

Bokanmälningar

Benckerts testamente. Konfidentiella anteckningar angående bankinspektionens verksamhet.

Utgivna genom Ernst Söderlund. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia. Stockholm 1976

Skånska Privatbanken, som etablerades i Ystad år 1831, brukar betraktas som den första moderna affärsbanken i Sverige. Den grundade sin verksamhet på en utgivning av icke-räntebärande depositionsbevis som emitterades i låga valörer. Dessa var i praktiken sedlar trots att privat sedelutgivning var förbjuden. Sedelmonopolet var nämligen förbehållet riksbanken. Några verksamma rättsliga åtgärder mot Privatbanken vidtogs emellertid inte. Under de följande decennierna tillkom en rad privata sedelutgivande banker, de sk solidariska eller enskilda bankerna, som framgångsrikt konkurrerade med riksbanken på marknaden för sedlar. I början av 1870-talet fanns ett tjugotal sedelbanker. Sverige hade då fått ett förhållandevis väl fungerande banksystem inom loppet av några decennier.

De privata sedelbankerna var uppbyggda som solidariska handelsbolag, dvs ägarna ansvarade obegränsat med sin egen förmögenhet för bankens förbindelse "en för alla och alla för en". Detta arrangemang gav utomordentligt goda skäl för bankens ledning, som dominerades av delägarna, att undvika spekulationer eller engagemang som kunde

äventyra bankens existens. Denna form av kontrakt bidrog på ett avgörande sätt till att sedelbankerna inte överremitterade sedlar vilket skulle kunnat hota bankens och de solidariska delägarnas finansiella ställning genom att skapa bankrusning, där innehavare av den enskilda bankens sedlar försökte växla dem till riksbankssedlar eller till metalliska mynt.¹

Under 1860- och 1870-talet tillkom de första bankerna som var organiserade som aktiebolag, de sk aktiebankerna. De var förhindrade av lagen att ge ut sedlar, men de konkurrerade med de solidariska bankerna på utlånings- och inlåningsmarknaden.

Under åren 1830–1870, då det svenska affärsbanksväsendet upplevde en snabb expansion, fanns i stort sett ingen statlig övervakning av affärsbankerna. Bankerna svarade internt för övervakning och kontroll. Från och med 1868 ansvarade en särskild ämbetsman inom

¹ En omfattande genomgång av den incitamentsstruktur, som styrde de svenska sedelutgivande bankernas verksamhet finns i Jonung [1978], där tonvikten ligger på de ekonomiska förhållande som förhindrade bankerna från att överremittera sedlar.

finansdepartementet för bankfrågor. Några år senare tillkom en bankbyrå inom finansdepartementet under ledning av en bankinspektör. Bankbyrån förvandlades 1907 till ett självständigt ämbetsverk – Kungl. bankinspektionen. Ungefär samtidigt nådde antalet verk samma banker sin kulmen i Sverige. Ett 80-tal affärsbanker var då verksamma innan processen av banksammanslagningarna började omkring 1910.

Robert Benckert var bankinspektör under åren 1888–1913. Han var en energisk och driftig ämbetsman. Några år före sin avgång sammanfattade han sina erfarenheter och rekommendationer i ett långt manuskript, ämnat för sin efterträdare som stöd i dennes arbete. I slutet av Benckerts testamente – som det 133 sidor långa manuskriptet kallades inom bankinspektionen – skrev Benckert "att dessa anteckningar in amplissima forma tillhöra bankinspektionens hemliga handlingar; hvad här är sagdt må icke af läsare yppas för utomstående". Testatorns sista vilja har emellertid inte hör sammats. På Ernst Söderlunds goda initiativ har de konfidentiella anteckningarna utkommit från trycket.

Det har blivit en unik bok. Det är sällan som en svensk byråkrat beskriver sitt fögderi och sin politik med en sådan detaljinlevelse och sådant engagemang som Benckert. De "konfidentiella anteckningarna" formar sig till en läsvärd handledning i bankinspektionens ädla konst. Guiden består av fyra delar, nämligen 1) Meddelanden rörande kontrollåtgärder och kritik öfver bankers skötsel, 2) Bankkrascher, 3) Aflägsnande af bankchefer och 4) Arbetet inom bankinspektionen. Det är det andra avsnittet som helt dominerar. Här redogör Benckert för sina ingripanden i banker där ledningen och/eller styrelsen enligt honom har misskött sig. De sk krascherne innebar att bankerna ifråga antingen likviderades, rekonstruerades eller köptes upp och slogs ihop med någon annan bank. Det var i första hand aktieägarna som drabbades av dessa "krascher". Endast i ett fall förlorade också insättarna pengar. Det var relativt oskyldiga tillställ-

ningar jämfört med bankerfarenheterna i till exempel USA under 1800-talet.²

De personteckningar som Benckert ger i samband med sina inskrifanden är, mildt uttryckt, ovanliga i litteraturen om det svenska bankväsendets framväxt. Han tecknar en mörk bild av de ansvariga för olika fallissemang.

