

Mats Larsson

Staten och styrningen av svenska banker

Utveckling av företagande och näringsliv har varit direkt kopplade till samhällets institutioner. Lagstiftning och andra offentliga regelverk var avgörande för industrialismens framgångar samt tillkomsten av företag och en fungerande marknad. Men i det samhälle som växt fram har staten haft flera roller att fullgöra. Den finansiella marknaden och bankerna har både ur utvecklings- och regleringsperspektiv haft en särskild position. Genom banker har sparkapital ackumulerats och gjorts tillgängligt för låntagare som jordbruk, företag och offentlig verksamhet – det vill säga grunden för den ekonomiska tillväxten. Detta har resulterat i ett särskilt intresse för banksystemet från statsmakternas sida. Framväxten av ett styrande regelverk kombinerades med andra både direkta och indirekta åtgärder, vilka ibland verkade i samma riktning och ibland motverkade varandra.

Syftet med detta kapitel är att lyfta fram statens olika roller i det finansiella systemet för att analysera den långsiktiga interaktionen mellan dessa – särskilt relationen mellan statens roll i regelutvecklingen och andra roller som staten intagit på den finansiella marknaden. Särskild uppmärksamhet kommer också att ägnas åt händelser som påverkat regelutformningen.¹

Denna långsiktiga analys av banksystemets institutionella omvandling utgår från tillkomsten av bankrörelselagen från 1903. Denna var principiellt viktig eftersom den tillkom samtidigt med införandet av Riksbän-

¹ Huvudobjektet för analysen i detta kapitel är de svenska affärsbankerna, men dessa diskuteras utifrån sin position på finansmarknaden som utöver banker även innefattar aktörer som till exempel hypoteksinstitut, finansbolag och försäkringsbolag.

kens ensamrätt för sedelutgivning, och dessutom innehöll ett flertal nya regler. Analysen sträcker sig över ett sekel och innefattar således flera genomgripande revideringarna av bankrörelselagen, samt införandet av den så kallade riksbanksregleringens bestämmelser som i början av 1950-talet var utformade som frivilliga överenskommelser mellan Riksbanken och finansmarknadens aktörer, men som med tiden även blev lagstadgade.

Statens roller i det finansiella systemet

Karaktäriseringen av det finansiella systemet utgår vanligtvis från systemets marknader och aktörer och relationen mellan dem. Oftast skiljer man mellan bank- och marknadsorienterade finansiella system. Det som då avgör systemets tillhörighet är hur näringslivets finansiering är organiserad. Om företagen har ett stort beroende av lån från framför allt banker för sin finansiering är systemet bankorienterat. Om företagen däremot förlitar sig på emittering av olika värdepapper – som aktier, certifikat eller obligationer – brukar det finansiella systemet betecknas som marknadsorienterat. Den principiella skillnaden mellan dessa två finansiella system illustreras av bankernas roll. I det bankorienterade system har bankerna en viktig roll som mellanhand för att omfördela kapital mellan sparare och låntagare – framför allt företag. Ofta har bankerna i detta system också omfattande insyn i företagens verksamhet och kanske även deläggande. I det marknadsorienterade systemet sker företagens kapitalanskaffning direkt genom kontakter med köpare av företagets värdepapper. Bankerna fyller dock en funktion som ”market maker” för att underlätta för företagen att etablera kontakter med blivande intressenter i företaget och bidra till att ge bolaget legitimitet. I ett globalt perspektiv brukar länder som USA och Storbritannien betraktas som marknadsorienterade medan Tyskland, Japan och Sverige ansetts vara bankorienterade. Under 1900-talets sista decennier skedde emellertid en förskjutning i de globala regelverken så att det marknadsorienterade inslaget ökade i ett flertal nationella finansiella system.²

Vilket finansiellt system som utvecklas i ett land påverkar också utformningen och användningen av statens roller. Om ett finansiellt system är starkt beroende av bankerna växer behovet av att skydda dessa från

² SOU 1988:38 bilaga 12. Hörngren, Viotti, Myhrman & Eliasson (1987).

fallissemang eller andra problem, vilket kan påverka regelverkens utformning men även aktivera andra av statens roller i systemet.³

