 1992 på tilsammen 2.375 mill. kr. Samlet aksjekapital i banken beløp seg således til 2.947 mill. kr. Etter at det udekkede underskuddet er trukket fra, fremkommer det derfor en bokført egenkapital i konsernet på 286 mill. kr.

Siden preferanseaksjekapitalen var bedre prioritert enn både den ordinære aksjekapitalen og preferansekapital II og III (se under 10.5 ovenfor), var aksjekapitalen sett under ett langt bedre stilt enn den bokførte egenkapitalen på 286 mill. kr. ga uttrykk for. Dette skyldes at man ved eventuell nedskrivning mot tap skulle angripe deler av preferansekapitalen før det ble gjort inngrep i preferanseaksjekapitalen. Men dette kom altså ikke den lavest prioriterte klassen av aksjekapital til gode.

Den nokså komplekse kapitalstrukturen i DnB på denne tiden er illustrert i figur 10.10 (se forøvrig tabell 10.5 nedenfor):



Figur 10.10: Kapitalstrukturen i DnB pr. 31. desember 1992. Mill.kr.

De ulike kapitalklassene i DnB pr. 31. desember 1992 (inkludert det kapitaltilskuddet på 1.500 mill. kr. som først ble utbetalt i mars 1993) er i figuren illustrert som bokser i stigende prioritetsrekkefølge. Den ordinære aksjekapitalen (572 mill. kr.) ligger helt på bunnen. Ved eventuell nedskrivning ville derfor denne klassen bli tatt først. Øverst ligger preferansekapital I (tilsammen 3.500 mill. kr.) med høyest prioritet.

Figuren illustrerer også skillet mellom de to aksjeklassene i banken. Preferanseaksjenes plass i prioritetsrekkefølgen innebar at denne kapitalen hadde en buffer i form av lavere prioritert kapital på tilsammen 2.766 mill. kr. Hoveddelen av denne bufferen utgjorde tidligere tilført preferansekapital.

Det udekkede underskuddet på 2.750 mill. kr. er i figuren markert med en horisontal linje. Som vi ser var bufferen dermed tilstrekkelig til å unngå angrep på preferanseaksjekapitalen. Derimot gikk både den ordinære aksjekapitalen og preferansekapitalklassene II og III tapt etter nedskrivningen mot udekket underskudd.

Kapitalstrukturen - og dermed også størrelsen på de lavest prioriterte kapitalklassene som gikk tapt - ble fastsatt i avtale av 2. desember 1991. Selv om det udekkede underskuddet som lå til grunn for nedskrivningen var omlag på størrelse med den bufferen som preferanseaksjekapitalen nøt godt av, var det altså ikke slik at bufferen ble justert for å redde denne kapitalklassen mot nedskrivning.

Selv om størstedelen av preferanseaksjekapitalen var tilført ved en offentlig emisjon der Statens Bankinvesteringsfond kun sto som fulltegningsgarantist, er det rimelig å betrakte denne delen av kapitaltilførselen som en del av statens krisehåndtering (kun 2,1 % ble tegnet av andre enn Bankinvesteringsfondet). Dersom myndighetene i stedet hadde valgt å skyte inn kapital i form av preferansekapital, slik den frem til da hadde gjort både i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB, ville bankens egenkapital (ordinær aksjekapital, fonds og udekket underskudd) vært redusert med omlag 1.670 mill. kr. (eller 2.375 mill. kr. dersom også kapitalen fra de store Realkreditt-aksjonærene hadde vært innbetalt som preferansekapital). Når banken på nullingstidspunktet hadde positiv egenkapital, har det altså sammenheng med at staten skjøt inn en del av sine midler i form av preferansaksjekapital i stedet for ved ordinær preferansekapital.

Slik den fremgår av tabell 10.3 ovenfor er balansen ikke direkte påvirket av avtalen om tilførsel av 1.500 mill. kr. mot nedskrivning av ordinær aksjekapital og deler av preferansekapitalen i 1992-93. I henhold til avtalen

skulle kapitaltilskuddet innbetales først når generalforsamlingen hadde vedtatt nedskrivning av deler av aksje- og preferansekapitalen mot udekket underskudd ifølge årsoppgjøret. Men selv om kapitalen derfor ikke var innbetalt pr. 31. desember 1992, fikk banken lov til å inkludere kapitalen som en del av den tellende ansvarlige kapitalen ved utgangen av 1992. På denne måten var det avtalte preferansekapitaltilskuddet på 1.500 mill. kr. mer enn tilstrekkelig til at banken ved årsskiftet kom over lovens minstekrav til kapitaldekning (jfr. nærmere under 7.4.2 ovenfor).

Som vist under 10.5 ovenfor var avtalen om kapitaltilførsel mot nulling av den ordinære aksjekapitalen direkte foranlediget av bankens ønske om å oppfylle kapitaldekningskravet på 8 %. I tabell 10.4 har vi derfor beskrevet bankens kapitaldekning pr. 31. desember 1992 med og uten tilførselen av preferansekapital på 1.500 mill. kr.:

Tabell 10.4: Bankens kapitaldekning pr. 31.12.1992 med og uten avtalen av 23. november 1992.

	Med nye avtale		Uten ny avtale	
	Mill. kr.	I % av risiko-vektet volum	Mill. kr.	I % av risiko-vektet volum
Kjernekapital	6.316	3,8	4.816	2,9
Ansvarlig lånekapital	3.570		3.570	
Annen tilleggskapital	4.160		4.160	
Fradrag for:				
Ikke tellende del av tilleggskapital	(1.405)		(1.405)	
Tilleggskapital utover kjernekapital	(10)		(1.510)	
Netto tilleggskapital	6.316	3,8	4.816	2,9
Uspesifiserte tapsavsetninger	2.261	1,3	2.261	1,3
Totalt tellende ansvarlig kapital	14.873	8,8	11.873	7,1

Kilde: DnBs årsrapport for 1992. Kolonnen for *Uten ny avtale* er basert Kommisjonens egne beregninger.

Når vi regner med de 1.500 mill. kr. som skulle utbetales i 1993, hadde banken ved årsskiftet en tellende ansvarlig kapital på 14.873 mill. kr. Vurdert opp mot risikovektet volum på 168.352 mill. kr., ga dette en kapitaldekning på 8,8 %. Gitt dette risikovektede volumet var minstekravet til tellende ansvarlig kapital 13.468 mill. kr.

Uten avtalen om tilførsel av preferansekapitaltilskudd ville banken derimot hatt en tellende ansvarlig kapital på bare 11.878 mill. kr., noe som ville ha gitt en kapitaldekning på 7,1 %. Grunnen til at tellende ansvarlig kapital uten avtalen er 3.000 mill. kr. mindre enn det banken faktisk fikk tilført som en følge av avtalen, er at det ikke var lovlig adgang til å regne med en tilleggskapital som oversteg kjernekapitalen. En reduksjon i kjernekapitalen på 1.500 mill. kr. ville derfor ha utløst en tilsvarende reduksjon i tellende tilleggskapital.

I debatten har det vært hevdet at banken kun manglet 95 mill. kr. på å oppfylle lovens minstekrav til kapitaldekning (se bl.a. Dammann «Banken som ble ranet forskriftsmessig» (1996) s. 248). Beløpet kommer frem når man trekker kapitaltilskuddet på 1.500 mill. kr. direkte fra kapitalgrunnlaget på 14.873 mill. kr. Kapitalgrunnlaget han kommer frem til er da 13.393 mill. kr. Som Dammann selv angir er dette nettopp 95 mill. kr. lavere enn kapitaldekningskravet på 13.468 mill. kr.

I dette regnestykket blir imidlertid tilleggskapitalen ikke nedjustert i samme utstrekning som

kjernekapitalen. Dette innebærer at kapitaldekningen blir beregnet på grunnlag av en tellende tilleggskapital som er 1.500 mill. kr. større enn kjernekapitalen. Dette var (og er fortsatt) i strid med gjeldende regelverk, som krever en kjernekapital av minst samme størrelse som tilleggskapitalen (f.eks. ansvarlig lånekapital) eller - omvendt - forbyr en bank å regne mer enn 50 % tilleggskapital inn i sitt egenkapitalgrunnlag (se nærmere under 8 ovenfor). Det blir derfor feilaktig å hevde at banken ved årsskiftet 1992-93 kun manglet 95 mill. kr. for å oppfylle kapitaldekningskravene.

For at banken skulle kommet opp fra 7,1 % (der kapitaldekningen etter våre beregninger ville ha ligget uten den siste avtalen) til lovens minimumskrav på 8 % kapitaldekning, måtte banken hatt en tellende ansvarlig kapital på 13.468 mill. kr. Bankens samlede kapitalbehov var således på 1.595 mill. kr. Dersom vi forutsetter at banken på dette tidspunkt hadde tilstrekkelig med tilleggskapital utover kjernekapitalen, ville banken derimot bare hatt behov for 797,5 mill. kr. (50 % av 1.595 mill. kr.) i ekstern tilførsel kjernekapital for å klare dette målet.

Likevel er det altså på det rene at kapitaldekningen i DnB på nullingstidspunktet var langt høyere enn i Kreditkassen og Fokus Bank. Men dette må forstås i lys av at kapitaldekningen i DnB ved årsoppgjøret for 1992 var sterkt påvirket av de tidligere redningsoperasjonene. Den klart viktigste årsak til at banken pr. 31. desember 1992 var såvidt nær 8 % som tilfellet var, er statens tidligere kapitaltilførsel på tilsammen 4.920 mill. kr. Siden statskapitalen telte med i bankens kjernekapital muliggjorde de en tilsvarende oppjustering av tellende tilleggskapital. På denne måten ga de et effektivt bidrag til bankens ansvarlige kapital på nesten 10 mrd. kr. av de 11.878 mill. kr. som banken faktisk hadde før tilførselen av ny preferansekapital vinteren 1992-93.

Det formelle utgangspunkt for at den ordinære aksjekapitalen ble nullet er å finne i pkt. 5.5 i avtalen av 14. desember 1992 mellom Staten Banksikringsfond og Den norske Bank:

«Det er en forutsetning for utbetalingen av SBFs preferansekapitaltilskudd at morbankens udekkede underskudd ifølge årsoppgjøret for 1992 er dekket ved nedskrivning av bankens aksjekapital og preferansekapital i henhold til den prioritetsrekkefølge som er fastsatt i pkt. 2 i avtale mellom SBF og DnB 2. desember 1991. Slik nedskrivning skal være vedtatt av bankens organer senest 30. april 1993.»

Som det fremgår av tabell 10.2 var morbankens udekkede underskudd 2.768 mill. kr. Når beslutningen om å dekke dette tapet i overensstemmelse med prioritetsrekkefølgen for den ansvarlige kapitalen i DnB tas som gitt, kan kapital situasjonen oppsummeres slik:

Tabell 10.5: Bokført egenkapital og preferansekapital pr. 31.12.92.

	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Ordinær aksjekapital	572	572
Udekket underskudd	(2.768)	(2.750)
Underbalanse etter tap av ordinær aksjekapital	(2.196)	(2.178)
Preferansekapital III	939	939
Preferansekapital II	1.250	1.250
Over- (under)balanse etter tap av ordinær aksjekapital og preferansekapital II og III	(7)	11
Preferanseaksjekapital	2.375	2.375

Etter tap av ordinær aksjekapital hadde banken fortsatt en underbalanse på omlag 2,2 mrd. kr. Den gjenstående underbalansen var omtrent på størrelse med de to lavest prioriterte klassene av preferansekapital. Etter at også denne kapitalen var tapt, sto et udekket underskudd på omlag 7 mill. kr. tilbake. Etter at valutakursendringer var tatt i betraktning ble det fremførte underskuddet 14 mill. kr. for morbanken.

Som vi ser var hele preferanseaksjekapitalen (som utgjør en del av bankens egenkapital) i behold etter at nedskrivningen mot udekket tap var fullført. Man var således i en situasjon der morbankens bokførte egenkapital (aksjekapital minus udekket underskudd) før operasjonen var på 172 mill. kr. (jfr. tabell 10.3), mens hele preferanseaksjekapitalen på 2.375 mill. kr. var i behold etter at nedskrivningen mot udekket tap var fullført. Dette stemte med den prioritetsrekkefølge som tidligere var fastsatt.

Siden det etter nullingen ikke lenger fantes egenkapitalklasser som kunne ha prioritet bak preferanseaksjekapitalen, ble denne kapitalen omgjort til ordinær aksjekapital i banken før den endelige fristen som var satt til fastsettelse av årsoppgjøret for 1993.

10.7.3 Den eksterne vurdering

10.7.3.1 Innledning

Ifølge avtalen av 14. desember 1992 skulle banken medvirke til å få utarbeidet en vurdering av om den aksjekapitalen og preferansekapitalen som var forutsatt nedskrevet kunne ha noen verdi ut fra alternative vurderingsprinsipper. Oppdraget ble gitt til revisjonsfirmaet Forum Touche Ross, som således fikk et oppdrag som tilsvarte det som Statens Banksikringsfond ga til Arthur Andersen & Co og Collegium Coopers & Lybrand i forbindelse med nullingen av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank (jfr. under 9.2.5.3 og 9.3.5.3 ovenfor).

I brev av 19. mars 1993 til Statens Banksikringsfond konkluderte Forum Touche Ross med at det pr. 31. desember 1992 ikke forelå vesentlige netto merverdier utover bokførte verdier. Sammen med egenkapitalens status slik den er beskrevet i tabell 10.5, utgjorde dette det økonomiske grunnlaget for nullingen av den ordinære aksjekapitalen.

Alternative prinsipper for verdsetting av bedrifter er nærmere omtalt under 9.1.2 ovenfor. I det følgende gjengir vi hovedtrekkene i det resonnement som hovedkonklusjonen i rapporten fra Forum Touche Ross hviler på.

10.7.3.2 Substansverdibetraktninger

Revisjonsfirmaet gikk de gjennom de viktigste balansepostene for å identifiserer eventuelle mer- eller mindreverdier. Konklusjonene ble oppsummert med følgende tabell

Tabell 10.6.: Forum Touche Ross' substansverdibetraktninger.

	Merverdi	Mindreverdi
Tapsavsetninger		
Egne eiendommer		X
Plasseringer i aksjer	X	
Utlånsportefølje		X
Renteposisjoner	X	
Øvrige poster (pensjonspremiefond)	X	

Vedrørende bankens tapsavsetninger ga Forum Touche Ross en beskrivelse av bankens rutiner for beregning av avsetningenes størrelse. I en viss utstrekning gikk de også inn på grunnlaget for beregningene. På dette grunnlag konkluderte de med at det ikke forelå vesentlige mer- eller mindreverdier i tapsavsetningene i banken.

Pr. 31. desember 1992 hadde banken eiendommer til en bokført verdi av 6.516 mill. kr., hvorav kun 218 mill. kr. var lokalisert i utlandet. Det alt vesentligste (6.124 mill. kr.) var kategorisert som anleggsmidler. Forum Touche Ross ble forelagt dokumentasjon som spesifiserte eiendommene med bl.a. kvadratmeterpriser, utleiegrader og leiekontraktens lengde. Seksjon Eiendom administrerte eiendommene og var et eget profittsenter i banken. Den fikk således husleieinntekter fra bankens øvrige enheter. Netto kontantstrøm til denne seksjonen i 1992 var beregnet til 380 mill. kr. Under forutsetning av at internprisene (husleieinntektene) er tilnærmet lik markedspris, la Forum Touche Ross til

grunn at en så lav kontantstrøm ikke ga tilfredsstillende forrentning av den bokførte eiendomskapitalen på over 6 mrd. kr. Firmaet fant det derfor sannsynlig at det lå en mindre verdi i eiendomsmassen i forhold til bokført verdi.

Mindreverdier fant de også i bankens utlån. Utlånsrenten og dermed rentemarginen vil tilpasse seg de forventede kostnadene knyttet til mislighold av engasjementer. Kostnader som følger av et *unormalt* høyt mislighold ville imidlertid ikke bli oppfanget i disse marginene. Forum Touche Ross trakk her frem det ekstraordinært høye volumet av misligholdte engasjementer. Som følge av at det fremtidige misligholdet var forventet å holde seg «unormalt» høyt konkluderte de med at dette ville påføre banken en fremtidig ekstrakostnad som ikke fremgikk av den bokførte verdien av utlånsporteføljen pr. 31. desember 1992.

Etter en gjennomgang av bankens eierinteresser i Norsk Skips Hypotekbank, Den norske Industribank, Vital Forsikring og Eksportfinans, fant Forum Touche Ross grunnlag for å beregne en merverdi på til sammen 220 mill. kr. på verdien av DnB's aksjebeholdning sammenlignet med bokført verdi. Videre mente de at urealiserte gevinster eller tap knyttet til bankens renteposisjoner kunne forsvare en merverdi i størrelsesorden 176-267 mill. kr. De avsluttet med å påpeke at bokført netto pensjonspremiefond på 663 mill. kr. i sin helhet kunne ansees som en reserve.

Merverdianslagene summerte seg opp til 1.059-1.150 mill. kr. Firmaet ikke fant grunnlag for å tallfeste de to punktene hvor de mente å finne mindreverdier. Men Forum Touche Ross la til grunn at disse var av en slik størrelsesorden at det ikke forelå vesentlige netto merverdier i DnB's balanse pr. 31. desember 1992.

10.7.3.3 Avkastningsverdivetninger

Om bankens avkastningsverdi pekte Forum Touche Ross for det første på at det på bakgrunn av resultatutviklingen i de senere årene åpenbart ville være galt å basere slike vurderinger på historiske resultater. De historiske resultatene var fremkommet i en «unormal» situasjon og ga således et usikkert prognosegrunnlag. For det andre fremhevet selskapet at «[e]n av de grunnleggende forutsetningene for å beregne verdien av et foretak på basis av fremtidig avkastning er at foretaket har økonomisk evne til å fortsette driften med egne midler til evt. verdier kan realiseres gjennom fremtidig inntjening» (s. 31).

Forum Touche Ross' konklusjon om at de nødvendige forutsetningene for å foreta en avkastningsverdivurdering ikke forelå, hviler på disse to argumentene.

10.7.3.4 Likvidasjonsverdivetninger

Bankens likvidasjonsverdi skal vise de verdier som ville fremkommet ved en realisasjon av bankens eiendeler og gjeld. Sammenlignet med substansverdien beskrevet ovenfor, påpekte Forum Touche Ross følgende to punkter som trakk i retningen av en mindre verdi i forhold til den verdi som ville fremkomme ved en substansverdivetning (se ovenfor). For det første var tapsavsetningene i banken basert på 3-årsperspektiv for vurdering av eiendommene. Gitt situasjonen på eiendomsmarkedet i 1992-93 ville derfor ikke være mulig å realisere de bokførte verdiene på eiendommene. For det andre ville en potensiell kjøper ha mindre kunnskap om porteføljen enn banken selv og derfor kreve en «risikopremie». Begge forhold trekker i retning av at likvidasjon vil utløse en mindre verdi sammenlignet med bokført verdi.

Konklusjonen i brevet av 19. mars 1993 fra Forum Touche Ross lyder:

«Den videre drift er etter vår oppfatning avhengig av at banken blir tilført ovennevnte kapital på 1.500 millioner kr. fra Statens Banksikringsfond.

På bakgrunn av ovenstående er det vår vurdering at bankens ordinære aksjekapital ikke kan ansees å ha noen verdi.»

Denne konklusjonen ble lagt til grunn for generalforsamlingens vedtak 30. mars 1993 om nulling av den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen i DnB.

10.8 Var bankens verdi større enn den som ble lagt til grunn for nullingen?

10.8.1 Innledning

Som nevnt under 10.7 ovenfor viste årsregnskapet for 1992 at den ordinære aksjekapitalen i DnB var tapt. På samme måte som for Kreditkassen og Fokus Bank høsten 1991, hadde en uavhengig vurdering av banken konkludert med at det ikke var vesentlige merverdier i banken ut over den bokførte som kunne ha reddet aksjonærene. Likevel har det også for DnB's vedkommende vært reist spørsmål om bankens verdi virkelig var så lav som regnskapet pr. 30. desember 1992 ga uttrykk for. Dette spørsmål er emnet for de følgende bemerkninger.

Innledningsvis er det viktig å understreke at Kommisjonen ikke har tatt sikte på å fastsette den eksakte verdi på DnB-aksjen ved årsskiftet 1992-93 (se nærmere under 2 ovenfor). Vårt formål har bare vært å ta standpunkt til om det hefter alvorlig tvil ved de verdiansettelser som den gang ble foretatt.

Det er også grunn til å minne om at problemstillingen ikke på alle punkter er den samme som i Kreditkassen og Fokus Bank. Dette skyldes bl.a. at kapitalstrukturen i DnB på nullingstiden var en helt annen enn i de to sistnevnte bankene. I Kreditkassen og Fokus Bank var problemstillingen hvorvidt bankens samlede egenkapital (dvs. aksjekapital og fonds) var tapt. Slik banken fremsto i DnB ved årsskiftet 1992-93 var spørsmålet der langt mer begrenset: Det er ikke fra noe hold hevdet at den *samlede* egenkapitalen var tapt. Problemstillingen er bare hvorvidt den gjenværende del av den ordinære aksjekapitalen med lavest prioritet innenfor den samlede egenkapitalen i banken faktisk var tapt. Diskusjon av verdsettingsspørsmålet gir bare mening hvis dette forholdet holdes klart.

10.8.2 Tapsavsetningenes størrelse

På samme måte som i debatten om nullingen av aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot størrelsen av de tapsavsetningene som var regnskapsført og mot senere tilbakeføringer av avsetninger som likevel ikke gikk tapt. For å belyse hvilken betydning avsetningene kan ha hatt for nullingen av den ordinære aksjekapitalen, har Kommisjonen utført «følsomhetsberegninger» av samme type som det er redegjort for under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor (vedrørende Kreditkassen og Fokus Bank).

Utgangspunktet kan tas i det forsøk som revisjonsfirmaet Ernst & Young - på oppdrag fra Aksjesparerforeningen - gjorde på å dokumentere merverdier i Kreditkassen. I denne forbindelse argumenterte de på generelt grunnlag for at en bloc-fondet eller (i 1992-93) de uspesifiserte tapsavsetningene skulle medberegnes i bankens egenkapital.

I perioden fra 30. juni 1992 til 31. desember 1993 kunne de uspesifiserte tapsavsetninger inngå uavkortet i beregningen av ansvarlige kapital i forhold til kapitaldekningskravene (se nærmere i kap. 7 ovenfor). Ernst & Young hevdet at dette måtte ha som konsekvens at en bloc-fondet også regnskapsmessig måtte kunne regnes som kjernekapital. Før nullingen av aksjene i DnB hadde myndighetene imidlertid bestemt at det skulle skje en nedtrapping slik at uspesifiserte tapsavsetninger fra og med 1996 ikke lenger skulle kunne medregnes.

Pensjonspremiefond oppstår når man innbetaler mer pensjonspremie enn det man er forpliktet til etter forsikringsavtalen. Dette skyldes for det første at slike innbetalinger gir skattefradrag, for det andre at pensjonspremiefondet brukes til å redusere fremtidige pensjonsinnbetalinger. Det er derfor korrekt å medregne pensjonspremiefondet som en del av egenkapitalen.

Dette stemmer med det som ble lagt til grunn for den verddivurdering av DnB som ble foretatt av Forum Touche Ross (jfr. under 10.7 ovenfor). Firmaet uttaler her at «[pensjonspremie]fondet på 663 MNOK kan i substansverdisammenheng derfor etter vår oppfatning i sin helhet ansees som en reserve». Før 1992 inngikk fondet i bankens ubeskattede egenkapital, som i de tilsvarende beregningene for Kreditkassen og Fokus Bank (se under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor) er medberegnet i egenkapitalen.

Dersom Ernst & Young's merverdivurdering vedrørende Kreditkassen blir anvendt tilsvarende på DnB, fremkommer følgende tall:

Tabell 10.7.: Ernst & Young's merverdivurdering anvendt på DnB.

	<i>Morbank</i>	<i>Konsern</i>
Udekket underskudd etter tap av ordinær aksjekapital	2.196	2.178
_ Pensjonspremiefond	-663	-649
Udekket underskudd etter tap av ordinær aksjekapital og pensjonspremiefond	(1.533)	1.529
_ Uspesifiserte tapsavsetninger	-1.772	-2.261
Korrigert over- (under)balanse	239	732
Spesifiserte tapsavsetninger	9.838	11.368
Nødvendige skjulte verdier i akk. beregnede tap, i % av akk. beregnede tap, for å komme i balanse	0	0

Tabellen viser at dersom de uspesifiserte tapsavsetningene tillegges morbankens egenkapital (derunder pensjonspremiefondet) er dette mer enn tilstrekkelig til å utligne det udekkede underskudd som sto igjen etter at en del av den opprinnelige underskuddet var dekket ved nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen (den preferansekapitalen som også ble nedskrevet holdes utenfor). Sammen med pensjonspremiefondet utgjorde de uspesifiserte tapsavsetningene 239 mill. kr. mer enn det udekkede underskuddet. Ser vi på konsernet finner vi en tilsvarende overbalanse på 732 mill. kr. I en slik regneoperasjon ville disse beløpene komme den ordinære aksjekapitalen til gode.

Regnskapsmessig er det imidlertid mer korrekt å holde de uspesifiserte tapsavsetninger i en bank utenfor egenkapitalen. Dette forhold må holdes adskilt fra den rolle som slike avsetninger spilte i beregningen av bankens kapitaldekning ved årsskiftet 1992-93: Etter at en bloc-fondet var oppløst, ga regelverket i en overgangsperiode adgang til å la uspesifiserte tapsavsetninger telle med i forhold til reglene om en kapitaldekning på 8 % (se nærmere under 7.4.2 ovenfor). Så selv om disse avsetningene bidro til å svekke aksjonærenes stilling (som følge av svekket driftsresultat og egenkapital), bidro ikke de uspesifiserte tapsavsetningene til å redusere bankens kapitaldekning i denne perioden.

Dersom de uspesifiserte tapsavsetningene på denne bakgrunn holdes *utenfor* egenkapitalen i DnB, kan man i stedet spørre hvor stor andel av de *samlede* tapsavsetningene (spesifiserte og uspesifiserte) som måtte representere merverdier for at deler av den ordinære aksjekapitalen skulle kunne sies å være i behold.

Morbankens samlede tapsavsetninger pr. 31. desember 1992 var på 11.610 mill. kr., mens det udekkede underskudd etter nulling av ordinær aksjekapital og tap av pensjonspremiefond utgjorde 1.533 mill. kr. Dette innebærer at dersom 13,2 % av avsetningene på tiden for nulling kunne sies å representere skjulte reserver, ville den korrigerte underbalansen etter tap av aksjekapital vært akkurat utlignet. Merverdier ut over disse 13,2 % ville ha gitt de ordinære aksjene en positiv verdi.

Konsernets samlede avsetninger pr. 31. desember 1992 utgjorde 13.629 mill. kr. Vurdert opp mot underbalansen etter tap av ordinær aksjekapital og pensjonspremiefond blir det på samme måte nødvendig å påvise skjulte reserver på mer enn 11,2 % i konsernet for at de ordinære aksjene skulle ha noen positiv verdi.

Tallene viser at marginene var klart mindre i DnB enn i Kreditkassen og Fokus Bank. For at deler av aksjekapitalen i Kreditkassen skulle vært i behold på nullingstidspunktet måtte det være grunnlag for å si at minst 45 % av de samlede avsetninger representerte merverdier. Det tilsvarende minstekravet til merverdier for Fokus Bank var 40 % av samlede tapsavsetninger.

Under 9.2 og 9.3 ovenfor har Kommisjonen redegjort for hvorfor bankenes skjønn over tapsavsetningenes størrelse etter dens syn ikke kan sies å hatt betydning for grunnlaget for nullingen aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank. En tilsvarende konklusjon kan ikke trekkes når det gjelder DnB. Dersom de samlede tapsavsetningene i 1992 kunne vært redusert med omlag 11,2 % (konsernet) uten å komme i konflikt med god regnskapsskikk og de grenser regelverket for tapsføring faktisk setter, innebærer det at aksjonærenes stilling kunne ha vært annerledes med en annen

skjønnsutøvelse.

Kommisjonen har intet grunnlag for å si at det skjønn som ble utøvet da tapsavsetningene i årsregnskapet for DnB for 1992 ble fastsatt, lå utenfor de rammer som regelverket åpnet for. Men det er viktig å huske på at regelverket om tapsavsetninger åpner rom for betydelig skjønn. Derfor lar det seg heller ikke slå fast at bankens anslag over fremtidige tap var så sikkert at et avvik på 11,2 % i samlede tapsavsetninger på mer enn 13,5 mrd. kr. ville ha vært i strid med bankens plikt til å føre sine bøker i samsvar med god regnskapsskikk.

På denne bakgrunn kan Kommisjonen ikke se bort fra at den regnskapsmessige verdi av DnB ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært så mye større enn den som ble lagt til grunn for nullingen at også den ordinære aksjekapitalen hadde en viss verdi.

Om en slik verdi faktisk forelå og hvor stor den i så fall var, kan bare avgjøres gjennom inngående arbeid med grunnlaget for bankens tapsavsetninger sett i lys av forholdene ved årsskiftet 1992-93. Et slikt arbeid har Kommisjonen hverken hatt mandat eller praktisk mulighet til å foreta (se nærmere under 2 ovenfor). På denne bakgrunn skal vi i det følgende nøye oss med å se på noen forhold som kan gi visse indikasjoner på det rimelige i tapsavsetningenes størrelse og - dermed - på deres sikkerhet på nullingstidspunktet.

10.8.3 Konstaterte tap og tilbakeføringer etter nullingen

Så langt har vi vurdert den økonomiske stilling i DnB på grunnlag av informasjon som var tilgjengelig på nullingstiden. Den senere debatt om den realøkonomiske status i de tre store forretningsbankene har imidlertid ofte tatt utgangspunkt i den etterfølgende tapsutviklingen.

Bankens tapsutvikling etter nullingstidspunktet er nærmere beskrevet under 6.4 ovenfor. Som det vil fremgå der, gir den tapsutvikling som faktisk har funnet sted etter nullingen i seg selv intet grunnlag for å påstå at den økonomiske stilling i bankene på nullingstidspunktet var en annen enn det som den gang ble lagt til grunn. Tapsavsetningenes størrelse reflekterer ikke mengden av tap som er endelig konstaterte, men mengden av tap som det ut fra gitte kriterier og skjønn er grunn til å påregne. Dette vil nødvendigvis innebære at synet på hvilke tapsavsetninger som er nødvendige og forsvarlige vil endre seg som en følge av endringer i samfunnsøkonomien. Dersom den økonomiske situasjonen for eksempel utviklet seg bedre enn det som ble lagt til grunn for tapsavsetningene pr. 31. desember 1992, vil det regelmessig måtte gi seg utslag i tilbakeføringer og styrket balanse. Slik ble faktisk situasjonen etter den sterke økonomiske oppgangen som begynte i 1993. Men dette gir ikke i seg selv noe bevis for at de bokførte tapsavsetningene som nullingsvedtaket bygger på, var gale.

En slik konklusjon kan bare trekkes dersom det samtidig lar seg påvise at utsiktene til bedring i den økonomiske utvikling skulle ha vært forutsett og tatt i betraktning da regnskapet ble avlagt på en måte som stemte med god regnskapsskikk. Hvis en slik situasjon ikke kan påvises, vil tilbakeføringene kun avspeile en bedret økonomisk utvikling som hverken bankledelsen, styret eller revisorene kan kritiseres for ikke å ha forutsett på et tidligere tidspunkt.

På den annen side vil den måte som en bedret økonomisk utvikling påvirker bankens behov for korreksjon eller tilbakeføringer på, avhenge av bankens skjønnsutøvelse på nullingstidspunktet. En bank som har lagt til grunn et gjennomgående pessimistisk syn på tapsutviklingen vil - alt annet gitt - måtte foreta større tilbakeføringer enn en bank som har bygget på et mer optimistisk syn. Derfor er det viktig å understreke at det ikke finnes noe objektivt riktig svar på *hvor* pessimistisk en bank bør være i sitt syn på den fremtidige utviklingen. Så lenge skjønnet holder seg innenfor de grenser som følger av regelverket for tapsføring, er det bankens ledelse, styre og aksjonærer som avgjør hvordan skjønnet skal utøves.

Siden den fremtidige økonomiske utvikling alltid vil være usikker, kunne man ikke i 1992-93 utelukke at konjunkturutviklingen også i de følgende år ville bli svak. Men våren 1993 var forventningene til den økonomiske utviklingen gjennomgående positiv. Endringen skyldtes særlig at både det kortsiktige og langsiktige rentenivået falt etter valutauroen i november-desember 1992. Således falt 3 mnd. eurokronerente fra 15,4 % i desember 1992 til 10,6 % i februar 1993. Statsobligasjoner med 3 år gjenstående løpetid falt fra 11,6 % til 9 % i løpet av den samme perioden. I sin beskrivelse av den økonomiske situasjonen uttaler Norges Bank i mars 1993 at forventningene går i retning av

ytterligere rentefall internasjonalt (Penger og Kreditt s. 28).

Betydningen av rentefallet ble også oppfattet i finanskretser. I forhold til utviklingen i DnB er det bl.a. av interesse at bankens representantskap, i et møte 10. mars 1993, enstemmig vedtok en uttalelse der det bl.a. heter:

«Representantskapet mener videre at de nye tegn til lysning i Norges økonomi som foreligger nå, og tilsvarende muligheter for at Den norske Bank igjen kan bli en lønnsom og sterk deltager i finansieringen av ny vekst for Norge ...»

Vedtaket bygget bl.a. på en uttalelse av styreformannen (Ole Lund), som ifølge referatet bl.a. ga uttrykk for at «1993 vil bli et vesentlig bedre år enn 1992».

Det er også av interesse at konsernsjef Finn Hivstendahl i sin årsmøtetale som formann i Den Norske Bankforening 27. april 1993, d.v.s. ca. 3 uker etter at generalforsamlingsvedtaket om nulling, pekte på rentefallet som en viktig konjunkturimpuls. Rentefallet tas også opp i den rapport om verdien av DnB som revisjonsfirmaet Forum Touche Ross utarbeidet for SBF og som ble fremlagt ved brev av 24. mars 1993. Men her pekes det samtidig på (s. 32) at det var

«få signaler fra eiendomsbransjen som tyder på at markedet for næringsbygg skal stige særlig på kort sikt. Slik vi oppfatter situasjonen ser man en så stor overkapasitet at man ikke venter et marked i balanse før i 1995-97. En skal dessuten ha i mente at aktører som DnB og Kreditkassen sitter som «ufrivillig» eier av store eiendomsporteføljer, og så snart disse forsøker å realisere verdier vil dette være med på å holde prisnivået nede.»

Disse forhold gir grunnlag for å hevde at forventningene til den økonomiske utvikling endret seg fra november-desember 1992, (da avtalen om kapitaltilførsel mot nulling av den ordinære aksjekapitalen i DnB ble inngått), til generalforsamlingen 30. mars 1993, da nullingsvedtaket ble truffet. Men det synes samtidig å være klart at mange forventet at en oppgang av et slikt omfang som kunne få en vesentlig positiv effekt på tapsutviklingen i DnB kunne la vente på seg.

I denne sammenheng har det vært påpekt at DnB opplevde resultatforbedringer i siste kvartal av 1992 og at man derfor i god tid før nullingen hadde kunnet lese ut av bankens egne regnskapstall at det gikk mot bedre tider.

Påpekningen om resultatforbedring er isolert sett riktig: Driftsresultat før tap på utlån og tap og nedskrivninger på anleggsmidler økte fra 141 mill. kr. i 3. kvartal 1992 til 1.446 mill. kr. i 4. kvartal samme år. Av denne forbedringen er det bare ca. 200 mill. kr. som kan forklares med bedret rentenetto. Hovedbidraget kom fra nettokursgevinster fra valuta- og verdipapirhandel. Når valutauroen og svingningene i børskursene høsten 1992 tas i betraktning, gir slike utslag i andre driftsinntekter i seg selv dårlig grunnlag for å oppjustere forventningen til bankens fremtidig inntjening.

Med disse forbehold og presiseringer skal vi se litt nærmere på den faktiske tapsutviklingen i DnB etter 31. desember 1992. Konsernets samlede konstaterte tap i perioden 1993-96 som er dekket av tidligere tapsavsetninger utgjør omlag 75 % av spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger pr 31. desember 1992. Dersom alle disse tapene refererte seg til engasjementer som det ble avsatt til tap på før 1993, innebærer dette «merverdier» ved årsskiftet 1992-93 på 25 % av de totale tapsavsetninger.

Som nevnt i kap. 6 er det imidlertid problemer knyttet til et slikt mål på hvordan det faktisk gikk med avsetningene. Deler av de konstaterte tapene i perioden 1993-96 kan nemlig referere seg til avsetninger foretatt etter 1992. I den utstrekning dette er tilfellet vil anslaget på 25 % isolert sett undervurdere den andel av avsetningene som i ettertid har vist seg å være overflødige.

På den annen side kostnadsfører banken, i tillegg til de konstaterte tap som er dekket av tidligere avsetninger, konstaterte tap som *ikke* er dekket av tidligere avsetninger. I perioden 1993-96 kostnadsførte DnB på denne måten tilsammen 1.068 mill. kr. Dersom dette beløpet blir inkludert, reduseres reserveanslaget fra 25 til 17 %.

Ser vi på tilbakeføringene, finner vi at summen av disse fra 1993 til 1996 utgjør omlag 35 % av spesifiserte og uspesifiserte avsetninger pr. 31. desember 1992. Dersom tilbakeføringene i perioden 1993-96 på til sammen 4.830 mill. kr. hadde blitt forskuttert i regnskapet for 1992, ville underbalansen blitt endret til en overbalanse på 2.652 mill. kr. Deler av disse tilbakeføringene kan imidlertid referere seg til avsetninger foretatt etter 1992, og dermed være irrelevant for selve nullingsgrunnet. Den relevante andelen (og dermed også beløpet) vil generelt være lavere enn 35 %.

Behovet for å korrigere tidligere avsetninger har ikke bare gitt seg utslag i tilbakeføringer. I 1993 - altså i året som i ettertid kan identifiseres som et konjunkturmessig vendepunkt - hadde banken behov for å øke avsetningene på engasjementer som banken avsatte på frem til 1992 med ytterligere 1.440 mill. kr. I 1994 foretok banken tilsvarende oppjusteringer av tidligere avsetninger for til sammen 911 mill. kr.

DnB har utført følgende beregninger av hvor stor del av de spesifiserte tapsavsetningene som ble foretatt i 1991 og 1992 som senere har blitt tilbakeført eller konstatert tapt:

Tabell 10.8: Anvendelse av DnB-konsernets spesifiserte tapsavsetninger foretatt i 1991 og 1992. Mill. kr.

Nye avsetninger foretatt årene 1991 og 1992	9.683
Tilbakeføringer av disse t.o.m. 1996	-2.600
Konstateringer av disse foretatt t.o.m. 1996	-5.300
Restavsetninger pr. 1.1.97.	1.783

Kilde: DnB

Disse tallene innebærer at 4.383 mill. kr., eller 45 % av de spesifiserte tapsavsetningene i 1991 og 1992 enten er tilbakeført eller fremdeles sto som restavsetning pr. 1. januar 1997.

I tillegg kommer de uspesifiserte tapsavsetningene som enten er tilbakeført eller står ubenyttet. I perioden 1993-1996 er de uspesifiserte tapsavsetningene redusert fra 2,2 mrd. kr. til omlag 1,3 mrd. kr. Hele reduksjonen skyldes tilbakeføringer på omlag 900 mill. kr. Dette innebærer at de uspesifiserte tapsavsetningene pr. 31. desember 1992 tilsynelatende faller i samme kategori som de 4.383 mill. kr. som etter DnB's beregninger er igjen av de spesifiserte avsetningene.

Dersom disse tallene legges til grunn, gir det en totalsum på 6.644 mill. kr. i restavsetninger og tilbakeføringer pr. 1. januar 1997. For å unngå underbalanse hadde aksjonærene behov for å kunne påvise merverdier pr. 31. desember 1992 tilsvarende 31 % av disse restavsetningene og tilbakeføringene.

På den annen side kan det argumenteres for at den faktiske anvendelsen av de uspesifiserte tapsavsetningene er annerledes enn det som regnskapene viser. I perioden 1993-96 hadde banken konstaterte tap på 1.068 mill. kr. som ikke var dekket av tidligere tapsavsetninger og som av den grunn ble kostnadsført direkte. De uspesifiserte avsetningene kan hevdes nettopp å skulle reflektere slike fremtidige tap. Legger man et slikt syn til grunn, kan man hevde at omlag 50 % av de uspesifiserte tapsavsetningene er medgått til tap. Da blir resultatet at de ubenyttede tapsavsetningene utgjør omlag 5.483 mill. kr. (4.383 mill. kr. for spesifiserte avsetninger og 1,1 mrd. kr. for uspesifiserte). Under den samme forutsetningen hadde aksjonærene behov for å kunne påvise merverdier pr. 31. desember 1992 tilsvarende minst 39 % av disse restavsetningene og tilbakeføringene for å unngå underbalanse pr. samme dato.

Etter beskrivelsen av den økonomiske situasjonen på nullingstidspunktet konkluderte vi med at DnB var i en vesentlig annen egenkapitalsituasjon enn de to andre bankene. Også når vi ser på den faktiske tapsutviklingen etter nullingen ser vi at DnB skiller seg klart fra både Kreditkassen og Fokus Bank. Selv om de to sistnevnte bankene hadde fått anledning til å aktivere merverdier tilsvarende alt som er tilbakeført etter nullingen, ville ikke underbalansen ha forsvunnet (se nærmere i under 10 ovenfor). For at deler av den ordinære aksjekapitalen i DnB skulle ha vært i behold var det derimot tilstrekkelig på nullingstidspunktet å kunne påvise verdier tilsvarende minst 45 % av de faktiske

tilbakeføringene.

Siden tilbakeføringer m.v. som nevnt ikke behøver å skyldes at tapsavsetningene på nullingstidspunktet var for store, må man være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner av disse tallene. Det faktum at tilbakeføringene i DnB har vist seg å være større enn i de to andre bankene gir ikke i seg selv noe belegg for å hevde at nullingsvedtaket var uberettiget. Det er også grunn til å anta at ulikheten for en del har sammenheng med at konjunkturoppgangen fra 1993 kom raskere etter en del av tapsavsetningene i DnB enn i de to andre bankene, der vi må gå tilbake til årsskiftet 1991-92 for å finne skjæringstidspunktet.

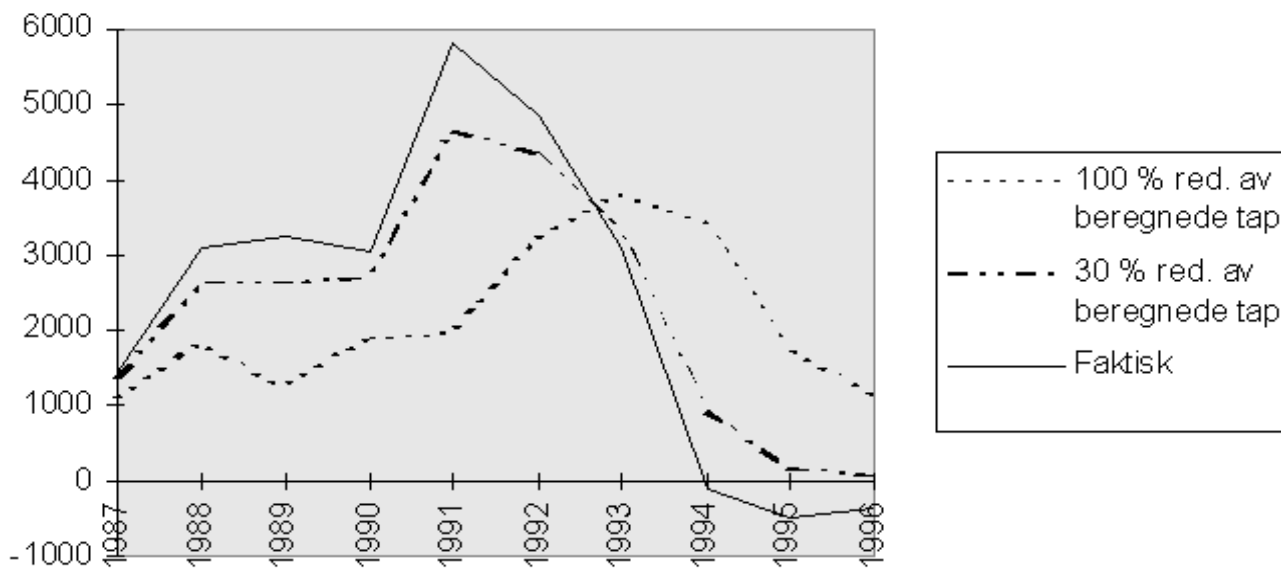
Det vår kunnskap om tilbakeføringer og reserver etter nullingen i første rekke kan brukes til, er derfor å bekrefte det inntrykk av at forskjellen mellom underdekning og positiv egenkapital var langt mer marginal i DnB enn i de to andre bankene. Dermed bestyrker den Kommisjonens konklusjon om at den regnskapsmessige verdi av DnB ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært så mye større enn den som ble lagt til grunn for nullingen at også den ordinære aksjekapitalen hadde en viss verdi.

10.8.4 Alternativ tapsføringspraksis

Også de analyser av sammenhengen mellom hypotetisk tapsføring og kapitaldekning i DnB som SNF har utført for Kommisjonen (se vedlegg 7) tegner et bilde av en bank som på tidspunktet for nulling var bedre stilt enn de to andre bankene.

I et tenkt (men helt usannsynlig) tilfelle der det bare blir regnskapsført konstaterte tap, er de totale tap på utlån og garantier som belaster driften i perioden 1987-1996 på 21.548 mill. kr. Under en langt mer realistisk forutsetning om 30 % reduksjon i de årlige tapsavsetninger som faktisk ble regnskapsført, blir de akkumulerte tapene i den samme perioden på 22.950 mill. kr. De (konstaterte og beregnede) tap på utlån og garantier som faktisk ble regnskapsført, var på 23.635 mill. kr. Men selv om forskjellen er marginal, er konsekvensene for utviklingen av bankens kapitaldekning nokså store (se nærmere nedenfor).

Siden avsetninger som i ettertid viser seg å være for store blir tilbakeført (og avsetninger som i ettertid viste seg å være for lave blir oppjustert) vil tapsføringspraksis ikke i vesentlig grad påvirke de totale tapene som kostnadsføres i over en såvidt lang periode. Effekten av endret tapsføring ligger derfor ikke i at tapenes størrelse over perioden blir vesentlig annerledes, men at tidsforløpet endres. Tapene viser seg å få en jevnere utvikling når de årlige tapsavsetningene reduseres. Særlig i det hypotetiske tilfellet med kostnadsføring bare av konstaterte tap, oppstår det en slik utjevning av tapene. I tillegg ville en slik tapsføring (alt annet gitt) ha medført en 2-årig forskyvning av tapstoppen. De ulike profilene ville sett slik ut:



Figur 10.10: Tap på utlån og garantier under alternative antakelser om tapsføringspraksis. Mill. kr.

Kilde: Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning

Tabell 10.9 nedenfor viser utviklingen i bankens kapitaldekning under de to alternative antakelsene om tapsføringspraksis i en situasjon der alle statlige kapitaltilskudd er trukket tilbake og de to suksessive nedskrivningene av den ordinære aksjekapitalen i DnB er reversert. I tråd med Kommisjonens syn på tilførselen av preferanseaksjekapital på 1.639 mill. kr. fra Statens Bankinvesteringsfond (se ovenfor) er også dette beløpet betraktet som en del av den statlige redningsaksjonen.

Disse tallene må tolkes med stor varsomhet. Beregningene er bl.a. utført under forutsetning av at hverken løpende konstaterte tap, utlånsvolum og fundingsituasjon i DnB blir påvirket av en slik endring i tapsføringspraksis. En mer realistisk analyse av hvordan ulike regnskapsregimer påvirker bankene, vil bl.a. måtte ta inn over seg hvordan disse regimene kan påvirke både bankens adferd og markedets syn på banken.

Tabell 10.9 angir den tallmessige utvikling hvis de årlige avsetninger til fremtidige tap tenkes redusert med 30 %:

Tabell 10.9: Bankens egenkapitalutvikling (i %) i tilfelle årlige tapsavsetninger var redusert med 30 %.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	4,0	4,3	4,9	4,5	5,3	2,7	2,3	3,3	3,7	3,4
Kapitaldekning	7,7	9,1	9,4	8,2	8,9	6,3	5,6	7,2	7,6	6,1

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Tabellen viser at banken med en slik tapsføringspraksis ville hatt en kapitaldekning som var forenlig med fortsatt drift frem til og med 1991. I 1992 ville kapitaldekning falt ned til 6,3 %. På dette tidspunktet ville banken hatt behov for 2,9 mrd. kr. i økt ansvarlig kapital for å komme opp til det 8 %-nivået som nå var nødvendig. Omlag 1,5 mrd. kr. av dette måtte ha vært tilført i form av kjernekapital. Dersom banken til tross for dette ble gitt anledning til å drive videre, ville kapitalbehovet i 1993 ha økt til 3,4 mrd. kr., hvorav 1,7 mrd. kr. måtte ha vært kjernekapital.

Disse tallene fremkommer ved å redusere de årlige tapsavsetningene fra 1987 med 30 % og ved å trekke tilbake kapitaltilskuddene. I tilknytning til diskusjonen om hvor mye ansvarlig kapital banken manglet på å oppnå 8 % kapitaldekning ved utgangen av 1992 (se under 10.7 ovenfor), kan man alternativt spørre hvordan bankens kapitaldekning hadde vært ved utgangen av 1992 dersom de spesifiserte tapsavsetningene på dette tidspunkt hadde vært redusert med 30 %.

Som det fremgår av tabell 10.4 (under 10.7 ovenfor) ville banken hatt en kapitaldekning på 7,1 % uten den siste avtalen om tilførsel av preferansekapital på 1.500 mill. kr. På dette tidspunkt utgjorde de spesifiserte tapsavsetningene 11.155 mill. kr. Dersom disse tenkes redusert med 30 %, styrkes kjernekapitalen med 3.346 mill. kr. Dette er vesentlig mer enn de 797,5 mill. kr. som banken manglet på å oppnå 8 % kapitaldekning. (Til dette kommer at beregningsgrunnlaget (risikovektet volum) øker når volumet av spesifiserte tapsavsetninger reduseres. Men i forhold til økning i ansvarlig kapital er denne effekten marginal.)

For å styrke bankens kjernekapital med de 797,5 mill. kr. som ville ha vært nødvendig for å eliminere underdekningen av kapital i forhold til kravet på 8 %, ville en reduksjon av de spesifiserte tapsavsetningene pr. 31. desember 1992 med ca. 7 % ha vært tilstrekkelig.

Tabell 10.10 angir den tallmessige utvikling i DnB under forutsetning av at bare konstaterte tap var blitt tatt over driften:

Tabell 10.10: Bankens egenkapitalutvikling (i %) i tilfelle bare konstaterte tap var blitt regnskapsført.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kjernekapitaldekning	5,3	6,3	7,5	7,4	9,5	7,8	8,0	8,0	7,2	5,5
Kapitaldekning	8,8	11,5	12,8	12,6	11,7	12,5	11,2	12,1	11,2	9,0

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

Tabellen viser at DnB i ekstremtilfellet med føring kun av konstaterte tap ville hatt en kapitaldekning i intervallet 11-13 % gjennom hele bankkriseperioden. Vi understreker at et regime med føring av bare konstaterte tap er helt urealistisk (se under kap. 6 ovenfor).

Slik beregningene er bygget opp er det to hovedgrunner til at kapitaldekningen utvikler seg ulikt under de to alternativene. For det første vil nedjusteringen av de akkumulerte avsetningene i det året beregningene starter, styrke egenkapitalen. For det andre vil den løpende akkumulerte resultateffekten av endret tapsføring innebære en løpende justering av egenkapitalen. Analysen er således partiell. Den tar ikke (og bør neppe ta) hensyn til at en annen tapsføring (og dermed en annen egenkapitalutvikling) kunne ha endret bankens utlånsportefølje, kostnader med funding, kapitalrentabilitet, aksjeutbytte osv. i perioden. Disse forholdene «fryses» slik at alle endringer som følge av tapsføringer slår ut i egenkapitalsituasjonen. Det er uten videre klart at slike forhold gjør analysen lite realistisk.

Som nevnt viser også disse beregningene at DnB var vesentlig bedre stilt enn de to andre store forretningsbankene (se nærmere under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor). Selv om det mest realistiske av de to alternativer (30 % reduksjon i tapsavsetningene) legges til grunn, ville ikke banken ha klart seg gjennom krisen uten tilførsel av ekstern kapital. Men under en slik forutsetning ville kjernekapitaldekningen hele tiden ha vært positiv.

Det må imidlertid understrekes at Kommisjonen ikke av den grunn hevder at banken faktisk hadde anledning til eller burde ha redusert de årlige tapsavsetningene med 30 %. Kommisjonen er tvert imot av den oppfatning at de forskriftene for tapsføring som har ligget til grunn for de regnskapsførte avsetningene er et fornuftig instrument for å belyse bankenes økonomiske stilling i samsvar med prinsipper for god regnskapsskikk (se nærmere under 6 ovenfor). Og vi har ikke grunnlag for å si at det skjønn som ble utøvet da tapsavsetningene i årsregnskapet for DnB for 1992 ble fastsatt, lå utenfor de rammer som regelverket åpnet for.

Som det fremgår bl.a. av figur 10.10 medfører tapsforskriften at tapene kostnadsføres på et tidligere tidspunkt og at tapene kommer mer konsentrert enn det de senere konstaterte tapene gjør. Siden man ikke kan ta inn verdien av fremtidig gevinst i balanseregnskapet, innebærer denne fremskyvningen av kostnadsførte tap en ekstrabelastning for egenkapitalen. Dette måtte bankene ta hensyn til ved å etablere en buffer i forhold til lovens minstekrav til kapitaldekning.

En buffer i forhold til minstekravet er viktig uavhengig av tapsføringspraksis, siden bankene må kunne stå i mot uventede økninger i tapene (både forventede og konstaterte). I tillegg krever et system med kostnadsføring av forventede fremtidige tap altså en ekstra buffer fordi banken i en slik situasjon ikke samtidig kan inntektsføre fremtidig gevinster.

Under 7.5.2 ovenfor er det nevnt at DnB beregningsmessig hadde kunnet klare seg gjennom hele krisen uten støtte dersom den hadde hatt 5,5 mrd. kr. mer i egenkapital før krisen. Dette illustrerer

at det ikke var tapsforskriftene i seg selv som var uhensiktsmessige. Problemet var snarere at bankene ikke hadde sørget for den kapitaldekning som var nødvendig for å etterleve kravene til god regnskapsskikk uten å komme under lovens minstekrav til kapitaldekning.

10.8.5 Børsverdien som indikasjon på bankens verdi

I lys av børsverdien på de store forretningsbankene har det i den senere tid oppstått en debatt om hvor mye staten tjente på sine kapitaltilskudd i de tre store forretningsbankene. Et ferskt eksempel på en slik argumentasjon finnes i Dok. nr. 8:84 (1997-98) der forslagsstillerne (stortingsrepresentantene Siv Jensen og Per-Kristian Foss) foreslår å begunstige tidligere aksjonærer ved nedsalg av statens aksjeposter i Kreditkassen og DnB. Her blir det hevdet at «Staten gjennom sitt engasjement i bankene trolig vil gå ut med betydelig økonomisk gevinst». (Forslaget ble senere avvist, jfr. Innst. S. nr. 178, 1997-98.)

I vår sammenheng har utviklingen i børskursen på bankaksjer bare interesse i den grad den sier noe om holdbarheten av det grunnlag som nullingsvedtakene i sin tid bygget på. Det eneste inntak for Kommisjonen synes derfor å måtte bli at størrelsen av avkastningen på de samlede statstilskuddene kan tenkes å si noe om de underliggende verdier i banken på tidspunktet for nulling.

Enhver beregning på basis av børskurs er selvsagt avhengig av det tidspunkt som legges til grunn. Kommisjonen har valgt å ta utgangspunkt i børskursen pr. 19. mars 1998. Dette valget springer først og fremst ut fra hensyn knyttet til fremdriften i Kommisjonens arbeid. Men det innebærer også at de børsverdiene som fremkommer, ligger ganske nær de som våren 1998 ga utgangspunkt for en viss pressedejobb om hvorvidt kursstigningen burde føre til at tidligere bankaksjonærer fikk erstatning i form av rabatt ved utsalg fra statens beholdning av bankaksjer. Således ble det ovenfor nevnte Dok. 8-forslaget lagt frem for Stortinget 6. mars 1998.

Målt etter børskursen pr. 19. mars 1998 utgjør den samlede børsverdien av DnB-aksjene 26,6 mrd. kr. Dersom vi antar at hele grunnlaget for denne verdioppbyggingen ligger i de ulike kapitaltilskuddene fra staten og Realkredittaksjonærene (se nærmere under 10.5 ovenfor), samt det beløp som kom inn gjennom emisjonen i juni 1994 (862 mill. kr.), vil den implisitte årlige avkastningsraten ligge på omlag 20 %. Denne avkastningsraten gir informasjon om verdioppbyggingen av den samlede kapitalbasen som ble tilført banken under og etter redningsoperasjonen i 1991-93, uavhengig av senere eierforhold. Men raten må ikke tas som uttrykk for noen påstand om hvilken avkastning staten selv har endt opp med på sine innskudd.

I juni 1996 solgte staten 126,8 mill. aksjer til en pris lik 19,30 kroner pr. aksje, hvilket medførte at statens eierandel falt fra 72 % til 52,2 %. Før dette hadde de i 1994 solgt ut 53 mill. aksjer på et tidspunkt da kursen lå rundt 16-17 kroner. Siden kursen på DnB-aksjer allerede sommeren 1993 var kommet over 15 kroner, innebærer dette at den kraftige økningen i børsverdien, som forklarer den relativt høye avkastningsraten på 20 %, kom først etter nedslagene i 1994 og 1996. Selv om vi ikke har beregnet hva staten har tjent på sin kapitalinnsats i hver enkelt bank, er det på grunnlag av disse tallene klart at statens avkastning på kapitaltilskuddene i DnB ligger under 20 %.

Den som vil danne seg et mer fullstendig bilde av hva staten har tapt eller tjent på sin kapitalinnsats under krisetoppen i 1991-93, må også ta hensyn til en rekke andre forhold, derunder aksjeutbytte og gevinst eller tap på salg av aksjeposter. Etter forespørsel fra Kommisjonen har Finansdepartementet beregnet statens vinning og tap som følge av dens rolle under redningsoperasjonene. Finansdepartementets brev av 28. november 1997 er gjengitt som Vedlegg 6.

Vårt formål er imidlertid bare å si noe om hva kursutviklingen på bankaksjene kan si om de tre bankenes verdi på nullingstiden (se ovenfor). For dette formål er det irrelevant å spørre om staten har tjent eller tapt på den innskutte kapitalen (og hvor *mye* den eventuelt har tjent).

Sammenlignet med den gjennomsnittlige årlige vekst i totalindeksen på Oslo Børs innebærer dette en årlig mindreakstning på omlag 6 prosentpoeng. Dersom tilskuddene alternativt hadde blitt plassert i pengemarkedet, ville de samlede kapitalinnskuddene pr. 1. kvartal 1998 hatt en verdi på omlag 12,8 mrd. kr. (basert på 3 mnd. eurokronerente), hvilket utgjør en mindre verdi på omlag 13,8 mrd. kr. sammenlignet med den alternative

«plasseringen» som faktisk ble foretatt i DnB.

Også på dette punkt viser tallene at DnB var i en helt annen situasjon enn Kreditkassen og Fokus Bank (se nærmere under 9.2.6 og 9.3.6 ovenfor). Dersom det samlede kapitaltilskudd i Kreditkassen (9,7 mrd. kr.) og de 2 mrd. kr. som kom inn gjennom emisjonene i 1993 hadde blitt plassert i pengemarkedet, ville dette gitt en samlet verdi pr. 1. kvartal 1998 på omlag 16,8 mrd. kr. I forhold til bankens børsverdi pr. 19. mars 1998 på 18,4 mrd. kr., utgjør dette en mindre verdi på 1,6 mrd. kr. Dersom hele grunnlaget for verdioppbyggingen på 18,4 mrd. kr. blir vurdert til å ligge i de ulike kapitaltilskuddene, ville den implisitte årlige avkastningsraten ligge på omlag 8 %. Dette er betydelig lavere enn de 20 % vi finner for DnB.

Børsverdien til både DnB og Kreditkassen pr. 19. mars 1998 reflekterer effekten av den relativt kraftige kursoppgangen på disse aksjene etter nyttår. I den grad denne oppgangen er av mer forbigående karakter, innebærer dette at våre beregninger overdriver avkastningen på kapitaltilskuddene.

Dersom de samlede kapitaltilskuddene i Fokus Bank (tilsammen 3,4 mrd. kr.) var blitt plassert i pengemarkedet, ville verdien pr. 1. kvartal 1998 vært 5,1 mrd. kr. Sammenlignet med aksjenes samlede børsverdi pr. 19. mars 1998 på 4,2 mrd. kr. (til forskjell fra de to andre bankene har ikke denne banken hatt noen kursoppgang etter nyttår), utgjør dette et merverdi på 0,9 mrd. kr. Dersom hele grunnlaget for børsverdien blir vurdert til å ligge i de ulike kapitaltilskuddene, vil den implisitte årlige avkastningsraten kun ligge på omlag 4 %.

Dersom vi ser bort fra kortsiktige fluktasjoner i børskursene vil kursutviklingen si noe om kapitalmarkedets vurdering av bankens fremtidige inntjeningssevne. I perioden etter bankkrisen har den økonomiske oppgangen vært langt sterkere enn man forventet under selve krisen. Den generelle utviklingen i børskursene viser at denne oppgangen har bidratt til at aksjekursene i de fleste næringer har steget mye i verdi. Veksten i totalindeksen på Oslo Børs i perioden 1993-1997 viser en gjennomsnittlig årlig vekst på 26-27 %. Av dette følger at betydelig verdistigning i bankene etter at de ble tilført kapital isolert sett ikke vil «bevise» at det på nullingstidspunktet fantes store underliggende verdier. Børsutviklingen for bankaksjene kan like gjerne reflektere den kraftige konjunkturoppgangen i norsk økonomi og dermed et endret syn i kapitalmarkedet på bankens inntjeningssevne.

Med mindre bankenes økonomiske stilling var ulik rett etter rekapitalisering skulle imidlertid den generelle oppgangen på Oslo Børs slå positiv ut for alle de tre bankene. Tallene ovenfor viser imidlertid at dette ikke har vært tilfellet. Verdistigningen i Kreditkassen og Fokus Bank har tvert imot vært lav sett i forhold til kapitaltilskuddenes størrelse. Dette gjelder både når vi sammenligner med utviklingen i DnB og når vi sammenligner med utviklingen i totalindeksen.

Et viktig argument mot å legge vekt på børsutviklingen som indikasjon på andre forhold enn utviklingen i aksjemarkedet selv, ligger i det som stikkordmessig kan karakteriseres som dette markedets irrasjonelle trekk. På den annen side er det her tale om forholdsvis store og stabile avvik. Derfor gir dagens verdsetting av Kreditkassen og Fokus Bank en viss indikasjon på at det på nullingstidspunktet ikke var vesentlige underliggende verdier i disse bankene. Samtidig gir dagens børsverdi på DnB en viss indikasjon på at denne banken hadde et bedre økonomisk utgangspunkt etter rekapitaliseringen enn de to andre bankene.

Heller ikke dette forhold gir i seg selv sikker beskjed om at den ordinære aksjekapitalen i DnB hadde noen positiv verdi ved årsskiftet 1992-93. Men det bidrar til Kommisjonens generelle inntrykk om at den regnskapsmessige verdi av DnB ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært så mye større enn den som ble lagt til grunn for nullingen at også den ordinære aksjekapitalen hadde en viss verdi.

10.9 Særlig om bankens avkastningsverdi

10.9.1 Innledning

Ved vurdering av verdien av kriserammede banker som forutsetningsvis skal drive videre, kan verdsetting etter regnskapsmessig verdi, substansverdi og avkastningsverdi gi helt ulike resultater (disse metodene er kortfattet presentert under 9.1.2 ovenfor).

Forskjellen mellom regnskapsmessig verdi og substansverdi ligger i anvendelsen av laveste verdis prinsipp. Ifølge dette prinsippet skal eiendeler føres opp i regnskapene med den laveste verdi av anskaffelsesverdi og markedsverdi. I en substansvurdering føres eiendelene derimot opp til markedsverdi. Dette vil normalt innebære at substansverdien ligger likt med eller høyere enn den regnskapsmessige verdien.

Den foregående diskusjon om verdien av DnB har tatt utgangspunkt i den regnskapsmessige verdien basert på tapsforskrifter og prinsipper for god regnskapsskikk. Denne verdien er så korrigert under hensyn til substansverdivurderinger.

Gjennomgangen av det foreliggende materiale har ikke gitt Kommisjonen grunn til å stille spørsmålstegn ved riktigheten av denne regnskapsavleggelsen. Men det er viktig å understreke at verdivurderinger åpner for stor usikkerhet ut fra både regnskapsmessig verdi og substansverdi. Derfor kan Kommisjonen ikke utelukke at verdien av DnB var så mye større enn den som ble lagt til grunn for nullingen at også den ordinære aksjekapitalen hadde en viss verdi (se nærmere under 10.8 ovenfor).

Som vi har sett (under 10.7 ovenfor) kom revisjonsfirmaet Forum Touche Ross frem til at minusverdiene i DnB's regnskaper var av en slik størrelsesorden at det ikke forelå vesentlige merverdier i DnB's balanseregnskap pr. 31. desember 1992. Dette betyr at firmaets vurdering av bankens substansverdi stort sett stemte overens med den regnskapsmessige verdien.

Alternativet til en substansvurdering er en avkastningsvurdering. En slik vurdering skiller seg særlig fra en substansvurdering ved at verdien av bankens framtidige inntjening regnes med, mens denne verdien ikke aktiveres i balanseregnskapet og derfor heller ikke tas med i en substansvurdering. Det fundamentale skille mellom disse to vurderingsmetodene ligger altså i at avkastningsverdien er rettet mot fremtiden mens substansvurderingen (med visse unntak) tar utgangspunkt i eiendelenes markedsverdi på vurderingstidspunktet.

Ved en substansvurdering vurderes bare de eiendeler som er synlige i regnskapet. Immaterielle verdier som verdien av kundebase, innarbeidet navn m.m. regnes ikke med. Det samme gjelder verdien av billig innlånsbase, betalingsformidling (som genererer kapitalstrøm og provisjoner), fortjenester ved kjøp og salg av valuta i forbindelse med internasjonal betalingsformidling m.v. I en bank som DnB var inntjeningen på slike aktiviteter betydelige, og de var stort sett stabile gjennom hele krisen.

At det kan være stor ulikhet mellom vurdering etter substans- og avkastningsverdi kommer tydelig fram ved oppkjøp av næringsvirksomhet. Selv om en aksje blir notert til en verdi som tilsvarer beregnet justert substans der eiendelene ansettes til markedsverdi, betales det ofte en betydelig premie ut over dette. For tiden (1998) betales DnB på børsen ca. 50 % over synlig bokført egenkapital.

Som nevnt under 10.7 ovenfor fikk revisjonsselskapet Forum Touche Ross i oppdrag å vurdere om aksjene i DnB kunne ha noen verdi ut fra andre vurderingsprinsipper enn de som var lagt til grunn ved avslutningen av det reviderte statusoppgjøret. En av de vurderingsprinsipper som ble nevnt, var «avkastningsverdi». I sin rapport av 19. mars 1993 konkluderte Forum Touche Ross imidlertid med at de nødvendige forutsetningene for å foreta en avkastningsverdivurdering ikke forelå.

Det kan settes spørsmålstegn ved revisjonsfirmaets gjennomføring av denne delen av sitt oppdrag. Dette spørsmålet ble tatt opp under møtet i SBF 25. mars 1993, da rapporten fra Forum Touche Ross ble presentert. I referatet fra dette møtet (sak 33/93) heter det bl.a.:

«På spørsmål fra Gudmund Knudsen presiserte representantene fra Forum at det ikke var grunnlag for å gjøre en verdivurdering av banken basert på fremtidig inntjening når kapitaldekningskravet ikke var oppfylt, i og med at banken i en slik situasjon ikke har økonomisk grunnlag for videre drift. Dette er en økonomisk realitet og ikke en fortolkning av gjeldende lovgivning.»

