

KONKURRENS ELLER REGLERING?

Två vägar till bankstabilitet

PER HORTLUND



Konkurrens eller reglering? Två vägar till bankstabilitet
Per Hortlund

© FÖRFATTAREN OCH TIMBRO FÖRLAG 2003

ISBN: 91-7566-547-6

TIMBRO, BOX 5234, 102 45 STOCKHOLM

TEL 08-587 898 00, FAX 08-587 898 50

INFO@TIMBRO.SE

WWW.TIMBRO.SE

ISBN 91-7566-547-6



9 789175 665474

INNEHÅLL

FÖRORD	1
SAMMANFATTNING	2
INLEDNING	4
Två vägar till stabilitet: konkurrens eller reglering? (5)	
AVKASTNING OCH SOLIDITET	7
Sveriges banker i jämförelse med andra företag (7) Sveriges banker i internationellt perspektiv (8) Sveriges banker i historiskt perspektiv (10) Avkastning och skuldsättningsgrad (12) Medlet till stabilitet: konkurrens (15)	
KONSUMENTSKYDDET	18
Auktoritetstro eller empiri? (18)	
SYSTEMRISKEN	20
Den klassiska kreditykelteorin (21) Rättsliga restriktioner-teorin för bankkriser (22) Bankkrisen (23) Existerar systemrisken? (26) Systemrisken som självuppfyllande profetia (26)	
BETALKONTOMONOPOLET	28
Betalkontomonopolet – nyckeln till bankernas starka ställning? (29) Betalkontomonopolet hämmar betalningsväsendets utveckling (30) Detaljhandeln som förmedlare av betaltjänster (30) Ett slopande av bankers betalkontomonopol ökar stabiliteten (32) Övervakning av betalkontoutgivare sker genom Riksbanken i egenskap av klirningshus (33)	
FINANSINSPEKTIONEN	34
Skapar Finansinspektionen värde? (34) Privatisera Finansinspektionen (35) Finns det en marknad för Finansinspektionens tjänster? (36) Finansinspektionen bör särskilja, inte likställa, banker (37)	
REFERENSER	39

FÖRORD

Intresset för konkurrens inom bank- och finanssektorn har på senare tid blivit stort, och frågan är högaktuell när regeringen inom kort väntas ta ställning till en ny banklagstiftning som explicit berör konkurrensen på bankmarknaden.

Samtidigt har diskussionen om bankkonkurrens länge var begränsad av perspektiv och modeller som inte tar upp viktiga frågor. Den politiska laddning som ofta har funnits i frågor om bankkonkurrens, bankers (över)vinster och finansiell stabilitet har också bidragit till att analyser och policy sällan utformats för att skapa konkurrens och effektivitet.

Föreliggande rapport – skriven av Per Hortlund, ekonomie licentiat i national-ekonomi – erbjuder ett helt annat perspektiv på banker, konkurrens och finansiell stabilitet.

Hortlunds diskussion är insiktsfull, men samtidigt utmanande. Hans analys och slutsatser är – tycker nog många – djärva. Betänk då att analysen vilar på marknadsekonomins enkla principer.

Att det behöver påpekas säger en del om samhällsdebatten om banker och finansiella marknader – och om varför denna rapport behöver läsas!

Stockholm i oktober 2003

Fredrik Erixon

Chefekononom i Timbro

SAMMANFATTNING

Ett regeringsförslag vill avskaffa bankers inlåningsmonopol men behålla deras monopol på betalkonton. En statlig utredare ser över Finansinspektionens nya roll och resursbehov. Banksektorn anses lida av två problem: bristande konkurrens och instabilitet.

Stabilitet kan uppnås på två vägar. Den första är genom *ett statligt skyddsnät och tillsyn*. Banker anses till sitt väsen vara instabila. Banksektorn är ett marknadsmisslyckande. Därför måste statliga ingrepp till, i form av sista långivare, insättningsgarantier, oktroyer, tillsynsmyndigheter. Skyddsnätet ger emellertid upphov till hasardrisker. Därför måste ytterligare regleringar till, som ytterligare övervakning och kapitaltäckningskrav.

Den andra vägen går genom *frihet och hårda budgetrestriktioner*. Det viktigaste för stabiliteten är att bankerna är tillräckligt solida. Om detta skall komma till stånd måste soliditeten bli ett konkurrensmedel. Detta kan bara ske om bankerna har hårda budgetrestriktioner. Det statliga skyddsnätet måste därför plockas bort.

Bankerna verkar ha haft högre avkastning än andra företag under perioden 1980–1990. I länder utan centralbank och med en mycket konkurrensutsatt banksektor, exempelvis Estland, Liechtenstein, Singapore och Hongkong, har bankerna en soliditet på över 10 procent. Banksoliditeten har stadigt sjunkit sedan andra världskriget, från nivåer kring 15 till omkring 5 procent. Avkastningen har under samma tidsperiod fördubblats. Avkastningen har ökat linjärt med skuldsättningsgraden.

Bankers högre avkastning behöver därför inte bero på bristande konkurrens – den kan bero på hög skuldsättningsgrad, som orsakats av inflationspolitiken.

Ett önskvärt tillstånd vore att det fanns ett tiotal betalkontoutgivare, med soliditet på över 10 procent och från många olika branscher. Då uppnås diversifiering och ingen är för stor för att falla.

Skuldsättningsgraden – kvoten skulder genom eget kapital S/E – kan minskas på två sätt: genom att minska S och genom att öka E. *Konkurrensen* minskar automatiskt S, när nya aktörer tar inlåning från de etablerade aktörerna. *Hårda budgetrestriktioner* ökar E, genom att det egna kapitalet blir ett konkurrensargument.

Motiven för bankregleringar är konsumentskyddet och systemrisken. Konsumentskyddet bygger på auktoritetstänkande och gynnar inte nödvän-

digtvis konsumenterna. Systemrisken saknar empiriskt stöd. Kriser har historiskt främst orsakats av regleringar och ingrepp, inte av brister i bankers beteende.

Betalkontomonopolet är en nyckel till bankernas starka ställning, då det ger dem monopol på kassa- och lönekontona. Bankmonopolet hindrar betalningsväsendets utveckling. Fler aktörer skulle göra klirningsmekanismen mer effektiv, vilket hindrar kreditexpansionen. Andra utgivare än banker medför diversifiering. När högsolida företag, som detaljhandlare, konkurrerar om betalkontona sätter det press på bankerna att höja soliditeten. Denna effekt kräver emellertid att insättningsgarantin avskaffas. Naturlig övervakning av betalkontoföretag sker genom Riksbanken i egenskap av klirningshus.

Privatisera Finansinspektionen. Avskaffa dess tvångsbefogenheter och gör verksamheten frivilligfinansierad. Genom marknadstestet blir det möjligt att rationellt avgöra Finansinspektionens resursbehov. När banker frivilligt certifieras, belastas inte skattebetalarna. Finansinspektionen ges frihet att produktutveckla. För en privat Finansinspektion är ingen bank för stor för att få sitt certifikat indraget. Vetskapen om detta ger bankerna hårda budgetrestriktioner.

INLEDNING

Bankerna har i alla tider varit föremål för debatt. Detta är naturligt. De är centrala för kreditgivning och betalningsväsende. Så gott som alla medborgare har ett bankkonto och berörs därför av dem. Banksektorn har emellertid sedan ett tiotal år ansetts som problematisk. Dels anses *konkurrensen* vara svag. Dels anses den vara *instabil*. Bakgrunden är följande.

Efter andra världskriget och fram till mitten av 1980-talet var banksektorn starkt reglerad. Räntor och kreditvolymen bestämdes av staten. Inga nya banker kunde etablera sig. Krediter styrdes till gynnade verksamheter såsom bostadsbyggande. Under 1980-talet började emellertid banksektorn att avregleras. Utlåningstaket och valutaregleringen avskaffades. Staten blev mer generös i att utdela oktroyer. Därmed startades ett antal sk nischbanker. Dessa har emellertid inte nämnvärt kunnat utmana de stora etablerade bankerna. Samtidigt har det skett en konsolidering i banksektorn, som har lett till ökad koncentration; de fyra storas marknadsandel ökade från 65–70 procent i slutet av 1980-talet till 85–90 procent 1996.¹ Konkurrensen är möjligtvis därför mindre i dag än den var före avregleringen. Avregleringen verkar också ha lett till ökad instabilitet. Strax efter avregleringen följde bankkrisen i början av 1990-talet, då nästan hela det svenska bankväsendet slogs ut.

Ett antal statliga utredningar har försökt tackla problemen. För att stärka konkurrensen föreslog den sk Banklagskommittén² att bankernas inlåningsmonopol borde avskaffas. Andra företag än banker, alltså även icke-finansiella företag utan oktroy och utanför Finansinspektionens tillsyn, skulle kunna ta emot inlåning från allmänheten. Då betalningssystemet emellertid ansågs som speciellt skyddsvärt borde även i fortsättningen endast banker få ge ut allmänt accepterade betalningsmedel (betalkonton). Dessa förslag har sedan anammats av regeringen i en departementspromemoria.³ Lagstiftning kan bli aktuell under 2003.

