

Bankkrisen i Finland

PAAVO NIKULA

Författaren ger en konkret rapport om bakgrunden till bankkrisen i Finland. Han beskriver hur statsmakten genom lag och budget hanterat krisen och de alternativ man valt bort. Rapporten understryker problematik kring insyn och kontroll. Den kan också ses som ett bidrag till diskussionen om reglering av marknaden.

Bankskrällen

Ordet kris är egentligen alltför anspråkslöst för att skildra händelserna i det finska banksystemet från och med hösten 1991. Utan offentligt stöd hade systemet rasat samman på ett och ett halvt år. I september 1991 tog Finlands Bank över kontrollen av sparbankernas centralbank SCAB. Detta lade beslag på närmare 15 miljarder av centralbankens medel. Hösten 1992 beviljade statsrådet nära 8 miljarder mark i allmänt kapitalstöd till depositionsbankerna. Före utgången av 1992 hade man ur statens budgetmedel använt 12 miljarder i stöd till olika sparbanker. I Finland var bankstödet i slutet av år 1993 sammanlagt närmare 40 miljarder mark. Stödet beräknas totalt stiga ända till 60-70 miljarder mark.

Största delen – närmare 80 procent – av bankstödet har gått till sparbankerna och deras centralbank. Som följd härav övergick sparbankerna på några undantag när i statens ägo. Den av staten ägda Postbanken har fått ca 2 och andelsbankerna 4 procent av stödet. De två största affärsbankerna FBF och KOP har vardera fått ca 4 procent och dessutom har staten beslutat garantera FBF:s kapitalanskaffning med ett belopp om 1 och KOP:s med 1,8 miljarder mark.

Bankerna har dock ej gjort anspråk på dessa garantier. Ålandsbanken som verkar på Åland och även i någon mån på fastlandet har ej varit i behov av något bankstöd.

Många fel

Bankstödet förorsakades av många fel på olika håll. Situationen förvärrades av den allvarliga lågkonjunktur som rått i Finland. Felen blev möjliga då regleringen av finansmarknaden upphörde på 1980-talet. Förutom den internationella utvecklingen bidrog atmosfären i hemlandet, där statsmakten allmänt anklagades för förmyndarmentalitet. Man trodde att marknadskrafterna även i finansieringskretsar skulle vara de bästa övervakarna. Bankerna ville och fick fritt träffa avtal om sina depositions- och låneräntor. De inledde dessutom en hård kamp om marknadsandelarna bland deponiterer och låntagare.

Bankerna började bevilja lån utan att noggrant överväga kundens betalningsförmåga och om säkerheterna räckte till. Enligt en kritiker delade bankerna ut pengar som om de inte längre var på modet. I synnerhet beviljades mycket lån för fastighetsplaceringar. I Finland kan privatpersoner dra av räntan på sina bostadslån i beskatt-

ningen. Detta bidrog till att lån för bostäder ökade. Fastighetsaffärerna finansierades formellt mot obefintliga säkerheter, i själva verket togs ofta de inköpta aktielägenheterna som säkerhet.

Redan sommaren 1991 förekom i Officiella tidningen allt oftare kungörelser om exekutiva auktioner, där det meddelades om att tomter på ett par hektar skulle säljas, mot vilka det kanske beviljats lån på flera miljoner; tomternas gängse värde var några tiotals tusen mark.

Fordringsägarna råkade i kläm

Affärer gjorda med lånepengar höjde till en början fastigheternas pris, men snart började de sjunka. På samma sätt gick det med prisen på bostäder. Den finska exportens specialförmån, handeln med Sovjetunionen upphörde praktiskt taget helt, vilket fördjupade den påbörjade lågkonjunkturen.

Den finska marknaden delvalverades från hösten 1991 till hösten 1992 ca 30 procent. Detta drabbade företagets valutakrediter, vars mängd tredubblats åren 1987-1990 och steg till sammanlagt 155 miljarder. Realräntorna var höga, 3 månaders Helibor steg från 6 till över 12 procent. Bruttonationalprodukten sjönk 15 procent åren 1991-1993.