Det statliga intresset för finansmarknaden i allmänhet och bankerna i synnerhet utvecklades kraftigt mot slutet av 1800-talet. Det var också under denna period som statens positioner eller roller i det finansiella systemet definierades. Ansvaret för bankverksamhetens regelverk är en av statens viktigaste roller. Oavsett vilken typ av finansiellt system som utvecklats i ett land syftar dessa regelverk till att underlätta och effektivisera transaktionerna i systemet. Men en viktig restriktion är att regelverken samtidigt måste ta hänsyn till det finansiella systemets stabilitet. I Sverige har detta framför allt yttrat sig i olika skydd för systemets småsparare, det vill säga olika begränsningar av de risker som är förknippade med spararnas insättningar hos bankerna. För att reglerna ska efterlevas är det också viktigt att de inte strider mot samhällets normer.⁴ Men detta betyder inte att lagstiftningen är oföränderlig utan att regelverken måste anpassas för att inte bli otidsenliga. Detta visas bland annat av introduktionen av regelverk för nya finansiella instrument på 1980-talet.

Statens roll som kontrollör av det finansiella systemet är nära relaterad till ansvaret för marknadens reglering. Kontrollaspekten är direkt kopplad till regelverkens struktur och tillkomsten av Bankinspektionen är också reglerad i lagstiftningen. Redan under 1870-talet införde staten via en enklare kontroll av bankerna genom finansdepartementets och därefter civildepartementets försorg. Successivt utökades denna kontroll för att 1907 resultera i inrättandet av Bankinspektionen som ett särskilt ämbetsverk. Detta förbättrade avsevärt möjligheten till en effektiv kontroll av bankernas verksamhet, vilket var nödvändigt efter tillkomsten av 1903 års bankrörelselag. Införandet av den nya bankrörelselagen 1911 stärkte ytterligare behovet av en väl fungerande kontrollorganisation. Bankernas verksamhet hade nämligen vuxit avsevärt samtidigt som regelverken blivit mer detaljerade. Men inspektionen hade också en normerande roll genom ansvaret för att tolka lagstiftningens intentioner och klargöra oklarheter. I samband med 1900-talets finansiella kriser aktiverades inspektionen ytterligare. Efter kriserna 1907–08 och i början av 1920-talet gjordes omfattande analyser av krisernas utveckling på initiativ av bank-

³ Larsson (1998), s. 25–30. Benämningen statliga roller omfattar olika typer av statliga aktiviteter från regering och riksdag till Riksbank och Bankinspektion.

⁴ Zysman (1990), Larsson (1998).

inspektören, vilka framför allt utvärderade de bankbolag som drabbats av kris men även regelverkens utformning och inspektionens arbete.⁵

Trots regelverk som skyddar bankerna i det finansiella systemet och kontroll av marknad och verksamhet, har det inte gått att undvika finansiella kriser. Förutom kriserna 1907–08 och på 1920-talet har den svenska finansmarknaden drabbats av kriser på 1930-talet, 1990-talet och 2008–09. Med undantag för kriserna 1907–08 och 2008–09 har staten tvingats gå in med direkt lån för att förhindra en kollaps för en eller fler av marknadens aktörer. Staten har således även haft en roll som ”lender of last resort”, det vill säga som garant för det finansiella systemet och dess funktion. Statens självpåtagna ansvar har inte primärt gällt aktörerna utan det finansiella systemets funktion. Å andra sidan skulle en eller flera okontrollerade konkurser bland bankerna minska allmänhetens förtroende för aktörer och system, och risken för att bankernas insättare skulle ta ut sina inneslående medel skulle öka – vilket påtagligt skulle förvärra krisen. Staten har dock inte något primärt intresse av att försvara bankernas ägarkapital, utan krediter till ägarna – till exempel genom garantier för ägartillskott – är ofta det mest effektiva sättet att även skydda det finansiella systemet. Statens roll som det finansiella systemets garant är inte och kan inte vara officiell och känd i förväg. Om den vore det skulle risken för att bankerna agerade opportunistiskt öka, eftersom de hade vetskap om att de kunde förvänta stöd från staten i händelse av ekonomiska problem. Det statliga finansiella stödet har av tradition riktats till bankerna. Skälet till detta har varit bankernas centrala position för en fungerande finansmarknad – jämfört med andra finansiella aktörer – samt bankernas viktiga funktion som mottagare av insättningsmedel från privatpersoner och banker, vilket förutsätter att tilltron till systemet och dess aktörer kan upprätthållas.⁶