Om denne begrunnelsen er det bl.a. å si at banken ved årsskiftet hadde en kapitaldekning på 7,1 % og at videre drift således ikke kan ha vært realøkonomisk utelukket. Som vi har vært inne på bl.a. under 8.2.4 ovenfor, er det mye som taler for at videre drift i en slik situasjonen heller ikke rettslig sett var utelukket. På denne bakgrunn kan det hevdes at

Statens Banksikringsfond avfant seg med resultatet selv om denne delen av oppdraget ikke var tilfredsstillende utført.

Det er heller ikke urimelig å hevde at SBF burde ha sett at ikke bare «verdivurdering av banken basert på fremtidig inntjening», men også vurdering etter bl.a. substansverdi (se nærmere under 9.1.2 ovenfor) forutsetter mulighet for videre drift. Likevel foretok revisjonsselskapet altså en vurdering av bankens verdi ut fra andre metoder enn likvidasjonsverdi, som er den eneste av de aktuelle metoder som *ikke* forutsetter videre drift.

På denne bakgrunn finner Kommisjonen det påfallende at Forum Touche Ross ikke for alvor gikk inn i den delen av oppdraget som uttrykkelig ber om en verdivurdering etter både substans- og avkastningsverdi. Siden utgangspunktet for oppdraget lå i en antagelse om at banken manglet nødvendig kapitaldekning, gir det ikke god sammenheng å si at en av disse vurderingene ikke kunne gjennomføres fordi banken manglet kapitaldekning.

Inntrykket er at all vurdering også av DnB var sterkt fokusert på substansverdi. Dette stemmer med Kredittilsynets perspektiv, der kapitaldekningen var helt avgjørende, og forklarer antagelig at det aldri ble gjort noe alvorlig forsøk på å foreta en skikkelig vurdering av avkastningsverdien av DnB. Dersom staten (i tillegg til revisjonsfirmaet) hadde trukket f.eks. en internasjonal investeringsbank med bred erfaring med bankanalyse inn i verdsettingsarbeidet, er det sannsynlig at perspektivet ville ha blitt utvidet.

På den annen side var også bankledelsen kjent med rapporten fra Forum Touche Ross uten å komme med innvendinger på dette punkt, hverken overfor SBF eller aksjonærene (se også under 10.8. ovenfor om den vurdering av avkastningsverdien av DnB på tiden for nulling som Kommisjonen har foretatt). Det er også på den rene at initiativet til å søke om kapitaltilførsel fra SBF mot nulling av aksjekapitalen mot udekket tap kom fra bankens ledelse, ikke fra SBF. Dermed er det ikke uten videre klart at ansvaret for det noe mangelfulle beslutningsgrunnlaget på dette punkt i første rekke bør bæres av staten (se nærmere under 10.11 nedenfor).

10.9.2 Nærmere om vurderingen av avkastningsverdi

På denne bakgrunn har Kommisjonen sett nærmere på spørsmålet om bankens avkastningsverdi ved årsskiftet 1992-93 (jfr. den kortfattede presentasjon av denne metoden under 9.1.2 samt bemerkningene under 10.9.1 ovenfor). Spørsmålet er tatt opp også med sikte på å få ytterligere belyst om DnB økonomisk var vesentlig bedre stilt enn de to bankene hvis aksjer ble nullet høsten 1991, slik våre øvrige analyser kan tyde på (se under 10.8 ovenfor).

Kommisjonen har innhentet en uavhengig vurdering av om det på nullingstiden kunne være grunnlag for å vurdere avkastningsverdien av de tre bankene og - i tilfelle positivt svar - av hva verdien kunne antas å være. På grunnlag av kontakter med flere aktuelle miljøer ble oppdraget gitt til det danske firmaet Bjarne Jensen Consult ApS. Det ble fastsatt følgende mandat:

«Vurdering av bankenes inntjeningsevne

Det er i hovedsak to grunner til at en bank kan bli tvunget til å innstille sin virksomhet. For det første er bankene stilt overfor særskilte soliditetskrav, som innebærer at videre drift av en bank er ulovlig dersom kapitaldekningen faller under 8 prosent. For det andre kan en bank bli tvunget til å innstille sin virksomhet dersom den løpende inntjening er så lav at banken ikke er i stand til å møte sine løpende økonomiske forpliktelser. Selv om flere banker under bankkrisen i 1991-93 hadde betydelige likviditetsproblemer, har hovedoppmerksomheten vært rettet mot bankenes soliditet.

Kommisjonen vil i dette oppdraget rette fokus mot bankenes løpende inntjeningsevne. ...

1. Kommisjonen ønsker en kortfattet prinsipiell redegjørelse for på hvilket grunnlag man skal vurdere bankenes løpende inntjeningsevne. Siktemålet er her å fremskaffe informasjon om hvordan man skal vurdere en banks evne til å drive videre når vi ser bort fra soliditetskrav og eventuelle tillitsproblemer i det internasjonale pengemarkedet. Denne redegjørelsen skal konkret peke på hvilke regnskaps- og kontantstrømsstørrelser som er informative for dette formål, og det skal gis en kort begrunnelse for hvorfor disse er informative. Forskjellen mellom driftsresultat før tap og nedskrivninger på den ene siden og

kontantstrøm fra driften på den andre siden bør kommenteres særskilt.

2. På bakgrunn av redegjørelsen under pkt. 1, ønsker Kommisjonen en tallmessig fremstilling av den løpende inntjeningen i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank for perioden 1989-1994. Så langt som forsvarlig skal fremstillingen baseres på opplysninger som er tilgjengelig i årsrapporter o.l.

På grunnlag av den informasjon som var tilgjengelig på nullingstidspunktet ønsker vi også en særskilt vurdering av hver av de tre bankenes inntjening, og dermed mulighet for den gang å drive videre. For Kreditkassen og Fokus Bank innebærer dette i praksis at vurderingen først og fremst skal skje på grunnlag av informasjon som er tilgjengelig i årsrapportene for 1991. For Den norske Bank vil den tilsvarende vurderingen først og fremst måtte skje på grunnlag av informasjon som er tilgjengelig i årsrapporten for 1992.»

Rapporten fra Bjarne Jensen Consult er avgitt 12. juni 1998. Under arbeidet har firmaet, ved siden av årsrapportene for de tre bankene (se mandatet), også hatt tilgang til annet materiale fra den aktuelle tiden, bl.a. de eksterne vurderinger av de tre bankenes verdi og det «budsjett» for 1993 som DnB i desember 1992 la frem for Statens Banksikringsfond. Derimot har Jensen ikke vært gjort kjent med resultatene av Kommisjonens øvrige analyser av de tre bankenes verdi. Jensen selv oppsummerer det materialet som rapporten er bygget på, på følgende måte:

«I udarbejdelsen af rapporten er det tilstræbt at foretage vurderingerne på grundlag af kendskabsniveauet i form af årsregnskaber og diverse rapporter, som var gældende på nullingstidspunkterne i 1991 henholdsvis 1992.

Imidlertid kan det ikke udelukkes, at kendskabet til den efterfølgende økonomiske udvikling i mindre grad kan påvirke holdninger og konklusjoner, men det skal understreges, at der ved udarbejdelsen af dette materiale ikke er anvendt konkrete informationer udover de i rapporten specificerede.»

Bjarne Jensens analyser må bedømmes i lys av bl.a. at rentenivået vinteren 1993 var på vei ned, at Statistisk Sentralbyrå (Økonomisk Utsyn nr. 2/93) på tross av stor usikkerhet ga uttrykk for at vendepunktet i konjunkturutviklingen var nådd og at økonomien i 1994 kunne oppleve kraftig vekst (prognosen var 3 % vekst i BNP i 1994). Også DnB selv (i det «budsjett» som i desember 1992 ble lagt frem for SBF) bygget på at konjunktorene var i ferd med å snu, og regnskapet for 4. kvartal 1992 peker på en viss forbedring i den underliggende inntjeningsevne.

Rapporten er gjengitt i Vedlegg 9. Den gir for det første en diskusjon av grunnlaget for å foreta en avkastningsverdivurdering (del 1, jfr. pkt. 1 i mandatet). I denne sammenheng gjør den oppmerksom på forutsetninger som en slik vurdering må bygge på og usikkerheter som det må tas hensyn til ved bruk av resultatene.

Deretter foretas det en vurdering av avkastningsverdien av de tre bankene (del 2, jfr. pkt. 2 i mandatet). Rapporten bekrefter at det også etter en vurdering av den løpende inntjeningsevne i de tre bankene på nullingstidspunktene var stor ulikhet mellom på den ene siden Kreditkassen og Fokus Bank, og på den annen side DnB.

Rapporten konkluderer med at det ikke var realistisk å forestille seg at aksjene i Kreditkassen og Fokus Bank hadde noen verdi. Derfor finnes det ikke «belæg for, med et økonomisk utgangspunkt, at kritisere beslutningene om nedskrivning av aktierne» i disse to bankene.

For DnB's del er konklusjonen den motsatte. Under forutsetninger som rapporten gjør nærmere rede for, antar Jensen at banken ved årsskiftet 1992-93 hadde en betydelig positiv verdi målt etter avkastningsverdibetraktninger. Ifølge rapporten må den positive verdien antas å ha vært så stor at også den gjenværende, ordinære aksjekapitalen i DnB vinteren 1992-93 har hatt en positiv verdi utover den regnskapsmessige, målt etter avkastningsverdibetraktninger.

Utgangspunktet for analysen er å beregne hva en investor ville vært villig til å betale for banken under ulike avkastningskrav. Beregningene gjennomføres med utgangspunkt i verdien av banken ved årsskiftet 1991-92 og ved årsskiftet 1992-93, dvs. etter betydelige kapitaltilskudd fra staten. Dersom en investor ved årsskiftet 1992-93 skulle dekke inn all preferansekapital og preferanseaksjekapital (4.189 + 2.375 mill. kr.)

til pari kurs, måtte han betale omlag 6,5 mrd. kr. I tillegg var det behov for å tilføre banken kapital på 1-1,5 mrd. kr. for å oppnå den nødvendige kapitaldekning. Banken måtte derfor ha en verdi som var større enn 7,5-8 mrd. kr. for at den ordinære aksjekapitalen skulle ha noen verdi.

Avkastningsverdien avhenger av hvilken diskonteringsfaktor som benyttes. I følge Bjarne Jensens analyse hadde DnB en avkastningsverdi ved årsskiftet 1992-93 på 16,7 mrd. kr. med 10 % diskonteringsfaktor, 10,0 mrd. kr. med 15 % diskonteringsfaktor og 6,8 mrd. kr. med 20 % diskonteringsfaktor (se tabell 14a i vedlegg 9). Analysen forutsetter at DnB først i 1996 vender tilbake til normalår.

Rapporten konkluderer på følgende måte:

«Derimod viser beregningene, at aktierne i Den norske Bank med utgangspunkt i en værditilvekstmodell kunne tillægges en verdi på nullingskrivningstidspunktet. Det bedømmes, at der var betydelige indtjeningsstyrker i banken, som gjennom driften relativt kunne kompensere for kapitaltabet, som opstod på grunn af de store urealiserte nedskrivninger af bankens udlån.»

I oversendingsbrevet heter det videre:

«Spørsmålet er imidlertid, om det på daværende tidspunkt var praktisk muligt at konstatere denne verdi eksempelvis i forbindelse med optagelse af en ny hovedaktionær i banken. Det nødvendige kapitalindskud for at tilfredsstille bankens solvensmæssige situation, vurderes ikke at være af en størrelse, som ville have afskrækket det internationale kapitalmarked.»

Etter Kommissjonens syn må de forutsetninger som disse konklusjoner bygger på, sies å være forsvarlige. Dermed fremstår også konklusjonene i seg selv som forsvarlige. Men det er viktig å understreke at de informasjonen om bankens stilling ved årsskiftet 1992-93 som Jensens rapport bygger på, ikke gir grunnlag for noen endelig verdsetting av DnB-aksjene ved årsskiftet 1992-93. I oversendingsbrevet kommer dette forbeholdet til uttrykk på følgende måte:

«På det foreliggende grundlag er vi imidlertid ikke i stand til at prissætte aktierne, hvilket vil kræve et større udregningsarbejde med at skaffe og vurdere informationer, der var tilgængelige på daværende tidspunkt.»

Forbeholdet utdypes i del 2 av rapporten. Det må altså understrekes at ovenstående konklusjoner ikke må leses som noen definitiv angivelse av verdien av DnB ved årsskiftet 1992-93. Men dette forbehold er uten betydning for vårt videre resonnement. Her kan vi nøye oss med å *forutsette* at DnB ved nullingstiden hadde en avkastningsverdi som var så stor at også den ordinære aksjekapitalen etter en slik vurdering kan ha hatt positiv verdi.

10.9.3 Nærmere om konsekvensene av høy avkastningsverdi

Spørsmålet blir så om en endelig konklusjon i retning av at DnB ved nullingstiden hadde en avkastningsverdi som var så stor at også den ordinære aksjekapitalen etter en slik vurdering kan ha hatt positiv verdi, ville få konsekvenser for den rettslige stilling til de aksjonærer som mistet sine aksjer gjennom vedtaket i DnB's generalforsamling 30. mars 1993. Svaret vil avhenge av aksjonærenes mulighet til å gjøre seg nytte av den antatte avkastningsverdi. Denne mulighet har en faktisk og en rettslig side.

Den *faktiske* siden må først og fremst bedømmes i lys av at bankens administrasjon og styre ikke på noe tidspunkt høsten og vinteren 1992-93 synes - overfor Statens Banksikringsfond eller revisjonsselskapet - å ha tatt opp noen argumentasjon om det akseptable i at bankens avkastningsverdi ikke ble vurdert. Det ser heller ikke ut til at banken tok opp forslag om å finne frem til løsninger på DnB's kapitalbehov som la den «betydelige indtjeningsstyrke» i banken til grunn (se f.eks. under 8.3.5 ovenfor om betingede kapitalinnskudd). Tvert imot var hele bankledelsens adferd i de kritiske månedene preget av at kapitalinnskudd fra SBF mot nulling av aksje- og preferansekapital var den eneste aktuelle løsning på bankens problemer med å oppfylle kapitaldekningskravene (se nærmere under 10.11 nedenfor).

Dette betyr at mulig kritikk for at aksjonærene ikke fikk tilstrekkelig informasjon til å bedømme bankens muligheter til å komme over krisen med egen hjelp, primært må rettes mot DnB's styre og administrasjon, ikke mot Statens

Banksikringsfond. Kritikken må tempereres i lys av bl.a. at oppmerksomheten om betydningen av verdsetting ut fra avkastningsverdi må sies å ha blitt større siden vinteren 1992-93, de muligheter for å finne kjøpere til DnB som det kunne være realistisk å regne med høsten og vinteren 1992-93 og de rettslige og politiske grenser som banken var henvist til å handle innenfor.

Den *rettslige* siden av vår problemstilling knytter seg først og fremst til det sistnevnte moment. I den situasjon som DnB var i på nullingstiden, ville bankens avkastningsverdi bare kunne hentes ut dersom en ny hovedaksjonær (evt. gruppe av aksjonærer) kunne hentes inn, og dersom den nye eier gjennom operasjonen kunne få kontroll med alle (eller iallfall hoveddelen) av aksjene i banken. I Bjarne Jensens rapport kommer denne forutsetning til uttrykk på følgende måte:

«Vurderinger og konklusjoner i denne rapport har sit utgangspunkt i en investor eller investorgruppe, der overvejer en investering med det eksplisitte mål at drive banken videre ud fra rent økonomiske motiver. I vurderingerne indgår således ikke et motiv om at tilgodese det norske pengevesen, det norske samfund m.v.

I forbindelse med vurderingerne og overvejelser af, om der var aktører på det nationale og internationale finansielle område, som kunne være interessert i at investere betydelige midler i de norske banker, skal man erindre sig, at lavkonjunkturen var et internationalt fænomen, som betød, at mange af de finansielle aktører havde travlt med at løse egne økonomiske problemer.

Dertil kommer, at et økonomisk engagement fra en bank medfører, at banken skal modregne investeringen i opgørelsen af egen solvens.

I eventuelle praktiske forhandlinger i 1991 og 1992 er det således ikke vanskeligt at forestille sig en forhandling afbrudt, med mindre der kunne stilles ekstraordinære gode og sikre afkastmuligheder i udsigt. Dertil kommer så spørgsmålet om, hvorledes den norske offentlighed ville reagere i forhold til, at udenlandske finansielle koncerner kunne bringe sig i en situation, hvor man dominerede en betydelig del af det praktiske norske pengevesen.»

Slik kapitalmarkedet var i Norge i det aktuelle tidsrom, er det ikke realistisk å anta at noen norsk kjøper (eller kjøpergruppe) sto klar til å skyte inn det nødvendige beløp (anslagsvis 8,5 mrd. kr.) i DnB. Det mest sannsynlige var dermed at avkastningsverdien av DnB måtte hentes inn ved hjelp av en utenlandsk kjøper (eller kjøpergruppe).

Disse forutsetninger for at aksjonærene kunne trekke nytte av en positiv avkastningsverdi for DnB må bedømmes i lys av de rettslige og politiske rammene som forelå vinteren 1992-93. Kommisjonen understreker at disse forutsetningene ikke var blitt endret som et ledd i statens krisehåndtering. De var derfor noe som aksjonærene den gang hadde grunn til å regne med.

Blant de sentrale begrensningene av rettslig karakter som den gang gjaldt, var forbudene mot at utenlandsk statsborger eide mer enn 10 % og mot at «andre enn norske statsborgere» eide for mer enn 33 1/3 % av aksjekapitalen i bank eller annen finansinstitusjon (se lov av 10. juni 1988 nr. 40 § 2-3). Dette betyr at salg av DnB til en utenlandsk kjøper (eller kjøpergruppe) i praksis bare kunne skje etter lovendring. DnB's aksjonærer kunne ikke ha noen berettiget forventning om slik lovendring til fordel for utenlandsk kjøp av den største forretningsbanken i Norge. - Dette kommer i tillegg til at salg av størstedelen av DnB måtte skje ved at staten som eier gikk med på å selge sine interesser i banken.

På denne bakgrunn fremstår det som klart at DnB's aksjonærer vinteren 1992-93 ikke hadde noen berettiget forventning om å kunne gjøre seg nytte av avkastningsverdien av DnB.

Dette er imidlertid ikke nok til å fjerne grunnlaget for all oppmerksomhet om bankledelsens adferd i denne perioden. Det er mulig å tenke seg et alternativt begivenhetsforløp av følgende karakter: Styre og administrasjon tok opp arbeid med å vise at DnB hadde en avkastningsverdi som var vesentlig større enn den preferansekapital som ble nedskrevet, og som sannsynligvis ville gjøre det mulig å bringe banken på rett kjørl i løpet av en overskuelig periode. Bankens arbeid videre med å finne frem til en eller flere utenlandske finansinstitusjoner som kunne være interessert i å overta banken og å sikre den nødvendig

kapitaldekning (på grunnlag av rapporten fra Bjarne Jensen kan «prisen» anslås til ca. 8,5 mrd. kr.). Deretter ble staten forelagt et forslag til løsning etter slike linjer.

Som vi har sett, er det usannsynlig at de rettslige og politiske rammer som den gang gjaldt hadde gitt rom for en slik løsning. Men dersom bankledelsen likevel hadde kjørt en slik linje, ville den hatt en viss mulighet til å skyve problemet over på staten: Av de forutsetninger som lå til grunn for verdsettingen av DnB (se ovenfor) fulgte det nokså klart at positiv verdi etter alternative verdsettingsmetoder, f.eks. avkastningsverdi, skulle komme aksjonærene til gode (dersom bedre prioriterte kapitalklasser først hadde fått sitt). Denne forutsetning har senest kommet til uttrykk i et notat av 29. april 1998 fra Finansdepartementet til Kommisjonen.

Dersom banken kunne sannsynliggjøre at fortsatt drift kunne sikres ved hjelp av en utenlandsk kjøper (eller kjøpergruppe), ville også den innvending mot å bygge på avkastningsverdien at banken manglet kapital til fortsatt drift, falle bort. Dermed ville det være en mulighet for å hevde at det var staten som sto nærmest til å dekke det økonomiske tap for aksjonærene som da ville følge av de rettslige rammer for salg av DnB til utenlandske eierinteresser. Men vi kjenner ikke til at bankledelsen på noe tidspunkt under krisen la frem forslag av denne karakter.

10.10 Nærmere om fremgangsmåten

Som vi flere ganger har vært inne på, er det viktig å skille krisehåndteringen i DnB fra den måte som krisene i Kreditkassen og Fokus Bank ble håndtert på. Som vist under 9 ovenfor (se særlig under 9.5), ble aksjekapitalen i begge de to sistnevnte bankene skrevet ned til null gjennom ensidig vedtak (kgl.res.) av staten. Det ble samtidig truffet vedtak om tilførsel av statskapital. Selv om de nye bestemmelsene i forretningsbankloven § 32, 6. og 7. ledd la det formelle grunnlaget for en tilsvarende aksjon mot aksjonærer og andre eiere av egenkapital i DnB, ble det aldri truffet noe slikt vedtak med sikte på denne banken.

Når formell tvang aldri ble nødvendig overfor DnB, skyldtes det for det første at bankens ledelse i alle hovedstadier av kriseforløpet kom frem til enighet med Statens Banksikringsfond og andre instanser om hvilke tiltak som skulle settes i verk. I stor grad ble disse avtalene endog inngått etter initiativ fra bankledelsen og i samsvar med hovedtrekkene i de søknader som den la frem. Den andre - og formelt avgjørende - årsak var at alle avtaler om nedskrivning av aksjekapitalen mot tilførsel av ny kapital ble godtatt av bankens styre, representantskap og generalforsamling. Særlig i generalforsamlingen ble det hver gang gitt uttrykk for motstand, og ingen av avtalene ble godkjent enstemmig. Men som vist under 10.5 ovenfor, ga avstemningene hver gang overveldende flertall for avtalene, statsaksjene var ikke alene om å avgjøre utfallet. For så vidt må det legges til grunn at vedtakene om oppkapitalisering av DnB mot nedskrivning m.v., som utgangspunkt bygger på gjensidig forpliktende avtaler og på aksjonærenes aksept.

På denne bakgrunn kan ikke Kommisjonen se grunnlag for å kritisere Statens Banksikringsfond for i stor grad å ha lagt opplysninger fra bankens ledelse og revisorer til grunn for avtalen om tilførsel av egenkapital mot nedskrivning av DnB-aksjen fra 100 til 10 høsten 1991. Det er mye som tyder på at både bankledelsen og SBF på dette tidspunkt hadde tro på at operasjonen ville være tilstrekkelig til å bringe banken på fote igjen uten ytterligere krav om nedskrivning. Dessuten la SBF - tidspresst tatt i betraktning - ned et betydelig arbeid for å sette seg inn i bankens situasjon og reelle kapitalbehov. Og hverken Finansdepartementet eller SBF var i en slik posisjon at de var innstilt på å legge mer kapital inn i banken enn det som fremsto som strengt nødvendig for å realisere målet om å sette den i stand til å drive videre.

På den annen side er det ingen tvil om at både bankledelsen og statens representanter anså banken for å være i en utsatt posisjon: Begge parter så på massiv tilførsel av ny kapital som strengt nødvendig (og denne oppfatningen var berettiget). Siden det også var bred enighet om at det ikke fantes alternative kapitalkilder av betydning, hadde ikke bankledelsen noen sterk posisjon overfor statens representanter i forhandlingene om nærmere utforming av støtteoperasjonen.

Samtidig fremstår det imidlertid som nokså klart at ingen av partene alvorlig overveide å la en så stor og viktig brikke i det finansielle systemet som DnB gå over ende; med et ofte brukt uttrykk var DnB - mer enn noen annen norsk bank - «too big to fail». Men bankledelsen så seg neppe i stand til å spille dette kortet ut for alt det kunne tenkes å være

verdt. Gitt den situasjon som den gang forelå, er det heller ikke så lett å kritisere ledelsen for å ha følt sin posisjon nokså underlegen. Noe annet er om denne holdningen på enkelte punkter ble drevet for langt (se nærmere under 10.11 nedenfor).

Den motsatte side av dette spørsmålet gjelder om staten misbrukte den forhandlingsstyrke som bankens hjelpeløshet hadde gitt den. Om dette skal vi her kort nøye oss med å si at de prinsipper som de to «redningspakker» for DnB var basert på, i hovedtrekk stemte med de løsninger som ble valgt overfor de to andre store forretningsbankene. Som nevnt under 8.3.8 ovenfor sto det i denne sammenheng sentralt at redningsoperasjonene ikke hadde som formål å hjelpe bankenes aksjonærer, men å bevare stabiliteten i det finansielle systemet. På denne bakgrunn gir det i seg selv ikke grunnlag for kritikk at Statens Banksikringsfond og andre myndigheter la større vekt på andre interesser enn på aksjonærenes. - Også når det gjelder substansen i statens adferd er det likevel enkelte punkter som det er grunn til å se noe nærmere på (se under 10.11 nedenfor).

Et godt stykke på vei gjelder det som hittil er sagt, på omtrent samme måte for avtaleverket fra høsten 1991 og fra høsten 1992. Men om den sistnevnte runden er det dessuten å si at Statens Banksikringsfond gikk lenger i å verifisere bankens opplysninger enn det i og for seg hadde plikt til.

I denne omgang ble det inngått avtale om tilførsel av ny kapital mot nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen til null. Dersom beslutningen om slik nedskrivning hadde vært truffet ensidig av staten med hjemmel i forretningsbankloven § 32, 6. og 7. ledd, hadde SBF hatt plikt til å legge bankens reviderte statusoppgjør frem for uavhengige revisorer med sikte på å få en vurdering av om det kunne være verdier i banken ut over de bokførte (se nærmere under 10.5 ovenfor). Siden en slik fremgangsmåte ikke ble fulgt for DnB, hadde ikke SBF noen tilsvarende plikt. Men avtalen inneholdt likevel en passus om at det reviderte årsoppgjøret for 1992, som lå til grunn for nullingen, skulle underkastes en slik alternativ verdivurdering av aksjekapitalen i DnB. Oppdraget gikk til revisjonsfirmaet Forum Touche Ross, som la frem sin rapport 24. mars 1993 (se nærmere under 10.7.3 ovenfor). Så langt denne rapporten rekker, ga den altså SBF (og bankens aksjonærer) ytterligere sikkerhet for at avtalen om kapitaltilførsel mot nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen m.v. mot tap, bygde på et regnskapsmessig forsvarlig grunnlag.

På visse punkter gir imidlertid den måte som revisjonsfirmaet gjennomførte sitt oppdrag på, grunn til en viss kritikk (se nærmere under 10.9.1 ovenfor).

I tråd med det som er sagt under 9.5 ovenfor om fremgangsmåten i forbindelse med nullingen av aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank, er det grunn til å spørre om staten burde ha tatt skritt til å etablere en egen «skjønnsrett» til å fastsette aksjenes verdi. I langt større grad enn etter den fremgangsmåte som ble valgt ville en slik metode ha åpnet for kontradiktorisk saksbehandling der også aksjonærinteressene hadde vært sikret rett til å tale sin sak.

Til fordel for en slik fremgangsmåte taler det bl.a. at den i større grad enn hva som faktisk var tilfelle, hadde tatt utgangspunkt i aksjonærenes reelt sett svake stilling overfor bankledelse og stat i den vanskelige situasjon som DnB sto oppe i. På samme måte som i forhold til de to bankene som ble nullet høsten 1991, synes det også klart at en slik fremgangsmåte ville ha bidratt til å fjerne grunnlaget for den vedvarende uro for om verdifastsettelsen gikk riktig for seg og om verdiene faktisk var tapt.

Det er likevel vanskelig å komme forbi at beslutningen om å nedskrive de ordinære aksjene i DnB til null ble truffet på en helt annen måte enn i de to andre bankene: Mens vedtakene om nulling i 1991 i enhver forstand skjedde etter ensidig vedtak av staten, var operasjonen i DnB - både formelt og reelt - et langt stykke på vei bygget på gjensidig avtale der aksjonærene hadde adgang til å si nei. Det formelle skillet på dette punkt stemmer godt overens med det faktum at de ordinære aksjonærene - som vist under 10.5 ovenfor og 10.11.2 nedenfor - gjennom hele kriseforløpet hadde en stemmevekt som satte dem i stand til å dominere generalforsamlingene i banken eller iallfall til å blokkere de avgjørende vedtak. Det formelle skillet mellom DnB og de andre to bankene stemmer også med den observasjon at de private aksjonærene i DnB med relativt få unntak var med på ferden. Kommisjonen ser derfor ikke det samme grunnlag for å rette kritikk mot den fremgangsmåte som vinteren 1992-93 ble benyttet overfor DnB-aksjonærene som mot fremgangsmåten høsten 1991 overfor aksjonærene i de to andre bankene.

10.11 Oppsummering

10.11.1 Innledning

Under 10.8 ovenfor har Kommisjonen kommet frem til at DnB på nullingstidspunktet (vinteren 1992-93) var i en vesentlig bedre økonomisk situasjon enn Kreditkassen og Fokus Bank (høsten 1991). Det er riktig at denne forskjellen for en stor del skyldes de massive kapitalinnskuddene som DnB hadde mottatt våren 1992, som ledd i gjennomføringen av avtaleverket fra høsten 1991 om nødvendig oppkapitalisering av banken mot nedskrivning av aksjen til 10. Men dette forhold gir ikke i seg selv noen grunn til å se bort fra spørsmålet om den gjenværende private aksjekapitalen i DnB kunne ha noen verdi i den situasjon banken faktisk var i ved årsskiftet 1992-93.

Under 10.8 og 10.9 ovenfor har Kommisjonen videre begrunnet hvorfor den ikke kan se bort fra at verdien av DnB under ulike betraktningsmåter kan ha vært så mye større ved årsskiftet 1992-93 enn den som ble lagt til grunn for nullingen, at også den ordinære aksjekapitalen hadde en verdi. Samtidig understreker vi imidlertid at vi ikke har sett det som vårt mandat å fastsette noen eksakt verdi på DnB-aksjen pr. 1. januar 1993 (se nærmere under 2 ovenfor). Selv om den verdifastsettelse som ble foretatt vinteren 1992-93 hviler på betydelig skjønn, er det altså viktig å minne om at grunnlaget for nullingen ikke derfor behøver å ha vært feilaktig.

Gitt vår konklusjon om den usikkerhet som hefter ved den regnskapsmessige verdi av DnB ved årsskiftet 1992-93, må neste spørsmål bli om noen er å bebreide for at aksjene ble besluttet nullet, og i tilfelle hvem. Dersom svaret er at noen er å bebreide, må det endelig tas standpunkt til om det bør tas skritt til å fastsette aksjens virkelige verdi ved årsskiftet 1992-93 og hvordan dette eventuelt bør gjøres. Siden det sistnevnte spørsmålet faller utenfor Kommisjonens mandat, skal vi nøye oss med noen korte bemerkninger.

Tre grupper av aktører vil måtte stå i fremste rekke i en vurdering av om enkelte sider av den måte som krisen i DnB ble håndtert på, gir grunn til å revurdere den verdsetting av den ordinære aksjekapitalen i DnB som fant sted ved årsskiftet 1992-93. Disse gruppene er staten (eller statens representanter), bankens administrative toppledelse og styre (her omtalt som «bankledelsen») og bankens aksjonærer.

10.11.2 Aksjonærenes ansvar

Siden alle formelt avgjørende beslutninger om kapitaltilførsel, nulling m.v. ble truffet av generalforsamlingen i banken, vil en viktig del av ansvaret for krisehåndteringen under enhver omstendighet måtte hvile på aksjonærene selv. Dette ansvaret kommer i tillegg til at bankens eiere iallfall formelt må ta sin del av ansvaret for den adferd i form av sterk ekspansjon, svak kontroll m.v. i banken på 1980-tallet som bidro så sterkt til de store tapene som DnB senere skulle komme til å lide (se under 4 ovenfor).

Aksjonærenes medansvar for sin egen ulykke kan ikke avvises med den begrunnelse at staten var den som styrte i banken allerede fra de første kriseoperasjonene høsten 1991 (om måten som krisen ble håndtert på, se nærmere under 10.5 ovenfor). Det er tvert imot hevet over tvil at de «gamle» aksjonærene hadde full kontroll over utfallet av avstemningen på den ordinære generalforsamlingen 8. april 1992. Her ble det bl.a. vedtatt å akseptere avtalen med Statens Banksikringsfond om tilførsel av preferansekapital mot nedskrivning av den ordinære aksjen fra 100 til 10 og avtalen om å kjøpe Realkreditt mot tilførsel av aksjekapital. Nedskrivningen ble vedtatt med overveldende flertall (11.378.682 mot 1.403.303 stemmer).

På den ekstraordinære generalforsamling 22. desember 1992 var flertallet til fordel for den avtalen med SBF som ble inngått høsten 1992 enda større: Nå ble det avgitt 97.214.682 stemmer for avtalen og bare 282.499 stemmer mot avtalen. Avtalen innebar bl.a. at den stemmerettsbegrensningen på 10 % som fulgte av vedtaktene, ble opphevet. På denne måten ville Statens Bankinvesteringsfond senere kunne utøve en stemmevekt som sto i forhold til fondets andel av aksjekapitalen i DnB. Men denne endringen hadde ikke betydning for utfallet av avstemningen i desember 1992.

Heller ikke utfallet av den ordinære generalforsamlingen 30. mars 1993, der det ble vedtatt å skrive aksjene ned til null, kan sies å ha være avgjort av den stemmevekt som staten nå kunne utøve. Denne siden av historien er behandlet nærmere i siste del av avsnitt 10.5 ovenfor.

I relasjon til den sistnevnte beslutningen må det dessuten nevnes at bankens representantskap i møte 10. mars samme år enstemmig anbefalte generalforsamlingen å slutte seg til det forslag til årsregnskap og dekning av underskudd som

styret hadde lagt frem (se nærmere under 10.11.4 nedenfor).

Etter dette er det vanskelig å komme utenom at det formelle hovedansvar for nullingen av den ordinære aksjekapitalen i DnB hviler på aksjonærene selv, men det var bankledelsen - og i siste instans styret - som hadde ansvaret for å forberede og utforme de forslag til vedtak som ble lagt frem for generalforsamlingen. Det er f.eks. ikke dokumentert at aksjonærene ble gjort oppmerksom på den usikkerhet som heftet ved tapsavsetningene i regnskapet for 1992 og på at relativt små endringer kunne være nok til å endre det regnskapsmessige resultat som lå til grunn for generalforsamlingsvedtaket av 30. mars 1993 om nulling av de ordinære aksjene. Det ser heller ikke ut til at de ble gjort oppmerksom på at det «budsjett» for 1993 som ledelsen 22. desember 1992 la frem for SBF, la til grunn en antagelse om at konjunktorene ville snu eller at de ble invitert til å drøfte muligheten for å ta opp arbeidet med å beregne en avkastningsverdi av DnB.

Det kan også være grunn til å nevne at de ordinære aksjene i banken var spredt på et stort antall aksjonærer og at mange av aksjonærene hadde liten mulighet til å foreta en selvstendig kritisk vurdering av det materiale som ledelsen la frem. Dette stilte særlige krav til kvaliteten på dette materialet. Men rekkevidden av dette momentet må ikke overdrives. For selv om banken hadde mange små aksjonærer, satt også en rekke av de store institusjonelle investorer inne med aksjeposter med tildels betydelig samlet pålydende. Aksjonærer som UNI Storebrand, SE-banken (Sverige) eller Unibank (Danmark) kan ikke forsvare seg med at de ikke hadde forutsetninger for å ta selvstendig standpunkt til det materialet som styret la frem.

I sin tur vil bankledelsen kunne vise til at den - når krisen og mangelen på frisk kapital først var et faktum - sto svakt overfor statens representanter og stort sett måtte nøye seg med å følge de spor som ble anvist av Finansdepartementet og Statens Banksikringsfond. På denne bakgrunn skal vi si litt mer om det mulige ansvar for staten og for bankledelsen.

10.11.3 Statens ansvar

Deler av den fremgangsmåte som Finansdepartementet og Statens Banksikringsfond benyttet under håndteringen av krisen i DnB er summert opp under 10.10 ovenfor. Hovedkonklusjonen er der at krisehåndteringen i mangt og meget fulgte det mønster som ble fulgt overfor andre banker. Så langt den faktiske situasjon ikke var vesentlig forskjellig, hadde aksjonærene i DnB - som attpåtil var med på ferden - intet krav på noen annen og bedre behandling enn aksjonærene i de andre bankene.

På ett sentralt punkt kan det imidlertid hevdes at DnB høsten 1992 ble behandlet på en mindre gunstig måte enn de to andre krisebankene ble behandlet høsten 1991. Dette gjelder den rolle som (særlig) Finansdepartementet spilte i forbindelse med DnB's overtagelse av Realkreditt.

For det andre må det spørres om situasjonen i DnB på nullingstidspunktet var så svak at behandling etter samme oppskrift som overfor aksjonærene i Kreditkassen og Fokus Bank var berettiget. Denne problemstillingen springer ut av vår konklusjon om at grunnlaget for nulling av den ordinære aksjekapitalen var mindre opplagt i DnB enn i de to andre bankene. Etter vårt syn er det først og fremst disse to sider av statens håndtering av krisen i DnB som kan by på tvil.

Som nevnt under 10.6 ovenfor finner Kommisjonen grunn til anta at kjøpet av Realkreditt ble påført banken mot ledelsens uttrykte vilje. Det var Finansdepartementet som spilte den sentrale rollen som pådriver. Statens Banksikringsfondet gjorde snarere jobben med å innpasse et slikt grepet i den samlede pakkeløsning for DnB (og for Realkreditt).

Slik avtaleverket høsten 1991 - sett under ett - ble utformet, innebar det at DnB nøt godt av betydelige kapitalinnsprøytninger som banken ikke hadde klart seg uten. Krisepakken innebar også at DnB-konsernet (inkludert Realkreditt) ble utstyrt med en kapitaldekning som var mer solid enn de to andre store forretningsbankene (særlig Fokus Bank) som lå på SBF's bord høsten 1991. Vi må dessuten ta utgangspunkt i det etablerte prinsipp om at hjelp til kriserammede banker ikke skal ta sikte på å hjelpe aksjonærene (se nærmere under 8.3.8 ovenfor) og i den store usikkerhet om den økonomiske utvikling i fremtiden som aktørene høsten 1991 var henvist til å forholde seg til. På denne bakgrunn er det ikke lett å kritisere at den friske kapitalen som ble tilført, fikk prioritet foran den gjenværende

del av den ordinære aksjekapital. Slik ville det etter alt å dømme ha gått selv om hele kapitaltilførselen hadde skjedd fra staten, ikke delvis fra de store Realkreditt-aksjonærene.

Det punkt som står igjen blir etter dette den sammenkobling mellom avtalen om prioritet også for Realkreditt-aksjonærene og ansvar for fremtidige tap i Realkreditt som fulgte av dette ledd i kriseløsningen: Den innebar at de store tapene som Realkreditt-engasjementene påførte DnB i 1992, rammet den lavest prioriterte kapitalen, derunder den del av den ordinære aksjekapitalen som stammet fra bankens gamle aksjonærer. Noen slik ekstrabelastning på den kapitalen som hadde lavest prioritet ville ikke ha inntrådt dersom DnB utelukkende hadde vært tilført «ren» preferanse(aksje)kapital fra staten. Virkningen kunne ha blitt mildnet dersom DnB-ledelsen hadde fått bedre tid til å gjennomføre en tilfredsstillende prissetting på Realkreditt. Gjennom Finansdepartementets aktivitet for å få til en krisepakke for DnB og Realkreditt samlet, må staten ta sin del av skylden for denne delen av kriseforløpet i DnB.

Sett i statens eget perspektiv hadde Finansdepartementet i og for seg gode grunner til å se arbeidet med å løse krisene i DnB og i Realkreditt i sammenheng (se nærmere under 10.6.3 ovenfor). Men dette gir ikke i seg selv tilstrekkelig grunn til å godta de virkninger som denne delen av kriseløsningen i DnB hadde for den ordinære aksjekapitalen. Tanken om at DnB skulle kjøpe Realkreditt kan ikke sies å springe ut av DnB-aksjonærenes eller bankens tidligere forhold til Realkreditt. Tanken ble heller ikke begrunnet på en slik måte.

Som nevnt under 10.6.3 ovenfor kan det samlede tapet på Realkreditt-engasjementene i 1992 beregnes til ca. 530 mill. kr. (etter fradrag av ordinær aksjekapital innskutt av Realkreditt-eierne). Dette tapet var ikke på noen måte stort nok til å oppveie den regnskapsmessige underbalansen i DnB på nesten 2,8 mrd. kr. ved årsskiftet 1992-93. Derfor kan Realkreditt-operasjonen ikke alene forklare nullingen av den ordinære aksjekapitalen i DnB.

Men den delen av nettotapene i 1992 som stammet fra Realkreditt har likevel interesse i den grad marginene mellom nulling og positiv verdi på den ordinære aksjekapitalen ellers var små. På dette punkt har Kommisjonen nettopp konkludert med at marginene var såvidt små at vi ikke kan se bort fra at den ordinære aksjekapitalen kan ha hatt en viss verdi. Dermed blir også de nettotap som Realkreditt-operasjonen påførte de ordinære aksjonærene i DnB, av selvstendig interesse.

Statens ansvar for disse følger av krisehåndteringen må imidlertid sees i sammenheng med bankledelsens ansvar for ikke å ha stått hardere imot tanken om kjøp av Realkreditt og for ikke å ha gjort mer for å motvirke den svekkelse av den ordinære aksjekapitalen som fulgte av avtalen om prioriteringsrekkefølge (se nærmere nedenfor).

Det andre punktet der statens håndtering av krisen i DnB etter Kommisjonens syn kan by på en viss tvil, gjelder spørsmålet om Statens Banksikringsfond burde ha arbeidet mer aktivt med å lete etter alternative metoder for å løse finansieringsbehovet i DnB vinteren 1992-93. Dette spørsmålet tar sitt utgangspunkt i at DnB på denne tiden var vesentlig bedre stilt enn de to andre forretningsbankene på den tid da aksjene i disse bankene ble skrevet ned til null.

Vi nevner også at majoritetsaksjonærer har en særlig plikt til å påse at et selskap ikke opptrer i strid med de økonomiske interessene til minoritetsaksjonærene (jfr. bl.a. aksjeloven av 4. juni 1976 nr. 59 § 9-16). Denne plikten må gjelde også når staten (i dette tilfelle: Statens Bankinvesteringsfond) er majoritetsaksjonær. Kommisjonen kan ikke se at overveielser av denne karakter sto sentralt under begivenhetsforløpet vinteren 1992-93. Men dette må også sees i lys av at generalforsamlingen i desember 1992 med stort flertall hadde akseptert hele avtalen med SBF.

Avtalen om kapitaltilførsel mot nedskrivning m.v. høsten 1992 går imidlertid inn i forlengelsen av de sammenlignbare operasjonene som ble gjennomført høsten 1991 (se også sitatet straks nedenfor fra brev av 19. mars 1993 til DnB fra SBF's leder, Tormod Hermansen). Dessuten kom ikke initiativet til avtalen mellom Statens Banksikringsfond og DnB høsten 1992 fra SBF, men fra bankens egen ledelse. Og vi anser det som klart at bankledelsen ikke på noe tidspunkt mellom den første avtalen og generalforsamlingens vedtak 30. mars 1993 tok noe initiativ til å få SBF med på å ta andre virkemidler i bruk for å dekke bankens kapitalbehov.

Mot dette vil det kanskje bli vist til at representantskapet i DnB i møte 10. mars 1993 enstemmig vedtok å be bankens styre

«om å legge frem for Statens banksikringsfond, og om nødvendig også for andre berørte,

representantskapets ønske om alternativ dekning av årets underskudd som innebærer en redusert, men ikke eliminert ordinær aksjekapital».

Men her er det viktig å merke seg at denne delen av vedtaket ikke ledsages av noen form for anvisning på hvordan en slik alternativ «dekning av årets underskudd» burde finne sted. Noen slik anvisning finnes heller ikke i bankens brev av 11. mars 1993 til Statens Banksikringsfond, der representantskapets vedtak følges opp. Styret nøyter seg med å «legge frem» representantskapets vedtak. Deretter heter det:

«Dersom Statens Banksikringsfond er innstilt på det, er styret i Den norske Bank beredt til å medvirke til å finne alternative løsninger til dekning av underskuddet som innebærer at dagens ordinære aksjekapital ikke fullt ut skrives ned til null.»

Styret nøyter seg altså med å skyve initiativet over på SBF. Brevet gir ingen antydning om hvilke alternative løsninger for dekning av det regnskapsmessige underskudd som styret ser for seg.

Det er også viktig å merke seg at hoveddelen av den begrunnelse for nedskrivning til et symbolsk beløp som følger av representantskapets vedtak, ligger på mer almene ønsker om at landets største forretningsbank fortsatt burde eies av flest mulig aksjonærer. Særlig blir det lagt vekt på at bibehold av et betydelig antall private aksjonærer ville gjøre det lettere å reise ny aksjekapital i markedet.

Endelig er det viktig å huske på at representantskapets vedtak uttrykkelig slutter seg til det forslag til årsoppgjør - derunder kapitaltilførsel mot nedskrivning til null - som styret hadde lagt frem.

På denne bakgrunn fremstår anmodningen om å la aksjonærene bevare en symbolsk verdi, som et innspill av rent politisk karakter. Staten ble med andre ord invitert til å fravike den linjen som hadde vært fulgt overfor andre banker og som et massivt politisk flertall sto bak (se under 8.3.8 ovenfor). I en slik situasjon er det ikke lett å se at initiativtakerne kunne regne med å få noe annet svar enn det som etter kort tid innløp ved brev av 19. mars 1993 fra SBF's leder, Tormod Hermansen. I dette brevet heter det bl.a.:

«Banksikringsfondet finner ikke å kunne fravike det avtalefestede vilkår om at den ordinære aksjekapitalen i sin helhet må avskrives mot tap før Den norske Bank kan tilføres ny kapital fra fondet.

Dette er i samsvar med fondets praksis overfor andre banker i samme situasjon, og lå også til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak.»

Om bakgrunnen for det som sies i siste avsnitt av sitatet viser vi til bemerkningene under 8.3.8 ovenfor om statlig kapitaltilskudd uten krav om nedskrivning av aksjekapitalen mot udekket tap.

Mot Hermansens argumentasjon om likhet mellom de tre bankene kan det innvendes at den økonomiske situasjonen i DnB faktisk var bedre enn i de to bankene som ble nullet høsten 1991 (se nærmere under 10.8 og 10.9 ovenfor). Men som vi flere steder har vært inne på, var det først og fremst opp til banken å anvisne andre løsningsmodeller enn den som fulgte av søknad om kapital fra SBF.

En totalbedømmelse av statens ansvar for krisen i DnB må også ta hensyn til sammenhengen mellom finans- og kredittpolitikken på 1980-tallet og de store banktapene i første del av 1990-årene. Det er ikke urimelig å anta at en rekke - hver for seg tildels små - endringer i myndighetenes adferd kunne ha bidratt til å svinge de regnskapsmessige marginer som lå til grunn for nullingen av aksjene i DnB, i positiv retning. Hva om staten f.eks. hadde sørget et noe bedre banktilsyn, hadde vært mer restriktiv med å godta såkalt ansvarlig lånekapital som del av kapitaldekningen i bankene, eller med andre virkemidler hadde vært tidligere ute med å bremse utlånsveksten (se nærmere under 3-7 ovenfor).

I motsatt retning trekker det ikke minst at staten - da krisen først var brutt ut - skjøt inn store beløp i frisk kapital og på denne måten gjorde det mulig for DnB å drive videre etter høsten 1991. Også andre momenter hører med i totalbildet, bl.a. den subsidiering av bankene som skjedde gjennom den såkalte G-lånsordningen i Norges Bank.

Denne ordningen innebar at Norges Bank plasserte omlag 15 mrd. kr. som innskudd i bankene til en rentesats som lå betydelig under eurokronerenten på denne aktuelle tiden. Ordningen gjaldt fra 2. desember 1991. I 1992 medførte ordningen rentesubsidier til bankene på omlag 1,1 mrd. kr.

Pr. 31. desember 1992 utgjorde G-innskuddet i DnB 4,5 mrd. kr. I den strategi- og handlingsplan som DnB vinteren 1993 utarbeidet for SBF er inntektseffekten av dette beregnet til 375 mill. kr. for 1992. Inntektseffekten i 1993 er budsjettert til 405 mill. kr.

Dessuten er det vanskelig å komme forbi at hovedansvaret for bankens virksomhet innenfor de rammer som myndighetene til enhver tid satte hvilte på banken selv. Kommisjonen kan ikke se noe grunnlag for å anta at mangler i myndighetenes adferd på 1980-tallet kan utløse noe rettslig ansvar for konsekvenser som ble utløst flere år senere (og der bankaksjonærene slett ikke var alene om å bli rammet). Dette gjelder uten hensyn til de spørsmål om forholdet til foreldelsesreglene som i dag vil måtte trekkes inn i en rettslig vurdering.

10.11.4 Bankledelsens ansvar

På denne måten skyves mye av oppmerksomheten uvegerlig over mot styret og den administrative toppledelsen i banken selv. Vi nøyer oss med å kommentere et par punkter som i denne relasjon fremstår som særlig sentrale. Det første av disse punktene gjelder bankledelsens befatning med Realkreditt-operasjonen i 1991-92.

I kraft av det avtaleverket som ble endelig etablert 5. desember 1991 (se under 10.6.2 ovenfor) kunne DnB innenfor knappe frister kreve den stipulerte prisen for Realkreditt (250 mill. kr.) korrigert av en uavhengig kommisjon. Når banken ikke benyttet seg av denne retten, må det først og fremst forklares i lys av det tidspress som den sto oppe i senhøstes 1991 og den situasjon som var oppstått i og med at Realkreditt-operasjonen - under sterk påvirkning fra staten (Finansdepartementet) - var blitt gjort til en del av den samlede redningsoperasjon for DnB (og for Realkreditt selv). Selv om denne side av utviklingen i ettertid må betegnes som klart uheldig, er det derfor vanskelig å kritisere bankledelsen for at den ikke den gang kom lenger i arbeidet med å fastsette en dekkende pris på Realkreditt Holding AS.

Til dette kommer (som nevnt under 10.6.3 ovenfor) at en endring på dette punkt ikke i seg selv hadde kunnet utgjøre forskjellen mellom negativ og positiv verdi på den ordinære DnB-aksjen. Men i en situasjon der marginalene er relativt små, er det samtidig klart at en positiv differanse i tap i størrelsesordenen 500 mill. kr. har krav på adskillig interesse.

I relasjon til Realkreditt-affæren blir det etter dette av større interesse at bankledelsen under forhandlingene om kjøp av Realkreditt ikke sørget for å få en avtale - med staten eller de store Realkreditt-aksjonærene - om garanti mot større fremtidige tap på de overtatte engasjementene enn det som ble forutsatt da avtalen ble inngått. En slik avtale kunne tenkes som tillegg til eller i stedet for avtaleklausulen om rett til å kreve kjøpesummen korrigert. Den ville ha passet godt som motstykke til Realkreditt-aksjonærenes krav om at kapitalinnskuddet på 700 mill. kr. skulle ha prioritet foran eldre egenkapital i DnB.

Endelig bør det nevnes at bankledelsen under forhandlingene høsten 1991 ikke synes å ha satset på en avtale om prioritering av den innskutte kapital som ikke eksponerte de gamle DnB-aksjonærene for tap på Realkreditt i større grad enn de store Realkreditt-aksjonærene selv (bortsett fra den ordinære aksjekapitalen på 245 mill. kr. som de sistnevnte skjøt inn som motytelse for bankens kjøp av realkreditt for et tilsvarende beløp). Tvert imot gikk ledelsen aktivt imot forslag fra Forretningsbankenes Sikringsfond som - dersom det hadde ført frem (og gitt den kunnskap om den videre utvikling som vi nå sitter inne med) - hadde kunnet redde de gamle DnB-aksjonærene mot full nedskrivning av deres kapital.

Når vi så kommer til arbeidet med kriseløsningen vinteren 1992-93, er det grunn til å nevne at Kommisjonen ikke har indikasjoner om at banken på noe tidspunkt la forslag til alternative kriseløsningsmekanismer frem for SBF. Initiativ i en slik retning kunne særlig ligge nær dersom det var grunn til å regne med at den underliggende inntjeningssevne i banken var så god at den for egen maskin ville være i stand til i løpet av rimelig tid å bygge sin egenkapital opp til et forsvarlig nivå (jfr. nærmere under 10.9 ovenfor om den mulige avkastningsverdien av DnB ved årsskiftet 1992-93).

Bankledelsens passivitet i denne relasjon kan vanskelig forklares under henvisning til akutte fundingproblemer, slik som høsten 1991. Iallfall er det vanskelig å finne spor av en slik problemstilling i det materiale om krisehåndteringen som Kommisjonen har hatt tilgang til, og dette inntrykket ble ikke korrigert under Kommisjonens samtaler med bl.a. styreformann Lund og konsernsjef Hvistendahl i DnB.

Både skriftlig og muntlig dokumentasjon gjør det tvert imot klart at bankledelsens eneste - og i alle fall dominerende - mål høsten 1992 var å sikre DnB frisk kapital. Dette målet sprang for en del ut av ønsket om å unngå konkurransemessig defavorisering i forhold til Kreditkassen, som hadde mottatt ytterligere egenkapital i 1992 (se under 9.2.3 ovenfor). Men hovedmotivet var nok å hindre at DnB i løpet av året kom under kravet om 8 % kapitaldekning.

Det sistnevnte formålet stemmer med lovens krav om at banken «til enhver tid» skal oppfylle kapitaldekningskravene. Men det kan ikke være riktig at underdekning i forhold til dette kravet «til enhver tid» innebærer at banken automatisk må stenge. Dette henger bl.a. sammen med at bankens konsesjon ikke faller bort automatisk som følge av slik underdekning; dette gjelder i hvert fall dersom banken søker Kredittilsynet om dispensasjon fra kapitaldekningskravet (se nærmere under 7.2.4 ovenfor).

På denne bakgrunn finner Kommisjonen grunn til å nevne at bankledelsen etter det vi kjenner til ikke tok hensyn til den mulighet som forelå til å søke Kredittilsynet om dispensasjon fra minstekravet til kapitaldekning. I praksis var dispensasjonsadgangen blitt benyttet overfor andre banken i tiden forut for den avsluttende nullingen av DnB-aksjene, og det er rimelig å anta at en slik søknad ville ha blitt innvilget i DnB's situasjon mot slutten av 1992 (med en kapitaldekning på 7,1 % før avtalt tilførsel av ny statskapital, se tabell 10.4). Dette gjelder i hvert fall dersom banken samtidig kunne legge frem realistiske anvisninger på hvordan den på annen måte ville sørge for den nødvendige kapitaldekning. Særlig rimelig ville en slik løsning vært dersom banken kunne dokumentert tilfredsstillende inntjeningssevne ved årsskiftet 1992/93 (se under 10.9.2 ovenfor).

Dersom bankledelsen hadde sett det som et viktig mål å hindre nedskrivning av de ordinære aksjene (og av store klasser av preferansekapital) til null, kunne den relative kapitaldekningen i DnB etter alt å dømme ha vært bragt opp til 8 % gjennom en viss nedbygging av den balansen som egenkapitalen måles mot (vilkår av denne karakter måtte banken i alle tilfelle underkaste seg som ledd i avtalen med SBF).

En annen mulighet kunne ha vært å argumentere for innskudd av preferansekapital uten samtidig nedskrivning av den ordinære aksjekapitalen til null, men med rett til å konvertere preferansekapitalen til aksjekapital dersom resultatene ikke bedret seg i løpet av en viss tid (jfr. nærmere under 8.3.5 ovenfor). I praksis var SBF's tilsagn høsten 1992 om tilførsel av ytterligere 600 mill. kr. til DnB nettopp av denne typen. Og selv om tilførselen av kapital fra SBF i kraft av avtalen høsten 1991 først skjedde etter generalforsamlingen våren 1992, fikk banken adgang til å regne de avtalte beløp inn i sin kapitaldekning ved årsoppgjøret for 1991.

Alternative løsninger av denne typen forutsatte imidlertid aktivitet fra bankledelsens side for å bringe mulighetene på bane og for å gi dem en adekvat regnskapsmessig begrunnelse. Det er ikke noe som tyder på at bankledelsen aktivt har søkt etter andre kriseløsningsmekanismer med større utsikt til å hindre nulling av den ordinære aksjekapitalen.

I denne sammenheng kan følgende utdrag fra det godkjente referatet av Kommisjonens samtale med Tormod Hermansen (lederen for Statens Banksikringsfond) være av interesse:

«7. Vedrørende siste runde med DnB mente Hermansen at banken var klar over hvilke konsekvenser en ny runde ville kunne få. Det at aksjene måtte nulles kom således ikke overraskende på DnB. DnB var hele tiden opptatt av at de ikke skulle få for mye statlig kapital. Andre løsninger for DnB i siste runde ble ikke vurdert.

SBF la et betydelig press på banken for få den til å selge utlån, men rammene for dette var begrenset siden det ikke var noe marked for å ta unna låneporteføljen til de store bankene. Innen shipping/olje var det imidlertid et marked. Hermansen mente denne slankingen av balansen ikke lå langt fremme hos bankledelsen, særlig siden shipping var en nisje der de norske bankene hadde kompetanse.

8. Vedrørende konjunkturomslaget i 1993 pekte Hermansen på at DnB sto fritt til å trekke kravet om

kapitaltilskudd. Banken mente imidlertid at de fremdeles hadde behov for kapital. ...

10. Dersom banken hadde kommet med en dokumentert forespørsel om dispensasjon til å drive videre uten støtte, kan det ikke utelukkes at dette ville blitt akseptert. Når DnB ikke gjorde det, var nok det fordi de mente de ikke kunne dokumentere et slikt krav eller at banken anså at kapitaltilførsel for å styrke soliditeten også var ønskelig ut fra markedsmessige vurderinger.»

Kommisjonen føyer til at de sistnevnte trekkene i bankledelsens adferd ikke uten videre er kritikkverdig i seg selv. Kommisjonen ser ingen grunn til å tvile på at ledelsen gikk inn for å ivareta det den anså som bankens interesser på best mulig måte. I den situasjon som den gang forelå, er det ingen nødvendig motsetning mellom en slik ambisjon og Kommisjonens inntrykk av at iallfall styrets formann oppfattet seg mer som medspiller i en nasjonal redningsoperasjon enn som eierrepresentant.

I det godkjente referatet av Kommisjonens samtale med styreformannen i DnB, Ole Lund, heter det om dette:

«På spørsmål om hvem han, som styreformann, representerte i forhandlingene med staten, svarte Lund at han representerte «folket». Med det mente han at han ikke representerte spesielle aksjonærgrupperinger, men alle som var knyttet til bankens virksomhet.»

I referatet av vår samtale med Tormod Hermansen (lederen for SBF) heter det:

«På spørsmål om hvem som representerte aksjonærene under forhandlingene, pekte Hermansen på at aksjonærinteressene står svakt i norske banker. Han trakk imidlertid frem Hvistendahl som en person som under forhandlingene la vekt på aksjonærinteressene. Nullingen ble dermed også en stor belastning for han, og nullingen ble av den grunn inngående diskutert. Ole Lund derimot representerte mer de brede interessene som knyttet seg til bankens funksjoner og virksomhet, det norske samfunnet.»

Det er heller ingen nødvendig motsetning mellom den nevnte ambisjon om å ivareta bankens ve og vel og den plikt som ledelsen - og særlig styret - hadde til å ivareta eiernes interesser. Vinteren 1992-93 var det bare en liten del av aksjekapitalen fra før krisetoppen som ennå var i behold. Hoveddelen av aksjekapitalen lå hos Statens Bankinvesteringsfond, Folketrygdfondet og de store Realkreditt-eierne. Det er ikke urimelig å anta at disse eierne - dersom spørsmålet hadde vært reist i denne form - ville ha vært mer interessert i å gi banken best mulige levekår enn i å ivareta skjebnen til de gjenværende ordinære aksjonærene.

Bankledelsen må ha plikt til å avveie interessene til samtlige grupper av aksjonærer. På denne bakgrunn er det vanskelig å kritisere bankledelsen for at den ikke har lagt ensidig vekt på de ordinære aksjonærenes interesser. Men det er grunn til å påpeke at de «gamle» aksjonærene i DnB mot slutten av kriseforløpet hadde få muligheter til å gjøre seg gjeldende innenfor det nettverk av kontakter mellom SBF og bankens ledelse som trakk opp de sentrale trekk i kriseløsningens arkitektur. Dette gjelder selv om bankledelsen i alle hovedtrekk var den samme gjennom hele kriseforløpet og derfor altså var innsatt av de opprinnelige aksjonærene. Det fremtrer derfor som påfallende at bankledelsen gjorde så lite - om overhodet noe - for å få frem argumenter til fordel for løsningsmodeller som kunne ha vært egnet til å bevare en del av verdien for de ordinære aksjonærene.

10.11.5 Konklusjon

Bak den avsluttende diskusjon i dette kapitlet ligger Kommisjonens konklusjon om verdien av DnB ved årsskiftet 1992-93: Som nevnt under 10.11.1 ovenfor, kan Kommisjonen ikke se bort fra at verdien av DnB under ulike betraktningmåter kan ha vært så mye større ved årsskiftet 1992-93 enn den som ble lagt til grunn for nullingen, at også den ordinære aksjekapitalen hadde en verdi. Samtidig har vi imidlertid understreket at vi ikke har sett det som vårt mandat å fastsette noen eksakt verdi på DnB-aksjen pr. 1. januar 1993 (se nærmere under 2 ovenfor). Dette betyr at saken ikke kan komme videre uten at det først er bragt på det rene om verdien var positiv og - i tilfelle bekreftende svar - hvor stor denne verdien var.

På den bakgrunn som nå er skissert, er det vanskelig å komme utenom at et mulig initiativ med sikte på å oppnå en

fornyhet, uavhengig fastsettelse av DnB-aksjens verdi ved årsskiftet 1992-93 må rettes mot bankens daværende styre og administrative ledelse, ikke mot dagens DnB eller mot staten.

Det er ikke Kommisjonens sak å gi råd om hvorvidt datidens aksjonærer (eller de som i dag kan representere deres rettslige posisjoner) bør ta initiativ til en slik vurdering. Men det er viktig å minne om at vi ikke har tatt noe standpunkt til om den ordinære aksjekapitalen i DnB faktisk hadde noen positiv verdi ved årsskiftet 1992-93. Vi har heller ikke har tatt standpunkt til *hvor stor* en mulig positiv verdi av den ordinære DnB-aksjen ved årsskiftet 1992-93 kan ha vært. I samsvar med vår tolkning av Kommisjonens mandat har vi nøydt oss med å gi uttrykk for at resultatet av den verdsetting av DnB-aksjen som den gang ble foretatt, *ikke* er hevet over rimelig tvil.

På det mer praktiske plan vil Kommisjonen legge til at det åpenbart ville være store praktiske problemer forbundet med i dag å nå frem til en realistisk vurdering av aksjens eksakte verdi sett ut fra forholdene i 1992-93 og de forventninger om den økonomiske utvikling som den gang gjorde seg gjeldende.

Dersom en fornyet vurdering skulle gi som resultat at den ordinære aksjekapitalen hadde en positiv verdi ved årsskiftet 1992-93, må de aksjonærer som er interessert i å forfølge saken, videre ta standpunkt til hvem et eventuelt erstatningskrav skal rettes mot. Også i denne sammenheng er det mye som taler for at et eventuelt ansvar snarere må bæres av bankens styre og ledelse enn av staten. Men før aksjonærene tar standpunkt til om de vil gå til aksjon mot styre og/eller administrativ ledelse, vil de måtte klargjøre forholdet mellom ledelsens ansvar og det ansvar som aksjonærene selv må bære fordi alle avgjørende beslutninger er truffet av de aksjonærstyrte organer i DnB (se under 10.11.2 ovenfor).

Selv om man skulle komme frem til at ledelsens selvstendige ansvar er tilstrekkelig stort til å gå videre med saken, må aksjonærene ta standpunkt til hvor sannsynlig det er at bankens styre og/eller administrative ledelse den gang opptrådte på en slik måte at erstatningsansvar lar seg begrunne. Kommisjonens rapport gir ikke grunnlag for å ta noe definitivt standpunkt til et slikt spørsmål. Det er imidlertid ikke grunn til å anta at de forhold som er omtalt i det foregående, i seg selv kan begrunne noe slikt ansvar.

Før en rettslig aksjon vurderes igangsatt må dessuten prosessrisikoen vurderes, og man må ta standpunkt til om fristene for foreldelse kan være utløpt. Det er også viktig å danne seg et klarest mulig bilde av hvem som eventuelt skal stå som saksøkt, og det er viktig å se at krav om erstatning ikke i seg selv vil kunne føre til at nedskrevne aksjer blir ført tilbake til de som var eiere på nullingstiden. Disse spørsmål går Kommisjonen ikke nærmere inn på. Men det bør likevel nevnes at enkelte av de rettssaker som har vært ført om berettigelsen av de kongelige resolusjoner om å skrive aksjekapitalen i Kreditkassen og Fokus Bank ned til null (jfr. nærmere under 9.2.7 og 9.3.7 ovenfor), vil kunne gi nyttig informasjon om hvordan spørsmålene kan tenkes å bli bedømt. Dette gjelder selv om de rettslige og faktiske omstendigheter omkring nullingen på viktige punkter er annerledes i Kreditkassen og Fokus Bank enn i DnB.





KAPITTEL 11: KRISE OG KRISEHÅNTERING I ANDRE LAND

11.1 Problemoversikt

11.1.1 Innledning

Et fast innslag i debatten om den norske bankkrisen har vært at bankkrisen i Norge ble håndtert på en annen måte enn sammenlignbare kriser i andre land. Særlig har det blitt hevdet at aksjonærer i kriserammede banker i et nærliggende land som Sverige ble behandlet mer lempelig enn aksjonærene i de tre store forretningsbankene i Norge, og at en slik linje ble muliggjort av at den svenske staten valgte andre - og forutsetningsvis bedre - virkemidler enn myndighetene i Norge.

Samtidig har det vært pekt på at Munthe-utvalgets utredning om bankkrisen i Norge (NOU 1992:30) ble avgitt allerede sommeren 1992 (se også under 2.4.2 ovenfor). Dermed hadde det ingen mulighet for å foreta en tilfredsstillende sammenligning av erfaringene i Norge og bl.a. i Sverige og Finland, der bankkrisen ble akutt noe senere enn i Norge.

Dette er bakgrunnen for at Kommisjonen i pkt. 2 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997 om mandat for granskningsarbeidet bl.a. ble pålagt å

"studere hvordan tilsvarende bankkriser er blitt håndtert i andre land. Det er av særlig interesse å få belyst forhold og virkemidler som kan forklare at bankkrisene i disse landene har fått et annet utfall enn i Norge."

Også andre sider av forholdet mellom bankkrisen i Norge og andre land har spilt en rolle i den norske debatten. Dette gjelder bl.a. de spørsmål om mulige avvik mellom regelverket om regnskapsføring av avsetninger til fremtidige tap i Norge og i andre land og om hvilken rolle slike avvik eventuelt har spilt for kriseforløpet, som er behandlet under 6.3 og 6.5.1 ovenfor. Debatten om krisehåndteringen i ulike land må også ses i sammenheng med bl.a. hovedtrekk av den økonomiske utvikling i vedkommende land i tiden før kriseutbruddet (se nærmere under 3 ovenfor) og med kravene til kapitaldekning (se nærmere under 7 ovenfor).

En første observasjon som tvinger seg frem når blikket rettes ut over Norges grenser, er at en rekke land i vårt nærområde *ikke* har opplevd bankkriser av mer generell karakter i de senere år. Slik er det f.eks. i Danmark, England og Tyskland. Observasjonen gjelder selv om mange banker i flere av disse landene isolert sett opplevde tap av samme størrelsesorden som i Norge.

Dermed flyttes blikket over fra krisehåndtering til hvordan offentlige myndigheter kan bidra til å *forebygge* kriser i det finansielle systemet. Av interesse i relasjon til det sistnevnte spørsmål er bl.a. noen av bemerkningene under 6 og 7 ovenfor om regler som tar sikte på å sikre at tap og tapsutsikter komme frem i bankregnskapene og om kapitaldekning. Med særlig sikte på Danmark viser vi dessuten til oversikten under 11.4 nedenfor.

Den som i 1998 vil danne seg et bilde av bankkriser - og deres tilknytning til finanskriser mer allment - i de senere år, kommer vanskelig utenom den krisen i mange land i Sørøst-Asia som fortsatt pågår. Det er mye som taler for at liten vilje til å eksponere bankenes potensiale for tap er et viktig element i bildet av denne krisen. Men både tidsforskyvningen og kompleksiteten i disse krisene tilsier at Kommisjonen nøyer seg med å peke på at også kriseutviklingen i Japan og andre asiatiske land kan romme viktig lærdom for fremtiden.

