

Bokanmälningar

Mats Larsson & Hans Sjögren: Vägen till och från bankkrisen – svenska banksystemets förändring 1969–94

Carlsson Bokförlag, Stockholm 1995, 222 s

Förändringarna i banksektorn kan vara dramatiska eller ske mera långsamt. De senare fångar inte uppmärksamheten på samma sätt. Utvecklingen under 1980-talet i Sverige med avreglering och därpå följande kreditexpansion och slutliga kreditkris har naturligtvis skakat landet. På lång sikt torde den datorisering av verksamheten, som påbörjades kring 1960 visa sig ha en långt större betydelse.

Det finns trots detta ingen anledning att bagatellisera effekterna av avregleringen med påföljande bankkris. Denna har genom sitt förlopp och effekter gett betydelsefulla anvisningar om vilka krafter som för närvarande rör sig i det finansiella kraftfältet. För statsmakterna torde det vara viktigt att göra en utvärdering av hur bankvärlden egentligen mår idag. Därför är det utomordentligt beklagligt att Bankkriskommittén inte kunnat samla sig till en egentlig slutrapport. Kommittén har dock publicerat några volymer intressanta uppsatser. Inte minst kommittéordföranden Jan Wallanders egen uppsats om styrelsearbetet i några olika storbanker ger intressanta inblickar.

Slutsatserna om bankkrisen får vi därför tills vidare söka på annat håll. Det har också utkommit några böcker i ämnet.

Johan Lybecks *Finansiella kriser förr och nu* anknuter till den internationella forskningen kring finanskrisernas morfologi. Det finns naturligtvis en tendens att man i en sådan uppläggnings kommer att framhäva de obalanser, som regelmässigt föregår de egentliga bankkriserna. Banksystemets motståndskraft eller rättare sagt de institutionella förhållanden, som betingar denna, kan vara svårare att komma åt med denna typ av analys.

Karl-Henrik Petterssons *Bankkrisen inifrån* innehåller en mängd information om de förhållanden på kreditmarknaden, som kom att gälla under det aktuella tidskedet. Från en mera strikt institutionell synvinkel måste dock sägas, att framställningen inte ger någon förutsättningslös analys av hur bankerna kom att påverkas av olika händelser under 1980-talet. Boken kan uppfattas som ett led i den debatt mellan bankerna och dess kritiker som fortgått med vissa avbrott genom decennierna.

Banker är institutioner i en ström av finansiella händelser. Men staten som överordnat organ förändrar bankerna genom sina beslut. Mats Larsson och Hans Sjögren har i sin bok *Vägen till och från bankkrisen – svenska banksystemets förändring*

1969-94 sökt fånga upp dessa olika aspekter genom en ansats som är både ekonomisk-historisk och institutionell. Från ekonomisk-historisk synpunkt är det viktigt att man kan få bredd och djup i behandlingen av det valda ämnet. Institutionellt måste man kunna värdera de över en längre period förändrade förutsättningarna. Larsson och Sjögren har båda i sin finanshistoriska forskning arbetat med 1900-talsproblemet med viss betoning på mellankrigstiden. Detta torde garantera en lagom vid referensram för bedömningen av den institutionella aspekten.

Larssons och Sjögrens framhåller följande orsaker till bankkrisen (tonvikt och formuleringar skulle kanske på vissa punkter ha utformats annorlunda av författarna):

- A. Betydelsefulla förändringar i samhällsekonomin
 1. Konkurrenstemperaturen inom bankväsendet höjs genom lagändringar
 2. Likviditetsnivån i ekonomin stiger; finansbolagens tillväxt blir en följd av detta
 3. Boomen för kommersiella fastigheter med åtföljande abnorma värde-tillväxt
- B. Social- och masspsykologiska företeelser
 4. Allmänhetens stigande förväntningar i fråga om krediter
- C. Känslan för bankverksamhetens särskilda krav undergrävs
 5. Fartblindhet i bankerna
 6. Statens passivitet

Om alla dessa faktorer haft betydelse skulle en slutsats kunna vara att det är en kombination av "olyckliga" omständigheter som förorsakat bankkrisen. En systematisk uppställning gör det dock möjligt att bestämma vilket skede man bedömer som betydelsefullast. En sådan ansats kan en indelning av de ovan givna tre huvud-

grupperna A-C vara. Grupp A skulle således innehålla obalanser i penningväsendet, som av och till inträffar med olika styrka. Grupp B är uttryck för den allmänna tidsandans större eller mindre tillgång på ekonomisk disciplin. Grupp C återspeglar det finansiella totalsystemets egen motståndskraft.