Staten har i Sverige också haft rollen som ägare i det finansiella systemet. Ägarrollen kan aktiveras som en konsekvens av brister på marknaden eller som en medveten önskan att förändra sammansättningen av aktörer på marknaden. I Sverige har det funnits flera anledningar till varför staten gått in som ägare till bankverksamhet. När Postsparbanken bildades på 1880-talet var det framför allt för att uppmuntra nysparandet och ge landsbygdsbefolkningen bankservice. Från socialdemokratiskt håll

⁵ Söderlund (1964) s. 6–8. SFS 1911:74. SFS 1903:101. Sjögren (1994). Benckert (1976).

⁶ Larsson (1998) s. 33–34. Larsson & Sjögren (1995). Guttentag & Herring (1983).

fanns under 1920-talet en politisk önskan att driva en offentlig bankverksamhet i motsats till privatbankerna, men det var inte detta som gjorde att staten faktiskt gick in som bankägare. Det var istället den finansiella krisen som 1923 – av rädsla för en mer omfattande bankkollaps – gjorde att staten tvingades ta över Svenska Lantmännens Bank och bilda Jordbrukarbanken, vilken ombildades till Kreditbanken 1950. I likhet med andra affärsbanker arbetade denna bank på den öppna marknaden, men samtidigt utnämndes Kreditbanken till statlig anvisningsbank vilket gav en stabil grundmarknad för banken. Samtidigt sågs det statliga bankägandet från den socialdemokratiska regeringen som en viktig motvikt till andra banker och ett sätt att stimulera konkurrensen.⁷

Drivkraften bakom statens ägarengagemang i banksektorn är delvis en konsekvens av behovet av finansiella tjänster. Beställarrollen skulle kunna vara helt fristående från övriga roller, men i ett historiskt perspektiv har den kopplats samman framför allt med ägarrollen. Under 1800-talet fyllde statens behov av finansiella tjänster av Riksbanken. Men allteftersom denna renodlade sina centralbanksfunktioner minskade den kommersiella verksamheten i betydelse. Från mellankrigstiden ökade statens behov av finansiella transaktioner påtagligt och än mer tydligt blev detta när transfereringssystemen i ekonomin ökade i betydelse efter andra världskriget. I 1950-talets ekonomi framstod den statliga användningen av en egen affärsbank för sina transaktioner som helt naturlig, men med tiden omvärderades detta synsätt och från 1980-talet skedde även en renodling av statens roll som beställare av finansiella tjänster och ägarrollen. Privatiseringen av den statliga affärsbanken har dessutom skett gradvis.⁸

Denna korta beskrivning av statens roller på finansmarknaden visar att staten inte är någon monolit. Även om man kan se utformningen av finansmarknadens regelverk som en av statens absoluta huvuduppgifter, måste denna roll betraktas i sitt sammanhang, det vill säga i relation till andra statliga uppgifter. Genom sina olika roller kan staten komma att representera motstridiga intressen. Situationen kompliceras också av att statliga aktörer samtidigt kan inta flera roller på marknaden. Riksbanken har således varit en aktör på den kommersiella marknaden samtidigt som man ansvarat för delar av regelutformning och statlig maktutövning. Bank- och senare Finansinspektionen har också intagit en mellanroll genom att man dels uttolkat regelverken och efterlevnaden av lagstift-

⁷ Eliasson & Larsson (1992). Klahr (1988). Samuelsson (1978).

⁸ SOU 1949:13. Larsson (1998) s. 30–31.

ningen, samtidigt som man diskuterat marknadsutvecklingen med bankerna och fungerat som en organisation vars intressen delvis sammanfallit med bankerna.

