

Gemäle:

Bankinspektionen och kreditmarknaden

Det är välkommet med en debatt om bankinspektionen (BI) och dess inflytande på den svenska kreditmarknaden. En sådan diskussion har — så vitt jag har funnit — inte förts sedan början av 1920-talet i samband med den dåvarande bankinspektionens problem att förhindra finansiella kriser för en rad affärsbanker.¹ Jag skall här utveckla mina argument från tidigare inlägg.

Min kommentar till Sten Walbergs inlägg består av tre delar. Först behandlar jag frågan om kartellbildningen inom det svenska affärsbanksväsendet. Sedan diskuterar jag vilka former av medel som BI kan välja mellan. Slutligen undersöker jag vilka garantier som bankinsättarna har för sin inlåning. En stor del av min framställning bygger på material från de svenska affärsbankernas utveckling. Som avslutning pekar jag åter på behovet av en samhällsekonomisk analys av BIs uppgifter och inverkan på kreditmarknaden, där man även uppmärksam-

mar andra institutionella former av kontroll och styrning än de nuvarande.

Kartellfrågan

I mitt förra inlägg pekade jag på det generella problem som möter en myndighet som satts att kontrollera en viss bransch. Omedelbart förstärks incitamenten till en kartellisering. Branschens företrädare måste som regel bland annat kunna förhandla med kontrollbyråkratin. Varje övervakande instans tvingas att göra en avvägning mellan å ena sidan att befrämja konkurrens och å andra sidan att skydda vad som uppfattas som branschens legitima intressen, dvs att underlätta frånvaron av "för mycket" konkurrens och därmed bidra till en kartellbildning.

Detta är ett förhållande som också

¹ Se Östlind (1945) kapitel 35 för referenser till denna debatt. Jämför också med Heckscher (1923).

gäller för BIs verksamhet. Dess chef borde vara den förste som öppet erkänner detta. I stället väljer han att skjuta undan problematiken genom att hävda att: "Den (dvs bankföreningen) är och har alltid varit en renodlad intresseorganisation, som . . ., karakteriseras av att deras medlemmar arbetar i hård inbördes konkurrens". Var och en som studerat bankföreningens historia måste förundras över dessa rader.

Den nuvarande bankföreningen har sitt ursprung i "de enskilda bankernas syndikat" som bildades i Stockholm 1879. Vid dess första sammanträde framställde A O Wallenberg förslag att "bankerna icke måtte tävla om att nedsätta uppsägningstiden för depositioner" samt krävde att "icke mer än en siffra offentliggjordes i kolumnerna för sex månaders depositionsränta och tre månaders diskonto".² Syndikatet var redan från starten sysselsatt med att vidta åtgärder som klart kan betraktas som utslag av en kartellbildning, det gällde bland annat fastställandet av provisioner och försök att kontrollera räntebildningen på både inlånings- och utlåningssidan.³

Att bankföreningen även under 1900-talet har uppträtt som en kartell torde vara ställt utom allt tvivel. Karin Kock skriver i början på 1930-talet: "I syfte att förekomma en pristryckande konkurrens bankerna emellan, har föreningens medlemmar träffat vissa avtal rörande provisioner, valutahandel och framför allt rörande inlåningsräntorna".⁴ Lars-Erik Thunholm är något mer försiktig i sitt standardverk från början av 1950-talet om svensk kreditmarknad, när han deklarerar att bankföreningen verkar "för en viss uniformitet i praxis och villkor för själva bankrörelsen".⁵ Sten Walberg säger själv "att NO under senare år förmått bankföreningen att göra rent hus med ansatser till kartellbildning som tidigare förekommit på provisionssidan". Det är i och för sig riktigt att de generella tariffreglerna är avskaffade genom NOs försorg. Nu sänder i stället bankföreningen "rekommendationer" till sina medlemmar beträffande prissättningen.