Bankernas låntagare fick betalningssvårigheter, företagets konkurser ökade våldsamt. Nu stod man inför penningmarknadens gamla lag: när låntagaren har tillräckligt mycket lån, är han inte beroende av sin fordringsägare, utan situationen är den omvända.

Bankernas kreditförluster växte i svindlande proportion. År 1990 var de 2,5 miljarder mark, år 1991 redan 7,6 miljarder och

1992 hela 22 miljarder mark. Bankernas affärsförluster steg nästan lika drastiskt. Bankernas oreglerade krediter, bland vilka allvarliga betalningssvårigheter kommit till synes, steg från 42 miljarder mark i början av år 1992 till 77 miljarder i slutet av samma år.

Av problemkrediterna hör största delen, ca 40 procent till verksamhet i samband med byggnads- och fastighetsplacering samt till detaljhandeln. Hushållens andel av hela mängden är ca 20 och utländska förbindelsers andel ca 15 procent. Industrieföretagens andel är ca 8 procent.

Bankstödet betalas av statsmedel som flutit in genom beskattning. Hushållen bär den huvudsakliga bördan av beskattningen och utgör således den grupp som står för den största delen bankstödet, även om deras andel av stödbehovet endast är i klass med en femtedel. Största delen av de företag som föranlett bankstödet har slutat i konkurs eller genom sammanslagning upphört att existera.



Nya budgeter och lagar

Bankstödet har i Finland skötts genom att i statsbudgeten reservera medel för betalning av stödet samt genom ändring av lagstiftningen. I början av år 1994 har 50 miljarder mark reserverats för stödet i budgeten. Bankstödet är en central orsak till svårigheterna att balansera upp budgeten och till statens skuldsättning.

Fördelningen av stödet genom statens säkerhetsfond har reglerats genom lagstiftning. Fondens högsta övervakning är knuten till riksdagen, men fonden verkar med synnerligen omfattande självständiga fullmakter inom finansministeriets förvaltningsområde. Lagstiftningen har även ändrats så, att staten som genom stödets beviljande blivit ägare av sparbankerna, har kunnat använda sin bestämmanderätt utan att hindras av ursprungligen stadgade begränsningar till skydd för små delägare.

Statens säkerhetsfond är en fond utanför budgeten. Finlands grundlag förbjuder i själva verket dylika fonder, varför lagen om säkerhetsfonden, på grund av det speciella system som utvecklats i Finland stadgats i enlighet med samma lagstiftningssystem som själva grundlagen. Detta betyder, att lagen för godkännande även behövde oppositionens medverkan.

Detta å sin sida innebar, att man vid stiftandet av denna lag måste nå olika slags kompromisser. Oppositionen krävde en skärpning av de allmänna villkoren för beviljande av bankstöd och att stödet skulle få större offentlighet.

Saneringslagstiftning till stöd för skuldsatta

Konkurslagstiftningen i Finland är uråldrig, till stora delar ännu baserad på stadganden från 1860-talet. Skuldsaneringslagstiftningen för företag och privatpersoner började beredas bl.a. enligt internationella förebilder utan vetskap om bankkrisen, men den kom att påverka godkännandet av saneringsstadgandet på ett avgörande sätt.

Grundtanken i skuldsaneringen är, att den som utan egen förskyllan råkat i svårigheter får förlåtelse för en del av sina skulder mot att han förbinder sig till ett strängt sparprogram och sålunda förmår betala återstoden av skulderna. Saneringsbeslutet avgörs i domstol, och därtill krävs ej alla fordringsägares godkännande.

Dylik lagstiftning var naturligtvis ej särskilt populär för bankerna. De motsatte sig den dock icke aktivt, troligen på grund av, att man samtidigt i riksdagen behandlade bankstödsbeslut på tiotals miljarder mark.

I Finland stadfästs de av riksdagen godkända lagarna av republikens president. Han har vetorätt, med stöd av vilken han kan låta bli att stadfästa lagen. När saneringslagarna i februari 1993 efter godkännandet i riksdagen skulle stadfästas av presidenten, blev det känt, att presidenten ansåg lagarna vara dåliga och övervägde att använda sin vetorätt.