Se f.eks. OECD Economic Outlook 63 (1998) for en kort presentasjon av den finansielle krisen i Japan.

I dette kapitlet nøyer vi oss med å se litt nærmere på kriser og krisefenomener i noen land som står oss nærmere og der krisen ligger nærmere den norske bankkrisen i tid. Ved utvalget av land har vi dessuten lagt en viss vekt på den rolle som (påstander om) erfaringer derfra har spilt i den norske debatten.

Innledningsvis skal vi gi noen kortfattede bemerkninger om krisefenomener i Frankrike (11.1.2) og USA (11.1.3). Frankrike har ikke opplevet noen generell bankkrise, men krisen i den store statseide banken Crédit Lyonnais er til gjengjeld spektakulær. I USA konsentrerer vi oss om den alvorlige krisen som rammet sparebanksystemet (Savings & Loans) på 1980-tallet.

Deretter går vi nærmere inn på bakgrunnen for de nokså generelle bankkriser i Sverige og Finland i første del av 1990-årene og på den måte som disse krisene har blitt håndtert på (se under 11.2 og 11.3 nedenfor). Dessuten skal vi som nevnt si litt mer om hvorfor Danmark har unngått en tilsvarende krise (under 11.4 nedenfor). Det viktigste formål med disse avsnittene er å bidra til å belyse forholdet mellom kriseforløpet i Norge og i våre tre naboland. Selv om fremstillingen vil avsløre en del forskjeller både i kriseforløp og krisehåndtering, er det også store likhetstrekk.

Dette illustreres også ved at OECD, i en ny oversikt over bankkriser i en rekke land (OECD Economic Outlook 63, 1998) ser løsningene i tre nordiske landene som ble rammet av generelle bankkriser, under ett. OECD trekker erfaringene fra Norge, Sverige og Finland frem som eksempel på rask og effektiv krisehåndtering. Det fremheves som et positivt trekk at myndighetene tilførte nødvendig kapital og sikret bankene lønnsomhet uten samtidig å støtte de tidligere aksjonærene.

Avslutningsvis (under 11.5 nedenfor) skal vi summere opp erfaringene fra de fire nordiske land som er tatt med i undersøkelsen.

11.1.2 Frankrike: Krisen i Crédit Lyonnais

Som nevnt kan ikke Frankrike sies å ha opplevet noen bankkrise av mer generell karakter i de senere år. Bortsett fra krisen i storbanken Crédit Lyonnais (se nedenfor) har bare noen mindre forretningsbanker blitt rammet av sin egen uforsiktede kredittpolitikk.

Til dette kommer et par aksjebanker med halvoffentlig (service public) karakter, bl.a. Crédit Foncier. Dette var institusjoner som fra gammelt av hadde private aksjonærer, men der offentlige myndigheter sto for styringen innenfor rammene av virksomhetsområder som var offentlig definert. Dette er bakgrunnen for at staten valgte å kjøpe aksjonærene ut til børskurs (som da var meget lav) etter at disse institusjonene var blitt rammet av alvorlige tap. Det er ikke grunnlag for å sammenligne denne situasjonen med statens håndtering av krisene i de tre store norske forretningsbankene.

Krisen i forretningsbanken Crédit Lyonnais, som i en periode var Europas største bank med en forvaltningskapital i størrelsesordenen 2.000 mrd. FRF, er av langt større omfang (våren 1998 er krisehåndteringen ennå ikke avsluttet). Banken kom opp i alvorlige problemer etter at den gjennom noen år - under slagordet "le pouvoir de dire oui" (makten til å si ja) - hadde fulgt en svært aggressiv vekststrategi med helt utilstrekkelig intern kontroll og ledelse. Veksten skjedde særlig gjennom en lang rekke datterselskaper i inn- og utland, og det var her tapene ble størst, mens sentrale deler av det "gamle" Crédit Lyonnais kom relativt uskadd fra krisen. Et særtrekk ved utviklingen i Crédit Lyonnais er også at den hadde vist langt mindre vilje til å eksponere tapsrisiki gjennom regnskaper og på annen måte enn andre store franske banker. I begge disse trekk er det mulig å kjenne seg igjen hvis blikket rettes mot enkelte av de store bankene i Norge.

Den franske staten kom tidlig frem til at en bank med så stor betydning for det finansielle systemet måtte reddes fra ukontrollert kollaps og skjøt inn store beløp inn i banken, bl.a. i forbindelse med omfattende overføring av tvilsomme engasjementer til en såkalt bad bank (Consortium de réalisation (CDR), se nærmere under 8.3.6 ovenfor om bad bank-modellen). Den franske statens endelige tap på operasjonen etter salg av eiendeler m.v. er ikke kjent (våren 1998 ligger anslagene i området 100-180 mrd. FRF).

Regjeringen var bankens eneste aksjonær. Derfor opptrådte den i en viss forstand som eier snarere enn som offentlig myndighet. Det ble heller ikke aktuelt å kreve private aksjonærer til ansvar, slik som i Norge.

Utviklingen i Crédit Lyonnais illustrerer også at statlig eierskap ikke i seg selv gir noen garanti mot omfattende tap. I den offentlige debatt har det tvert imot blitt hevdet at den vekststrategi som bankledelsen sto for, snarere ble

oppmuntret fra sentralt politisk hold. Dersom dette er riktig, er det på dette punkt mulig å skimte en viss parallell til situasjonen i Norge i første del av 1980-årene, da mange politikere aktivt tilskyndet bankene til å legge sin tradisjonelle forsiktighet til side. Men slike oppfordringer blir desto sterkere dersom eieren selv står for tilskyndelsene. Ulikheten på dette punkt vil også ha krav på oppmerksomhet i en mulig diskusjon om fordeling av skyld og ansvar.

Når betydningen av statlig eierskap først trekkes frem, er det på den annen side viktig å være oppmerksom på at Crédit Lyonnais ikke var den eneste av de store franske bankene som hadde blitt nasjonalisert. Men ingen av de andre kom opp i sammenlignbare problemer.

11.1.3 Krisen i det amerikanske sparebanksystemet

Fra USA er det særlig krisen i sparebanksystemet (Savings & Loans) som har vært trukket inn i den norske debatten (noen andre sider av erfaringene fra USA er omtalt under 6.3.6 ovenfor).

En vesentlig del av virksomheten til Savings & Loans-bankene (S&L) var å gi boliglån mot sikkerhet i boligen. På begynnelsen av 1980-tallet fikk disse institusjonene problemer fordi de hadde gitt boliglån med lang løpetid til fast lav rente. Da rentenivået steg, fikk de større innlånskostnader enn renteinntekter. Men til tross for at mange S&L-banker gikk mot konkurs, lot myndighetene dem fortsette driften med håp om at lønnsomheten kunne gjenvinnes etter hvert som gamle lån ble erstattet med nye lønnsomme lån.

Mange S&L-banker forsøkte å vokse seg ut av problemene gjennom kraftig ekspansjon. Men på midten av 1980-tallet sank eiendomsprisene betydelig med den følge at utlånstapene økte ytterligere. Antallet insolvente S&L-institusjoner steg kraftig. Dette ble ytterligere forsterket ved at mange av dem hadde unnlatt å føre beregnede tap i sine regnskaper. Dette ledet etter den alminnelige oppfatning til at krisen ble forlenget og fikk et større omfang enn nødvendig (se nærmere i professor Gjesdals utredning gjengitt som Vedlegg 8).

Myndighetene så seg nødt til å garantere for innskytternes midler. De opprettet også et eget selskap som overtok insolvente S&L-banker med sikte på å avvikle eller selge dem. Totalt ble kriseløsningen meget dyr for amerikanske skattebetalere. I 1991 vedtok Kongressen betydelige reformer for å unngå en lignende krise og kriseløsning.

11.2 Nærmere om bankkrisen i Sverige

11.2.1 Kort om bakgrunnen for krisen og krisens omfang

Etter devalueringene på begynnelsen av 1980-tallet fikk Sverige et høyt aktivitetsnivå og høy prisstigning. Under et system med høy marginalskatt og fradragsrett for renteutgifter var realrenten etter skatt utover på 1980-tallet svært lav. Etter at kredittmarkedet ble deregulert midt på 1980-tallet, fikk Sverige en periode med kraftig utlånsvekst. På mange måter var utviklingen på disse punkter den samme som i Norge.

Vurdert opp mot de makroøkonomiske årsaker til utlånsvekst og følgende bankkrise som det er pekt på i debatten (se nærmere i kap. 3), var situasjonen på noen viktige punkter likevel en annen i Sverige enn i Norge. Reguleringen av utlånsrentene i Sverige ble opphevet samtidig som reguleringen av utlånsvolum ble fjernet høsten 1985. Dette står i motsetning til situasjonen i Norge, der det i debatten nettopp har vært påpekt at utlånsrentene ble sluppet fri først flere år etter at myndighetene oppga å regulere bankenes utlånsvolum direkte. Siden pengemarkedsrentene allerede var låst opp av valutakurspolitikken, er det imidlertid - og så lenge rentemarginene i det regulerte regime ikke ligger *under* de marginer som fremkommer gjennom konkurranse mellom bankene - ikke grunn til å vente at det sistnevnte forhold skal virke dempende på utlånsveksten.

Som i Norge hadde man en betydelig skattesubsidiering av renteutgiftene. For de med høyest inntekt kom marginalskatten (og dermed det marginale skattefradraget på renteutgiftene) helt opp i 80 til 90 %. Skattereformen som ble gjennomført i perioden 1990-91, reduserte verdien av skattefradraget til 50 %. Lånekostnadene som fulgte av de store låneopptakene på 1980-tallet ble dermed vesentlig større. Sammenlignet med Norge kom denne reformen på et noe tidligere tidspunkt i kriseforløpet, og kan av den grunn forventes å ha hatt en større betydning for banktapene enn det som var tilfellet her.

Den kraftige utlånsveksten kom noen år senere enn både i Norge og Danmark. I toppåret 1988 var den nominelle utlånsveksten på hele 31 %. Utlånsveksten holdt seg på et høyt nivå helt frem t.o.m. 1990. Veksten ble i stor grad finansiert ved låneopptak i utlandet, og bankenes egne utlån i valuta vokste mye raskere enn utlånene i svenske kroner (skr.). I de større bankene kom valutaporteføljen etter ekspansjonen til å utgjøre omlag halvparten av balansen.

En stor del av utlånsveksten i bankene var knyttet til kjøp av fast eiendom. Omlag halvparten av kredittinstitusjonenes utlån gikk til bygge- og anleggsbransjen, noe som i sin tur ga seg utslag i ekstremt høye priser. I attraktive storbyområder lå den årlige prisveksten på omkring 25 %. Med forventninger om stadig verdiøkning på eiendom fremsto dermed lånefinansierte eiendomsinvesteringer som svært lønnsomme. Da konjunkturomslaget kom i kombinasjon med skattereformen og de strukturelle problemer, var det betydelig overkapasitet i eiendomssektoren, hvilket utløste et kraftig fall i leieprisene og påfølgende økonomiske problemer for eiendomsselskapene. Til forskjell fra i Norge var det nettopp i denne sektoren at bankene ble påført de største tapene.

En annen ulikhet er at utlånstapene kom langt mer konsentrert over tid i Sverige enn i Norge, der tapstallene var høye i hele perioden 1987-93. I 1990, da de første problemene begynte å melde seg i svenske finansieringsselskap, utgjorde bankenes utlånstap 1,1 % av utlånsvolum. Året etter steg det til 3,4 %, og i 1992 kom det helt opp i 7,1 %. Til sammenligning lå nivået av tap og tapsavsetninger i norske forretningsbanker på 5,9 % i det største tapsåret (1991).

Deler av den makroøkonomiske utvikling og av utviklingen av banktapene i Sverige er omtalt i kap. 3 ovenfor.

11.2.2 Krisehåndteringen: Innledning

Problemene i *finansieringsselskapene* oppstod i 1990 og dermed noe tidligere enn problemene i bankene. Det er flere årsaker til at disse selskapene i utgangspunktet var mer sårbare enn bankene. For det første hadde finansieringsselskapene i langt større grad enn bankene tilbudt såkalt toppfinansiering. Da tapene begynte å melde seg, ble de derfor ekstra store på grunn av svekket sikkerhet. Videre var en betydelig andel av engasjementene konsentrert til eiendomsmarkedet. For det tredje hadde selskapene dekket sitt finansieringsbehov med kortsiktig opplåning, bl.a. gjennom såkalte markedsbevis, mens mesteparten av utlånene hadde lang løpetid. Da markedet for denne typen kort finansiering falt bort som følge av at en del selskaper begynte å få betalingsproblemer, ble situasjonen raskt forverret for mange finansieringsselskaper.

Siden krisen i finansieringsselskapene ikke ble ansett for å utgjøre noen trussel verken mot betalingssystemet eller det svenske kredittmarkedet mer generelt, ble det fra myndighetenes side ikke iverksatt spesielle tiltak for å redde kriserammede selskaper. Problemene ga imidlertid foranledning til en lovendring som ga finansieringsselskapene rett til å utstede obligasjoner.

Men krisen i finansieringsselskapene fikk også konsekvenser direkte for bankene, som hadde dekket opp deler av selskapenes finansieringsbehov. Indirekte kom bankene til å finansiere eiendomsselskaper hvis sikkerhet i mange tilfeller var svakere enn det bankene selv ville ha krevd for sine utlån i eiendomsmarkedet. Som en følge av dette ble flere banker påført betydelige utlånstap.

Selv om også *bankenes* utlånstap vokste betydelig i 1990, var det først i 1991 at krisen for alvor begynte å melde seg. Høsten 1991 ble det klart at Nordbanken hadde behov for en kapitaltilførsel på omlag 5 mrd. skr. for å oppfylle kapitaldekningskravet. Samme høst ble det klart at også Första Sparbanken risikerte å komme i en situasjon der den ikke ville klare å møte sine løpende økonomiske forpliktelser.

Utover vinteren og våren 1992 forverret situasjonen seg i begge bankene og omfattende tiltak tvang seg frem. Høsten 1992 ble det videre klart at Gota-konsernet, derunder Gota Bank, ville få alvorlige likviditetsproblemer og svak kapitaldekning. Ved årsskiftet 1992-93 meldte også Föreningsbanken at den ville ha behov for statlig hjelp for å oppfylle kapitaldekningskravene.

Det var nå klart at krisen i enkeltinstitusjoner var gått over i en systemkrise. Med dette ordet siktes det her til en gjennomgående og dyp krise i hele den finansielle sektor. I en slik situasjon er man regelmessig avhengig av offentlig intervensjon p.g.a. de ressurser som kreves og de store samfunnsinteressene som står på spill.

Hver av de bankene som er nevnt her kom inn under den statlige krisehåndteringen i Sverige, men løsningene som ble valgt varierte fra bank til bank. I det følgende skal vi først se litt på virkemidler som ble tatt i bruk, deretter gir vi en kortfattet beskrivelse av de løsningene som ble valgt.

11.2.3 Bankstødsгарantin og andre virkemidler

Den svenske regjeringen avga 24. september 1992 en erklæring om at staten garanterte for at bankene og visse andre kredittinstitusjoner skulle kunne møte sine løpende forpliktelser i rett tid. Denne erklæringen klarla og formidlet den politiske oppslutningen om en slik politikk. Den kan sammenlignes med de erklæringer som ble utstedt av norske myndigheter i september 1991 (se nærmere under 8.3.3 ovenfor). Men i Sverige gikk myndighetene videre.

Det rettslig sett avgjørende skritt ble tatt da Riksdagen 18. desember 1992 ga sin tilslutning til regjeringens forslag om å stille den såkalte *bankstødsгарantin*. Hoveddelen av dette vedtaket - som omfatter både denne garantien og andre tiltak i anledning av bankkrisen - hadde følgende ordlyd:

"Staten garanterar att banker och vissa andra kreditinstitut kan fullgöra sina förpliktelser i rätt tid. Regeringen bemyndigas att besluta om stödåtgärder som säkerställer detta åtagande.

Staten fullgör sitt åtagande genom att

- lämna stöd till fortsatt verksamhet i livskraftiga institut, varvid stödet förenas med krav på åtgärder från institutets sida,
- lämna stöd till rekonstruktion eller avveckling i ordnade former av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

Stödåtgärderna skall utformas på ett affärsmässigt sätt och så att statens långsiktiga kostnader för stödet minimeras. Staten skall inte eftersträva att bli ägare till banker eller andra kreditinstitut. Om det i något fall bedöms lämpligt med hänsyn till ett instituts kapitalbehov och statens affärsmässiga intresse bör dock aktiekapitaltilskott kunna väljas som stödform. En strävan skall i så fall vara att avyttra aktierna när det är affärsmässigt lämpligt.

Stödet skall ges en konkurrensneutral utformning. En mångfald på marknaden skall främjas.

Stödsystemet skall kvarstå så länge det behövs. Systemet skall inte avvecklas förrän det kan ske utan att fordringsägarnas intressen riskeras. En avveckling skall kunna genomföras först efter ett nytt beslut av riksdagen."

Som vi ser, gjaldt garantien overfor alle som hadde fordringer på bankene, og det ble ikke satt noen form for maksimumsbeløp (om kreditorgaranti som metode til kriseløsning, se nærmere under 8.3.3 ovenfor). Garantien må særlig sees på bakgrunn av at svenske banker da krisen oppsto i stor utstrekning hadde finansiert sin virksomhet gjennom omfattende opplåning i utlandet. Dersom den internasjonale tilliten til svenske banker hadde sviktet, ville det fått svært negative virkninger for hele banksystemet og dermed for stabiliteten i det finansielle systemet i Sverige.

Det er imidlertid viktig å legge merke til at eierne av bankaksjer (og av såkalt ansvarlige lån til bankene) uttrykkelig ble holdt utenfor garantien. Garantien formål var å bidra til å sikre stabiliteten i det finansielle systemet, ikke eiernes interesser eller kriserammede institusjoner i seg selv. Denne delen av garantivedtaket hadde følgende ordlyd:

"Stödet utformas så att ett instituts samtliga förpliktelser kan infrias. Riskkapital i form av aktiekapital och eviga förlagslån omfattas inte. Detsamma gäller förpliktelser som uppenbarligen inte är förenliga med en sund bankverksamhet."

Som et ledd i arbeidet med fundingsproblemet gjennomførte Riksbanken en opplåning på hele 230 mrd. skr. i utlandet for bl.a. å erstatte bankenes direkte utenlandsopplåning. Videre så man det som nødvendige å få gjennomført regnskapsmetoder som fikk frem den underliggende tapssituasjonen ved hjelp av regnskaper som viste forventede (eller beregnede) fremtidige tap med en realistisk verdsetting av eiendommer og andre eiendeler (se nærmere under 6.3.3 ovenfor). Aksept av prinsipper som hadde skapt større avstand mellom den realøkonomiske og regnskapsmessig status i en bank ville trolig virket til å redusere tilliten til bankene ytterligere.

Før krisen var pengepolitikken rettet inn mot å holde kronkursen stabil. Som følge av valutauroen høsten 1992 ble regjeringen imidlertid tvunget til å forlate fastkurspolitikken til fordel for et regime med flytende krone og eksplisitte inflasjonsmål for pengepolitikken. Valutakrisen utløste en oppgang i renten - helt opp 500 % - for å forsvare kronkursen. Da kronen ble sluppet fri fikk man et kraftig fall i kronkursen. Det internasjonale rentefallet videre utover i 1993 ble fulgt opp med tilsvarende reduksjoner i Riksbankens signalrenter, noe som ga positive stimuli til økonomien og lettet situasjonen for bankene.

Også denne utviklingen har likhetstrekk med den vi finner i Norge. Selv om Norge ikke gikk over til flytende kronkurs, gikk man i stedet over til en såkalt styrt flyt. Det presist definerte variasjonsområde for kronkursen som tidligere hadde lagt føringer på pengepolitikken, ble erstattet med et mindre presist mål om at kronkursen på sikt skulle tilbake til en nærmere definert verdi. Etter valutauroen i 1992 opplevde også Norge at rentedifferensen i forhold til utlandet ble mindre og at man slik etterhvert nøt godt av det internasjonale rentefallet fra 1993.

I 1992 ble krisen fremdeles håndtert direkte av Finansdepartementet, men fra 1. mai 1993 ble Bankstödsnämnden etablert med sikte på å forestå denne virksomheten. Bankstödsnämndens mandat gikk ut på sikre stabiliteten i betalingssystemet og trygge kredittforsyningen. Nemnden skulle analysere den finansielle situasjonen i banker som søkte om støtte og treffe beslutninger om vilkårene for støtte.

I mai 1993 fikk man en ny lov om statlig støtte til banker og andre kredittinstitutter. Loven gir staten anledning til å tvangsinnløse private aksjer i bankene og opprettet en egen *prövningsnämnd*. Dette organet tar utgangspunkt i de motstridende interesser som vil kunne oppstå mellom de opprinnelige aksjonærene og Bankstödsnämnden, f.eks. i tilfelle vedtak om tvangsinnløsning av aksjer. I slike tilfeller kan Prövningsnämnden etter en domstolslignende prosess og på upartisk grunnlag fastsette aksjenes verdi. Denne loven trådte imidlertid i kraft så sent at den aldri ble anvendt i praksis.

11.2.4 Kriseforløpet i noen enkeltbanker

11.2.4.1 Sparbanken Sverige

I september 1991 ble det klart at Första Sparbanken, som senere inngikk i Sparbanken Sverige, fikk omfattende utlånstap. En gruppe sparebanker ga da et ansvarlig lån på 3,8 mrd. skr. som ble garantert av staten. Våren 1992 ble det imidlertid klart at dette lånet ikke var tilstrekkelig til å dekke bankens kapitalbehov. Garantien på 3,8 mrd. skr. ble derfor omgjort til et statlig lån til Sparbankstiftelsen Första (som da eide Första Sparbanken) med rentefritak frem til utgangen av 1995. I tillegg garanterte staten for et lån til denne og andre sparebankstiftelser på i alt 3,8 mrd. skr. Som sikkerhet for lånet pantsatte sparebankstiftelsene 70 % av sine aksjer i Sparbanken Sverige.

Ved utgangen av 1992 meldte Sparbanken Sverige at den sannsynligvis ville få behov for mer statlig støtte enn det banken allerede hadde blitt tilført i forbindelse med problemene i Första Sparbanken, og i juni 1993 ble det klart at banken ikke var i stand til å betale renter på lånet som staten hadde garantert for. Dette ble løst på kort sikt ved at staten betalte 0,4 mrd. skr. i renter på det lånet som den selv hadde garantert for. Men i stedet for å gå inn med statlig kapital, gikk man videre med lånegarantier samtidig med at man lyktes å emittere ny kapital.

I februar 1994 forelå det en ny avtale mellom staten og sparebankstiftelsene. I tråd med denne avtalen gjennomførte Sparbanken Sverige en nyemisjon på omlag 2 mrd. skr. I tillegg ble det opprettet et nytt selskap som fikk overført de aksjene i Sparbanken Sverige som tidligere var pantsatt. Dette selskapet skulle så ta opp lån både for å tilbakebetale lånet som staten tidligere hadde garantert for og for å tilbakebetale rentesubsidiene i det første lånet fra staten. Dette nødvendiggjorde et låneopptak på tilsammen 5,5 mrd. skr. som ble garantert av staten.

Hovedtrekkene i denne løsningsmodellen er for første at banken i en periode fikk løst sitt likviditetsproblem med et statlig lån som var midlertidig rentefritt. For det andre fikk banken inn ny lånekapital ved at staten garanterte for lånene. Når så situasjonen bedret seg i 1994 var banken i stand til å hente inn aksjekapital i markedet, samtidig som inntjeningen var så god at banken kunne ta opp og betjene nye lån (igjen garantert av staten) for å tilbakebetale tidligere støttelån.

11.2.4.2 Nordbanken

PKbanken sprang ut av en fusjon mellom Postbanken og Sveriges Kreditbank i 1978. Den skiftet navn til Nordbanken da den i 1990 kjøpte alle aksjene i den daværende Nordbanken. Den nye Nordbanken var en av Sveriges største banker med en samlet forvaltningskapital i 1990 på 410 mrd. skr. Ved utgangen av 1990 eide staten 70 % av aksjene.

Etter store utlånstap utover i 1991 hadde Nordbanken behov for betydelig tilførsel av kapital for å oppfylle kapitaldekningskravene. Det ble derfor gjennomført en aksjeemisjon høsten 1991 som tilførte banken 5,2 mrd. skr. Av dette kom 4,2 mrd. skr. fra staten, som dermed økte sin eierandel til 77 %.

Fordi tapssituasjonen stadig forverret seg, ble det våren 1992 klart at kapitalutvidelsen høsten 1991 ikke var tilstrekkelig. Regjeringen fant det tvert imot nødvendig å foreta en omfattende omstrukturering av banken. Innenfor en økonomisk ramme på 20 mrd. skr. ga Riksdagen i juni 1992 sin tilslutning til dette. Første skritt var å kjøpe ut de private aksjonærene for ca. 2 mrd. skr. for den kurs som ble lagt til grunn for emisjonen høsten 1991 (pluss renter). Selv om det ikke ble foretatt noen verdivurdering av banken på det tidspunkt de private ble kjøpt ut, fremsto en slik pris våren 1992 som en betydelig overkurs. Operasjonen innebar for så vidt at de private aksjonærene unngikk å bære sin del av de store tap som banken hadde på denne tid.

På den annen side ble aksjonærene kjøpt ut. De fikk altså ikke beholde sine aksjer, og dermed heller ingen mulighet til å bli med på en senere "opptur" for Nordbank-aksjen som måtte følge av tilførsel av statskapital, konjunkturoppgang m.v. I denne forstand kom de ikke bedre ut enn aksjonærene i de store norske forretningsbankene.

Denne siden av operasjonen må imidlertid forstås i lys av at deler av den private aksjekapitalen nettopp var kommet inn gjennom emisjonen høsten i 1991. Slik Nordbanken den gang var blitt presentert, var det sannsynlig at iallfall noen av aksjonærene (bl.a. amerikanske pensjonsfond) ville gå til sak dersom de ikke fikk sine penger igjen.

Dessuten ønsket staten å berede grunnen for at den som dominerende eier kunne foreta den omstrukturering av banken som den selv - ut fra hensynet både til å finne en varig løsning for Nordbanken og til landets finansielle stabilitet - fant nødvendig. Dette kommer til uttrykk i Regjeringens proposition 1991/92:153, der Bildt-regjeringens finansminister Anne Wibble bl.a. uttaler (s. 4):

"Med den lösning jag sålunda föreslår anser jag det mindre lämpligt att nu förorda en nyemission i banken. Ägandet i banken är redan starkt koncentrerat till ett fåtal stora aktieägare. Endast en mindre del av aktiestocken är spridd bland allmänheten. Som framgått kräver den uppkomma situationen enligt min bedömning genomgripande åtgärder i banken. Med hänsyn till arten och omfattningen av de åtgärder som kan förutses kommer staten i realiteten att få bära hela ägaransvaret. Det är av dessa skäl lämpligt att staten blir ensam ägare av banken. Staten bör därför snarast möjligt erbjuda sig att förvärva samtliga aktier."

Som eneeier i banken tilførte staten 10 mrd. skr. i ny kapital høsten 1992. Deretter ble det opprettet et særskilt selskap, *Securum*, som overtok mesteparten av de dårlige lånene i Nordbanken (se under 8.3.6 ovenfor om såkalte bad banks). Staten var etter dette eneeier både i den gjenstående delen av Nordbanken og av Securum. Ved etableringen ble Securum oppkapitalisert med 23 mrd. skr. gjennom et direkte kapitaltilskudd fra staten. I tillegg ga Nordbanken et lån på 27 mrd. skr., hvorav 10 mrd. skr. ble garantert av staten.

Situasjonen i Nordbanken skiller seg fra den i de tre store norske krisebankene ved at statens eierposisjon i Norge ikke kom inn som en del av krisehåndteringen. I Nordbanken var staten allerede en stor eier da tapsproblemen kom til overflaten. På denne bakgrunn må den modell for kriseløsning som ble valgt, for en vesentlig del forstås som uttrykk for at staten tok følgene av sitt ansvar som dominerende eier så lenge (nye) Nordbanken hadde eksistert, derunder sitt ansvar for den adferd (derunder sterk ekspansjon) som denne banken hadde vist i årene før krisen kom opp i dagen. Situasjonen på dette punkt var en helt annen i Norge.

Håndteringen av Nordbanken gir et eksempel på at bruk av den såkalte bad bank-modellen sto sentralt i krisehåndteringen. Siden Securum ble etablert etter at staten hadde overtatt den private aksjekapitalen, kommer det klart frem at begrunnelsen først og fremst lå på det organisatoriske plan: Løsningen gjorde det mulig for Nordbanken å

fortsette videre med den friske delen av låneporteføljen og dermed konsentrere seg om "ordinær" bankvirksomhet. Securum kunne skreddersy sin organisasjon og virksomhet med tanke på verdigjenvinning.

11.2.4.3 Gota Bank

Gota Bank oppsto gjennom en fusjon av Gotabanken, Skaraborgsbanken og Wårmlandsbanken i 1990. Etter denne fusjonen hadde banken en forvaltningskapital på 101 mrd. skr., og var med det Sveriges fjerde største bank.

I september 1992 ble det klart at Gota-konsernet, der Gota Bank utgjorde hovedvirksomheten, hadde lidt så store tap at den ikke ville kunne drive videre uten støtte. Regjeringen kunngjorde derfor at banken ville innfri alle sine økonomiske forpliktelser. Garantien omfattet imidlertid ikke morselskapet Gota, som dermed ble slått konkurs.

I desember 1992 tok staten over alle aksjene i Gota Bank. Selv om den la til grunn at aksjene ikke hadde noen verdi, tilbød staten seg først å kjøpe aksjene for én krone pr. aksje. Den endelige avtalen med konkursboet til Gota innebar imidlertid at kjøpsprisen ved overdragelsen av aksjene skulle fastsettes ved voldgift (skiljedom). Voldgiftsdommen forelå i mars 1995 og konkluderte med at aksjene på overdragelsestidspunktet ikke hadde noen positiv verdi.

Med staten som eneste aksjonær gikk banken gjennom en omstrukturering tilsvarende den som er skissert for Nordbanken. Høsten 1993 ble det etablert et datterselskap, *Retriva*, som fikk overført problemengasjementer til en bruttov verdi på 43 mrd. skr. Et av motivene for dette var å lette salget av den resterende Gota Bank. I forbindelse med denne omstruktureringen ble Gota Bank tilført 20 mrd. skr. i ny kapital. Videre kjøpte staten alle aksjene i Retriva av Gota Bank, noe som tilførte banken ytterligere 5 mrd. skr. Som eeneier av Retriva tilførte staten 3,7 mrd. skr. i ny kapital og garanterte for et lån på 3,5 mrd. skr.

Når det gjelder krisehåndteringen skiller Gota Bank seg fra Nordbanken særlig på et punkt. Mens de private aksjonærene i Nordbanken ble kjøpt ut til en overkurs, valgte man for Gota Bank en løsning som ga de private aksjonærene en pris om skulle tilsvare den reelle verdien på aksjene på overtakelsestidspunkt. Verdien ble fastsatt gjennom voldgift. Siden aksjekapitalen ble vurdert til å ikke å ha noen verdi, medførte denne modellen at aksjonærene tapte hele sin kapital.

I Norge støttet staten sitt syn om at aksjene i Fokus Bank og Kreditkassen ikke hadde noen verdi, på uavhengige revisorerklæringer (se nærmere under 9.2.5 og 9.3.5 ovenfor) i stedet for på en voldgiftsdom (se nærmere under 9.5 ovenfor). Men forøvrig ligger behandlingen av aksjonærene i Gota Bank på mange måter nært opp til behandlingen av aksjonærene i de to norske bankene.

11.2.4.4 Föreningsbanken

Ved årsskiftet 1992-93 meldte Föreningsbanken at den ville ha behov for statlig støtte, og i mars 1993 ble det klart at den ikke ville klare kapitaldekningskravet på 8 %. Ved slutten av første halvår 1993 hadde banken en kapitaldekning på 6,9 %. Bankstödsnämnden kom imidlertid frem til at privat kapitaltilførsel var realistisk.

I samsvar med dette synet kom man i november 1993 frem til en avtale som forutsatte en aksjeemisjon på minst 2,5 mrd. skr. For å gjøre en slik emisjon mulig ga staten en kapitaldekningsgaranti. Denne ble utformet slik at staten stilte 2,5 mrd. skr. til disposisjon i en periode frem til 1997. Dersom de fremtidige tapene ble så store at banken fikk problemer med sin kapitaldekning, kunne den benytte seg av de 2,5 mrd. skr. mot konvertering til preferanseaksjer.

For å gi banken insentiver til så langt som mulig å unngå konvertering av statskapitalen til preferanseaksjer, var det laget en ordning som innebar at preferanseaksjene fikk større stemmevekt jo tidligere konverteringen skjedde. For å hindre "utvanning" av sine egne aksjer fikk de opprinnelige aksjonærene dermed insentiver til å klare seg uten statlig kapital så lenge som mulig.

Nyemisjonen som denne avtalen gjorde mulig, ble tegnet for til sammen 3,4 mrd. skr. Banken unngikk å konvertere til preferanseaksjer for å holde kapitaldekningen oppe.

En forutsetning for at en slik avtale skal fremstå som formålstjenlig er at banken forventes å ha så god kvalitet på

låneengasjementene og så god inntjening at den, etter en kortere periode med for lav kapitaldekning, kan forventes å være i stand til å øke sin soliditet uten tilførsel av statlig kapital (om betingede kapitalinnskudd, se nærmere under 8.3.5 ovenfor). Dersom egenkapitalen er vurdert som tapt eller er utsatt for fortsatt sterk reduksjon, har det ingen hensikt å benytte slike former for betinget kapitalinnskudd eller -garanti.

11.2.4.5 SE-Banken

SE-Banken ble til gjennom en fusjon av Skandinaviske Banken og Stockholms Enskilda Bank i 1972. I 1990 hadde banken en forvaltningskapital på 453 mrd. kr., hvilket gjorde den til den største banken i Sverige på dette tidspunktet.

I desember 1992 meldte banken at den sannsynlig ville få behov for statlig støtte for å oppfylle kapitaldekningskravene. I februar 1993 ble søknad om støtte sendt Bankstödskommittén, og det ble ført forhandlinger om vilkårene for statlige kapitalinnskudd (derunder nedskrivning av aksjekapitalen mot tap). Forhandlingene trakk imidlertid ut og det ble etterhvert klart at bankens økonomiske stilling viste tegn til å bedre seg. En viktig årsak til bedring var fallet i internasjonale renter som ble fulgt opp med fall i Riksbankens signalrenter. Dette gav positive virkninger for økonomien som helhet og bidro til å stabilisere banksystemet.

Dette var bakgrunnen for at SE-Banken 17. august 1993 trakk tilbake sin søknad om statlig støtte og i stedet satset på å skaffe ny privat kapital gjennom en emisjon. Emisjonen, som fant sted i perioden 20. august-12. oktober 1993, ble fulltegnet og ga banken 5,3 mrd. skr. i frisk aksjekapital fra private investorer. Andelen av utenlandske kjøpere var betydelig. Om vi ser bort fra *bankstödsgarantin*, som fortsatt gjaldt, ga den svenske staten ingen form for støtte i forbindelse med aksjeutvidelsen.

Som vist under 4.8 ovenfor lå tapene i SE-Banken i perioden 1990-93 på omlag det samme nivå som tapene i DnB og Kreditkassen. Denne banken gir derfor en god illustrasjon av den betydning som kapitaldekningen har for bankens evne til å overleve en periode med store tap. Ved utgangen av 1990 hadde banken en kjernekapitaldekning på 6,0 % (se forøvrig under 7.6.2 ovenfor). Til sammenligning lå kjernekapitaldekningen i DnB ved utgangen av 1993 - altså etter at den statlige oppkapitaliseringen hadde funnet sted - fortsatt bare på 5,0 %.

11.2.5 Oppsummering

Oppfatninger om krisehåndteringen i Sverige har stått sentralt i den etterfølgende debatt om hvordan bankkrisen ble håndtert på i Norge. Ganske særlig har det vært vanlig å hevde at det hadde vært bedre å bruke garantier, "slik som i Sverige", og at dette hadde vært tilstrekkelig til å redde de private aksjonærene i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB. Den foregående oversikt over krisehåndteringen i Sverige viser at denne oppfatningen av flere grunner er helt gal.

Vi nevner først at den såkalte *bankstödsgarantin* i Sverige tok sikte på å bevare tilliten til det finansielle systemet i Sverige og å hindre "rush" på enkeltbanker. Dette formålet hadde den felles med de erklæringer som både Finansdepartementet og Norges Bank sendte ut høsten 1991 (se nærmere under 8.3.3 og 9.2.4 ovenfor). Det er riktig at den svenske, men ikke den norske "garantien" fikk en rettslig bindende form. Men det er rimelig å si at formålet - uten hensyn til denne ulikhet - ble nådd på omtrent samme måte i begge land.

For det andre blir det i debatten gjerne oversett at den svenske *bankstödsgarantin* tok sikte på å beskytte bankenes kreditorer, men *ikke* skulle gjelde overfor deres eiere. En kreditorgaranti (se nærmere under 8.3.3 ovenfor) kan åpenbart bidra til å hjelpe bankene over eventuelle likviditetsproblemer. Men krisen i de store norske forretningsbankene ble ikke først og fremst utløst av sviktende likviditeten, men av svak soliditet. For å bøte på den sistnevnte typen av problemer måtte staten eventuelt stille opp med egenkapitalgarantier (se nærmere under 8.3.4 ovenfor). Men slike garantier var ikke noe sentralt virkemiddel i den svenske krisehåndteringen. Og selv om teknikken ble brukt ved enkelte anledninger i Norge (bl.a. overfor Fokus Bank), lar det seg ikke hevde at egenkapitalgaranti kan benyttes som noe varig innslag i redningen av banker der den ordinære egenkapitalen er tapt eller endog sterkt negativ.

For det tredje er det inntrykk som ikke sjelden blir gitt av at aksjonærene i svenske krisebanker ikke tapte noe, ikke riktig. Dette kommer klarest frem når vi ser på hvordan krisen i Gota Bank ble håndtert: Etter at det var konstatert at banken hadde tapt hele sin egenkapital, ble resultatet at også aksjonærene tapte sin kapital og at banken ble avviklet. I Nordbanken var utviklingen en annen. Men for denne banken gjør bl.a. det dominerende statlige eierskapet og

emisjonen på sviktende premisser høsten 1991 situasjonen så ulik den som forelå i de tre forretningsbankene hvis aksjer ble nulltet i Norge, at Nordbanken-eksemplet har svært begrenset utsagnskraft med sikte på en debatt om krisehåndteringen i Norge.

En viktig ulikhet ligger derimot i den fremgangsmåte som det svenske regelverket la til rette for. Som nevnt under 11.2.3 ovenfor ble det vedtatt å opprette en egen *prövningsnämnd* til å fastsette aksjenes verdi i tilfelle tvangsinnløsning av de private aksjene i en bankene. Dette organet skal arbeide etter en domstolslignende prosess og på upartisk grunnlag. Ordningen ble etablert så sent at den ikke kom i praktisk bruk under håndteringen av de svenske bankkrisen i første del av 1990-årene. Men dersom systemet hadde blitt prøvd, er det grunn til å tro at det ville ha skapt et langt bedre grunnlag for tillit til verdsettingen og - dermed - en annen debatt i ettertid enn den vi har fått i Norge (jfr. nærmere under 9.5 ovenfor). - I denne sammenheng bør det forøvrig nevnes at verdien av Gotabank-aksjene ble fastsatt ved voldgift (skiljedom), ikke ensidig av staten.

Endelig nevner vi at utviklingen i SE-Banken, som led tap i samme størrelsesorden som de store bankene i Norge, gir en god illustrasjon av den betydning som god egenkapitaldekning har for bankenes evne til å stå imot. Se under 6.3.3 ovenfor. Som vi skal se under 11.4 nedenfor, gir også utviklingen i Danmark gode eksempler på dette punkt.

11.3 Nærmere om bankkrisen i Finland

11.3.1 Kort om bakgrunnen for krisen og krisens omfang

I løpet av perioden 1986-87 ble de omfattende reguleringene av finansmarkedene i Finland gradvis opphevet. På samme måte som i Norge kom dereguleringen i en periode med svært lave lånekostnader. På grunn av den skattemessige behandlingen av aksjekapital fremsto lån som den rimeligste formen for ekstern kapital for bedriftene, og for husholdningene gjorde skattefradraget for renteutgifter det svært attraktivt å låne. Sammen med en forbedring i konkurranseevnen og oljeprisfallet i 1986 (som jo var gunstig for oljeimporterende land), la dette grunnlaget for kraftig utlånsvekst. Ved utgangen av 1988 lå den årlige nominelle utlånsveksten i bankene på over 30 %. Som i de andre nordiske landene skapte dette en boom som bl.a. var kjennetegnet ved kraftig verdistigning på eiendomsmarkedet.

I 1989 forsøkte myndighetene å dempe veksten. Dette skjedde bl.a. ved at kursen på finske mark fikk stige og gjennom særskilte reservekrav for bankene. Dette fikk mange banker til å redusere utlånsveksten, men flere sparebanker valgte å forsette ekspansjonen mot å ta den økonomiske belastningen som fulgte av reservekravene.

Omslaget i økonomien, som begynte i 1989, ble kraftig forsterket som følge av at eksporten til Sovjetunionen og Øst-Europa nesten falt bort. Den negative etterspørselseffekten av bortfallet av denne eksporten er beregnet til omlag 2,5 % av bruttonasjonalprodukt. Etter nullvekst i 1990 falt bruttonasjonalproduktet med hele 6 % i 1991. Av de nordiske landene fremstår således Finland som landet med den kraftigste nedgangskonjunkturen ved inngangen til og under bankkriseperioden.

Det kraftige konjunkturomslaget gir seg utslag i tapsutviklingen. Selv om tapene økte markant i 1991 var de fremdeles moderate målt i prosent av utlån. Men i 1992 eksploderte tapene og kom opp i 5-6 % av utlån. Som i Sverige var bygg og eiendom den klart viktigste tapssektoren. Sektorene eiendoms-, rengjørings- og utleietjenester samt byggevirksomhet forklarer 44,6 % av bankenes utlånstap i perioden 1991-96.

Deler av den makroøkonomiske utvikling og av utviklingen av banktapene i Finland er omtalt i kap. 3 ovenfor.

11.3.2 Krisehåndteringen: Innledning

Den første banken som fikk problemer i Finland var forretningsbanken Skopbank. Skopbank var eid av sparebankene og spilte rollen som sparebankenes "sentralbank". Den hadde ført en svært aggressiv utlånspolitikk i vekstårene før krisen. Dessuten hadde banken kjøpt en stor eierandel i industrikonsernet Tampella Oy. Da dette konsernet fikk alvorlige økonomiske problemer, ble også Skopbank rammet hardt.

Allerede fra 1989 var banken i en slik situasjon at den ble satt under særskilt overvåkning av Finlands Bank og Finansinspektionen, som i oktober 1990 la frem en restruktureringsplan for banken. Utover i 1991 ble situasjonen

imidlertid ytterligere forverret, og da banken i september 1991 fikk tillitsproblemer og dermed et akutt likviditetsproblem, besluttet Finlands Bank å ta kontroll over banken.

Siden Skopbank var eid av sparebankene, ville nedskrivning av aksjekapitalen i Skopbank til null påføre sparebankene tilsvarende tap i form av nedskrevne eiendeler. Ut fra hensynet til den finansielle stabilitet valgte man derfor ikke å nulle disse aksjene.

Utover i 1992 ble det likevel klart at også mange av sparebankene selv begynte å få problemer. Siden sparebanksystemet innebar at bankene sto i gjensidig økonomiske avhengighetsforhold, spredte problemene seg raskt til banker som i utgangspunktet var bedre stilt. I juni 1992 ble det derfor besluttet å fusjonere 41 sparebanker (ca. halvparten av alle sparebanker) til Sparbanken Finland. Fusjonen var samtidig et vilkår for statlige støttetiltak gjennom Statens Sakerhetsfond, som var etablert i april samme år (se nedenfor).

Til forskjell fra i Norge og Sverige var det nettopp sparebankene som fikk største problemer og som av den grunn la beslag på størsteparten av de statlige kapitaltilskuddene. Frem til sommeren 1992 var det bare sparebanker og den sparebankeide forretningsbanken, Skopbank, som hadde utløst redningstiltak fra staten. I september 1992 søkte dessuten en mindre forretningsbank (STS-Bank) om støtte som følge av et voksende soliditetsproblem. Denne banken hadde imidlertid kort tid ført vært en sparebank.

11.3.3 Virkemidler i krisehåndteringen

På myndighetssiden ble bankkrisen i Finland håndtert i intimt samarbeid mellom Finlands Bank, Finansdepartementet og Finansinspektionen. I april 1992 ble dessuten Statens Sakerhetsfond etablert. En stor del av kapasiteten har gått med til å arbeide med krisen i enkeltbanker. Men det er også satt i verk mer generelle tiltak for å bedre soliditeten i banksystemet.

Etter vedtak i Riksdagen ble 8 mrd. FIM stilt til disposisjon med sikte på å bli benyttet til preferansekapital i bankene. Tilbudet om slik kapital ble gitt alle banker, uavhengig av hvor store soliditets- eller likviditetsproblemer de måtte ha, og var åpent frem til desember 1992. Ved utgangen av året hadde så godt som alle bankene benyttet seg av tilbudet, og det samlede tilskuddsbeløp kom opp i 7,9 mrd. FIM.

Den preferansekapitalen som på denne måte ble skutt inn i bankene skulle kunne konverteres til stemmeberettigede aksjer dersom det gikk mer enn tre år uten at banken betalte renter eller dersom bankens egenkapitaldekning falt under lovens minstekrav. Videre var det lagt inn et avtalepunkt som medførte at renten på kapitaltilskuddene, som i utgangspunktet lå noe over markedsrenten, økte over tid. Dette skulle gi bankene insentiver til å tilbakebetale kapitalen så raskt som mulig.

11.3.4 Kriseforløpet i noen enkeltbanker

11.3.4.1 Skopbank

Etter at Skopbank i september 1991 fikk likviditetsproblemer og Finlands Bank overtok kontrollen, gikk den gjennom en omfattende restrukturering. Sentralbanken opprettet tre holdingselskaper, *Scopulus Oy* (som skulle eie aksjer i Skopbank), *Solidium Oy* (som overtok bankens industrielle eierposisjoner, inkludert industrikonsernet Tampella), og *Sponda Oy* (som overtok mesteparten av bankens aksjeposisjoner og faste eiendommer).

Scopulus Oy skjøt inn 2 mrd. FIM i banken i form av ny aksjekapital og 1,5 mrd. FIM i preferansekapital; denne kapitalen ble altså i sin helhet skutt inn av sentralbanken (Finlands Bank). Sommeren 1992 ble Scopulus' eierposisjoner for 1,5 mrd. FIM solgt til Statens Sakerhetsfond, som etter dette kontrollerte 52,9 % av aksjene og 63,6 % av stemmene i banken. I desember 1992 besluttet Sakerhetsfondet å tilføre Skopbank ytterligere 1,5 mrd. FIM i preferansekapital, hvorav 1 mrd. FIM ble tilført i 1992 og 500 mill. FIM ble tilført i februar 1993. Da det utover i 1993 ble behov for ytterligere kapitaltilførsel, bidro fondet med 700 mill. FIM mens staten bidro med 350 mill. FIM. over statsbudsjettet. I 1994 ble banken over statsbudsjettet tilført ytterligere 450 mill. FIM i preferansekapital. I mai 1996 ble Sponda OY endelig solgt til staten for 1,2 mrd. FIM. Finlands Bank meddelte samtidig at dens endelige tap på krisehåndteringen var ca. 4 mrd. FIM.

Et hovedtrekk av den måte som krisen i Skopbank ble håndtert på, er altså at sentralbanken gjennom ulike holdingselskaper overtok bankens industriengasjementer og faste eiendommer med tanke på verdigjenvinning. Statens Sakerhetsfond gikk inn som dominerende eier i den gjenværende Skopbank og tilførte den nødvendige kapital, både i form av aksjekapital og preferansekapital. Selv om Skopbank i utgangspunkt hadde tapt sin egenkapital, ble imidlertid ikke de opprinnelige eierne nullet før ny kapital ble tilført. Størstedelen av den opprinnelige aksjekapitalen ble riktignok brukt til å dekke tap. Men når denne linjen ikke ble drevet helt ut, er hovedårsaken at Skopbank - som nevnt - var eid av sparebankene og at nulling dermed ville ha forverret den regnskapsmessige stilling til sparebankene og dermed forverret den bankkrisen som myndighetene nettopp tok sikte på å løse.

Ved utgangen av 1994 hadde redningen av Skopbank påført staten en kostnad på tilsammen 15,5 mrd. FIM, hvorav 9,8 mrd. FIM på eiendeler overtatt av holdingselskapene. Pr. 1.1.98 hadde den gjenværende aksjekapitalen i banken en regnskapsmessig negativ verdi på -11 FIM pr. aksje. Samlet kan vi derfor si at "kriseløsningen" har bestått i formelt å la banken eksistere samtidig som alle verdier av betydning er overført til andre.

11.3.4.2 Sparbanken Finland

Sparbanken Finland ble etablert i juni 1992 etter sammenslåing av omlag halvparten av de finske sparebankene. Ved etablering ga Statens Sakerhetsfond et støttelån på 5,5 mrd. FIM til sparebankenes garantifond, hvorav 5 mrd. FIM ble gitt videre som lån til Sparbanken Finland, og de resterende 500 mill. FIM ble gitt som annen støtte for å bedre bankens resultat.

Støttelånet fremstår som en midlertidig løsning for å avhjelpe den finansielle situasjonen frem til banken - som etter sammenslåingen fremdeles var en stiftelse - var blitt omdannet til et aksjeselskap. Lånet skulle i sin helhet tilbakebetales innen 31. desember 1992. I mellomtiden (9. desember 1992) ble banken omdannet til aksjeselskap. Dermed ble det mulig å la støttelånet bli erstattet med bl.a tilførsel av aksje- og preferansekapital til Sparbanken Finland.

I perioden frem til omdannelsen til AS forverret imidlertid situasjonen seg så sterkt at det ble nødvendig å tilføre langt mer enn det opprinnelige støttelånet på 5 mrd. FIM. I desember 1992 ble Sparbanken Finland således tilført tilsammen 11,9 mrd. FIM, hvorav 2,9 mrd. FIM i aksjekapital, 7,1 mrd. FIM i preferansekapital og 1,4 mrd. FIM i ansvarlig lånekapital (tatt opp av sikkerhetsfondet selv).

Sikkerhetsfondet stilte som betingelse for støtten at fondet sto fritt til å disponere aksjene i selskapet. Tilførselen av aksjekapital på 2,9 mrd. FIM medførte at Statens Sakerhetsfonds aksjer og stemmevekt ved utgangen av 1992 utgjorde 98,9 %. Dette innebærer at de tidligere eierne (sparebankstiftelser), etter omdannelsen til aksjeselskap og kapitaltilførsel hadde mistet praktisk talt all sin kapital.

Allerede i april 1993 ble det nødvendig med ny tilførsel av kapital dersom banken skulle oppfylle lovens minstekrav til kapitaldekning. I denne runden ble det tilført 1,1 mrd. FIM, hvorav 950 mill. FIM i form av preferansekapital og 150 mill. FIM i form av aksjekapital. I august besluttet regjeringen å tilføre ytterligere 1 mrd. FIM, denne gangen finansiert direkte over statsbudsjettet. Etter dette hadde Sparbanken Finland blitt tilført tilsammen 14,5 mrd. FIM i ny kapital fra staten.

Som betingelse for støtten skulle banken gjennom en omfattende omstrukturering med tanke på omdannelse til en tradisjonell bank med hovedvekt på innskudds- og utlånsvirksomhet. Dette gjorde det påkrevet med en betydelig reduksjon av balansen og økt kostnadseffektivitet. Omstruktureringen ble imidlertid mer problematisk enn forutsatt. For det første økte volumet av misligholdte lån kraftig utover i 1993. For det andre opplevde banken et betydelig fall i innskuddsmassen, som falt med 7 % bare fra utgangen av 1992 til september 1993 (en del av dette fallet skyldtes riktignok bankens aktive forsøk på å få redusert omfanget av innskudd til særlig høy rente).

Etter tiltakende kritikk mot at myndighetene lot en så dårlig stilt bank konkurrere med "friske" banker ved hjelp av statlig støtte, ble det besluttet å selge den friske delen av Sparbanken Finland i fire like store deler til andre banker. Salgssummen ble opprinnelig satt til i alt 5,6 mrd. FIM (etter korrigeringer ble endelig salgssum i alt 7 mrd. FIM). Dessuten ble det opprettet et holdingselskap (Arsenal) for å overta de dårlige eiendelene (bl.a. lån, fast eiendom, aksjer i

eiendomsselskaper og garantier) til en bruttov verdi på 39 mrd. FIM. I tillegg kom at eiendeler som etter oppsplittingen gikk over til mislighold i løpet av 1994, kunne bli overført til Arsenal. Denne overføringen av nye misligholdte engasjementer var på etableringstidspunktet estimert til 4 mrd. FIM.

Denne redningsaksjonen kan deles inn i tre faser. Den første består av fusjonen mellom et stort antall sparebanker og omdannelsen til aksjeselskap. Siden krisen i de norske sparebankene var av langt mindre omfang og kun omfattet mindre enkeltbanker, savner denne fasen umiddelbar relevans som sammenligningsgrunnlag for den norske krisehåndteringen.

Den andre fasen i den finske krisehåndteringen består av statens kapitaltilførsel til en bank som var tenkt omstrukturert til en lønnsom bank. Denne fasen ligger nær opp til håndteringen av krisene i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB. En prinsipiell ulikhet ligger riktignok i at den opprinnelige aksjekapitalen ikke ble formelt nullet som vilkår for kapitaltilførsel. Men den andelen som eierne satt igjen med etter denne delen av redningsoperasjonen var bare på 1,1 % (og også denne kapitalen gikk snart tapt, se straks nedenfor).

Fase tre i den finske krisehåndteringen består av avvikling av Sparebanken Finland. Avvikling av en så stor bank (ved utgangen av 1992 hadde den en samlet forvaltningskapital på 96 mrd. FIM) har ingen parallell i den norske bankkrisen. Vi nøyer oss dermed med å nevne at også den beskjedne delen av aksjekapitalen som fortsatt var privat (se ovenfor) gikk tapt da den sunne delen av banken i oktober 1993 ble solgt til de konkurrerende finske sparebankgruppene for en rent symbolsk pris (1 FIM pr. kjøper, tilsammen 4 FIM). Da var aksjene allerede skrevet ned som verdiløse.

11.3.4.3 STS-Bank

I september 1992 sendte STS-Bank en foreløpig søknad om støtte som følge av problemene som store utlånstap og fallende eiendomsverdier skapte for banken. Dette var en relativ liten bank som kort tid før hadde skiftet status fra sparebankstiftelse til forretningsbank.

Fremfor å gi statlig støtte med tanke på videre drift ble det forhandlet frem en avtale med forretningsbanken KOP om kjøp av den friske delen av banken. Forhandlingene resulterte i at KOP i november 1992 kjøpte mesteparten av aksjene i STS-Bank til en pris som var nær gjeldende markedspris på aksjene på dette tidspunktet. Denne prisen lå betydelig under aksjenes bokførte verdi.

På kjøpstidspunktet forelå det en intensjonsavtale mellom Statens Sakerhetsfond og KOP om at fondet skulle overføre den dårlige delen av eiendelene til et verdigjenvinningsselskap der fondet skulle skyte inn mesteparten av kapitalen mens KOP skulle bidra med administrative ressurser. Men etter at Riksdagen hadde sagt nei til opprettelse av et slikt selskap, endte man i stedet med å beholde de dårlige eiendelene i STS-Bank, mens den friske delen ble overført til KOP. På denne måten kom STS-Bank til å fungere som en ren "bad bank" som i 1995 ble kjøpt inn i Arsenal (verdiggjenvinningsselskapet avledet av Sparbanken Finland). Ifølge avtalen skulle KOP dekke 10 % av tapene og de administrative kostnadene i den gjenværende STS-Bank.

Denne løsningen innebar at KOP ble subsidiert av staten siden de fikk banken til denne prisen, samtidig med at sikkerhetsfondet lovet å ta over den økonomiske belastningen med den dårlige delen av banken. De opprinnelige aksjonærene ble derimot påført tap siden markedsprisen på dette tidspunktet lå betydelig under aksjenes bokførte verdi.

Et fremtredende trekk ved den finske krisehåndteringen er den utstrakte bruken av bad bank-modellen. Som vi har sett, ble både Sparbanken Finland og STS-Bank omstrukturert etter en slik modell. I tilfellet med Sparbanken Finland tok man de dårlige delene ut av banken for deretter å selge den gjenværende friske delen. I tilfellet med STS-Bank ble den friske delen først solgt ut, mens den opprinnelige banken gjorde tjeneste som bad bank.

Unntaket fra denne bad bank-modellen er Skopbank som fikk skilt ut eiendom og industri i egne holdingselskaper, mens resten forble i banken inntil videre. Men i 1995 ble den friske delen av banken solgt til Svenska Handelsbanken, mens de gjenværende dårligere deler forble i Skopbank. For så vidt er resultatet omtrent det samme som for STS-Bank.

11.3.5 Oppsummering

Enhver sammenligning mellom håndteringen av bankkrisen i Finland og i Norge må ta hensyn til at krisen i den finske samfunnsøkonomien i første halvdel av 1990-årene var mye dypere enn i Norge. Den (etter norske forhold) ekstremt høye arbeidsledigheten i Finland er bare ett av de talende uttrykk for denne ulikheten. På denne måten ble håndteringen av bankkrisen i Finland vesentlig mer innvevd i håndteringen av samfunnets krise enn tilfellet var i Norge.

Et annet trekk i en sammenligning ligger i at bankkrisen i Finland for en stor del utspilte seg i sparebanksystemet, mens den norske krisen i langt større grad rammet forretningsbanker med private eiere. I den sistnevnte situasjonen ga det både realøkonomisk og juridisk mening å stå hardt på prinsippet om at aksjekapital er risikokapital og at de private aksjonærene - så langt aksjekapitalen rekker - skal bære udekkede tap før staten kommer inn i bildet (se nærmere under 8.3.8 ovenfor). I den største av de finske krisebankene (forretningsbanken Skopbank) ble aksjene derimot eid av sparebankstiftelser. Allerede det faktum at slike stiftelser ikke har eiere gjør det vanskelig å sammenligne direkte med håndteringen av krisen i Kreditkassen, Fokus Bank og DnB. Dessuten ville krav om nedskrivning av deres aksjekapital i Skopbank etter alt å dømme ha ført til at krisen i det finske sparebankvesenet var blitt fremskyndet og ytterligere forverret. I den situasjon som Finland på denne tiden sto oppe i, er det liten grunn til å la seg overraske over at et slikt alternativ ikke ble valgt.

Forøvrig avviker deler av kriseløsningsmetoden i Finland såpass mye fra de som ble valgt i Norge at direkte sammenligning ikke er enkelt. Dette skyldes bl.a. den vekt som ble lagt på ulike varianter av bad bank-konseptet. Men i lys av den norske debatten er det grunn til å nevne at interessene til private aksjeeiere også i Finland måtte stå tilbake for hensynet til stabiliteten i det finansielle system.

11.4 Nærmere om hvorfor krisen ble mindre utpreget i Danmark

11.4.1 Innledning

Også Danmark ble rammet av økonomiske nedgangstider, og utlånstapene i danske banker i prosent av utlån var gjennomsnittlig i samme størrelsesorden som i Norge.

Som følge av oppgangskonjunkturer og liberaliseringen av den finansielle sektor hadde mange banker og finansinstitusjoner en meget stor utlånsvekst på midten av 1980-tallet. Ekspansjonen kom tildels på bekostning av kvaliteten i utlånene og gjorde bankene mer risikokonservative. Fra 1987 til 1993 opplevde man nedgangskonjunkturer med lav vekst i samfunnsøkonomien og sterkt fallende priser på fast eiendom. Dette førte til store underskudd i banker og andre finansinstitusjoner som følge av omfattende tap på utlån til næringsliv og private.

På tross av disse forhold unngikk Danmark en systemkrise i den finansielle sektor i perioden 1987-93. Kapitaltilførselen fra det offentlige til bankene har utgjort bare en liten brøkdel av den som fant sted i de øvrige nordiske land.

Selv om vi altså ikke kan tale om noen "bankkrise" i Danmark av samme karakter som den som inntraff i bl.a. Norge, er det derfor grunn til å trekke de danske erfaringer inn i arbeidet med å forstå hvorfor utviklingen i så nærtstående land tok så ulike spor.

Under 11.4.2 nedenfor gir vi en oversikt over tiltak som danske myndigheter har satt i verk for å redde banker i krise. Under 11.4.3 nedenfor skal vi si litt om årsakene til at danskene ikke fikk noen krise av samme dybde som i de tre nabolandene.

11.4.2 Kriseløsninger i Danmark

Siden midten av 1980-tallet har syv danske banker gått konkurs. I to av disse tilfellene ble bankens aktivitet videreført av andre finansinstitusjoner. Alle konkursene skjedde i mindre sparebanker og spesialbanker. Konkursene fikk ikke dramatiske følger hverken for det danske samfunn sett under ett eller for de berørte lokalsamfunnene.

Hovedregelen var imidlertid at konkurs ikke ble ansett for å være den mest hensiktsmessige løsning for banker i krise.

Danskene så det slik at konkurs ville føre til betydelige tap for både innskytere og låntagere. Fremgangsmåten kunne også ha store samfunnsmessige konsekvenser. I perioden 1987-93 løste derfor finanssektoren selv problemene for de fleste bankene i krise. Dette skjedde først og fremst ved at kriserammede institusjoner ble innfusjonert eller overtatt av andre banker. - Dessuten må det ikke glemmes at en rekke mindre banker også i Danmark har måttet opphøre.

I fem tilfeller bidro det offentlige med lån og garantier til å redde kriserammede banker. I de fem tilfellene ble det gitt lån og garantier for tilsammen 5 mrd. danske kroner (dkr.). I tillegg har Nationalbanken i ett tilfelle bidratt med likviditetsberedskap med bakgrunn i rykter (som viste seg ikke å være begrunnet) i en stor forretningsbank (UNI-bank).

Ved disse tiltakene ble det lagt vekt på at det offentlige ikke skulle få eierinteresser og på at offentlige midler ikke skulle benyttes til å støtte aksjonærer eller innehavere av supplerende kapital. (Se bl.a. "Redning af Pengeinstitutter siden 1984", Økonomiministeriet 1995, s. 75.)

Den første banken som fikk krisehjelp var Kronebanken, som var blant Danmarks ti største banker. I 1984 ga Nationalbanken (sammen med de tre største bankene) likviditetsstøtte og garanti til Kronebanken. I juni 1985 ble banken fusjonert med Den Danske Provinsbank. Begrunnelsen for den offentlige støtten til banken var hensynet til innskyterne.

I mars 1987 gikk den lille 6. Juli Banken til betalingsstans. Bankforeningen påtok seg å dekke innskyterens interesser mot at banken erklærte seg konkurs. Imidlertid overtok Sydbank 6. juli Banken mot at Sydbank ikke skulle lide tap p.g.a. overtakelsen. Nationalbanken støttet avtalen med likviditetsstøtte til lav rente. Senere tegnet Nationalbanken ansvarlig innskuddskapital som kunne nedskrives mot konstaterte tap i 6. Juli Banken.

Etter krav fra Finanstilsynet måtte en annen liten bank (C&G-banken) i juni 1987 skaffe mer kapital for å kunne opprettholde sin bankvirksomhet. De tre dominerende aksjonærene bidro med kapital. Da det senere på sommeren samme år oppstod ytterligere tap, ga Nationalbanken likviditetsstøtte i forbindelse med at det ble forhandlet om en løsning. Høsten 1987 gikk banken i betalingsstans. Ettersom det ikke lot seg gjøre å overføre banken til en annen bank e.l., og heller ingen annen løsning var mulig, gikk banken i konkurs i mai 1988.

I 1990 ble Privatbanken, Sparekassen SDS og Andelsbanken fusjonert for å danne Unibank, som dermed ble Danmarks nest største bank. I 1990 fikk Unibank et underskudd på 1,1 mrd. dkr. Året etter ble resultatet et underskudd på 1,7 mrd. dkr. Sommeren 1992 spredte det seg falske rykter om at banken var på vei mot konkurs. Selv om Unibank reelt sett var solvent, fikk den et press på sin likviditet.

Det offentlige iverksatte to tiltak for å hjelpe banken. Finanstilsynet rykket ut og fastslo med bred penn at banken var solvent. Noen dager senere ga Nationalbanken en offentlig meddelelse om at ryktene om Unibank var ubegrunnede og ga samtidig en ubegrenset likviditetsgaranti. Garantien stod ved lag til 1995 og innebar bl.a. at banken jevnlig måtte rapportere om sin drift til Nationalbanken.

Unibank fikk ytterligere problemer etter sommeren 1992. Underskuddet for 1992 ble på 4 mrd. dkr. Dette ledet til behov for ytterligere kapital som ble fremskaffet på det private marked. Banken foretok store nedskjæringer, oppsigelser og omorganisering. I første halvår 1993 fikk banken et overskudd på 650 mill. dkr. etter verdipapirgevinster på 1,8 mrd. dkr. I 1994 fikk banken ytterligere privat kapital, og har siden dette gått med overskudd.

Våren 1992 oppdaget Finanstilsynet at Varde Bank hadde problemer. Banken var på dette tidspunkt den niende største i Danmark. P.g.a. bankens størrelse fant man det viktig å finne en løsning. Høsten 1992 stilte derfor Nationalbanken og flere private banker en garanti på i alt 750 mill. kr. Høsten 1993 stilte Nationalbanken dessuten (med statsgaranti) en utvidet likviditetsgaranti for å unngå kundeflukt og skape ro, for dermed å kunne oppnå en varig løsning.

Det viste seg at banken ikke kunne videreføres uten en betydelig kapitaltilførsel. Man lot Sydbank overta deler av banken, mens resten ble lagt til en avviklingsselskap. Med garanti fra staten lånte Nationalbanken 4,4 mrd. dkr. til avviklingsbanken for å sikre en rolig avvikling. Denne avviklingen pågår fremdeles, og det er fortsatt ikke avklart om avviklingen gir full dekning til innehaverne av den ansvarlige lånekapitalen. Det er derimot på det rene at aksjonærene

har tapt sin kapital.

Garantier fra Nationalbanken ble også brukt i 1993, som et ledd i arbeidet med å legge den lille, kriserammede Himmerlandskassen inn under Sparekassen Nordjylland.

Endelig nevner vi at datterbankene til forsikringskonsernene Baltica og Hafnia kom i en meget alvorlig krise i 1992. Problemene var av en slik karakter at de i verste fall kunne ha ledet til en generell finanskris. Baltica Bank ble reddet fra illikviditet ved at Den Danske Bank kjøpte inn 3,7 mrd. dkr. i september 1992. Fra oktober 1992 hadde Den Danske Bank 7,7 mrd. dkr. til gode i Baltica. Dette ledet til at Den Danske Bank, som var Danmarks største bank, selv kom i en utsatt posisjon. Det ble derfor iverksatt private løsninger ved hjelp av overtagelser, støtteaksjoner fra morselskapene og overgang til nye eierskap.

11.4.3 Hvorfor Danmark ikke fikk en systemkrise

I gjennomsnitt hadde danske banker like store tap på utlån i prosent av forvaltningskapitalen som banker i de andre nordiske land. Likevel unngikk danskene - som nevnt - noen slik systemkrise man fikk i Norge, Sverige og Finland. Fra dansk side er det bl.a. anført følgende som forklaring på denne forskjellen:

"Den viktigste årsag er formentlig, at danske pengeinstitutter har haft en solid stødpude af kapital til at modstå tab. Det er også væsentligt, at der løbende er hensat til imødegåelse af forventede tab, og at Finanstilsynet aktivt har påset, at pengeinstitutternes regnskaper afspejlede den faktiske tilstand". ("Den danske pengeinstitutsektor", utgitt av Økonomiministeriet 1994, s. 184.)

Kommisjonen slutter seg til denne begrunnelsen. I det følgende skal vi gå noe nærmere inn på vårt syn på de nevnte og andre faktorer.