För vårt medvetande om krisen är några aspekter särskilt betydelsefulla:

a) Bankkrisens förutsättningar och uppbyggnad

1969 trädde de lagar i kraft, som innebar att affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker hädanefter fritt kunde konkurrera i fråga om utlåning över hela fältet. Medan affärsbanker tog marknadsandelar i hushållssektorn lyckades såväl sparbanker som föreningsbanker tränga sig in på affärsbankernas traditionella revir; företagssektorn.

Samtidigt minskade de större industri-företagens kreditberoende av bankerna i stort sett under 1980-talet. Detta skapade ett tryck hos affärsbankerna att skaffa nya lånekunder. Sådana kunde återfinnas i mindre men växande företag i expanderande branscher. En stor del av dessa nya kunder kom att återfinnas i branschen fastighetsförvaltning och i finansbolagssektorn.

En betydelsefull lånekund uppträdde nu åter på allvar och det var den svenska staten. De statliga budgetunderskotten som började uppträda vid decennieskiftet 1980 stimulerade uppkomsten av en verklig handel med kortfristiga värdepapper av typen statsskuldväxlar mm. Lika viktig för likvidiseringen var möjligheten att efter lagändring 1974 via bankerna erhålla lån från utlandet. Riksbankens roll som *lender of last resort* spelade troligen också en viss roll.

Genom datoriseringen av bland annat värdepappershandeln kunde för första gången en världsomspännande handel med finansiella tillgångar bli verklighet.

Bankerna hade då inte längre stöd i den ransonering som en hushållning med inlåningsmedel medförde. Detta ställde faktiskt bankerna i en unik situation vid avregleringen i mitten på 1980-talet. När man ej heller kunde hänvisa till Riksbankens direktiv blev det efter hand nödvändigt att skapa egna ransoneringsregler. Detta hade riksdagen, Riksbanken eller Finansinspektionen kunnat föranstalta om. Ingen gjorde det.

Huvuddragen i uppbyggnaden av bankkrisen kan väl anses ganska väl kartlagd. Bankkrisens tre farliga F 1985 och framåt synes vara: Finansbolag, Fastighetsvärdering och Fartblindhet. Bankernas deltagande i denna olyckliga kombination förutsätts vara väl känd och skildras inte närmare här. Man måste då också understryka att bankernas kreditgivning var den nödvändiga motorn i processen.

I efterhand verkar det så uppenbart att fastighetsvärdetillväxten och kreditexpansionen inte kunde fortsätta. Fanns det någon som påtalade detta? Frågan har central betydelse för stabiliteten i vårt ekonomiska system. Om man kunde finna "tio rättfärdiga", som hade varnat för de utomordentliga risker som byggdes upp, skulle basen för penningväsendet kännas mera tryggad.

För den sakens skull har författarna gått igenom ett material av pressklipp angående bankerna från 1985, 1987 och 1989.

Författarna kan reservationslöst konstatera att någon debatt om den farliga uppbyggnaden av kreditgivningen kring automatiskt stigande fastighetsvärden inte fanns. Detta innebar inte att man var ointresserad av bankernas göranden. Uppmärksamheten koncentrerades i stället kring den allmänt växande hushållsutlåningen jämte ett kundmissnöje med att betala avgifter vid utnyttjande av banktjänster. Till detta kom den traditionella bankkritiska argumentationen.

Att de angivna tendenserna i debatten kom att färga massmedias egen inriktning

samt därigenom också bankernas mer eller mindre institutionaliserade försvar är inte ägnat att förvåna. Mera förvånande är att ej heller överordnade organ eller professionella ekonomer lyckades identifiera det växande faromomentet.

För Finansdepartementet och Riksbanken – i materialet representerat av Kjell-Olof Feldt respektive Bengt Dennis – var inflationsbekämpningen vid denna tid den viktigaste uppgiften. Den växande bankutlåningen uppfattades naturligtvis som ett bekymmer i detta sammanhang. Flera varningar för effekterna uttalades också.

