

Lise Lyck, búskaparfróðingur:

Skeivt at geva almennum út-reiðslum ábyrgd av allari kreppuni

Færðernes krise omfatter tre selvstændige elementer: 1) en bankkrise, 2) en overophedet økonomi i 80-erne med for store offentlige investeringer og 3) en kraftig nedgang i ressourcegrundlaget. Disse elementer er blevet stadig tættere og tættere forbundet. Krisen er i Danmark fejlagtigt blevet præsenteret og behandlet som en krise hovedsageligt forårsaget af for store offentlige udgifter **sigur Lise Lyck, búskaparfróðingur m.a. í 2. parti av fyrilestri sínum, sum snýr seg um danskar bankakreppur og stöðuna í Grønlandi.**

4. Dansk lovgivning, forvaltning og praksis over for banker i krise

Der er i dansk lovgivning ikke formuleret konkrete bestemmelser om „lender of last resort“ problematikken, men i Nationalbankens formålsparagraf er angivet, at Nationalbanken skal opretholde et stabilt pengevesen.

Tilsynslovgivningen er derimod en gammel tradition i Danmark. Sparekasserne kom under tilsyn i 1880, og den første banklov blev vedtaget i 1919. Fra 1974 kom sparekasser og banker under fælles lovgivning, og Tilsynet med Banker og Sparekasser fik til opgave at bese overholdelsen af loven og bestemmelse udstedt i medfør af loven. Tilsynet har især været koncentreret om likviditetskravet, egenkapitalkravet og overholdelse af engagement- og forretningsregler, men også forretningsregler, ledelse og revision er blevet vurderet.

I de fleste lande er tilsynet underlagt centralbanken, men i Danmark er Nationalbanken og Finansilsynet adskilte instanser. Af Nationalbankloven fremgår, at Nationalbanken kan få udleveret oplysninger hos Finansilsynet om bank-, sparekasse- og børsmedgælderforhold, som efter Nationalbankens og ministerens skøn har interesse for det arbejde, som landets nationalbank udøver. Tilsvarende kan Finansilsynet få oplysninger fra Nationalbanken, som har interesse ved tilsynsarbejdet.

Tilsynsmyndigheder i Danmark har traditionelt været branchetilknættet. Tilsynet med Banker og Sparekasser førte tilsyn med pengeinstitutter, børs-mæglerelskaber og fondsbørs-svekselers og Værdipapircentralen m.v., mens Forsikrings-tilsynet førte tilsyn med forsikringselskaber, pensionskasser, Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og Arbejdsmarkedets Til-lægspension (AT). Disse to tilsyn blev i 1988 slået sammen til Finansilsynet, som er et direktorat under Industriministeriet. Postgiro var under Trafikministeriet og Realkreditrådet under Boligministeriet. I 1990 er

Realkreditrådets tilsynsfunktion omsider blevet en del af Finansilsynet.

Nationalbanken hører under Økonomiministeriet.

Problemet i organisationen i forhold til den egentlige „lender of last resort“ problematik er, at det er Nationalbanken, der i givet fald skal tilføre en kriseram bank likviditet, mens det er Finansilsynet, der har ansvaret for at kontrollere solvens og likviditet.

Nationalbanken har flere gange i årenes løb opfordret til, at Finansilsynet blev en del af Nationalbanken, så der kunne blive bedre sammenhæng mellem byrde- og ansvarsfordeling. Ansatte i Finansilsynet må ikke sidde i et pengeinstituts bestyrelse eller repræsentationskab eller drive erhvervsvirksomhed og skal ved optagelse af lån underrette Finansilsynets direktør herom. Udgifterne til Finansilsynets drift skal dækkes af pengeinstitutterne.

Disse organisationsmæssige forhold bevirker, at 1) ansatte i Finansilsynet med relativ lav løn skal forhandle med bank-ansatte med højere løn, 2) at karrieremulighederne for ansatte i Finansilsynet ofte er at gå over i bankvirksomhed, mens det er yderst sjældent, at ansatte fra bankverdenen ansættes i Nationalbanken og i Finansilsynet, og 3) at de største banker bidrager mest til finansieringen af Finansilsynet. Denne organisationsmæssige konstellation er efter min mening en systemfejl, da den kan give incitamenter til uønskede relationer mellem dem, der udfører tilsynet, og dem, der skal tilses.