Vidare har Konkurrensverket i två rapporter studerat konkurrensen på bankmarknaden.⁴ Verket anser att konsumentrörligheten på bankmarknaden är låg. Vidare poängterar man hur viktig tillgången till betalningssystemet är för konkurrensen. Tillgång till transaktions- och lönekonton ger en stor konkurrensfördel. Om nya aktörer skall kunna konkurrera med de etablerade bankerna, måste de få tillgång till betalningssystemet.

1 KkV 1999, sid 31.

2 SOU 1998:160.

3 DS 2002:5.

4 KkV 1999, 2001.

Intressant är också en aktuell rapport från IMF.⁵ Organisationen fann att Sveriges finansiella sektor är välutvecklad och effektiv. Även om det i dagsläget inte finns någon krisrisk, identifierade IMF ett potentiellt framtida problem i ”för-stor-för-att-falla-problematiken” – de fyra stora bankernas totala dominans gör att en konkurs i en av dem skulle få så svåra konsekvenser, att regeringen knappast skulle kunna acceptera att det skedde. Banker och allmänhet känner till detta, och de blir därför mindre försiktiga i sitt agerande, den s k hazard-risken.

Regeringen har nyligen också tillsatt en utredare att se över Finansinspektionens roll.⁶ Utredaren skall analysera Finansinspektionens nya roll och dess resursbehov i dagens allt mer komplexa och internationaliserade finansiella miljö. Uppdraget skall rapporteras i februari 2003.

TVÅ VÄGAR TILL STABILITET: KONKURRENS ELLER REGLERING?

Principiellt finns det två sätt att angripa konkurrens- och stabilitetsproblematiken.

1. *Stabilitet genom skyddsnät och tillsyn.*

De flesta anser nog i dag att staten inte i onödan bör ingripa i ekonomin. Enligt en vanlig uppfattning är banksektorn emellertid ett undantag. Banksektorns centrala ställning motiverar ingrepp i den. Det är inte bara önskvärt utan nödvändigt – banksektorn är nämligen ett exempel på ett marknadsmisslyckande. Bankerna tar emot kort inlåning från allmänheten och lånar ut den på längre sikt. Detta gör bankerna känsliga för *rusningar*. En rusning kan sedan sprida sig till flera banker och ge upphov till finansiella kriser. Det finns en inneboende instabilitet i banksektorns själva väsen, som gör att man inte kan förlita sig på marknadens normala disciplin. Detta visar historien.

Därför måste det finnas ett statligt skyddsnät. Centralbanker måste finnas för att agera som sista långgivare, ifall en likviditetskris skulle uppstå. De bör kompletteras med statliga insättningsgarantier, som garanterar insättarnas pengar ifall en bank skulle gå omkull. Vidare är inskränkningar i den normala avtals- och näringsfriheten motiverade. Vem som helst kan inte få starta en bank; bankmäns lämplighet måste prövas i ett oktroyförfarande. För att driva en bank måste man ha näringslicens.

⁵ IMF 2002.

⁶ Dir. 2002:94.

Det statliga skyddsnätet för emellertid med sig s k hasardrisker. Skyddsnätet gör att banker kan minska sin soliditet och ta större risker. Konkurrensen mellan bankerna leder till Greshameffekter. Risktagande banker kan erbjuda kunder högre ränta och därmed driva ut konservativa banker. Därför behövs ytterligare statliga ingrepp. Tillsynsmyndigheter som Finansinspektionen och Riksbanken måste upprättas för att övervaka att bankerna inte tar för stora risker. Staten måste uppställa bindande kapitaltäckningskrav och kontinuerligt övervaka att bankerna uppfyller dem.

Skyddsnätet och övervakningen leder till inskränkningar i konkurrensen. Detta är emellertid oundvikligt. Bankpolitiken måste avväga effektivitet mot stabilitet.

2. Stabilitet genom frihet och hårda budgetrestriktioner.

Enligt ett annat synsätt finns det inget speciellt med banksektorn – stabiliteten skulle gynnas av att man fullt ut litade till marknadsdisciplinen. Den viktigaste faktorn för stabiliteten är att bankerna är tillräckligt solida. Men banker är vinstdrivande. För att banker skall vilja vara solida måste soliditeten bli ett konkurrensmedel. Detta kan bara ske om det inte existerar statliga skyddsnät. Skyddsnätet gör att bankkunder inte kommer att diskriminera mellan solida och icke-solida banker. I frånvaro av statligt skyddsnät måste bankerna hålla tillräcklig soliditet för att förmå kunder att sätta in sina pengar i dem. Bankerna kommer inte att våga ta risker som kan äventyra deras förtroende. Konkurrensen och de hårda budgetrestriktionerna kommer att tvinga upp soliditeten och minska risktagandet.

Vidare är banker i sig inte instabila. Om bara avtalsfrihet råder kan banker skydda sig mot rusningar. Historien visar att bankkriser har uppkommit som en följd av regleringar och ingrepp, inte frånvaron av dem. Bankpolitiken behöver därför inte väga effektivitet mot stabilitet. Fullständig närings- och avtalsfrihet gynnar dem båda.

Det första synsättet är det som kanske dominerar i dagens debatt. Meningen med denna rapport är att slå ett slag för det senare. I nästa kapitel studeras svenska bankers avkastning och soliditet historiskt, internationellt och jämfört med andra företag. Sedan diskuterar jag motiven för bankregleringar, därefter oktrojens och betalkontomonopolets icke-vara, och till sist om Finansinspektionen skulle kunna privatiseras.

AVKASTNING OCH SOLIDITET

Här kommer två finansiella kvoter att studeras: avkastning och soliditet. Om avkastningen under lång tid är högre i banksektorn än inom andra näringar, kan det vara ett tecken på bristande konkurrens.⁷ Marknadens logik säger att höga vinster i en sektor leder till ökat utbud; nya aktörer etablerar sig och de gamla expanderar sin verksamhet. Lönsamheten sjunker. Långsiktigt bör företag inom alla sektorer ge en normal avkastning.

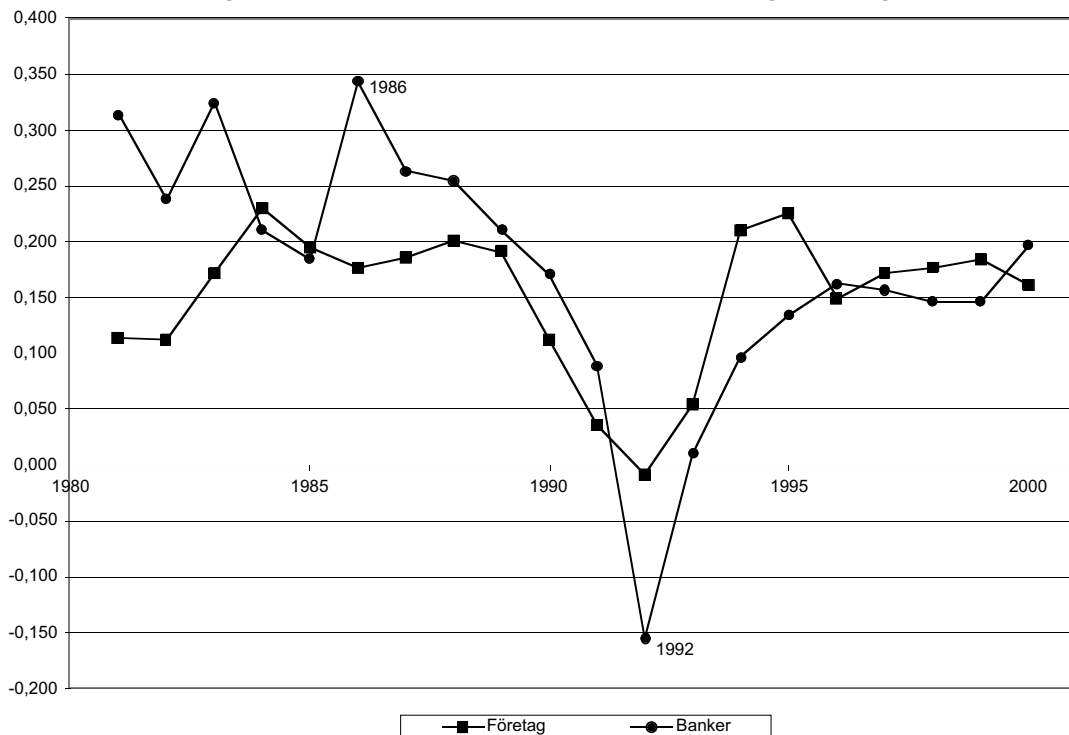
Soliditeten är avgörande för stabiliteten. Om banker bara är tillräckligt solida har de kapital nog att motstå en kris. Enligt läroboken kan emellertid banker öka sin avkastning genom att minska soliditeten (öka skuldsättningsgraden). En potentiell incitamentskonflikt kan därför existera mellan avkastning och soliditet.

SVERIGES BANKER I JÄMFÖRELSE MED ANDRA FÖRETAG

Hur står sig de stora affärsbankerna i förhållande till andra storföretag?
Följande diagram kan hjälpa till att belysa detta:

Figur 1

Avkastning hos stora affärsbanker och börsföretag i Sverige 1981–2000.



Källor: Sixdata, Finansinspektionen.

⁷ FI 1998.

