

Bankkriser i Norge

Av Trond Gram

Norges Banks rolle i krisehåndtering har endret seg drastisk gjennom i løpet av bankens historie. Etter Kristianiakrakket ble sentralbanken mer sentral i å løse norske bankkriser, og det var en aktiv bank som tok tak da finansverdenen truet med kollaps høsten 2008.

«Daarlige tider følger etter gode tider, nedgang etter opgang, som regn følger etter solskinn og maa følge etter, og gode tider følger igjen etter daarlignere, som sol etter regn,» skrev økonomen Einar Einarsen i sin mest kjente bok fra 1904, «Gode og daarlige tider», en analyse av konjunkturutviklingen i Danmark og Norge fra 1860-årene frem til århundreskiftet. Det er lett å se at han dro denne konklusjonen hvis man ser på bankkriser i Norge gjennom siste halvdel av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. Bankkriser og økonomiske kriser oppsto omtrent nærmest hvert tiår – 1847, 1857, 1864, 1880 – 1890, 1899 – 1905 og 1920 – 1928ⁱ. Etter den siste krisen gikk det hele 60 år før det norske bankvesenet igjen ble rammet av en krise, fra 1988 – 1993.

Norges Banks håndtering av bankkriser har endret seg gjennom mye de siste 160 årene. I 1847, var det norske bankvesenet lite utviklet og Norges Banks rolle begrenset seg i stor grad til å stoppe sølvinnløsning og begrense utlån. Under bankkrisene på 1920-tallet ble insolvente banker satt under administrasjon ved hjelp av en ny administrasjonslov. Under 1980-tallets krise var funksjonen som «lender of last resort» en av de viktigste, og under de siste årenes krise bidro banken med aktive rentenedsettelse. Vi skal se mer på de ulike rollene i kriser nedenfor.

Bankkriser, eller finansielle kriser, opp gjennom historien har vært veldokumenterte. Alle kriser er forskjellige, men har det til felles at egenkapitalen i flere større banker er gått tapt, eller er kraftig redusert. Norges Bank har, gjennom utøvelsen av pengepolitikken, ansvaret for å sørge for likviditeten i banksystemet og for å stille likviditet for å redusere krisens omfang. Sentralbanken har normalt ikke ansvar for å tilføre egenkapital eller løse likviditetsproblemer i en enkelt bank.

Grunnlaget for bankkrisene på 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet ble lagt i oppgangstider, men krisene oppsto vanligvis i nedgangstider. Sølv- og gullstandarden i andre halvdel av 1800-tallet og tidlig på 1900-tallet la til rette for at Norge kunne ta del i det internasjonale varebyttet, men gjorde samtidig den norske økonomien åpen for svingninger i internasjonal økonomi. Men også lokale nedgangstider kunne utløse bankkriser. I tiårene etter 1814 var det norske kapitalsystemet lite utviklet og i ferd med å bygges opp. Norges Banks begrensede midler var bundet opp i lån med pant i fast eiendom. Private banker eksisterte ikke og næringslivet var avhengig av utenlandsk kreditt, blant annet fra Hamburg og London. Staten trådte til og formidlet utenlandske lån i krisetider.ⁱⁱ Det skjedde blant annet i 1847/1848. Etter oppgangstider i Europa, som smittet over til Norge, ble det kornkrise på kontinentet og børskrise i London. Etter februarrevolusjonen i Frankrike utviklet dette seg til en økonomisk krise i 1848. Norge fikk problemer med å få kreditt ute i Europa. Etterspørselen etter lån økte i Norge og den norske speciedaleren steg så kraftig i kurs at det ble lønnsomt å eksportere sølv. Til slutt kunne det lovbestemte forhold mellom sølv og sedler ikke holdes, men innvekslingen av sedler mot sølv fortsatte inntil Norges Bank bestemte at sølvvekslingen skulle opphøre. Samtidig stoppet utlånsvirksomheten opp. Stortinget ble koblet inn, og etter å ha drøftet den økonomiske situasjonen landet var i, ble det besluttet å ta opp to lån på totalt 2,1 millioner speciedaler. Disse to lånene var tilstrekkelige til å gjenopprette tilliten til det norske pengevesen og i 1850 var krisen overvunnet.ⁱⁱⁱ