De danske bankene gikk inn i krisen med en langt bedre soliditet enn de norske bankene. Dette skyldes at man i Danmark siden bankkrisen på 1930-tallet har stilt strenge kapitaldekningskrav til bankene. At kravene har vært betydelig strengere enn i Norge illustreres ved at overgangen til de internasjonale kravene som fulgte av BIS- og EU-reglene (se nærmere i kap. 7) i Danmark innebar en markant lempning, mens den i Norge innebar en skjerpelse. For danske bankers del innebar dette at overgangen til BIS-reglene frigjorde kapital som kunne absorbere betydelige underskudd.

I denne forbindelse var det danske bankvesenet heldige med "timingene". Overgangen til BIS-reglene medførte at bankene fikk tilgang til store mengder kapital som tidligere var bundet opp i kapitaldekningsgrunnlaget. Ettersom dette skjedde under kriseårene, ble den frigjorte kapital benyttet til å dekke opp underskudd. Hvis overgangen til BIS-reglene hadde skjedd noen år tidligere, hadde den frigjorte kapital sannsynligvis i stedet blitt benyttet til utlånseksponering. Dette hadde ført til en stor økning av bankenes forvaltningskapital med påfølgende økning i risikoen, og ytterligere tap under kriseårene. Denne heldige "timingene" er etter all sannsynlighet en viktig faktor i forklaringen på hvorfor danske banker ikke fikk den samme systemkrise man opplevde ellers i Norden.

Danske banker har videre lang tradisjon for å foreta avsetninger for tapstruede engasjementer. I Danmark var man tidlig ute med å kreve foretatt avsetninger for beregnede tap. Det danske regelverk har vært (og er fortsatt) strengere enn det norske regelverket. Bl.a. bygger danskene i større grad på det såkalte "mark to market"-prinsippet enn hva som følger av norske tapsavsetningsregler (se nærmere under 6.3.2 ovenfor).

Sett i lys av påstander i den norske debatten om at det var tapsavsetningsreglene som skapte bankkrisen - den var altså en "papierkrise" - kan det fremstå som paradoksalt at man i Danmark fremhever at de strengere tapsavsetningsregler som praktiseres der, forhindret en mer alvorlig krise. Etter Kommisjonens oppfatning er den danske oppfatning likevel korrekt: Strenge regler om tapsavsetninger vil kunne bidra til å forebygge kriser i banker. Men tapsavsetningsreglene kan ikke sees isolert. De må kombineres med forsvarlige soliditetskrav, som er langt mer avgjørende enn tapsavsetningsregler. Det er også gunstigst om tapsavsetningsregler får anledning til å virke en viss periode før en eventuell krise. Dette vil bidra til at den enkelte bank på et tidlig tidspunkt kan se de fremtidige tendenser, slik at banken kan foreta de nødvendige justeringer i rimelig tid. I tillegg bør tapsavsetningsreglene kombineres med mekanismer som sørger for at bankene bygger opp reserver også i gode tider. - Disse spørsmål drøftes nærmere under

6.3.2 og 7.6.3 ovenfor, se også under 12.2.1 nedenfor.

Etter hva Kommisjonen har brakt på det rene har danske banker i liten grad tilbakeført tapsavsetninger som viste seg ikke å gå med til dekning av konstaterte tap. På denne måte har bankene bygget opp en ekstra støtpute mot tap. Tapsavsetninger ledet forøvrig til skattefradrag uten noen maksimal grense, eller noe krav om lidt tap eller sannsynliggjort tap i fremtiden (se nærmere under 6.3.2 og 7.6.3 ovenfor).

En sentral årsak til at danskene unngikk en systemkrise ligger følgelig i at bankene over en lengre periode har praktisert strenge tapsavsetningsregler samtidig som de har hatt en god soliditet. Disse elementene må igjen ses sammen med det nevnte systemet med skattefradrag for avsetninger til tap samt at ubenyttede tapsavsetninger sto som reserver.

Til bildet hører også at Finanstilsynet i Danmark har gått langt grundigere til verks enn tilsynet i Norge (og formodentlig i andre land i Europa). Det har bl.a. ført meget aktivt tilsyn med at bankene løpende foretok avsetninger til forventede tap slik at bankenes regnskaper på best mulig måte avspeilet den reelle situasjon. For å foreta kontroller har Finanstilsynet ikke bare basert seg på bankens innberetninger, men jevnlig oppsøkt bankene og foretatt gjennomganger på stedet. Ved slike gjennomganger har Finanstilsynet i mange tilfeller gitt pålegg om å foreta økte tapsavsetninger, noe tilsynet har kompetanse til å kreve. I rapporten "Finanstilsynets kontroll med de danske pengeinstitutter" (1995) heter det om dette bl.a.:

"Gennemgang og vurdering af et pengeinstituts låneportefølje er et meget væsentligt element i tilsynets undersøgelse af instituttet, og det er ofte tillige den mest tidskrævende del af undersøgelsen.

Formålet er at undersøge, om der er foretaget tilstrækkelige hensættelser på engagementerne, således at pengeinstituttets udlån og garantier - og dermed pengeinstituttets soliditet - er korrekt oppgjort" (s. 47).

Rapporten ble avgitt av et ekspertpanel nedsatt av erhversministeren. Panelet ble ledet av professor dr. jur. Mogens Koktvedgaard. Dets mandat var å vurdere om Finanstilsynets tilsyn med danske bankers låneengasjementer fant sted på en hensiktsmessig måte.

I samme rapport på s. 83 konkluderes det med at Finanstilsynets arbeide var en viktig årsak til at danske banker kom gjennom nedgangskonjunkturen uten større problemer.

Også andre forhold bidro til at banknæringen i Danmark ikke kom ut i den alvorlige krisen man hadde i Norge, Sverige og Finland. Liberaliseringen av de offentlige reguleringene av bankenes virksomhet i Danmark startet nesten 10 år tidligere og ble gjennomført mer gradvis. Dette ledet til at bankene fikk lengre tid til å tilpasse seg nye markedsmessige betingelser med bl.a. økt konkurranse. Etersom finansnæringen i utgangspunktet var mindre regulert i Danmark enn i de andre nordiske land innebar liberaliseringen heller ikke et så markant skifte.

Vi nevner videre at de danske bankenes tap på utlån var spredt utover en lengre periode enn i de øvrige nordiske land. Dette skyldes at overgangen til nedgangskonjunkturer var mindre brå og gikk over lengre tid. Danske banker hadde store tapsavsetninger i 1982, deretter sank de betydelig frem mot 1986, mens man fra 1986-93 hadde en jevn stigning år for år. I Norge hadde man også en relativt jevn økning i tapene i perioden 1986-90, men deretter fikk man dramatiske økninger i 1991 og 1992. I Sverige og Finland var situasjonen enda mer ekstrem, ettersom tapene var ytterligere konsentrert til perioden 1991-93.

11.5 Oppsummering

Ifølge Kommisjonens mandat er det "av særlig interesse å få belyst forhold og virkemidler som kan forklare at bankkrisene i [andre land] har fått et annet utfall enn i Norge. Formuleringen avspeiler antagelig det ganske utbredte inntrykk i Norge om at "bankkriser" i andre land faktisk fikk et annet utfall enn i Norge.

På denne bakgrunn må den viktigste ledd i en oppsummering bli at ulikhetene mellom kriseløsningsmetoder og -utfall i Norge og andre land er langt mindre enn den norske debatten ofte gir inntrykk av. Om de viktigste elementer i det resonnement som ligger bak en slik konklusjon er det nok å vise til den foregående fremstilling i dette kapitlet.

Her skal vi nøye oss med å slå fast at aksjonærene i de store forretningsbankene i Norge *ikke* kunne ha vært reddet dersom den norske staten hadde gjort bruk av en garanti, slik som i Sverige. Dette skyldes bl.a. at også norske myndigheter høsten 1991 gikk langt i retning av å bruke et slikt virkemiddel. Men den viktigste begrunnelsen ligger i at den svenske *bankstödsgarantin* tok sikte på å beskytte bankenes kreditorer, ikke deres eiere. Aksjonærene var tvert imot uttrykkelig unntatt.

For det andre er det kort og godt ikke sant at bankaksjonærer i krisebanker i andre land - under forhold av samme type som i Norge - slapp å ta tap som banken ikke kunne dekke på annen måte. Dermed faller mye av grunnlaget for den konvensjonelle debatten på dette punkt bort.

Vi skal heller ikke unnlate å nevne at det i andre land er ganske vanlig å møte uttrykk for at den renskårne modellen som ble valgt i Norge, er å foretrekke fremfor de improviserte som ofte har vært benyttet i utlandet. Hovedargumentet for et slikt syn er da gjerne at den norske løsningen gjør det klart at aksjekapital er risikokapital og dermed oppfordrer aksjonærer til å ta sitt eierskap alvorlig mens det ennå er tid til å forebygge eller begrense tap (se nærmere under 8.3.8 ovenfor). - For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at denne tilslutning som regel ikke omfatter den prosessuelle siden av den løsning som er valgt i Norge (se nærmere under 9.5 ovenfor).

Etter dette fremstår det som langt mer interessant å spørre hva vi kan lære av andre land med hensyn til hvordan bankkriser kan forebygges. På dette punkt er den viktigste lærdom antagelig at det bør legges langt større vekt på bankenes soliditet enn det ble gjort i Norge på 1980-tallet (se også under 12.2.1 nedenfor). Også ellers faller lærdommen i stor grad sammen med de som kan trekkes ut av diskusjonen i de foregående deler av denne rapporten: for sterk ekspansjon fører regelmessig til kriser, offentlig tilsyn og systemansvar er viktig, systemet er ikke tjent med at tap lengst mulig blir holdt skjult gjennom kreativ regnskapsføring, osv.





KAPITTEL 12: BANKKRISEN SOM LÆRESTYKKE

12.1 Innledning

Hovedtyngden av granskningsoppdraget knytter seg nødvendigvis til hendelser i fortiden. Mange av våre observasjoner kan i seg selv leses som motsvarende råd om fremtiden. Slik er det selv om våre bemerkninger og konklusjoner bare unntaksvis er formet som slike råd.

Men det mandat som Stortinget har fastsatt for Kommisjonen gir også rom for eksplisitt å trekke linjer over mot fremtiden. Dette kommer til uttrykk i siste strekpunkt i pkt. 2 av stortingsvedtaket av 30. mai 1997, der det heter:

«- Utvalget bes vurdere hvordan erfaringene fra bankkrisen mot slutten av 80-tallet kan komme til nytte dersom tilsvarende situasjoner skulle oppstå i fremtiden.»

I samsvar med ordlyden oppfatter Kommisjonen denne delen av sitt mandat som en forlengelse av arbeidet med bankkrisens «røtter», som grovt kan sies å nå ned til 1980-tallet (se del 2 og 3 ovenfor), og med bankkrisens toppunkt tidlig på 1990-tallet. Vi har altså ikke funnet det riktig å ta tidsangivelsen i vedtaket («mot slutten av 80-tallet») helt bokstavelig.

Vår oppgave er å si noe om erfaringer fra den norske bankkrisen på 1980- og 90-tallet som vil kunne bidra til å forebygge tilsvarende kriser i fremtiden eller til å sikre best mulig håndtering dersom kriser likevel skulle oppstå. Vår oppgave er altså ikke å gi råd som *ikke* springer ut av de spørsmål i fortiden som Kommisjonen særlig har satt seg inn i. Siden almene bankkriser vil måtte forstås i lys av en lang rekke andre forhold, vil avgrensningen ikke alltid være klar. Det er f.eks. grunn til å anta at sterke svingninger i samfunnsøkonomien lettere vil utløse bankkriser enn en jevnere utvikling. Men Kommisjonen ser det ikke derfor som sin oppgave å gi råd om f.eks. hvilken skatte- eller finanspolitikk som bør føres for å oppnå størst mulig stabilitet.

Siden spørsmålet om innskytergarantier ikke kom på spissen under den norske bankkrisen, tar Kommisjonen heller ikke stilling til hvordan slike garantier bør utformes i fremtiden. Vi nøyer oss med å fremheve at statlige innskytergarantier kan bidra til å forhindre «run» på banker i krise og dermed kan virke stabiliserende.

Vi er slett ikke de eneste som i årene etter bankkrisen har beskjeftiget seg med erfaringer og råd for fremtiden. Derfor er det lite overraskende at flere av de oppfatninger som vi her vil gi uttrykk for, til dels faller sammen med oppfatninger som allerede har vært hevdet av andre. Isolert sett kan dette være egnet til å svekke betydningen - eller iallfall nyhetsverdien - av de råd som Kommisjonen finner å kunne gi.

Det er også viktig å huske på at banknæringens rammebetingelser har endret seg sterkt i årene etter bankkrisen. Særlig viktig er det å huske på at internasjonaliseringen har skutt fart, både når det gjelder myndighetsadferd (bl.a. regelgivning) og bankadferd. Utviklingen innebærer både muligheter og farer for bankene selv. Men den bidrar også til å begrense handlingsrommet for myndigheter og banker i Norge sammenlignet med forholdene på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet. Bl.a. EØS-organene og det internasjonale markedet vil på en helt annen måte kunne fungere som korrektiv enn i de perioder som Kommisjonen særlig har gransket.

I det følgende skal vi punktvis angi noen av de erfaringer fra bankkrisens forløp i Norge som det etter Kommisjonens skjønn er viktig å ta med seg videre. Selv om dybden i den norske bankkrisen for en stor del må tilskrives uvettig bankadferd (se bl.a. under 4 ovenfor), retter rådene seg først og fremst til offentlige myndigheter og i mindre grad til bankene selv. De knytter seg dels til spørsmål av betydning for kriseforebygging (regnskapsregler, soliditet, tilsyn m.v.), dels knytter de seg til selve krisehåndteringen.

Det er ikke tale om noen uttømmende oversikt over alle trekk ved kriseforløpet i Norge som kan fortjene

oppmerksomhet med sikte på fremtiden.

12.2 Kriseforebygging

12.2.1 Betydningen av god soliditet

Den viktigste enkeltobservasjon som den norske bankkrisen inspirerer til, er kanskje den sentrale betydning som god kapitaldekning har for stabiliteten i bankvesenet.

Dette gjelder for det første fordi høy egenkapitaldekning vil ha stor betydning for bankenes evne til å bære forutsette og uforutsette tap uten å gå over ende eller true stabiliteten i det finansielle system. Dette betyr at kravene til kapitaldekning bør variere etter hvor risikoutsatt den enkelte banks virksomhet er. Det betyr også at egenkapitalen må bygges opp i år da tapene ligger under et antatt gjennomsnitt for et lengre tidsspenn.

For det andre gjelder det fordi kapitaldekningen i en bank enkelt sagt måles i forhold til bankens forvaltningskapital. Dermed vil krav til høy egenkapital i seg selv kunne motvirke så høy utlånsvekst som mange banker i Norge presterte gjennom store deler av 1980-årene.

En forutsetning for at krav til kapitaldekning skal fungere etter slike forutsetninger er imidlertid at kapitaldekningen ikke bare finnes i tilfredsstillende mengder, men at den også har tilstrekkelig kvalitet. De nevnte funksjoner kan bare ivaretas dersom bankenes kapital faktisk kan stå til disposisjon for dekning av tap. En slik funksjon som risikokapital kan først og fremst ivaretas av bankenes egne fonds m.v. og av aksjekapital. Andre typer av kapital (f.eks. såkalt ansvarlig lånekapital) er av langt mindre verdi i et slikt perspektiv.

Ved inngangen til toppen av den norske bankkrisen rundt 1990 var kapitaldekningen i norske banker gjennomgående lav. Dessuten var kapitalens kvalitet gradvis blitt svekket gjennom myndighetenes aksept av at stadig større andeler ansvarlig lånekapital kunne telles med ved beregningen av kapitaldekningen i en bank (og av bankenes *bruk* av denne mulighet). Denne utviklingen må banker og myndigheter dele ansvaret for.

Omvendt viser erfaringene fra andre land (bl.a. Danmark og Sverige) at vesentlig høyere kapitaldekning bidro avgjørende til å avverge at høye tap bragte viktige banker opp i kriser av samme dimensjon som den som rammet de tre store norske forretningsbankene.

På den annen side er det klart at kapitaldekningen i en bank aldri kan - eller bør - bli så høy at egenkapitalen alene kan sette banken i stand til å tåle en hvilken som helst katastrofe. Under 7, 9 og 10 ovenfor er det vist at DnB etter alt å dømme kunne ha klart seg gjennom krisen dersom den i 1987 hadde hatt en kapitaldekning på nivå med den som vi fant i de store danske bankene. Men disse kapitlene viser også at en slik kapitaldekning i seg selv ikke hadde vært nok til å redde Fokus Bank og Kreditkassen.

Dette betyr at krav til kapitaldekning ikke kan være det eneste element i arbeidet med å forebygge nye kriser. Det illustrerer også at krav til høy kapitaldekning ikke fjerner behovet for å bygge opp og vedlikeholde beredskap til å håndtere senere kriser (se under 12.3 nedenfor).

12.2.2 Betydningen av tapsavsetninger også i gode tider

Kommisjonen finner grunn til å understreke betydningen av at bankenes regnskaper bidrar til å gi et dekkende bilde av deres økonomiske stilling. Dette innebærer at regnskapene må utformes på en slik måte at de også får frem potensielle tap.

På dette punkt er dagens norske regelverk om regnskapsmessige avsetninger til fremtidige tap i alle hovedtrekk i samsvar med regnskapskravene i andre vestlige land. Erfaringene fra systemer der man i større grad synes å ha sett gjennom fingrene med de krav til transparens som ligger i et slikt system frister ikke til etterfølgelse. Har kan vi bl.a. nevne sparebankkrisen i USA, krisen i Crédit Lyonnais og - etter det vi forstår - trekk av forhistorien til bankkrisene i Finland og i flere øst-asiatiske land.

Samtidig er det rimelig å hevde at det system som følges i Norge og andre vestlige land, har den innebygde svakhet at avsetningene til fremtidige tap blir små når fremtiden fortoner seg lys; bankregnskapene i Norge frem mot 1998 gir en god illustrasjon av dette poeng. Denne siden av systemet innebærer at det i gode tider ikke blir avsatt nok til å dekke tap som vil komme når tidene igjen blir mer normale (det er vanlig å anta at et normaltap i store forretningsbanker ligger på omkring 0,7-1 % av risikovektet utlån). Og det blir i hvert fall ikke avsatt nok til å møte tap som vil følge med betydelig dårligere tider.

Denne siden av systemet synes å være erkjent på mange hold i både innland og utland. Men det har vist seg vanskeligere å komme frem til tilfredsstillende løsninger; i denne sammenheng er det også av interesse at den arbeidsgruppen som Kredittilsynet nedsatte i 1994 for å gjennomgå tapsavsetningsreglene, våren 1998 har avsluttet sitt arbeid uten å komme frem til noe forslag til bedre løsninger.

For sin del vil Kommissjonen anta at tilfredsstillende svar for tiden bare kan finnes dersom man bryter ut av den ramme som følger av regelverket for tapsavsetninger. Vi anbefaler i stedet til nærmere overveielse om et danske systemet for «polstring» av bankene i gode tider kan gi et eksempel til etterfølgelse. Som nevnt under 6.3.2 og 7.6.3 ovenfor, innebærer dette systemet bl.a. en i praksis meget vid adgang for bankene til å sette av til fremtidige tap med rett til å trekke avsetningene fra i skatteoppgjøret. En slik linje vil bryte med en politikk om at regelverket ikke skal åpne for skattemotiverte disposisjoner. Men den vil ikke gjøre annet enn delvis å gå tilbake i retning av det systemet for sjablonmessige avsetninger til en bloc-fond som var i kraft i Norge helt frem til 1991. Det kan være verdt å merke seg at en slik politikk i Danmark later til å ha bidratt meget positivt til stabiliteten i det danske betalingssystemet. Det er også verdt å merke seg at danske myndigheter selv later til å mene at fordelene overstiger de skattemessige omkostningene.

En annen innvending mot det rådende regime for avsetninger til fremtidige tap er at ordningen virker syklisk: Siden økt mislighold og betalingsproblemer kommer raskere og mer konsentrert enn de endelige konstaterte tap, bidrar denne ordningen til å øke de regnskapsmessige tap i dårlige tider. Dermed bidrar den også til å svekke bankenes resultater og til å forsterke krisen.

Også dette kan det være noe i. Siden bankene løpende korrigerer sine avsetninger (i begge retninger), vil riktignok den fremskyvning av tidspunktet for regnskapsføring av tap som systemet innebærer, ikke i seg selv bidra til å endre samlede tap når man ser en lengre periode under ett. Men i en situasjon der konjunktorene raskt endrer seg til det bedre etter at det er avsatt til beregnede tap, synes det klart at systemet isolert sett kan medvirke til å skape større ustabilitet enn det som det i ettertid viser seg å ha vært grunnlag for.

Den sistnevnte observasjon tilsier imidlertid ingen endringer i kravene til regnskapsføring også av fremtidige tap. Forholdet er at betydelige avvik bare oppstår når utviklingen igjen snur til det bedre. Men dersom en slik utvikling kan forutses på tiden for regnskapets avleggelse, skal tapsavsetningene bli tilsvarende mindre. Og dersom bedringen - eller iallfall tidspunktet for bedring - ikke kan forutses, innebærer det nettopp at det fremstår som mer sannsynlig at den økonomiske krisen vil vare ved eller forsterke seg. Mange erfaringer illustrerer at den som skjuler potensielle tap i den tro at krisen snart vil gli over, ofte forregner seg. I så fall er det også mye som tyder på at regnskapsføring som skjuler potensielle tap bidrar til å gjøre bankkrisen desto dypere - når den først kommer.

Det som ofte kalles den sykliske effekt av regnskapsreglene kan altså ikke benyttes som argument mot de någjeldende krav om regnskapsmessig transparens. Men denne siden av tapsavsetningsreglene understreker ytterligere at slike regler må ses i sammenheng med myndighetenes - og bankenes eget - ansvar for å sørge for tilstrekkelig soliditet og evne til å stå imot slike svingninger i tapsutviklingen som alltid vil komme.

12.2.3 Betydningen av aktivt eierskap

Kommissjonens arbeid med utviklingen i norsk banknæring gjennom 1980- og 90-årene har gitt et sterkt inntrykk av at bankene i stor utstrekning har vært administrasjonsstyrt. Den særegne organisering gjør det lett å forklare et slikt trekk i sparebankene. I forretningsbankene, som hele tiden har vært organisert som aksjeselskaper, var det derimot mulig å tenke seg at bankdriften var langt sterkere influert av bankenes eiere. Hovedinntrykket er likevel at dette ikke har vært tilfelle. Dette inntrykket synes også å være delt av mange observatører både innenfor og utenfor bankene selv.

For en del må forklaringen på svak eierstyring søkes i trekk ved den måte som styret i mange banker har vært sammensatt på. Dersom vi holder oss til de store linjer, er det ikke lett å finne uttrykk for at styrene i de banker som senere kom opp i store vanskeligheter, bidro vesentlig til å dempe farten eller til å korrigere kursen. Dermed ble også generalforsamlingene lettere å styre i samme retning.

Det hører også med i bildet at de aksjonærvalgte representanter i perioden 1977-82 satt med bare 4/15 av i representantskapets medlemmer, mot 8/15 for representanter oppnevnt av det offentlige og 3/15 for de ansatte. Det er lite som tyder på at denne reformen bidro vesentlig til å svekke bankledelsens makt i forhold til de valgte styreorganene. Men Kommisjonen har heller ikke noe grunnlag for å anta at bankstyrenes rolle ville ha vært vesentlig sterkere dersom aksjonærvalgte representanter hele tiden hadde hatt flertall. Selv om ordningen med offentlig oppnevnte representanter (i minoritetsposisjon) vedvarte enda i noen år, er det neppe rimelig å tillegge denne del av forhistorien noen vesentlig del av skylden for den bankkrise som slo ut for fullt omkring 1990. Men ordningen med offentlig oppnevnte representanter bidro heller ikke til å hindre den krise som sprang ut av bankenes adferd på 1980-tallet.

En del av bakgrunnen for den svake eierstyringen i norske forretningsbanker må derfor søkes i den store spredningen av aksjekapitalen på mange hender. Denne ordningen har fortsatt grunnlag i lovgivningen, se nå finansieringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 40 § 2-2, der hovedregelen er at ingen kan eie mer enn 10 % av aksjekapitalen i en bank eller annen finansinstitusjon.

Kommisjonen går ikke inn på de grunner som en slik ordning hviler på, og ønsker i og for seg ikke å sette spørsmålsteget ved den motivasjon som ligger bak. Men vi vil peke på at ordningen også kan bidra til å redusere enkeltaksjonærenes motivasjon for å gå sterkt inn i styringen av den enkelte bank. Ordningen kan også hindre at den enkelte aksjonærrepresentant i bankens styrende organer vil kunne påberope seg den styrke overfor bankledelsen som det kan gi å representere en stor del av aksjekapitalen. I sin tendens vil dagens ordning altså bidra til å videreføre tradisjonen med administrasjonsstyrte banker. Omvendt vil ordningen kunne bidra til å svekke den form for aktivt eierskap som kunne bidra til den nødvendige forsiktighet i banknæringen.

På denne bakgrunn bør det etter Kommisjonens syn overveies å lempe på de begrensninger som i dag finnes mot mer konsentrert eierskap i norske banker. Skritt i en slik retning vil samtidig gi større åpning for de korrektiver til «norsk» utøvelse av eierskap som kan følge av et større innslag av utenlandske - som regel profesjonelle - eiere.

12.2.4 Betydningen av godt banktilsyn

Kommisjonens inntrykk er at den daværende Bankinspeksjonen i tiden frem til 1986 hadde en relativt svak posisjon i forhold til bankene. I tillegg lå banktilsynet mer eller mindre nede i forbindelse med at Kredittilsynet ble opprettet og apparatet omorganisert. Dette skjedde samtidig med den perioden etter krigen da veksten i bankenes utlån var sterkest. Senere har tilsynsfunksjonen igjen blitt vesentlig styrket. Men da dette skjedde, var det stort sett for sent å forebygge den bankkrise som var under oppseiling. Under kriseårene måtte hovedinnsatsen av åpenbare grunner legges på krisehåndtering - i tett samarbeid med det øvrige apparatet for disse oppgavene.

Det er ikke rimelig å hevde at et bedre utbygd og fungerende banktilsyn på 1980-tallet i seg selv hadde vært nok til å forebygge den dype bankkrise som kom til overflaten omkring 1990. Dette skyldes bl.a. at hovedansvaret for bankdrift alltid vil - og bør - ligge på bankene selv. Det skyldes også at ansvaret for de makroøkonomiske parametre som virksomhet og resultater i banknæringen for en stor del springer ut av, i første rekke hviler på den politisk ansvarlige ledelse i regjering og departement (og dessuten på sentralbanken), ikke på et underordnet organ med mer teknisk pregede oppgaver. Og det skyldes at offentlig tilsyn i ganske stor grad er henvist til å komme inn etter at skade er skjedd. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at effektivt forebyggende tilsyn gjennomgående er vanskeligere å få til.

Kommisjonen er likevel ikke i tvil om at mer aktivt og kompetent tilsyn fra midten av 1980-tallet kunne ha bidratt til å avdekke latente risiki i det raskt økende kredittvolumet på et tidligere tidspunkt enn de faktisk ble synliggjort i mange banker. Det kunne også ha bidratt til å få bankene til å legge langt større vekt på kredittvurdering og internkontroll enn mange av dem faktisk gjorde gjennom ekspansjonsperioden. Og som rådgiver kunne Kredittilsynet på viktige områder (f.eks. når det gjelder kravene til kjernekapitaldekning) ha anbefalt en mer restriktiv linje fra statens

(Finansdepartementets) side enn den som faktisk ble fulgt.

På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn grunn til å legge stor vekt på å skape og vedlikeholde en aktiv og troverdig offentlig tilsynsfunksjon. Kommisjonen er enig i at det er grunn til å arbeide videre med systemer for «early warnings» basert på nøkkeltall fra bankenes regnskaper og på makroøkonomiske data fra andre offentlige organer. Men det er fortsatt viktig å minne om at slike data aldri blir bedre enn det grunnlag de bygger på.

Etter Kommisjonens syn bør det derfor overveies å utvikle selve tilsynsfunksjonen i enda mer aktiv retning. I vårt nærområde er det Danmark som peker seg ut som mulig modell, med den store vekt som det her blir lagt på regelmessig og intensivt tilsyn gjennom inspeksjoner m.v. Det bør også overveies å videreutvikle systemet i retning av å gi tilsynet hjemmel til om nødvendig å gi pålegg om tapsavsetninger tilpasset de foreliggende risiki (Danmark).

Det er også verdt å overveie om Kredittilsynet bør gis adgang til å fastsette minstekrav til kapitaldekningen sett i forhold til profilen av den virksomhet som den enkelte banken driver (risikoprofil, konsentrert portefølje eller spredt risiko osv.). På dette punkt kan systemet i England fortjene et nærmere studium (se nærmere under 7.6.4 ovenfor). Men hensynet til vår rettsstatstradisjon må det kreve at kriteriene for å fastsette individuelle minstekrav er definert på en måte som gjør det mulig for private aktører å forutberegne sin rettslige posisjon.

Utvikling av tilsynsfunksjonen i en slik retning stiller imidlertid store krav til bevissthet om skillet mellom det offentlige tilsynsansvar og bankens ansvar for egen drift. Hensynet til klare ansvarsforhold tilsier at tilsynsfunksjonen først og fremst rettes mot de følger som bankens egen virksomhet bør få for regnskapsføring og soliditet. Så lenge disse konsekvensene blir trukket (og lovgivningen for øvrig blir respektert), er det bankens eget ansvar å legge opp sin virksomhet. Det er f.eks. bankens eiere og ledelse som selv må ta ansvaret for å velge mellom risikoeksponert, men potensielt profitabel virksomhet, og mindre risikoeksponert, men også mer «sedat» virksomhet.

Om en bank velger å drive «godt» eller «dårlig» ut fra eiernes perspektiv er ikke banktilsynets sak. Banktilsynet bør bare legge seg opp i de sider av virksomheten som er av betydning for den finansielle stabilitet, derunder internkontroll, nivået for tapsavsetninger og soliditet. Forslag om å la tilsynsmyndigheten gå inn og delta i driften av banker som holder seg innenfor minstekravene for lovlig bankdrift (f.eks. ved sette inn ny ledelse) vil være i strid med hensynet til klar fordeling av myndighet og ansvar.

12.2.5 Systemansvarets betydning

I foregående punkt har Kommisjonen understreket betydningen av sterkt og aktivt banktilsyn. Oppmerksomheten om tilsynsfunksjonen må ikke få overskygge ansvaret for det samlede finanssystemet i Norge. Et slikt ansvar kan ikke hvile på et underordnet organ med relativt teknisk pregede oppgaver, men på det politisk ansvarlige nivå (regjeringen, særlig Finansdepartementet) og på sentralbanken.

Allerede banktilsynets oppgaver og dets mulighet til å utføre dem er for en stor del en funksjon av beslutninger som regjering og departement må bære ansvaret for. Dessuten har samarbeidet mellom Kredittilsynet og departementet hele tiden vært så tett at det er vanskelig å hevde at ansvaret for den måte som tilsynets ressurser har vært benyttet på, fullt ut hviler på Kredittilsynet selv. Det overordnede ansvar for tilsynsfunksjonen hviler ikke på tilsynet selv, men på Finansdepartementet og regjeringen.

Til dette kommer at viktige deler av det materiale som Kredittilsynet arbeider med, stammer fra departementet og Norges Bank (og fra Statistisk Sentralbyrå). Dette gjelder både statistikk og prognoser for den samfunnsøkonomiske utvikling (inflasjon, kredittvekst osv.). Dette er materiale som kan ha stor betydning som grunnlag for f.eks. systemer for såkalt «early warning» av nye bankkriser. Men Kredittilsynet kan ikke bære noe selvstendig ansvar for kvaliteten av slikt materiale. Selv om utviklingen i samfunnsøkonomien har stor betydning for utviklingen i bankene, er det heller ikke tilsynet som har hovedansvaret for å trekke de konsekvenser av overordnet (bl.a. finanspolitisk) karakter som materialet måtte gi grunnlag for. Dette er et typisk systemansvar som hviler på regjeringen og på Norges Bank. Men tilsynet må selvsagt bære ansvaret for de *råd* som det gir (eller ikke gir).

På denne bakgrunn er det etter Kommisjonens syn viktig å understreke at hovedansvaret for å forebygge senere bankkriser hviler på regjeringen (særlig Finansdepartementet) og Norges Bank. Disse organene sitter med alle

disponible hovedtall som kan være av betydning for å se faresignaler og for å måle virkningen av reformer (f.eks. i skattesystemet) som er foreslått eller vedtatt. De sitter også med alt disponibelt materiale som kan tilsi at det er nødvendig med mottiltak. Og det er disse organene som har myndighet til å fremme forslag overfor Stortinget eller selv treffe vedtak med sikte på å forebygge eller dempe krisen. Innspill fra Kredittilsynet i form av råd eller forslag til vedtak kan aldri bli noe mer enn en del av et slikt bilde.

Dermed blir det viktig å skape og bevare klarhet om hvordan det rettslige og politiske ansvaret for å følge med og for å si ifra, faktisk er fordelt. Det er også viktig å organisere det samlede system for overvåkning og mulige forslag på en slik måte at råd og advarsler kan komme frem uten hensyn til om deres innhold er politisk populære (og slik at ikke *alle* ledd i systemet med rimelighet kan mistenkes for å gå ærend for den regjering som til enhver tid sitter).

12.2.6 Fortsettelse: Betydningen av klare ansvarsforhold

Hensynet til en mest mulig klar ansvarsfordeling må selvsagt ivaretas gjennom bevisstgjøring hos personalet i de ulike organer som er involvert. Men det må også ivaretas gjennom grep av rettslig og organisatorisk karakter. Etter Kommissjonens syn bør det overveies å reformere dagens system med sikte på økt klarhet på i alle fall følgende to punkter:

I samsvar med den hierarkiske grunnmodell for organisering av forvaltningsapparatet i Norge (jfr. grunnloven § 3) innebærer dagens ordning med Kredittilsynet som et slags direktorat at Finansdepartementet har vide muligheter - rettslig og faktisk - til å legge seg opp i virksomheten i tilsynet og til å styre den. Når en ordning med at tilsynet skal «ledes av» et styre (Kredittilsynsloven § 2, 2. ledd) podes inn i et slikt system, kan det vanskelig unngås at det tidvis oppstår uklarhet om de reelle ansvarsforhold. Ikke minst gjelder dette når samarbeidet mellom de to nivåer i praksis ofte synes å ha gått på kryss og tvers mellom ulike nivåer i departement og tilsyn.

På denne bakgrunn bør det tas skritt til å oppnå større klarhet i forholdet mellom de to nivåer. Klarere ansvarslinjer mellom den ansvarlige statsråd og tilsynsfunksjonen kan oppnås ved at styret avskaffes. Omvendt kan Kredittilsynets selvstendighet - og selvstendige ansvar - økes gjennom lovregler som i større grad enn i dag gjør det klart hvilke funksjoner departementet kan ivareta overfor tilsynet. Uavhengigheten kan skjerpes ytterligere dersom tilsynet blir organisert i tilknytning til Norges Bank, men slik at de viktigste deler av dets virksomhet fortsatt skal ledes av et styre adskilt fra styret for Norges Bank.

På det sistnevnte punkt kan f.eks. den måte som «bankinspeksjonen» (Commission Bancaire) i Frankrike er innpasset på i den samlede struktur for Banque de France (den franske sentralbanken), fortjene nærmere studium. Dette gjelder også fordi en slik modell kan gjøre det lettere å oppnå en troverdig organisering av tilsynsfunksjonen overfor banker der staten sitter med store eierinteresser.

Man kan også se nærmere på den organisering i uavhengige forvaltningsorganer (värk) som ikke kan instrueres av regjering eller departement om beslutninger i enkeltsaker eller om hvordan lovregler skal anvendes, som preger forvaltningen i Sverige (jfr. prinsippet i Regeringsformen kap. 11 § 7). Et slikt system vil være bedre egnet til å befordre en klar fordeling av kompetanse og ansvar enn den måte som forholdet mellom Kredittilsynet og Finansdepartementet i dag er organisert på.

Kommisjonen tar ikke standpunkt til hvilken modell for organiseringen av forholdet mellom regjeringen (Finansdepartementet) og Kredittilsynet som vil være best. Vi nøyer oss med å anbefale at dagens organisering blir vurdert med sikte på å skape grunnlag for en klarere ansvarsfordeling enn i dag.

Kommisjonens råd er det samme om forholdet mellom regjeringen (Finansdepartementet) og Norges Bank. Etter vårt syn utgjør kompetanseforholdene i denne relasjon i dag en hindring for å oppnå et organisatorisk system som gir tilstrekkelig klare kompetanse- og ansvarsforhold.

Vi ser det ikke som vår oppgave å gå inn i debatten om *hvor* selvstendig et lands sentralbank bør være i forhold til de politisk ansvarlige myndighetene. Men bankkrisens forhistorie gir godt belegg for å hevde at dagens lovgivning om Norges Bank gir mindre *klarhet* enn ønskelig hvis målet er å legge grunnlaget for uavhengige råd (selv når rådernes innhold er upopulære) og hvis målet er å klarlegge ansvarsfordelingen. Kravet om klarhet står *ikke* i veien for bibehold

av det nivå av handlefrihet for de politisk ansvarlige myndigheter som til enhver tid er ønsket.

Det er riktig at formelle instruksjoner til Norges Bank er omgjerdet med bestemte garantier (se nærmere i sentralbankloven § 2, 3. ledd). Isolert sett skulle dette tilsynelatende gi et godt grunnlag for klare ansvarsforhold (og dette har nok også vært noe av tanken). Men mye av klarheten svikter når loven samtidig bestemmer at banken bl.a. skal «utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene» (§ 2, 1. ledd). Dette gjelder ganske særlig når det ikke samtidig er gitt klare normer for *hvilke* «statsmyndigheter» det siktes til og *hvilke former* som må benyttes for at banken skal være bundet. Det bidrar heller ikke til klarhet at saken skal være forelagt departementet før banken treffer vedtak «av særlig viktighet» (§ 2, 2. ledd). - Andre bestemmelser av betydning for å forstå forholdet mellom sentralbanken og regjeringen trekker i samme retning. Men dette går vi ikke inn på her.

Dersom formålet er å forebygge fremtidige bankkriser (og slike rystelser i vårt økonomiske liv ellers som slike kriser gjerne springer ut av) bør forholdet mellom Norges Bank og de sentrale statsmyndighetene etter Kommisjonens syn gjøres klarere enn det er etter dagens lovgivning. Formålet gir ingen entydig anvisning på om bankens selvstendighet bør økes eller minskes. Men det taler entydig til fordel for å organisere forholdet mellom Norges Bank og regjeringen (Finansdepartementet) på en måte som i større grad enn i dag gir grunnlag for klare, offentlig tilgjengelige og entydige råd og for å plassere ansvaret dersom det likevel skulle gå galt.

Det er også grunn til å overveie å gi sentralbanken rette til å legge synspunkter og råd *direkte* frem for nasjonalforsamlingen (slik som f.eks. i Sverige).

12.2.7 Betydningen av god bankledelse

Innenfor de rammer som rettsreglene til enhver tid stiller opp, er det først og fremst bankenes eget ansvar å drive bankene på forsvarlig vis. Dette betyr at et særlig ansvar hviler på styre og administrativ ledelse.

Kommisjonens undersøkelser har vist at en vesentlig del av ansvaret for den norske bankkrisen hviler på bankene selv. Selv om bankene var til dels ulike, kan vi generelt si at deres bidrag til den negative utviklingen bl.a. har ligget i at

- de har vært langt mer opptatt av markedsandeler og vekst enn hensynet til et forsvarlig risikonivå kunne tilsi,
- de har ikke sørget for at en soliditet sto i forhold til risikoen ved egen virksomhet,
- de har ikke lagt tilstrekkelig vekt på behovet for kredittvurdering, internkontroll og revisjon,
- de har lagt for liten vekt på risiko- og sensitivitetsanalyser som er tilgjengelige for aksjonærer og offentlighet, og
- de har gått lenger i å finansiere langsiktige utlån ved kortsiktig funding i det internasjonale pengemarkedet enn hensynet til stabil likviditet skulle tilsi.

Disse og andre sentrale observasjoner er nærmere begrunnet i del 2-4 ovenfor. Samlet gir de grunnlag for tilsvarende råd om god bankdrift i fremtiden - og om hva bankene *ikke* bør gjøre.

12.3 Krisehåndtering

12.3.1 Systemet er viktigere enn aksjonærene

Et gjennomgående trekk ved den norske krisehåndteringen har vært at hensynet til å bevare tilliten til det finansielle systemet er satt foran hensynet til bankenes aksjonærer. I de første deler av kriseforløpet ble denne linjen fulgt av de to sikringsfondene som banknæringen selv sto for styringen av (Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond). Etter at krisen hadde fått større omfang enn disse fondene kunne rå med, ble linjen ført videre av Statens Banksikringsfond og av Finansdepartementet. Den hadde bred tilslutning i Stortinget (se nærmere under 8.3.8 ovenfor).

Når en bank ikke verdsettes gjennom salg, kan verdsettingen gi rom for stor usikkerhet. Dette skyldes både metodiske problemer og fordi verdiansettelse som bygger på antagelser om den økonomiske utvikling i fremtiden, alltid vil være skjønnsmessig. Derfor må det advares mot å gå for raskt frem når verdien av risikokapital skal stipuleres. I alle fall må det stilles strengere krav til *fremgangsmåten* i slike situasjoner enn de krav som ble stilt da aksjekapitalen i

Kreditkassen og Fokus Bank høsten 1991 ble nedskrevet til null (se nærmere under 12.3.2 nedenfor).

Med dette forbehold ser Kommisjonen imidlertid ingen grunn til å anbefale at hensynet til å bevare tillit til det finansielle system ikke også i fremtiden blir satt foran hensynet til bankenes aksjonærer. Det er tvert imot grunn til å anta at en slik linje er den eneste mulige dersom formålet er å bidra til den innskjerping av eierens ansvar for bankdriftens resultater som det etter Kommisjonens syn er viktig å oppnå (se også under 12.2.3 ovenfor).

Dersom alle er kjent med og innretter seg på at eierne må ta tap før utenverdenen belastes, vil den disiplinerende effekt være en helt annen enn om aksjonærene med rette kan se bort fra den risiko som ligger i aksjekapitalens funksjon i næringsvirksomhet. Sett fra en slik synsvinkel var hovedproblemet i 1991-93 altså ikke at aksjekapitalen i flere banker gikk tapt, men at ikke alle eiere var tilstrekkelig godt kjent med at dette var en mulighet som fulgte av selve eierskapet.

Den linje at bankene og deres aksjonærer må stå først i køen når tap skal dekkes, stemmer også med den tredeling av ansvaret for å løse bankkrisen som lenge har ligget til grunn for systemet for håndtering av bankkriser i Norge. I korte trekk består dette systemet i at bankenes egne midler - om nødvendig også aksjekapitalen - skal tas først. Deretter trer det kollektive sikringsssystemet for banknæringen selv (Forretningsbankenes Sikringsfond og Sparebankenes Sikringsfond) i funksjon. Gjennom mange år viste dette systemet seg å være tilstrekkelig til å håndtere kriser i enkeltbanker.

I et slikt system blir det statens oppgave å ivareta tredjelinjeforsvaret når krisebanken blir for stor til at den kollektive forsvarslinje kan håndtere det eller krisen får et slikt omfang at den finansielle stabiliteten er truet. (Sentralbankens rolle som «lender of last resort» går vi i denne sammenheng ikke nærmere inn på.) Tredjelinjeforsvarets oppgave hverken er eller bør være å tre i stedet for den soliditet som er ment å ligge bl.a. i de særlige krav til størrelse og kvalitet som gjelder for egenkapitalen i banker.

12.3.2 Prosessens betydning

Både under håndteringen av krisen i de store forretningsbankene høsten 1991 og i den senere debatt har den fremgangsmåte som ble fulgt for å fastsette bankaksjenes verdi i forbindelse med nulling og rekapitalisering tiltrukket seg stor oppmerksomhet. Kommisjonen er ikke i tvil om at trekk ved den prosess om den gang ble fulgt, har bidratt vesentlig til å vedlikeholde debatten om berettigelsen av å nulle aksjene i (særlig) Kreditkassen og Fokus Bank (se nærmere under 9.5 ovenfor).

På denne bakgrunn er det utilfredsstillende at den prosessuelle side av krisehåndteringen har fått så liten oppmerksomhet under det etterfølgende utredningsarbeid som tilfellet faktisk er. Både med sikte på best mulig håndtering av kriser som heretter måtte oppstå og med sikte på å skape tillit til de konklusjoner om bankenes økonomiske status som krisehåndteringen alltid vil måtte bygge på, er det derfor viktig å gi dette spørsmålet fornyet oppmerksomhet. - På dette punkt er bl.a. det svenske eksempel av interesse (se nærmere under 11.2.3 ovenfor).

I samme retning trekker det at tidspress og andre forhold under håndteringen av større kriser i betalingssystemet typisk vil føre til at aksjonærenes interesser blir dårlig representert. Desto viktigere blir det å sørge for at aksjonærer som står i fare for å miste sine aksjer gjennom ensidig vedtak av staten, får anledning til å tale sin sak på en annen og bedre måte enn høsten 1991. Slik rettssystemet fungerer i Norge i dag, gir ikke retten til å reise sak for de ordinære domstolene noe tilfredsstillende alternativ.

Etter Kommisjonens syn må målet derfor være å komme frem til regler som gir aksjonærene rett til å kreve at verdien av deres aksjer blir fastsatt gjennom et uavhengig organ (en form for «skjønnsrett») etter en prosedyre som respekterer elementære krav til kontradiksjon. En slik ordning bør i første rekke gjelde når staten ensidig bestemmer at aksjene i en bank skal skrives ned til null mot tilførsel av ny (stats-)kapital, slik som for Kreditkassen og Fokus Bank høsten 1991. Men den bør nok også gjelde i tilfelle av tvangsmessig nedskrivning til en lavere, positiv verdi.

Siden en slik prosess kan være tidkrevende, kan det ikke settes som noe krav at kriseløsningen utstår inntil bankens verdi er endelig fastsatt. Men systemet må i det minste sikre aksjonærene erstatning dersom det skulle vise seg at aksjene hadde en positiv verdi. Det bør også overveies å holde muligheten åpen for å reversere prosessen i form av tilbakeføring av aksjene dersom det innen rimelig tid skulle vise seg at et vedtak om nedskrivning bygger på feilaktig

grunnlag. I tråd med etablerte prinsipper i skjønnsprosessen bør det også gis regler om at kostnadene med verdsettingsprosessen skal bæres av staten.

12.3.3 Betydningen av god lovgivning

Avslutningsvis vil Kommisjonen understreke betydningen av at staten i god tid sørger for tilfredsstillende regler om kriseløsning.

Slik som lovgivningen på dette punkt så ut da bankkrisen omkring 1990 ble akutt (og gitt at «krise» pr. definisjon er noe som kommer uventet) er det vanskelig å kritisere at man fant det nødvendig å vedta lovbestemmelser med et klart ad hoc-preg, slik som det nye 6. ledd i forretningsbankloven § 32 («lex Kreditkassen») høsten 1991 og det nye 7. ledd i samme lovparagraf («lex DnB») høsten 1992. Og det må godtas at håndteringen av akutte kriser også i fremtiden kan utløse behov som man ikke tidligere har vært fullt ut klar over.

I dag (juni 1998) står vi ikke oppe i noen bankkrise. Tiden er derfor inne til å ta opp arbeidet med noen av de spørsmål som det er behov for å få avklart. Dette gjelder ikke minst behovet for mer tilfredsstillende regler om fremgangsmåten ved ensidig vedtak om nedskrivning av bankaksjer (se under 12.3.2 ovenfor) og for klarere regler om ansvarsfordelingen mellom offentlige organer som tar del i arbeidet med å forebygge finansielle kriser (se under 12.2.6 ovenfor).

Også andre spørsmål er det behov for å få avklart. Et viktig punkt gjelder konsekvensene av at en bank kommer under minstekavene til kapitaldekning. Det er også behov for å få slått fast at lovbestemmelsene om tvangsmessig nedskrivning av aksjekapitalen mot udekket tap ikke kan bringes til anvendelse så lenge kapitaldekningen i vedkommende bank befinner seg over det minimum som følger av regelverket til enhver tid.

Inngripende lovgivning som blir vedtatt på kort varsel mens spillet allerede er i gang, vil lett bidra til å skape økt mistillit til hele krisehåndteringen. Derfor er det viktig at arbeidet med en gjennomtenkt lovgivning for forebygging og håndtering av (mulige) bankkriser blir videreført.





VEDLEGG 1: SÆRLOV OM UNNTAK FRA TAUSHETSPLIKT

Kommisjonens brev av 28. november 1997 til Stortinget, senere korrespondanse, kildehenvisninger og lovtekst

a) Kommisjonens brev av 28. november 1997 til Stortinget:

«1. Innledning

I Stortingets vedtak 30. mai 1997 (Tid.S. (1996-97) s. 3611-12) om gransknings-opdraget heter det bl.a.:

«3. Stortinget ber Regjeringen bruke den kompetanse den har etter gjeldende lovgivning til å frita nåværende og tidligere tjenestemenn for taushetsplikt overfor utvalget. Stortinget forutsetter at det materiale som måtte foreligge hos offentlige myndigheter fra andre undersøkelser som pågår eller er avsluttet, stilles til utvalgets disposisjon. Stortinget forutsetter at alle offentlige arkiver og mulig annet materiale som er relevant for undersøkelsen stilles til rådighet for utvalget. Tilgangen på relevant informasjon skal bare være avgrenset i forhold til Regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter samt materiale/opplysninger som må ansees som taushetsbelagte ut fra helt nødvendige personvernmessige forhold.»

De anmodninger som Stortinget her gir uttrykk for, bygger antagelig på en forutsetning om at taushetsplikt bare skal stå i veien for kommisjonens undersøkelser hos offentlige myndigheter i den grad «helt nødvendige personvernmessige forhold» tilsier det.

I ettertid har det vist seg at denne forutsetning svikter på to viktige punkter. Det ene av disse punktene gjelder forholdet mellom personvernmessige og forretningsmessige forhold: Stortingsvedtaket synes å legge til grunn det forhold at Kommisjonen vil ha full adgang til opplysninger av forretningsmessig karakter. Det andre punktet gjelder forutsetningen om at Regjeringen har «kompetanse ... etter gjeldende lovgivning til å frita nåværende og tidligere tjenestemenn for taushetsplikt» (se første del av pkt. 3).

I praksis har det vist seg at det først og fremst er taushetsplikt om opplysninger av forretningsmessig karakter som står i veien for viktige deler av Kommisjonens undersøkelser. «Materiale/opplysninger som må ansees som taushetsbelagte ut fra helt nødvendige personvernmessige forhold» har stort sett interesse bare i den grad de har tilknytning til forretningsmessige forhold som gjelder bankene (store tapsengasjement m.v.).

Til dette kommer at hensynet til «personvernmessige forhold» i liten grad må antas å tilsi at Kommisjonen bør avskjæres fra informasjon. De hensyn som en slik begrensning hviler på, kommer først på prøve i den grad Kommisjonens innstilling til Stortinget viderefremmer opplysninger av betydning for enkeltpersoners personvern som ikke allerede er offentlig kjent. I lys av vårt mandat er det ingen grunn til å tro at det vil være noe stort behov for å legge frem slike opplysninger.

Den taushetsplikt som Finansdepartementet, Kredittilsynet, Norges Bank og Statens Banksikringsfond m.v. har overfor Kommisjonen, bygger på lov (se nærmere under 2). Kommisjonen er imidlertid opprettet ved plenarvedtak. Stortingsvedtaket av 30. mai 1997 gir ikke Regjeringen myndighet til å frita sine underordnede for taushetsplikt om forhold som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.

Vedtaket gir heller ikke bankene rett til å legge opplysninger frem for Kommisjonen i strid med deres lovbestemte taushetsplikt. Lovgivningen gjør riktignok visse unntak fra bankenes taushetsplikt. Men utenfor rettssak gjelder disse unntakene bare overfor offentlige tilsynsorganer m.v. som selv er opprettet ved lov. Grensene for taushetsplikt forplanter seg dermed fra bankene til disse organene. Bankene har ikke adgang til å samtykke til at opplysningene som de har lagt frem, gis videre til Kommisjonen i større utstrekning enn

lovgivningen selv åpner for.

En følge av at Kommisjonens arbeid bygger på plenarvedtak, ikke på lov, er endelig at den ikke selv er undergitt taushetsplikt i medhold av lov. Dermed svikter en del av grunnlaget for å gi den tilgang til taushetspliktbelagte opplysninger.

2. Oversikt over de aktuelle rettsreglene om taushetsplikt

De lovbestemmelser om taushetsplikt som er av betydning for Kommisjonens arbeid kan samles i to grupper. Reglene i den ene gruppen tar direkte sikte på offentlige organer og tjenestemenn, reglene i den andre gruppen retter seg direkte mot bankene (og mot bankenes sikringsfond).

I Kommisjonens perspektiv henger imidlertid disse to gruppene av bestemmelser nøye sammen: Opplysninger om bankkunder, større tapsengasjementer m.v. som offentlige organer sitter inne med, har bankene bare kunnet gi innsyn i fordi opplysningsplikten overfor disse organene går foran taushetsplikten etter banklovgivningen. Motstykket til bankenes opplysningsplikt er taushetsplikt for de offentlige tilsynsorganene (se straks nedenfor om de aktuelle lovbestemmelsene). Taushetsplikten i det offentlige vil som utgangspunkt falle bort i den utstrekning «de som har krav på taushet samtykker» (se forvaltningsloven § 13 a nr. 1). Men siden bankene bare har rett til å røpe opplysninger som gjelder bankenes kunder m.v. i den grad reglene om opplysningsplikt gir dem rett til det, må det antas at bankene ikke har kompetanse til å oppheve taushetsplikten for kundeopplysninger gjennom samtykke uten at kundene først er forespurt. Dette betyr at bankenes taushetsplikt i stor utstrekning vil stå i veien for at de offentlige organene gir denne typen av opplysninger videre til f.eks. Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen.

Om taushetsplikt i forvaltningen generelt, derunder i Finansdepartementet, gjelder som utgangspunkt § 13 i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). I bestemmelsens første ledd heter det:

«§ 13 (taushetsplikt).

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Til disse hovedreglene knytter det seg en rekke bestemmelser som presiserer og/eller gjør unntak fra utgangspunktet om taushetsplikt (se § 13, 2. og 3. ledd og §§ 13 a flg.).

Om taushetsplikt i Statens Banksikringsfond bestemmer loven av 15. mars 1991 nr. 2:

§ 7 Forholdet til forvaltningslovens bestemmelser m.v.

(2) Forvaltningslovens regler om inhabilitet og taushetsplikt gjelder likevel for Fondets tillitsvalgte og tjenestemenn. Taushetsplikten gjelder ikke overfor departementet, Kredittilsynet og Norges Bank.»

Som man vil se, nøyer loven seg vesentlig med å vise til reglene i forvaltningsloven. Det samme gjør § 8 i lov av 29. november 1991 nr. 78 om Statens Bankinvesteringsfond.

Også bestemmelsene om taushetsplikt i lov av 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) er lagt forholdsvis nær opp til forvaltningslovens regler. Det heter her:

«§ 12 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for banken, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller

om noens personlige forhold.

Taushetsplikt etter foregående ledd gjelder ikke overfor Kredittilsynet.

Forvaltningsloven § 13 annet og tredje ledd og § 13 a til § 13 e får anvendelse.

Taushetsplikten gjelder ikke meddelelser om bankens forretningsmessige forhold som hovedstyret eller noen som har fullmakt fra hovedstyre, gir på vegne av banken.»

Bestemmelsene i lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. om taushetsplikt i Kredittilsynet er formulert mer uavhengig av hovedreglene om taushetsplikt i den offentlige forvaltning (men kan nok til gjengjeld by på noe større tolkningstvil). Det heter her:

«§ 7. Tilsynets styremedlemmer og tjenestemenn har taushetsplikt overfor uvedkommende om det som de får kjennskap til i sitt arbeid om en kundes forhold. De må heller ikke gjøre bruk av det i ervervsvirksomhet. Taushetsplikten gjelder ikke overfor Norges Bank.»

Om taushetsplikt for bankenes ansatte og tillitsmenn gjelder forretningsbankloven av 24. mai 1961 nr. 2 § 18 og sparebankloven av 24. mai 1961 nr. 1 § 21. Siden de to bestemmelsene innholdsmessig er identiske, er det tilstrekkelig her å nevne den førstnevnte, som lyder:

«§ 18. Tillits- og tjenestemenn og revisorer i en forretningsbank har taushetsplikt om det som de i stillings medfør får kjennskap til om bankens eller bankkundes eller annen banks eller dens bankkundes forhold hvis de ikke etter denne eller annen lov har plikt til å gi opplysninger. Taushetsplikten gjelder ikke meddelelser som styret eller noen som har fullmakt fra styret, gir på vegne av banken til annen bank.

Denne bestemmelse er likevel ikke til hinder for at banken driver kredittopplysningsvirksomhet i samsvar med lovgivningen for slik virksomhet.»

Som man vil se, er taushetsplikten etter banklovgivningen som utgangspunkt meget omfattende. Det er særlig verdt å legge merke til at de etter ordlyden omfatter ikke bare bankkundernes forhold, men også bankenes egne.

3. Forvaltningens praktisering av reglene om taushetsplikt

Forholdet til lovbestemmelsene om taushetsplikt dukket opp som et problem tidlig under Kommisjonens arbeid. Etter at vi hadde bedt om innsyn i rapporten fra det såkalte Wiker-utvalget, mottok Kommisjonen brev av 26. august 1997 fra Kredittilsynet, der det bl.a. heter:

«Kommisjonen ber om å få oversendt en oversikt over temaene for alle rapporter fra det såkalte Wiker-utvalget samt de rapporter fra utvalget som berører forhold i de tre store forretningsbankene. ...

Som det fremgår av ovennevnte oversikt, utarbeidet Wiker-utvalget rapporter om Christiania Bank og Kreditkasse og Rogalandsbanken/Fokus. Når det gjelder Den norske Bank, har utvalget ikke foretatt en særskilt granskning av denne banken.

På bakgrunn av at rapportene i betydelig utstrekning inneholder taushetsbelagte personopplysninger, har Kredittilsynet unntatt rapportene fra offentlighet. En viser i den forbindelse til at rapportene ble oversendt Økokrim og har vært gjenstand for etterforskning fra deres side. I likhet med øvrige rapporter fra Wiker-utvalget, er samtlige forhold henlagt på grunn av bevisets stilling. Som følge av granskningskommisjonens henvendelser har Kredittilsynet imidlertid foretatt en fornyet vurdering av rapportenes innhold.

Utvalget avga sin rapport om Kreditkassen til Kredittilsynet 18. februar 1995. Innstillingen om Kreditkassen består av tre deler (del I - III) på tilsammen 575 sider samt 341 vedlegg. I del I gis det en mer generell redegjørelse for bankkrisen i Norge og utviklingen i Kreditkasse-konsernet.

Kredittilsynet finner å kunne oversende denne innstillingen (uten vedlegg) bortsett fra den del av innholdsfortegnelsen som dekker innstilling II og III. Videre er kundeopplysninger på side 5 samt engasjementsliste på side 60 sladdet. Rapporten er fortsatt unntatt offentlighet, men Kredittilsynet ser ikke noe i veien for at den benyttes i granskningsutvalgets arbeid.

Når det gjelder del II og III av innstillingen om Kreditkassen, foretar utvalget en gjennomgang av konkrete engasjementer og disposisjoner samt en vurdering av hvordan personer i ledelsen i banken håndterte disse engasjementene. De to sistnevnte innstillingene inneholder således i betydelig utstrekning taushetsbelagte personopplysninger som Kredittilsynet ikke finner å kunne utlevere. Det synes også problematisk å stryke de nevnte personopplysningene uten at det likevel kan forstås hvem forholdene gjelder eller at innholdet i rapportene mister en fornuftig mening.

Videre avga Wiker-utvalget sin rapport om Rogalandsbanken/Fokus bank 2. juni 1995. På samme måte som delinnstilling II og III om Kreditkassen inneholder denne rapporten i betydelig utstrekning taushetsbelagte personopplysninger som Kredittilsynet ikke finner å kunne utlevere (jfr. avsnittet over).

Kredittilsynet ønsker i største mulig grad å bistå Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen. En vil derfor undersøke om det likevel kan finnes hjemmelsgrunnlag for å fritta tilsynet for taushetsplikten i forhold til de opplysninger en ikke finner å kunne utlevere på det nåværende tidspunkt. Kredittilsynet har derfor i dag forelagt Finansdepartementet (jfr. vedlagte kopi av brev) spørsmålet om hvilke retningslinjer som skal legges til grunn ved håndteringen av de enkelte delutredningene fra Wiker-utvalget.»

Senere har Kredittilsynet (ved brev av 11. september 1997) gitt Kommisjonen tilgang til en serie av åpne vedlegg til Wiker-utvalgets rapporter. Dessuten har Finansdepartementet (ved brev av 26. september 1997) oversendt Wiker-utvalgets sluttrapport i «sladdet» stand.

Ingen av disse oversendelsene endrer imidlertid på det faktum at Kommisjonen ikke har fått tilgang til de sentrale deler av Wiker utvalgets rapporter og til det omfattende materiale om praksis i de berørte banker som finnes der.

Etter innledende, muntlig kontakt ba Kommisjonen ved brev av 25. august 1997 om at Finansdepartementet gjorde rede for hvordan Departementet ville forholde seg til Kommisjonens anmodninger om tilgang til opplysninger, jfr. stortingsvedtaket pkt. 3. I brev av 9. september 1997 fra Finansministeren heter det bl.a.:

«Regjeringen vil på bakgrunn av stortingsvedtaket følge de nedenfornevnte retningslinjene ved anmodninger fra Bankkriseutvalget om dokumentinnsyn og forklaringer:

1. Anmodninger om innsyn i samsvar med undersøkelsens formål skal i størst mulig grad imøtekommes. Unntak fra dette skal begrenses til særlige tilfelle.
2. Departementet vil legge til rette for at regler om taushetsplikt i så liten grad som mulig skal være en begrensning for utvalgets undersøkelser. I de tilfeller samtykke fra den opplysningene direkte gjelder kan oppheve taushetsplikten, vil departementet undersøke om vedkommende vil samtykke til å gi opplysningene til utvalget. Departementet vil ved den konkrete vurderingen av taushetsplikt ta tilbørlig hensyn til at det kan være gått lang tid siden dokumentet ble utarbeidet. Departementet vil gi innsyn i deler av dokumenter i tilfeller der regler om taushetsplikt er til hinder for fullt innsyn.
3. Utvalget vil i størst mulig utstrekning bli gitt innsyn i departementets interne dokumenter.
4. Notatene til regjeringskonferansene anses som uoffisielle og personlige opptegetninger for den sittende regjering. Det er lagt til grunn at disse dokumentene for den sittende regjering ikke uten tillatelse fra statsministeren skal gjøres kjent for, eller stilles til rådighet for andre enn regjeringens medlemmer. Regjeringsnotat for den sittende regjering vil ikke bli stilt til rådighet for utvalget. Regjeringsnotater fra tidligere regjeringer deponeres i Riksarkivet, sammen med en erklæring om hvordan innsynsspørsmålet skal avgjøres. Ulike partier har hatt ulik praksis mht. hvem som disponerer retten til å fristille regjeringsnotater. I all hovedsak er det partilederen for det parti/de partier som hadde regjeringsmakten som kan gi samtykke. Det vil som hovedregel ikke bli gitt innsyn i dokumenter som leder opp mot utarbeidelsen av notater til regjeringskonferansen. Dersom det besluttes eller er

besluttet at regjeringsnotatene fra tidligere regjeringer skal utleveres vil imidlertid i tilfelle de dokumentene som leder frem til utarbeidelsen bli utlevert.

5. Rettsdokumenter - stevning, tilsvare og prosesskrifter - vil bli sendt utvalget fra Regjeringsadvokaten. Utvalget vil ikke bli gitt innsyn i korrespondanse med Regjeringsadvokatembedet. En legger vekt på at kontakten mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten med henblikk på rettsaker holdes på et fortrolig plan.

Departementet antar at det i enkelte tilfeller vil kunne bli aktuelt å likevel gi utvalget dokumentinnsyn mot at det settes vilkår for hvordan utvalget skal disponere og behandle opplysningene i dokumentene.

Departementet vil anmode embeds- og tjenestemenn som blir bedt om det om å forklare seg for utvalget, og gi opplysninger i samsvar med det som står ovenfor.»

Det som er sagt i pkt. 3 og 4 stemmer godt med det syn på disse spørsmål som kommer til uttrykk i stortingsvedtaket. Unntaket for korrespondanse med regjeringsadvokaten (se pkt. 5) er tatt opp med departementet som egen sak og endelig svar foreligger ennå ikke. (I påvente av mulig annen beskjed er departementets syn på dette punkt lagt til grunn i regjeringsadvokatens brev av 17. september 1997 til Kommisjonen).

Det sentrale i nærværende sammenheng er det som sies i pkt. 2 i departementets brev, der utgangspunktet om taushetsplikt skisseres, men der departementet samtidig legger opp til en mest mulig «granskningsvennlig» tolkning av reglene.

På bakgrunn av bl.a. det som sies i siste avsnitt av ovennevnte brev av 26. august 1997 fra Kredittilsynet, ba Kommisjonen ved brev 17. september 1997 om finansministerens syn på den nærmere grense mellom taushetspliktbelagt materiale og materiale som Kommisjonen kan gis tilgang til. I brevet heter det bl.a.:

«Som nevnt både i Kommisjonens brev av 25. august d.å. og i samtaler med finansråd Gjedrem, har tanken vært å holde et møte med sikte på å drøfte spørsmål som gjelder den praktiske gjennomføring av Kommisjonens arbeid overfor Departementet. I løpet av prosessen med å få klarlagt grensene for Kommisjonens rett til opplysninger og dokumenter har jeg imidlertid fått inntrykk av at de grenser som følger av lovreglene om taushetsplikt er mer omfattende enn man trolig var klar over da Kommisjonen ble oppnevnt.

En side av denne grensedracting er allerede forelagt Departementet, se Kredittilsynets brev av 26. august d.å. til Finansmarkedsavdelingen. Det er her tale om størstedelen av den såkalte Wiker-rapporten, som tilsynet har funnet det nødvendig å holde tilbake.

På denne bakgrunn ber jeg om at Departementet så snart som mulig gir Kommisjonen skriftlig beskjed om hvilke grenser som nærmere bestemt følger av pkt. 2 i de retnings- linjer fra Regjeringen som er nevnt i brevet av 9. september d.å., jfr. bl.a. forvaltnings-loven §§ 13 flg. Med sikte på å nå frem til en mest mulig konkret grensedracting, ber jeg om at svaret tar utgangspunkt i spørsmålet om Kommisjonens rett til innsyn i de «hemmelige» deler av Wiker-rapporten med vedlegg.»

Kommisjonen har senere minnet om saken ved brev av 8. oktober 1997, 30. oktober 1997 og 25. november 1997. Men bortsett fra kortfattet brev av 11. oktober 1997 om at «Departementet vurderer omfanget av taushetsplikten etter forvaltningsloven, jfr. kredittilsynsloven», er forespørselen av 17. september 1997 fortsatt ikke besvart.

En annen nøkkelinstitusjon på vårt mandat område er Statens Banksikringsfond. Ved brev av 4. september 1997 ba Kommisjonen om at fondet

«I lys av stortingsvedtaket av 30. mai 1997 og Finansministerens brev gjengitt som vedlegg til Innst.S. nr. 202 (1996-97) ... så snart som mulig bringer på det rene om det vil gjelde grenser for Kommisjonens rett til innsyn, og - i tilfelle positivt svar - hvordan grensen mellom tilgjengelig og annet materiale vil bli trukket».

I brev av 18. september 1997 fra Statens Banksikringsfond til Kommisjonen heter det bl.a.:

«Etter lov om Statens Banksikringsfond § 7 annet ledd gjelder forvaltningslovens taushetsbestemmelser for banksikringsfondets tillitsvalgte og tjenestemenn. Dette innebærer at fondet har taushetsplikt om blant annet «forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen gjelder» (forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2).

Banksikringsfondet er på denne bakgrunn innstilt på å ta opp spørsmålet om dokumentasjon og øvrige opplysninger om bankene fortsatt må anses taushetsbelagt, og om bankene i tilfelle vil samtykke i at dokumenter mv frigis overfor kommisjonen. Vi viser for så vidt til vedlagte utkast til felles brev til bankene og deres sikringsfond, som vi ber om Deres eventuelle synspunkter på.