Diagrammet visar hur de två traditionella affärsbankerna, SEB och Handelsbanken, står sig gentemot några stora svenska börsföretag mellan åren 1981 och 2000. Företagen är: Astra, Electrolux, Ericsson, H&M, Holmen, SKF, Stora, Trelleborg och Volvo. Med avkastning menas här *70 procent av rörelse-resultatet genom eget kapital vid årets början, d v s eget kapital plus 70 procent av de obeskattade reserverna*. Vi noterar följande:

Bankerna hade högre lönsamhet än företagen under åttiotalet, men lägre lönsamhet under nittiotalet. Under åren 1981–90 hade bankerna en lönsamhet på i genomsnitt 25 procent, mot företagens 17 procent. Sedan kom bankkrisen och konjunkturedgången under första hälften av nittiotalet. Av naturliga skäl drabbades bankerna här hårdare än företagen. Under senare delen har företagen återhämtat sig till sin forna lönsamhetsnivå, medan bankerna ligger under sin gamla nivå. Bankerna och företagen har haft samma lönsamhet under senare delen av nittiotalet.

Dessa siffror är i linje med en studie av Finansinspektionen⁸, som jämför lönsamheten hos bankerna med den i tillverkningsindustrin 1974–96. Finansinspektionen finner att bankernas lönsamhet var dubbelt så hög som tillverkningsindustrins 1974–89.

Hur skall man tolka dessa siffror? Bankernas högre lönsamhet under åren 1980–90 kan ha berott på två faktorer: regleringarna och inflationspolitiken. Regleringarna skapade hinder för andra aktörer att komma in och tävla med de etablerade bankerna. Inflationspolitiken gjorde samtidigt att räntenettet ökade. Nya pengar slussas in i ekonomin via banksystemet. Räntenettet är bankernas stora inkomstkälla. Det ökar alltid när penningmängden inflateras.

Under senare hälften av nittiotalet avskaffades regleringarna och marknaden öppnades för konkurrens. Inflationen sjönk från 8 till 2 procent. Lönsamheten sjönk därför till normal storföretagsnivå.

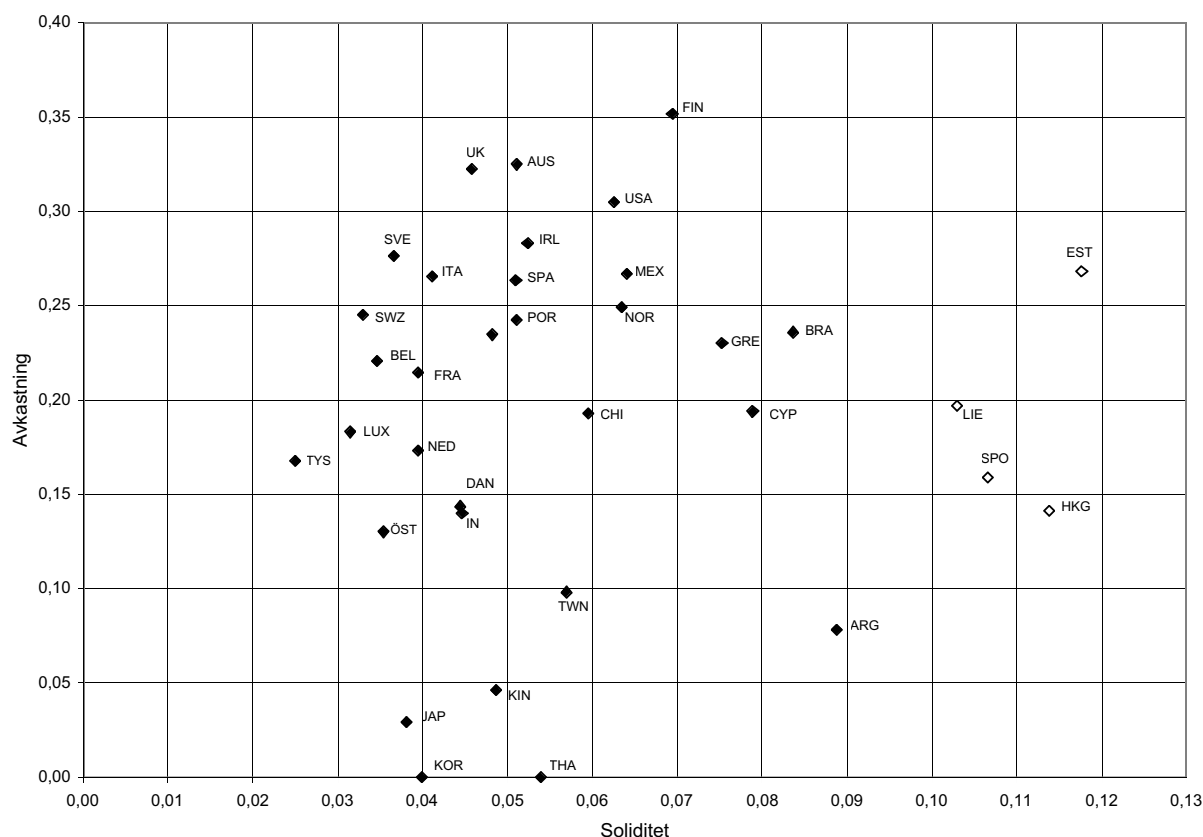
SVERIGES BANKER I INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

Låt oss nu se på hur Sveriges banker står sig i internationell jämförelse. Följande diagram jämför räntabilitet och soliditet för Sveriges och andra viktiga länders banker:

⁸ FI 1998.

Figur 2

Avkastning och soliditet hos banker i världen år 2000.



Källa: The Banker. Ofyllda prickar markerar länder utan centralbank. Avkastningen är beräknad som rörelseresultat genom genomsnittligt primärkapital under året.

Tidskriften The Banker listar de 1 000 största bankerna i världen. För länder som har fler än 10 banker på listan har de 10 första tagits med.

Som vi ser ligger Sverige i den övre vänstra halvan av diagrammet – Sveriges banker hade år 2000 högre avkastning och lägre soliditet än genomsnittet i de utvalda länderna. Rent allmänt går det dock i diagrammet inte att hitta något samband mellan avkastning och soliditet. Vi noterar också att de asiatiska bankerna har problem – de har ännu år 2000 inte hämtat sig från Asienkrisen.

Det finns emellertid två asiatiska länder som har klarat sig betydligt bättre än övriga: Hongkong och Singapore. De ingår i ett block av länder med banker som måste betraktas som högsolida. Estland, Hongkong, Singapore och Liechtenstein har alla banker med en soliditet på över 10 procent. Dessa länder har två saker gemensamma:

- ▀ De saknar centralbanker.
- ▀ De har en mycket konkurrensutsatt banksektor.

I länder som Hongkong, Singapore och Liechtenstein tävlar bankerna om sofistikerade internationella kunder. Dessa kräver antagligen hög soliditet hos banker för att placera sina pengar i dem. Estland är känt för sina liberala banklagar. Estland, Hongkong och Singapore har sedelfonder. Det finns ingen centralbank med diskretionära möjligheter att komma bankerna till hjälp – varje krona som sedelfonden ger ut måste vara till 100 procent backad med utländsk valuta. Hård konkurrens och avsaknad av centralbanker verkar påverka soliditeten positivt.

SVERIGES BANKER I HISTORISKT PERSPEKTIV

Låt oss nu övergå till att se på hur avkastning och soliditet för Sveriges banker har utvecklats historiskt:

Figur 3

Affärsbankernas soliditet 1880–2001.



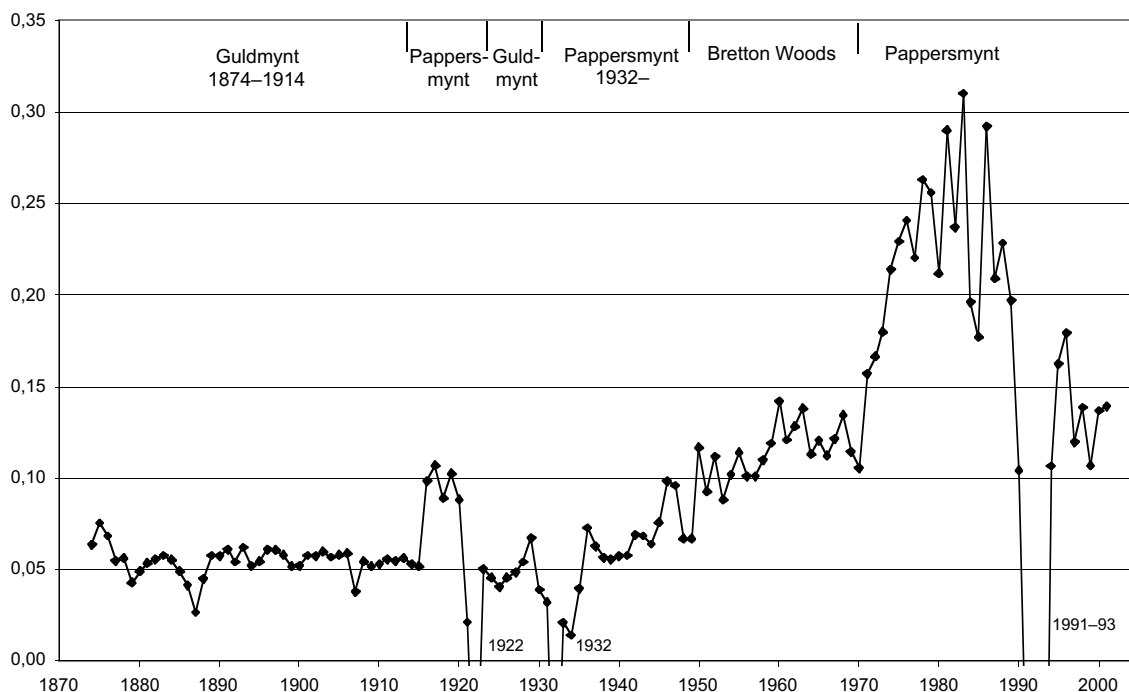
Källor: Bankinspektionen, SCB.