Vilken roll har då BI spelat för denna

kartellbildning? Ett fullständigt svar kräver en ingående granskning av BIs förhållande till de institutioner som den satts att inspektera. Det finns all anledning att misstänka att BI, tillsammans med riksbanken, i dag fyller några av de uppgifter som syndikatet och bankföreningen tidigare direkt ansvarade för. Vi vet som påpekats genom ett stort antal studier att olika kontrollmyndigheter verkat som stöd för karteller. Det vore av internationellt intresse om man kunde fastställa att så *ej* varit fallet med den svenska bankinspektionen.

Generella eller selektiva medel?

Man kan i stort välja mellan en generell eller en selektiv uppläggning av BIs verksamhet. En användning av generella medel skulle innebära att kreditmarknaden får verka inom ramen för en lagstiftning och kontrollmyndighet som drar upp klara och entydiga regler. Övervakningsinstansen redovisar öppet i en vitbok eller liknande de mål som den arbetar för, de medel den använder och de ingripanden som den gjort. Institutionerna på kreditmarknaden har en särskild instans att vända sig till för överklagande. Genom en sådan uppläggning av översynen skapas en miljö för konkurrens och entydig ansvarsfördelning.

Alternativet till en generell politik av ovan skisserat slag är den selektiva politik som BI valt att följa, där man i detalj går in i varje institut, granskar verksamheten och direkt kan utöva en styrning. Walbergs inlägg här ovan ger exempel på en rad sådana selektiva åtgärder. BI sägs arbeta "i nära samråd", "aktivt främja" olika förändringar, ge "åtskilliga råd och anvisningar", göra "koncentrerade tillsynsinsatser", och "ta initiativ till avtal". En annan aspekt av denna selektiva politik är frånvaron av klara rättsregler. I dag uppträder BI samtidigt som regelstiftare, åklagare och domare.

² Dickson (1920) sid 12.

³ Dickson (1920) sid 12—17.

⁴ Kock (1930) sid 60—61.

⁵ Thunholm (1969) sid 51.

En rad ingripanden från BIs sida, som förefaller främmande för svensk rättsuppfattning, har kommit till allmän kännedom. Bland annat har BI krävt att en enskild anställd skall förflyttas till en lägre befattning och få lönen sänkt successivt till den nivå som motsvarade den lägre befattningen för att ha visat "omdömeslöshet i kreditgivning". JO ansåg efter anmälan att det var diskutabelt om BI skall ge en rekommendation i fråga om framtida befattning och framtida lön.⁶ Det finns åtskilliga exempel på omplaceringar och förflyttningar av anställda som BI har tvingat fram.

Det är uppenbart att BI har infört en typ av yrkesförbud som bestraffningsform på den svenska kreditmarknaden utan någon närmare debatt och offentlig granskning. Detta är ett problem som redan Eli Heckscher pekade på när han hävdade att "till- och avsättningen av cheferna för de mindre bankerna till stor del bestämmas av bankinspektören".⁷ Risken med detta förfarande var enligt Heckscher att bankinspektörens inblandning kom att "minska bankledningarnas ansvarskänsla och hindra dem från nyttiga åtgärder". Jag vill snarare betona den rättsosäkerhet som BI utvecklat på kreditmarknaden.

Det finns således olika möjligheter att konstruera den institutionella ramen för kontrollen av de institutioner som är verksamma på den svenska kreditmarknaden. Det är en öppen fråga om den typ av selektiva och sekreta åtgärder som BI har utvecklat är den samhällsekonomiskt mest lämpliga. Det kan vara av intresse att jämföra med följande citat från Sven Brismans anförande inför Nationalekonomiska Föreningen 1922 rörande förhållandet mellan staten och bankväsendet:

"När man ser sig om i världen, får man ej heller någon större tilltro till lagstiftningens och statskontrollens förmåga att leda allt i rätta banor. Vill man ha exempel på ett land, där även den minsta tillstympelse till en banklagstiftning saknas, så kan man taga England. Detta är även det enda land, där bankerna icke lidit några som helst

förluster under krisen. I de andra länderna synes däremot förlusterna ha blivit större, ju mer lagstiftning och inspektion man haft."⁸

Vem garanterar inlåningen?