I forbindelse med 6. Juli Bankens konkurs i 1987 udtalte direktøren for Finansilsynet: „Fra 1975 til 1985 har 33 pengeinstitutter været i så alvorlige vanskeligheder, at enten rekonstruktion eller fusion har været nødvendig – en kendsgerning, som ikke er kendt af mange i den brede offentlighed, fordi et stort antal af disse virksomheder er blevet lukket ned og deres aktiver overtaget af andre virksomheder“. Disse virksomheder var bl.a. de fleste af de små og mellemstore banker og sparekasser på den ene side og Bank-tilsyn på den anden side har be-virket, at der altid har stået et

eller flere pengeinstitutter parat til at gå ind med en redning, når en krisesituation har været på vej.“ Dette skulle være for-delen ved branche tilknytning.

Den i 1987 gennemførte ind-skydergaranti med dækning af 250.000 kr. og af skattebegun-stiget opsparing kom i anvendelse i 1987 i forbindelse med C&G Bankens konkurs. De store banker har været meget kritiske, først over at der skulle etableres en indskydergaranti, dernæst over finansieringen af ordningen, der indebærer, at pengeinstitutterne bidrager efter deres indlånss størrelse. Dette skete for at tvinge pengeinstitutterne tilbage til den gamle praksis fra før 1987.

Bidraget udgør 2 promille af det samlede indlån. Finansieringsmøden har igen været diskutert i 1993, da de store banker ønsker at erstatte bidrag i forhold til indlånss størrelsen med en betaling baseret på en risikovurdering af de enkelte pengeinstitutter. Indtægterne fra Finansilsynet tilfalder stats-kassen.

De seneste kriser, Bornhol-merbankens, Himmerlandsban-ken, Varde Bank og bankerne på Færøerne, viser klart, at den gamle praksis ikke er retable-ret. „Lender of last resort“ pro-blematikken er blevet ændret. Hensættelser i bankerne bruges uhyre elastisk i Danmark og til mange formål, såsom skjulte re-servier, udskydelse af skat m.v., og de bruges i Danmark også som erstatning for „lender of last resort“ funktionen i Natio-nalbanken. At dette er muligt, skyldes bl.a., at hensættelser ikke skal præciseres nøjere, der er f.eks. ikke krav om hæn-sættelser og regnskabsoplysninger om hensættelser som i norsk lovgivning, og de banker, der har forsøgt en præcisering, er blevet tilskyndet af Finansilsy-net til at holde op med dette (Bikuben og Jyske Bank). Her-til kommer manglende præcise-ring af Tilsynets adfærd. Års-a gerne er således manglende re-gulering og lovgivning og skattevæsenets accept af denne forvaltningspraksis. National-banken er i praksis fratrædet



„lender of last resort“ funk-tionen. Ved Varde Bank sagen gik Nationalbanken dog ind, og der etableredes en model à la mo-dellen for 6. Juli Banken.

Det er ikke umiddelbart til at afgøre, om den ændrede praksis er politisk bestemt eller bestemt af forvaltningen.

Baggrunden for disse konklusioner ses i det følgende afsnit 5 om danske bankkriser og fusio-ner.

5. Danske bankkriser og fusioner

Praksis i den danske pengeinstitutssektor var i mange år, at kriser løstes ved fusion og kapi-taltilførsel inden for sektoren, således at pengeinstituttets brugere ikke mærkede krisen.

Ultimo 1984 startede Krone-bankens konkurs. Banken, der var Danmarks 7. største bank, havde ca. 300.000 indlånere. Den havde overtrådt lovens 35 pct. regel om enkelt engagement størrelse i forhold til egenkapital, idet udlånet til Flexplan udgjorde 65%. Der forventedes overskud i Flexplan. Scenere blev hensættelsesbehovet i Krone-banken opgjort til 900 mio. kr. Ingen bank ville træde til. Den daværende konservative industriminister Ib Stetter skal have sagt: „Banker går ikke konkurs i Danmark.“ Han greb ind. Forhandlingerne med Natio-nalbanken, Den Danske Bank, Handelsbanken og Privatban-ken resulterede i, at der blev stillet en garanti på 500 mio. kr. ved tab af egenkapitalen. En ny gennemgang af bankens enga-gementer med deltagelse af Fi-nansilsynet fik hensættelsesbe-løbet op på 1.300 mio. kr. i midten af 1985. Ingen pengeinsti-tutter ville fusionere med Krone-banken, og Nationalbanken og regeringen besluttede at vi-derføre banken. I løbet af for-året 1985 blev Kronebanken fu-sioneret med Den Danske Pro-vinsbank.