Relationer mellan statens roller

Det statliga ansvaret för samhällets institutioner är grundläggande för en stabil ekonomisk utveckling. Detta gäller inte minst det regelverk som utformats för banker och bankmarknad. Rollen som ansvarig för bankregleringen kan uppfattas som överordnad övriga roller. Detta visas bland annat av att Bankinspektionens funktion regleras i banklagstiftningen och den statligt ägda banken är underordnad lagstiftningen. Rollen som garant är däremot inte reglerad i lagstiftning utan aktiveras när situationen så kräver. Detta sker då genom särskilda förordningar som antas av riksdagen.

Statens roller som regelansvarig, kontrollör och garant är naturligt nära förbundna med varandra. Vid finansiella kriser intensifieras Bankinspektionens kontroller för att i tid kunna motverka de problem som kan uppkomma på marknaden. Inspektionens snabba agerande visades både under krisen 1907–08 och 1920-talets kris. Efter båda dessa krisperioder redogjorde bankspektörerna noggrant för sitt arbete med att rädda problemtyngda banker från konkurs. Detta innebar bland annat hjälp med omorganisation av bankers verksamhet och förmedling av kontakter.⁹ Vid finansiella kriser aktiverades relationerna mellan regelrings-, kontroll och garant rollen, med det gemensamma målet att lösa de finansiella problemen. Insatserna förfaller ha koordinerats på flera nivåer; regering, Riksbank och Bankinspektion, men själva aktiveringen av rollen som garant föll på regering och riksdag.

Kriser leder ofta till en översyn av regelverken. Både efter det tidiga 1920-talets deflationskris och efter 1930-talet Kreugerkrasch tillsattes utredningar som gjorde bedömningar av vilka problem som drabbat det finansiella systemet och vad som kunde göras för att komma tillrätta med problem. Efter 1920-talets kris skedde en viktig inskränkning i bankernas rätt att äga och handla med aktier under eget namn – som hade införts i 1911 års bankrörelselag. Detta var inte särskilt förvånande eftersom spekulationer i aktier under 1910-talet framstod som en viktig orsak till kreditförlusterna i början av 1920-talet. Efter Ivar Kreugers självmord

⁹ Benckert (1976), Sjögren (1994).

i mars 1932 och genomlysningen av Kreugerkoncernens engagemang avskaffades bankernas aktieförvärvsrätt helt. Sambandet mellan bankernas kreditförluster och aktiespekulation var emellertid inte lika tydliga som efter 1920-talet kris, utan förändringarna i regelverken ska snarast ses som ett försök att allmänt minska riskerna i systemet. Detta var viktiga förändringar i regelverken som innebar en återgång till den politik som funnits före 1911, men på flera områden gjordes inga förändringar i regelverken trots att de varit upp till diskussion. Några ytterligare krav på reglering av lånesäkerheter infördes således inte och inte heller infördes några restriktioner på enhandskrediter – trots att Kreugerkoncernen stått för nästan 30 procent av Skandinaviska Bankens utlåning.¹⁰ Inom dessa områden behölls istället en stark självreglering, vilket var en fortsättning på den tradition som funnits rörande bankernas utlånings- och placeringsstrategi.¹¹

Samtidigt innebar bankernas självreglering att Bankinspektionens roll för att normera bankverksamheten aktiverades. Genom insamling av statistiskt material från bankerna och platsbesök på bankkontoren fick inspektionen en nära kontakt med aktörerna på marknaden. Trots inspektionens kontrolluppdrag kunde de fungera som en samtalspartner för bankerna och med ”mjuka åtgärder” bidra till att utveckla säkerheten på finansmarknaden.¹² Samtidigt kunde detta innebära att bankernas självreglering begränsades och att tillgången på konkurrensmedel blev sämre.