Etter dette fulgte en periode med sterk økonomisk vekst, blant annet på grunn av tiltagende frihandel. Krimkrigen bidro til sterk vekst i skipsfarten. Men til slutt rammet krisen nok en gang norsk økonomi. I 1856 til 1857 fikk flere sparebanker stram likviditet og høy utlånsrente. Prisnivået gikk ned, noe som fikk følger for eksportinntektene. Men viktigst var etterdønningene av den internasjonale krisen, skapt blant annet av jernbaneboble i USA og tap i bankene på grunn av lavere kornpriser etter at Krim-krigen var avsluttet. I London gikk diskontorenten opp fra 4 til 8 til 12 prosent.^{iv} Også i Hamburg, hvor norske firmaer hadde gode forbindelser, rammet den internasjonale krisen. Det fikk følger også for den norske banknæringen. Christiania Bank og Kreditkasse satte opp renten for innskudd, noe som tappet andre banker for innskudd – som i sin tur strupet utlånene. I samarbeid med regjeringen og Norges Banks Christiania-avdeling ble den nystartede forretningsbanken Den norske Creditbank et viktig instrument for å håndtere krisen. To tiltak fikk viktig betydning: et kortsiktig og dyrt statslån, samt at alle utenlandske fordringer ble samlet for innkreving på

Creditbankens hånd.^v Regjeringen besluttet at nye lån skulle tas opp i utlandet, blant annet for å finansiere bygging av jernbaner og dekke underskuddet i statens inntekter. Norges Bank satte opp diskontorenten, for å dempe etterspørselen etter bankens vekslar og ga bankene lån. Norges Bank sendte også sølv til Hamburg. Beløpet var relativt sett beskjedent, fordi banken følte seg bundet av lovens bestemmelse av hvor stort beløp den kunne ha stående i utlandet, men bidro likevel til å styrke tilliten til norske låntakere.^{vi}

En ny krise fulgte kun seks til syv år etter at den forrige hadde lagt seg. Denne gangen hadde krisen et lokalt utspring etter at verkseier John Collet Bredesen ved Odals verk gikk fallitt. I 1864 var den opplandske krisen et faktum. Krisen hadde enkelte likhetstrekk med bankkriser vi kjenner fra moderne tid. Optimisme skapt under høykonjunktur ledet til at kreditten ble utvidet mer enn forsvarlig.^{vii} Det hadde blitt for lett å få lån. Den etterfølgende krisen førte til kraftig reduksjon i formuen til en rekke låntakere, noe som i sin tur ga kimen til flere konkurser. Creditbanken måtte ofre sine fonds, nedskrive kapitalen med 100.000 speciedaler og stoppe alt utbytte. Norges Bank ble berørt av krisen gjennom firmaet Peder Cappelens enke. Drammen avdeling hadde gitt store lån til firmaet, som var blitt overtatt av Bredesen, men tapene var begrenset. Andre banker, som Den norske Creditbank og Akers Sparebank, gikk derimot på store tap. Men selv om krisen rammet storbanken DnC var den ingen systemkrise, som senere bankkriser.

Etter den opplandske krisen gikk Norge inn i en lang periode med økonomisk vekst, som varte til 1876/77. Selv om den norske økonomien fortsatt var dominert av primærnæringene, sørget en sterk shippingsektor for god vekst i eksporten. Økende innenlandsk etterspørsel førte til en enda sterkere importvekst. Tallet på sparebanker og forretningbanker økte i denne perioden, og sistnevntes betydning økte gradvis, samtidig som Norges Bank økte antall avdelinger fra ni til tolv. Mot slutten av tiåret snudde oppgangstidene til nedgangstider, som varte til langt ut på 1880-tallet og førte med seg en rekke bankkonkurser. Dette ble omtalt som «den største bankkatastrofe som inntil da hadde rammet Norge» i Gunnar Jahns historieverk om Norges Banks første 150 år. Den første bankkonkursen i en forretningsbank kom i Haugesund i 1885.

Norges Bank ble kritisert for en for ekspansiv politikk gjennom oppgangstidene, og flere av bankens 12 filialer hadde lånt ut mer enn de midlene de hadde fått tildelt fra hovedsetet i

Trondheim. Utlånsrenten ble redusert og kortsiktige utlån holdt på et høyt nivå gjennom slutten av 1870-tallet for å kunne stille kreditt til rådighet for næringslivet. Norges Bank måtte bokføre tap i denne perioden. I årene 1874 til 1888 ble det skrevet av tap på totalt 3,2 millioner kroner i de forskjellige avdelingene. Tapene førte til en gransking av enkelte av avdelingene. Det ble i enkelte tilfeller reist tiltale mot bestyrerne, som hadde stor grad av handlefrihet, men manglet innsikt i økonomiske og bankmessige forhold^{viii}.

Det skulle gå et drøyt tiår til før Norge igjen kom inn i en finansiell krise. Sentralbanken ble regulert gjennom en ny «Lov om Norges Bank», som ble vedtatt i 1892. Loven tillot blant annet banken å ha en tredjedel av sin gullbeholdning stående i utlandet og «anbringe sine midler i rentebærende obligasjonspapirer som noteres på utenlandske børser»^{ix}. Loven førte også til at diskontorenten ble lik i alle avdelinger.