Finansinspektionen hade som främsta uppgift att följa utvecklingen inom bankväsendet och detta särskilt i en period av stora institutionella förändringar. Denna myndighet hakade emellertid på den allmänna massmediala trenden att koncentrera sig på vissa prissättningsfrågor. Av materialet framgår just inlägg om avgifter på banktjänster.

b) Staten spindeln i banknätet?

I den mycket översiktliga beskrivningen ovan har staten framträtt i olika roller; som lagstiftare, låntagare (Riksgäldskontoret), långgivare (Riksbanken som *lender of "last" resort* och), avreglerare (Riksbanken avstår från utövande av vissa maktmedel). Välkända är statens intressen i Nordbanken och just denna banks roll i bankkrisförloppet samt regeringens beslut att säkerställa spararnas i bank insatta medel via Bankstödsnämnden. En bild av staten som spindeln i banknätet framträder onekligen, men måste ifrågasättas därför att statsbegreppet i själva verket kan vara en orealistisk abstraktion.

Författarna har i ett särskilt avsnitt tagit upp diskussionen om statens olika roller i relation till bankerna före, under och efter bankkrisen.

Kritiken mot staten som *ägare* av affärsbank vann förnyad styrka under bankkrisen genom den roll som Nordbanken

kom att spela. Författarna menar dock att statens hittillsvarande svaga agerande i sin ägarfunktion skulle kunna förbättras. Bland annat nämns möjligheten att genom ett särskilt holdingbolag skapa kompetens även på ägarsidan i relationen staten/statlig affärsbank. Av detta och några andra kommentarer kan man se att Larsson & Sjögren inte utesluter möjligheten att staten även i fortsättningen behåller en ägarrelation till Nordbanken. Ett påtagligt skäl till detta skulle kunna vara den bankverksamhet som Nordbanken bedriver i samarbete med Posten. Trots de friktioner som knappast kunnat undgås har systemet dock kunnat fungera, beroende på att staten varit den gemensamma huvudägaren.

Läget är numera det att staten i oktober 1995 bjöd ut cirka en tredjedel av aktiekapitalet till försäljning. Vid ett flertal tillfällen har man från Finansdepartementets sida uttalat sin målsättning att efter hand sälja ut hela aktiekapitalet. Förmodligen är detta en markering av den vikt man fäster vid en snar sanering av statsfinanserna. Några direkta utfästelser om när privatiseringen skall vara genomförd har dock inte gjorts. Att olika möjligheter kan tänkas visar till exempel Näringsutskottets betänkande i mars 1995, där man framhöll att privatiseringen bör genomföras så att resultatet blir gynnsammast möjligt för staten. Om denna linje fullföljs kan det mycket väl innebära ett statligt intresse i Nordbanken en ganska lång tid framöver. Så länge intresset i Nordbanken behålls finns det en kostnadssida i form av räntor på av Riksgäldskontoret till motsvarande belopp upptagna lån. Dessa kan dock sägas vara tagna för ett produktivt ändamål och därigenom möjliga att betrakta som fonderad statsskuld.

En avveckling av det statliga ägandet skulle även på längre sikt kunna få för allmänheten negativa konsekvenser, som rimligen borde vägas in i den totala kalkylen. Det kan under överskådlig tid finnas behov av att en effektiv konkurrens upp-

rätthålls av några stora banker som ägar-mässigt skiljer sig från varandra. Inte minst kan det vara av värde att ett antal kontorsnät hålles någorlunda intakta för att kunna upprätthålla den lokala konkurrensen.

Statsgarantin finns ej inskriven i någon lagtext utan medvetandet om att staten rimligen måste ingripa vid risk för bankfallisemang har vuxit fram efter hand. I fortsättningen kommer dock den av EU beslutade insättargarantin att vara det lagstadgade uttrycket för statsgaranti. Detta kan paradoxalt nog få till följd att statens behov av att garantera enskilda bankers fortbestånd minskas.

Författarnas främsta exempel på *normgivning* och deras egentliga utgångspunkt för beskrivning av bankkrisen är 1968 års banklagsändringar. Man kan nog hålla med om att denna lag innebar ett ganska rustikt flyttande av byggstenar i banksystemet. Man tänker då inte bara på borttagandet av de bromsar som samordningen innebar. En annan viktig ändring var flyttningen av basen för kapitaltäckningsberäkningen från inlåning till utlåning samtidigt som graden av kapitaltäckning lätstade. Ändamålsenligt som allt detta kunde synas, när det genomfördes, kan det ha medverkat till de problem som uppstod när grundbulten – utlåningstaket – lossades 1986.