Som vi ser har soliditeten hos bankerna stadigt sjunkit under lång tid. Från 1880 fram till 1914 rådde guldmyntfoten. Bankerna hade då en mycket hög soliditet – omkring 20 procent, men sedan började den sjunka. 1920 var den nere i 15 procent. 1931 övergavs guldmyntfoten för gott – soliditeten sjönk då drastiskt till en ny plåtå på 12,5 procent. Efter kriget gällde Bretton Woods. Bankväsendet reglerades kraftigt. Genom Bretton Woods kunde världens länder föra en samordnad inflationspolitik. Soliditeten har stadigt sjunkit under hela efterkrigstiden till en nivå kring 5 procent. Där ligger den i dag.

Avkastningens historiska utveckling illustreras i följande figur:

Figur 4

Affärsbankernas avkastning 1874–2000.



Medelvärden	1874–1915	1945–1970	1971–1990	1995–2000
Prisinflation	1 %	4 %	8 %	1 %
Real avkastning	5 %	7 %	13 %	13 %
Nom. avkastning	5 %	11 %	22 %	14 %

Källor: Bankinspektionen, SCB.

Avkastningen är beräknad som 70 procent av rörelseresultatet genom det egna kapitalet vid årets början, d v s det egna kapitalet plus 70 procent av de obeskattade reserverna. Från 1995 ingår sparbankerna. Från 1997 ingår föreslagen utdelning i det egna kapitalet. Som obeskattade reserver har mellan åren 1968 och 1987 räknats värde regleringskonton. I statistiken från Bankinspektionen finns inte dessa konton före 1968. Avsättningar till dem började emellertid ske år 1948. Mellan åren 1948–1968 redovisas under rubriken *Avskrivningar* både kreditförluster/avskrivningar att belasta rörelseresultatet, likväl som avsättningar som bör betraktas som bokslutsdispositioner. Avskrivningar och dispositioner är omöjliga att skilja isär. Siffror på avsättningarna till värde regleringskonton finns dock för åren 1964–1968. Jag har antagit att värde regleringskontona har växt från 0 år 1948 till redovisat värde år 1968, och

där avsättningarna främst skett under 1960-talet. Detta gör att siffrorna under perioden 1945–1970 måste tolkas försiktigt. Det kvalitativa resultatet att avkastningen 1945–1970 var högre än under perioden 1880–1915, men lägre än efter 1970, bör dock gälla.

Under guldmyntsåren 1880–1915 var avkastningen mycket stabil, strax över 5 procent. Sedan steg vinsterna under krigskonjunkturen, för att sedan sjunka tillbaka. Sedan andra världskriget har avkastningen stadigt ökat – i takt med att soliditeten har sjunkit. Detta ända fram till bankkrisen i början av 1990-talet. Den har sedan legat kvar på en hög real nivå.

AVKASTNING OCH SKULDSÄTTNINGSGRAD

I en enkel modell ökar avkastningen linjärt med skuldsättningsgraden (kvoten skulder genom eget kapital). Om utlåningsräntan är u och inlåningsräntan är i , kommer avkastningen a att öka enligt sambandet:

$$a = u + (u - i) \cdot S/E$$

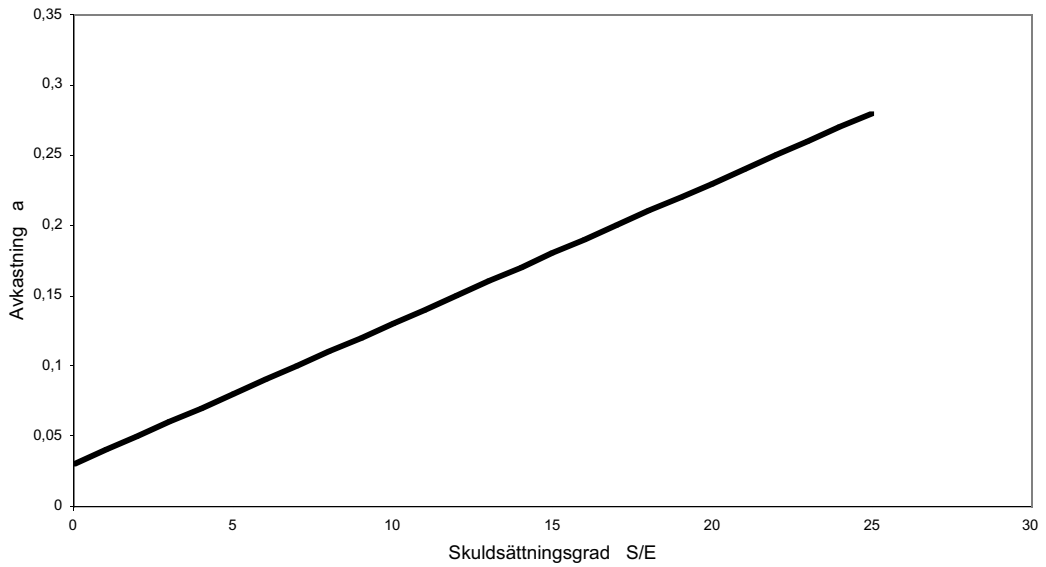
Avkastningen är lika med utlåningsräntan plus räntegapet gånger skuldsättningsgraden.

Sambandet uppstår ur följande logik. En bank har 100 miljoner i eget kapital. Den lånar ut dem till 3 procents ränta, vilket ger 3 miljoner i ränteintäkter. Avkastningen blir då $3/100 = 3$ procent. Om den nu lånar in ytterligare 400 miljoner till inlåningsräntan 2 procent för att sedan låna ut dem till 3 procent, kommer det att ge nettointäkter på $(0,03 - 0,02) \cdot 400$ miljoner = 4 miljoner. Den sammanlagda avkastningen blir då $(3+4)/100 = 7$ procent. Skuldsättningsgraden S/E är $400/100 = 4$. Om i stället 900 miljoner lånas in, kommer räntenettet att bli $(0,03 - 0,02) \cdot 900$ miljoner = 9 miljoner och avkastningen att bli $(3 + 9)/100 = 12$ procent. Skuldsättningsgraden är då $900/100 = 9$. Sambandet mellan avkastning och skuldsättningsgrad illustreras i följande figur:

Figur 5

Sambandet mellan avkastning och skuldsättningsgrad.

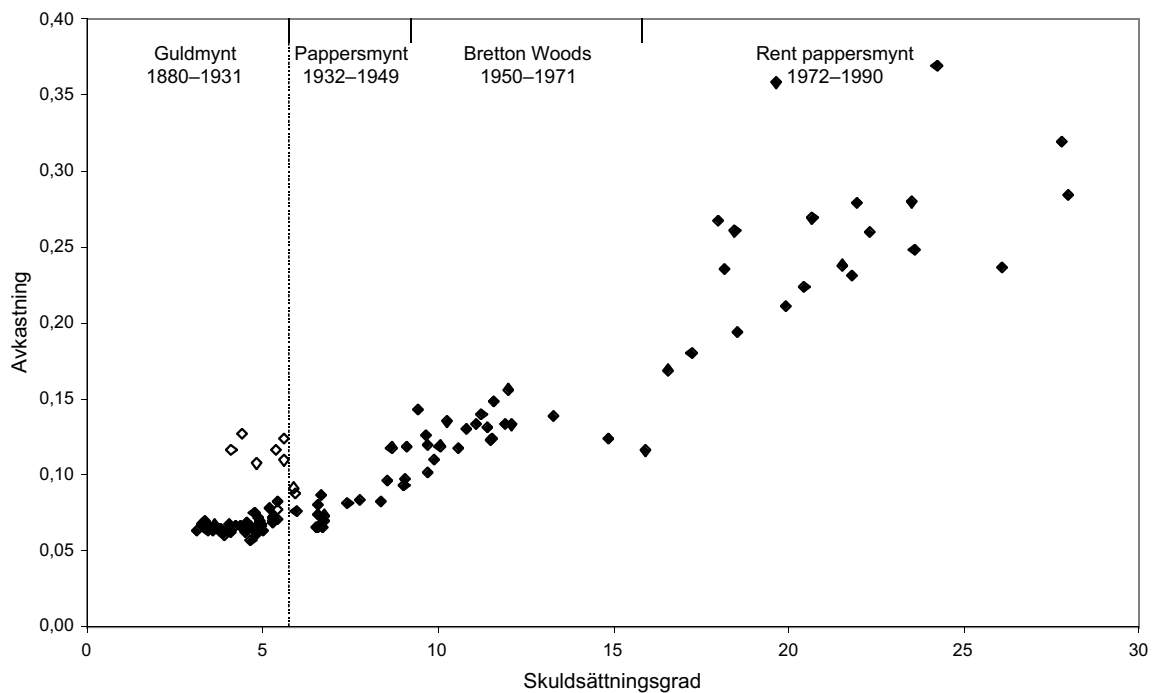
$$a = u + (u - i) \cdot S/E$$



Avkastning och skuldsättningsgrad för de svenska affärsbankerna under åren 1880–1990 illustreras i följande figur:

Figur 6

Avkastning och skuldsättningsgrad för Sveriges affärsbanker 1880–1990.