Internasjonale konjunkturer fortsatte å svinge utover 1890-tallet, og påvirket norsk økonomi. I samme periode økte antall banker kraftig. I 1870 var det 10 forretningsbanker i Norge. Det tallet hadde steget til 33 i 1890, mens det i 1913 var 116 privatbanker. Antall sparebanker var enda høyere. Den utviklingen førte til at Norges Banks rolle som långiver til private ble overtatt av de andre bankene. Mot slutten av århundret begynte nok et konjunkturoppsving med økt eksport, industriell vekst og en optimisme som utløste en spekulasjonbølge i verdipapirer og eiendom, særlig i Kristiania. Markedet brøt sammen i juni 1898 som en følge av at en av landets største forretningsmenn, Christian Christophersen, gikk konkurs. Fallende aksje- og eiendomspriser førte til at seks av syv nystartede banker gikk over ende. Men Norges Bank grep inn og tilførte for første gang bankene likviditet som «lender of last resort». Sommeren og høsten 1899 overskred Norges Bank sin seddelutstedelsesrett betydelig to ganger. Dette medførte noe helt nytt i myndighetenes politikk overfor forretningsbankene, og bidro antagelig til å forhindre ytterligere spredning av krisen.^x

Neste bankkrise kom til å bli den mest omfattende som Norge hadde opplevd. En oppgangsperiode med høye utlån under 1. verdenskrig ble snudd til en nedgang. De første bankene ba Norges Bank om krisehjelp alt i 1920 og i årene som fulgte skulle stadig flere banker ta turen til sentralbanksjef Nicolai Rygg for å be om støtte for å kunne opprettholde driften. I årene 1920—1923 ble det gitt omfattende utlån fra Norges Bank til forretnings- og sparebankene. Likevel kom en rekke banker i krise fram til våren 1923, et tidspunkt hvor de internasjonale konjunkturerne var på vei oppover.^{xi} I alt 38 forretningsbanker og 10 sparebanker

kom i akutt nød i 1920 – 21. Året etter kom 12 banker til Norges Bank og ba om hjelp, blant annet to storbanker. Situasjonen ble ikke bedre i 1923. Da kom turen til Handelsbanken. Samme år ble det vedtatt en administrasjonslov som gjorde det mulig for banker å komme under offentlig administrasjon. Hensikten var å stabilisere situasjonen for å hindre et alvorlig sammenbrudd i banknæringen. Loven virket imidlertid mot sin hensikt fordi innskytternes midler ble bundet. Dette førte til en dramatisk tillitssvikt overfor forretningsbankene og 15 banker ble satt under offentlig administrasjon bare i løpet av april 1923, landets to største banker var blant dem. I årene etter at administrasjonsloven ble vedtatt, og frem til 1928 ble 47 aksjebanker og 19 sparebanker satt under offentlig administrasjon.^{xiii} Krisen var omfattende, og langt flere banker måtte reddes av staten under krisen på 1920-tallet enn i krisen på begynnelsen av 1990-tallet. Frem til 1924 tok Norges Bank hånd om all krisehåndteringen. Da ble Bankinspeksjonen etablert som et felles tilsyn for spare- og forretningsbankene.

Nye 60 år gikk før norske banker igjen ble rammet av en systemkrise. Etter krigen gikk Norge inn i en lang periode med økonomisk vekst og omfattende reguleringer, også i banknæringen. På 1980-tallet ble de fleste av reguleringene opphevet og låneveksten tiltok kraftig. I årene 1987 til 1993 bokførte norske banker tap på hele 76 milliarder kroner. Krisen spredde seg til størstedelen av bankene og hele systemet var truet.^{xiii} Forskere har pekt på dårlig bankledelse kombinert med dereguleringer og mislykkede kriseløsninger fra myndighetene som årsak til bankenes sammenbrudd.^{xiv} En kortvarig oppgang i 1989 klarte ikke å hindre en total bankkollaps. Mot slutten av 1990 og begynnelsen av 1991 ble det klart at landets største banker ikke klarte seg uten støtte fra de to sikringsfondene, Sparebankenes sikringsfond og Forretningbankenes sikringsfond. Men etterhvert som pågangen ble for stor gikk sikringsfondene tomme og staten måtte trå til. I januar 1991 ble Statens banksikringsfond etablert i første omgang med en kapital på fem milliarder kroner, bevilget av Stortinget. Senere samme år kom Statens bankinvesteringsfond med en kapital på 4,5 milliarder kroner. Fondene ble opprettet for å skape tillit til banknæringen, og midlene skulle benyttes til å styrke bankenes egenkapital. Norges Bank spilte en sentral rolle som långiver i siste instans (lender of last resort), som banken første gang gjorde under Kristiania-krisen.