Bokens skildring av staten som *kontrollör*, dvs dess materialisering i Finansinspektionen, ger onekligen intrycket att detta kontrollorgans verksamhet under 1980-talet missade väsentliga aspekter på den riskupbyggnad som då skedde. Men här liksom i andra frågor återkommer ett intryck att det saknats kommunikation mellan statens olika organ. Staten förefaller inte vara spindeln i nätet; snarare den berömda insekten som vid närmare betraktande sönderfaller i ett antal delar.

c) *Hur få krishärdiga banker?*

Författarnas slutsatser ger en förhoppning om att det skall vara möjligt för bankerna att framdeles klara de påfrestningar som utifrån kommande händelser skall kunna medföra. Det är orsakerna till de berörda institutionernas oförmåga att hantera den genomgångna krisen (grupp C enligt den inledande systematiken) som främst bör analyseras och åtgärdas. Det har begåtts misstag från både bankernas och det offentliga sida. I båda fallen tycks misstagen bero på alltför *ad hoc*-betonade beslut. Att så skedde stred mot en grundläggande förväntning på penningväsendet – nämligen att också tjäna som restriktion – både på politiska ambitioner och förhoppningar om spekulativt betonade vinster.

Frågan för framtiden blir därför närmast hur man skall söka förbättra både det offentliga övervakningssystemet och banksystemet. Läsaren får i och för sig intrycket att det väsentligen är en förhöjd medvetenhet om att bankverksamhet *alltid* erbjuder faror, som kommer att förbli den bästa garantin mot ett återuppreppande.

Det verkar således som författarna åstadkommit en produkt som dels ger en översiktlig framställning av ett antal väsentliga sidor i bankkrisen 1990 och dels ger underlag för egna funderingar – och kanske viktigast – tankar om hur framtiden för bankerna kommer att gestalta sig. Genom förlängningen av perspektivet tillbaka till 1969 nås en vidare förståelse av de faktorer som varit verksamma i just denna kris. Naturligtvis kan läsaren allt efter tycke och smak ha önskat att flera drag i utvecklingen tagits fram eller behandlats mera utförligt. Så t ex skulle "endogena" faktorer som tekniska och administrativa förändringar kunnat utvecklas mera. Ett större utrymme för en beskrivning av datateknikens genomslagskraft, men också de härav betingade ekonomiska problemen skulle gett de framtids-

inriktade avsnitten en mera handfast prägel. Särskilt skulle det underlättat bedömningen av de problem som framväxten av de sk nischbankerna (telefonbanker) utgör. Dessa matchas idag av de inom de traditionella bankerna uppbyggda sk direktbankerna. Lämna nischbanker och direktbanker idag sin tribut till fullservicebankernas med stora kostnader uppbyggda servicenät? Om så ej sker riskerar vi att stå inför nya krisbefordrande obalanser.

Frågorna inför framtiden radar upp sig. Det finns dock ett antal breda tendenser som på ett eller annat sätt kommer att inverka på morgondagens bankväsen och det är den fortsatta elektroniska utvecklingen och internationaliseringen av kapitalrörelserna. Bådas inflytande har redan i hög grad visat sig. Man kan säga att det är dessa tendenser som redan gjort sig påminda i bankkrisen 1990. Men deras förändringskraft har inte upphört. Den elektroniska utvecklingen har redan visat att beroendet av banker har minskat för deras större kunder och utvecklingen torde gå mot en högre grad av kommunikation direkt mellan kreditgivare och kredittagare. Internationaliseringen torde även fortsättningsvis befordras av den elektroniska utvecklingen.

Referenser

- Lybeck, J A, [1992], *Finansiella kriser förr och nu*, SNS Förlag, Stockholm.
 Pettersson, K-H, [1993], *Bankkrisen inifrån*, SNS Förlag, Stockholm.
 Wallander, J, [1994], *Styrelsearbete och styrelseansvar i banker*, Expertrapport till Bankkriskommittén, Fritzes, Stockholm.
 Näringsutskottets betänkanden (1994/95:NU 17).

*Fil kand ARNE HÅFORS
 Tidigare verksam vid Postbanken,
 PKbanken och Nordbanken.
 Sedan 1991 studier i ekonomisk
 historia, särskilt finanshistoria,
 vid Stockholms universitet*