Vem har garanterat säkerheten hos inlåningen i de svenska affärsbankerna och vem bör göra det? Att döma av Sten Walbergs inlägg har detta varit och bör detta vara en uppgift för BI. En granskning av det svenska bankväsendets utveckling ger ett annat svar. Det är banklagstiftningen, konkurrensläget mellan bankerna och riksbanken som förhindrat förluster för banksättarna — inte bankinspektionen. Det har funnits två perioder då risken varit stor att någon eller några svenska banker skulle hamna i så svåra finansiella förhållanden att insättarna skulle ha kunnat förlora sin inlåning — nämligen under 1920-talets och 1930-talets början. Dessa krissituationer var orsakade av en konjunkturpolitisk utveckling — i bägge fallen på grund av en stark depression — som ingen bankinspektion, hur ambitiös dess ledning än varit, kunde ha förhindrat. Det är i stort sett enbart riksbanken som kan skydda affärsbankerna från denna typ av osäkerhet. Riksbanken gjorde delvis också detta genom en rad åtaganden. Därigenom uppträdde riksbanken och inte bankinspektionen som garanten för insättarnas inlåning. En alltför stark detaljreglering och styrning av övervakningsbyråkratin kan tvärtom fungera som en tvångströja som försvårar anpassningen till förändrade förhållanden. Jämför med Brismans citat här ovan. Under 1920-talet spelade för övrigt dåvarande BI en mindre hedrande roll. Enligt Heckscher gav bankinspektören en garanti för en krisdrabbad bank, vilket förledde "Riksbanken att överta bankens säkerheter i en omfatt-

⁶ En genomläsning av 1970-talets årgångar av Svensk Bankmannaförbundets tidskrift *Bankvärlden* ger åtskilliga exempel på ingripande av BI, vilka förefaller diskutabla.

⁷ Heckscher (1923) sid 201.

⁸ Brisman (1923).

ning, som hotade att åsamka Riksdagens bank stora förluster".⁹

De svenska insättarna kan garanteras en säkerhet för sin inlåning genom alternativa institutionella arrangemang. Bankinspektionen kan vara ett element i en typ av institutionell uppsättning. Den kan också vara helt avskaffad i en annan typ, som kan ge insättarna en minst lika god säkerhet som det nuvarande arrangementet — men kanske till en lägre samhällsekonomisk kostnad. En mycket enkel och generell garanti för inlåningens säkerhet utgör det amerikanska systemet med Federal Deposit Insurance där insättarna genom ett försäkringssystem garanteras sin inlåning under ett visst belopp. Ett sådant system skulle med lätt-
het kunna införas i Sverige och kräva mindre personresurser än den nuvarande övervakningen — om nu målet enbart är att försäkra insättarna om sin inlåning. Det finns således all anledning att tona ned eventuella anspråk från BIs sida att vara en nödvändig garant för inlåningens säkerhet.

Slutsatser

Vilka effekter har bankinspektionens politik haft på den svenska kreditmarkna-

dens funktionssätt? Vilken roll bör den nuvarande bankinspektionen spela — om någon — i framtiden? Detta är intressanta frågor som det finns starka skäl att studera i en statlig utredning. Först med en seriös undersökning av möjliga alternativ kan man göra en ordentlig bedömning av den nuvarande politiken. En sådan samhällsekonomisk inspektion av bankinspektionen och dess aktiviteter bör lämpligen vara ett led i en allmän översyn av den svenska penning- och kapitalmarknaden.

PhD Lars Jonung
Lunds universitet

Referenser

- Brisman, S., Staten och bankväsendet, anförande i Nationalekonomiska Föreningen den 20 mars 1923.
Dickson, S., [1920], Bankernas syndikat och svenska bankföreningen.
Heckscher, E., [1923], Bankinspektionen, *Svensk Tidskrift*, s. 200—202.
Kock, K., [1930], Svenskt bankväsen i våra dagar.
Thunholm, L.-E., [1969], Svenskt kreditväsen.
Östlund, A., [1945], Svensk samhällsekonomi 1914—1922.

⁹ Heckscher (1923) sid 200.