Høsten 2008 ble Norge igjen rammet av en alvorlig finansiell krise, da kollapsen i den amerikanske storbanken Lehman Brothers spredte seg til mange av verdens banker. Et sammenvevd finansielt system forsterket krisen og bidro til at den spredte seg med rekordfart fra dårlige amerikanske boliglån til resten av næringslivet. Det oppsto omfattende mistillit

mellom banker og andre finansinstitusjoner, som ikke visste om motpartene hadde nok kapital til å dekke eventuelle tap.^{xv}

Etter at Lehman Brothers gikk over ende 15. september hadde også det norske finansmarkedet nærmest tørket helt inn. Ingen vil låne ut. Norges Bank var raskt ute og tilførte likviditet i markedene, samtidig som styringsrenten ble satt ned mye og raskere enn utsiktene for inflasjon og vekst alene tilsa.^{xvi} Frem til høsten 2009 ble renten satt ned til rekordlave 1,25 prosent. Det ble gitt lettelser i krav om sikkerhet, inngått en kredittavtale med den amerikanske sentralbanken og tilført dollarlikviditet til norske banker. Norges Bank foreslo også en bytteordning der obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) kunne byttes mot statspapirer. Dette ble satt i verk, og frem til høsten 2009 var det inngått bytteavtaler for 225 milliarder kroner. Ordningen førte til at panikken i bankene la seg og til at de etter hvert ble mindre restriktive med å yte nye lån.^{xvii}

Regjeringen opprettet også et Statens finansfond og Statens obligasjonsfond. Førstnevnte skulle bidra til midlertidig kjernekapital i bankene, mens sistnevnte skulle bedre kapitaltilgangen gjennom kredittobligasjonsmarkedet. Begge fikk en kapital på 50 milliarder kroner.

Litteratur:

Gerdrup, Karsten: Three periods of financial instability i Norway

Nerbøvik, Jostein: Norsk historie, 1870 – 1905

Pryser, Tore: Norsk historie, 1800 – 1870

Jahn, Gunnar m.fl: Norges Bank gjennom 150 år

Seip, Jens Arup: Ole Jacob Broch og hans samtid

Sejersted, Francis: Norges Bank og høykonjunkturen i 1840-årene

Riiser, Magdalena D, Norges Bank Aktuell kommentar nr. 6 2008

Øksendal, Lars Fredrik, Essays in Norwegian monetary history

Knudsen, Sverre Staten og kapitalen i det 20.århundre

Knutsen, Sverre og Gunhild J. Ecklund Vern mot kriser Bergen 2000

Hanisch, Tore Jørgen, Espen Sjøilen og Gunhild Ecklund, Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre

Furre, Berge, Norsk historie fra 1905 til 1990

Moe, Thorvald m.fl. *The Norwegian Banking Crisis*, Oslo 2004

Taler:

Crisis Resolution and Financial Stability in Norway, tale av Jarle Berge, 10/12 - 2003

Finanskrisen – veien videre, foredrag av Svein Gjedrem 22. oktober 2009.

Erfaringer fra finanskrisen, foredrag av Svein Gjedrem 30. september 2009.

-
- i Norges Bank Aktuell kommentar nr. 6 2008, Norges Bank gjennom 150 år
 - ii Seip, Jens Arup: *Ole Jacob Broch og hans samtid* s. 164
 - iii Jahn, Gunnar m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år* s. 62
 - iv Jahn, Gunnar, m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år* s. 69
 - v Seip, Jens Arup: *Ole Jacob Broch og hans samtid* s. 185
 - vi Jahn, Gunnar m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år* s. 71
 - vii Jahn, Gunnar m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år* s. 83
 - viii Jahn, Gunnar m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år*, s. 105
 - ix Jahn, Gunnar m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år*, s. 115
 - x Knutsen, Sverre, Staten og kapitalen i det 20. århundre, s. 131
 - xi Skånland, Hermod, Det norske kredittmarked siden 1900, s. 149
 - xii Knudsen, Sverre Staten og kapitalen i det 20. århundre s. 183
 - xiii Knutsen, Sverre og Gunhild J. Ecklund Vern mot kriser Bergen 2000: 295
 - xiv *The Norwegian Banking Crisis* (Moe, Solheim, Vale), Staten og Kapitalen (Knutsen), SNF-rapport 29/92 (Reve m.fl), Munthe-utvalget og Smith-kommisjonen
 - xv Finanskrisen – veien videre, foredrag av Svein Gjedrem 22. oktober 2009.
 - xvi Erfaringer fra finanskrisen, foredrag av Svein Gjedrem 30. september 2009.
 - xvii Ibid