Källa: Bankinspektionen. Ofyllda prickar markerar åren vid första världskriget 1914–1922. Rörelseresultat före avskrivningar.

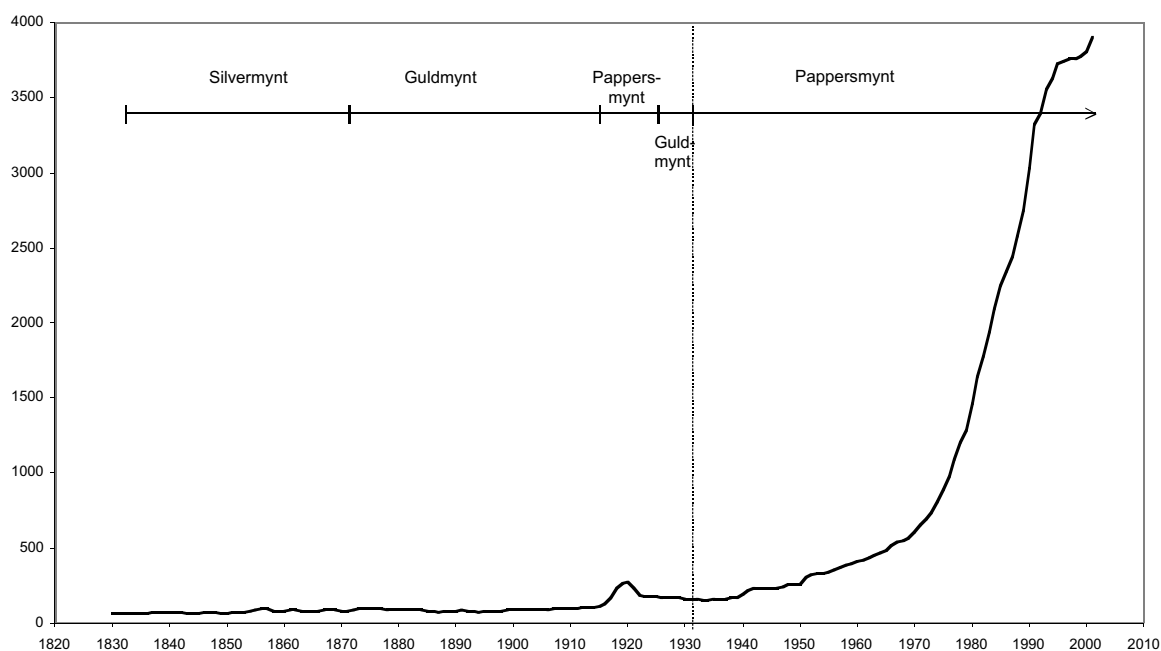
Som vi ser existerar det ett mycket kraftigt linjärt samband mellan avkastning och skuldsättningsgrad. Att sambandet är så tydligt är faktiskt förvånande. Antagligen beror det på att bankmarknaden har varit starkt kartelliserad alltsedan centralbanksystemet infördes i början av 1900-talet. Räntorna har bestämts centralt och bankerna har varit skyddade från konkurrens, vilket har skapat ett stabilt mekaniskt samband mellan inlåning och avkastning. Som vi ser hade bankerna en låg skuldsättningsgrad fram till år 1931. Under 50 år låg skuldsättningen fast förankrad kring 5 gånger det egna kapitalet. Guldmyntfoten förhindrade effektivt en kreditexpansion. När sedan pappersmyntfoten infördes år 1931 blev det fritt fram för Riksbanken att blåsa upp den monetära basen. Riksbanken behövde inte längre lösa in sina sedlar och mynt, det var fritt fram att gränslöst expandera. Det var frestande för makthavarna att utnyttja denna möjlighet.

Vid denna tid fick också Keynes idéer ett genombrott. Enligt den gamla läran var budgetunderskott ett ont som måste undvikas. Keynes revolutionerade tänkandet genom att hävda att budgetunderskott tvärtom kunde fungera som en välståndspump. När makthavarna spenderade 10 (lånade) miljoner, kunde de skapa inkomster på 100 miljoner! Efter andra världskriget blev denna lära populär världen över.

En annan sak illustreras i figur 6: *spridningen* i avkastningen ökar när skuldsättningsgraden ökar. Skuldsättningsgraden fungerar som en hävstång mellan räntegapet och avkastningen. Ju större hävstång, desto större effekt på avkastningen får en förändring i räntegapet. När skuldsättningsgraden ökar, ökar således avkastningen, *men samtidigt också risken*. Om utlåningsräntan är 3 procent kommer en förändring i räntegapet från 1 procent till -1 procent vid en skuldsättningsgrad på 10 gånger att förändra avkastningen från 13 procent till -7 procent. Om skuldsättningsgraden i stället är 20 gånger kommer avkastningen att sjunka från 23 procent till -17 procent. En hög skuldsättningsgrad ger ett kraftigt utslag på bankernas resultat vid en försämring i räntegapet. Detta var exakt vad som hände under bankkrisen. Figurerna 1 och 4 illustrerar detta. Mer om det senare.

Samtidigt som kreditexpansionen ökade skuldsättningsgraden hos bankerna, skapade den en prisinflation. Figur 6 ovan kan med fördel jämföras med följande figur:

Figur 7
Konsumentprisindex i Sverige 1830–2000.



Källa: SCB.

MEDLET TILL STABILITET: KONKURRENS

Den meddelade statistiken inbjuder till följande påståenden:

1. Lönsamheten i banksektorn var från 1981 fram till bankkrisen 1991 högre än hos storföretag i andra branscher. Lönsamheten hos bankerna har efter bankkrisen åter varit god.
2. Sveriges banker låg år 2000 i övre halvan vad gäller lönsamhet bland banker internationellt. Banker som är utsatta för intensiv internationell konkurrens och som saknar centralbanker har mycket högre soliditet än andra banker – en soliditet på över 10 procent.
3. Soliditeten hos bankerna har sjunkit stadigt sedan första världskriget, i synnerhet sedan andra världskriget. Den har sjunkit från omkring 20 till omkring 5 procent. Skuldsättningsgraden har ökat från tal kring 5 till tal kring 20 sedan 1930-talet. Avkastningen har samtidigt ökat linjärt. Den reala avkastningen har fördubblats efter andra världskriget.

Vilka normativa slutsatser kan man dra av detta?

- i. Höga bankvinster behöver nödvändigtvis inte bero på bristande konkurrens – inflationspolitiken har stadigt sänkt soliditeten (ökat skuldsättningsgraden) och därmed höjt avkastningen.
- ii. Dagens soliditet på omkring 5 procent känns låg. Bankerna i Estland och Hongkong har en soliditet på över 10 procent. 10 procent är en mer naturlig nivå på soliditeten – det verkar vara där bankerna hamnar när de har hårda budgetrestriktioner, saknar statligt skyddsnät och soliditeten blir ett konkurrensargument. Bankerna i Estland, Liechtenstein, Singapore och Hongkong har en BIS-kapitaltäckningsgrad på omkring 20 procent – långt över de 8 procent som reglerna stadgar. Konkurrensen gör att kapitaltäckningskraven inte är bindande.

Den meddelade statistiken ger därför enligt min mening stöd åt synsättet att stabiliteten bäst främjas genom frihet och hårda budgetrestriktioner – inte av skyddsnät och tillsyn. Utvecklingen under mer än hundra år, särskilt efter andra världskriget, visar hur skuldsättningsgrad och avkastning har ökat i takt med att skyddsnätet byggts upp. Den internationella statistiken – om än här sporadisk – pekar i samma riktning. Genom att öka konkurrensen skulle man även främja stabiliteten genom att pressa upp soliditeten.

Hur skulle en stabil banksektor se ut, som garanterade ett stabilt betalningssystem? Följande scenario framstår som attraktivt:

1. Ett tiotal jämnstora utgivare av betalningsmedel.
2. Utgivarna är från många olika branscher.
3. Ingen utgivare är för stor för att falla.
4. Utgivarna har hög soliditet, över 10 procent (en skuldsättningsgrad på cirka 9).