Samma dag, då saneringslagarna under förmiddagen skulle framläggas för presidenten för stadfästelse skulle den avgörande omröstningen om lagen om säkerhetsfonden på eftermiddagen äga rum i riksdagen. För dess godkännande krävdes hela 5/6 majoritet. I en dylik situation var det uppenbart, att om saneringslagarna ej blivit

stadfästa, skulle en så stor del av dem som stödde lagen om säkerhetsfonden dra sig tillbaka, att den ej skulle godkännas med erforderlig majoritet.

Riksdagens generalsekreterare tog därför kontakt med statsministern, i vars tjänsterum republikens president just inväntade att föredragnings-sessionen skulle börja. Generalsekreterarens underrättelse om att lagen för säkerhetsfonden var i ett kritiskt skede nådde presidenten och han stadfäste saneringslagarna, trots sina dubier. Vid riksdagens omröstning om lagen om säkerhetsfonden några timmar senare fick ändringen i alla fall ej behövlig majoritet. Detta ledde till, att den i lagförslaget budgeterade summan för bankstödet ej höjdes. Erforderliga medel anvisades senare direkt i budgeten.

Villkor för bankstöd

Lagförslaget, som på ovan relaterade sätt blev utan erforderlig majoritet, innehöll ursprungligen inga villkor för bankstöd. Statens säkerhetsfond hade preciserat följande allmänna villkor för bankstöd:

- 1) Bankstödet är öppet och offentligt.
- 2) Bankstödet skall vara så oattraktivt som möjligt och offentliga medel skall bindas i så liten omfattning som möjligt. Lika så skall ägarna till en bank som beviljas stöd ta ett så långtgående ansvar som möjligt.
- 3) Villkoren för stödet skall vara ägnade att främja banksystemets effektivitet och en nödvändig omstrukturering av banksystemet.
- 4) Stödåtgärdernas snedvridande effekter på konkurrensen skall minimeras.
- 5) En snedvridning av räntekonkurrensen tilläts inte.
- 6) Myndigheternas möjligheter att över-

vaka saneringen av en bank som beviljats stöd säkerställs. Framför allt skall säkerställas att stödet inte används till kreditgivning eller leder till att krediter som förfallit till betalning lämnas oindrivna på villkor som avviker från det normala.

7) Anställningsvillkoren för ledningen i en bank som beviljas stöd skall vara skäliga och eventuella orättvisor skall elimineras.

Oppositionen hade önskat att ännu mer detaljerade villkor hade stadgats i lagen. Ett till regeringens proposition inlämnad alternativ motion innehöll förslag till stadgande beträffande stödets villkor. Den fick understöd då den behandlades i riksdagens finansutskott och utskottet inkluderade den i sitt betänkande för lagändring. Då ändringen ej fick erforderlig majoritet, fick ej heller stadgarna gällande villkor för stöd slutligt godkännande. Motsvarande villkor bevarades dock i den budget, där anslaget för bankstöd höjdes:

- 1) kapitalstödet ges mot vederlag på det sätt statsrådet bestämmer,
- 2) belastningen på statsekonomi blir så liten som möjligt med tanke på fullgörandet av uppgiften,
- 3) stödet i så liten utsträckning som möjligt skadar konkurrensen mellan företagen och inom finansieringsverksamheten och inte snedvrider fastighets- och kapitalmarknaden,
- 4) dividend på bankens aktiekapital, vinstandel på grundfondsandelar eller ränta på tilläggsinsatser, andra andelsavgifter och placeringsandelar får delas ut endast om bankens utdelningsbara vinstmedel förslår sedan ränta betalats till fullt belopp på statens och statens säkerhetsfonds kapitalbevis, och

5) situationen för skuldsatta hushåll och företag, om de så önskar, underlättas med iakttagande av de i lagen om sanering av företag och lagen om skuldsanering för privatpersoner (47/93 och 57/93) stadgade principerna om förbud mot försäljning av säkerheter och om begränsning av skuldkapitalet och om andra arrangemang som stärker gäldenärens ställning.