Några smakprov på Benckerts karaktärsteckningar eller snarare "character assassinations": "Moberg, enfaldig, lättledd och laborerande med dåliga affärer", "Edén, en man med svag ekonomi, svagt förstånd och svaga rättsbegrepp", "verkställande direktören, en indolent, äfventyrlig och opålitlig figur, som icke lät sig påverkas af några föreställningar". Ett annat exempel: "Så valde då dessa stiftare en styrelse af äfventyrare och nollor, ungefär hälften av hvardera slaget".

Benckert har en benägenhet att notera utseendet och uppträdandet hos de människor han möter i sitt ämbete: "Lille Christiernin visade en fysionomi, hvilken så troget som möjligt återspeglade det onda samvetet". "Då Edén med ett öfverlägset leende – jag ser det ännu", "försatte gubben i en med ursinne blandad förtviflan, han ömsom grät, ömsom svor, dock mest det förra". Höjdpunkten bland dessa mustiga beskrivningar är mötet med Sjöberg, en av de största "bovarna" i Benckerts testamente. Benckert pressar Sjöberg hårt vid en inspektion i Stockholms kreditbank, där Sjöberg just blivit direktör.

"Man satte sålunda bocken till trädgårdsmästare, ett nog så vågadt experiment, om icke bocken är besjälad af en spartansk dygd. Men det är sällan fallet med bockar. Och aldrig om de heta Sjöberg. . . .

. . . . Sjöberg, som när han blir nervös, lider af tunghäfta, utstötte då ett: 'inlöses

² En utmärkt ekonomisk analys av de amerikanska bankerfarenheterna under perioden med "free banking" finns i Rockoff [1974]. Här diskuteras bland annat orsakerna till "wildcat banking", dvs banker som mer eller mindre öppet satsade på emission av sedlar som man inte var i stånd att lösa in vid anfordran.

vid fö-förfall'. Att det var Sjöberg, som själf fick 'fö-förfall' framgår af det följande. Då jag efter en hel del andra spörsmål, men utan att några meningsbrytningar framkallats, skulle aflägsna mig, utbrister Sjöberg explosivt: 'ba-bankinspektören tycker allt att jag är en o-o-vanligt stor skojare'. Då jag frågade honom, hvilket yttrande af mig föranledde denna hans förmodan, svarade han: 'i-ingenting särskildt, men jag liksom - - kä-känner de' i luften! Min kända artighet förbjöd mig att motsäga honom."

Man kanske bör tolka Benckerts svartmålningar som ett utslag av ett starkt moraliskt engagemang, men ibland grips man av misstanken att bankinspektören var sadist.³ Detta intryck förstärks av hans mer eller mindre ovidkommande påpekanden om de magnifika villor och ridhästar som några av hans skurkar hade - i varje fall innan Benckert synade dem i sömmarna. En annan tolkning är att Benckerts hårda attityd är utmärkande för en byråkratisk ämbetsutövning. Läsaren börjar till slut känna en viss sympati för Benckerts offer. Några av dem ställs inför domstol, andra blir ruinerade eller bara avskedade. I kapitlet om "Aflägsnande av bankchefer" räknar Benckert upp dem som han skilt från sina poster.

Det finns dock en mycket ljus och positiv beskrivning av en bankman, nämligen av Oscar Rydbeck, som Benckert rekommenderar i samband med tillsättningen av en verkställande direktör efter en bankrekonstruktion som genomförts på bankinspektörens uppmaning. Enligt Benckert var Rydbeck "energisk och intelligent, vida öfver det vanliga måttet" och "en klar- och snabbtänkt man, i besittning af den handlingskraft, situationen kräfde", med andra ord en man som hade en lovande framtid.

I detta sammanhang bör Oscar Rydbecks senare insatser inom det svenska bankväsendet uppmärksammas. Rydbeck blev med tiden chef för Skandinaviska Kreditaktiebolaget. Under 1920-talet var han ansvarig för finansiering och lån till Ivar Kreugers företag. Efter Kreuger-kraschen åtalades han. Domen

löd på tio månaders fängelse och ett skadestånd på 231 miljoner kronor. Nu är det förvisso en öppen fråga i vilken utsträckning straffet var korrekt med tanke på den uppiskade stämning som rådde under åren efter Kreugers död. Det är dock värt att notera att Rydbecks skadestånd vida överstiger de förluster som Benckerts bovar var inblandade i.

För en ekonom är det kanske största utbytet av Benckerts bekännelse den inblick hans testamente ger i en kontrollmyndighets uppträdande, dvs hur en sk "regulatory agency" sköter översynen av en viss näringsgren - i det här fallet den svenska bankindustrin - samt i hur den övervakade industrin reagerar. Några observationer kring bankinspektionens verksamhet är värda att göra i detta avseende.