För att åstadkomma detta bör man använda sig av två instrument: fri konkurrens och hårda budgetrestriktioner. Nyckeln till stabiliteten är att minska skuldsättningsgraden. I dag har bankerna en skuldsättningsgrad på omkring 18. Rimligt vore att halvera den till omkring 9. Detta är den nivå som bankerna låg på vid andra världskrigets slut, innan inflationspolitiken blåste upp bankernas balansräkningar. Skuldsättningsgraden är kvoten S/E, kvoten mellan skulder och eget kapital. Det gäller att minska denna kvot. Detta kan ske på två sätt:

1. Genom att minska S.
2. Genom att öka E.

Bägge kan åstadkommas genom fri konkurrens och hårda budgetrestriktioner:

Konkurrensen minskar S. När konkurrensen släpps helt fri, kommer nya aktörer att ta inlåning från de gamla aktörerna – deras S minskar. Skuldsättningsgraden minskar, samtidigt som avkastningen också minskar. De som anser att bankernas vinster är för höga bör tycka att man här slår två flugor i en smäll.

Hårda budgetrestriktioner ökar E. När skydds nätet tas bort – sista långivare, insättningsgarantier, tillsynsmyndigheter – blir det egna kapitalet ett konkurrensargument. Kunder kommer att premiera banker med stort eget kapital. För att kunna dra till sig inlåningskunder, måste bankerna öka det egna kapitalet.

Av speciellt intresse är här Finansinspektionen. Den statliga tillsynens nuvarande inriktning leder i dag till Greshameffekter. Den *homogeniserar* alla banker från risksynpunkt, vilket gör att risktagande banker driver ut konservativa. Tillsynen bör reformeras så att den i stället *heterogeniserar* dem. Den bör inriktas på att hjälpa bankkunderna att skilja solida banker från icke-solida. Hårda budgetrestriktioner gör att kunder kommer att premiera solida banker. Bankerna kommer då att finna det lönsamt att öka sitt E.

Om stabilitet skall uppnås genom konkurrens, måste det rådande tänkandet reformeras. Nedan diskuterar jag först motiven för bankregleringar, nämligen konsumentskyddet och systemrisken. Sedan diskuterar jag betalkontomonopolens icke-vara och slutligen om Finansinspektionen borde privatiseras.

KONSUMENTSKYDDET

Konsumentskyddet är ett klassiskt skäl till bankregleringar. Eftersom vanligt folk har svårt att bedöma bankers solvens är det befogat att man skyddar dem med hjälp av institutioner som oktroyer och tillsynsmyndigheter. Om än konsumentskyddet är en klassisk motivering till bankreglering, verkar Banklagskommittén⁹ skeptisk till detta argument – med ett undantag. Man menar att insättningsgarantin kan motiveras av konsumentskyddsskäl. Kommittén anser att konsumenterna bör ha tillgång till en riskfri placeringsform, vilket insättningsgarantin tillgodoser.

Konsumentskyddslagar för emellertid med sig negativa bieffekter. Genom att de förbjuder vissa typer av fria avtal inskränker de konsumenters valmöjligheter. Detta innebär en potentiell välfärdsförlust. Vidare orsakar lagarna kostnader i pengar. Det existerar här i världen inga gratisluncher – allting har en kostnad. Konsumentskyddslagar påför företagen kostnader som kan komma att betalas av konsumenterna.¹⁰ För att uppfylla bestämmelserna i lagstiftningen måste företagare ta resurser i anspråk som de i stället kunde ha använt till att tillfredsställa konsumenters behov. Hur kan man därför veta om konsumentskyddslagar verkligen gynnar konsumenterna?

AUKTORITETSTRO ELLER EMPIRI?

Påstående: *Konsumenter har behov av en riskfri placeringsform.*

Hur kan man veta om detta påstående är sant eller falskt? Hur kan man rent allmänt veta om ett påstående är sant eller ej? Människan känner till två sätt. Enligt *auktoritetsmetoden* beror ett påståendes sanningshalt på vem som har uttalat det. Ett påstående är mer troligt sant om dess sagesman kan anses vara expert på området i fråga. Auktoritetsmetoden kommer oftast till användning där expertvälde råder. Om expertvälde exempelvis råder på det ekonomiska området, bör samhällsekonomiska frågor avgöras genom statliga beslut. Besluten bör fattas av experter som bekläder de relevanta statliga ämbetena. Om man exempelvis diskuterar huruvida medborgarna har behov av en säker placeringsform eller ej, bör frågan remitteras till statens experter. Om experterna från sin utsiktspunkt finner att behovet existerar, lagstiftar man för att tillfredsställa det.

⁹ SOU 1998:160.

¹⁰ Ds 2002:5, sid 134.

Sedan finns den *empiriska metoden*. Här är det irrelevant *vem* som har gjort ett påstående. Ett påstående betraktas som blott en gissning, en förmodan, innan det har prövats mot erfarenheten. Först om man efter prövning finner att påståendet stämmer väl överens med erfarenheten, betraktas det som sant. Den empiriska metoden är den som används inom vetenskapen. Det är också den metod som används vid praktiskt handlande – i synnerhet inom affärlivet. En entreprenör får en dag en ny affärsidé. Han tror att många skulle uppskatta att en nöjespark byggdes i staden. Han testar idén på marknaden. Om gissningen var riktig verifieras den genom att han går med vinst. Om han går med förlust har gissningen falsifierats och måste förkastas.

Vilken metod är den bättre för att avgöra sanningshalten i påståendet ovan? Satsen hänför sig till konsumenters behov. Men ett behov måste alltid sättas i relation till andra behov. För att kunna avgöra behovets relativa vikt, måste man känna till konsumenternas preferenser. Men dessa ligger *dolda* i de enskilda konsumenternas hjärtan. De måste därför *upptäckas*.

Detta gör att den empiriska metoden här är lämpligast. Satsen *Det föreligger ett behov av en säker placeringsform* är ett påstående om vad som döljs i de enskilda konsumenternas sinnen. Påståendet kan lätt testas med hjälp av ett affärsexperiment. Om konsumenter har ett relativt behov av säkra placeringsalternativ, kommer den bank som drar på sig kostnader för att tillhandahålla dessa att gå med vinst.

Auktoritetsmetoden är användbar för att besvara frågor som: *Är den nya lagen förenlig med grundlagen?* Eller: *Vad orsakade haveriet?* För att avgöra konsumentfrågor är den däremot mindre användbar. En statlig expert kan aldrig känna till främmande människors preferenser. Han är därför i själva verket inte någon expert. Meningen med konsumentskydd är att förbättra för konsumenterna. För att göra det måste man känna till deras önsknings. Eftersom dessa är *dolda*, kan konsumentfrågor bara besvaras genom att önskningarna upptäcks. Detta kan bara ske genom att man testar och experimenterar. Det kan bara göras genom gissningar och vederläggningar på marknaden.

SYSTEMRISKEN

Konsumentskyddet är emellertid inte huvudskälet för bankregleringar. Det är i stället föreställningen om en systemrisk – risken att hela det finansiella systemet kan komma att slås ut. Om det endast fanns risk för att enstaka finansinstitut ibland gick omkull med tillfälliga obehag som följd, skulle statlig inblandning knappast vara motiverad. Men om hela systemet kan komma att slås ut, finns en uppgift för statliga myndigheter att fullgöra.¹¹

Man kan tänka sig två olika typer av systemrisk (ha följande bild i åtanke – Dominobrickor står uppradade på en duk):

1. Systemrisken kan vara *endogen* i den meningen att den uppstår inom bankväsendet självt. En spricka uppstår någonstans. Den sprider sig sedan genom systemet. Bank efter bank smittas av det onda, en efter en stupar de och drar med sig andra i fallet. Denna situation kan i princip uppstå spontant utan att någon viktig förändring i de yttre förutsättningarna har inträffat. I bilden motsvaras det av att en dominobricka plötsligt faller, vilket leder till en kedjereaktion där alla faller, en efter en.
2. Systemrisken kan också vara *exogen*, i den meningen att en kris uppstår på grund av att någon faktor utanför bankväsendet drastiskt förändras. Det förekommer inga spridningseffekter – det onda drabbar samtliga banker utifrån och samtidigt. I bilden motsvaras det av att duken plötsligt rycks undan, vilket gör att alla brickor samtidigt faller.

För att kunna bedöma tillsynsmyndigheters roll är det viktigt att veta vilken typ av risk som faktiskt förekommer. Deras verksamhet bygger i dag på att risken är av den endogena typen. En störning kan exempelvis uppstå på grund av brister i enskilda bankers kreditgivning. Detta kan leda till att folk rusar på banken. Misstroendet kan då lätt sprida sig och bli allmänt. Folk börjar nu rusa på alla banker. Det finansiella systemet kollapsar så småningom. Riksbanken och Finansinspektionen inriktar sig därför på att försöka upptäcka brister i bankers beteende. Riksbanken skriver:

Som regel fungerar marknaden effektivt utan myndighetsinblandning, men i vissa lägen väljer marknadsaktörerna lösningar som inte är de effektivaste ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Övervakningen inriktas därför på att kartlägga och analysera källor till systemrisk och effektivitetsförluster.¹²

¹¹ Ds 2002:5, sid 106.

¹² Sveriges Riksbank 2001, sid 29.

I den här rapporten hävdas i stället att systemriskerna inte är endogena utan exogena. Imperfektioner i enskilda bankmäns beslut kan orsaka störningar men inte systemriskerna. I stället orsakas dessa av att yttre faktorer av vital betydelse för samtliga banker drastiskt ändras – exempelvis spelreglerna, den monetära basen eller styrräntan. Övervakningen borde därför kartlägga dessa exogena störningskällor. Men först: vad orsakar systemriskerna?