Som synes, är den omtvistade stadganden om skuldsanering omnämnd i villkoren. Detta förklarar, varför fastställandet av dessa lagar var så viktigt även för stadganden om bankstödet.

Med särskilt eftertryck krävdes offentlighet för användandet av bankstödet. Vid omröstning i riksdagen förlorade dock det förslag enligt vilket säkerhetsfonden skulle avge årlig redovisning till riksdagen. De borgerliga regeringspartierna samt en del av den socialdemokratiska oppositionen motsatte sig förslaget. Främst stöddes det av oppositionspartierna, vänsterförbundet och de gröna.

Riksdagen har naturligtvis möjligheter att även annars få information om bankstödet användning, men en årlig redovisning hade gett fastare grund för att kräva kompletterande upplysningar. Det hade även säkrat att fakta insamlats och bevarats systematiskt samt deras offentlighet.

En egen bank för problemkrediter

Först i slutet av 1993 kom den nödvändiga lagstiftningen för skötandet av bankstödet. Då grundades en sk. skräpbank (i lagen används hänsynsfullt benämningen egendomsförvaltningsbolag), till vilken över-

förs problemkrediter och deras säkerheter från banker som erhållit stöd.

Skräpbanken eftersträvar att driva in lånen och till de delar detta icke lyckas, bär den kreditförlusterna och realiserar säkerheterna. Statsrådet har garanterat finansieringen av skräpbanken till ett belopp av 28 miljarder mark. Att en skräpbank, som på sin andel fått att sköta de allra sämsta gäldenärerna och säkerheterna för lån kallas Arsenal, må ses som en form av galghumor. Många av dess tjänstemän har tidigare arbetat i sparbanker.

Inga bankkonkurser

Finland är inte det enda land, där bankväsendet under senare år stötts med avsevärda belopp av offentliga medel. Vid arrangerandet av stödet har man hos oss även följt andra länders exempel, t.ex. Sveriges och Norges. Finlands riksdag har förbundit sig att säkra banksystemets verksamhet i landet och garantera att, landets banker kan sköta sina förbindelser i tid och under alla omständigheter. Detta utlåtande från riksdagen motiverades bl.a. med att Sveriges riksdag kommit till samma slutsats.

I Finland har man valt en sådan linje, att man inte låter banker gå i konkurs. Detta på grund av, att både finska företag samt staten och även kommunerna har stora utländska skulder. En bankkonkurs skulle med stor sannolikhet leda till, att de utländska krediterna sades upp på grund av försvagade säkerheter. Små länders nationalekonomi med utländska skulder har inte råd med detta. Dessutom har deponenternas tillgodohavanden i lag tryggats till fullt belopp, vilket innebär att en konkurs även ur denna synpunkt skulle bli dyr för skattebetalarna.

Uppdelningen av sparbankerna

Banksystemet har i huvuddrag hållits på fötter med offentligt stöd. Den väsentligaste förändringen skedde i oktober 1993, då Finlands Sparbank Ab som övergått i statens ägo, såldes till fyra konkurrentbanker. Försäljningspriset uppgick till 5,7 miljarder mark och stiger kanske ännu till 7 miljarder, om transaktionens villkor uppfylls maximalt.

Regeringen kritiserades så till den grad för försäljningen av sparbankerna, att i riksdagen gjordes en interpellation för att fälla regeringen. Kritiken inriktades främst på försäljningspriset, som ansågs alltför lågt. I affären ingick endast de friska delarna av sparbankerna och sparbankernas depositionsstock övergick till köparna, medan problemkrediterna överförs till skräpbanken. Uppskattningarna av det rätta försäljningspriset steg ända till 15 miljarder mark.

Köparna KOP, FBF, ACA och PSB delade upp sparbankerna mellan sig kontor för kontor. Målsättningen är, att köparnas marknadsandelar inte skall ändras i högre grad på grund av affären, men det finns ingen garanti för detta, eftersom de köpande bankerna kan sälja vidare sina sparbankskontor. Köpet stärker andelsbankernas ställning på den vidsträckta, men glest befolkade landsbygden. Alla köpande bankers ställning har stärkts, bl.a. genom höjda räntemarginaler, vilket även framgår av att de avhåller sig från att konkurrera. Köparna gjorde t.o.m. en överenskommelse gällande begränsning av offentlig konkurrens under en viss tid som fick konkurrensverkets välsignelse.