Innenfor de rammer som måtte følge av en eventuell taushetsplikt vil banksikringsfondet i samsvar med Stortingets forutsetninger stille sitt materiale til disposisjon for kommisjonen, og fondet er for øvrig innstilt på å gi kommisjonen de opplysninger den måtte be om.»

Hovedinnholdet i svaret var med andre ord at spørsmålet ble overlatt til bankene (og til sikringsfondene for de to kategorier av banker), se nærmere i pkt. 4 nedenfor.

Svarene til Banksikringsfondet ble oversendt ved brev av 10. oktober 1997. Alle forespurte instanser ga uttrykk for positiv vilje til samarbeid. Enkelte mindre banker ga også uttrykk for at fondet hadde frie hender. Disse svarene bygger etter alt å dømme på et for enkelt syn på omfanget av bankenes egen taushetsplikt etter banklovgivningen, som vanskelig kan antas å åpne for samtykke til tilgang til (særlig) kundeopplysninger som etter de aktuelle lovbestemmelsen skal holdes hemmelige. Men en prosess med forespørsel til alle bankkunder som vil kunne bli berørt, om samtykke til å overlate opplysninger til Kommisjonen, vil åpenbart kunne bli ressurskrevende og vil også ha et usikkert utfall.

Det kan heller ikke antas at samtykker som bankene ikke har rettslig adgang til å gi, gir Banksikringsfondet noen rett til å legge opplysninger undergitt taushetsplikt frem for Kommisjonen.

På denne bakgrunn må det legges til grunn at Kommisjonen ikke vil ha krav på å få sette seg inn i en vesentlig del av grunnlaget for statens intervensjoner overfor bankene under krisen i 1991-92.

4. Bankenes taushetsplikt

Bankenes syn på sin taushetsplikt har dels kommet frem som svar på vår anmodning om å få tilsendt kopi av styreprotokollene for nærmere angitte år, dels har det kommet til uttrykk overfor Statens Banksikringsfond, se ovenfor.

Fra de to sikringsfondenes side er det mest velutviklede syn på problemstillingen kommet til uttrykk i brev av 7. oktober 1997 fra Sparebankenes Sikringsfond til Statens Banksikringsfond. Her heter det bl.a.:

«Vi vil imidlertid vise til sparebankloven § 21 vedrørende taushetspliktbestemmelser for tillits- og tjenestemenn og revisorer i en sparebank. Kjennskap om en banks eller bankkundes forhold er underlagt taushetsplikt, og det bør kreves at medlemmer av granskningskommisjonen underlegges samme taushetsplikt, spesielt vedrørende forhold til kunder. Det foreslås således at granskningskommisjonens medlemmer undertegner en taushetsplikterklæring. Det vises også til at tillits- og tjenestemenn og revisor i Sparebankenes sikringsfond har taushetsplikt om det som de i sin stillings medfør får kjennskap til om en medlemsbank eller en medlemsbanks kunder, og at sikringsfondet har særskilt lovhjemmel for å foreta granskning i sparebankene.»

I brev av 29. september 1997 til Statens Banksikringsfond åpner Forretningsbankenes Sikringsfond forbeholdsløst for at Banksikringsfondet «gjør sine arkiver tilgjengelig for granskningskommisjonen og for øvrig gir kommisjonen slike opplysninger den måtte be om». Men dette brevet går overhodet ikke inn på forholdet til reglene om taushetsplikt.

Fra bankhold har de mest nyanserte synspunkter kommet til uttrykk i brev fra de store forretningsbankene. I brev av 3. oktober 1997 fra advokat Baard Syrrist (på vegne av Christiania Bank og Kreditkasse ASA) til Statens

Banksikringsfond heter om dette:

«Det er litt uklart for meg hvilket materiale vedrørende Kreditkassen som befinner seg i SBF's arkiver, hvilket gjør det litt vanskelig å gi en veldig konkret respons på Deres henvendelse.

Banken har også direkte fra kommisjonen mottatt henvendelse vedrørende innsyn i bl.a. styreprotokoller, og har i den sammenheng inntatt det standpunkt at man er beredt til å stille til disposisjon alt materiale som ikke omfattes av en lovbestemt taushetsplikt som ikke suspenderes ved bankens eget samtykke. Det tenkes her særlig på at protokollene og bilag til disse vil inneholde opplysninger om «bankkunders forhold», jfr. forretningsbanklovens § 18.

Opplysninger som her gjelder bankens egne forhold er man imidlertid innstillet på å stille til rådighet, hva enten disse befinner seg i banken eller andre steder, f.eks. i SBF, og ganske særlig dersom det dreier seg om materiale fra 1990-93, som nå må antas å ha begrenset betydning når det gjelder konkurranseforhold o.l.»

Brevets hovedinnhold er å slå fast det som i alle tilfelle må antas å følge av de regler om taushetsplikt som banken er bundet av. Men det går ikke nærmere inn på hvor grensen skal trekkes mellom kunderelatert materiale og materiale om «bankens egne forhold». Det gir heller ikke noe bilde av den nære sammenheng som det ofte vil være mellom disse to kategoriene av materiale.

Et tilsvarende syn legges til grunn i brev av 3. oktober 1997 fra Den norske Bank til Statens Banksikringsfond, der det bl.a. heter:

«De opplysninger og vurderinger som DnB avga til Statens Banksikringsfond er i dag i stor grad gjort tilgjengelig for allmennheten på annen måte eller er av en slik karakter at de ikke vil skade bankens interesser om de legges frem for Kommisjonen. Vi har derfor ikke innvendinger mot at Banksikringsfondets arkiver gjøres tilgjengelig for Granskningskommisjonen, og at det forøvrig gis slike opplysninger som Kommisjonen måtte be om.

For to bestemte forhold vil vi likevel be om at opplysninger og materiale ikke legges frem. Dette gjelder for det første informasjon knyttet til enkeltengasjement i DnB, eksempelvis engasjement med store tap eller tapspotensiale. DnB er forpliktet etter Forretningsbanklovens § 18 til taushet om slike forhold. Vi har ikke gjennomgått det materiale som ble oversendt Sikringsfondet med sikte på å kartlegge i hvilken grad det eventuelt inneholder slik informasjon som har krav på beskyttelse.

Det notat som DnB oversendte Banksikringsfondet 31. august 1992 om «Hovedutfordringer for Den norske Bank» inneholder et avsnitt med vurderinger av mulige strukturtiltak i norsk banknæring som vi vurderer som fortsatt meget følsomt materiale. Vi vurderer at en fremleggelse av dette materiale vil kunne være skadelig for Den norske Bank, og vil derfor be om at avsnitt 9. side 36-38, *ikke fremlegges Granskningskommisjonen*. Vi vil også be Banksikringsfondet vurdere eventuelt internt materiale i Banksikringsfondet som knytter seg konkret til avsnittet.»

Her gjentas grensen mot kunderelatert materiale. Dessuten setter DnB opp en grense mot bestemte opplysninger som bankens egne forhold. Dette er en grense som etter bankens eget syn ikke ser ut til å følge av taushetsplikten for kunderelatert materiale.

På vegne av Fokus Bank skriver advokat Ken Arnulf Barnholdt i brev av 6. oktober 1997 til Statens Banksikringsfond bl.a.:

«Som kjent etablerer Fbl. § 18 - jfr. Fil § 3 - 14 taushetsplikt for banken. Jeg forutsetter på denne bakgrunn at anmodningen om samtykke til dokumentinnsyn ikke omfatter frigivelse av eventuelle opplysninger De måtte ha som rammes av nevnte bestemmelser. Som eksempel på slike forhold nevnes spesielt innhold fra bankens styreprotokoller med evt. omtale/opplysninger om enkeltengasjementer, navngitte eller identifiserbare bankkunder/potensielle kunder o.l. Det er i denne sammenheng uten betydning om opplysningene eller forholdene ikke har aktuell interesse for bankens nåværende virksomhet.

Utover dette har banken ingen innvendinger mot at andre opplysninger som er alminnelig kjent eller gjort tilgjengelig for allmennheten på annen måte, f.eks. årsberetninger, prospekter, generalforsamlingsprotokoller o.l. gjøres tilgjengelig for kommisjonen.»

Rettslig sett inneholder brevet lite nytt i forhold til det som fremgår av brevene fra de to andre forretningsbankene. Men taushetsplikts betydning som sperre mot innsyn i kunderelatert materiale trer kanskje mer tydelig frem.

Et tilsvarende syn har kommet frem gjennom Kommisjonens korrespondanse med de tre store forretningsbankene om innsyn i styreprotokoller. Ved brev av 2. oktober 1997 fra Den norske Bank meddeles det således at bankenes styre har vedtatt å gi Kommisjonen tilgang til styreprotokollene, men bare i bankens lokaler og under forutsetning av at «kommisjonens representanter avgir taushetsplikterklæring».

I denne sammenheng kan et nevnes at Sparebanken Midt-Norge, i brev av 29. september 1997 til Statens Banksikringsfond, bl.a. skriver:

«I tillegg til at opplysningen er underlagt taushetsplikt etter lov om Statens Banksikringsfond § 7 og forvaltningslovens §§ 13 flg. vil opplysningene også være underlagt taushetsplikt i henhold til sparebanklovens § 21.

Under forutsetning av at medlemmene av Stortingets granskningskommisjon underlegges den samme taushetsplikt som bankens tillits- og tjenestemenn har i henhold til sparebanklovens § 21 bekrefter vi herved at vi ikke har innvendinger til at materialet gjøres tilgjengelig for kommisjonen.»

Avslutningsvis i samme retning trekker vi frem brev av 19. september 1997 fra advokat Baard Syrrist (på vegne av CBK), der det bl.a. heter:

«Det er bankens klare ønske og ambisjon å medvirke til slikt innsyn så langt man kan innenfor rammen av den taushetsplikt som følger av banklovgivningen. I den forbindelse bemerkes at jeg er kjent med at en tilsvarende henvendelse er rettet til Den norske Bank ASA og Fokus Bank ASA og med at det har vært en etterfølgende dialog vedrørende dette spørsmål. Det er vanskelig å se at Stortingets vedtak inneholder en tilstrekkelig hjemmel for banken til å gå utover rammene i [forretningsbankloven] § 18.

Jeg vil umiddelbart foranledige kopiering og oversendelse av generalforsamlingsprotokollene, idet disse antas kun å inneholde offentlig tilgjengelig informasjon.

Forsåvidt gjelder representantskapets protokoller antar jeg imidlertid at disse vil være dekket av begrepet «bankens ... forhold» i FBL § 18, og således være omfattet av taushetsplikten. Så langt protokollene ikke inneholder opplysninger om tredjemanns forhold, antar jeg dog at disse kan besluttes utlevert i kopi, men formodentlig kun av representantskapet selv.

Når det gjelder styrets protokoller, er imidlertid situasjonen mer komplisert, idet protokollene og de underliggende dokumenter har et sterkt innslag av kundedata, f.eks. i f.m. beslutninger og referatsaker vedrørende kreditter. Det er vanskelig å se at styret står fritt til å beslutte utlevering av disse, jfr. FBL § 18.

Hensett til det tidsrom Deres henvendelse dekker, fremstår det som en omfattende oppgave å gjennomgå det aktuelle materiale med henblikk på å fjerne taushetsbelagt informasjon, og det kan muligens reises spørsmål om hvorvidt et slikt produkt tjener granskningskommisjonens formål.

På denne bakgrunn tillater jeg meg å be Dem vurdere hvorvidt det er formålstjenlig å gi en presisering av hvilke forhold og/eller tidsrom som er av interesse. Det kan også være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt deler av arbeidet kan utføres av bankens eksterne revisor, basert på klart definerte spørsmål fra kommisjonen.

Forsåvidt de ovenfor antydde løsninger fremstår som utilfredsstillende, tillater jeg meg å foreslå at det

foranlediges en spesifikk hjemmel i lovs form.»

Brev av 15. september 1997 fra advokat Ken Arnulf Barnholdt (på vegne av Fokus Bank) bekrefter det hovedsyn på taushetspliktens omfang som her trer frem.

På denne bakgrunn må det konkluderes med at Kommisjonen hverken direkte eller via Statens Banksikringsfond vil ha rettslig tilgang til kunderelatert informasjon. Dette innebærer bl.a. en vesentlig del av det materiale som staten bygget på i arbeidet med å finne løsninger under bankkrisen i 1991-92 (revisorrapporter m.v.), ikke ville kunne stilles til Kommisjonens rådighet.

Det må også konkluderes med at det ikke sjelden vil kunne være vanskelig å trekke grensen mellom slik informasjon og informasjon som er «åpen». Både den usikkerhet som henger sammen med dette og det store arbeid som de berørte organene eventuelt vil kunne få med å trekke grensen på det enkelte område, må karakteriseres som klart uheldig.

Til dette kommer at Banksikringsfondet heller ikke uten videre kan antas å stå fritt til å gi Kommisjonen tilgang til materiale som i hovedsak er rent bankrelatert (se eksemplet i brev av 3. oktober 1997 fra Den norske Bank til Statens Banksikringsfond om et notat som banken sendte Banksikringsfondet 31. august 1992). Denne usikkerheten springer ut av at banklovenes bestemmelser om taushetsplikt er så generelt formulert.

De grenser som taushetspliktbestemmelsene setter for Kommisjonens krav på innsyn er altså omfattende. Men det kan lett vise seg å være et like stort problem at disse bestemmelsene er tildels uklare og at sammenhengen mellom taushetspliktbelagt og «åpent» materiale i mange tilfelle er meget nær.

5. Kommisjonens forslag

Etter vårt syn er de begrensninger i Kommisjonens rett til å gjøre seg kjent med viktig materiale som følger av taushetspliktreglene, åpenbart utilfredsstillende. Etter vårt syn er det ikke tvilsomt at disse grensene følbart reduserer utsikten til at det mandat som Stortinget har fastsatt, skal kunne la seg gjennomføre på en tilfredsstillende måte.

Som nevnt i pkt. 3 har Kommisjonen bedt Finansdepartementet om å legge frem en skriftlig avklaring av sitt syn på taushetspliktens nærmere omfang. Vårt ønske har vært å vente med et mulig initiativ til lovgivning om unntak fra taushetsplikt til etter at vi hadde mottatt departementets svar. Det må nå konstateres at departementet, på tross av gjentatte purringer, ennå ikke har gitt noe svar. Av hensyn til den videre fremdrift i vårt arbeide har vi ikke funnet det forsvarlig å vente lenger med å ta et slikt initiativ.

Denne endring i vårt syn har også sammenheng med at departementet neppe under noen omstendighet vil kunne komme unna at lovgivningen setter omfattende grenser for Kommisjonens rett til å sette seg inn i materiale som er undergitt taushetsplikt. Det er heller ikke lett å se hvordan departementet vil kunne avskjære stadig usikkerhet om hvor grensene skal trekkes eller avhjelpe behovet for å holde taushetspliktbelagte deler av sammenhengende dokumenter utenfor kommisjonens kunnskap (pr. «sladding», ved at bestemte navn eller sider tas ut, m.v.).

Taushetsplikten for offentlige organer og tjenestemenn har bl.a. betydning for vår tilgang til vesentlige deler av underlagsmaterialet for beslutningene i 1991 og 1992 om å «nulle» aksjene i de tre store forretningsbankene, og for vår tilgang til viktig og vel bearbeidet dokumentasjon av betydning for å forstå bankpraksis som finnes i de «hemmelige» deler av rapporten fra det såkalte Wiker-utvalget.

Taushetsplikten for bankansatte og -tillitsmenn bl.a. betydning for vår tilgang til dokumentasjon (f.eks. styreprotokoller) som rommer både kundeopplysninger og «åpne» opplysninger, og for vår tilgang til dokumentasjon om bl.a. utvalgte, større tapsengasjementer som det er nødvendig å kjenne til for å kunne vurdere de statlige organenes arbeid med å verdsette forretningsbankene. Dessuten har taushetsplikten etter banklovgivningen betydning for vår rett til å kreve innsyn i materiale hos de offentlige organene (om sammenhengen på dette punkt, se bl.a. innledningsvis i pkt. 2 ovenfor).

Hvor stort praktisk behov det må antas å være for å søke opplysninger direkte hos bankene og deres nåværende og tidligere ansatte m.v. lar seg ikke bedømme eksakt før Kommisjonen har fått tilgang til den dokumentasjon som bl.a. Banksikringsfondet, Kredittilsynet og Wiker-utvalget sitter inne med. Men dermed er ringen sluttet - dette materialet har vi jo for en stor del ennå ikke fått tilgang til. Hensynet til den videre fremdrift av arbeidet må derfor tilsi at veien nå bli åpnet med sikte på det behov som måtte oppstå - før det er for sent.

Om den mulighet for å komme unna bankenes taushetsplikt ved å la Kommisjonens medlemmer og medarbeidere undertegne taushetsplikterklæring som enkelte har vært inne på, er for det første å si at muligheten rettslig er noe tvilsum. Dessuten kan den taushetsplikt for Kommisjonen etter banklovgivningen regler som ville følge med, vise seg å være vesentlig mer omfattende og uklar enn ønskelig ut fra hensynet til en best mulig gjennomføring av vårt mandat.

Vi nevner også at flere av våre samtalepartnere selv har vært inne på at den enkleste og beste løsning ville være å få vedtatt en særlov om Kommisjonens adgang til materiale underlagt taushetsplikt. Skriftlig har dette kommet til uttrykk i siste del av det ovenfor gjengitte brev av 19. september 1997 fra advokat Baard Syrrist (på vegne av CBK). Vi gjentar for ordens skyld at plenarvedtak ikke vil være tilstrekkelig for formålet.

En særlov om Kommisjonens adgang til taushetspliktbelagt materiale bør ikke bygge på det skillet mellom opplysninger av personvernmessig og forretningsmessig karakter som synes å ligge til grunn for det som sies i pkt. 3 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997. På det aktuelle området er personopplysninger nesten alltid tett sammenvevet med opplysninger av forretningsmessig karakter. Derfor er det ikke ønskelig å operere med noe slikt skille (og praktisk vil det iallfall kunne vise seg vanskelig).

På denne bakgrunn vil vi foreslå at det så snart som mulig vedtas en særlov om at de aktuelle bestemmelsene om taushetsplikt ikke gjelder overfor Kommisjonen. Etter vårt syn bør et slikt unntak knyttes sammen med en bestemmelse om at Kommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. januar 1967 §§ 13 flg. Et slikt opplegg vil skape den sikkerhet mot taushetsbrudd som ikke minst bankene har et rimelig krav på. Men det vil ikke stå i veien for at opplysninger legges frem i den grad det fremstår som nødvendig sett i lys av Kommisjonens mandat, jfr. særlig forvaltningsloven § 13 b nr. 2 om at taushetsplikt ikke er til hinder for at «opplysningene brukes for det formål de er gitt eller innhentet for». Anvendt på Kommisjonen og dens arbeid vil denne bestemmelsen måtte tolkes i lys av pkt. 3 i stortingsvedtaket av 30. mai 1997 og av forarbeidene til dette vedtaket (se særlig Finanskomiteéns Innst.S. nr. 202, 1996-97).

Lovens tittel kan følge mønsteret fra lov av 25. mars 1994 nr. 6 vedrørende den såkalte Lund-kommisjonen.

Konklusjon

Stortingets granskningskomisjon for bankkrisen foreslår at det så snart som mulig blir vedtatt følgende særlov:

Lov om Stortingets granskningskomisjon for bankkrisen

§ 1. Taushetsplikten etter følgende bestemmelser gjelder ikke overfor Kommisjonen: Lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) § 7.

Lov av 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 21.

Lov av 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker § 18.

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13.

Lov av 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) § 12.

Lov av 15. mars 1991 nr. 2 om Statens Banksikringsfond § 7.

Lov av 29. november 1991 nr. 78 om Statens Bankinvesteringsfond § 8.

§ 2. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Kommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13-13 f.»

b) Kommisjonens brev av 4. desember til Stortinget (med vedlegg):

Kommisjonens brev av 4. desember 1997 til Stortinget:

«I tilslutning til vårt brev av 28. november om forslag til særlov vedrørende taushetsplikt overfor Kommisjonen, sender jeg vedlagt kopi av finansministerens brev av 3. desember d.å. til Kommisjonen og mitt svar av i dag.

Etter mitt syn bidrar både skriftvekslingen og det faktum at Departementets svar er skutt på ubestemt tid, bare til å bekrefte Kommisjonens behov for en slik særlov.»

Vedlegg: Finansministerens brev av 3. desember 1997 til Kommisjonen

«Innsyn i Finansdepartementets saksdokumenter

Det vises til brev av 30. oktober 1997, jf brev av 25. november vedrørende omfanget av forvaltningens taushetsplikt ovenfor Kommisjonen.

Regjeringen foretar nå en generell vurdering av retningslinjer for Finansdepartementets utlevering av skriftlig materiale til Kommisjonen, herunder omfanget av departementets taushetsplikt.

Så snart vurderingen er avsluttet vil følgende brev fra Granskningskommisjonen for bankkrisen bli besvart:

- Brev av 14. oktober 1997 vedrørende korrespondanse med Regjeringsadvokaten.
- Brev av 4. november 1997 vedrørende innsyn i saker fra 1984 og 1987 om ansvarlig lånekapital.
- Brev av 17. november 1997 vedrørende referat fra kontaktmøter mellom NB og FIN i årene 1980-89.»

Kommisjonens brev av 4. desember 1997 til Finansdepartementet:

«Innsyn i Departementets saksdokumenter

Jeg takker for brevet av 3. desember d.å. og ser frem til den avklaring vedrørende taushetsplikt som Kommisjonen første gang ba om i brev av 17. september d.å.

For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at Kommisjonen, ved brev av 28. november d.å. til Stortinget, har foreslått en særlov om at lovbestemmelsene om taushetsplikt ikke skal gjelde overfor Kommisjonen.

Brevet av 3. desember d.å. foranlediger forøvrig disse kommentarer: Siden innholdet av finansministerens brev av 9. september d.å. etter vår vurdering i det vesentlige er tilfredsstillende og (med ett unntak) i samsvar med Stortingets syn, er Kommisjonen i tvil om nytten av en ny «generell vurdering av retningslinjer for Finansdepartementets utlevering av skriftlig materiale til Kommisjonen». Fra vår side vil det være bedre og mer tidsbesparende om vurderingen nå blir konsentrert om de spørsmål om omfanget av taushetsplikten for departementet og andre organer (bl.a. Kredittilsynet) som vi reiste i brevet av 17. september d.å.

Jeg nevner også at ingen av de brev fra Kommisjonen som Departementet nå sier at vil bli besvart, synes å reise spørsmål om forholdet til reglene om taushetsplikt. Tvert imot er det min antagelse at de uten problemer vil kunne besvares innenfor de retningslinjer som har kommet til uttrykk i finansministerens brev av 9. september d.å. Det er også tale om materiale som vi snarest mulig trenger for å kunne komme videre i vårt arbeid.

På den annen side nevner Finansministerens brev av 3. desember intet om at vårt brev av 8. oktober d.å. om grunnlagsmaterialet for de to kgl.res. av 20. desember 1991 om «nulling» av aksjene i to forretningsbanker, vil bli besvart. Jeg legger til grunn at det her er tale om en ren forglemmelse.

For ordens skyld bør det endelig presiseres at spørsmålet om taushetsplikt ikke bare gjelder «skriftlig materiale», men også omfanget av embets- og tjenestemenns adgang til å uttale seg overfor Kommisjonen.»

c) Kommisjonens brev av 8. desember til Stortinget (med vedlegg):

Kommisjonens brev av 8. desember 1997 til Stortinget:

«Jeg viser til brev av 28. november og 4. desember d.å. vedrørende Kommisjonens adgang til opplysninger underlagt taushetsplikt.

Vedlagt følger til orientering kopi av Finansministerens brev av 5. desember d.å. Innholdsmessig er brevet praktisk talt identisk med tilsvarende brev av 9. september d.å. fra finansminister Stoltenberg. Dette gjelder også pkt. 2 om forholdet til reglene om taushetsplikt.

På denne bakgrunn er mitt syn at behovet for en særlov som foreslått i brev av 28. november d.å. ikke er redusert i forhold til den situasjonen som forelå da dette brevet ble skrevet.»

Vedlegg: Finansministerens brev av 5. desember 1997 til Kommisjonen:

«Anmodninger fra Bankkriseutvalget om dokumentinnsyn og forklaringer

Det vises til brev vedrørende anmodning om innsyn i Finansdepartementets saksdokumenter.

Spørsmålet om innsyn er vurdert av den tidligere regjeringen, jf. brev fra finansminister Stoltenberg datert 9. september 1997. Det er nå foretatt en ny vurdering av spørsmålet.

Regjeringen vil følge de nedenfornevnte retningslinjene ved anmodninger fra Bankkriseutvalget om dokumentinnsyn og forklaringer:

1. Anmodninger om innsyn i samsvar med undersøkelsens formål vil bli imøtekommet, med de unntak som er angitt nedenfor.
2. Departementet vil legge til rette for at regler om taushetsplikt i så liten grad som mulig skal være en begrensning for utvalgets undersøkelser. I de tilfeller samtykke fra den opplysningene direkte gjelder kan oppheve taushetsplikten, vil departementet undersøke om vedkommende vil samtykke til å gi opplysningene til utvalget. Departementet vil ved den konkrete vurderingen av taushetsplikt ta tilbørlig hensyn til at det kan være gått lang tid siden dokumentet ble utarbeidet. Departementet vil gi innsyn i deler av dokumenter i tilfeller der regler om taushetsplikt er til hinder for fullt innsyn.
3. Utvalget vil i størst mulig utstrekning bli gitt innsyn i departementets interne dokumenter.
4. Notatene til regjeringskonferansene anses som uoffisielle og personlige opptegnelser for den sittende regjering. Det er lagt til grunn at disse dokumentene for den sittende regjering ikke uten tillatelse fra statsministeren skal gjøres kjent for, eller stilles til rådighet for andre enn regjeringens medlemmer. Regjeringsnotat for den sittende regjering vil ikke bli stilt til rådighet for utvalget. Regjeringsnotater fra tidligere regjeringer deponeres i Riksarkivet, sammen med en erklæring om hvordan innsynsspørsmålet skal avgjøres. Ulike partier har hatt ulik praksis mht. hvem som disponerer retten til å fristille regjeringsnotater. I all hovedsak er det partilederen for det parti/de partier som hadde regjeringsmakten som kan gi samtykke. Det vil som hovedregel ikke bli gitt innsyn i dokumenter som leder opp mot utarbeidelsen av notater til regjeringskonferansen. Dersom det besluttes eller er besluttet at regjeringsnotatene fra tidligere regjeringer skal utleveres, vil imidlertid i tilfelle de dokumentene som leder frem til utarbeidelsen bli utlevert.
5. Rettsdokumenter - stevning, tilsvær og prosesskrifter - vil bli sendt utvalget fra Regjeringsadvokaten. Utvalget vil ikke bli gitt innsyn i korrespondanse med Regjeringsadvokatembetet. En legger vekt på at kontakten mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten med henblikk på rettsaker holdes på et fortrolig plan.

Departementet antar at det i enkelte tilfeller vil kunne bli aktuelt likevel å gi utvalget dokumentinnsyn mot at det settes vilkår for hvordan utvalget skal disponere og behandle opplysningene i dokumentene.

Departementet vil anmode embeds- og tjenestemenn som blir bedt om det om å forklare seg for utvalget, og gi opplysninger i samsvar med det som står ovenfor.

På bakgrunn av de nevnte retningslinjer, vil Bankkriseutvalgets henvendelser vedrørende innsyn besvares i separate brev.»

d) Lovens kilder

Innst. O. nr. 16 (1997-98), Besl. O. nr. 21 (1997-98), Tid. O. (1997-98) s. 79-80 (sak nr. 8), Tid. L. (1997-98) s. 11-12 (sak nr. 9), Norsk Lovtidend 2. februar 1998 s. 62.

e) Lov av 16. januar 1998 nr. 6 om Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen.

§ 1. Taushetsplikten etter følgende bestemmelser gjelder ikke overfor Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen, som ble nedsatt av Stortinget 30. mai 1997:

- Lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. (Kredittilsynet) § 7.
- Lov av 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 21.
- Lov av 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker § 18.
- Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13.
- Lov av 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) § 12.
- Lov av 15. mars 1991 nr. 2 om Statens Banksikringsfond § 7.
- Lov av 29. november 1991 nr. 78 om Statens Bankinvesteringsfond § 8.

§ 2. Kommisjonsmedlemmene og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for granskningskommisjonen har taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13-13f.

§ 3. Loven trer i kraft straks.





VEDLEGG 2: KOMMISJONENS INNSYN I REGJERINGSNOTATER

Korrespondanse med tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland, tidligere statsminister Kåre Willoch og partileder Thorbjørn Jagland

Ved brev av 30. desember 1997 tok Kommisjonen spørsmålet om innsyn i regjeringsnotater (R-notater) opp med tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland og tidligere statsminister Kåre Willoch. Brevet til Willoch hadde denne ordlyd:

«STORTINGETS GRANSKNINGSKOMMISJON FOR BANKKRISEN

Som De kanskje kjenner til, ble Kommisjonen oppnevnt ved stortingsvedtak av 30. mai 1997. I vedtakets pkt. 4 heter det bl.a.:

«3. ... Stortinget forutsetter at alle offentlige arkiver og mulig annet materiale som er relevant for undersøkelsen stilles til rådighet for utvalget. Tilgangen på relevant informasjon skal bare være avgrenset i forhold til Regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter ...»

I pkt. 4 i brev av 9. september 1997 fra finansminister Stoltenberg og i brev av 5. desember 1997 fra finansminister Restad til Kommisjonen (de to brev er likelydende på dette punkt) heter det:

«4. Notatene til regjeringskonferansene anses som uoffisielle og personlige opptegnelser for den sittende regjering. Det er lagt til grunn at disse dokumentene for den sittende regjering ikke uten tillatelse fra statsministeren skal gjøres kjent for, eller stilles til rådighet for andre enn regjeringens medlemmer. Regjeringsnotater for den sittende regjering vil ikke bli stilt til rådighet for utvalget. Regjeringsnotater fra tidligere regjeringer deponeres i Riksarkivet, sammen med en erklæring om hvordan innsynsspørsmålet skal avgjøres. Ulike partier har hatt ulik praksis mht. hvem som disponerer retten til å fristille regjeringsnotater. I all hovedsak er det partilederen for det parti/de partier som hadde regjeringsmakten som kan gi samtykke. Det vil som hovedregel ikke bli gitt innsyn i dokumenter som leder opp mot utarbeidelsen av notater til regjeringskonferansen. Dersom det besluttes eller er besluttet at regjeringsnotatene fra tidligere regjeringer skal utleveres vil imidlertid i tilfelle de dokumentene som leder frem til utarbeidelsen bli utlevert.»

Som De ser, vil R-notater fra regjeringene Jagland og Bondevik ikke bli stilt til rådighet (men dette er uten betydning for gjennomføringen av vårt mandat). For R-notater fra perioder av betydning for vårt arbeid står spørsmålet derimot åpent.

I den senere tids debatt er det kommet frem at R-notater m.v. er stilt til disposisjon for en forsker (Einar Lie) som arbeider med DnC's historie på 1980-tallet. Det er også vårt inntrykk at seriøse forskere i ganske stor utstrekning får tilgang til slikt materiale.

Disse forhold må knyttes sammen med det ønske om å få bragt størst mulig klarhet i bankkrisens årsaker og nærmere forløp, derunder myndighetenes rolle, som ligger bak Stortingets vedtak i mai 1997. Det kan da virke uheldig at et organ som er nedsatt av Stortinget nektes adgang til materiale som potensielt kan ha stor betydning for tilliten til resultatene av granskningsprosessen.

På denne bakgrunn ber Kommisjonen om Deres medvirkning til å få tilgang til R-notatene på Finansdepartementets område for de deler av årene 1984-1986 da De satt som statsminister. Dersom det skulle være ønskelig, kan vi selvsagt være villig til å diskutere ytterligere presiseringer av innsynsretten.

Jeg nevner for ordens skyld at en lov om unntak for taushetsplikt overfor Kommisjonen ble enstemmig vedtatt

av Odelstinget og av Lagtinget i uke 51/1997. Så snart loven har oppnådd kongelig sanksjon, vil Kommisjonen være underlagt taushetsplikt etter reglene i forvaltningsloven av 10. februar 1967 §§ 13 flg.»

I det tilsvarende brev til Gro Harlem Brundtland var anmodningen presisert til å gjelde «medvirkning til å få tilgang til R-notatene på Finansdepartementets område for de deler av årene 1986-87 og 1990-93 da De satt som statsminister».

Ved brev av 8. januar 1998 til Kommisjonen ga Kåre Willoch følgende svar:

«Tilgang til regjeringsnotater.

Takk for brev av 30. forrige måned.

På grunn av den store betydning kommisjonens arbeid har, finner undertegnede overvekt av grunner som i dette tilfelle taler for at kommisjonen får tilgang til regjeringsnotater fra Finansdepartementet, når disse kan inneholde materiale som er relevant for kommisjonens arbeid, for den periode som anmodningen til undertegnede gjelder for, nemlig fra og med året 1984 til regjeringsskiftet i 1986.

Jeg går da ut fra at kommisjonen selv vil sikre at bare dersom den i dette materiale finner opplysninger som kan være av betydning for forståelsen av den senere bankkrisen, vil det bli aktuelt å gjøre stoff fra slike notater kjent. Jeg regner således med at alt øvrig stoff i de regjeringsnotater som blir gjennomsett vil forbli konfidensielt i det tidsrom som er vanlig for slike saker. Eftersom det her dreier seg om å gjøre konfidensielt materiale tilgjengelig for flere personer enn vanlig ved forskningsoppdrag, vil jeg gjerne bli orientert om hvorledes man vil sikre at materiale som ikke er relevant for kommisjonens arbeid ikke kommer med i det som forelegges hele kommisjonen, og må ta forbehold om at metoder for å oppnå dette må godkjennes av undertegnede før arbeidet igangsettes.

Jeg må videre gå ut fra at kommisjonen også får tilgang til tilsvarende materiale fra andre regjeringer, i den utstrekning kommisjonen selv finner behov for dette. Dersom denne forutsetning mot formodning ikke skulle bli oppfylt, vil jeg måtte vurdere spørsmålet påny.»

Ved brev av 9. januar 1998 sendte Kommisjonen kopi av Willochs brev til Gro Harlem Brundtland, idet hennes oppmerksomhet særlig ble henledet på siste avsnitt i brevet. I Brundtlands brev av 16. januar 1998 til Kommisjonen heter det:

«Takk for brev av 30. desember 1997 der du reiser spørsmålet om tilgang til regjeringsnotater fra Finansdepartementet for årene 1986-87 og 1990-93.

Regjeringsnotatene fra tidligere regjeringer deponeres i Riksarkivet sammen med en erklæring om hvordan innsynsspørsmål skal avgjøres. Det norske Arbeiderparti har valgt å følge den praksis at eventuelt samtykke til innsyn gis av den til enhver tid fungerende leder for partiet. Rett adressat for din forespørsel er således partileder Thorbjørn Jagland.»

Ved brev av 21. januar 1998 sendte Kommisjonen brev til leder i Det norske Arbeiderparti Thorbjørn Jagland, vedlagt kopi av kommisjonens brev av 30. desember 1997 til tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland vedrørende tilgang til R-notater, kopi av Kommisjonens brev av 9. januar 1998 til Gro Harlem Brundtland vedlagt kopi av Willochs brev av 8. januar 1998 samt kopi av brev av 16. januar 1998 fra Brundtland til Kommisjonen.

I Thorbjørn Jaglands brev av 4. februar 1998 til Kommisjonen heter det bl.a.:

«Jeg viser til henvendelse fra Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen datert 09.01.98, om innsyn i R-notater fra finansdepartementet for deler av årene 1986-87 og 1990-93.

Etter nøye vurdering av forespørselen har jeg kommet til at jeg vil følge den restriktive praksis som Det norske Arbeiderparti alltid har hatt når det gjelder denne type henvendelser. Jeg legger på denne bakgrunn avgjørende vekt på at slikt samtykke av prinsipielle grunner ikke kan gis. Jeg begrunner dette med at denne type interne

regjeringsnotater isolert sett ikke sier noe om det endelige resultat av sakens behandling i de daværende regjeringer, og at dette dermed kan gi et ufullstendig bilde av sakenes innhold og omfang.

Det er riktig som kommisjonens leder anmerker i sitt brev til tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland, at regjeringsnotater m.v. i noen tilfeller har blitt stilt til disposisjon for forskere i enkelte forskningsprosjekter. Men innsyn i det omfang som kommisjonen her ber om, kan ikke gis. Jeg ber også om forståelse for at hvis man først åpner innsyn i regjeringsnotater m.v. av denne type for ett granskningsutvalg, så kan det bli svært vanskelig å avslå dette også i andre tilfeller.

Jeg kan på bakgrunn av disse prinsipielle grunner ikke foreta avvik fra denne praksis, selv om granskningskommisjonen har sitt mandat fra Stortinget. Jeg viser i denne sammenheng også til stortingsvedtak av 30.05.97 pkt. 4.

Jeg vil derfor avslå forespørselen fra Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen om innsyn i regjeringens interne arbeidsdokumenter fra finansdepartementet for de deler av årene 1986-87 og 1990-93 hvor Arbeiderpartiet hadde regjeringsansvar.»

På bakgrunn av svaret fra partileder Thorbjørn Jagland sendte Kommisjonen 6. februar 1998 følgende brev til Kåre Willoch:

«TILGANG TIL R-NOTATER FRA 1984-86

Jeg takker for Deres brev av 9. januar 1998. Kopi av brevet har vært oversendt til tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland, som ved brev av 16. januar viste oss til den til enhver tid fungerende leder for Det norske arbeiderparti.

Etter to henvendelser herfra har vi i dag mottatt det brev fra partileder Thorbjørn Jagland som følger vedlagt i kopi. Som De vil se, innebærer brevet et klart avslag på vår forespørsel.

På denne bakgrunn er jeg dessverre nødt til å spørre om De likevel vil holde fast på det vilkår for innsyn i de aktuelle R-notatene som følger av siste avsnitt i brevet av 9. januar d.å.

Dersom De finner å kunne medvirke til å gi Kommisjonen innsyn på tross av Jaglands avslag for andre regjeringer, vil jeg snarest mulig ta kontakt om hvordan vi kan oppfylle de øvrige vilkår for innsyn som fremgår av brevet av 9. januar d.å.»

Ved brev av 23. februar 1998 ga Kåre Willoch følgende svar:

«Tilgang til regjeringsnotater fra 1984-86

Jeg har mottatt Deres brev av 6. ds, med melding om at en forutsetning for min innvilgelse av adgang til regjeringsnotater fra årene 1984-86 fra den regjering jeg da ledet, nemlig at tilsvarende adgang ville bli gitt av min etterfølger, ikke er oppfylt.

På grunn av den særlige betydning kommisjonens arbeid har, finner jeg tross dette å ville imøtekomme Deres anmodning, under de vilkår vedrørende fremgangsmåten som ble skissert i mitt brev av 09.01. d.å, for å sikre fortsatt fortrolighet vedrørende materiale som ikke har noe med bankkrisen å gjøre.

Jeg antar at en hensiktsmessig fremgangsmåte kan være at kommisjonens leder, evt. med bistand fra dens sekretær, uten at jeg behøver å være til stede, finner frem eventuelle notater som anses å være av betydning for saken. Disse bør derefter forelegges for undertegnede, for avklaring om noen deler av dem likevel må erkjennes å være saken klart uvedkommende, og derfor ikke behøver forelegges for hele kommisjonen. Dersom den daværende finansminister, Rolf Presthus, hadde kunnet foreta denne gjennomgåelse sammen med Dem, ville jeg ha foreslått det. Imidlertid har han som kjent gått bort, og jeg antar derfor at fremgangsmåten bør bli som nevnt.

Dersom De skulle ønske å ta opp med min etterfølger spørsmålet om en slik fremgangsmåte kan gi tilstrekkelig

betryggelse til at også hun kan gi tillatelse til innsyn, vil jeg ikke ha noe å bemerke til at min presiserte forutsetning blir referert, for tilfelle den skulle være av interesse. Jeg nevner dette fordi innsyn i dette tilfelle synes uvanlig sterkt begrunnet, og såvidt jeg forstår ikke er avslått at vedkommende tidligere regjeringsjef selv.

Jeg hører gjerne fra Dem i tilfelle De skulle ha innvendinger mot ovenstående.»

I Kommissjonens svarbrev av 25. februar 1998 til Kåre Willoch heter det:

«TILGANG TIL REGJERINGSNOTATER 1984-86

Jeg takker for brevet [av 23. februar 1998] og for det samtykket til å gjennomgå de aktuelle R-notatene som det innebærer.

Jeg foreslår følgende fremgangsmåte: Etter avtale med meg blir materialet klargjort av Riksarkivet. På et tidspunkt som avtales mellom Riksarkivet og meg gjennomgår jeg deretter materialet i lokaler som blir anvist av Riksarkivet. Til hjelp i arbeidet kan jeg ha med en av Kommissjonens utredere (dr.polit. Dag Morten Dalen eller cand.jur. Stephan Jervell). Det tas kopi av de dokumenter som etter mitt skjønn har en slik betydning for Kommissjonens undersøkelser at dette fremtrer som berettiget ifølge det mandat som er fastsatt av Stortinget. Det lages en fortegnelse over de dokumenter som det eventuelt blir tatt kopi av, og De tilstiles en kopi av denne fortegnelsen.

Opplysninger fra kopiert materiale vil bare bli benyttet i Kommissjonens innstilling til Stortinget i den grad det etter vårt skjønn er egnet til å belyse spørsmål som i alle tilfelle vil bli tatt opp. Materiale som ikke blir kopiert vil bli behandlet som konfidensielt og opplysninger derfra vil hverken bli gjort kjent for Kommissjonens øvrige medlemmer eller for andre.

Etter det jeg kan se er denne fremgangsmåten i alle hovedtrekk i samsvar med den som antydes i Deres første brev av 8. januar d.å. I brevet av 23. februar har et ønske om å kunne gjennomgå materialet med sikte på «avklaring om noen deler av [materialet] likevel må erkjennes å være saken klart uvedkommende» kommet til. Dersom dette ønsket fastholdes, vil det selvsagt bli akseptert fra vår side. Men jeg tillater meg å peke på faren for at en slik fremgangsmåte sett utenfra vil kunne bli oppfattet som uttrykk for et ønske om sensur av Kommissjonens arbeid på dette punkt.

Jeg ber om snarest mulig å bli underrettet om hvorvidt fremgangsmåten skissert i annet avsnitt er tilfredsstillende for Dem og om De fastholder ønsket nevnt i fjerde avsnitt.»

I svarbrev fra Kåre Willoch 5. mars 1998 heter det:

«Tilgang til regjeringsnotater 1984-86

Takk for brev av 25.02, med merknader til mitt brev av 23.02.

Jeg håper at den fremgangsmåte som jeg skisserte i ovennevnte brev, kan virke så betryggende for alle berørte, at også min efterfølger som statsminister kan gi tillatelse til innsyn på slike vilkår. Det er jo meget viktig at kommisjonen får fullgod anledning til å fylle sin oppgave på beste måte. Dersom man oppnår innsyn i regjeringsnotater fra hele det tidsrom som kommisjonen studerer, vil det også være naturlig at man benytter den samme fremgangsmåte for å finne frem til de relevante notater fra hele perioden.

Jeg kan imidlertid for mitt eget vedkommende også godta at det vil gi tilstrekkelig sikkerhet at kommisjonens leder personlig sørger for at ikke flere får kjennskap til regjeringsnotater som ikke har sammenheng med bankkrisen, uten medvirkning fra min side. Dersom min skisse til en litt grundigere kontroll ikke kan medvirke til at også min efterfølger tillater det omsøkte innsyn, vil jeg ikke holde fast ved den ordning som jeg skisserte i mitt brev av 23.02., men godta kommisjonslederens kontroll som tilstrekkelig.»

Samtidig sendte vi følgende brev til Gro Harlem Brundtland:

«Tilgang til regjeringsnotater for Finansdepartementet

I tilslutning til vår tidligere korrespondanse om denne saken sender jeg vedlagt kopi av Kåre Willochs brev av 23. februar d.å. til Kommisjonen.

Under særlig henvisning til nest siste avsnitt i brevet tillater jeg meg å spørre om brevet innhold foranlediger noen endring i Deres og/eller i Arbeiderpartiets standpunkt.»

1. april 1998 sendte Kommisjonen brev til Gro Harlem Brundtland der vi minnet henne om vårt brev datert 25. februar 1998.

I brev av 15. april 1998 svarer Victor C. Rønneberg på vegne av Gro Harlem Brundtland:

«Gro Harlem Brundtland har bedt meg takke for dine brev av hhv. 25. februar og 1. april 1998 der du tar opp igjen spørsmålet om tilgang til regjeringsnotater fra Finansdepartementet for årene 1986-87 og 1990-93.

Gro Harlem Brundtland har bedt meg meddele at hennes vurdering meddelt Dem i brev av 16. januar då fremdeles står ved lag.»

I møte 22. april 1998 besluttet Kommisjonen etter dette at saken ikke skulle forfølges videre overfor lederen i Det norske Arbeiderparti.

I samsvar med innholdet i den avsluttende brevveksling med Kåre Willoch har Kommisjonens leder (sammen med Kommisjonens utreder Dag Morten Dalen) i Riksarkivet gjennomgått R-notatene vedrørende Finansdepartementet fra 1984 til regjeringsskiftet våren 1986.





VEDLEGG 3: KOMMISJONENS INNSYN I FINANSDEPARTEMENTETS KORRESPONDANSE MED REGJERINGSADVOKATEN

Diverse korrespondanse

Kommisjonens brev av 15. januar 1998 til Stortinget:

«Ved den særlov som passerte Odelstinget og Lagtinget i desember 1997, vil det bli gjort unntak for regler om taushetsplikt som begrenser den rett som regjeringen og forvaltningsapparatet m.v. har til å legge opplysninger frem for Kommisjonen.

Fravær av taushetsplikt betyr imidlertid ikke at regjeringen m.v. har plikt til å legge frem alle opplysninger. Et eksempel på at skillet mellom rett og plikt på dette punkt har betydning, gir Finansdepartementets prinsipielt begrunnede avslag på vår anmodning om innsyn i dets korrespondanse med Regjeringsadvokaten. Dette avslaget kan ikke begrunnes i regler om taushetsplikt som Departementet er bundet av.

Om regjeringens syn på denne delen av saksmaterialet heter det i Finansministerens brev av 9. september 1997 til Kommisjonen:

«Regjeringen vil på bakgrunn av stortingsvedtaket følge de nedenfornevnte retningslinjene ved anmodninger fra Bankkriseutvalget om dokumentinnsyn og forklaringer:

...

5. ... Utvalget vil ikke bli gitt innsyn i korrespondanse med Regjeringsadvokatembedet. En legger vekt på at kontakten mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten med henblikk på rettssaker holdes på et fortrolig plan.

Departementet antar at det i enkelte tilfeller vil kunne bli aktuelt å likevel gi utvalget dokumentinnsyn mot at det settes vilkår for hvordan utvalget skal disponere og behandle opplysningene i dokumentene.»

Etter regjeringsskiftet og nye henvendelser fra Kommisjonen ga Finansministeren, ved brev av 5. desember 1997, med identiske ord uttrykk for at den nye regjeringen ville innta det samme syn. Sperren mot innsyn i den aktuelle korrespondansen var fortsatt bare begrunnet gjennom den generelle henvisning til behovet for fortrolighet. Muligheten for likevel å åpne for innsyn i samsvar med det som sies i det umiddelbart følgende avsnitt i Finansministerens brev, tas ikke opp.

Kommisjonen bestrider for sin del ikke at korrespondanse mellom Regjeringsadvokaten og hans klient som utgangspunkt må anses som fortrolig. Det eneste uavklarte spørsmål er altså om dette utgangspunktet skal veie tyngre enn alle andre hensyn, i dette tilfelle de hensyn som taler for å få «alle kort på bordet» i tre saker om nulling av bankaksjer som verserte for domstolene i ulike deler av tidsrommet april 1992-februar 1996 (derunder sak anlagt av Otto Lyng vedrørende Fokus Bank) og som forlengst er avsluttet. Dette spørsmål kommer på spissen fordi stortingsvedtaket av 30. mai 1997 om opprettelse av Kommisjonen ikke gir grunnlag for det unntak fra vår innsynsrett som Departementet på dette punkt stiller opp og fordi Stortinget heller ikke på annen måte har tatt standpunkt til berettigelsen av et slikt unntak.

På denne bakgrunn sendte Kommisjonen 8. desember 1997 følgende brev til Finansministeren:

«ANMODNINGER OM DOKUMENTINNSYN M.V.

Jeg takker for brev av 5. desember d.å., som etter sitt innhold er praktisk talt identisk med innholdet i Finansministerens brev av 9. september d.å.

Ved brev 14. oktober d.å. ba Kommissjonen om at spørsmålet om innsyn i korrespondansen mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten ble undergitt fornyet vurdering. Anmodningen må bl.a. ses i lys av at begrensningen i vår innsynsrett på dette punkt går lenger enn forutsatt i Stortingets vedtak av 30. mai d.å.

Dette brevet er ikke besvart, men det avslag som lå i pkt. 5 i Finansministerens brev av 9. september d.å. gjentas ordrett i pkt. 5 i Deres brev av 5. desember. I det sistnevnte brevet finnes det ingen nærmere begrunnelse for vår anmodning om innsyn. Etter det jeg kan se, nevnes det bl.a. ikke at Kommissjonen ber om innsyn i korrespondanse vedrørende saker som forlengst er avsluttet, mens de viktigste hensyn som taler for fortrolighet, etter alt å dømme gjelder mens en sak står for domstolene eller snart vil kunne komme opp.

På denne bakgrunn ber jeg om å få bekreftet at de hensyn som taler for at «kontakten mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten med henblikk på rettssaker holdes på et fortrolig plan», etter Deres syn veier tyngre enn de hensyn til å få alle kort på bordet som ligger bak stortingsvedtaket av 30. mai d.å.»

I svarbrev av 17.12.1997 fra finansminister Restad heter det:

«Det vises til Deres brev av 8. desember 1997 hvor De på nytt tar opp spørsmålet om Kommissjonens innsyn i notater og brev fra korrespondansen mellom Finansdepartementet og Regjeringsadvokaten.

Det er etter min oppfatning et helt sentralt prinsipp at departementene og Regjeringsadvokaten fritt og åpent må kunne drøfte en sak i brev/notater, uten tanke på eventuell senere offentliggjøring av dokumentene. Skal Regjeringsadvokatens uttalelser kunne brukes til annet formål enn oppdragsgivernes egen vurdering, vil antagelig både arbeidsmåten hos Regjeringsadvokaten og innholdet i uttalelsene måtte undergis endringer. Det vises for øvrig til at prosesskriftene i de aktuelle sakene, som gir uttrykk for statens vurderinger, er offentlige.»

Svaret beveger seg fortsatt i det generelle plan. Kommissjonens anmodninger i brev av 9. september og 8. desember 1997 om å få nærmere begrunnet hvorfor prinsippet om fortrolighet går foran de tungtveiende hensyn som taler for i en ekstraordinær situasjon å gjøre svært begrensede unntak fra prinsippet, er fortsatt ikke imøtekommet.

Om Finansministerens argumentasjon forøvrig nøyer vi oss med å nevne at brevets henvisning til at «prosesskriftene i de aktuelle sakene ... gir uttrykk for statens vurderinger», er lite treffende. Prosesskriftene gir bare uttrykk for de vurderinger som staten har valgt å gå offentlig ut med. De gir ikke beskjed om de hensyn og argumenter som ligger bak statens adferd i de tre aktuelle sakene.

Vi nevner ellers at det er liten grunn til å anta at rett for et granskningsorgan oppnevnt av Stortinget til å sette seg inn i de aktuelle dokumentene vil representere noen fare for «smitte». Kommissjoner av denne typen har meget sjelden vært oppnevnt og vil neppe heller bli vanlige i tiden som kommer (se bl.a. de klare forbehold i denne retning som ble tatt under sakens behandling i Finanskomitéen og i Stortinget). Unntak som nevnt kan vanskelig gi organer som er oppnevnt av andre enn Stortinget noe krav på innsyn i denne typen av korrespondanse.

Kommissjonen anser det formålsløst å gjøre nye henvendelser til Finansdepartementet om innsyn i dets korrespondanse med Regjeringsadvokaten i de tre aktuelle sakene. Siden vi ikke har fått se korrespondansen, kan vi ikke vite i hvilken grad den kan gi viktige bidrag til å belyse de spørsmål som Kommissjonen er bedt om å besvare. Av grunner som vi i dette stadium av arbeidet ikke anser det riktig å gå inn på, finner vi det likevel vanskelig å la spørsmålet om innsynsrett falle uten å henlede Stortingets oppmerksomhet på saken. Kommissjonen vil også sette pris på det bidrag til avklaring som Stortinget måtte finne grunn til å gi.»

I møte 22. januar 1998 vedtok Stortingets presidentskap å sende kopi av henvendelsen over til Regjeringen ved Statsministeren samt stortingsgruppene til orientering. Spørsmålet om Kommissjonens innsynsrett ble også tatt opp i

spontanspørretimen den 18. februar 1998 (Tid.S. 1997-98 s. 1803-1804).

Deretter mottok Kommisjonen brev av 27. februar 1998 fra Finansministeren:

«ANMODNING OM DOKUMENTINNSYN MV. KORRESPONDANSE MED REGJERINGSADVOKATEN»

Det vises til Deres brev av 8. desember 1997 og mitt svar 17. desember 199[7] samt øvrig korrespondanse i saken, samt møte med Kommisjonens ledelse 20. februar 1998.

Som nevnt i brevet 17. desember 1997 er det etter min oppfatning et helt sentralt prinsipp at departementene og Regjeringsadvokaten fritt og åpent må kunne drøfte en sak i brev/notat, uten tanke på eventuell senere offentliggjøring av dokumentene.

Dette standpunkt er basert på en prinsipiell vurdering. Det vil selvsagt alltid kunne stilles spørsmål ved behovet for å unnta de aktuelle typer dokumenter i konkrete saker.

På bakgrunn av ytterligere henvendelser om de helt spesielle behov en granskningskommisjon oppnevnt av Stortinget har, er jeg innstilt på at det på visse vilkår gis innsyn i de aktuelle dokumenter. Jeg har ved denne vurderingen lagt vekt på at Kommisjonen innenfor de rammer Stortinget har trukket opp, skal få mulighet til innsyn også i dokumenter som ut fra en prinsipiell vurdering bør være fortrolig.

Jeg er således innstilt på å følge opp det forslag Kommisjonens leder la fram i møtet 20. februar slik at Kommisjonens leder får anledning til å komme til Finansdepartementet for å lese igjennom korrespondansen med sikte på å peke ut evt. dokumenter av betydning for Kommisjonen. Dersom Kommisjonens leder etter en slik gjennomgang skulle ønske å få oversendt dokumenter fra korrespondansen til behandling i hele Kommisjonen, forutsetter jeg at den nærmere bruken av opplysninger må skje i samråd med Finansdepartementet.

Jeg vil understreke at det er Regjeringens generelle standpunkt at departementets korrespondanse med Regjeringsadvokaten må ha fortrolig karakter. Det standpunkt man har tatt i denne sak, basert på Granskningskomisjonens særskilte ønsker og behov, må i den praktiske behandlingen av de aktuelle opplysninger kunne forenes med dette.

Under henvisning til ovenstående er De velkommen til når som helst å komme til Finansdepartementet for å lese gjennom den aktuelle korrespondansen. Jeg ber om at De tar kontakt senest dagen før besøket slik [at] den praktiske tilretteleggingen kan avtales.»

Stortingets presidentskap vedtok 6. mars 1998 å ta dette svaret til etterretning. I brev av 31. mars 1998 til Kommisjonen skriver Presidentskapet:

«VEDRØRENDE INNSYN I KORRESPONDANSE MED REGJERINGSADVOKATEN

Ovenstående problemstilling ble tatt opp av kommisjonen i brev av 15. januar d.å. til Stortinget. I Presidentskapets møte 22. januar ble det besluttet å sende kopi av brevet til Regjeringen ved statsministeren samt stortingsgruppene til orientering.

Ved brev av 27. februar d.å. fra Finansdepartementet fikk Presidentskapet vedlagt oversendt kopi av departementets brev av samme dato til kommisjonen. I møte 6. mars d.å. tok Presidentskapet departementets brev til etterretning samtidig som det besluttet å sende kopi av brevet med vedlegg til stortingsgruppene samt kontroll- og konstitusjonskomiteen til orientering.

Presidentskapet går ut fra at saken nå har fått en løsning som er tilfredsstillende for kommisjonens videre arbeid.»

Deretter har Kommisjonens leder i Finansdepartementets lokaler gjennomgått den aktuelle korrespondansen. Han fikk

anledning til å hente ut de kopier av dokumenter som han selv ønsket.





VEDLEGG 4: FRIST FOR Å AVGI INNSTILLING

Kommisjonens brev av 28. januar 1998 til Stortinget

I Kommisjonens brev av 28. januar 1998 til Stortinget heter det:

«FRIST FOR Å AVGI INNSTILLING

Ifølge pkt. 5 i Stortingets vedtak av 30. mai 1997 skal Kommisjonens innstilling overleveres innen 30. april 1998.

Tiden er kommet for å gjøre opp foreløpig status for fremdriften i vårt arbeid. I møte 22. januar 1998 vedtok Kommisjonen enstemmig å gi meg fullmakt til å ta spørsmålet om en viss forlengelse av fristen opp med Stortinget.

Til fordel for en viss utsettelse taler bl.a.

- kommisjonens sammensetning, særlig det forhold at vårt nyeste medlem (Anne Marie Nielsen) først har kunnet ta aktivt del i arbeidet fra siste del av januar 1998, d.v.s. bare vel 3 mnd. før forutsatt slutføring (jfr. også forbeholdet i denne retning i det brev av 9. september 1997 til Stortingets administrasjon som ligger til grunn for Innst.S. nr. 2 (1997-98) fra Presidentskapet,
- den betydelige forsinkelsen som spørsmålet om vår adgang til materiale underlagt taushetsplikt har skapt i arbeidet (jfr. vårt brev av 28. november 1997 til Stortinget, Innst.O. nr. 16 (1997-98) og lov av 16. januar 1998 nr. 6), og
- kronologien i arbeidet, derunder den tette sammenheng mellom tilgang på viktig dokumentasjon etter lovens ikrafttreden, bearbeidelse av denne dokumentasjonen og samtaler med sentrale aktører (derunder prosessen med utskrift og godkjenning av referater fra slike samtaler, mulig oppfølging gjennom nye henvendelser til sentrale myndigheter m.v.).

Disse og andre momenter må forstås i lys av den betydning det vil kunne ha for tilliten til våre resultater dersom omverdenen får inntrykk av at vi ikke har fått tilstrekkelig tid til å komme «til bunns» i de sentrale spørsmål.

På den annen side var det i møtet 22. januar 1998 full enighet om at Kommisjonen bør ta sikte på å avgi innstilling senest i slutten av juni måned 1998. Men erfaringene så langt gjør det nødvendig for oss å ta forbehold mot følgene av nye store forsinkelser i arbeidet med å få tilgang til materiale som vi anser nødvendig for våre undersøkelser.

På denne bakgrunn ber jeg om at det så snart som mulig blir tatt skritt til å forlenge fristen for å legge frem innstilling. Med det forbehold som er nevnt i foregående avsnitt kan ny frist passende settes til 30. juni 1998.»

Presidentskapet traff 29. januar 1998 følgende vedtak:

«Med bakgrunn i de forhold som tas opp i skrivet, er Presidentskapet innforstått med behovet for å forlenge fristen for avgivelse til 30. juni 1998. Stortingsgruppene orienteres om dette, og tilstilles kopi av granskningskommisjonens skriv.»

Vedtaket innhold ble meddelt Kommisjonen ved brev av 2. februar 1998. Fristforlengelsen ble lagt til grunn for det videre arbeid frem til rapporten ble avgitt 29. juni 1998.





VEDLEGG 5: PERSONER SOM KOMMISJONEN HAR HATT MØTE MED

1. Samtaler der det er utarbeidet referat

Kommisjonen har gjennomført en lang rekke samtaler med personer som har hatt tilknytning til bankkrisen eller dens forhistorie. Praktisk talt alle de personer som Kommisjonen har bedt om å komme til en slik samtale, har sagt ja til anmodningen. Bare adm. direktør Kjell O. Kran i Sparebanken NOR har avslått anmodningen om samtale. Det har ikke vært aktuelt å benytte Kommisjonens rett (jfr. domstolsloven § 43, 2. ledd) til å kreve bevisopptak ved domstolene.

Både skriftlig og muntlig er samtalepartnerne underrettet om at samtalene var basert på frivillighet. De ble også underrettet om at det ville bli utarbeidet et referat av hovedpunkter av samtalen, at utkast til referat ville bli forelagt dem for kommentarer og at godkjent referat kunne bli benyttet i Kommisjonens rapport eller som vedlegg til rapporten.

De godkjente referater av Kommisjonens samtaler med de personer som er oppført på denne delen av listen, følger Kommisjonens rapport til Stortinget som uttrykt vedlegg. Når endelig versjon går ut over det som referatformen gjør naturlig, er det gjort særskilt oppmerksom på det ved innledningen av vedkommende referat. Enkelte samtalepartnere har lagt frem egne notater som følger som vedlegg til samtalereferatet.

Kommisjonens samtalepartnere er oppført i alfabetisk rekkefølge. De oppgitte titler sikter til den aktivitet som særlig ligger til grunn for at de ble bedt om å komme:

Berge, Gunnar (dav. finansminister)
Dammann, Axel (tidl. viseadm. direktør i DnC)
Ditlev-Simonsen, Per (dav. styreformann Kreditkassen)
Forsbak, Einar (adm. direktør Sparebankforeningen)
Foss, Harald (dav. internrevisor i Kreditkassen)
Foss, Per-Kristian (dav. stortingsrepresentant)
Gjedrem, Svein (dav. sjef for økonomiavdelingen i Finansdepartementet)
Haga, Jan Egil (dav. eksternrevisor Kreditkassen)
Hagen, Carl I. (dav. stortingsrepresentant)
Hanisch, Tore Jørgen (professor i økonomisk historie)
Henriksen, Arent M. (dav. stortingsrepresentant)
Hermansen, Tormod (dav. finansråd og leder av Statens Banksikringsfond)
Hvistendahl, Finn A. (dav. adm. direktør i DnB m.m.)
Jacobsen, Finn Berg (dav. eksternrevisor i DnC/Bergen Bank)
Johnsen, Sigbjørn (dav. stortingsrepresentant og finansminister)
Kjelsrud, Sven-Henning (dav. avdelingsinspektør i Kredittilsynet)
Kjølaas, Christian (dav. konsernsjef Fokus Bank)
Klevan, Leif (dav. adm. direktør Fokus Bank)
Lenth, Borger A. (dav. adm. direktør i Kreditkassen)
Lie, Lars Gunnar (dav. stortingsrepresentant)
Lund, Ole (dav. styreformann i DnB)
Løken, Johan C. (dav. stortingsrepresentant)
Løken, Knut (dav. avdelingsdirektør regnskap/revisjon Kredittilsynet)
Meland, Eilef A. (dav. stortingsrepresentant)
Munthe, Preben (leder av Munthe-utvalget)

Ostrø, Hans Gustav, (dav. revisor i Bergen Bank)
Reinertsen, Trond R. (dav. adm.dir. i Bankforeningen, forr.fører for Forretningsbankenes Sikringsfond m.m.)
Restad, Gudmund (dav. stortingsrepresentant)
Rostoft, Sverre W. (dav. viseadm.dir./konsernssjef Kreditkassen)
Schjøtt-Pedersen, Karl Eirik (dav. stortingsrepresentant)
Selvig, Erling (dav. styreleder Kredittilsynet)
Skånland, Hermod (dav. sentralbanksjef)
Synnes, Harald (dav. stortingsrepresentant)
Togstad, Thor W. (dav. økonomisjef/banksjef DnC/DnB)
Ueland, Ole Gabriel (dav. stortingsrepresentant)
Øien, Arne (dav. finansråd)
Aasmundstad, Svein (dav. direktør Kredittilsynet)

2. Samtaler der det ikke er utarbeidet fullstendig referat

Listen angir de personer i utlandet som to eller flere representanter for Kommisjonen har hatt møter med. De oppgitte titler sikter til den aktivitet som personene drev på den tiden da vedkommende møte fant sted.

Danmark

Brogaard, Jakob, konserndirektør, Den danske Bank
Christensen, Ole, bankdirektør, Den danske Bank
Sørensen, Knud, konsernssjef, Den danske Bank

Bjerre-Nielsen, Henrik, direktør i Finanstilsynet
Larsen, Peter Sylfest, visedirektør i Finanstilsynet
Rasmussen, Flemming Tytoft, visedirektør i Finanstilsynet

Mouritsen, Bent, kreditchef, Unibank
Schütze, Peter, bankdirektør, Unibank

England

Osborn, Willie, Senior Manager, Policy Division, Bank of England
Pooley, Keith, Senior Manager, European Division, Bank of England

Vipond, Peter, Director, British Bankers' Association

Finland

Halme, Liisa, Head of Office, Research Department, Finlands Bank
Koskenkylä, Heikki, Head of Financial Markets Department, Finlands Bank

Kilpelä, Jarmo, Finansministeriet
Laajanen, Pekka, Legislative Director, Finansministeriet
Nyberg, Peter, överdirektör, Finansministeriet
Väisänen, Jarmo, Finansministeriet

Hemberg, Kjell, direktör, Finansinspektionen
Jännäri, Kaarlo, direktör, Finansinspektionen

Frankrike

Fernandez-Bollo, Edouard, Directeur juridique, Commission Bancaire
Fort, Jean Louis, Secrétaire général, Commission Bancaire
Fournier, Jacques, Directeur, Commission Bancaire
Pény, Didier, Chef du service des établissements de crédits généraux, Commission Bancaire

Sverige

Bäckström, Urban, riksbanksjef, Sveriges Riksbank

Lind, Göran, bankkommissarie, Sveriges Riksbank

Ahlberg, Göran, analytiker, Finansinspektionen

Mettinger, Bengt-Allan, enhetssjef, Finansinspektionen

Norgren, Claes, generaldirektør, Finansinspektionen

Schedin, Hans, juridisk direktør, Finansinspektionen





VEDLEGG 6: STATENS FINANSIELLE KOSTNADER VED BANKKRISEN

Finansdepartementets brev av 28. november 1997 til Kommisjonen

Sett i lys av den store betydning som dette spørsmålet har blitt tillagt i den offentlige debatt, ba Kommisjonen i brev 25. september 1997 Finansdepartementet om å beregne statens finansielle kostnader ved bankkrisen på visse nærmere angitte tidspunkter.

I Finansdepartementets brev av 28. november 1997 til Kommisjonen heter det:

«Vedr. statens kostnader ved bankkrisen

Det vises til brev datert 25. september 1997 med forespørsel om beregninger av «statens finansielle kostnader ved bankkrisen slik de fremsto pr. 31.12.94, 31.12.95 og 31.12.96». Det ble i brevet konkret henvist til tabell 2.3 (s. 29) i St.meld nr. 39 (1993-94) Bankkrisemeldingen.

I Bankkrisemeldingen framholdt departementet det syn at «med driftsåret 1993 er det satt sluttstrek for den norske bankkrisen (...)», jf. s. 12 i meldingen. Statens bankkrisehandtering varte frem til utgangen av 1993, og alle konsekvenser av statens disposisjoner fram til dette tidspunktet må anses relevante for beregning av den statsfinansielle nettokostnaden.

Statens nettokostnader ble i meldingen beregnet til 6,6 mrd. kroner, jf. omtalte tabell 2.3. Disse kostnadene var fordelt på 3,8 mrd. kroner for forretningsbanker og 2,8 mrd. kroner for sparebanker. Beregningene ble foretatt med utgangspunkt i kapitaltilførsler direkte fra staten, og det ble gjort tillegg for beregnede rentekostnader med 5-års statsobligasjonsrente som kalkulasjonsrente. Kostnadene ble beregnet med utgangspunkt i at staten kunne solgt seg ut av bankene til markedsvilkår straks etter bankkrisen.