DEN KLASSISKA KREDITCYKELTEORIN

Enligt den klassiska kreditcykelteorin orsakas kriser av att centralbanker blåser upp den monetära basen. När centralbanken expanderar den monetära basen pumpas nya pengar ut på kreditmarknaden. Banker kommer att öka sin utlåning. Tillgångspriserna stiger först, därefter lönerna, sedan konsumentpriserna. Tillgång på billigt kapital gör att det kommer att uppstå en boom främst i industrier vars slutliga frukter ligger långt fram i tiden. Om landet har fast växelkurs kommer en kostnadskris till sist att uppstå. Aktörer kommer då att vilja lösa in inhemska pengar mot i utlandet gångbar valuta, vilket får valutareserven att smälta ihop, varför centralbanken drastiskt måste höja räntan och kontrahera den monetära basen. Krisen är ett faktum. Banker tvingas höja räntan, minska sin utlåning och skriva av kreditförluster. Tillgångsvärden måste skrivas ned och olönsamma projekt likvideras.

Om landet har en flytande växelkurs kommer inflationsförväntningar så småningom att göra sig påminda. För att underhålla boomen måste centralbanken då öka expansionstakten. Inflation och inflationsförväntningar kommer att jaga varandra i en allt snabbare takt, tills inflationsförväntningarna ligger ett steg före. Man befinner sig då i en hyperinflation, vilket är ohållbart; centralbanken måste drastiskt slå back och kontrahera den monetära basen och krisen är återigen ett faktum.

Denna teori är i dag mest känd som den österrikiska konjunkturcykelteorin.¹³ Den borde ha ett visst förklaringsvärde för nittioalets bankkris. Det som orsakar bankkrisen är här en exogen faktor i form av gemensam input för samtliga banker, nämligen den monetära basen.

¹³ Se exempelvis Mises 1966, sid 538.

RÄTTSLIGA RESTRIKTIONER-TEORIN FÖR BANKKRISER

En källa till systemkriser har historiskt varit regleringar. Av fiskala skäl har statsmakter gång efter annan gjort ingrepp i bankväsendet. Dessa ingrepp har sedan orsakat systemkriser.¹⁴ För att gynna statskassan har stater infört regleringar som:

1. *Restriktioner på bankers sedelutgivning.* I England och USA förhindrades under 1800-talet banker att anpassa sedelmängden efter marknadens behov. Detta orsakade bankrusningar under tider med stor efterfrågan på kontanter, speciellt under månaderna september–oktober.
2. *Regleringar för att storleksbegränsa banker.* För att privilegiera Bank of England, fick engelska banker inte ha fler än 6 delägare. Banker blev därför små, underdiversifierade och underkapitaliserade. De fick svårt att skapa förtroende och blev känsliga för rusningar.
3. *Geografiska restriktioner på filialkontor.* I USA har i många delstater det sk enhetsbanksystemet gällt, som innebär att banker bara får ha ett enda kontor. Detta har gjort banker små och underdiversifierade. Det har också lett till en pyramidisering av banksystemet, som har gjort det känsligt för spridningseffekter.

Den angloamerikanska dominansen inom nationalekonomin har alltid varit stor. Eftersom kriser främst har varit en angloamerikansk företeelse, har engelska och amerikanska ekonomer tenderat att se mörkt på stabiliteten i bankväsendet. Deras syn har sedan färgat av sig på ekonomer världen över. Framförallt den stora amerikanska depressionen har haft avgörande betydelse för synen på banksektorns instabilitet. Barr och Hörngren skriver:

*De senaste årens problem i banksystemet har inte lett till några sådana likviditetskriser, varken i Sverige eller i andra länder som drabbats av bankkriser. För att hitta tydliga exempel måste man gå ganska långt tillbaka i tiden, t.ex. till de omfattande bankkonkurserna i USA under 1930-talet.*¹⁵

Man kan emellertid hävda att den systemkris som då inträffade var en konsekvens av regleringarna och politiken. På grund av enhetsbanksystemet hade USA på 1920-talet omkring 30 000 banker [sic!]. Under depressionen steg människors vilja att hålla kontanter; banker tvingades då att ta av reserverna och dra ned på sina balansräkningar. Enligt Friedman & Schwartz (1963) misslyckades The Fed att agera som sista långgivare och möta detta behov. Vidare

¹⁴ För en utförligare diskussion, se Hortlund 2001.

¹⁵ Barr & Hörngren 1995, sid 32.

uppstod det i februari 1933 ett rykte att nyttillträdde president Roosevelt tänkte devalvera dollarn. Därmed uppstod en rusning på dollarn. Precis som den svenska kronan under nittioalets kris drabbades den amerikanska dollarn av en akut förtroendekris!

Medan en stor utslagning av banker skedde i USA gick inte en enda kanadensisk bank omkull under den stora depressionen! Kanada hade ett tjugotal vittförgrenade, oreglerade banker. Den kanadensiska ekonomin var lika deprimerad som den amerikanska. Detta pekar mot att den amerikanska reglerings- och penningpolitiken orsakade den amerikanska systemkrisen.

BANKKRISEN

1990-talets svenska bankkris har varit viktig för att etablera uppfattningen att bankväsendet är instabilt. Det är därför viktigt att dra de rätta lärdomarna av den. Vad orsakade bankkrisen? När man läser det som skrivits av de som var med framträder följande bild:

1985 släpptes *utlåningstaket* för bankerna. Somliga menar att det fanns ett upp-
dämt lånebehov från regleringstiden. Krediter hade under efterkrigstiden styrts till gynnade sektorer, som bostadsfinansiering. Icke-privilegierade sektorer hade däremot kreditransonerats. Regleringarna hade tvingat in kreditgivningen på vägar som inte stod i samklang med konsumenternas önsknings. När utlåningstaket togs bort, blev det fritt fram att låna. Detta ledde till en kreditexpansion.

Bankerna var emellertid ovana vid friheten. Likt fångar som just släppts ut efter decennier i isolering, snubblade de. Det saknades rutiner och vana att agera på en fri kreditmarknad, vilket ledde till en dålig kreditgivning. *Avregleringens barnsjukdomar* medförde en kreditgivning som inte alla gånger var optimal.

Kreditexpansionen ledde till en överhettning som borde ha kylts av. En del hävdar att Riksbankens *penningpolitik* var alltför slapp. För att hejda kreditexpansionen borde Riksbanken ha stramat åt. Andra menar emellertid att penningpolitiken var bunden av den fasta växelkursen. Riksbanken hade exempelvis inte kunnat höja räntan. Med de moderna internationella kapitalmarknaderna skulle det ha lett till ett inflöde av valuta som hade gjort det svårt att hålla växelkursen innanför punkterna.

Därför var det i stället *finanspolitiken* som hade behövt stramas åt. I slutet av åttiotalet visade sig detta emellertid vara politiskt omöjligt. När industrin och finansmarknaderna gjorde stora vinster, var det svårt att motivera nedskärningar i den offentliga sektorn.

Decennier av inflationspolitik hade också sänkt *soliditeten i banksystemet*. När soliditeten började sjunka under kapitaltäckningskraven ville man inte börja återkalla oktroyer. I stället tummade man på kapitaltäckningskraven genom att tillåta förlagslån att ingå i den giltiga kapitalbasen.

1989 kom *valutaavregleringen*. Eftersom räntorna var lägre i utlandet och fast växelkurs rådde, var det lönsamt att ta upp lån i utländsk valuta, inte minst för att finansiera statsskulden. Detta ledde till en ny kreditexpansion, som började några år före avregleringen. Den stora upplåningen i utländsk valuta ledde till förluster under krisen p g a svårigheten att omsätta lån, och efter den p g a devalveringen.

1990 kom *skatteomläggningen*. Genom den minskades räntesubventionerna, och konsumentviljan kom därmed bättre till uttryck. Detta ledde till att fastighetspriserna sjönk, och bolag som finansierat bostadslån började gå omkull, vilket återverkade på bankerna. *Tidsordningen* för kreditavregleringen och skatteomläggningen var fel: skatteomläggningen borde ha kommit före kreditavregleringen. Detta var dock knappast politiskt möjligt.

I augusti 1991 började det storma på de finansiella marknaderna. Den tyska återföreningen hade gjort att Bundesbank höjt räntan. Valutor som upplevdes som svaga i förhållande till den tyska marken började få problem. Sverige hade under slutet av åttiotalet haft en inflationstakt på cirka 10 procent, jämfört med den tyska inflationen på 4 procent. Därmed måste Sverige till slut hamna i en kostnadskris, vilket förr eller senare måste innebära att kronan drabbades av en *förtroendekris*. Valutaregleringens avskaffande gjorde att denna förtroendekris kunde inträffa mycket snabbt.