Bankinspektören uppträder som en slags överrevisor och rådgivare i förhållande till banksystemet. Han granskar krediternas "sundhet" och "affärsmässighet" och varnar styrelsen och verkställande direktören för "osunda spekulationer". I realiteten fungerar han i första hand som ett skydd för aktieägarna och lottägarna. Benckert uppträder på de årliga bankmöten som organiseras av affärsbankernas kartellsammanslutning. Han beskriver utförligt de frågor han tar upp vid dessa tillfällen och noterar hur representanter från affärsbankerna "hafva alltmera börjat konferera äfven i ärenden som ligga utom området för bankinspektionens verksamhet såsom val af verkställande direktör, öppnande af afdelningskontor, beslut om gemensamma räntesatser, sättet för reglering af nödlidande krediter, ordnande af tvistiga förhållanden med annan bank, banksammanslagningar". Denna lista ger på åt-

³ I sitt "testamente" riktar sig Benckert till sin efterträdare med sina råd. Han väntar sig att ingen utomstående skall få läsa hans rekommendationer. Följaktligen är han mer uppriktig och darmed mer avslöjande än när han ungefär samtidigt beskriver den statliga bankkontrollens mål och medel i en festskrift tillägnad Marcus Wallenberg. Detta bidrag, Benckert [1914], kan betraktas som en polemik och nerbantad version av Benckerts testamente.

skilliga punkter ett stöd för uppfattningen att bankinspektionen förstärkte incitamentet för kartellbildning – ett välkänt fenomen från studiet av övervakande byråkratier. Det är nog ingen tillfällighet att den medalj över Robert Benckert som avbildas i inledningen av boken är slagen "af Svenska bankföreningen med tacksamhet och vördnad" för Benckerts "vaksamhet" och "övd".

Ett annat framträdande drag i testamentet är Benckerts starka betoning på sekretess i bankinspektionens arbete. Så litet som möjligt skall läcka ut om kontakterna mellan inspektionen och banksystemet: "Grundvillkoret för att bankinspektionens verksamhet må kunna bedrivas med framgång eller, rättare sagt, utan att skada är *diskretion*" säger Benckert. Framförallt bör pressen hållas utanför: "Ju mindre bankinspektionens verksamhet omtalas i pressen, desto bättre. . . Pressen förstår icke eller låtsar ej förstå, att 'ingrepp' kan ske och i regel bör ske, utan att göras till föremål för tidningsartiklar". Han driver hårt kravet på att inspektionens handlingar inte skall vara tillgängliga för allmänheten förrän en lång tidsperiod har förflutit. Det är i och för sig begripligt att många handlingar i praktiken bör förses med hemligstämpel, men samtidigt förhindrar detta en offentlig granskning av förhållandet mellan bankinspektionen och affärsbankerna, något som förstärker möjligheterna till kollegialt samarbete på bekostnad av konkurrensen.

Den roll bankinspektionen spelade för det svenska bankväsendets framväxt under Benckerts tid bör lämpligen diskuteras på två plan, mikronivån och makronivån. På mikronivån fungerade bankinspektionen som en överrevisor, en informationscentral och en rådgivare i bokföringsfrågor. Det svenska affärsbankssystemet har varit mest akut hotat av finansiella problem i samband med starka makroekonomiska chocker, i regel orsakade av svängningar i konjunkturförloppet. Deflationen och depressionen under 1920-talet och 1930-talet är goda exempel på denna typ av störningar. Det är också i sådana sammanhang

som bankinspektionens mikroekonomiska revisorsverksamhet är av ingen eller ringa betydelse. Benckert upplevde aldrig några sådana konjunkturstötter – han levde under guldstandardens stabila monetära förhållanden och kunde helt koncentrera sig på revisorsuppgiften.

Om bankinspektionen inte funnits på 1800-talet så skulle det svenska banksystemet och insättarna med stor sannolikhet inte ha åsamkats någon skada. Den avgörande förklaringen till att det svenska bankväsendet växte snabbt utan några finansiella katastrofer under detta sekel står att finna i två förhållanden, dels en makroekonomisk stabilitet under 1800-talet, dels en lämpligt utformad incitamentsstruktur som effektivt förhindrade överremittering av sedlar eller vansklig utlåning. Som påpekades inledningsvis fanns det knappast några bankfallisemang eller någon bankoro under den mest kritiska perioden av bankväsendets framväxt, nämligen från 1830-talet till början av 1870-talet – vilket var en period utan någon bankinspektion à la Benckert.

På en punkt måste bankinspektionen tillskrivas en väsentlig och positiv funktion under denna tid. Som så ofta är fallet med en kontrollmyndighet har den som biprodukt gett upphov till en statistik över den verksamhet den kontrollerar. Bankinspektionen har producerat ett högklassigt och omfattande statistiskt material över det svenska bankväsendet från 1870-talet och framåt. Detta är en givande källa för dagens ekonomer att ösa ur.

Lars Jonung
Lunds universitet

Referenser:

- Benckert, R., [1914], "Den statliga bankkontrollen", *Ekonomiska studier tillagnade Marcus Wallenberg*, Stockholm 1914
- Jonung, L., [1978] "The Legal Framework and the Economics of Private Bank Notes in Sweden, 1831–1902". Skogh, G. (red) *Law and Economics*, Lund, 1978
- Rockoff, H., [1974], "The Free Banking Era – A Reexamination", *Journal of Money, Credit and Banking*, ss. 141–167, maj