Etter departementets vurdering bør det skilles mellom statens kostnader ved bankkrisen og gevinster og tap knyttet til statlig forvaltning av bankaksjer etter bankkrisen. Det vises i denne sammenhengen til at den opprinnelige målsettingen ved ervervet av bankaksjene, dvs. behovet for kapitalisering av bankene, ikke lenger kunne begrunne et fortsatt statlig eierskap i bankene etter framleggelsen av Bankkrisemeldingen. Ut fra en slik betraktning utgjør statens kostnader ved bankkrisen pr. 31.12.1993 som i Bankkrisemeldingen ble anslått til 6,6 mrd. kroner, den endelige kostnaden ved bankkrisen. Det følger av denne betraktningen at staten ikke har hatt kostnader ved bankkrisen i de etterfølgende år. Det må likevel tas et forbehold mht. Oslobanken under avvikling, hvor de endelige kostnader foreløpig ikke er fremkommet. Departementet forventer imidlertid ikke ytterligere tap for Statens Banksikringsfond som følge av denne avviklingen.

Ved Stortingets behandling av Bankkrisemeldingen ble det lagt til grunn at staten skulle beholde en eierandel på over 50 pst. i DnB og Kreditkassen, mens øvrige egenkapitalinstrumenter skulle avhendes.

Det blir nedenfor gitt anslag på samlet fortjeneste knyttet til forvaltning av statlige bankaksjer gjennom Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond i årene 1994, 1995 og 1996. Årlig fortjeneste defineres som avkastning utover kalkulerte rentekostnader knyttet til eierskapet av bankaksjene med 5-års statsobligasjonsrente som kalkulasjonsrente. Rentekostnaden er beregnet ut fra en kontantstrømsbetraktning, hvor beregningsgrunnlaget er den kontantstrøm som er investert i banken minus den kontantstrøm som er tilbakeført til fondene i form av utbytte eller salgspromeny. Fortjenesten inkluderer urealiserte aksjers verdistigning i løpet av året, realiserte salgsgvinster og årlig mottatt utbytte. Årlige realiserte salgsgvinster er her målt i forhold til markedsverdien ved begynnelsen av året, og vil således normalt avvike fra regnskapsmessige salgsgvinster som

måles i forhold til laveste verdi av markedsverdi og anskaffelseskost (laveste verdis prinsipp). Det er også i tabell 1 gitt spesifiserte opplysninger om mottatt utbytte og kalkulerte rentekostnader i de respektive år.

Tabell 1: Fortjeneste herunder bl.a. utbytte og kalkulerte rentekostnader, knyttet til bankaksjer og grunnfondsbevis i Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond 1994-1996. Mrd. kroner.

År	Herunder:		
	Fortjeneste 1)	Utbytte	Rentekostnad
1994	2,4	0,2	1,2
1995	0,3	1,1	1,0
1996	5,4	1,0	0,6

1) Sum av urealiserte aksjers verdistigning i løpet av året, realiserte salgsgvinster og årlig mottatt utbytte fratrukket kalkulerte rentekostnader basert på 5 års statsobligasjonsrente.

Kilde: Statens Bankinvesteringsfond, Statens Banksikringsfond og Finansdepartementet.

Samlet markedsverdi for statens bankaksjer ved utgangen av 1996 var om lag 13,9 mrd. kroner.

Verdistigningen på DnB- og Kreditkassen-aksjen fra begynnelsen av 1994 til november 1997 har vært lavere enn økningen i Oslo Børs' totalindeks i den samme perioden. Mens totalindeksen steg med 107,6 pst. i denne perioden, var den tilsvarende verdistigningen på DnB- og Kreditkassen-aksjen hhv. 78,1 pst. og 88,4 pst. Fra starten av 1994 til utgangen av 1996 steg totalindeksen med 56,7 pst., mens kursen på DnB- og Kreditkassen-aksjen økte med hhv. 45,8 pst. og 44,4 pst. Vedlagte figur viser utviklingen i Oslo Børs' totalindeks og kursene på DnB- og Kreditkassen fra starten av 1994 til november 1997.

Nærmere om salg av statlige bankaksjer i 1994-1996:

I 1994 solgte staten 53 mill. aksjer i Den norske Bank (DnB). Brutto salgspromy var 878,8 mill. kroner, mens netto bokført salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var 322,7 mill. kroner.

Samlet brutto salgspromy for bankaksjer i 1995 var 3,3 mrd. kroner. Brutto salgspromy for salg av 63 mill. aksjer i Fokus Bank dette året var 1827 mill. kroner, mens bokført salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var 478,2 mill. kroner. Videre solgte staten 98 mill. aksjer i Kreditkassen i 1995. Brutto salgspromy var 1472,9 mill. kroner, mens netto bokført salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var -1,1 mill. kroner.

Samlet brutto salgspromy i 1996 var om lag 4,3 mrd. kroner. Salg av 10 mill. grunnfondsbevis i Sparebanken NOR dette året gav brutto salgspromy på 1760 mill. kroner, mens netto bokført salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var 702 mill. kroner. Videre solgte staten 126,9 mill. aksjer i DnB i 1996. Brutto salgspromy var 2449 mill. kroner, mens netto salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var om lag 1700 mill. kroner. Staten solgte 1,3 mill. aksjer i Bergens Skillingsbank i 1996. Brutto salgspromy var 71,4 mill. kroner, mens netto bokført salgsgvinst etter fradrag for salgskostnader var 32,3 mill. kroner.»

Siden spørsmålet er av liten betydning for gjennomføringen av Kommisjonen mandat, har den ikke tatt standpunkt til det nærmere innhold i departementets beregninger.





VEDLEGG 7: BANKENES RESULTATER OG EGENKAPITALSITUASJON UNDER ALTERNATIVE SCENARIER FOR TAPSFØRING

Utredning fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Bergen

Etter at det underhånden var tatt kontakt med aktuelle miljøer for gjennomføring av en utredning om Bankenes resultater og egenkapitalsituasjon under alternative scenarier for tapsføring sendte Kommisjonen ved brev av 20. oktober 1997 følgende mandat til Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Bergen:

«Mandat for eksternt oppdrag

Bankenes resultater og egenkapitalsituasjon under alternative scenarier for tapsføring

I 1987 kom en ny forskrift for bankenes føring av tap på utlån. Med denne forskriften ble bokførte tap på utlån lik summen av konstaterte og beregnede tap. Beregnede tap er tap som ennå ikke er konstaterte, men som utfra økonomiske forhold som åpning av konkurs, mislighold, tapt egenkapital hos bedriftskunder, osv. sannsynlig vil inntreffe.

I 1992 kom det en ny forskrift der en skilte mellom spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetninger. I tillegg til å presisere innholdet i tapsavsetningene, åpnet 92-forskriften for større adgang til å foreta tapsavsetninger etter bankenes skjønn.

Tapsforskriften vil generelt innebære at tap på utlån kommer til fradrag i bankens regnskap før de eventuelt blir endelig konstatert. En del av de store tapene som belastet regnskapene til Kreditkassen, Den norske Bank og Fokus Bank i de to kriseårene 1991 og 1992 ble således konstatert først i de etterfølgende årene. Et slikt skille mellom bokføringstidspunkt og tidspunkt for endelig konstatering av tap vil naturlig nok medføre behov for etterfølgende korreksjoner av tidligere avsetninger. De siste årene har slike korreksjoner i det alt vesentlige tatt form av tilbakeføringer av tidligere avsetninger i regnskapene.

Kommisjonen ønsker utarbeidet fiktive årsregnskaper og balanser for DnB (Bergen Bank og DnC), Kreditkassen og Fokus Bank for perioden 1987-1996, basert på forskjellige antakelser om bankenes tapsføring og egenkapitaldekning. Siden det vil være vanskelig innenfor rammen av et slikt oppdrag å operasjonalisere alternative vurderingskriterier for bankenes tapsavsetninger, vil de ulike scenariene måtte basere seg på enkle forutsetninger om avsetningenes størrelse. De ulike scenarier Kommisjonen ønsker gjennomført vil være:

Del 1:

- a. Alle løpende konstaterte tap tas over driften, mens ingen avsetninger blir ført for fremtidige tap.
- b. Årlige avsetninger til en bloc-fond på 1% av brutto utlån, mens løpende konstaterte tap føres mot dette fondet.
- c. Alle avsetninger til fremtidige tap (beregnete tap frem tom 1991 og spesifiserte og uspesifiserte avsetninger etter 1991) reduseres med 30%.

I del 1 holdes bankens egenkapitalsituasjon i 1987 lik den faktiske.

Kommisjonen ønsker også gjennomført beregninger av bankenes økonomiske utvikling under alternative forutsetninger om egenkapitaldekning ved inngangen til bankkrisen:

Del 2:

- a. Bankens kjernekapital ved inngangen til 1987 økes slik at egenkapitaldekningen (kjerne- og tilleggs kapital) i 1987 blir på 8%.
- b. Bankens kjernekapital ved inngangen til 1987 økes slik at kjernekapitaldekningen i 1987 blir på 8%.
- c. Bankens kjernekapital ved inngangen til 1987 økes slik at kjernekapitaldekningen i 1987 blir på 10 %.

I del 2 holdes tapsavsetninger lik de faktiske avsetningene.

For hvert scenarie, del 1 og 2, ønsker Kommisjonen beregnet for perioden 1987-1996:

1. Bankens årlige resultat før og etter tap på utlån.
2. Bankens kapitaldekning (kun del 1).
3. Eventuelt når hhv. 25, 50, 75 og 100 % av den private aksjekapitalen ville vært tapt?
4. Hvor stort bankens statlige kapitaltilskudd ville ha vært for å nå den samme kapitaldekning som det den faktisk hadde gjennom perioden?

Dersom utførende institusjon i tillegg ønsker å gjennomføre andre scenarier enn de som er nevnt ovenfor, må Kommisjonens samtykke innhentes før arbeidet settes i gang.

Kommisjonen vil bistå med å tilgjengeliggjøre datagrunnlaget, som vil bestå av bankenes årsberetninger med noteinformasjon, samt tilleggsopplysninger om tapsavsetninger innhentet fra Kredittilsynet og Den norske Bankforening.

Resultatene fra prosjektet forutsettes behandlet konfidensielt. Enhver form for offentliggjøring av resultatene skal bare skje etter samtykke fra Kommisjonen.»

I brev av 20. april 1998 fra prosjektleder Frøystein Gjesdal og prosjektmedarbeider Kjell Knivsflå ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) Bergen heter det bl.a.:

«OPPDRAK FOR STORTINGETS GRANSKINGSKOMMISJON FOR BANKKRISEN

Her er ein oppdatert versjon av våre utrekningar i samband med vårt oppdrag for Stortingets granskingskommisjon for bankkrisen. I høve til førre versjon har vi teke omsyn til dei data som granskingskommisjonen har fått frå bankane med små tilpassingar slik at tala stemmer over eins med dei rapporterte tala i årsrekneskapen, som er grunnlagsdata for oppdraget.»

I det følgende gjengis utredningen fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) Bergen. Underveis i utredningen vises det til *vedlegg* der det tallmaterialet som utredningen bygger på, er presentert i langt større detalj. Disse vedleggene følger som utrykte vedlegg til Kommisjonens rapport.

Resultatet og egenkapitalen i Den norske Bank, Kreditkassen og Fokus Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering

av **Kjell Henry Knivsflå**, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Helleavn. 30, 5035 Bergen-Sandviken

April 1998

Dette notatet utgjør rapporteringa frå SNF-prosjekt nr 7040. Takk til prosjektleiari Frøystein Gjesdal for mange nyttige kommentarar og rettleiing undervegs i prosjektet. Eventuelle feil svarer berre forfattar for.

Innhald

Innleiing

1. Resultatet og egenkapitalen i Den norske Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering
2. Resultatet og egenkapitalen i Kreditkassen under alternativ tapsføring og kapitalisering
3. Resultatet og egenkapitalen i Fokus Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering

Innleiing

Følgjande utrekningar av resultatet og egenkapitalen i Den norske Bank, Kreditkassen og Fokus Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering er utførte på vegner av Stortingets granskingskomisjon for bankkrisen. Utrekningane byggjer i hovudsak på rekneskapstala slik dei blei rapporterte i årsrekneskapen til dei nemnde bankane i perioden 1987 - 1996. Rekneskapstala er blitt supplerte med opplysingar frå bankane sjølve, og når slike manglar gjennom estimat. Det er gjort nærare greie for desse i notatet. Sidan utrekningane i ei viss utstrekning byggjer på anslag og enkle føresetnader, bør utrekningane lesast som estimat der det er knytt ei viss uvisse.

1. Resultatet og egenkapitalen i Den norske Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering

1.1 Utgangssituasjonen

Tabell 1.1 syner utviklinga i årsresultat og tap på utlån slik ho blei rapportert i årsrapporten til Den norske Bank 1990 - 1996, Bergen Bank 1987 - 1989 og Den norske Creditbank 1987 - 1989.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2321	2178	2566	4056	1772	1083	2510	3340	2143	659
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2701	2657	2680	943	-3070	-4729	-536	113	-957	-809

Kommentar:

- Alle tal er baserte på konsernrekneskapen til Den norske Bank og er i millionar kroner.
- Med årsresultat meiner vi resultat etter skatt, men før eventuelle årsoppgjersdisposisjonar. Årsresultat før tap er årsresultatet med frådrag av tap på utlån og garantiar; jamfør vedlegg 1.1, tabell 1. Tap på utlån og garantiar er summen av konstaterte tap (etter at det er teke omsyn til det som tidlegare er dekt av spesifiserte tapsavsetjingar og inngang på tidlegare konstaterte tap), spesifiserte eller pårekna tap, uspesifiserte eller latente tap og eventuell revurdering av overtekne eigedelar; sjå vedlegg 1.1, tabell 3.
- Vi har som hovudregel nytta tala slik dei blei rapporterte det aktuelle året, og altså ikkje teke omsyn til eventuelle justeringar ved offentleggjering av neste års resultat. For 1987 - 1991 er det henta inn tilleggsopplysningar frå DnB om konstaterte tap og storleiken på tapsavsetjingane.
- I 1987 og 1988 har vi nytta summen av resultata i Bergen Bank og Den norske Creditbank, medan vi har nytta 1989-tala slik dei blei rapporterte i 1990-rekneskapen til DnB.

For ei meir detaljert framstilling av resultatutviklinga syner vi til vedlegg 1.1, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.2 gjev kapitaldekninga (eller egenkapitaldekninga) slik ho blei rapportert i perioden.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	7,7	8,6	7,4	5,0	3,8	3,8	3,3	3,8	3,5	3,5
Kapitaldekning	10,9	13,2	13,1	11,2	8,8	7,6	6,7	7,8	7,2	7,1

Kommentar:

· Frå 1987 til 1990 blei kapitaldekninga rekna ut på ein annan måte enn i perioden 1991 - 1996. Fram til 1992 var kravet til kapitaldekning 6,5%; frå og med 1992 er kravet 8%.

· Kapitaldekninga til Den norske Bank i 1987 og 1988 er dei vekta tala for kapitaldekning i Bergen Bank og Den norske Creditbank, der vekta er i høve til forvaltingskapital.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 1.1, særleg tabell 6.

(I tabell 6 har vi vist korleis DnB sjølv har kome fram til kapitaldekninga i 1991 - 1996. I 1987 - 1990 har ikkje DnB vist korleis dei har kome fram til eigenkapitaldekninga. Vi har prøvd med utgangspunkt i dåverande § 21 i forretningsbanklova å rekne oss fram til tala for eigenkapitaldekning, men dette må sjåast på som ei heller grov tilnærming.)

1.2 Konstaterte tap over drifta

Tabell 1.3 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån når berre konstaterte tap blir førte over drifta.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2321	2178	2566	4056	1772	1083	2510	3340	2143	659
Tap på utlån og garantiar	1163	1792	3435	3797	3235	1982	1968	1386	1854	1740
Årsresultat	1158	386	-869	259	-1463	-899	542	1954	289	-1081

Kommentar:

· Dei konstaterte tapa i 1987 - 1990 byggjer på data (faktiske tal og estimat) frå Den norske Bank.

· Samla konstaterte tap over perioden på 22352 utgjer 95% av faktisk bokførte tap på 23635.

For ei meir detaljert framstilling av resultatutviklinga syner vi til vedlegg 1.2, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.4 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	10,6	13,1	13,6	12,6	10,8	10,0	7,4	7,5	6,3	5,3
Kapitaldekning	13,7	17,2	18,1	17,0	14,7	13,0	11,2	12,1	11,2	9,0

Kommentar:

· I høve til tabell 1.2 skuldast den betra kapitaldekninga at både spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetjingar inngår som ein del av eigenkapitalgrunnlaget (sjå tabell 5 i vedlegg 1.2).

For ei meir detaljert framstilling av kapitalutviklinga syner vi til vedlegg 1.2, særleg tabell 6.

Tabell 1.5 syner resultatutviklinga i Den norske Bank under føresetnad av at vi tilbakefører statlege innskot av preferansekapital på til saman 5689 (inkludert innskot frå Forretningsbankenes sikringsfond på 939 i 1991), statlege innskot av aksjekapital på til saman 1639, og let vere å skrive ned den private aksjekapitalen med til saman 3518 i 1991 og 1992. (Det siste har ikkje nokon annan verknad av at vi tilbakefører aksjekapital frå fond.)

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1891	1721	2106	3624	1661	1083	2510	3340	2143	659

Tap på utlån og garantiar	1163	1792	3435	3797	3235	1982	1968	1386	1854	1740
Årsresultat	728	-71	-1329	-173	-1574	-899	542	1954	289	-1081

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 1.3, ser vi at årsresultatet er redusert i 1992 - 1996 som følgje av redusert kapitalgrunnlag på til saman 7328. Vi føreset at den tilbakeførte kapitalen hadde ei forrenting lik renta i pengemarknaden (3 månaders eurokronerente). Til dømes er resultatet i 1992 redusert med 111 (= 939 x 11,83% = redusert kapitalgrunnlag inngående behaldning multiplisert med gjennomsnittleg eurokronerente i 1992).

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i lønsemd syner vi til vedlegg 1.3, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.6 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	5,5	7,2	8,0	8,0	7,8	9,5	7,4	7,5	6,3	5,3
Kapitaldekning	8,8	11,5	12,8	12,6	11,7	12,5	11,2	12,1	11,2	9,0

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 1.4, ser vi at kapitaldekninga er redusert i 1992 - 1996, som følgje av reduksjonen i kapitalgrunnlaget. Likevel er ho klårt innanfor kravet på 8%. Dersom vi tilbakefører utbytte i 1994 - 1996, vil kapitaldekninga bli endå betre.

· Desse tala kan tyde på at Den norske Bank ville ha hatt ei kapitaldekning som med klår margin **ville ha tilfredsstillt** kravet på 8%, så lenge DnB berre kostnadsførte konstaterte tap. Årsaka er at utlåna blir bokførte til pålydande med frådrag av konstaterte tap, noko som vil auke eigenkapitalgrunnlaget med dei spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetjingane.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 1.3, særleg tabell 6.

1.3 Konstaterte tap over en bloc-fond

Tabell 1.7 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån i DnB når konstaterte tap blir førte mot eit en bloc-fond. Den årlege avsetjinga blir resultatført, og er i utgangspunktet på 1% av brutto utlån. Dersom dei konstaterte tapa er så store at en bloc-fondet blir negativt, må den årlege avsetjing setjast større enn 1% for å unngå negativt en bloc-fond.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2321	2178	2566	4056	1772	1083	2510	3340	2143	659
Avsetjing til tap på utlån	1474	1792	3435	3575	1517	1647	1532	1561	1539	1403
Årsresultat	847	386	-869	481	255	-564	978	1779	604	-744

Kommentar:

· Vi har her teke den føresetnaden at en bloc-fondet per 01.01.87 er identisk med det faktiske en bloc-fondet på dette tidspunktet (altså 3189, jamfør vedlegg 1.1, tabell 4).

· På grunn av at konstaterte tap på meir enn 1% av brutto utlån blir førte mot en bloc-fondet, må det setjast av meir enn 1% av brutto utlån i 1993, 1994 og 1995 for å unngå at fondet blir negativt (sjå vedlegg 1.4, tabell 4).

· Samla avsetjingar til tap på utlån på 19475 utgjer 82% av bokførte tap på til saman 23635.

Ytterlegare detaljar om utviklinga i årsresultatet går fram av vedlegg 1.4, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.8 syner utviklinga i estimert kapitaldekning.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	10,5	13,1	13,6	12,6	10,7	9,0	6,1	5,9	4,8	3,8
Kapitaldekning	13,5	17,2	18,1	17,0	14,7	12,5	9,8	10,4	9,6	7,4

Ei nærare spesifisering av utviklinga i kapitalsituasjonen er gjeven i vedlegg 1.4, tabell 6.

Tabell 1.9 gjev resultatet slik det ville ha vore utan ekstraordinære innskot av preferanse- og aksjekapital, og utan nedskrivning av den private aksjekapitalen; sjå og tabell 1.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1891	1721	2106	3624	1661	1083	2510	3340	2143	659
Avsetjing til tap på utlån	1474	1792	3435	3575	1517	1647	1532	1561	1539	1403
Årsresultat	417	-71	-1329	49	144	-564	978	1779	604	-744

Kommentar:

· Resultatet er redusert i åra 1992 - 1996. Årsaka er at eigenkapitalgrunnet er blitt redusert.

Vedlegg 1.5 syner i detalj korleis vi har rekna ut resultat og tap på utlån, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.10 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	5,4	7,2	8,0	8,0	7,7	8,5	6,1	5,9	4,8	3,8
Kapitaldekning	8,6	11,5	12,8	12,6	11,7	12,0	9,8	10,4	9,6	7,4

Kommentar:

· Sidan det no er føresett at staten ikkje gjekk inn med preferanse- og aksjekapital, blir kapitaldekninga redusert frå og med 1991. Vi ser likevel at ho er godt over kravet på 8%.

Vedlegg 1.5, tabell 6, gjev nærare detaljar.

1.4 Tapsavsetjingar reduserte med 30%

Tabell 1.11 gjev resultat før og etter tap på utlån når spesifiserte og uspesifiserte tap har blitt redusert med 30%.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2321	2178	2566	4056	1772	1083	2510	3340	2143	659
Tap på utlån og garantiar	83	202	951	3318	4360	4663	2723	2675	2634	1394
Årsresultat	2238	1976	1615	738	-2588	-3580	-213	665	-491	-735

Kommentar:

· Samla tap på utlån summerer seg til 23003, og utgjer 97% av dei bokførte tap på 23635.

Vedlegg 1.6 gjev ei nærare utgreiing om korleis vi har kome fram til tala, sjå spesielt tabell 1 og 3.

Tabell 1.12 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,7	10,1	9,45	7,6	6,1	5,9	4,6	5,0	4,5	4,1
Kapitaldekning	11,9	14,6	14,9	13,2	11,1	9,4	8,3	9,5	9,3	7,8

Kommentar:

· Kapitaldekninga er høgare enn faktisk rapportert av di 30% av spesifiserte tapsavsetjingar no inngår som ein del av eigenkapitalgrunnlaget (sjå vedlegg 1.6, tabell 5).

Sjå tabell 6 i vedlegg 1.6 for ei nærare spesifisering av korleis vi har rekna ut desse tala.

Tabell 1.13 syner årsresultat og tap på utlån dersom vi i tillegg tilbakefører preferansekapitalen, statlege innskot av aksjekapital og nedskrivinga av den private aksjekapitalen; jamfør tabell 1.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1891	1721	2106	3624	1661	1083	2510	3340	2143	659
Tap på utlån og garantiar	83	202	951	3318	4360	4663	2723	2675	2634	1394
Årsresultat	1808	1519	1155	306	-2699	-3580	-213	665	-491	-735

Sjå og vedlegg 1.7 for nærare detaljar om utviklinga i lønsemd under desse føresetnadene, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.14 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	3,5	3,9	3,5	2,4	2,8	5,4	4,6	5,0	4,5	4,1
Kapitaldekning	6,3	7,9	7,5	5,9	6,5	8,9	8,3	9,5	9,3	7,8

Kommentar:

· Når kapitalgrunnlaget blir redusert, vil sjølvsagt også kapitaldekninga bli redusert.

· Sidan kapitaldekninga ikkje er tilfredsstilt i 1992 - 1996, vil **ikkje** ein reduksjon i spesifiserte og uspesifiserte tap på 30% føre til at Den norske Bank kunne ha rapportert ei kapitaldekning i samsvar med kravet utan statlege innskot av kapital. Ved å tilbakeføre utbytte i 1994, 1995, og 1996 ville kavat ha blitt tilfredsstilt i desse åra (estimert kapitaldekning: 8,7% i 1994; 9,9% i 1995 og 8,5% i 1996).

Sjå vedlegg 1.7, tabell 6, for detaljar.

Eit relevant spørsmål er kva for ein prosentsats vi må redusere spesifiserte og uspesifiserte tap og tapsavsetjingar med for at kravet til kapitaldekning skal vere tilfredsstilt i 1991 - 1996. Svaret er **om lag 43%** etter at vi tek omsyn til utbetalingane av utbytte i 1994 - 1996. (Estimert kapitaldekning: 9,7% i 1991; 8,3% i 1992; 8,0% i 1993; 10,4% i 1994; 10,5% i 1995 og 8,9% i 1996).

Denne estimeringa tyder altså på at ein reduksjon i spesifiserte og uspesifiserte tap på om lag 43% ville gjort det mogeleg for Den norske Bank å rapportere ei kapitaldekning i samsvar med kravet utan stateleg tilførsel av preferanse- eller aksjekapital.

1.5 Kapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 1.15 gjev årsresultat og tap på utlån når vi aukar kapitaldekninga i 1987 til 8% gjennom å auke den private aksjekapitalen med 1600, eller altså 1,6 milliardar kroner. Dette inneber og at den private aksjekapitalen ikkje blir skriven ned med meir i 1992 og 1993 enn at det er att 1600.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2348	2205	2591	4064	1748	1045	2506	3341	2136	653
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2728	2684	2705	951	-3094	-4767	-540	114	-964	-815

Kommentar:

· Årsaka til at årsresultatet før tap no skil seg frå det rapporterte årsresultatet er at vi har endra kapitalgrunnlaget. Vi føreset at totalkapitalrentabiliteten er uendra år for år sjølv om vi aukar kapitalgrunnlaget. Resultatet blir difor større i år med overskot (sidan meir kapital blir positivt forrenta) og mindre i år med underskot (meir kapital blir negativt forrenta).

For ytterlegare detaljar om utviklinga i lønsemd syner vi til vedlegg 1.8, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.16 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,6	9,7	8,5	6,0	4,6	4,6	4,2	4,7	4,4	4,3
Kapitaldekning	11,7	14,2	14,2	12,1	10,0	8,5	7,8	9,1	9,2	8,0

Kommentar:

· Sidan den private eigenkapitalen har auka med 1600, er kapitaldekninga i 1987 på 8%. I åra etter 1987 er ho naturlegvis høgare enn om det ikkje skjedde ei slik innsprøyting av kapital.

Sjå vedlegg 1.8 for detaljar, særleg tabell 6.

Det er interessant å sjå kva som hender dersom vi i tillegg til å tilføre 1600 i privat aksjekapital i 1987, tek bort statlege innskot av preferanse- og aksjekapital samstundes som vi let vere å nullstille den private aksjekapitalen. Tabell 1.17 syner kva som hender.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1920	2708	2132	3632	1637	1045	2506	3341	2136	653
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2300	2229	2246	519	-3205	-4767	-540	114	-964	-815

Kommentar:

· Resultatverknaden av å auke den private kapitalen avheng av totalkapitalrentabiliteten og er såleis berre ei skalering av storleiken på DnB, medan resultatverknaden av å tilbakeføre den statlege kapitalen avheng av renta i pengemarknaden.

Vedlegg 1.9, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 1.18 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987

Kjernekapitaldekning	3,3	3,3	2,4	0,6	1,2	4,1	4,2	4,7	4,4	4,3
Kapitaldekning	6,0	6,9	5,6	2,8	3,7	8,0	7,8	9,1	9,2	8,0

Kommentar:

· Vi ser at kravet til kapitaldekning **ikkje** er oppfylt i 1992 - 1996. Ved å tilbakeføre utbyttet vil kapitaldekninga betrast slik at kravet er oppfylt i 1995 og 1996 (estimert kapitaldekning: 6,8% i 1994; 9,5% i 1995 og 8,3% i 1996).

· Utviklinga i privat egenkapital (aksjekapital + fond) i høve til privat aksjekapital ser slik ut: 127% i 1990; 43% i 1991; 1% i 1992 og 16% i 1993. 57% av den private aksjekapitalen ville altså ha vore tapt i 1991, og heile 99% i 1992 (sjå tabell 5 i vedlegg 1.9).

Vedlegg 1.9, tabell 6, gjev detaljar.

1.6 Kjernekapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 1.19 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 8% i 1987. Vi oppnår ei kjernekapitaldekning i Den norske Bank på 8% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 8500 eller altså 8,5 milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2463	2320	2701	4097	1643	880	2487	3345	2107	623
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2843	2799	2815	984	-3199	-4932	-559	118	-993	-842

Vedlegg 1.10, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 1.20 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	12,3	14,1	13,0	10,0	8,2	8,1	8,0	8,8	8,5	8,0
Kapitaldekning	15,3	18,6	18,5	16,0	13,5	11,9	11,8	13,4	13,5	11,8

Utrekning går klart fram av vedlegg 1.10, tabell 6.

Vi fjernar no dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital og tilbakefører nedskrivninga av den private aksjekapitalen. Tabell 1.21 syner utviklinga i årsresultatet.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2042	1872	2248	3666	1532	880	2487	3345	2107	626
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2422	2351	2362	553	-3310	-4932	-559	118	-993	-842

Vedlegg 1.11, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 1.22 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	7,3	8,3	7,4	5,1	5,0	7,7	8,0	8,8	8,5	8,0
Kapitaldekning	10,5	13,0	13,1	11,3	10,4	11,4	11,8	13,4	13,5	11,8

Kommentar:

· Vi ser at med ei kapitalinnsprøyting på 8500 i 1987, ville kapitaldekninga i 1992 - 1996 vere **klårt over kravet** på 8%.

· Av den private aksjekapitalen er 110% intakt i 1990, 74% er intakt ved utgangen av 1991 og 52% er intakt ved utgangen av 1992 (sjå vedlegg 1.11, tabell 5 for ytterlegare detaljar).

Sjå vedlegg 1.11, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Den norske Bank hadde ei kjernekapitaldekning på 8% (eller altså ei kapitaldekning på 11,8%) i 1997 ville DnB, etter våre utrekningar, ha tilstrekkeleg eigenkapital til å kunne bere dei store tapa på utlån, særleg i 1991 og 1992.

1.7 Kjernekapitaldekning i 1987 på 10%

Tabell 1.23 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 10% i 1987. Vi oppnår ei kjernekapitaldekning i Den norske Bank på 10% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 12300 eller altså 12,3 milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2527	2384	2762	4115	1586	789	2477	3347	2091	611
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2907	2863	2876	1002	-3256	-5023	-569	120	-1009	-857

Kommentar:

· Ein auke i eigenkapitalen på 12300 er føresett å gje ein resultatverknad som er proporsjonal med verkeleg totalkapitalrentabilitet. Dette har ein effekt slik at resultatet i år med overskot blir endå betre, medan i år med underskot blir det endå dårlegare.

Vedlegg 1.12, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 1.24 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	14,2	16,5	15,4	12,2	10,1	10,0	10,1	11,1	10,7	10,0
Kapitaldekning	17,2	20,8	20,7	18,0	15,3	13,6	14,0	15,8	15,8	13,8

Utrekninga går klårt fram av vedlegg 1.12, tabell 6.

Tabell 1.25 syner utviklinga i årsresultatet under føresetnad av at dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital blir tilbakeførte og nedskrivninga av den private aksjekapitalen omgjort.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	2109	1669	2311	3685	1474	789	2477	3347	2091	611
Tap på utlån og garantiar	-380	-479	-114	3113	4842	5812	3046	3227	3100	1468
Årsresultat	2489	2418	2425	572	-3368	-5023	-569	120	-1009	-857

Vedlegg 1.13, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 1.26 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	9,5	10,9	9,9	7,4	7,0	9,5	10,1	11,1	10,7	10,0
Kapitaldekning	12,6	15,4	15,5	13,5	12,3	13,2	14,0	15,8	15,8	13,8

Kommentar:

· Vi ser at med ei innsprøyting av privat aksjekapital i 1987 på 12300, så vil kapitaldekninga i 1992 - 1996 ha vore **klårt over kravet** på 8% utan statlege innskot av kapital.

· Privat eigenkapital i høve til aksjekapitalen er på 108% ved utgangen av 1990. Av den private aksjekapitalen er 20% tapt ved utgangen av 1991 og 38% ved utgangen av 1992 (sjå vedlegg 1.13, tabell 5 for ytterlegare detaljar).

Sjå vedlegg 1.13, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Den norske Bank hadde ei kjernekapitaldekning på 10% i 1997 ville banken, etter våre utrekningar, ha nok eigenkapital til å møte dei store tapa, særleg i 1991 og 1992.

Eit relevant spørsmål er kor stor kjernekapitaldekninga måtte vere i 1987 for at kapitaldekninga i 1992 - 1996 skal vere minst 8% utan statleg innskot av kapital. Svaret er om lag **6,4%** (kapitaldekning **10,1%**), noko som inneber at den private aksjekapitalen måtte ha vore **5,55 milliardar** større. (Estimert kapitaldekning etter tilbakeføring av utbytte i 1994 - 1996: 8,1% i 1992; 8,0% i 1993; 11,7% i 1994; 12,2% i 1995 og 10,5% i 1996.) Dette er berre om lag 76% av det banksikringsfondet faktisk skaut inn, totalt 7328 fordelt med 5689 i preferansekapital og 1639 i aksjekapital.

2. Resultatet og eigenkapitalen i Kreditkassen under alternativ tapsføring og kapitalisering

2.1 Utgangssituasjonen

Tabell 2.1 syner utviklinga i årsresultatet og tap på utlån slik ho blei rapportert i årsrapporten til Kreditkassen.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1579	1688	1600	2281	1543	-2003	830	1878	1442	370
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	2154	2776	1472	825	-1261	-9170	-1850	561	356	-352

Kommentar:

· Alle rekneskapstal er henta frå konsernrekneskapen til CBK, og er i millionar kroner.

· Med årsresultat meiner vi resultat etter skatt, men før eventuelle årsoppgjersdisposisjonar. Årsresultat før tap er årsresultatet minus rapportert tap på utlån og garantiar.

· Vi har som hovudregel nytta resultatdata slik dei blei rapporterte det aktuelle året, og altså ikkje teke omsyn til eventuelle justeringar ved offentliggjering av neste års rekneskap.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i resultatet syner vi til vedlegg 2.1, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.2 gjev kapitaldekninga (eigenkapitaldekninga) slik ho blei rapportert av CBK.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	6,6	7,6	5,9	5,9	3,0	2,0	3,5	3,9	3,6	3,3
Kapitaldekning	10,6	12,0	12,1	13,7	8,6	5,8	7,2	8,2	7,6	6,9

Kommentar:

· Frå 1987 til 1990 blei kapitaldekninga rekna ut på ein annan måte enn frå og med 1991. Fram til 1992 var kravet til kapitaldekning 6,5%; frå og med 1992 er kravet 8%.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 2.1, særleg tabell 6.

2.2 Konstaterte tap over drifta

Tabell 2.3 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån når berre konstaterte tap blir førte over drifta.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1579	1688	1600	2281	1543	-2003	830	1878	1442	370
Tap på utlån og garantiar	550	1289	1764	2641	3190	3283	697	524	351	627
Årsresultat	1029	399	-164	-360	-1647	-5286	133	1354	1091	-257

Kommentar:

· Dei konstaterte tapa i 1987 - 1990 er **estimerte** og vil difor avvike noko frå faktiske tal. Estimeringa vår byggjer på figur 7.5 i SNF-rapport nr 29/1992 «Bankkrisen i Norge», og føreset mellom anna at konstaterte tap som tidlegare er dekte av tapsavsetjingar (eller altså konstaterte tap på tidlegare pårekna tap), er prosentvis like stor i Kreditkassen som gjennomsnittet for alle forretningsbankar. Med prosentvis meiner vi i prosent av summen av nye konstaterte tap og konstaterte tap på tidlegare pårekna tap.

· Samla konstaterte tap på 14916 utgjer i perioden 95% av dei bokførte tapa på 15697.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga syner vi til vedlegg 2.2, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.4 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,9	11,5	12,1	13,6	12,0	10,4	9,6	7,0	6,6	5,3
Kapitaldekning	12,8	15,1	16,3	18,3	16,8	14,9	15,5	11,9	12,7	9,2

Kommentar:

· Sidan både spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetjingar no inngår som ein del av eigenkapitalgrunnlaget, vil kapitaldekninga auke i høve til tilsvarende tal i tabell 2.2.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 2.2, særleg tabell 6.

Tabell 2.5 syner resultatutviklinga i Kreditkassen under føresetnad av at vi tilbakefører dei statlege innskota av preferansekapital på til saman 3577 (inkludert 924 frå Forretningsbankenes sikringsfond i 1991) og dei statlege innskota av aksjekapital på til saman 6190, og let vere å skrive ned den private aksjekapitalen med til saman 1937 i 1991.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	953	1022	929	1504	613	-2003	830	1878	1443	370
Tap på utlån og garantiar	550	1289	1764	2641	3190	3283	697	524	351	627
Årsresultat	403	-267	-835	-1137	-2577	-5286	133	1354	1091	-257

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 2.3, ser vi at årsresultatet er blitt redusert i 1992 - 1996 som følgje av redusert kapitalgrunnlag. Vi føreset her at tilbakeføringa av statleg kapital gjev ein negativ resultatverknad kvart år som avheng av renta i pengemarknaden.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga syner vi til vedlegg 2.3, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.6 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-0,6	-0,4	0,3	2,7	1,8	3,4	9,6	7,0	6,6	5,3
Kapitaldekning	-0,7	-0,7	0,4	5,2	3,6	6,8	15,5	11,9	12,7	9,2

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 2.4, ser vi at kapitaldekninga er redusert i 1991 - 1996, som følgje av redusert kapitalgrunnlag.

· Vi ser at kravet til kapitaldekning **ikkje** er tilfredsstilt i 1992 - 1996. Dette gjeld også dersom vi tilbakeføret utbytte (på til saman 1953) i 1994 - 1996, men tala betrast då noko (estimert kapitaldekning: 1,5 i 1994; 1,2 i 1995; 1,8 i 1996). Kreditkassen ville altså ikkje ha tilfredsstilt kravet til kapitaldekning utan offentlege tilskot av preferanse- og aksjekapital sjølv om berre konstaterte tap blei førte over drifta.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 2.3, særleg tabell 6.

2.3 Konstaterte tap over en bloc-fond

Tabell 2.7 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån når konstaterte tap blir førte mot eit en bloc-fond der den årlege avsetjinga er 1% av brutto utlån. Dersom dei konstaterte tapa er så store at fondet blir negativt, må CBK setje av meir enn 1% for å unngå dette. Den årlege avsetjinga blir ført mot resultat.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1579	1688	1600	2281	1543	-2003	830	1878	1442	370
Avsetjing til tap på utlån	1315	1289	1764	2641	2378	944	1050	962	853	755
Årsresultat	264	399	-164	-360	-835	-2947	-220	916	589	-385

Kommentar:

· Det er føreset at en bloc-fondet per 1.1.87 er lik det faktiske en bloc-fondet på 1729. Konstaterte tap er så store i 1992 - 1995 at det må setjast av meir enn 1% av brutto utlån for å unngå at en bloc-fondet blir negativt.

· Samla avsetjingar til tap på utlån og garantiar summerer seg til 13951, noko som utgjer om lag 89% av dei faktiske tapa som blei ført mot resultatet i perioden, totalt 15697.

Ytterlegare detaljar om utviklinga i årsresultatet går fram av vedlegg 2.4, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.8 gjev utviklinga i kapitaldekning.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,4	11,5	12,1	13,6	12,0	9,7	6,1	4,5	3,9	3,3
Kapitaldekning	12,3	15,1	16,3	18,3	16,8	14,7	11,9	9,2	8,1	6,9

Ei nærare spesifisering av utviklinga i kapitalsituasjonen er gjeven i vedlegg 2.4, tabell 6.

Tabell 1.9 gjev resultatet slik det ville ha vore utan ekstraordinære innskot av preferansekapital og aksjekapital, og utan nedskrivning av den private aksjekapitalen; sjå og tabell 2.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	953	1022	929	1504	613	-2003	830	1878	1442	370
Avsetjing til tap på utlån	1315	1289	1764	2641	2378	944	1050	962	853	755
Årsresultat	-362	-267	-835	-1137	-1765	-2947	-220	916	589	-385

Kommentar:

· Resultatet er redusert i åra 1992 - 1996. Årsaka er at eigenkapitalgrunnlaget er redusert, noko som er føresett å gje ein resultatverknad som avheng av renta i pengemarknaden.

Vedlegg 2.5 syner i detalj korleis vi har rekna ut resultat og tap på utlån, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.10 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-1,1	-0,4	0,3	2,7	1,8	2,6	6,1	4,5	3,9	3,3
Kapitaldekning	-1,3	-0,7	0,4	5,2	3,6	5,8	11,9	9,2	8,1	6,9

Kommentar:

· Sidan det er føresett at staten ikkje gjekk inn med preferanse- og aksjekapital, blir kapitaldekninga redusert frå og med 1992.

· Kravet til kapitaldekning er **ikkje** tilfredsstilt i 1991 - 1996. Ved å tilbakeføre utbyttet i 1994, 1995 og 1996 på til saman 1954, vil tala betrast noko desse åra (estimert kapitaldekning: 1,5 i 1994; 1,2 i 1995 og 0,7 i 1996). Men kravet på 8% blir langt frå nådd.

Vedlegg 2.5, tabell 6, gjev nærare detaljar.

2.4 Tapsavsetjingar redusert med 30%

Tabell 2.11 gjev resultat før og etter tap på utlån når spesifiserte og uspesifiserte tap har blitt redusert med 30%.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1579	1688	1600	2282	1543	-2003	830	1878	1443	370
Tap på utlån og garantiar	-238	-375	619	1812	2920	6002	2085	1079	866	694
Årsresultat	1817	2063	981	470	-1377	-8005	-1255	799	577	-324

Kommentar:

· Samla tap på utlån og garantiar summerer seg til 15464, noko som utgjer 99% av dei bokførte tapa på 15697. Såleis er samla tap nesten identisk med tabell 2.1, skilnaden ligg i tidspunktet for tapsføring.

Vedlegg 2.6 gjev ei nærare utgreiing om korleis vi har kome fram til tala, sjå spesielt tabell 1 og 3.

Tabell 2.12 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987

Kjernekapitaldekning	7,3	8,8	7,9	8,3	5,9	4,6	5,3	4,9	4,5	3,9
Kapitaldekning	11,3	12,9	13,4	15,2	12,8	10,5	11,0	9,6	9,5	7,8

Kommentar:

· Ved å redusere tapsavsetjingane med 30% vil eigenkapitalgrunnlaget og dermed kapitaldekninga auke med reduksjonen i tapsavsetjingar (jamfør vedlegg 2.6, tabell 5).

Sjå tabell 6 i vedlegg 2.6 for ei nærare spesifisering av korleis vi har estimert desse tala.

Tabell 2.13 syner årsresultat og tap på utlån dersom vi i tillegg tilbakefører preferansekapitalen, dei statlege innskota av aksjekapital og nedskrivninga av den private aksjekapitalen; jamfør tabell 2.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	952	1022	929	1504	613	-2003	830	1878	1443	370
Tap på utlån og garantiar	-238	-375	619	1812	2920	6002	2085	1079	866	694
Årsresultat	1190	1397	310	-308	-2307	-8005	-1255	799	577	-324

Sjå og vedlegg 2.7 for nærare detaljar, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 2.14 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-2,4	-3,6	-4,9	-3,7	-5,5	-3,1	5,3	4,9	4,5	3,9
Kapitaldekning	-2,5	-3,5	-3,7	-1,8	-3,6	-1,8	11,0	9,6	9,5	7,8

Kommentar:

· Når kapitalgrunnlaget blir redusert, vil sjølvsagt også kapitaldekninga bli redusert. Kapitaldekninga er negativ i 1991 - 1996, og kravet til kapitaldekning er dermed **ikkje** oppfylt.

· Dersom vi tilbakefører utbytte i 1994, 1995 og 1996, vil kapitaldekninga betrast noko i desse åra, men lagt frå nok til kravet til kapitaldekning blir innfridd desse åra (estimert kapitaldekning: -3,2 i 1994; -2,3 i 1995 og i -1,0 1996).

Sjå vedlegg 2.7, tabell 6, for detaljar.

Eit relevant spørsmål er kva prosentsats vi må redusere spesifiserte og uspesifiserte tap for at kravet til kapitaldekning på 8% skal bli tilfredsstilt i 1992 - 1996. Svaret er at **sjølv ikkje ein reduksjon på 100%**, eller altså at ein berre fører konstaterte tap, vil føre til at Kreditkassen tilfredsstiller kravet på 8% utan statlege innskot av kapital, jamfør tabell 2.6.

2.5 Kapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 2.15 gjev årsresultat og tap på utlån når vi aukar kapitaldekninga i 1987 til 8% gjennom å auke den private aksjekapitalen med 800 millionar kroner. Dette inneber og at den private aksjekapitalen ikkje blir skriven ned med meir i 1991 enn at det er att 800.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1593	1706	1609	2286	1535	-2055	819	1882	1444	367
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	2168	2794	1481	830	-1269	-9222	-1861	565	358	-355

Kommentar:

· Årsaka til at årsresultatet før tap skil seg frå det rapporterte årsresultatet er at kapitalgrunnlaget er endra. Vi føreset at innskottet av privat kapital i 1987 berre skalerer opp aktiva i balansen utan å endre fordelinga mellom ulike typar aktiva. Føreset vi konstant totalkapitalrentabilitet, vil resultatet bli større i år med overskot og mindre i år med underskot.

For ytterlegare detaljar syner vi til vedlegg 2.8, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 1.16 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	7,2	8,3	6,6	6,6	3,7	2,7	4,4	4,7	4,5	4,2
Kapitaldekning	11,1	12,6	12,8	14,4	10,1	7,2	9,1	9,4	9,5	8,0

Kommentar:

· Sidan den private eigenkapitalen har auka med 800, er kapitaldekninga i 1987 på 8%. Etter 1987 er ho naturlegvis høgare enn om det ikkje skjedde ei slik innsprøyting av kapital.

Sjå vedlegg 2.8 for detaljar, særleg tabell 6.

Det er interessant å sjå kva som hender dersom vi i tillegg til å tilføre 800 i privat aksjekapital i 1987, tek bort offentlege innskott av preferanse- og aksjekapital samstundes som vi let vere å nullstille den private aksjekapitalen. Tabell 2.17 syner kva som hender.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	968	1043	939	1509	604	-2055	819	1882	1444	367
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	1543	2131	811	53	-2200	-9222	-1861	565	358	-355

Vedlegg 2.9, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 2.18 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-2,6	-4,3	-6,3	-5,8	-8,1	-5,3	4,4	4,7	4,5	4,2
Kapitaldekning	-2,7	-3,9	-4,6	-2,9	-5,3	-3,4	9,1	9,4	9,5	8,0

Kommentar:

· Vi ser at kravet til kapitaldekning **ikkje** er oppfylt i 1991 - 1996. Ved å tilbakeføre utbyttet vil kapitaldekninga betrast noko i 1994 - 1996 (estimert kapitaldekning: -4,0 i 1994; -2,7 i 1995 og -1,1 i 1996).

· Heile den private aksjekapitalen er tapt i 1991 - 1996. Ved utgangen av 1990 er den private eigenkapitalen (aksjekapital pluss fond) 102% av den private aksjekapitalen. Tilsvarande tal for 1991 - 1996 er: -212, -272, -137, -144, -105 og -86 (sjå tabell 5 i vedlegg 2.9).

Vedlegg 2.9, tabell 6, gjev detaljar.

2.6 Kjernekapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 2.19 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 8% i 1987. Vi får ei kjernekapitaldekning i Kreditkassen på 8% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 4500 eller altså 4,5

milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1656	1790	1653	2311	1496	-2297	766	1900	1456	355
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	2231	2878	1525	855	-1308	-9464	-1914	583	370	-367

Vedlegg 2.10, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 2.20 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	9,6	11,3	9,9	9,9	7,1	5,9	8,4	8,1	8,7	8,0
Kapitaldekning	13,4	15,6	15,9	17,5	14,7	12,4	14,3	13,0	15,0	12,0

Utrekning går klårt fram av vedlegg 2.10, tabell 6.

Vi fjernar no dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital og tilbakefører nedskrivninga av den private aksjekapitalen. Tabell 2.21 syner utviklinga i årsresultatet.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1039	1136	987	1537	562	-2297	766	1900	1456	355
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	1614	2224	859	81	-2242	-9464	-1914	583	370	-367

Vedlegg 2.11, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 2.22 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	0,2	-0,6	-2,4	-1,8	-4,2	-1,7	8,4	8,1	8,7	8,0
Kapitaldekning	0,2	-0,2	-0,7	0,9	-1,4	0,2	14,3	13,0	15,0	12,0

Kommentar:

· Vi ser at kapitaldekninga i 1991 - 1996 er **klårt under kravet** på 8%. Den estimerte kapitaldekninga er -0,1 i 1994; 1,5 i 1995 og 3,3 i 1996 dersom vi tilbakefører utbyttet.

· Av den private aksjekapitalen er 100% intakt ved utgangen av 1990, medan 137% er tapt ved utgangen av 1991 og 163% vil vere tapt ved utgangen av 1992 (sjå vedlegg 2.11, tabell 5).

Sjå vedlegg 2.11, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Kreditkassen hadde ei kjernekapitaldekning på 8% i 1997 ville banken, etter våre utrekningar, ikkje ha nok eigenkapital til å møte dei store tapane på utlån, særleg i 1990, 1991 og 1992.

2.7 Kjernekapitaldekning i 1987 på 10%

Tabell 2.23 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 10% i 1987. Vi oppnår ei kjernekapitaldekning i Kreditkassen på 10% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 6400 eller altså 6,4 milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1689	1833	1675	2324	1476	-2420	739	1909	1461	348
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	2264	2921	1547	868	-1328	-9587	-1941	592	375	-374

Kommentar:

· Ein auke i eigenkapitalen på 6400 er føresett å gje ein resultatverknad som er proporsjonal med verkeleg totalkapitalrentabilitet. Dette har ein effekt slik at resultatet i år med overskot blir endå betre, medan det i år med underskot blir endå dårlegare.

Vedlegg 2.12, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 2.24 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	10,8	12,8	11,5	11,5	8,7	7,4	10,4	9,8	10,9	10,0
Kapitaldekning	14,6	17,0	17,5	19,0	16,3	13,9	16,4	14,8	17,2	14,1

Utrekninga går klårt fram av vedlegg 2.12, tabell 6.

Tabell 2.25 syner utviklinga i årsresultatet under føresetnad av at dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital blir tilbakeførte og nedskrivinga av den private aksjekapitalen omgjort.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	1076	1184	1012	1551	540	-2420	739	1909	1461	348
Tap på utlån og garantiar	-575	-1088	128	1456	2804	7167	2680	1317	1086	722
Årsresultat	1651	2272	884	95	-2264	-9587	-1941	592	375	-374

Vedlegg 2.13, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 2.26 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	1,6	1,3	-0,4	0,1	-2,2	0,0	10,4	9,8	10,9	10,0
Kapitaldekning	3,0	2,9	1,2	2,9	0,5	2,0	16,4	14,8	17,2	14,1

Kommentar:

· Vi ser at kapitaldekninga i 1991 - 1996 er **klårt under kravet**. Estimert kapitaldekning etter tilbakeføring av utbyttet er 1,9 i 1994; 5,1 i 1995 og 6,0 i 1996.

· Av den private aksjekapitalen vil 100% vere intakt ved utgangen av 1990, medan 107% vil vere tapt ved utgangen av 1991 og 128% vil vere tapt ved utgangen av 1992 (sjå vedlegg 2.13, tabell 5).

Sjå vedlegg 2.13, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Kreditkassen hadde ei kjernekapitaldekning på 10% i 1987 ville banken, etter våre utrekingar, ikkje ha nok eigenkapital til å møte dei store tapa på utlån, særleg i 1990, 1991 og 1992.

Spørsmålet blir så kor mykje staten måtte ha skote inn til dømes aksjekapital av for at kapitaldekninga skal bli minst

8% frå og med 1991. Svaret er om lag 11400, eller altså **11,4 milliardar** (estimert kapitaldekning etter tilbakeføring av utbyte: 10,8 i 1991; 8,0 i 1992; 12,5 i 1993; 11,2 i 1994; 11,3 i 1995 og 10,4 i 1996). Ei slik innsprøyting av privat aksjekapital gjev ei estimert kjernekapitaldekning på **15,2%** og ei kapitaldekning på **19,5%**.

Dette utgjer om lag 117% av det som verkeleg blei skote inn av statleg preferanse- og aksjekapital. Årsaka til at dei private må skyte inn meir enn staten for å klare ei kapitaldekning på minst 8% er at tilbakeføringa av den statlege kapitalen har ein negativ resultatverknad (forrenting: renta i pengemarknaden) som er sterkare enn den positive resultatverknaden av at CBK blir skalert opp (forrenting: totalkapitalrentabiliteten).

3. Resultatet og eigenkapitalen i Fokus Bank under alternativ tapsføring og kapitalisering

3.1 Utgangssituasjonen

Tabell 3.1 syner utviklinga i årsresultatet og tap på utlån slik desse tala kjem fram i årsrapporten til Fokus Bank.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	487	436	380	645	-326	-303	15	718	480	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	462	428	278	260	-907	-2108	-1018	116	-104	0

Kommentar:

- Alle rekneskapstal er henta frå konsernrekneskapen og er uttrykte i millionar kroner.
- Med årsresultat meiner vi resultat etter skatt, men før eventuelle årsoppgjersdisposisjonar. Årsresultat før tap er årsresultatet med frådrag av tap på utlån og garantiar. Tap på utlån og garantiar er totale resultatførte tap (konstaterte, spesifiserte og uspesifiserte).
- Vi har som hovudregel nytta resultatdata slik dei blei rapporterte det aktuelle året, og altså ikkje teke omsyn til eventuelle justeringar ved offentleggjering av neste års resultat.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i resultatet syner vi til vedlegg 3.1, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.2 gjev kapitaldekninga (eigenkapitaldekninga) slik ho blei rapportert av Fokus.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	7,3	8,6	7,6	6,1	3,5	2,5	7,8	4,6	4,9	4,5
Kapitaldekning	10,8	13,2	11,9	9,6	6,0	5,9	9,9	6,9	7,4	6,7

Kommentar:

- Frå 1987 til 1990 blei kapitaldekninga rekna ut etter andre prinsipp enn frå og med 1991. Fram til 1992 var kravet til kapitaldekning 6,5%; frå og med 1992 er kravet 8%.
- Kapitaldekninga i 1990 er oppgjeven til å vere 9,9%, men i dette talet inngår ein eigenkapitalgaranti på 1,5 milliardar frå Statens banksikringsfond. Utan ein slik garanti er kapitaldekninga estimert til å vere om lag 3,6% (kjernekapitaldekninga om lag 1,8%).

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 3.1, særleg tabell 6.

3.2 Konstaterte tap over drifta

Tabell 3.3 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån når berre konstaterte tap blir førte over drifta.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	487	436	380	645	-326	-303	15	718	480	237
Tap på utlån og garantiar	211	230	564	314	1280	824	654	476	235	215
Årsresultat	276	206	-184	331	-1606	-1127	-639	242	245	22

Kommentar:

· Konstaterte tap og tapsavsetjingar i 1987 - 1991 byggjer på tal frå Fokus, men er justert slik at dei er i samsvar med dei tala som blei rapport i finansrekneskapen; jf 3.1.

· Dei konstaterte tapa på til saman 5003 utgjer 93% av dei bokførte tapa i perioden på til saman 5362.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga syner vi til vedlegg 3.2, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.4 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	11,7	14,3	14,9	15,3	10,5	11,0	14,7	8,8	8,8	6,7
Kapitaldekning	15,2	18,6	18,7	18,2	12,2	12,0	18,9	11,2	11,4	8,9

Kommentar:

· Den klare auken i kapitaldekning skuldast at utlåna no er bokført til pålydande med frådrag av konstaterte tap. Dette inneber at det som tidlegare var spesifiserte og uspesifiserte tapsavsetjingar inngår som ein del av eigenkapitalgrunnlaget til Fokus.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 3.2, særleg tabell 6.

Tabell 3.5 syner resultatutviklinga i Fokus Bank under føresetnad av at vi tilbakefører statleg innskott av preferansekapital på til saman 2150 (inkludert innskota i regi av Forretningsbankenes sikringsfond med garanti frå Statens banksikringsfond), aksjekapital på til saman 1310, og let vere å skrive ned den private aksjekapitalen i 1991 med 904.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	267	202	144	388	-637	-303	15	718	480	237
Tap på utlån og garantiar	211	230	564	314	1280	824	654	476	235	215
Årsresultat	56	-28	-420	74	-1917	-1127	-639	242	245	22

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 3.3, ser vi at årsresultatet er redusert i 1992 - 1996 som følge av at kapitalgrunnlaget er redusert. Resultatverknaden av å tilbakeføre den statlege kapitalen er føresett å avhenge av renta i pengemarknaden.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga syner vi til vedlegg 3.3, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.6 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-7,0	-5,4	-5,6	-3,5	-1,6	3,2	8,2	8,8	8,8	6,7
Kapitaldekning	-7,3	-5,4	-5,6	-3,5	-1,7	4,2	12,0	11,2	11,4	8,9

Kommentar:

· Samanliknar vi med tabell 3.4, ser vi at kapitaldekninga er kraftig redusert i 1990 - 1996, som følgje av det reduserte kapitalgrunnlaget.

· Vi ser at kravet til kapitaldekning **ikkje er tilfredsstilt** i 1991 - 1996. Dersom vi tilbakefører utbytte i 1996 på 460, vil kapitaldekninga betrast dette året, men langt frå nok til å tilfredsstille kravet på 8%. Desse tala tyder altså på at Fokus Bank ikkje ville ha tilfredsstilt kravet til kapitaldekning utan statlege innskot av kapital - sjølv om berre konstaterte tap blei førte over drifta.

For ei meir detaljert framstilling av utviklinga i soliditet syner vi til vedlegg 3.3, særleg tabell 6.

3.3 Konstaterte tap over en bloc-fond

Tabell 3.7 syner kva som skjer med årsresultat og tap på utlån når konstaterte tap blir førte mot eit en bloc-fond der Fokus kvart år set av 1% av brutto utlån. Den årlege avsetjinga blir ført mot resultatet. Når dei konstaterte tapa er så store at fondet vil bli negativt, må det setjast av meir enn 1% for å unngå dette.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	487	436	380	645	-326	-303	15	718	480	237
Avsetjing til tap på utlån	294	268	564	314	1280	824	375	279	258	269
Årsresultat	193	168	-184	331	-1606	-1127	-360	439	222	-32

Kommentar:

· En bloc-fondet per 1.1.1997 er lik det faktiske en bloc-fondet på 594 (sjå vedlegg 3.1, tabell 4).

· Samla avsetjing til tap på utlån er 4725, noko som utgjør 88% av dei tapa som faktisk blei bokført (5362).

Ytterlegare detaljar om utviklinga i årsresultatet går fram av vedlegg 3.4, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.8 gjev utviklinga i kapitaldekning.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	11,3	14,2	14,9	15,3	10,5	11,0	14,7	7,9	6,3	4,5
Kapitaldekning	14,7	18,5	18,7	18,2	12,2	12,0	18,9	10,3	8,9	6,7

Ei nærare spesifisering av utviklinga i kapitalstatusjonen er gjeven i vedlegg 3.4, tabell 6.

Tabell 3.9 gjev resultatet slik det ville ha vore utan ekstraordinære innskot av preferansekapital og aksjekapital, og utan nedskrivning av den private aksjekapitalen; sjå og tabell 3.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	267	202	144	388	-637	-303	15	718	480	237
Avsetjing til tap på utlån	294	268	564	314	1280	824	375	279	258	269
Årsresultat	-27	-66	-420	74	-1917	-1127	-360	439	222	-32

Kommentar:

· Resultatet er redusert i åra 1992 - 1996. Årsaka er at eigenkapitalgrunnlaget er redusert.

Vedlegg 3.5 syner i detalj korleis vi har rekna ut resultat og tap på utlån, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.10 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-7,6	-5,6	-5,6	-3,5	-1,6	3,2	8,2	7,9	6,3	4,6
Kapitaldekning	-7,8	-5,5	-5,6	-3,5	-1,7	4,2	12,0	10,3	8,9	6,7

Kommentar:

· Kravet til kapitaldekning er **ikkje tilfredsstilt** i 1991 - 1996. Ved å tilbakeføre utbyttet på 460 i 1996 vil kapitaldekninga betrast noko dette året, men langt frå nok til å tilfredsstille kravet på 8%. Desse tala tyder altså på at Fokus ikkje ville tilfredsstilt kravet til kapitaldekning utan statlege innskot av preferanse- og aksjekapital.

Vedlegg 3.5, tabell 6, gjev nærare detaljar.

3.4 Tapsavsetjingar redusert med 30%

Tabell 3.11 gjev resultat før og etter tap på utlån når spesifiserte og uspesifiserte tap er blitt reduserte med 30%.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	487	436	380	545	-326	-303	15	718	480	237
Tap på utlån og garantiar	81	75	241	364	791	1511	919	564	479	230
Årsresultat	406	361	139	281	-1117	-1814	-904	154	1	7

Kommentar:

· Samla tap på utlån og garantiar i perioden er på 5255, noko som utgjer 98% av bokførte tap.

Vedlegg 3.6 gjev ei nærare utgreiing om korleis vi har kome fram til tala, sjå spesielt tabell 1 og 3.

Tabell 3.12 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,6	10,3	9,8	8,8	5,6	5,0	9,9	5,8	6,0	5,2
Kapitaldekning	12,1	14,8	14,0	12,2	7,9	7,7	14,0	8,2	8,6	7,3

Sjå tabell 6 i vedlegg 3.6 for ei nærare spesifisering av korleis vi har estimert desse tala.

Tabell 3.13 syner årsresultat og tap på utlån dersom vi i tillegg tilbakefører preferansekapitalen, dei statlege innskota av aksjekapital og nedskrivninga av den private aksjekapitalen; jamfør tabell 3.5.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	267	203	145	288	-636	-303	15	718	480	237
Tap på utlån og garantiar	81	75	241	264	791	1511	919	564	479	230
Årsresultat	186	128	-96	24	-1427	-1814	-904	154	1	7

Sjå og vedlegg 3.7 for nærare detaljar, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.14 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987

Kjernekapitaldekning	-10,6	-10,0	-11,6	-11,0	-7,0	-3,2	3,7	5,8	6,0	5,2
Kapitaldekning	-10,8	-9,9	-11,2	-10,4	-6,5	-1,8	7,3	8,2	5,6	7,3

Kommentar:

· Når kapitalgrunnlaget blir redusert, vil sjølvsagt også kapitaldekninga bli redusert. Dersom vi tilbakefører utbytte i 1996, vil kapitaldekninga betrast noko dette året.

Sjå vedlegg 3.7, tabell 6, for detaljar.

Eit relevant spørsmål er kva prosentsatsen vi må redusere spesifiserte og uspesifiserte tap for at kravet til kapitaldekning på 8% minst skal bli tilfredsstillt i 1991 - 1996. Svaret er at **sjølv ikkje 100% reduksjon** i spesifiserte og uspesifiserte tap vil gje ei kapitaldekning på 8%, jamfør tabell 3.6.

3.5 Kapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 3.15 gjev årsresultat og tap på utlån når vi aukar kapitaldekninga i 1987 til 8% gjennom å auke den private aksjekapitalen med om lag 400. Dette inneber og at den private aksjekapitalen i 1991 ikkje blir skriven ned med meir enn at det minst er att 400.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	493	442	383	648	-334	-324	3	719	479	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	468	434	281	263	-915	-2129	-1030	117	-105	0

Kommentar:

· Årsaka til at årsresultatet før tap skil seg frå det rapporterte årsresultatet er at vi har endra kapitalgrunnlaget. Vi føreset at innsprøytinga av kapital berre endrar storleiken på Fokus og ikkje totalkapitalrentabiliteten. Dermed vil resultatet bli betre i år med overskot og dårlegare i år med underskot.

For ytterlegare detaljar syner vi til vedlegg 3.8, særleg tabell 1 og 3.

Tabell 3.16 gjev kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	8,6	10,0	9,1	7,6	4,7	3,6	9,1	5,9	6,3	5,8
Kapitaldekning	12,1	14,5	13,4	11,2	7,1	6,9	13,3	8,2	8,9	8,0

Kommentar:

· Sidan den private eigenkapitalen har auka med 400, er kapitaldekninga i 1987 på 8%. I åra etter 1987 er ho naturlegvis høgare enn om det ikkje skjedde ei slik innsprøyting av kapital.

Sjå vedlegg 3.8 for detaljar, særleg tabell 6.

Det er interessant å sjå kva som hender dersom vi i tillegg til å tilføre 400 i privat aksjekapital i 1987, tek bort offentlege innskott av preferanse- og aksjekapital samstundes som vi let vere å nullstille den private aksjekapitalen. Tabell 3.17 syner kva som hender.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	274	209	148	391	-646	-324	3	719	479	237

Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	249	201	46	6	-1227	-2129	-1030	117	-105	0

Kommentar:

· Resultatet er dårlegare i 1992 - 1996 sidan den statlege kapitalen ikkje gjev ei forrenting til Fokus lik renta i pengemarknaden.

Vedlegg 3.9, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 3.18 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-10,4	-10,1	-12,0	-12,1	-7,9	-4,7	3,2	5,9	6,3	5,8
Kapitaldekning	-10,6	-9,8	-11,4	-11,3	-7,2	-2,5	6,7	8,2	8,9	8,0

Kommentar:

· Vi ser at kravet til kapitaldekning **ikkje er oppfylt** i 1991 - 1996. Ved å tilbakeføre utbyttet vil kapitaldekninga betrast noko i 1996, men langt frå nok til å nå kravet på 8%.

· I 1989 utgjer eigenkapitalen (aksjekapitalen pluss fond) 129% av aksjekapitalen. I 1990 vil 53% av den private aksjekapitalen vere tapt, og i 1991 vil heile 209% vere tapt. Den private aksekapitalen vil også vere tapt i 1992 - 1996 (sjå tabell 5 i vedlegg 3.9).

Vedlegg 3.9, tabell 6, gjev detaljar.

3.6 Kjernekapitaldekning i 1987 på 8%

Tabell 3.19 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 8% i 1987. Vi får ei kjernekapitaldekning i Fokus Bank på 8% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 1080 eller altså 1,08 milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	502	451	389	652	-349	-361	-16	722	477	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	477	443	287	267	-930	-2166	-1049	120	-107	0

Vedlegg 3.10, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 3.20 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	10,8	12,4	11,7	10,2	6,6	5,4	12,0	8,1	8,8	8,0
Kapitaldekning	14,2	16,8	15,9	13,6	9,0	8,7	16,1	10,5	11,4	10,3

Utrekning går klårt fram av vedlegg 3.10, tabell 6.

Vi fjernar no dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital og tilbakefører nedskrivninga av den private aksjekapitalen. Tabell 3.21 syner utviklinga i årsresultatet.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Årsresultat før tap	285	220	155	393	-661	-361	-16	722	477	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	260	212	53	11	-1242	-2166	-1049	120	-107	0

Vedlegg 3.11, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 3.22 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-7,5	-6,9	-8,5	-8,7	-5,6	-2,6	5,7	8,1	8,8	8,0
Kapitaldekning	-7,7	-6,6	-7,9	-7,9	-4,8	-0,5	9,4	10,5	11,4	10,3

Kommentar:

· Vi ser at kapitaldekninga i 1991 - 1996 er negativ og dermed **klårt under kravet** på 8%.

· I 1990 vil 36% av den private aksjekapitalen vere tapt, i 1991 vil 160% vere tapt, og i 1992 vil 196% vere tapt. Også i 1993 - 1996 vil aksjekapitalen vere tapt (sjå vedlegg 3.11 tabell 5).

Sjå vedlegg 3.11, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Fokus Bank hadde ei kjernekapitaldekning på 8% i 1997 ville banken, etter våre utrekningar, ikkje ha nok eigenkapital til å møte dei store tapa, særleg i 1990 og 1991.

3.7 Kjernekapitaldekning i 1987 på 10%

Tabell 3.23 syner utviklinga i årsresultat og tap på lån under føresetnad av at kjernekapitaldekninga var 10% i 1987. Vi oppnår ei kjernekapitaldekning i Fokus Bank på 10% ved å auke den private aksjekapitalen med om lag 1680 eller altså 1,68 milliardar kroner.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	510	460	395	657	-361	-393	-34	724	475	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	485	452	293	272	-942	-2198	-1067	122	-109	0

Kommentar:

· Ein auke i eigenkapitalen på 1680 er føresett å gje ein resultatverknad som er proporsjonal med verkeleg totalkapitalrentabilitet. Dette har ein effekt slik at resultatet i år med overskot blir endå betre, medan i år med underskot blir det endå dårlegare.