I forbindelse med Krone-bankens konkurs blev der politisk givet løfte om etablering af en ind-skydergarantiordning. Storbæn-kerne var imod, og sagen blev for-ølet og trænert. I marts 1987 blev 6. Juli Ban-ken lukket af Finansilsynet, som ikke ville godkende ban-ken regnskab. De begrundel-ser, som Finansilsynet gav for lukningen om ulovlige og over-

vruderede ekstraordinære ind-tægter som følge af salg af ban-ken hovedsæde og andre ind-tægter m.v., viste sig under sa-gen ikke at være lovstridige for-hold, men der kom andre ting frem, såsom meget store ikke bogførte garantier.

Forelagt spørgsmålet om ban-ken lukning mente den kon-servative industriminister Niels Wilhjelmsen ikke, at der var behov for at gribe ind. Samme opfat-telse havde Nationalbanken, der i pressemeddelelsen 1. juli 1981 skrev: „Den umiddelbare ind-stilling i Nationalbanken var, at 6. Juli Bankens forretningsfø-relse var så speciel og dens be-tydning så begrænset, at der ikke var nogen pengepolitisk motivering for at gribe ind.“ Banken var lille, havde ca. 20.000 indlånere. Det viste sig imidlertid, at indlånere, der i mange tilfælde var ældre men-nesker, der satte penge i ban-ken, fordi de syntes, obligatio-ner var for risikofyldte, var i stand til at blive hørt og set, og efter 3 måneder endte sagen med, at banken deltes i en sund og en risikofyldt del. Sydbank overtog den sunde del og fik støtte fra Nationalbanken. Den risikofyldte del samledes i et sel-skab, hvor Nationalbanken og kreditforeningerne Danmark og Nykredit indgik med ansvarlig kapital. Dette selskab skulle ikke offentliggøre regnskab, og det er aldrig oplyst, hvad ope-rationen kostede Nationalban-ken.

Presset for at få gennemført indskydergarantien blev nu in-tensiveret på trods af hoved-bankernes modvilje og mod-stand. I september kom lovfor-slaget om indskydergaranti. Samme dag blev C&G banken erklæret i betalingsstandsning. Finansilsynet havde besøgt C&G banken før 6. Juli Ban-ken og burde formentlig have lukket den på det tidspunkt, men C&G Bankens bestyrelse-medlemmer var i stand til at hin-dre en lukning (min formodning).

C&G bankens konkurs udlø-ste indlånegarantien, idet loven blev vedtaget i decr. mbr. 1987. Der blev udbetalt et min-dre beløb, da det var en lille bank. Indskydergarantien er ud-forment således, at bankerne bi-drager efter dens indlånss stør-relse. Finansieringen blev udfor-met på denne måde for at præ-

ve at få pengeinstitutterne til at reagere som før 1984.

Ved udgangen af 1980'erne kom den store fusionsbølge. Den Danske Bank blev fusio-neret i 1990 af Privatbanken, Handelsbanken og den dave-rende Den Danske Bank og umiddelbart efter også Forstæ-dernes bank. Unibank danne-des i 1990 af Andelsbanken, Pri-vatbanken og Sparekassen SDS. Bikuben fusionerede med DK Sparekassen i 1989, Frederiks-berg Sparekasse, Højer Spare-kasse, Mou Sparekasse, Errind-lelv Sparekasse i 1990, I Spare-kassen Sydjylland i 1991 og Bornholmerbanken i 1992.

I forbindelse med Spar Nords „redning“ af Himmerlandsban-ken, der nu behandles i en sær-lig undersøgelsesret nedsat ef-ter diskussionen, om skattefra-drag for hensættelser er lovet eller ej, drages løbende parallell til Bornholmerbanken. Sags- og problemstillingen er klart refe-reret i en artikel i Berlingske Tidende 1. februar 1994, som jeg har valgt at referere fuldt ud, da den giver en udmærket illustration af, hvordan „lender of last resort“ problematikken helt har skiftet karakter i Dan-mark siden slutningen af 1980'erne.