Några år efter andra världskriget genomgick det finansiella systemet en institutionell omvandling som förändrade relationerna mellan flera av statens roller. För att underlätta den statliga – socialdemokratiska – politiken efter andra världskriget infördes gradvis en strikt reglering av alla finansiella instituts utlåning och placeringar. Ansvarig för denna politik var Riksbanken, men denna agerade inte självständigt utan utifrån politiska prioriteringar motiverade av regeringens politik. Detta innebar att Riks-

¹⁰ SFS 1911:74. Larsson & Lönnborg (2014). SFS 1921:310,

¹¹ Bakom 1903 års bankrörelselag fanns en önskan att behålla självregleringen på bankmarknaden. Detta visades bland annat av bankinspektör Robert Benckerts uttalande på Nationalekonomiska föreningen 1903. Benckert, som var en av de ansvariga för 1903 års bankrörelselag, konstaterade då i och med att lagstiftningen presenterades att det inte var önskvärt att tvinga fram ett visst beteende hos bankerna. Istället borde bankerna självmant förstå och ändra sin verksamhet i de situationer den inte var sund. Detta uttalande visar också på Bankinspektionens dubbla relation – kopplad till både reglering och marknad i det finansiella systemet. Affärsvärlden nr 15, 9 april 1903.

¹² Rooth (1988).

bankens traditionella roll att upprätthålla ett stabilt penningvärde kompletterades med nya uppdrag och styrmedel och således även en ny roll i det finansiella systemet. För att styra kapital till de av regeringen prioriterade samhällssektorerna – främst elkraftutbyggnad och bostadsbyggande – infördes regler som starkt begränsade bankernas utlåningsmöjligheter. Denne kreditstyrning kompletterades med maximi- och minimiräntor vid såväl ut- som inlåning, som fastställdes av Riksbanken. Detta innebar att bankerna i stort sett förlorade möjligheten att konkurrera med räntan och att tillgången på kapital på den öppna marknaden begränsades. Istället gick en ökad andel av bankernas kapital till placeringar i statens och bostadsinstitutens obligationer. Dessa regleringar infördes gradvis under början av 1950-talet som ”frivilliga överenskommelser”, men kom sedan att kodifieras i ett flertal specialregler 1962.¹³

Detta nya regelsystem stod i direkt motsatsförhållande till bankrörelselagstiftningens intention där reglerna framför allt riktades mot att skydda insättarkapital och garantera företagens ekonomiska stabilitet, medan utlåning, placeringar och räntesättning lämnades åt bankernas självreglering. För bankerna innebar den nya marknadssituationen att man ställdes inför nya regelverk som inte alltid var helt tydligt utformade från Riksbankens sida.¹⁴ Detta gjorde att bankernas möten med Riksbankens ledning kompletterades med separata möten mellan enbart affärsbankerna för att diskutera och förstå Riksbankens intentioner och även komma överens om räntesättningar. Som en följd av de striktare reglerna blev Bankinspektionens verksamhet alltmer kontrollerande.

Riksbankens regleringsåtgärder dominerande finansmarknaden fram till tidigt 1980-tal då de – inför en anpassning till den internationella marknaden – snabbt avskaffades. Denna så kallade avregleringen av den svenska finansmarknaden var egentligen inte alls någon avreglering utan innebar en återgång till de traditionella styråtgärder som kodifierats i den nya bankrörelselagen från 1955, vilken i stora delar överensstämde med 1911 års bankrörelselag.¹⁵

Statens roll som ägare på finansmarknaden har en direkt koppling till statens roll som garant. I samband med 1920-talets finansiella kris inrättades ett särskilt institut – kreditkassan – för att hjälpa affärsbanker i nöd.

¹³ Larsson (1998).

¹⁴ Jonung (1993). Efter affärsbankernas separatmöten publicerades ofta ränteöverenskommelserna i svenska dagstidningar.

¹⁵ SFS 1911:74, SFS 1955:183.

Ett flertal banker fick på detta sätt tillgång till garantikapital som möjliggjorde rekonstruktioner. För en bank ansågs dock situationen så besvärande att traditionella räddningsåtgärder borde undvikas. Istället kom staten att gå in som ägare till den ombildade Jordbrukarbanken. Denna banks rörelse slogs i början av 1950-talet samman med kontor som övertogs från konkurrentbanker och ombildades samtidigt till Kreditbanken, som var den statliga anvisningsbanken.¹⁶ Den statliga affärsbanken skapades således som en konsekvens av statens roll som garant.