Vedlegg 3.12, tabell 1 og 3, gjev ytterlegare detaljar.

Tabell 3.24 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	12,7	14,4	13,9	12,3	8,3	6,9	14,3	10,0	11,0	10,0
Kapitaldekning	16,0	18,8	18,0	15,7	10,6	10,2	18,5	12,5	13,7	12,3

Utrekninga går klart fram av vedlegg 3.12, tabell 6.

Tabell 3.25 syner utviklinga i årsresultatet under føresetnad av at dei statlege innskota av preferanse- og aksjekapital

blir tilbakeførte og nedskrivninga av den private aksjekapitalen omgjort.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Årsresultat før tap	295	230	161	401	-675	-393	-34	724	475	237
Tap på utlån og garantiar	25	8	102	385	581	1805	1033	602	584	237
Årsresultat	270	222	59	16	-1256	-2198	-1067	122	-109	0

Vedlegg 3.13, tabell 1 og 3, gjev detaljar.

Tabell 3.26 syner kapitaldekninga.

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Kjernekapitaldekning	-5,0	-4,2	-5,5	-5,8	-3,5	-0,8	7,9	10,0	11,0	10,0
Kapitaldekning	-5,2	-3,9	-4,9	-5,1	-2,8	1,3	11,7	12,5	13,7	12,3

Kommentar:

· Vi ser at kapitaldekninga i 1991 - 1992 er **klårt under kravet** på 8%. Tilbakefører vi utbytte i 1996 blir kapitaldekninga litt betre dette året (om lag - 3,2%; kjernekapitaldekning -3,0%).

· I 1989 er 114% av den private aksjekapitalen intakt, i 1990 er 72% intakt, i 1991 er - 10% intakt, og i 1992 er - 53% intakt. Altså er 153% av den private aksjekapitalen tapt i 1992. Også i 1993 - 1996 er den private aksjekapitalen tapt (sjå vedlegg 3.13, tabell 5).

Sjå vedlegg 3.13, tabell 6.

Dette inneber altså at dersom Fokus Bank hadde ei kjernekapitaldekning på 10% i 1997 ville banken, etter våre utrekningar, ikkje ha nok eigenkapital til å møte dei store tapane, særleg i 1990, 1991 og 1992.

Eit relevant spørsmål er kor stor kjernekapitaldekninga måtte vere i 1987 for at kapitaldekninga i 1991 - 1996 skal bli minst 8% utan statlege innskott av kapital. Svaret er at den private aksjekapitalen må aukast med **om lag 4650**, eller altså 4,65 milliardar kroner (estimert kapitaldekning: 22,3% i 1987; 24,7% i 1988; 22,3% i 1989; 22,8% i 1990; 10,5% i 1991; 8,0% i 1992; 10,4% i 1993; 11,9% i 1994; 12,5% i 1995 og 11,3% i 1996). Kjernekapitaldekninga i 1987 ville då ha vore **19,8%** medan kapitaldekninga ville ha vore **22,3%**.





VEDLEGG 8: BANKREGNSKAPER I USA - EN OVERSIKT OVER SENTRALE REGNSKAPSREGLER

av professor Frøystein Gjesdal,
Institutt for regnskap, revisjon og rettsvitenskap,
Norges Handelshøyskole

1. Innledning

I den norske debatten om bankkrisen har det vært hevdet at regnskapsreglene medvirket til at krisen fikk det aktuelle omfang. Det har videre vært påstått at norske regnskapsregler er strengere enn tilsvarende regler i sammenlignbare land. Ett av disse land er USA, som for øvrig er det land som ligger lengst fremme når det gjelder utvikling av "god regnskapsskikk" generelt. Formålet med dette notatet er å gi en kort oversikt over amerikanske regnskapsregler for banknæringen og utviklingen i disse de siste tjue år - dvs. gjennom en periode da også USA opplevde bankkriser.

Liksom i Norge har bankregnskapene vært sterk omdiskutert i USA. Ulike reguleringsmyndigheter har hatt ulike syn, og bransjen har drevet en intens lobbyvirksomhet for å påvirke utviklingen. Gjennomgangen i dette notatet konkluderer med at regelverket i hele perioden har bygget på de samme grunnprinsipper som anvendes i Norge. Utviklingen har gått i retning av stadig skjerpede regler. I ettertid synes det å være alminnelig enighet om at en slapp praktisering av reglene bidro til at krisen innen sparebanksystemet (Savings & Loans = S&Ls) fikk et mye større omfang enn nødvendig.

Når en drøfter amerikanske regnskapsregler, er det særdeles viktig å være oppmerksom på at regelverket tradisjonelt har vært langt mindre enhetlig enn i vårt land. En må skille mellom "god regnskapsskikk" (Generally accepted accounting principles = GAAP) og "tilsynsskikk" (Regulatory accounting practice = RAP). Sistnevnte gjelder de regnskaper som utarbeides for tilsynsmyndigheten. GAAP regulerer regnskaper som henvender seg til investorer o. a. I neste avsnitt drøftes reguleringsregimet nærmere. Dette notatet omhandler i det alt vesentlige GAAP.

I avsnittene 3 og 4 drøftes sentrale problemområder nærmere. Avsnitt 3 omhandler vurdering av utlån. Dette er hovedproblemet og det kan igjen deles inn i tre underområder: tapsavsetninger, regnskapsmessig behandling av restrukturering (soft lån) og virkning av renteendringer. Avsnitt 4 inneholder en kort diskusjon av problemstillinger som har vært sterkt fremme i den amerikanske debatten, men som ikke synes å ha vært like sentrale i den norske. Dette er regnskapsmessig behandling av gebyrer, transaksjoner mellom nærstående parter, skillet mellom investeringer og utlån og behandling av goodwill i forbindelse med oppkjøp. Avsnitt 5 oppsummerer notatet.

2. Regulering av bankregnskap i USA

Regnskap for finansinstitusjoner reguleres i USA både av «god regnskapsskikk» (GAAP) og av regler utarbeidet av diverse tilsynsmyndigheter. Det finns en rekke tilsynsmyndigheter for ulike finansinstitusjoner - både statlige og føderale. Tilsynsmyndighetene krever jevnlig regnskapsrapporter fra institusjonene som danner grunnlag for løpende vurdering av risiko og kapitaldekning. Tilsynsmyndighetene utarbeider regler for disse regnskapsrapportene. Regelverket kalles «Regulatory Accounting Practices» - forkortet RAP. En norsk oversettelse av RAP kunne være «tilsynsskikk». Regnskapsrapportene som utarbeides for tilsynsmyndigheten har et spesielt formål - vurdering av soliditet. Det er derfor ikke gitt at de regler som gjelder for disse, nødvendigvis skal være identiske med regler som gjelder regnskap utarbeidet for andre formål.

Vanlige regnskaper utarbeides først og fremst for investorer - eiere og kreditorer. De reglene som gjelder for utarbeidelsen av disse regnskapene kalles «Generally Accepted Accounting Principles» - forkortet GAAP. Dette tilsvarer det veletablerte norske begrepet «god regnskapsskikk». I USA er Securities and Exchange Commission

(SEC), som er en offentlig myndighet, formelt ansvarlig for GAAP. Oppgaven er imidlertid på generell basis delegert til den private stiftelsen Financial Accounting Standards Board (FASB). FASB har utarbeidet en rekke regnskapsstandarder med relevans for finansinstitusjoner. De viktigste vil bli omtalt i det følgende.

Også foreningen for statsautoriserte revisorer - AICPA - er involvert i utarbeidelse av regnskapsregler. AICPA har ansvaret for å gi mer detaljerte anbefalinger på områder som FASB ikke rekker over. Bankregnskaper er et område hvor AICPA har engasjert seg sterkt. En har bl. a. utarbeidet en anbefaling om regnskapsføring i S&Ls. FASB kan overstyre AICPA anbefalinger. Endelig finns det også egne SEC-regler som utfyller FASB standarder. Et eksempel er SEC Guide 3 om «nonperforming loans».

En konsekvens av RAP-reglene er at krav om kapitaldekning ikke nødvendigvis påvirkes av GAAP. Dersom det er konflikt mellom regelsettene kan det være aktuelt med flere regnskap - ett for tilsynet og et annet for investorene. S&Ls med over 500 aksjonærer skal f. eks. under enhver omstendighet utarbeide GAAP regnskap. Mindre aksjeselskaper og gjensidige selskaper trenger ikke gjøre dette, men i så fall må revisor ta forbehold om at regnskapet ikke er utarbeidet etter GAAP, og dette kan oppfattes som et negativt signal av innskytere og andre.

Konflikter mellom GAAP og RAP skaper betydelig oppmerksomhet. Det er verd å merke seg at et resultat av den amerikanske bankkrisen har vært at Kongressen i lovs form har vedtatt å arbeide for å fjerne skillet mellom RAP og GAAP (Competitive Equality in Banking Act, 1987). Dette synes å ha ført til at RAP er blitt svekket. Det skal imidlertid ennå være forskjeller.

3. Vurdering av utlån

Verdsettelse av utlån er den viktigste problemstilling vedrørende regnskapsrapportering i finansinstitusjoner. Regnskapsreglene bestemmer hvordan verdiendringer på utlån reflekteres i regnskapet. Det er tre hovedårsaker til verdiendringer for utlån. Det er for det første at sannsynligheten for at låntaker kan innfri lånet endres, for det andre at lånebetingelsene forandres (restrukturerings), og endelig kan endringer i markedsrenten forårsake verdiendringer for lån med fast rente. Tradisjonelt har årsaken til verdiendringene vært avgjørende for den regnskapsmessige behandlingen. I den norske debatten har imidlertid de ulike problemstillingene til tider blitt blandet sammen. Nedenfor behandles først tapsavsetninger og restrukturerings, deretter renteendringer.

3.1 Tapsavsetninger for og restrukturerings av utlån

Tapsavsetninger var i USA regulert gjennom Statement of Financial Accounting Standards No. 5 fra 1975 (FAS 5), mens restrukturerings var behandlet i FAS 15 (1977). Begge er senere endret gjennom FAS 114 (1993).

FAS 5, som behandler en rekke ulike usikkerhetsmomenter eller betingede hendelser (engelsk: contingencies), foreskriver blant annet at det skal avsettes for tap på utlån dersom det er sannsynlig (probable) at låntaker ikke kan innfri lånet fullt ut i samsvar med avtale, og tapet kan anslås med rimelig grad av nøyaktighet (reasonably estimated). Dersom tapet ikke kan anslås med rimelig nøyaktighet, skal det ikke avsettes, men redegjøres nærmere i note. Regelen i FAS 5 er et uttrykk for det alminnelige regnskapsprinsipp at tap skal tas når det truer og ikke utsettes til realisasjon. Dette må ikke forveksles med et markedsverdiprinsipp.

Det har vært hevdet at uspesifiserte tapsavsetninger på låneporporteføljer ikke passer særlig godt inn i det rammeverket FAS 5 presenterer. Ikke desto mindre gjøres det helt klart at også slike avsetninger omfattes av standarden. Dette fremgår av følgende sitat fra FAS 5 paragraf 20:

«The assets of the enterprise may include receivables that arose from credit sales, loans or other transactions. The conditions under which receivables exist usually involve some degree of uncertainty about their collectibility, in which case a contingency exists as defined in paragraph 1. Losses from uncollectible receivables shall be accrued when both conditions in paragraph 8 are met. Those conditions may be considered in relation to individual receivables or in relation to groups of similar types of receivables. If the conditions are met, accrual shall be made even though the particular receivable that are uncollectible may not be identifiable.»

I 1987 var usikkerheten vedrørende amerikanske bankers lån til visse land i Latin-Amerika høy etter at Brasil i februar

hadde stoppet betaling av renter og avdrag. 20. mai besluttet Citicorp å øke tapsavsetningen med US\$ 3 000 mill. Dette førte til et underskudd i kvartalet på US\$ 2 585 mill. En rekke andre banker fulgte etter i løpet av sommeren 1987. Avsetningen ble gjort i samsvar med GAAP, og førte ikke umiddelbart til redusert kapitaldekning. Kapitaldekningskrav og krav om tapsavsetninger for lån til spesielle land (med virkning for kapitaldekning), reguleres av the Interagency Country Exposure Review Committee som er et samarbeid mellom tre ulike tilsynsmyndigheter: Federal Reserve Board (FRB) og Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) samt the Comptroller of the Currency. Komiteen tok i denne perioden ingen beslutninger med konsekvenser for kapitaldekningen. I september traff likevel bankene tiltak for å styrke sin egenkapitalsituasjon.

FAS 15 krever på samme måte nedskrivning av utlån dersom långiver avtaler nye betingelser med låntaker som medfører at lånebeløpet ikke innfris. Eiendeler som långiver mottar i forbindelse med oppgjør skal balanseføres til virkelig verdi.

Et sentralt spørsmål i forbindelse med praktisering av FAS 5 og FAS 15 har vært om det skal foretas diskontering. Et urealisert tap er normalt differansen mellom bokført verdi og virkelig verdi. Verdi av et utlån er uten tvil nåverdien av forventede, fremtidige innbetalinger av renter og avdrag diskontert med en rentesats som reflekterer gjeldende avkastningskrav til betalingsstrømmer med den aktuelle risiko. I henhold til FAS 15 skal det imidlertid ikke benyttes diskontering ved regnskapsmessig verdsettelse av restrukturerte utlån. Dette betyr at det ikke kreves nedskrivning så lenge fremtidige innbetalinger i sum forventes å overskride lånets bokførte verdi - uten hensyn til tidsprofil. I prinsippet kan en dermed vente på pengene til evig tid.

Tolkningen av FAS 5 har vært mer uklar. I enkelte deler av finansnæringen var det vanlig å diskontere, mens andre ikke gjorde dette. Formålet med FAS 114 (1993) var å innføre en mer ensartet praksis. Det kreves nå diskontering både ved beregning av tapsavsetning og ved vurdering av restrukturerte utlån. Ved diskonteringen skal en imidlertid bruke lånets opprinnelige, effektive rente. Dermed tar en ikke hensyn til senere endringer i risiko eller markedsrente.

FAS 114 gjelder i motsetning til FAS 5 ikke for låneporteføljer av likeartede lån som vurderes samlet. Det kan imidlertid være interessant å sitere hva FASB sier om slike lån blant annet fordi utsagnet beskriver praksis (FAS 114, paragraf 38):

«The Board recognizes the established practice of using a formula approach for estimating losses related to these types of loans and does not intend for this Statement to change that approach. The Board presumes that while a formula approach does not explicitly discount future cash flows, it results in a measure of impairment that implicitly discounts expected future cash flows.» Prinsipielt skal det altså ikke være noen forskjell på individuell og kollektiv vurdering.

Et annet betydelig problem i praktiseringen av FAS 5 og FAS 15 (og likeledes FAS 114) har vært anvendelse og fortolkning av begrepet sannsynlig (probable). Begrepet er i utgangspunktet upresist. På engelsk er probable definert som likely uten at dette er til noe særlig hjelp. Det er enighet om at sannsynlig må innebære en sannsynlighet over 50%, men noe nærmere er en ikke kommet. I tillegg til mangel på presisjon kommer at anvendelsen i praksis vil måtte baseres på skjønn. Subjektivitet er dermed vanskelig å unngå. Det har imidlertid vært påstått at "sannsynlig" i mange amerikanske banker i perioder ble fortolket som "nesten sikkert" (virtually certain). Hvorvidt dette medfører riktighet er vanskelig å avgjøre. En slik praktisering er imidlertid klart i strid med GAAP.

En mulig årsak til at amerikanske banker fortolket FAS 15 liberalt, kan være at tilsynsmyndigheten så gjennom fingrene med dette. Dermed fikk RAP en utilsiktet virkning på praktisering av GAAP.

3.2 Regnskapsmessig behandling av endring av markedsrenter

Et fastrente lån faller i verdi når markedsrenten stiger og omvendt. Tradisjonelt har det ikke vært vanlig å avsette til tap eller foreta nedskrivning på utlån når renten stiger. Begrunnelsen for dette har vært at bankene ville sitte med lånene til forfall, og at regnskapet like godt kunne reflektere dette gjennom lavere renteinntekter over lånets løpetid.

Den amerikanske S&L krisen ble utløst av en renteøkning kombinert med at de reguleringer som sikret sparebankene rimelige innskudd, ble tatt bort. Dermed oppsto det store tap på utlånsporteføljen som i vesentlig grad besto av

fastrente lån (i motsetning til i Norge har boliglån med variabel rente vært lite benyttet i USA). Det ble ingen tilsvarende vinning på innlån fordi dereguleringen medførte at innskuddrenten steg (en ikke hadde noen tilvarende rentebinding).

På grunn av regnskapsreglene - både RAP og GAAP - kom imidlertid ikke den problematiske situasjonen til uttrykk i regnskapene. I ettertid er det gode grunner til å hevde at dette var særdeles uheldig.

Regnskapsføringen av utlån avvek på dette punkt fra laveste verdis prinsipp (LVP) ved at tap utsettes. For andre verdipapirer f. eks. aksjer gjelder LVP. Grensedragningen mellom finansielle eiendeler som regnskapsføres i henhold til LVP, og de som føres til historisk kost, har vært uklar og varierende fra bransje til bransje. I tillegg kom at finansinstitusjoner på åttitallet i økende grad omdannet utlån til verdipapir og handlet disse i markedet. Årsaken til denne utviklingen var til dels hensiktsmessighet. Til dels var det imidlertid en praksis som ble fremtvunget av institusjonenes dårlige økonomiske stilling. Bruk av historisk kost på verdipapirer som handles aktivt, kan ha mange uheldige virkninger. Eierne kan f. eks. realisere vinning fortløpende, mens tap utsettes på ubestemt tid.

I 1982 kom FAS 65 som etablerte LVP for pantelån som skulle omsettes. Det var imidlertid først mot slutten av åttitallet at oppryddingen på dette området startet. Denne jobben ble til syvende og sist overlatt til FASB. Regnskapsprofesjonen ble i denne saken utsatt for et sterkt krysspress fra ulike hold. SEC gikk meget sterkt inn for utstrakt bruk av markedsverdier ("mark-to-market accounting"). Dette var et radikalt forslag som innebar verdireguleringer både i positiv og negativ retning.

Bransjen, støttet av egne reguleringsmyndigheter (mellom disse FRB og Alan Greenspan), gikk sterkt imot. Sakens kontroversielle natur, og faglige problemer knyttet til rentesikringsproblematikk, gjorde at FASB etter en lang debatt foreløpig forkastet markedsverdi prinsippet som et generelt prinsipp. I FAS 115 fra 1993 valgte en å beholde historisk kost for lån der hensikten var å holde til forfall. En annen forutsetning var at selskapet hadde evne til å sitte med lånene til forfall. Verdipapirer som inngår i handleporteføljer skal imidlertid føres til virkelig verdi, og vinning og tap på slike føres over resultatregnskapet. Papirer som ikke faller i noen av disse kategoriene, føres også til virkelig verdi i balansen. Urealisert tap og vinning føres imidlertid som egenkapitalkorreksjon i påvente av realisering. En svakhet ved denne løsningen er at regnskapsmessig behandling avhenger av selskapets intensjoner som ikke kan etterprøves.

En illustrerende og ganske grotesk episode i den amerikanske bankkrisen inntraff ganske tidlig på åttitallet. Hendelsen illustrerer blant annet spillet mellom ulike reguleringsmyndigheter og forholdet mellom RAP og GAAP. The Federal Home Loan Bank Board som fører tilsyn med S&Ls, bestemte at også *realiserte* tap på utlån skulle kunne utsettes. Dette ble dermed RAP. Tilsynsmyndigheten ønsket imidlertid at GAAP også skulle tillate denne praksisen. FASB nektet å etterkomme denne henstillingen. Daværende FASB formann Donald Kirk uttalte senere:

"FASB took the position, "You can be tolerant, but stop monkeying with the balance sheet." If you want to set capital requirements at one percent, or minus one percent, do it. You have the legal right to do it, but stop concealing the condition of the institution."

4. Andre problemstillinger vedrørende bankregnskaper i USA

De problemstillinger som er berørt i foregående avsnitt, er antagelig de som har størst relevans for den norske debatten. Det er imidlertid mange andre aspekter ved bankregnskapene som har vært sterkt omdiskutert på åtti- og nittitallet. Felles for disse er påstander om at regelverket er blitt utnyttet for å fremstille bankenes stilling og resultat i for gunstig lys. De viktigste av disse problemområdene berøres ganske kort i dette avsnittet.

Inntektsføring av gebyrer

Tidlig på åttitallet var det vanlig praksis å inntektsføre gebyrer i den regnskapsperioden lånet ble utstedt. FAS 91 (1986) innskrenket adgangen til å foreta øyeblikkelig inntektsføring, og foreskrev isteden inntektsføring over lånets løpetid. For raskt voksende banker innebar denne regelendringen reduserte overskudd. De gamle reglene kunne også friste til å gi lån på usunne betingelser for å innkassere gebyrene og derved pynte på resultatene.

Avgrensning mellom utlån og investeringer og transaksjoner med nærstående parter

Inntektsføring av renter på utlån forutsetter at plasseringene faktisk er lån. En rekke amerikanske S&Ls «lånte» i perioder ut penger til foretagender uten egenkapital, eller på betingelser som innebar at låntaker ikke løp noen risiko av betydning. Tilbakebetaling var følgelig helt avhengig av virksomhetens resultater. Det var heller ikke uvanlig å sette lånebeløpet så høyt at renter i noen perioder kunne dekkes av dette. Denne type plasseringer burde ikke klassifiseres som utlån, men som investeringer, fordi all vesentlig forretningsmessig risiko ble båret av banken. I slike tilfeller skal inntektsføring utsettes i henhold til opptjeningsprinsippet (realisasjonsprinsippet). Et slikt prinsipp ville igjen føre til lavere resultater i perioder da denne type investeringer var i sterk vekst. En lignende problemstilling gjelder utlån til nærstående parter som heller ikke tilfredsstillt krav til reelle, finansielle transaksjoner. Slike lån gir ikke grunnlag for inntektsføring av renter.

Behandling av goodwill ved oppkjøp og fusjoner

Dersom det ved oppkjøp av virksomhet betales mer enn den virkelige verdi av eiendeler minus gjeld oppstår det goodwill. Et eksempel kunne være at en bank overtok eiendeler og forpliktelser tilhørende en annen bank uten vederlag, til tross for at egenkapitalen var negativ. I USA er det ikke uvanlig at goodwill avskrives over hele 40 år (i Norge er maksimum 20 år). Kritikere av amerikanske bankregnskaper hevdet at goodwillverdiene ofte var overvurderte i utgangspunktet, og at avskrivningstiden var altfor lang. Dette førte til en overvurdering av bankenes finansielle stilling. I FAS 72 fra 1983 la FASB sterke begrensninger på denne praksisen. Goodwill skulle i henhold til FAS 72 avskrives minst i takt med innfrielsen av de lån som var utestående ved overtagelsen.

5 Avsluttende bemerkninger

Konklusjonen på denne gjennomgangen er at bankregnskaper i USA følger de samme grunnleggende regnskapsprinsipper som i Norge. Dette er videre de samme prinsippene som er vanlige i andre bransjer. Av laveste verdis prinsipp følger f. eks. at det skal foretas nedskrivning eller avsettes til tap dersom balanseført verdi på utlån er høyere enn den virkelige. Som nevnt er der unntak fra denne regelen når det gjelder tap forårsaket av oppgang i markedrenten.

De som hevder at vanlige regnskapsprinsipper ikke passer på bankforetak bør begrunne dette. Trolig bygger synet på en misforståelse av hva tapsavsetninger faktisk er. Avsetning til forventede tap er akkurat hva betegnelsen indikerer; avsetning til tap en må forvente vil komme. Litt forenklet kan en si at dersom en bank har negativ egenkapital når eiendeler og gjeld vurderes til virkelig verdi, er det bare et tidsspørsmål når insolvens inntreffer forutsatt at utviklingen går som ventet. Dermed må kreditorer eller garantister i en slik situasjon forvente å lide tap. Det kan selvfølgelig gå bedre - hvis en er heldig. Med andre ord: Tapsavsetninger er ikke ment å skulle være en buffer. (Det er egenkapitalen som spiller denne rollen.)

Når en virksomhets egenkapital er tapt, oppstår perverse incitamenter. Det som skjedde i USA var at regnskapspraksis på tvers av GAAP i lang tid skjulte den reelle stilling i en rekke S&Ls slik at tilsynsmyndigheten ikke fant det nødvendig å gripe inn. Dette førte til en gigantisk spekulasjonsaktivitet for garantistenes (dvs skattebetalernes) regning. Tapene ble på denne måten langt større enn de ville blitt dersom spillet hadde blitt stoppet på et tidligere tidspunkt.





VEDLEGG 9: VURDERING AV BANKENES INNTJENINGSEVNE

Rapport fra Bjarne Jensen Consult (Danmark)

Som nevnt under 10.9 i rapporten har Kommisjonen innhentet en uavhengig vurdering av avkastningsverdien av de tre store forretningsbankene på den tid da aksjekapitalen ble skrevet ned til null. Der er også mandatet for denne utredningen gjengitt.

I brev av 12. juni 1998 fra Bjarne Jensen Consult (Frederiksberg, Danmark) til Stortingets granskningskommisjon for bankkrisen skriver Bjarne Jensen:

«I henhold til de trufne aftaler følger hermed vor rapport, som behandler de stillede spørsmål i kommisjonens mandat af 16. april 1998: "Vurdering af bankernes indtjeningssevne".

I udarbejdelsen af rapporten er det tilstræbt at foretage vurderingerne på grundlag af kendskabsniveauet i form af årsregnskaber og diverse rapporter, som var gældende på nullingstidspunkterne i 1991 henholdsvis 1992.

Imidlertid kan det ikke udelukkes, at kendskabet til den efterfølgende økonomiske udvikling i mindre grad kan påvirke holdninger og konklusioner, men det skal understreges, at der ved udarbejdelsen af dette materiale ikke er anvendt konkrete informationer udover de i rapporten specificerede.

På baggrund af beregningerne i rapporten, er det vor opfattelse, at der ikke findes belæg for, med et økonomisk udgangspunkt, at kritisere beslutningerne om nedskrivning af aktierne i Kreditkassen og Fokus.

Derimod viser beregningerne, at aktierne i Den norske Bank med udgangspunkt i en værditilvækstmodel kunne tillægges en værdi på nullingskrivningstidspunktet. Det bedømmes, at der var betydelige indtjeningsstyrker i banken, som gennem driften relativt kunne kompensere for kapitaltabet, som opstod på grund af de store urealiserede nedskrivninger af bankens udlån.

Spørgsmålet er imidlertid, om det på daværende tidspunkt var praktisk muligt at konstatere denne værdi eksempelvis i forbindelse med optagelse af en ny hovedaktionær i banken. Det nødvendige kapitalindskud for at tilfredsstille bankens solvensmæssige situation, vurderes ikke at være af en størrelse, som ville have afskrækket det internationale kapitalmarked.

På det foreliggende grundlag er vi imidlertid ikke i stand til at prissætte aktierne, hvilket vil kræve et større udredningsarbejde med at skaffe og vurdere informationer, der var tilgængelige på daværende tidspunkt.»

I det følgende gjengis vurderingen fra Bjarne Jensen Consult i sin helhet.

1. Metode til vurdering af løbende indtjeningssevne

«Kommisjonen ønsker en kortfattet prinsipiell redegjørelse for på hvilket grunnlag man skal vurdere bankenes løpende inntjeningssevne. Siktemålet er her å fremskaffe informasjon om hvordan man skal vurdere en banks evne til å drive videre når vi ser bort fra soliditetskrav og eventuelle tillitsproblemer i det internasjonale pengemarked. Denne redegjørelsen skal konkret pege på hvilke regnskaps- og kontantstrømsstørrelser som er informative for dette formål, og det skal gis en kort begrunnelse for hvorfor disse er informative. Forskjellen mellom driftsresultat før tap og nedskrivninger på den ene siden og kontantstrøm fra driften på den andre siden bør kommenteres særskilt.»

Vurderingsmetoder, som typisk anvendes af den eksterne bruger, der har begrænset adgang til information

For den eksterne bruger - aktieinvestor, virksomhedskøber, kreditgiver m.v. - findes der en række metoder til at værdiansætte virksomheder, som er baseret på forskellige udgangspunkter, der dels relaterer sig til værdiopgørelse af aktiver og gæld, og dels tager sit udgangspunkt i, at virksomheden i bredeste betydning repræsenterer et indtjeningsgrundlag nu og i fremtiden.

Metoder baseret på substandsværdi

Det er værdiopgørelsesmetoder, der typisk tager sit udgangspunkt i et her og nu billede af virksomheden, hvor værdien (egenkapitalen) opgøres som forskellen mellem aktiver og gæld. Afhængig af opgørelsesformål, kan der gennemføres forskellige værdireguleringer af aktiverne - eksempelvis op-/nedskrivning af ejendomme.

På aktiemarkedet kendes denne metode ved, at man måler virksomhedens samlede børsværdi i forhold til egenkapitalen. Dette nøgletal benævnes typisk som Kurs/Indre værdi (Price/book value).

Som enkeltstående mål for en virksomheds værdi er der imidlertid væsentlige problemer forbundet med nøgletallet.

Det er tidsmæssigt stationært, og fokuserer alene på værdierne, og ikke på i hvilket omfang disse værdier kan anvendes aktivt til at skabe en positiv fremtidig indtjeningssituation. Endvidere kan det være et problem, at opgørelsen af værdierne på de enkelte aktiver i høj grad baseres på et skøn, fordi der sjældent findes en egentlig markedspris for de pågældende aktiver. Vurderingen kommer således tillige til at afhænge af, om der er tale om en virksomhed i drift eller om man vurderer aktiverne til salgspris - likvidationspris.

Nøgletallet Kurs/Indre værdi kan dog anvendes med en vis mening ved sammenligning af et antal ensartede virksomheder, som f.eks. virksomheder i et branchefællesskab, hvor det må formodes, at virksomhederne anvender nogenlunde ensartede regnskabsprincipper, og hvor virksomhederne qua branchefællesskabet står over for nogenlunde samme muligheder for markeds­mæssig udvikling af virksomheden.

I en normal driftssituation ses bankaktier ofte vurderet og prissat efter Kurs/Indre værdi metoden. Det forekommer for det første fordi, at bankerne er underlagt ret restriktive regnskabsbestemmelser, som giver regnskaberne et betydeligt ensartet præg. Og for det andet fordi sikkerheden i værdifastsættelsen af aktiverne i en bank er relativt større end for industrivirksomheder, jfr. efterfølgende afsnit om bankernes økonomistruktur sammenlignet med industrivirksomheder.

Metoder baseret på resultat- og betalingsstrømme

Det er metoder, der tager sit udgangspunkt i virksomhedens evne til, gennem driften af virksomheden i dag og fremover, at skabe en løbende værditilvækst, som kommer ejerne til gode. Disse metoder kendes bl.a. som Price/Earnings (P/E) og som en cash flow baseret beregningsmetode.

P/E anvendes typisk for de børsnoterede virksomheder på den måde, at man måler forholdet mellem virksomhedens samlede børsværdi og virksomhedens resultat efter skat. P/E-tallet udtrykker således, hvor mange gange en virksomheds overskud investorerne er villige til at betale ved eksempelvis køb af aktier.

Ved anvendelse af P/E-nøgletallet er beslutningstageren som regel kortsigtet. Oftest er indtjeningen alene baseret på virksomhedens resultat iflg. det seneste årsregnskab. I visse tilfælde anvendes estimer for de kommende 1-3 års overskud til beregning af fremtidige P/E-tal ved uforandret dagskurs.

P/E tallet kan anvendes for børsnoterede selskaber, hvor der skal sammenlignes et stort antal selskaber, samt især hvis der er tale om virksomheder, der er mere stationære i deres økonomiske situation og -udvikling.

I den moderne finansieringsverden arbejder man med en teoretisk mere forfinet metode, der går under betegnelsen cash-flow metoden.

Det er en metode, der i sin anvendelse indebærer, at beslutningstageren danner sig et billede af forventningerne til virksomhedens fremtidige udvikling og konkretiserer disse forventninger i en prognose af virksomhedens fremtidige betalingsstrømme i den periode, som man ønsker at betragte. Oftest forudsættes det, at virksomheden eksisterer uendeligt.

Betalingsstrømmene diskonteres med en rente, der fastsættes af beslutningstageren. Renten skal dække beslutningstagerens forrentningskrav tillagt en vis risikopræmie, der kan afhænge af virksomhedstypen.

Rentekravet fastsættes ofte med udgangspunkt i en effektiv rente for en lang obligationsinvestering tillagt en risikopræmie.

Metoden er nok den teoretisk mest korrekte, men den indeholder til gengæld en række praktiske problemer.

For det første kan det være vanskeligt at fastsætte størrelsen af en diskonteringsrentesats, som tilgoderer investors afkastkrav under hensyntagen til fremtidens varierende renteutvikling. Dernæst kommer de naturlige, og oftest betydelige, usikkerheder, der findes i prognosticeringen af betalingsstrømmene. De fremkommer ikke mindst fordi, de naturligt er afhængige af de fremtidige beslutninger, der træffes i og omkring driften af virksomheden.

I praksis tilstræber man typisk at fastlægge betalingsmønstret så konkret som muligt for de nærmest kommende år - ofte 5-7 år. For den resterende del af perioden lader man prognosetallene for det seneste år være gældende for resten af perioden.

For at vise hvorledes cash flow metoden fungerer i praksis, er nedenfor vist et eksempel, der bygger på forenkede forudsætninger om en indbetaling på 1.000 om året, samt af at investor har et rentekrav på 10%:

År	Indbetaling	Nutidsværdi v/10% rente	
1	1.000	909	
2	1.000	826	
3	1.000	751	
4	1.000	683	
5	1.000	621	
6	1.000	564	
		4.355	44%
>6	1.000 pr. år	5.645	56%
Nutidsværdi i alt		10.000	100%

Som nævnt betragtes cash flow metoden som den teoretisk mest korrekte. Men til gengæld rummer den fortsat betydelige usikkerheder i det praktiske arbejde med at opstille betalingsforløbet. I eksemplet kommer mere end halvdelen af nutidsværdien fra de mere usikre betalinger, som forfalder efter år 6.

Ved stigende årlige indbetalinger øges den usikre andel.

Bankernes økonomistruktur sammenlignet med industrivirksomheder

Et af formålene med denne rapport er at efterprøve, om cash flow modellen også er anvendelig til fastsættelse af værdien af en bank, samt at vurdere forudsætningerne omkring indholdet og anvendelsen af de offentligt tilgængelige regnskabstal i bankregnskaberne, der skal lægges til grund i en cash flow analyse.

I mange sammenhænge er cash flow modellens anvendelse i forbindelse med industrivirksomheder debatteret, og der er opstillet en række forudsætninger, hvorunder modellen findes anvendelig.

I relation til at opstille en model for bankerne er det således naturligt at tage udgangspunkt i en sammenligning af den grundlæggende indtjeningskæde i industrivirksomheder og i banker, for at sætte fokus på likviditets- og økonomibegreber, der kan anvendes i bankmodellen.

Industrivirksomheder

Forudsætningen for at skabe indtjening i en industrivirksomhed er betydelige investeringer i ressourcer såsom produktionsanlæg, produktudvikling, lageropbygning af såvel råvarer som færdigvarer, markedsføring o.s.v., som foretages før indtjeningen, og dermed indbetalingerne, kommer.

Indtægtsskabelsen i en industrivirksomhed sker i sagens natur ved at omveksle et *forbrug* af ressourcer til et tilgodehavende, der efterfølgende forventes omvekslet til likviditet.

Ressourceforbruget er sammensat af et fysisk forbrug af materialer m.v. samt af den indsats, som virksomhedens organisation yder bl.a gennem udvikling og forbedring af de råprodukter, som virksomheden indkøber.

Det typiske billede er således, at indtægtsskabelsen i industrivirksomheden registreres på det tidspunkt, hvor produktet fysisk forlader virksomheden. Der sker faktureringen normalt.

Det er således baggrunden for, at industrivirksomheder må basere sig på et ikke ubetydeligt kapitalgrundlag, der likviditetsmæssigt skal indgå aktivt i driften af virksomheden og samtidig være den risikomæssige buffer for, at långivere er villige til at forsyne virksomheden med likviditet.

Begrebet likviditet er således typisk synonym for pengestrømme (cash flow) og er de likvider, der disponeres i form af *ind- og udbetalinger* i forbindelse med virksomhedens løbende drift og herunder investeringer i produktionsanlæg, bygninger m.v.

I industrivirksomheder er likviditet således en stadig strøm af ind- og udbetalinger fra kunder til leverandører, investering i nyt produktionsudstyr, løn til medarbejdere, skatter og afgifter til det offentlige o.s.v.

Likviditetsregnskabet svarer således ikke til indholdet af industrivirksomhedens resultatopgørelse i årsregnskabet, der baserer sig på indtægter og omkostninger, der indgår i regnskabet på andre tidspunkter end betalingerne.

Årsregnskaberne for industrivirksomheder er derfor også typisk forsynet med pengestrømsanalyser (likviditetsanalyser), der giver

god indsigt i industrivirksomhedens likviditetsmæssigt udvikling.

Brug af cash flow analyser til prisfastsættelse af industrivirksomheder forudsætter, at beslutningstageren opstiller et budget for likviditetsstrømmene i den periode, som man ønsker at analysere og vurdere.

De økonomiske sammenhænge i en industrivirksomhed er af en sådan karakter, at det ikke giver mening at opdele indtjeningen i produktionsindtjening og egenkapitalindtjening, idet sidstnævnte er en naturlig forudsætning for at drive virksomheden. Undtagelser kan dog eksempelvis findes i de industrivirksomheder, der er overkapitaliserede, og hvor en reduktion af kapitalgrundlaget kan gennemføres uden at forstyrre driftssituationen.

Bankerne

I bankerne er de økonomiske sammenhænge væsentligt anderledes, hvilket bl.a. medfører, at likviditetsberegningen (cash flow) har et meget anderledes indhold end i industrivirksomheder. Det betyder endvidere, at de økonomiske styringsredskaber, som bankens ledelse betjener sig af, ikke har samme indhold, som i industrivirksomhederne.

Den basale indtjeningsskabelse i en bank sker *uden et egentligt forbrug af råvarer*.

De basale bankprodukter så som indlån og udlån beholder deres grundlæggende værdi, og bankens indtjening skabes som en marginalbetaling, der dækker tid, afsavn og risiko.

For nogle produkter kan banken tillige skabe indtjening gennem værdiforbedring, som eksempelvis rådgivning.

En bankorganisation antager således karakter af en mægler, der formidler kontakt mellem indskydere og efterspørgere, samt som udbyder af en række handelsprodukter (fonds, valuta m.v.).

Ressourceforbruget i banken er alene repræsenteret ved de personalemæssige og systemmæssige omkostninger, der forbruges, samt det indtægtstab der kan opstå, når kunderne ikke betaler afdrag på lån som aftalt og der ikke kan findes dækning på anden måde.

Sammenlignet med industrivirksomhederne har en bank et væsentligt mindre behov for at foretage investeringer i produktionsudstyr, lager, debitorer o.s.v., og i relation til den løbende drift af banken har egenkapitalindskuddet mindre betydning. I princippet kan en bank drives uden egenkapital ved alene at udføre kundeforretninger som mægler.

I praksis er det tvivlsomt, om kunderne, deltagerne på kapitalmarkedet m.v. vil acceptere en bank uden egenkapital. Den skal ses som et sikkerhedsgrundlag for bankens opfyldelse af de forretninger, der er indgået - tryghedsmotivet.

I analyser af en banks økonomiske formåen kan det derfor have en vis mening at opdele indtjeningen i en egenkapitalforrentning og en indtjeningsresidual, der repræsenterer de løbende forretninger, der gennemføres i banken.

Ved beregning af en banks værdi er den rendyrkede cash flow model ikke anvendelig, da fysisk forbrug af grundproduktet som nævnt ikke er en basal del af indtægtsskabelsen.

De grundlæggende begreber i cash flow modellen må således omdefineres ud fra en forudsætning om, at modellen i stedet skal repræsentere en *værdistigningsmodel*, som kan rapportere om det afkast en investor kan opnå en i given investeringsperiode.

Principielt ser investor investeringssituationen som:

$$\begin{aligned} &+ \text{Investeringens værdi ved slutningen af investeringsperioden} \\ &+ \text{Løbende modtagne udbytter og udbetalinger} \\ &- \text{Løbende emissioner eller indbetalinger} \\ &- \text{Investeringens startværdi} \\ &= \text{Fortjeneste/tab} \end{aligned}$$

Under forudsætning af, at der i perioden ikke sker udbyttebetalinger og kapitaludvidelser, kan periodens værditilvækst for banken opgøres til

$$\begin{aligned} &+ \text{Bankens værdi ved udgangen af perioden} \\ &- \text{Bankens værdi ved starten af perioden} \\ &= \text{Værditilvækst} \end{aligned}$$

Ved periodens start er slutværdien af naturlige grunde ikke kendt, og beslutningstageren har således behov for at kunne "regne" sig frem til værdien ved periodens slutning.

Hvis det forudsættes at banken ikke opnår konjunkturgevinster på anlægsaktiver så som ejendomme, kan grundlaget for beregning af den løbende værditilvækst findes i bankens resultatopgørelse i form af indtægter og omkostninger, der kan opdeles således.

- indtægter/omkostninger, der er et resultat af transaktioner med omgivelserne
- indtægter/omkostninger, der fremkommer som resultat af beregninger eller vurderinger internt i banken, evt. som led i opfyldelse af en regnskabsbestemmelse.

For førstnævnte gruppe kan det som hovedregel forudsættes, at indtægterne/omkostningerne efterfølgende transformeres til likviditet, der fremmer eller nedsætter det fremtidige indtjeningsgrundlag.

For den sidstnævnte gruppe er der tale om regnskabsposter, der ikke umiddelbart har likviditetsmæssig effekt. Som eksempler på sådanne regnskabsposter kan nævnes afskrivning på driftsaktiver, hensættelser til tab på udlån, urealiserede kursgevinster/-tab på værdipapirer.

Spørgsmålet er således, hvorledes posterne kan medtages i en "cash flow" analyse af en bank.

I det omfang afskrivningerne på driftsmidlerne repræsenterer en økonomisk forringelse af det underliggende aktiv, kan afskrivningerne medtages på linie med de øvrige omkostninger. For bankerne er afskrivningsbeløbet normalt af mindre betydning.

Hensættelser og tab på udlån er derimod mere problematisk i "cash flow" analysen. Udgangspunktet i regnskabsteorien er, at man skal udgiftsføre et tab når det truer, hvilket sikrer, at egenkapitalen ikke umiddelbart kan udhules af kendte, men ikke udgiftsførte, poster.

I resultatrapporteringen giver dette umiddelbart anledning til forstyrrelser. Regnskabsposten "tab og hensættelser på udlån" i en banks resultatopgørelse sammensætter sig af

- + Nye hensættelser til mulige fremtidige tab på udlån og garantier
- Tilbageførte ikke længere nødvendige hensættelser
- + Konstaterede tab på udlån og garantier, der ikke er hensat
- Indgået på tidligere afskrevne fordringer
- = Årets tab i resultatopgørelsen.

Af disse poster er det alene "indgået på tidligere afskrevne fordringer", der i sig selv har likviditetsvirkning. For de øvrige poster kommer likviditetsvirkningen gennem, at der på kreditter stoppes eller igangsættes renteberegning.

Informationsproblemet i forhold til rapportering af årets resultat kommer specielt til udtryk, når konjunkturerne skifter fra høj til lav henholdsvis lav til høj.

Overgangen fra højkonjunktur til lavkonjunktur medfører, at bankerne i en enkelt regnskabsperiode ekstraordinært skal forøge tab og hensættelser på udlån, der udgiftsføres i resultatopgørelsen, fordi

- Nye hensættelser øges
- Tilbageførte hensættelser reduceres
- Nye tab øges
- Indgået på tidligere afskrevne fordringer falder

Alt i alt en situation der betyder, at banken i indeværende regnskabsperiode skal udgiftsføre de tab, der forventes at optræde i de kommende regnskabsperioder. Periodens regnskabsresultat ødelægges, men rapporteringen af egenkapitalen reddes.

Disse regnskabsprincipper er med til at forstærke en i forvejen svær situation, bl.a. fordi der typisk også skal udgiftsføres forøgede omkostninger til kurstab på værdipapirer, ejendomsnedskrivninger m.v.

Som det senere vil fremgå, er disse forhold en medvirkende årsag til de betydelige økonomiske problemer, som de nordiske banker havde i slutningen af 80'erne og begyndelsen af 90'erne, og som for flere banker blev forstærket af et for svagt kapitalgrundlag.

Det viser sig typisk, at de økonomiske konjunkturer svinger med mellemrum. De senere års overgang til højkonjunktur har styrket bankernes resultatopgørelser og kapitalgrundlag, fordi de i et ikke ubetydeligt omfang har kunnet indtægtsføre tidligere udgiftsførte hensættelser, der ikke længere er nødvendige fordi debitorernes og sikkerhedsstillernes økonomiske kvalitet er tydeligt forbedret.

Disse periodiseringsproblemer med afskrivninger, tab og hensættelser samt kursreguleringer af værdipapirer er med til at forstyrre

bankernes regnskabsaflæggelse, og kan danne et betydeligt skel mellem periodens faktiske indtjening og årsregnskabet rapporterede indtjening.

I forbindelse med en analyse af bankens fremtidige økonomiske udvikling, må der således foretages en normalisering af disse regnskabsposter, så de tydeligere viser de reelle omkostninger, der er knyttet til den enkelte regnskabsperiode.

Det skal tilføjes, at informationerne i regnskaberne oftest ikke er fyldestgørende nok til at foretage sådanne korrektioner.

I den efterfølgende analyse af bankernes økonomiske udvikling er der valgt en pragmatisk løsning, der indebærer, at de enkelte resultatelementer i de offentliggjorte resultatopgørelser anvendes umiddelbart, men det skal samtidig understreges, at set over en lidt længere periode kan hensættelseskontoen indeholde beløb, der ikke tabes. En stor hensættelseskonto vil, alt andet lige, blive vurderet positivt i forbindelse med overvejelser om en banks økonomiske situation og fremtid.

2. Vurdering af den løbende indtjeningsevne i Kreditkassen, Fokus Bank samt Den norske Bank

«På bakgrunn av redegjørelsen under pkt. 1, ønsker Kommisjonen en tallmessig fremstilling av den løpende inntjeningen i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank for perioden 1989-1994. Så langt som forsvarlig skal fremstillingen baseres på opplysninger som er tilgjengelig i årsrapporter o.l.

På grunnlag av den informasjon som var tilgjengelig på nullingstidspunktet ønsker vi også en særskilt vurdering av hver av de tre bankenes inntjening, og dermed mulighet for den gang å drive videre. For Kreditkassen og Fokus Bank innebærer dette i praksis at vurderingen først og fremst skal skje på grunnlag av informasjon som er tilgjengelig i årsrapportene for 1991. For Den norske Bank vil den tilsvarende vurderingen først og fremst måtte skje på grunnlag av informasjon som er tilgjengelig i årsrapporten for 1992.»

Indledning

Dette afsnit indeholder en vurdering af den økonomiske udvikling i Kreditkassen, Fokus Bank og Den norske Bank på grundlag af regnskabsoplysninger til og med årsregnskabet 1991, og for Den norske Bank tillige en vurdering til og med 1992, hvor nullingen af aktierne blev gennemført. Endelig er der sidst i afsnittet gennemført en analyse af udviklingen for de tre banker til og med årsregnskabet 1994.

Eventuelle økonomiske vurderinger og konklusioner sker med udgangspunkt i de informationer, der var til disposition på de pågældende tidspunkter. Det skal understreges, at den økonomiske udvikling på de pågældende tidspunkter var ret usikker, og der var ikke sikre tegn på hvornår lavkonjunkturer gik mod sin slutning. De forudsætninger og prognoser, der anvendes i de efterfølgende vurderinger, skal således iagttages under denne betydelige usikkerhed om den økonomiske udvikling.

Vurderinger og konklusioner i denne rapport har sit udgangspunkt i en investor eller investorgruppe, der overvejer en investering med det eksplicite mål at drive banken videre ud fra rent økonomiske motiver. I vurderingerne indgår således ikke et motiv om at tilgodese det norske pengevesen, det norske samfund m.v.

I forbindelse med vurderingerne og overvejelser af, om der var aktører på det nationale og internationale finansielle område, som kunne være interesseret i at investere betydelige midler i de norske banker, skal man erindre sig, at lavkonjunkturen var et internationalt fænomen, som betød, at mange af de finansielle aktører havde travlt med at løse egne økonomiske problemer.

Dertil kommer, at et økonomisk engagement fra en bank medfører, at banken skal modregne investeringen i opgørelsen af egen solvens.

I eventuelle praktiske forhandlinger i 1991 og 1992 er det således ikke vanskeligt at forestille sig en forhandling afbrudt, med mindre der kunne stilles ekstraordinære gode og sikre afkastmuligheder i udsigt. Dertil kommer så spørgsmålet om, hvorledes den norske offentlighed ville reagere i forhold til, at udenlandske finansielle koncerner kunne bringe sig i en situation, hvor man dominerede en betydelig del af det praktiske norske pengevesen.

I den nordiske bankkrise var det umiddelbart de danske banker, der klarede sig bedst i en situation, hvor den danske finansielle sektor selv løste problemerne uden støtte fra den danske stat.

Efterfølgende er tre danske banker brugt som reference, dels af ovennævnte årsag og dels fordi vi umiddelbart har adgang til tallene i vor bankdatabase. De tre danske banker er Den Danske Bank og Unibank, som er de to største forretningsbanker med et landsdækkende filialnet, og Jyske Bank, der er den 4. største bank og som er typisk for at arbejde geografisk begrænset og for at lægge vægten på de egentlige bankforretninger.

Nøgletalsdefinitioner

For at give et indtryk af bankernes økonomiske situation og udvikling anvendes efterfølgende en række nøgletal til beskrivelse af bankernes finansielle risiko og deres indtjeningsevne.

- *Kreditgearing*, der er beregnet som summen af bankens nettoudlån og garantier i forhold til egenkapitalen. Der er anvendt nettoudlån, fordi det samlede hensættelsesbeløb i de danske banker ikke var kendt på dette tidspunkt. Det skyldtes en henstilling fra det danske Finanstilsyn.
- *Indlån/Udlån* viser i hvor høj grad bankens kundeudlån er finansieret af tilsvarende indlånsforretninger med kunder.
- *Nettoindtægter pr. omkostningskrone* er beregnet som nettoindtægter ekskl. kursreguleringer i forhold til de samlede driftsomkostninger. Kursreguleringerne på værdipapirer indgår ikke, da det ikke er muligt at udskille kursreguleringsbeløb i de danske bankregnskaber.
- *Tab på udlån i % af udlån og garantier* er beregnet som det udgiftsførte tab på udlån i resultatopgørelsen i forhold til gennemsnittet primo og ultimo året af summen af nettoudlån og garantier.

Nøgletalssammenligning for perioden 1986-1991

Nøgletallene dækker perioden 1986 - 1991, og er primært beregnet på de regnskabstal, der findes i de norske bankers 1991-regnskaber. For de norske banker er nøgletallene endvidere beregnet efter kapitalændringerne i 1991.

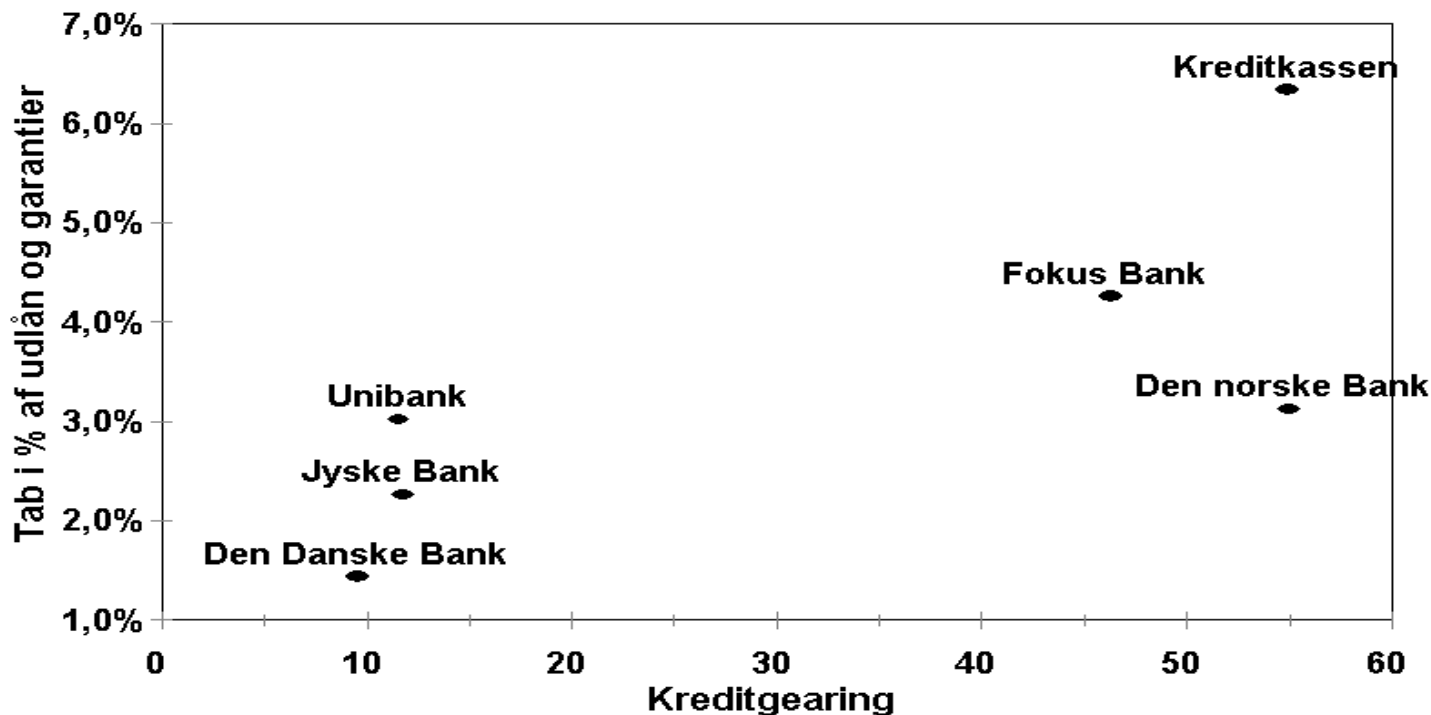
I sammenligning med de tre danske banker er det tydeligt, at de norske banker på det tidspunkt var i en økonomisk dårligere situation og udvikling end de danske banker.

Nøgletal for udvalgte banker						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Kreditgearing						
Kreditkassen	29	28	27	24	39	55
Fokus Bank				31	117	46
Den norske Bank	24	30	33	33	34	262
Den Danske Bank	9	9	8	9	10	10
Unibank	10	10	9	8	10	12
Jyske Bank	8	10	9	10	11	12
Indlån/udlån						
Kreditkassen	62%	63%	58%	58%	64%	67%
Fokus Bank				80%	73%	70%
Den norske Bank	57%	59%	56%	58%	60%	57%
Den Danske Bank	105%	84%	85%	79%	82%	84%
Unibank	98%	96%	103%	100%	76%	79%
Jyske Bank	118%	97%	113%	104%	98%	97%
Nettoindtægter pr. omkkr.						
Kreditkassen	1,54	1,25	1,44	1,49	1,31	1,19
Fokus Bank				1,43	1,13	1,15
Den norske Bank	1,47	1,30	1,29	1,45	1,38	1,40
Den Danske Bank	1,53	1,44	1,52	1,48	1,54	1,44
Unibank	1,54	1,44	1,52	1,44	1,44	1,47
Jyske Bank	1,60	1,41	1,62	1,57	1,48	1,41
Tab på udlån i % af udlån+garantier						
Kreditkassen	0,55%	1,11%	1,14%	1,23%	2,28%	6,33%
Fokus Bank				1,99%	2,68%	4,26%
Den norske Bank	0,78%	1,08%	1,83%	1,75%	2,09%	3,13%
Den Danske Bank	0,40%	0,53%	1,10%	1,04%	2,09%	1,44%
Unibank	0,63%	0,90%	1,45%	1,08%	2,08%	3,02%
Jyske Bank	0,27%	0,67%	1,05%	1,15%	2,51%	2,26%

Tabel 1

De norske banker havde en kreditgearing i niveauet 30-35 mod de danske banker på ca. 10.

Det viser en betydelig større kapi-talmæssig sårbarhed for de norske banker. Selv ved samme tabs- og hensættelsesprocenter for alle bankerne vil de tre norske banker hver forværre sin egenkapitalsituation med 3-3,5 gang i forhold til de danske banker. Der er i denne forbindelse ikke taget stilling til den faktiske kvalitet af udlånene. De gennemgående højere tabs- og hensættelsesprocenter tyder på, at kvaliteten i de norske banker har været lavere.



Figur 1

Nederst på denne side er vist sammenhængen mellem kreditgearing og tabsprocent opgjort i 1991. Det skal bemærkes, at kreditgearingen for Den norske Bank er incl. styrkelsen af kapitalgrundlaget på 2,6 mia. kr., som blev besluttet i 1991 til gennemførelse i 1992.

De norske banker var mere sårbare i finansieringsstrukturen end de danske banker. Det kan illustreres ved at måle sammenhængen mellem bankens nettoudlån til kunder og indskud fra kunder. De norske banker har i højere grad finansieret udlånene gennem obligationsudstedelser, der som hovedregel er dyrere end finansiering gennem indlån samt via lånoptagelse på pengemarkedet.

Indlånere på det lokale marked er normalt væsentligt mere trofaste end obligationsinvestorerne i tilfælde af, at bankens økonomiske udvikling ikke er helt tilfredsstillende. Det skyldes for det første de lokale indskydergarantiordninger, og i Danmark at en del af indlånene er pensionsopsparing, der er særligt beskyttede. Dernæst at kunderne traditionsmæssigt er loyale i forhold til den bank, som de måske har været i kunde i gennem mange år. Og endelig at banken har mulighed for at informere mere direkte til kunderne.

Obligationsmarkedet reagerer derimod omgående med forhøjede rentesatser, som grænser til blokering af refinansieringerne, når der fremkommer negative oplysninger om banken. Specielt de store aktører på et obligationsmarked er meget hurtige til at sætte en obligationsudsteder på en watch-liste.

De danske banker er gennemgående bedre indtjenende, her illustreret ved nettoindtægter pr. omkostningskrone, men det skal tilføjes, at for disse banker indgår forretningen af egenkapitalgrundlaget med et større beløb end for de norske banker.

Ved udgangen af 1991 var de offentliggjorte solvensprocenter ifølge årsregnskaberne for de seks banker:

	Tier 1	Tier 2	I alt
Kreditkassen	2,0%	3,8%	5,8%
Fokus Bank	2,3% ²⁾	2,4% ²⁾	4,7%
Den norske Bank	3,8%	3,8%	7,6% ¹⁾
Den Danske Bank	8,5% ²⁾	1,7% ²⁾	10,2%

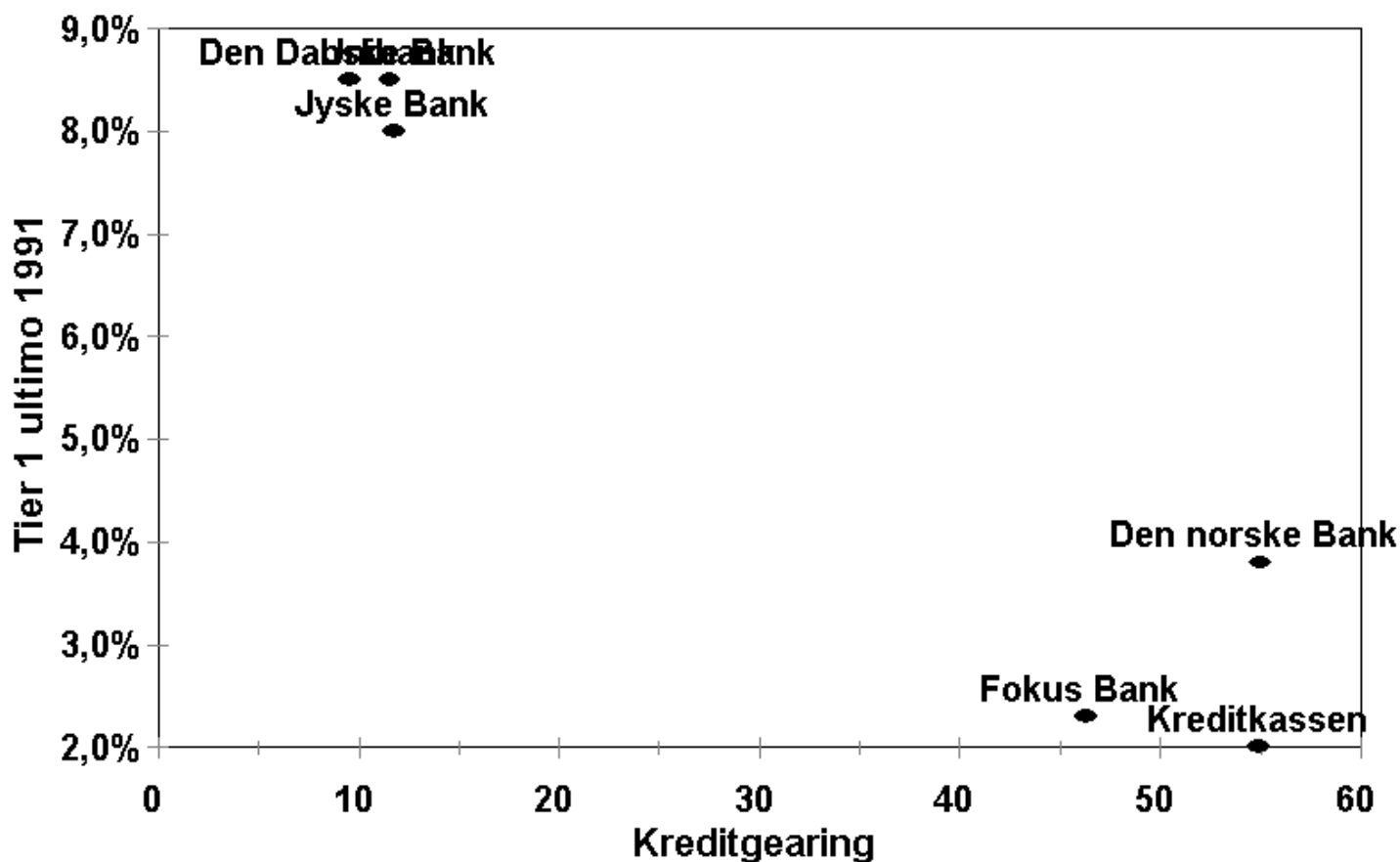
Unibank	8,4%	2,0%	10,4%
Jyske Bank	8,0%	3,6%	11,6%

1) Inkl. kapitaltilførsel i foråret 1992. Uden denne kapitaltilførsel ville solvensprocenten være 4,6%.

2) For Fokus Bank, Den Danske Bank og Jyske Bank er opdelingen på Tier 1 og Tier 2 skønnet.

Selv om der i Norge og Danmark anvendes lidt forskellige beregningsdefinitioner, som tilgodeser de norske banker, er den svagere kapitalisering i Norge også gældende ved udgangen af 1991.

Figur 2 viser sammenhængen mellem solvensprocent og kreditgearing ved udgangen af 1991.



Figur 2

Vurdering af Christiania Bank og Kreditkasse ultimo 1991

Til rådighed for gennemgang af bankens økonomi og udvikling har foreligget:

- Årsregnskaber for perioden 1989 - 1991 (inkl.).
- Notat af 9. december 1991: "Begrundelse og uddykning af vår vurdering som ligger til grund for brev av 9. desember 1991 vedrørende Christiania Bank og Kreditkasse." Notatet er udarbejdet til Statens Banksikringsfond af Arthur Andersen.

- Oplysninger vedr. størrelse og tidspunkter for kapitalindsud udarbejdet af bankkrisekommissionen.
- "Dokumentation vedr. udviklingen i Christiania Bank og Kreditkasse oktober/november 1991" redegørelse fra Styrets formand dateret 6 december 1991.

Forudsætninger:

De efterfølgende talopstillinger og økonomiske vurderinger af Kreditkassen tager sit udgangspunkt i bankens årsregnskab for 1991 og i de forhold, der var gældende på dette tidspunkt, herunder specifikationer og indhold af årsregnskaberne.

Da der i perioden 1989 - 1991 er foretaget en række generelle regnskabsomlægninger, bygger talopstillingen vedr. banken primært på indholdet af 5-års oversigten i 1991 regnskabet, suppleret med informationer fra de enkelte regnskaber.

Regnskabsmaterialets kvalitet

Bankens regnskaber for den betragtede periode er rimeligt tilgængelige, men der anvendes meget spalteplass på at redegøre for, hvorledes man foretager den tekniske og juridiske løsning af kapitalproblemerne.

En bedre beskrivelse af de tiltag, som bankens ledelse havde planlagt at iværksætte for at løse problemerne, ville have været en styrke.

Opstilling af regnskab for anslået værdi af banken ultimo 1991

På baggrund af den økonomiske udvikling i de foregående år samt oplysninger i bankens 1991 årsregnskab om de økonomiske forventninger til den nærmeste regnskabsperiode, er der opstillet et "budget" for bankens økonomi i årene efter 1991.

Prognoseforudsætninger:

- Primo 1991 var bankens aktiekapital 1.937 mill. kr. I forbindelse med tilførsel af preferencekapital fra Statens Banksikringsfond og fra Forretningsbankernes Sikringsfond i august 1991 blev aktiekapitalen nedskrevet til 523 mill. kr., for igen at blive nedskrevet til 0 i december 1991 (nulling).
- I december 1991 tilføres ny aktiekapital ved en rettet emission mod Statens Sikringsfond med nominelt 2.750 mill. kr. aktier, der giver banken en styrkelse af egenkapitalen med 5.140 mill. kr.

I bankens regnskab styrkes egenkapitalen ultimo 1991 endvidere gennem nedskrivning af preferencekapitalen på 2.724 mill. kr. ligeledes til 0.

- Styrkelsen af bankens 1991 resultat og egenkapital fra kapitaltilførslen i december samt nedskrivningen af preferencekapitalen tilbageføres i prognosen, således at bankens økonomi vises før den foretagne kapitaltilførsel.

Det anslås, at styrkelsen af bankens kapitalgrundlag har givet en resultatforbedring på 19 mill. kr. i 1991. Resultatet for 1991 tilbagereguleres til -9.189 mill. kr. jfr. tabel 2.

Udviklingen i egenkapitalen har været:

Egenkapital iflg. 1991 regnskabet	1.331 mill. kr.
Andel af ubeskattet egenkapital	561 mill. kr.
Nedskr. af prfkap tilbageføres	-2.724 mill. kr.
Kapitaltilførsel tilbageføres	-5.140 mill. kr.
Resultatforbedring tilbageføres	-19 mill. kr.
Egenkapital før kapitaltilførsel	-5.991 mill. kr.

Der vises således bankens 1991-resultat og egenkapital, som ville være grundlaget for en forhandling om styrkelse af kapitalgrundlaget.

- De løbende nettorenteindtægter forudsættes at falde svagt fremover, dels på grund af behovet for reduktion af balancen og dels på grund af at en stigende konkurrence ventes at resultere i en faldende rentemarginal. Totalt set kan banken opnå en forbedring gennem en ændret funding med en overflytning fra obligationslån til de billigere indlån.

Der er ikke korrigeret for rentesubsidierne fra G-indsuddene fra Norges Bank i perioden 1991-1993. Det antages at alle banker har adgang hertil uanset ejerforhold.

· I årsberetningen for 1991 nævnes, at en forudsætning for kapitaltilførslen i foråret 1991 er en omkostningsreduktion på 15%. I budgettallene her er der forudsat en samlet reduktion på 20%, der fordeles således: 1992 10%, 1993 5% og 1994 5%. Herefter holdes omkostningerne konstante, hvilket i realiteten vil sige en løbende omkostningsbesparelse pga. inflationsudviklingen.

· Tab på udlån forudsættes til: 1992 2,5%, 1993 1,5%, 1994 1% og 1995 og efterfølgende år 0,75% beregnet af udlån+garantier ultimo året. Et omskift fra lavkonjunktur til højkonjunktur kan i nogle få år give lavere tabsprocenter, men på grund af den usikre økonomiske situation i 1991 vil det ikke være muligt at indbygge sådanne forbedringer i prognosen med blot nogenlunde rimelig sikkerhed.