Bankstödet återfås inte

Ännu år 1994 kommer de finska bankerna att mala på med förluster i miljardklass, men därefter förutspås vinstbringande år för dem. Då borde de även börja betala tillbaka det stöd de fått. Ännu år 1991 förmodade man att det skulle behövas 8 miljarder i bankstöd och att detta skulle återbetalas med ränta. Då stödbeloppet sedermera stigit till mer än det fyrdubbla, medges allmänt, att allt stöd ej kommer att återfås. Det stöd som sparbankerna fått har gått förlorat med den del som det överstiger beloppet staten erhöll vid försäljningen.

Det är även mycket osannolikt att SCAB skulle förmå betala tillbaka hela sitt stöd på 16 miljarder mark. Den del av stödet som sannolikast återbetalas är statens kapitalplacering i affärsbankerna, i synnerhet som de inte behöver betala ränta för de år, då bankerna ej delar ut vinst. Det har även uttalats förhoppningar om att återfå det stöd som betalats till andelsbankerna, men å andra sidan har det i offentligheten förekommit uppgifter om, att alla problem inom denna bankgrupp ännu ej konkretiserats.

Även i bästa fall är det över 10 miljarder mark som ej kommer att fås tillbaka, sannolikt mera. Staten går även miste om sina ränteinkomster. Bankstödet har ansträngt den finska nationalekonomin i ett av de tyngsta skedena av dess historia.

Den senaste fasen är att staten inlett skadeståndsrättegångar mot endel tidigare sparbankchefer och förtroendemän. De baserar sig på lagstadgande, enligt vilket bankens ledning svarar för förluster som uppstått på grund av vårdslöshet eller försumelse. Enligt statens käromål har fel begåtts då man beviljat lån alltför lättsinnigt och

utan betryggande säkerheter. Av de svarande krävs ersättningar på tiotals, t.o.m. hundratals miljoner mark. Det är klart, att man av enskilda personer aldrig kommer att kunna driva in dylika belopp.

Bankstödet förblir i medvetandet

Även om statsmakten ej har bestående förpliktelser att till offentligheten rapportera om användningen av bankstödet, har det lämnat djupa spår i alla finländares sinne. Den enskilda medborgaren beräknar sin egen konsumtion enligt en månadsinkomst på några tusen mark. Av den finska familjens anskaffningar är den egna bostaden den dyraste, i storleksklassen hundra tusentals mark, vilket motsvarar en vanlig löntagares hela inkomst för flera år. Inköp av en användbar bil kräver över hundratusen mark.

I de offentliga samfundens budget är den allmännaste räkneenheten en miljon. Även om mindre summor förs långa underhandlingar. Finska staten tar miljarder i bruk först när man kommer till de slutsummor som täcker budgeten för olika ministeriers hela förvaltningsområde. Ingenstans står dock att finna anslag som vore av samma

storleksordning som bankstödet. Där har räkneenheten från början varit en miljard, och det har behövts många.

Det akuta behovet av stöd verkar nu att vara över och bankerna är snart åter i sin kraft. I fortsättningen kommer kanske att fordras, att skräpbanken snabbt realiserar sin egendom, förrän prisen stiger och staten drar nytta därav.

Man kommer ej att glömma prisrasen på egendomsvärden, omfördelningen av ägandet av bostäder, fastigheter och företagsförmögenhet samt att det är den vanliga skattebetalaren som får stå för lejonparten av bankstödsbördan. Bankernas ställning kan skenbart förbättras, men det kan ta generationer förrän den forna prestige återställs, och kanske det aldrig lyckas, om inte den av bankstödet framkallade ödmjukheten, som kunnat skönjas i bankerna först under de senaste åren, blir en bestående egenskap i banksystemet.

Författarupplysningar:

Paavo Nikula är jur.lic., hovrättsråd og riksdagsman/de gröna).

Översättare: Carla Enbom