Den statliga bankens verksamhetshistoria har, som konstaterats, varit nära kopplad till statliga beställningar av finansiella tjänster. I detta ligger en inneboende motsättning – är det effektivt att vara både beställare och leverantör? Denna fråga har inget självklart svar utan kan framför allt utifrån teoretiskt perspektiv ifrågasättas. En bank som vet att de har en stabil kundkrets är inte särskilt motiverade att effektivisera verksamheten och kanske till och med kan tänka sig att ta högre risker än andra banker, särskilt om staten är huvudägare. Detta har ännu inte blivit undersökt och inte heller går det att bestämt uttala sig om det statliga ägandet bidrog till att Nordbanken drabbades så hårt av 1990-talets bankkris.

På samma sätt som införandet av riksbanksregleringen innebar en regimförändring för den svenska finansmarknaden, kom avveckling av dessa regelverk att innebära en ny förändring av den finansiella regimen. Från 1980-talets början blev det svenska finansiella systemet mindre detaljreglerat, samtidigt som nya finansieringsinstrument som derivat och optioner utvecklades. Det svenska finanssystemet utvecklades under de följande decennierna alltmer i en marknadsorienterad riktning där regelverken anpassades till den Europeiska Gemenskapen, vilket i många avseenden innebar en mindre detaljerad styrning av bankverksamheten

Referenser

Affärsvärlden nr 15, 9 april 1903.

Benckert, R. (1976), Benckerts testamente: Konfidentiella anteckningar angående Bankspektionens verksamhet/ utg genom Ernst Söder-

¹⁶ Kreditbanken gick på 1970-talet samman med Postbanken och bildade PKbanken, vilken i sin tur fusionerade med Nordbanken under 1990-talet och övertog detta namn. Efter storfusion med fler andra nordiska banker bildades Nordea 2000, som fortfarande har ett visst statligt ägande.

- lund. Stockholm: Samfundet för utgivandet av handskrifter rörande Skandinaviens historia.
- Eliasson, G. & Larsson, M. (1992), Staten som bankägare – från Jordbrukarbanken till Nordbanken. Stockholm: SNS Occasional Paper nr 35, februari 1992.
- Guttentag, J. & Herring, R. (1983), The Lender-of-last resort function in an International context. Princeton, N.J: Princeton University.
- Hörngren, L., Viotti, S., Myhrman, J. & Eliasson, G. (1987), Kreditmarknadens spelregler. Stockholm: SNS förlag.
- Klahr, H. (1988), PKbanken, historien om en affärsbank, Stockholm: PKbanken.
- Jonung, L. (1993), Riksbankens politik 1945–1990. I: Werin, L. (red) Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990. Stockholm: SNS förlag.
- Larsson, M. (1998), Staten och kapitalet – det svenska finansiella systemet under 1900-talet. Stockholm: SNS förlag.
- Larsson, M. & Sjögren, H. (1995), Vägen till och från bankkrisen. Stockholm: Carlssons.
- Larsson, M. & Lönnborg, M. (2014), Finanskriser i Sverige. Lund: Studentlitteratur.
- Samuelsson, K. (1978), Postbanken. Postsparbank och postgiro – 1884–1925–1974. Stockholm.
- SFS 1903:101, Lag angående solidariska bankbolag, lag angående bankaktiebolag.
- SFS 1911:74, Lag om bankrörelse.
- SFS 1921:310, Lag om ändrad lydelse av 254 a § i lagen den 22 juli 1911.
- SFS 1955:183, Lag om bankrörelse.
- Sjögren, H. (red) (1994), Bankinspektör Folke von Krusenstjernas vitbok. Anteckningar från bankkrisen 1922/23. Uppsala Papers in Financial History no 3/1994.
- SOU 1949:13, Förslag om inrättande av statlig affärsbank. Stockholm: Frizes.
- SOU 1988:38 bilaga 12. Ägarna och kontrollen över företaget – en jämförande studie av sex länders finansiella system. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Söderlund, E. (1964), Skandinaviska banken i det svenska bankväsendets historia. Stockholm: Skandinaviska Banken.

Zysman, J. (1990), *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell U. P.