· Pr. 31. december 1991 havde banken misligholdte udlån før hensættelser på 13,8 mia. kr. svarende til knap 16% af de samlede udlån. I bankens resultatopgørelse er der ikke indregnet renteindtægter på disse lån. En forbedring af den generelle kvalitet af lånerne vil reducere størrelsen af de misligholdte lån og dermed både styrke bankens renteindtægter og formindske tab på udlån. Bankens samlede hensættelse på de misligholdte lån udgør 6,6 mia. kr. eller 48%.

I prognosen er der ikke taget hensyn til mulige forbedringer af renteindtægterne.

· Der er ikke indregnet fortjeneste/tab på anlægsaktiver.

· Kursgevinst på værdipapirer fastlåses til 200 mill. kr. pr. år.

· Der er ikke indregnet selskabsskat, da banken i forvejen har et stort ubrugt skattemæssigt underskud. Det vurderes, at skattebetaling under de givne forudsætninger vil indtræde på så sent et tidspunkt, at det ikke får afgørende betydning på den beregnede kapitalværdi.

· I opgørelsen af bankens værdi efter værditilvækstmodellen er forudsat, at der ultimo 1991 indregnes beløb til retablering af egenkapitalen pr. 31. december 1991 til 0. Eventuel opfyldelse af solvenskravene herudover indgår ikke, idet det er antaget, at det marginalafkast, som banken kan opnå herpå svarer til investors afkastkrav, idet der dog må påregnes indregnet et risikotillæg i afkastkravet til banken.

· I forbindelse med forhandlinger med nye eksterne investorer om en kapitalmæssig rekonstruktion af banken skulle der i givet fald findes en forhandlingsløsning på afvikling af preferencekapitalen. I beregningerne er der likviditetsmæssigt, forudsat en indfrielse ultimo 1991. Forudsættes eksempelvis, at banken i ny kapitalopsætning kunne opnå en forhandlingsløsning med Forretningsbankernes Sikringsfond om nedskrivning af preferencekapitalen på 924 mill. kr. til 0, opnår banken i forhold til forudsætningerne umiddelbart en likviditetsstyrkelse på beløbet, og samtidig en egenkapitalstyrkelse på samme beløb. Ved et løbende afkast på eksempelvis 8% efter skat forøges kapitalværdien med 375-700 mill. kr., afhængig af forudsætningerne om diskonteringsrente.

På baggrund af bankens økonomiske situation i 1991, og de indlagte forudsætninger om den fremtidige udvikling, er værdien af banken pr. 31. december 1991 beregnet til:

	Diskonteringsrente p.a.		
	10%	15%	20%
Årsresultat og egenk. jfr. tabel 5:			
Retablering af egenkapital 1991	-5.991	-5.991	-5.991
Kapitalværdi af årsres. 1992-1994	-911	-895	-876
Kapitalværdi af årsres 1995 og >	4.884	2.849	1.881
I alt	-2.018	-4.036	-4.986

Årligt tillæg til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0	mill. kr.		
	200	600	1000

Årligt tillæg før skat til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0 og forudsat 20% skat fra 1995 og >	mill. kr.		
	350	800	1220

Tabel 2

Under de fastlagte forudsætninger er der, som vist i tabel 2, tale om betydelige negative kapitalværdier uanset hvilket rentekrav, der anvendes, og også selv om der indregnes fordel af ekstraordinær nedskrivning af preferencekapitalen.

I tabellen er yderligere vist de nødvendige forøgelse af de årlige resultater, som skal fremskaffes før kapitalværdien bliver neutral. Ved et rentekrav på 15% er der tale knap en fordobling af resultatet for 1995 og fremover i forhold til det budgetterede. Med en forventning om skattebetaling på 20% fra 1995 og senere skal resultatet forøges med 0,8 mia. kr. eller til 2,2 gange.

Set ud fra en værditilvækstbetragtning (cash flow) er det vor opfattelse, at de udestående aktier ikke kan tillægges en værdi på nullingstidspunktet.

Dette kan også understøttes ved at fokusere på det kapitalbehov, som en ekstern investor skal præstere i forbindelse med en overtagelse af banken.

Det forudsættes i den forbindelse, at Norges Bank stiller de nødvendige likvide midler til disposition til at imødegå et run på banken.

Problemerne i den norske banksektor blev helt klart skabt af de meget store tab på udlån (både høj kreditgearing og tabsprocent - jfr. figur 1). Det er således nærliggende at fokusere på bankernes udlånssituation i forhold til det egenkapitalgrundlag, som var til disposition, eksempelvis ved at måle kreditgearingen.

I tabel 5 er det forudsat, at summen af bankens udlån og garantier udgjorde 103 mia. kr. Nedenfor er vist kravet til kapitalgrundlag ved forskellige forudsætninger om kreditgearingens størrelse:

	Kreditgearing ult. 1991				
	10	15	20	25	55
Krav til egenkapital i mia. kr.	10,3	6,9	5,2	4,1	2,0
Bogført egenkapital i mia. kr.	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
Nødvendig indbetaling i mia. kr.	16,3	12,9	11,2	10,1	8,0

Tabel 3

Vurderes kapitalgrundlaget i forhold til de danske bankers kreditgearing, skal bankens egenkapital bringes op på ca. 10 mia. kr., hvilket svarer til en kreditgearing på ca. 10. Som vist kræver det en egenkapitalstyrkelse på knap 16 mia. kr., hvoraf en investor må være indstillet på at afskrive underbalancen ca. 6 mia. kr. umiddelbart.

Opgørelse pr. ultimo 1991	Egenkapital (=kernekapital) i mia. kr.				
	10,3	6,9	5,2	4,1	2,0
Tillægskapital anslået i mia. kr.	3,8	3,8	3,8	3,8	2,0
Tabsafsætning i mia. kr.	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Total ansvarlig kapital i mia. kr.	16,0	12,6	10,9	9,8	5,9
Risikovægtede aktiver i mia. kr.	101,8	101,8	101,8	101,8	101,8
Tier 1	10,1%	6,7%	5,1%	4,0%	2,0%
Solvenspct. i alt.	15,7%	12,3%	10,7%	9,6%	5,8%

Tabel 4

Vælger man i stedet at vurdere størrelsen af bankens kapitalgrundlag på grundlag af solvensprocenten, er den faktiske situation ultimo 1991 at Kreditkassens samlede solvensprocent var 5,8%, der kan opdeles med 2,0% som Tier 1 og 3,8% som Tier 2.

En opfyldelse af kravet med en samlet solvensprocent på 8%, der var gældende var udgangen af 1992, svarer til et egenkapitalkrav på godt 3,1 mia. kr., som kræver en samlet egenkapitalstyrkelse på 9 mia. kr. Imidlertid skal man være opmærksom på, at solvensprocenten i dette eksempel sammensætter sig af Tier 1 på 3% og Tier 2 på 5%. I dette eksempel er preferencekapitalen indregnet til 0.

Til sammenligning havde de to største danske banker en Tier 1 på ca. 8,5% og en Tier 2 på knap 2%, hvilket giver en samlet solvensprocent på knap 10,5%. At bringe Kreditkassen op på samme Tier 1 ville kræve en egenkapital på ca. 8,7 mia. kr. eller en samlet indbetaling på 14,7 mia. kr.

Vurdering af Fokus Bank ultimo 1991

Til rådighed for gennemgang af Fokus Bankens økonomi og udvikling har foreligget:

- Årsregnskaber for perioden 1989 - 1991 (inkl.).
- Notat af 16. december 1991: "Vurdering af verdien på aksjerne i Fokus Bank A/S pr. 3. kvartal 1991". Notatet er udarbejdet til Statens Banksikringsfond af Collegium Coopers & Lybrand.
- Oplysninger vedr. størrelse og tidspunkter for kapitalindskud udarbejdet af bankkrisekommissionen.

Forudsætninger

De efterfølgende talopstillinger og økonomiske vurderinger af Fokus Bankens tager sit udgangspunkt i bankens årsregnskab for 1991 og i de forhold, der var gældende på dette tidspunkt, herunder specifikationer og indhold i årsregnskaberne.

Der er i perioden 1989 - 1991 foretaget en række regnskabsomlægninger, og dertil kommer, at Fokus Bank har deltaget i flere fusioner som det fortsættende selskab. Derfor er nøgletalsoversigten i 1991-regnskabet anvendt så vidt muligt. I visse tilfælde har det været nødvendigt at indlægge et forsigtigt gæt på enkelte tal.

Regnskabsmaterialets kvalitet

I den periode som vi betragter, har bankens regnskaber undergået et stort antal ændringer, der dels skyldes ændringer i de generelle regler, men også at banken selv har ændret informationsmængden med både nye oplysninger og oplysninger, der ikke længere findes i regnskabsmaterialet.

I betragtning af den uhyre vanskelige økonomiske situation, som banken befandt sig i, kan det undre, at man ikke valgte en betydelig mere åben og stabil informationspolitik, således at ejerne - aktionærerne - kunne være bedre rustet til at tage stilling til bankens fremtid tidligere og på et mere sikkert grundlag.

Således indeholder mange af noterne alene regnskabstal for moderselskabet - uden en egentlig forklaring eller begrundelse.

I modsætning de til to andre banker anvender Fokus Bank en regnskabsopgørelse, hvor preferencekapitalen indgår som en del af egenkapitalen. I sig selv giver det en oppustet egenkapital i 1991. Dertil kommer, at banken ikke omtaler de aftaler, som man har med Forretningsbankernes Sikringsfond om eventuel nedskrivning af egenkapitalen.

Opstilling af regnskab for anslået værdi af banken ultimo 1991

På baggrund af den økonomiske udvikling i de foregående år, samt oplysninger i bankens 1991 årsregnskab om de økonomiske forventninger til den nærmeste regnskabsperiode, er der opstillet et "budget" for udviklingen i de kommende år.

Der er anvendt følgende forudsætninger:

- Fokus Bank har primo 1991 en aktiekapital på 1083,5 mill. kr. Der gennemføres nedskrivninger heraf 4 gange i løbet af 1991. Nullingen gennemføres i december 1991 i forbindelse med, at Statens Banksikringsfond nytegner 475 mill. kr. ny aktiekapital.
- I december 1990 opnår banken en garanti fra Forretningsbankerne Sikringsfond på 1.500 mill. kr. Den effektueres i marts 1991 gennem indbetaling af preferencekapital. Med indbetaling den 25. august 1991 indbetales yderligere preferencekapital på 650 mill. kr.

Preferencekapitalen udskilles af egenkapitalen i analysen og bibeholdes som ikke egenkapital med 2.150 mill. kr.

- Aktiekapitaludvidelsen på 475 mill. kr. og virkningerne heraf i bankens resultatopgørelse tilbageføres, således at bankens økonomiske situation vises som grundlag for en forhandling om styrkelse af kapitalgrundlaget.

Da indbetalingen af aktiekapitalen sker mod årets slutning, antages det, at indbetalingen ikke har indvirket på bankens løbende renteindtægter.

Udviklingen i bankens egenkapital:

Egenkapital iflg. 1991 regnskabet (inkl. prf. kapital)	833 mill. kr.
Andel af ubeskattet egenkapital	29 mill. kr.
I alt	862 mill. kr.
Kapitaltilførsel tilbageføres	-475 mill. kr.
Preferencekapital tilbageføres	-2.150 mill. kr.
Egenkapital før kapitaltilførsel	-1.763 mill. kr.

- De løbende nettorenteindtægter forudsættes at falde fremover, dels på grund af behovet for reduktion af balancen og dels på grund af, at en stigende konkurrence ventes at resultere i en faldende rentemarginal. Totalt set kan banken opnå en mindre forbedring gennem en overflytning af finansieringen i interbankmarkedet til kundeindlån.

Der er ikke korrigeret for rentesubsidierne fra G-indskuddene fra Norges Bank. Det antages, at alle banker har haft adgang hertil uanset ejerforhold.

- I forbindelse med aftalen i marts 1991 om tilførsel af preferencekapital blev banken pålagt at reducere omkostningerne med 20% i 1992.

I prognosen er der forudsat en samlet reduktion på 25%, der fordeles således: 1992 15%, 1993 5% og 1994 5%. Herefter holdes omkostningerne konstante, hvilket i realiteten vil sige en løbende omkostningsbesparelse pga. inflationsudviklingen.

- Tab på udlån forudsættes til: 1992 2,5%, 1993 1,5%, 1994 1% og 1995 og efterfølgende år 0,75%. Tabet beregnes på grundlag af summen af udlån og garantier ultimo året. Et omskift fra lavkonjunktur til højkonjunktur kan i nogle få år give lavere tabsprocenter, men på grund af den usikre økonomiske situation i 1991 vil det ikke være muligt at indbygge sådanne forbedringer i prognosen med blot nogenlunde rimelig sikkerhed.

- Pr. 31. december 1991 havde banken misligholdte udlån før hensættelser på 3,4 mia. kr. svarende til godt 10% af de samlede udlån. I bankens resultatopgørelse er der ikke indregnet renteindtægter på disse lån. En forbedring af den generelle kvalitet af lånerne vil reducere størrelsen af de misligholdte lån og dermed både styrke bankens renteindtægter og formindske tab på udlån.

I prognosen er der ikke taget hensyn til mulige forbedringer af renteindtægterne.

- Kursgevinst på værdipapirer fastlåses til 25 mill. kr. pr. år.
- Der er ikke indregnet selskabsskat i budgetopstillingen, da banken i forvejen har et stort uudnyttet skattemæssigt underskud.
- I opgørelsen af bankens værdi efter værditilvækstmetoden er forudsat, at der ultimo 1991 indregnes beløb til retablering af egenkapitalen pr. 31. december 1991 til 0. Eventuel opfyldelse af solvenskravene indgår ikke, idet det er

antaget, at det marginalafkast, som banken kan opnå herpå, svarer til investors afkastkrav, idet der må påregnes indregnet et vist risikotillæg i fastsættelsen af diskonteringsrenten.

I forbindelse med forhandlinger med nye eksterne investorer om en kapitalmæssig rekonstruktion af banken skulle der i givet fald findes en forhandlingsløsning på afviklingen af preferencekapitalen. I beregningerne er der likviditetsmæssigt, forudsat en indfrielse ultimo 1991. Forudsættes eksempelvis, at banken i ny kapitalopsætning kunne opnå en forhandlingsløsning med Forretningsbankernes Sikringsfond om nedskrivning af preferencekapitalen på 1.500 mill. kr. til 0, opnår banken i forhold til forudsætningerne umiddelbart en likviditetsstyrkelse og samtidig en forbedring af egenkapitalen med beløbet. Ved et løbende afkast på eksempelvis 8% efter skat forøges kapitalværdien med 600-1.200 mill. kr. afhængig af forudsætningerne om diskonteringsrente.

På baggrund af bankens økonomiske situation i 1991 og de indlagte forudsætninger om den fremtidige udvikling er værdien af banken beregnet til:

	Diskonteringsrente p.a.		
	10%	15%	20%
Årsresultat og egenk. jfr. tabel 8:			
Retablering af egenkapital 1991	-1.763	-1.763	-1.763
Kapitalværdi af årsres. 1992-1994	-471	-452	-436
Kapitalværdi af årsres 1995 og >	826	482	318
I alt	-1.407	-1.733	-1.880

Årligt tillæg til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0	mill. kr.		
	141	260	375

Årligt tillæg før skat til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0 og forudsat 20% skat fra 1995 og >	mill. kr.		
	185	316	440

Tabel 6

På de fastlagte forudsætninger er der, som vist i tabel 8, tale om betydelige negative kapitalværdier, uanset hvilket rentekrav der anvendes.

I tabellen er yderligere vist de nødvendige forøgelser af det årlige resultat, som skal fremskaffes før kapitalværdien bliver neutral. Ved et rentekrav på 15% er der tale om godt en tredobling af resultatkravet for 1995 og fremover. Indregnes skattebetaling på 20% fra 1995 og fremover forøges resultatkravet til 3,9 gange det forudsatte.

Set ud fra en værditilvækstbetragtning (cash flow) er det vor opfattelse, at de udestående aktier ikke kan tillægges en værdi på nullingstidspunktet.

Dette kan også understøttes ved at fokusere på det kapitalbehov, som en ekstern investor skal præstere i forbindelse med overtagelse af banken.

Det forudsættes i den forbindelse, at Norges Bank stiller de nødvendige likvide midler til disposition til at imødegå et run på banken.

Problemerne i Fokus Bank er helt klart skabt af de meget store tab på udlån. Det er derfor nærliggende at fokusere på bankens udlånsituation i forhold til det egenkapitalgrundlag, som banken havde til disposition.

I tabel 8 er forudsat, at summen af bankens udlån og garantier udgør 35,6 mia. kr. (gennemsnit af 1991, 1992 og 1993). Nedenfor er vist kravet til kapitalgrundlaget ved forskellige forudsætninger om kreditgearingen

	Kreditgearing ult. 1991				
	10	15	20	25	46
Krav til egenkapital i mia. kr.	3,6	2,4	1,8	1,4	0,8
Bogført egenkapital i mia. kr.	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8
Nødvendig indbetaling i mia. kr.	5,4	4,2	3,6	3,2	2,6

Tabel 7

Vælger man en kreditgearing på 10 er kravet en egenkapital i niveauet 3,6 mia. kr. svarende til en indbetaling på 5,4 mia. kr. og en umiddelbar afskrivning på 1,8 mia. kr. til dækning af underbalancen på egenkapitalen.

Med hensyn til opgørelse af egenkapitalkravet set i forhold til solvensprocenten er regnskabet for 1991 desværre mangelfuldt, idet hverken kapitalgrundlaget eller de risikovægtede aktiver fremgår.

Banken oplyser, at koncernens solvensprocent er 4,65% ved udgangen af 1991. En forøgelse til 8% forudsætter således et forøget kapitalgrundlag/faldende risikovægtede aktiver.

Fokus Bank	Iflg årsregnskab			Indbetalinger i 1991 tilbagereguleret og progr				
	1989	1990	1991	1991	1992	1993	1994	1995 og >
Rente- og kreditprovision	5.644	5.798	5.182					
Renteudgifter	-3.982	-4.449	-3.924					
Netto rente- og prov. indtægter	1.662	1.349	1.258	1.258	1.100	1.050	1.000	975
Agio valuta m.v.	48	70	60					
Provisioner og gebyrer	269	277	294					
Andre driftsindtægter	288	211	224					
Andel resultat tilknyttede	3	35	41					
Driftsindtægter	608	594	618	618	600	600	600	600
Nettoindtægter i alt	2.270	1.943	1.876	1.876	1.700	1.650	1.600	1.575
Lønninger	-729	-752	-711					
Ordinære afskrivninger	-175	-138	-177					
Andre driftsomkostninger	-684	-834	-748					
Driftsomkostninger i alt	-1.588	-1.724	-1.636	-1.636	-1.390	-1.321	-1.255	-1.250
Res før tab, kursreg og gevinster	682	220	241	241	310	329	345	325
Netto tab på udlån	-813	-1.149	-1.805	-1.805	-875	-375	-320	-240
Res før kursreg og gevinster	-131	-930	-1.564	-1.564	-565	-46	25	85
Netto kursgev/tab på værdipap	215	-128	-75	-75	25	25	25	25
Gev/tab på anlægsaktiver		-96	-425	-425	0	0	0	0
Res før extraord og skat	84	-1.153	-2.064	-2.064	-540	-21	50	110
Minoritetsinteresser			-40	-40	0	0	0	0
Skat iflg. årsregnskab	-49	3	-3	-3	0	0	0	0
Årsresultat	35	-1.151	-2.107	-2.107	-540	-21	50	110
Diverse balanceposter:								
Nettoudlån	33.440	34.489	32.359	32.359	28.000	25.000	25.000	25.000
Garantier	7.500	10.317	7.545	7.545	7.000	7.000	7.000	7.000
Udlån + garantier	40.940	44.806	39.904	39.904	35.000	32.000	32.000	32.000
Indlån	26.712	25.207	22.604	22.604	21.000	21.000	21.000	21.000
Egenkapital	1.321	383	862	-1.763	-2.303	-2.324	-2.274	-2.164
Risikovægtede aktiver		NA	NA	NA				
Nøgletal:								
Kreditgearing	31	117	46					
Indlån/udlån	80%	73%	70%	70%	75%	84%	84%	84%
Nettoindtægter pr. omkk.	1,43	1,13	1,15	1,15	1,22	1,25	1,28	1,26
Tab på udlån i % af udlån+garantier	1,99%	2,68%	4,26%	4,26%	2,34%	1,12%	1,00%	0,75%

Tabel 8

Vurdering af Den norske Bank ultimo 1991

Til rådighed for gennemgang af Den norske Banks økonomi og udvikling har foreligget:

- Årsregnskaber for perioden 1989 - 1991 (inkl.).
- Oplysninger vedr. størrelse og tidspunkter for kapitalindskud udarbejdet af Bankkrisekommisjonen.

Forudsætninger

De efterfølgende talopstillinger og økonomiske vurderinger af Den norske Bank tager sit udgangspunkt i bankens årsregnskab for 1991 og i de forhold, der var gældende på dette tidspunkt, herunder specifikationer og indhold i årsregnskaberne.

Da der i perioden 1989 - 1991 er foretaget en række regnskabsomlægninger, samt at Den norske Bank har deltaget i fusioner som det fortsættende selskab, er nøgletalsoversigter i 1991-regnskabet anvendt så vidt muligt. I visse tilfælde har det været nødvendigt at indlægge et forsigtigt gæt på enkelte tal.

Regnskabsmaterialets kvalitet

I den periode, som vi betragter, har bankens regnskaber undergået ændringer, der dels skyldes ændringer i de generelle regler, men også at banken selv har ændret informationsmængden.

Generelt set er bankens regnskaber - specielt mod slutningen af perioden - af god informationskvalitet. Dog kunne det være ønskeligt, om bankens ledelse havde valgt at informere tydeligere om de tiltag, som man iværksatte for imødegå den vanskelig økonomiske udvikling.

Opstilling af regnskab for anslået værdi af banken ultimo 1991

På baggrund af den økonomiske udvikling i de foregående år, samt oplysninger i bankens 1991 årsregnskab om de økonomiske forventninger til den nærmeste regnskabsperiode, er der opstillet et "budget" for udviklingen i de kommende år.

Der er anvendt følgende forudsætninger:

- Preferencekapitalen på 939 mill. kr. udstedt til Forretningsbankernes Sikringsfond forudsættes i prognosen indfriet i forbindelse med rekapitaliseringen af banken. Egenkapitalen fastholdes således til 691, som angivet i årsregnskabet.

- Banken overtog Realkreditt Holding ved udgangen af 1991. I årsregnskabet 1991 indgår Realkreditt-tallene i balancen. Da overtagelsen sker ved udgangen af 1991 medtager banken ikke indtægter og omkostninger i resultatopgørelsen for 1991.

I prognosen i tabel 12 anvendes tallene inkl. ændringerne i indtægter og omkostninger forårsaget af Realkreditt-overtagelsen.

- De løbende nettorenteindtægter forudsættes at være uforandrede til svagt faldende fremover dels på grund af behovet for reduktion af balancen og dels p.g.a. faldende rentemarginal.

- Bankens omkostninger reduceres, og der er forudsat en samlet reduktion, der fordeles således: 1992: 10%, 1993 5% og 1994 5%. Herefter holdes omkostningerne konstante, hvilket i realiteten vil sige en løbende omkostningsbesparelse p.g.a. den løbende inflation.

- Tab på udlån forudsættes til: 1992: 2,5%, 1993 1,5% (iflg. budget), 1994 1,0% og 1995 og efterfølgende år 0,75%.

- Pr. 31. december 1991 havde banken misligholdte udlån før hensættelser på 19,4 mia. kr. svarende til godt 12% af de samlede udlån. I bankens resultatopgørelse er der ikke indregnet renteindtægter på disse lån. En forbedring af den generelle kvalitet af lånerne vil reducere størrelsen af de misligholdte lån og dermed både styrke bankens renteindtægter og formindske tab på udlån. Bankens samlede hensættelse på de misligholdte lån udgør 9,2 mia. kr. eller 48%.

I prognosen er der ikke taget hensyn til mulige forbedringer af renteindtægterne.

- Kursgevinst på værdipapirer fastlåses til 200 mill. kr. pr. år.

- Der er ikke indregnet selskabsskat i budgetopstillingen, da banken i forvejen har et større uudnyttet skattemæssigt underskud.

- I opgørelsen af bankens værdi efter værditilvækstmetoden er forudsat, at en opfyldelse af solvenskravet udover den bogførte egenkapital kan gennemføres med et løbende afkast, som svarer til investors afkastkrav, idet der dog må påregnes et risikotillæg til diskonteringsrenten.

På baggrund af bankens økonomiske situation og fremtidige udvikling er værdien af banken beregnet til:

	Diskonteringsrente p.a.		
	10%	15%	20%
Årsresultat og egenk. jfr. tabel 12:			
Retablering af egenkapital 1991	0	0	0
Kapitalværdi af årsres. 1992-1994	-818	-854	-879
Kapitalværdi af årsres 1995 og >	11.119	6.487	4.282
I alt	10.301	5.633	3.403

Årligt tillæg til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0	mill. kr.		
	-1030	-845	-680

Årligt tillæg før skat til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0 og forudsat 20% skat fra 1995 og >	mill. kr.		
	-950	-749	-576

Tabel 9

På grundlag af de indlagte prognoseforudsætninger repræsenterer banken således en værdi, der her er beregnet at variere mellem 3,4 og 10,3 mia. kr. afhængig af de renteforudsætninger, der vælges.

I tabellen er yderligere vist de mulige fald i årsresultatet der skal til, før kapitalværdien bliver neutral. I prognosen i tabel 12 anslås resultatet for 1994 henholdsvis 1995 til 1,1 mia. kr. og 1.5 mia. kr. De viste tillæg/fradrag skal således ses i relation hertil. Ved et rentekrav på eksempelvis 15%, kan det årlige resultat falde med 750-850 mill. kr. før kapitalværdien skifter fra positiv til negativ.

Set ud fra en værditilvækstbetragtning (cash flow) tyder de opstillede forudsætninger på, at banken havde en positiv værdi.

Vi skal samtidig gøre opmærksom på, at sådanne beregninger altid bygger på forudsætninger og formodninger. *Værdien kan i praksis alene konstateres gennem konkrete forhandlinger og aftaler med eksterne investorer.*

Nedenfor er fokuseret på bankens behov for tilførsel af kapital under forskellige forudsætninger om kreditgearing og solvens.

I tabel 12 er forudsat, at summen af bankens udlån og garantier udgør 176,7 mia. kr. (gennemsnittet af 1991, 1992 og 1993). Ved varierende forudsætninger om kreditgearingen giver det et egenkapitalkrav på:

	Kreditgearing ult. 1991			
	10	15	20	25
Krav til egenkapital i mia. kr.	17,7	11,8	8,8	7,1
Bogført egenkapital i mia. kr.	0,7	0,7	0,7	0,7
Nødvendig indbetaling i mia. kr.	17,0	11,1	8,1	6,4

Tabel 10

En kreditgearing på 10 svarer til et egenkapitalkrav på 17,7 mia. kr., og en indbetaling på 17,0 mia. kr.

Kravet om solvens kan opgøres således:

Opgørelse pr. ultimo 1991	Egenkapital (=kernekapital) i mia. kr.			
	17,7	11,8	8,8	7,1
Tillægskapital anslået i mia. kr.	5,7	5,7	5,7	5,7
Tabsafsætning i mia. kr.	1,2	1,2	1,2	1,2
Total ansvarlig kapital i mia. kr.	24,6	18,7	15,7	14,0
Risikovægtede aktiver i mia. kr.	176,9	176,9	176,9	176,9
Tier 1	10,0%	6,7%	5,0%	4,0%
Solvenspct. i alt.	13,9%	10,6%	8,9%	7,9%

Tabel 11

En egenkapital på 17,7 mia. kr. ville give banken et solvensniveau på linie med de danske banker. Minimumssolvenskravet er 8% ved udgangen af 1992. For at opfylde dette kræves en egenkapital på 7,2 mia. kr., svarende til at der skal tilføres 6,5 mia. kr. som ny kapital.

En yderligere mulighed for at nedbringe disse beløb er naturligvis at nedbringe de risikovægtede aktiver.

I styrets beretning i årsregnskabet for 1991 skrives: "Høsten 1991 arbejdede Den norske Bank med å gennemføre en større kapitaludvidelse i det private marked. Som følge af den negative udvikling i norsk banknæring generelt og det meget svage regnskab for tredje kvartal som Den norske Bank fremla, viste det seg ikke muligt å gjennomføre den planlagte kapitalutvidelsen....".

En styrkelse af bankens kapitalapparat må således forventes at skulle ske ved inddragelse af det internationale kapitalmarked, og med beløb i denne størrelsesorden vurderes det, at det kunne være muligt at interessere internationale investorer for erhvervelse af en betydende (bestemmende?) aktiepost i Norges største bank.

Det er således vurderingen, at det, selv med den generelt vanskelige finansielle situation på markederne, ville være muligt at interessere en eller flere investorer i at støtte banken med den nødvendige kapital og samtidig på en måde, hvor bankens aktionærer kunne bevare en vis del af aktiernes værdi.

En konkretisering af værdien vil kræve et yderligere arbejde med gennemgang af bl.a. en betydelig større del af det materiale, som aktieinvestorer m.v. havde til disposition til sammenligning af prisfastsættelsen af bankaktier på dette tidspunkt. Endvidere kræves adgang til et uddybende materiale vedr. banken i form af budgetter, handlingsplaner m.v., samt endelig en gennemgang af den generelle økonomiske situation og udvikling i Norge.

Vurdering af Den norske Bank ultimo 1992

Til rådighed for gennemgang af Den norske Banks økonomi og udvikling har foreligget:

- Årsregnskaber for perioden 1989 - 1992 (inkl.).
- Bankens strategi- og handlingsplan, der er bestyrelsesgodkendt den 16. februar 1993. Planen indeholder Budget 1993, der er dateret 22. december 1992.
- Prospekt for aktieemission, dateret 5. maj 1992.
- Notat af 19. marts 1993: "Vurdering av verdien av den ordinære aksjekapital pr. 31. desember 1992." Notatet er udarbejdet til Statens Banksikringsfond af Forum Touche Ross.
- Oplysninger vedr. størrelse og tidspunkter for kapitalindskud udarbejdet af bankkrisekommissjonen.

Nøgletal for udvalgte banker

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Kreditgearing							
Kreditkassen	29	28	27	24	39	55	59
Fokus Bank				31	117	40	50
Den norske Bank	24	30	33	33	35	257	574
Den Danske Bank	9	9	8	9	10	10	10
Unibank	10	10	9	8	10	12	14
Jyske Bank	8	10	9	10	11	12	14
Indlån/udlån							
Kreditkassen	62%	63%	58%	58%	64%	67%	86%
Fokus Bank				80%	73%	67%	83%
Den norske Bank	57%	59%	56%	58%	60%	56%	65%
Den Danske Bank	105%	84%	85%	79%	82%	84%	84%
Unibank	98%	96%	103%	100%	76%	79%	87%
Jyske Bank	118%	97%	113%	104%	98%	97%	109%
Nettoindtægter pr. omkkr.							
Kreditkassen	1,54	1,25	1,44	1,49	1,31	1,20	1,68
Fokus Bank				1,43	1,13	1,15	1,26
Den norske Bank	1,47	1,30	1,28	1,44	1,37	1,35	1,61
Den Danske Bank	1,53	1,44	1,52	1,48	1,54	1,44	1,50
Unibank	1,54	1,44	1,52	1,44	1,44	1,47	1,40
Jyske Bank	1,60	1,41	1,62	1,57	1,48	1,41	1,39
Tab på udlån i % af udlån+garantier							
Kreditkassen	0,55%	1,11%	1,14%	1,23%	2,28%	6,33%	2,77%
Fokus Bank				1,99%	2,68%	4,33%	1,62%
Den norske Bank	0,78%	1,08%	1,83%	1,75%	2,09%	3,84%	2,84%
Den Danske Bank	0,40%	0,53%	1,10%	1,04%	2,09%	1,44%	1,53%
Unibank	0,63%	0,90%	1,45%	1,08%	2,08%	3,02%	3,86%
Jyske Bank	0,27%	0,67%	1,05%	1,15%	2,51%	2,26%	3,28%

Tabel 13

Nøgletalssammenligning for perioden 1986-1992

I tabel 16 er vist nøgletal for den økonomiske udvikling frem til og med 1992.

Tallene viser, at de norske banker stadig på dette tidspunkt hviler på et gennemgående svagt kapitalgrundlag i sammenligning med de danske banker.

Derudover skal opmærksomheden specielt henledes på, at tabsprocenterne på udlån er faldende for de norske banker og stigende for de danske banker fra 1991 til 1992.

Ultimo 1992 har bankerne opgjort solvensprocenterne til:

	Tier 1	Tier 2	I alt
Kreditkassen	3,0%	5,6%	8,6%
Fokus Bank	3,5%	2,5%	6,0%
Den norske Bank	3,8%	5,0%	8,8% ¹⁾
Den Danske Bank	7,9%	3,1%	11,0%
Unibank	6,5%	5,1%	11,1%
Jyske Bank	9,0%	2,9%	11,9%

¹⁾ Inkl.

kapitaltilførsel i foråret 1993. Uden denne kapitaltilførsel ville solvensprocenten være 7,9%.

Til tallene kan dels bemærkes den fortsatte niveauforskel og dels at Tier 1 for de danske banker udtrykker en reel egenkapitaldækning. Som bekendt medtager de norske banker preferencekapitalen.

Forudsætninger

De efterfølgende talopstillinger og økonomiske vurderinger af Den norske Bank tager sit udgangspunkt i bankens årsregnskab for 1992 og i de forhold, der var gældende på dette tidspunkt, herunder specifikationer og indhold i årsregnskaberne. Der indgår endvidere oplysninger fra bankens 1993-budget. Oplysningerne og forudsætningerne heri er ikke efterprøvet, og tallene er således anvendt ukritisk.

Da der i perioden 1989 - 1992 er foretaget en række regnskabsomlægninger, samt at Den norske Bank har deltaget i fusioner som det fortsættende selskab, er nøgletaloversigter i 1992-regnskabet anvendt så vidt muligt. I visse tilfælde har det været nødvendigt at indlægge et forsigtigt gæt på enkelte tal.

Regnskabsmaterialets kvalitet

I den periode som betragtes, har bankens regnskaber undergået ændringer, der dels skyldes ændringer i de generelle regler, men også at banken selv har ændret informationsmængden.

Generelt set er bankens regnskaber - specielt mod slutningen af perioden - af god informationskvalitet. Dog kunne det være ønskeligt, om bankens ledelse havde valgt at informere tydeligere om de tiltag, som man iværksatte for imødegå den vanskelig økonomiske udvikling.

Opstilling af regnskab for anslået værdi af banken ultimo 1992

På baggrund af den økonomiske udvikling i de foregående år, oplysninger i bankens 1992 årsregnskab, samt budgettet for 1993, er der opstillet et "budget" for udviklingen i de kommende år.

Der er anvendt følgende forudsætninger:

1/1 1992:	Aktiekapital	3.273,0 mill. kr.
8/4 1992:	Nedskrivning 90%	2.945,7 mill. kr.
		327,3 mill. kr.
April 1992:	Emission rettet mod tidligere aktionærer i Realkreditt Holding	244,5 mill. kr.
juni 1992:	Offentlig emission, der var garanteret af Statens Bankinvesteringsfond med 1.675 mill. kr. og tidligere aktionærer i Realkreditt Holding med 700 mill. kr. Garantien bliver effektiv med knap 98%	2.375,5 mill. kr.
Ultimo 1992:	Aktiekapital	2.946,8 mill. kr.
23/11 1992 og	Aftaler om nedskrivning i foråret 1993	- 327,3 mill. kr.
14/12 1992:		- 244,5 mill. kr.
	Nedskrevet aktiekapital	2.375,0 mill. kr.

I det videre arbejde forudsættes, at de aftalte nedskrivninger ikke gennemføres.

· Bankens preferencekapital er 4.189 mill. kr. ved udgangen af 1992. Den sammensætter sig af

Forretningsbankernes Sikringsfond juni 1991	939 mill. kr.
Statens Banksikringsfond april 1992	1.250 mill. kr.
Statens Banksikringsfond (konvertible) april 1992	2.000 mill. kr.

Det forudsættes i prognosen, at hele preferencekapitalen indfries i forbindelse med en rekapitalisering af banken.

Ændringerne af aktiekapitalen i 1992 og ovenstående forudsætning betyder, at de oprindelige aktionæres andel er faldet til 11% af den samlede aktiekapital på 2.947 mill. kr. Bankens egenkapital fastholdes til 286 mill. kr. jfr. oplysningerne i årsregnskabet.

- Den efterfølgende prognose tager sit udgangspunkt i bankens budget for 1993.
- Banken overtog Realkreditt Holding ved udgangen af 1991. Regnskabstal herfor er indarbejdet i såvel resultatopgørelse som balance for 1991, 1992 samt budget 1993.
- De løbende nettorenteindtægter forudsættes at være uforandrede til svagt faldende fremover dels på grund af reduktion af balancen og dels pga. faldende rentemarginal.
- Bankens omkostninger reduceres og der er forudsat en samlet reduktion på, der fordeles således: 1993 7,3% (iflg. budget) 1994 5% og 1995 5%. Herefter holdes omkostningerne konstante, hvilket i realiteten vil sige en løbende omkostningsbesparelse pga. den løbende inflation.
- Tab på udlån forudsættes til: 1993 2,3% (iflg. budget), 1994 1% og 1995 og efterfølgende år 0,75%.
- Pr. 31. december 1992 havde banken misligholdte udlån før hensættelser på 21 mia. kr. svarende til knap 14% af de samlede udlån.

Af ovennævnte beløb er 18,4 mia. kr. eller 12,2% af de samlede udlån såkaldte nulstillede, hvorpå der ikke indtægtsføres renter og provisioner.

De specificerede tabshensættelser udgør 11,2 mia. kr.

En forbedring af den generelle kvalitet af lånerne vil reducere størrelsen af de misligholdte lån og dermed både styrke bankens renteindtægter og formindske tab på udlån.

I prognosen indgår forbedringen af tab på udlån gennem en nedsættelse af tabsprocenten, men opmærksomheden skal henledes på, at et omskift fra lavkonjunktur til højkonjunktur kan give lavere tabsprocenter end budgetteret på grund af de mulige tilbageføringer af tidligere foretagne hensættelser.

I prognosen er der ikke taget hensyn til mulige forbedringer af renteindtægterne, der ligeledes kan blive af væsentlig størrelse ved en overgang til højkonjunktur.

I bankens budget for 1993 arbejder man med en "normalisering av resultat og kostnads- og inntektsforhold". Man arbejder med følgende forudsætning: "Normaliseringen forutsetter blant annet en halvering av misligholdsvolumet og dermed av rentetap og driftskostnader som følge av misligholdte lån, en halvering av nivået på overtatte eiendomme samt et tapsnivå som utgjør 1% av forvaltningskapitalen..."

I budgettet er vist en normalisering i forhold til regnskabet for 1992, hvoraf fremgår, at nettorenteindtægterne øges med 765 mill. kr. fra halvering af misligholdte, med 130 mill. kr. fra halvering af overtagede ejendomme samt med 325 mill. kr. fra halvering af omkostninger, der er knyttet til misligholdelserne.

I alt en mulig forøgelse på 1,2 mia. kr. pr. år.

Disse indtægtsmuligheder er ikke indregnet i prognosen, men det skal anføres, at en årlig indtægtsforøgelse på 100 mill. kr. efter skat svarer til en kapitalværdi på 1 mia. kr. ved 10% rente, 667 mill. kr. ved 15% og 500 mill. kr. ved 20%.

- Kursgevinst på værdipapirer fastlåses til 300 mill. kr. pr. år.
- Der er ikke indregnet selskabsskat i budgetopstillingen, da banken i forvejen har et større uudnyttet skattemæssigt underskud.
- I opgørelsen af bankens værdi efter værditilvækstmetoden er forudsat, at en opfyldelse af solvenskravet kan gennemføres med et løbende afkast, som svarer til investors krav.

På baggrund af bankens økonomiske situation og fremtidige udvikling er værdien af banken beregnet til:

	Diskonteringsrente p.a.		
	10%	15%	20%
Årsresultat og egenk. jfr. tabel 16:			
Retablering af egenkapital 1992	0	0	0
Kapitalværdi af årsres. 1993-1995	379	261	165
Kapitalværdi af årsres 1996 og >	13.640	7.958	5.253
I alt	14.019	8.219	5.418

	mill. kr.		
	Årligt tillæg til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0	-1400	-1230

	mill. kr.		
	Årligt tillæg før skat til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0 og forudsat 20% skat fra 1996 og >	-1330	-1150

Tabel 14

På baggrund af de her indlagte prognoseforudsætninger, repræsenterer banken således en positiv værdi på mellem 5,4 mia. kr. og 14,0 mia. kr. afhængig af det rentekrav, som man ønsker at lægge til grund.

I tabellen er yderligere vist størrelsen af de mulige fald i det årlige overskud der er plads til for at holde kapitalværdien neutral. I prognosen anslås resultatet i 1994 og 1995 til henholdsvis 1,4 mia. kr. og 1,8 mia. kr. De viste tal for mulige indtægtsfald skal bedømmes i relation hertil.

Er forrentningskravet 15% kan overskudskravet falde med 1,2 mia. kr. om året før kapitalværdien skifter til at være negativ.

Set ud fra en værditilvækstbetragtning (cash flow) tyder de opstillede forudsætninger på, at banken havde en positiv værdi ved udgangen af 1992 selv ved de skrappe forudsætninger om, at preferencekapitalen indfries i forbindelse med en rekapitalisering. I slutningen af dette afsnit er vist virkningerne for banken, såfremt det forudsættes, at preferencekapitalen kan bibeholdes.

Vi skal imidlertid gøre opmærksom på, at der er tale om teoretiske beregninger, der bygger på forudsætninger og formodninger, hvis indhold naturligvis altid kan diskuteres.

Den eksakte værdi kan naturligvis i praksis alene konstateres gennem resultatet af konkrete forhandlinger.

I tabel 15 er vist bankens egenkapitalkrav ved varierende forudsætninger om kreditgearing. Det er forudsat at summen af udlån og garantier udgør 126 mia. kr.

	Kreditgearing ult. 1992			
	10	15	20	25
Krav til egenkapital i mia. kr.	12,6	8,4	6,3	5,1
Bogført egenkapital i mia. kr.	0,3	0,3	0,3	0,3
Nødvendig indbetaling i mia. kr.	12,3	8,1	6,0	4,8

Tabel 15

En kreditgearing på 10 svarer således til et egenkapitalkrav på 12,6 mia. kr. og en nødvendig indbetaling på 12,3 mia. kr.

Bankens solvenssituation kan opgøres således:

Opgørelse pr. ultimo 1992	Egenkapital (=kernekapital) i mia. kr.			
	12,6	8,4	6,3	5,1
Tillægskapital anslået i mia. kr.	5,3	5,3	5,3	5,3
Tabsafsætning i mia. kr.	2,2	2,2	2,2	2,2
Total ansvarlig kapital i mia. kr.	20,1	15,9	13,8	12,6
Risikovægtede aktiver i mia. kr.	150,0	150,0	150,0	150,0
Tier 1	8,4%	5,6%	4,2%	3,4%
Solvenspct. i alt.	13,4%	10,6%	9,2%	8,4%

Tabel 16

En opfyldelse af 8%'s kravet kan klares med en egenkapital på 5,1 mia. kr., svarende til en indbetaling på 4,8 mia. kr.

I efteråret 1991 havde banken uden held forsøgt at gennemføre en aktieemission på det norske marked.

Spørgsmålet er så om markedet 1 år senere er villig til at deltage i en emission, eller om man må søge samarbejdspartnere på det internationale marked.

I givet fald må det forventes, at en professionel investor vil kræve at opnå en bestemmende indflydelse, hvilket kan arrangeres gennem nytægning til overkurs. Når der ses bort fra preferencekapitalen ville en solvensprocent på eksempelvis 10,6% svare til et egenkapitalkrav på 8,4 mia. kr., dvs. en indbetaling på 8,1 mia. kr., svarende til en kreditgearing på 15.

En nærmere konkretisering af værdien af banken og dermed en mulig anden fordeling af aktierne vil kræve et yderligere arbejde med gennemgang af bl.a. en betydelig større del af det materiale, som aktieinvestorer m.v. havde til disposition til sammenligning af prisfastsættelsen af bankaktier på dette tidspunkt. Endvidere kræves adgang til et uddybende materiale vedr. banken i form af budgetter, handlingsplaner m.v., samt endelig en gennemgang af den generelle økonomiske situation og udvikling i Norge.

Endelig skal der tages stilling til, hvorledes indehaverne af preferencekapitalen ville medvirke. I foranstående opgørelse er forudsat den skrappeste reaktion, at preferencekapitalen skal indfries til pari i forbindelse med en rekapitalisering.

Nedenfor er vist et skøn for virkningerne for banken, hvis der kunne opnås en forhandlingsløsning om at lade preferencekapitalen fortsættes uændret. Det ville dels medføre, at banken fik en likviditetsforbedring på 4,1 mia. kr. og dels en resultatforbedring, der før skat er skønnet til 320 mill. kr. i 1993, 300 mill. kr. i 1994, 280 mill. kr. i 1995 og 260 mill. kr. i 1996 og fremover.

Det giver en værdi for banken på:

	Diskonteringsrente p.a.		
	10%	15%	20%
Årsresultat jfr. tabel 16 forøget med resultatforbedringen jfr. ovenfor			
Kapitalværdi af årsres. 1993-1995	1.128	951	802
Kapitalværdi af årsres 1996 og >	15.593	9.098	6.005
I alt	16.721	10.048	6.807

	mill. kr.		
Årligt tillæg til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0	-1675	-1500	-1360

	mill. kr.		
Årligt tillæg før skat til årsresultat, hvis kapitalværdien skal være 0 og forudsat 20% skat fra 1996 og >	-1600	-1420	-1270

Tabel 14 a

Eller en værdiforøgelse på 1,5-2,5 mia. kr. afhængig af renteforudsætningerne og naturligvis en forøget sikkerhedsmargin i resultatudviklingen.

I tabel 15 a er forudsat, at preferencekapitalen på 2 mia. kr. er konverteret til aktier:

	Kreditgearing ult. 1992			
	10	15	20	25
Krav til egenkapital i mia. kr.	12,6	8,4	6,3	5,1
Egenkapital i mia. kr. (incl. konvertible)	2,3	2,3	2,3	2,3
Nødvendig indbetaling i mia. kr.	10,3	6,1	4,0	2,8

Tabel 15 a

Kreditgearing på 10 svarer således til en indbetaling på godt 10 mia. kr.

Den ændrede solvenssituation er herefter:

Opgørelse pr. ultimo 1992	Egenkapital (excl. preferencekapital) i mia. kr.			
	10,4	6,2	4,1	2,9
Preferencekapital	2,2	2,2	2,2	2,2
Tillægskapital anslået i mia. kr.	5,3	5,3	5,3	5,3
Tabsafsætning i mia. kr.	2,2	2,2	2,2	2,2
Total ansvarlig kapital i mia. kr.	20,1	15,9	13,8	12,6
Risikovægtede aktiver i mia. kr.	150,0	150,0	150,0	150,0
Tier 1 (incl. preferencekapital)	8,4%	5,6%	4,2%	3,4%
Solvenspct. i alt.	13,4%	10,6%	9,2%	8,4%
Kreditgearing	12	20	31	44

Tabel 16 a

En opfyldelse af 8% 's grænsen kan således ske med en egenkapital på knap 2,9 mia. kr. svarende til en indbetaling på 0,6 mia. kr. Det er en minimumløsning, der giver banken en skrøbelig økonomi også på baggrund af, at der fortsat budgetteres med et underskud i 1993.

I praksis må der således påregnes et noget forøget behov for indbetaling af ny egenkapital.

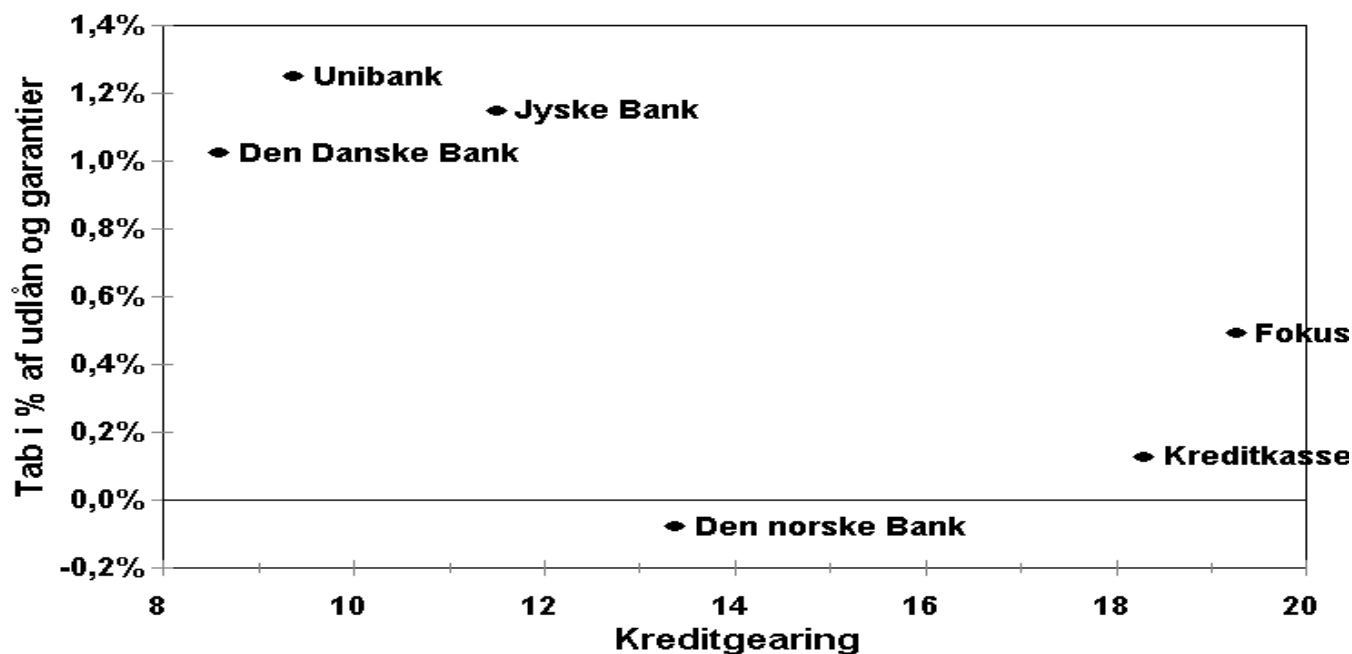
Opmærksomheden skal henledes på, at de "gamle" aktionærer i eksemplet, hvor det blev forudsat at preferencekapitalen blev indfriet, var ejer af 11% af aktiekapitalen før rekapitaliseringen.

Efter forudsætningen om fastholdelse af preferencekapitalen og konvertering af 2 mill. kr. til aktiekapital, udgør de "gamle" aktionærers andel 7,5%, men nu af en værdi, der i princippet er større.

Opgørelse af bankernes økonomiske udvikling i perioden 1996 til 1994

Nøgletal for udvalgte banker									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kreditgearing									
Kreditkassen	29	28	27	24	39	56	59	18	18
Fokus Bank				30	117	38	49	23	19
Den norske Bank	24	30	33	33	34	257	574	36	13
Den Danske Bank	9	9	8	9	10	10	10	10	9
Unibank	10	10	9	8	10	12	14	12	9
Jyske Bank	8	10	9	10	11	12	14	12	12
Indlån/udlån									
Kreditkassen	62%	63%	58%	58%	64%	67%	86%	81%	76%
Fokus Bank				82%	71%	69%	85%	91%	90%
Den norske Bank	57%	59%	56%	58%	60%	56%	65%	67%	71%
Den Danske Bank	105%	84%	85%	79%	82%	84%	84%	94%	100%
Unibank	98%	96%	103%	100%	76%	79%	87%	102%	107%
Jyske Bank	118%	97%	113%	104%	98%	97%	109%	146%	135%
Nettoindtægter pr. omkr.									
Kreditkassen	1,54	1,25	1,44	1,49	1,30	1,18	1,68	1,58	1,47
Fokus Bank				1,54	1,13	1,15	1,26	1,47	1,48
Den norske Bank	1,47	1,30	1,29	1,44	1,38	1,35	1,61	1,72	1,66
Den Danske Bank	1,53	1,44	1,52	1,48	1,54	1,44	1,50	1,74	1,69
Unibank	1,54	1,44	1,52	1,44	1,44	1,47	1,40	1,52	1,58
Jyske Bank	1,60	1,41	1,62	1,57	1,48	1,41	1,39	1,66	1,79
Tab på udlån i % af udlån+garantier									
Kreditkassen	0,55%	1,11%	1,14%	1,23%	2,28%	6,33%	2,77%	1,48%	0,13%
Fokus Bank				0,55%	2,74%	4,26%	1,72%	1,57%	0,49%
Den norske Bank	0,78%	1,08%	1,83%	1,75%	1,67%	3,84%	2,84%	1,99%	-0,08%
Den Danske Bank	0,40%	0,53%	1,10%	1,04%	2,09%	1,44%	1,53%	1,49%	1,02%
Unibank	0,63%	0,90%	1,45%	1,08%	2,08%	3,02%	3,86%	2,72%	1,25%
Jyske Bank	0,27%	0,67%	1,05%	1,15%	2,51%	2,26%	3,28%	2,34%	1,15%

Tabel 18

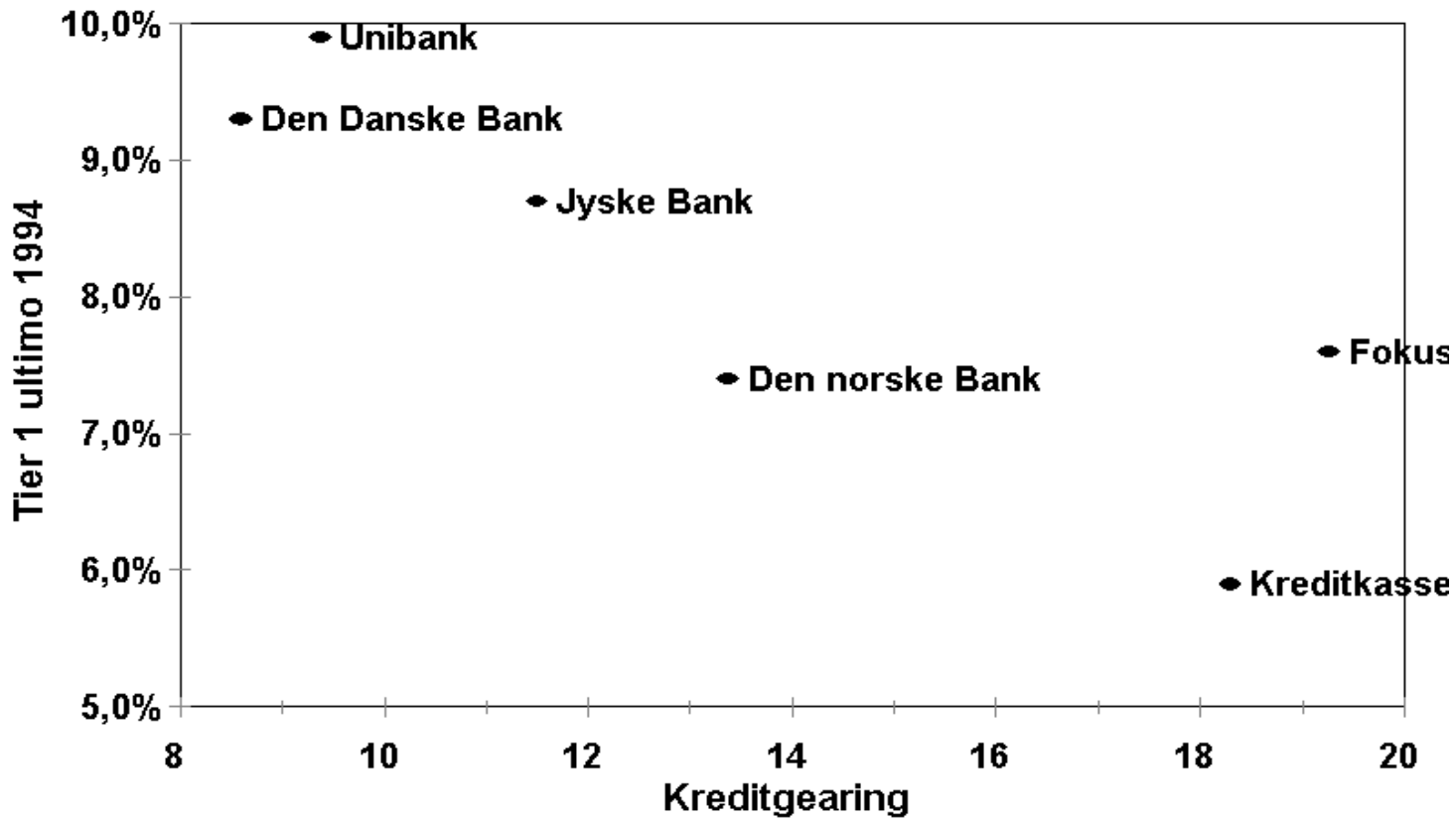


Figur 3

Figur 3 viser sammenhængen mellem tab på udlån og kreditgearing pr. ultimo 1994.

Solvensprocenter ultimo 1994:

	Tier 1	Tier 2	I alt
Kreditkassen	5,9%	6,2%	12,1%
Fokus Bank	7,6%	4,3%	11,9%
Den norske Bank	7,4%	5,7%	13,1%
Den Danske Bank	9,3%	2,1%	11,4%
Unibank	9,9%	4,0%	13,9%
Jyske Bank	8,7%	3,1%	11,8%



Figur 4

De store kapitalindskud samt rentesubsidierne har bragt de tre norske banker i en rimelig fornuftig økonomisk situation ved udgangen af 1994.

Udover styrkelsen gennem indskud og subsidier, er det bemærkelsesværdigt at notere udviklingen i tab på udlån, hvor de norske banker hurtigt er kommet ned på et uhørt lavt niveau.

På de følgende sider er vist udviklingen for de tre banker.

Fokus Bank						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Rente- og kreditprov.	5.644	5.798	5.182	4.502	3.311	2.371
Renteudgifter	-3.982	-4.449	-3.924	-3.354	-2.060	-1.380
Netto rente- og prov. inntægter	1.662	1.349	1.258	1.147	1.251	991
Agio valuta m.v.	48	70	60	73	62	45
Provisjoner og gebyrer	269	277	294	281	247	239
Andre driftsinnt.	288	211	224	216	233	101
Andel res. tilknyttede	3	35	41	41	48	26
Driftsinntægter	608	594	618	612	591	411
Nettoinntægter i alt	2.270	1.943	1.876	1.759	1.841	1.402
Lønninger	-729	-752	-711	-643	-568	-420
Ordinære afskrivninger	-175	-138	-177	-147	-100	-78
Andre driftsomkostninger	-684	-834	-748	-606	-582	-451
Driftsomkostninger i alt	-1.588	-1.724	-1.636	-1.396	-1.250	-949
Res før tab, kursreg og gevinster	682	220	241	363	591	453
Netto tab på udlån	-813	-1.149	-1.805	-642	-492	-139
Res før kursreg og gevinster	-131	-929	-1.565	-279	100	314
Netto kursgev/tab på værdipap	215	-128	-75	-18	132	-24
Gew/tab på anlægsaktiver		-96	-425	-168	-286	-203
Res før ekstraord og skat	85	-1.153	-2.065	-465	-55	87
Ekstraordinære poster			-40	0	0	0
Skat iflg. årsregnskab	-49	3	-3	0	9	61
Årsresultat	36	-1.151	-2.108	-465	-46	148
Diverse balanceposter:						
Nettoudlån	32.554	35.275	32.450	28315	22582	22737
Garantier	6.500	10.317	7.545	6273	5524	6014
Udlån + garantier	39.054	44.804	39.855	34588	28106	28751
Indlån.	26.594	24.966	22.353	24080	20511	20395
Egenkapital.før innskud	1.321	383	1.042	701	1214	1492
Risikovægtede aktiver		NA	NA			
Nøgletal:						
Kreditgearing	30	117	38	49,3	23,2	19,3
Indlån/udlån	82%	71%	69%	85%	91%	90%
Nettoinntægter pr. omkkr.	1,54	1,13	1,15	1,26	1,47	1,48
Tab på udlån i % af udlån+garantier	0,55%	2,74%	4,26%	1,72%	1,57%	0,49%

Tabel 20

3. Tilskuddenes bidrag til de tre bankers løbende inntjeningsvne

«Alle disse tre bankene fikk tilført statskapital før eller i forbindelse med nullingen. Vi ønsker informasjon om disse tilskuddenes bidrag til den løpende inntjenning slik den er angitt under punkt 2, under forudsætning av at tilskuddene ble plassert i pengemarkedet. Kommisjonen vil gi opplysninger om tilskuddenes størrelse og tidspunkt for utbetaling.»

Ved beregningen af størrelsen af den resultatpåvirkning, som bankerne har opnået gjennom kapitalinnskuddene, er der efterfølgende indregnet en forrentning, der som gjennomsnitt på årsbasis er skønnet til

1991:	9%
1992:	11%
1993:	7%
1994:	6%

Det er forudsat i beregningerne, at alle kapitalindskud sker medio den pågældende måned.

I forbindelse med kapitalnedskrivningerne i 1991 indførtes en "grunninnskuddsordning" fra Norges Bank med en væsentlig lavere rente end bankernes rente på øvrige lån i Centralbanken. Det er vurderet, at det samlede indskudsvolumen på 15 mia. kr. gav banksektoren en subsidietilførsel på 2,7 mia. kr. i perioden 2. december 1991 til 30. november 1993. På baggrund af oplysninger i det modtagne budget fra Den norske Bank, samt oplysninger i bankens 1994-regnskab, er der for hver af de tre banker foretaget et skøn over størrelsen af dette driftstilskud.

Samlet for perioden ultimo 1990 til ultimo 1994 er der for de tre banker tale om følgende stykelse af den økonomiske situation (ekskl. tegning af preferencekapital på ca. 4 mia. kr. fra Forretningsbankernes Sikringsfond):

	Resultat forbedring	Styrkelse af egenkapital Kapital indskud	Nedskrivning af prf. kapital	Styrkelse af banken i alt	Egenkapital Ultimo 1994
Fokus Bank	361	1.310	0	1.671	1.491
Kreditkassen	2.391	7.040	1.800	11.231	5.742
Den norske Bank	1.912	6.120	1.250	9.282	10.493
I alt	4.664	14.470	3.050	22.184	17.726

For kapitalindskyderne skal det naturligvis erindres, at der ikke er tale om et direkte tab, da man fortsat ejer aktierne i bankerne.

Nedenfor er vist udviklingen for hver af de 3 banker.

Christiania Bank og Kreditkasse

De foretagne kapitalindskud kan specificeres således, idet det bedes erindret, at Kreditkassen i sit regnskab behandler preferencekapital som fremmedkapital:

Juni 1991:	Forretningsbankernes Sikringsfond, tegning af preferencekapital	624 mill. kr. 1)
Aug. 1991:	Forretningsbankernes Sikringsfond, tegning af preferencekapital	300 mill. kr. 1)
Aug. 1991:	Statens Banksikringsfond tegning af preferencekapital	1.800 mill. kr. 1)
Dec. 1991:	Statens Banksikringsfond aktietegning	5.140 mill. kr.
Dec. 1992:	Statens Banksikringsfond aktietegning 1.050 mill. kr. tegnning af konvertibelt ansvarligt lån	850 mill. kr. 2)
	I alt	9.764 mill. kr.

1) Nedskrives til 0 i slutningen af 1991.

2) Konverteres til aktier i 1993.

For perioden 1991-1994 som helhed har tilskuddene, bortset fra Forretningsbankernes Sikringsfonds to tegninger af preferencekapital, haft følgende virkning på bankens økonomi:

Kreditkassen	lflg. regn- skabsop- gørelser	Beregnet fordel af G-indskud	Beregnet fordel af kapitalindskud	Reguleret for tilskud
Egenkapital ultimo 1990	3.160			3.160
Årsresultat	-8.134	-390	-2.001	-10.525
Aktieemission og konvertering til aktier	9.079		-7.040	2.039
Nedskrivning af preferencekapital til 0	2.724		-1.800	924
Hensat udbytte	-495			-495
Diverse kapitalreguleringer	-592			
Egenkapital ultimo 1994	5.742	-390	-10.841	4.897

Tabel 22

Fokus Bank:

De foretagne kapitalindskud kan specificeres således, idet det bedes erindret, at Fokus Bank i sit regnskab som den eneste af de tre banker behandler preferencekapital som egenkapital:

Dec. 1990:	Forretningsbankernes Sikringsfond, egenkapitalgaranti omgøres til preferencekapital	1.500 mill. kr.
Marts 1991:	Forretningsbankernes Sikringsfond, tegning af preferencekapital	650 mill. kr.
Dec. 1991:	Statens Banksikringsfond aktietegning	475 mill. kr.
Sept. 1992:	Statens Banksikringsfond aktietegning	600 mill. kr.
Jan. 1993:	Statens Banksikringsfond aktietegning	200 mill. kr.
Jan. 1993:	Statens Banksikringsfond+NKL+aktionærer i Samvirkebanken aktietegning + preferencekapital	57 mill. kr.
	I alt	3.482 mill. kr.

For perioden 1991-1994 som helhed har tilskuddene, bortset fra Forretningsbankernes Sikringsfonds to tegninger af preferencekapital, haft følgende virkning på bankens økonomi:

Fokus Bank	lflg. regn- skabsop- gørelser	Beregnet fordel af G-indskud	Beregnet fordel af kapitalindskud	Reguleret for tilskud
Egenkapital ultimo 1990	383			383
Årsresultat	-2.471	-115	-246	-2.832
Aktieemission	1.310		-1.310	0
Nytegning preferencekap. Forretningsb Sikringsf	2.150		0	2.150
Diverse kapitalreguleringer	119			
Egenkapital ultimo 1994 1)	1.491	-115	-1.556	-299

Tabel 23 1) Incl. udestående preferencekapital

Den norske Bank:

De foretagne kapitalindskud kan specificeres således, idet det bedes erindret, at Den norske Bank i sit regnskab behandler preferencekapital som fremmedkapital:

Juni 1991:	Forretningsbankernes Sikringsfond tegning af preferencekapital	939 mill. kr. 1)
Primo 1992:	Realkredits aktionærer tegning af ordinær aktiekapital	245 mill. kr.
April 1992:	Statens Banksikringsfond tegning af preferencekapital	1.250 mill. kr. 1)
April 1992:	Statens Banksikringsfond tegning af preferencekapital	2.000 mill. kr. 2)
Juni 1992:	Statens Banksikringsfond tegning af preferenceaktiekapital	2.375 mill. kr.
Marts 1993:	Statens Banksikringsfond tegning af preferencekapital	1.500 mill. kr. 2)
	I alt	8.309 mill. kr.

1) Nedskrives til 0 i slutningen den 30. marts 1993

2) Konverteres til aktier i 10. december 1993.

I 1994 styrkes bankens kapitalgrundlag yderligere gennem en offentlig aktietegning, der indbragte et provenu på 887 mill. kr.

For perioden 1991-1994 som helhed har tilskuddene, bortset fra Forretningsbankernes Sikringsfonds tegning af preferencekapital, haft følgende virkning på bankens økonomi:

Den norske Bank	Iflg. regnskabsopgørelser	Beregnet fordel af G-indsud	Beregnet fordel af kapitalindsud	Reguleret for tilskud
Egenkapital ultimo 1990	5.214			5.214
Årsresultat	-5.307	-613	-1.299	-7.219
Aktieemission og konvertering til aktier	7.211		-6.120	1.091
Nedskrivning af preferencekapital til 0	2.189		-1.250	939
Hensat udbytte i 1994	-801			-801
Diverse kapitalreguleringer i forbindelse med overtagelse af Realkreditt; NSH m.v.	1.987			1.987
Egenkapital ultimo 1994	10.493	-613	-8.669	1.211

Tabel 24

Frederiksberg, den 12. juni 1998.





VEDLEGG 10: OVERSIKT OVER UTRYKTE VEDLEGG

1. Referater av Kommissjonens samtaler med de personer som står oppført i Vedlegg 5 (pkt. 1).
2. Tabellvedlegg til den utredning fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivs-forskning (SNF) Bergen som er gjengitt som Vedlegg 7.