Under slutet av 1980-talet dominerades den internationella makrodiskussionen av det s k tidskonsistensproblemet och vikten av att binda sig vid masten. Det fanns också en bred politisk vilja att bryta Sveriges devalveringshistoria. Regering och riksdag bestämde sig för att försvara kronan till varje pris. Riksbanken höjde dagslåneräntan till 500 procent. De korta marknadsräntorna sköt i höjden. *Kronförsvaret* knäckte slutgiltigt fastighetsmarknaden. Bankerna kunde inte refinansiera sig utomlands. Till slut gick det inte längre. Den fasta växelkursen övergavs den 19 november 1992. När kronan blivit flytande återhämtade sig bankerna emellertid snabbt. När den akuta förtroendekrisen för kronan var över kunde banker återigen finansiera sig utomlands. Inom något år gick de åter med vinst och bankkrisen var över.

Eftersom bankerna inte verkar ha haft några problem att finansiera sig före den akuta förtroendekrisen, och inte heller när den var över, och eftersom banksektorn återhämtade sig snabbt efter kronans fall, kan man fråga sig om inte kron-

försvaret ensamt utlöste bankkrisen. Banker är knappast byggda för att klara dagslåneräntor på 500 procent. Hade det blivit nödvändigt med statliga stödåtgärder till banksystemet om inte kronförsvaret hade varit?

Banklagskommittén skriver:

När den svenska kronan i september 1992 drabbades av en akut förtroendekris, och Riksbanken tvingades höja marginalräntan flera gånger kom slutligen upp till 500 % för att försvara den fasta växelkursen, råkade hela det finansiella systemet i gungning. Vissa institut fick akuta problem med sin finansiering eftersom de inte kunde omsätta sina lån. Härmed spred sig misstron till andra institut så att stora delar av det finansiella systemet blev lamslaget.

[...]

Det första tecknet på banksystemets tillfrisknande kom under 1993 då bankernas situation förbättrades markant i takt med att den svenska räntenivån sjönk som en följd av den svenska kronans frisläppande. Detta gjorde det möjligt för flera banker att genomföra nyemissioner trots att de drogs med stora kreditförluster och hade stora stockar med problemkrediter. SE-banken och Sparbanken Sverige kom därmed att dra tillbaka sina ansökningar efter det att de lyckats säkerställa erforderliga kapitaltillskott genom nyemissioner och försäljningar.¹⁶

Det verkar således som om bankkrisen helt var en följd av politiska missgrepp. Den var resultatet av decennier av regleringspolitik, inflationspolitik, otillräcklig penning- och finanspolitik, tidsordningen för avregleringen och skatteomläggningen samt kronförsvaret. Bankkrisen orsakades av för bankerna exogena faktorer, som den monetära basen, styrräntan, regleringarna. Alla dessa kontrollerades av riksbank och regering. De felaktiga beslut som eventuellt fattades av enskilda bankmän hade knappast i sig kunnat utlösa en systemkris.

Med utgångspunkt från figur 6 ovan, kan bankkrisen ses som skördandet av politikens utgiftsbenägenhet och olyckliga makroekonomiska idéer under 50 års tid. Roten till det onda var att guldmyntfoten övergavs och pappersmyntfoten infördes 1931. Därigenom blev det fritt fram för makthavarna att genomföra en kreditexpansion. Makthavares naturliga utgiftsbenägenhet förstärktes av Keynes idéer om kreditexpansionens välsignelser. Genom kreditexpansionen förlängde makthavarna under 50 års tid kraftigt bankernas "hävstång". Politiken gjorde också att "räntegapet"¹⁷ i början av 1990-talet blev negativt. Det negativa räntegapet fick den långa hävstången att tippa nedåt och bankernas lönsamhet sjönk ned i avgrunden.

¹⁶ SOU 1998, sid 146–47.

¹⁷ I vid bemärkelse, där exempelvis reserveringar för kreditförluster tas hänsyn till.

EXISTERAR SYSTEMRISKEN?

Man kan fråga sig om det över huvud taget existerar en (endogen) systemrisk på det sätt som den vanligen utmålas, med endogena störningar som leder till bankrusningar, spridningseffekter och kollaps. Under den värsta bankkrisen någonsin i Sverige verkar det inte ha uppstått någon panik:

När det gäller förtroendet för bankerna bör nämnas att det aldrig under bankkrisen – inte ens före riksdagens beslut om bankstödet – uppstod någon allvarlig misstro mot bankerna i den bemärkelsen att bankernas sparare tog ut sina pengar i mycket stor omfattning. Större uttag än normalt skedde i vissa fall under korta perioder, men situationen var hela tiden under kontroll och någon risk för likviditetsbrist förelåg inte.¹⁸

I Sverige har aldrig en verklig systemkollaps inträffat. Systemriskhypotesen verkar också ha ringa stöd i den finansiella världshistorien:

Som tur är inträffar (en finansiell härdsvälta) ytterst sällan. Faktum är att det aldrig synes ha inträffat i någon utvecklad ekonomi. Exakt vad som skulle hända i en sådan situation är således oklart, men bara risken för att den ska inträffa innebär att det finns starka skäl att skapa en beredskap för att förhindra en katastrof.¹⁹

SYSTEMRISKEN SOM SJÄLVUPPFYLLENDE PROFETIA

Systemrisken verkar således vara en tes som vanemässigt upprepas och förs vidare utan att det finns något egentligt empiriskt belägg för den. Men även om risken för systemkollaps verkar vara minimal, behöver det upprepade talet om systemrisk därför inte vara oskyldigt. I ett skräckscenario skulle det till och med kunna utlösa en systemkris – talet skulle kunna bli en självuppfyllande profetia. Det flitiga upprepandet kan komma att ändra folks beteende. Ett tankeexperiment:

En vanlig dag uppstår i en stad en rusning på X-banken. En man passerar förbi. Mannen tänker: *Oj, en rusning på X-banken. En sån tur att jag har mina pengar på Y-banken!*

En annan man går förbi och tänker: *Oj, en rusning på X-banken. Min bank! Den måste vara insolvent! Jag rusar jag med, tar ut mina pengar och stoppar in dem i Y-banken, den verkar vara säker!*

¹⁸ Ingves & Lind 1996, sid 8–9.

¹⁹ Persson & Viotti 1998, sid 80.

Men nu har ekonomers och makthavares flitiga upprepande av systemrisken fått människor att tänka annorlunda. De har nu lärt sig att en rusning på en bank leder till spridningseffekter, som gör alla banker osäkra. Efter några år uppstår en ny rusning på X-banken.

Den förste mannen passerar igen, men tänker nu: *En rusning på X-banken! Spridningseffekter! Jag går och tar ut pengarna från min bank Y-banken!*

Den andre mannen passerar också, och tänker: *En rusning på X-banken. Min bank! Den måste vara insolvent! Spridningseffekter! Jag tar ut mina pengar och stoppar dem i madrassen!*

Systemriskhypotesen behöver inte vara oskyldig. Om det vill sig illa kan den bli en självuppfyllande profetia. Den bör kanske därför framföras med försiktighet.

Motiven bakom regleringar och tillsyn är konsumentskyddet och systemrisken. Men om konsumentskyddet bygger på en olämplig metod, och om systemrisken mer är en nationalekonomisk vandringsägen med obefintligt empiriskt stöd, finns det anledning att se över skydds nätet. Nedan diskuteras betalkonto-monopolet och Finansinspektionen.

BETALKONTOMONOPOLET

För att bedriva bankverksamhet måste man ha en näringslicens, en oktroj. Näringslicenser är den mest typiska formen av inträdeshinder. Om man vill stärka konkurrensen vore den första åtgärden att slopa dem. Regeringen gav i mars 2002 ut promemorian *Reformerade bank- och finansieringsrörelseregler*²⁰, som huvudsakligen byggde på Banklagskommitténs betänkande.²¹ Promemorians viktigaste punkt är att bankernas inlåningsmonopol bör avskaffas. Detta förslag innebär ett steg mot näringsfrihet.

Fortfarande skall det dock krävas oktroj för att få ge ut betalkonton. Man skall då också stå under Finansinspektionens uppsikt. Definitionen av bankrörelse bör därför ändras. Från att i dag definieras som kreditinstitut som tar emot inlåning från allmänheten, bör banker i fortsättningen definieras som företag som tar emot inlåning och som samtidigt ägnar sig åt betalningsförmedling. För konton som livsmedels-handelns "kundmedel" behövs ingen oktroj så länge som dessa konton bara kan användas till att köpa företagets egna produkter.

Man kan fråga sig om det är en god idé att ändra definitionen av bankrörelse. Den allmänna betydelsen av ordet "bank" är väl att det är ett företag som tar emot inlåning och som bedriver utlåning. En bank är en intermediär. Varför hålla på och ändra definitionen av banker till något som strider mot det allmänheten menar med begreppet? Måste inte detta skapa förvirring?

I ett modernt medborgarperspektiv är oktrojförfarandet betänkligt. Oktrojer har sina rötter i skråväsendet och merkantilismen. De har varit instrument för privilegiejakten (*rent seeking*). Oktrojer var tidsbegränsade privilegier som gavs till speciella näringsidkare i utbyte mot pengar. Det mest kända exemplet är Bank of England, ursprungligen en privat bank, som i utbyte mot lån till staten fick privilegiet att vara enda bank med mer än sex delägare.

Näringslicenser var också uttryck för en ekonomisk doktrin enligt vilken staten stod för samordningen av det ekonomiska livet. Näringarna var bundna. Om en näringsidkare ville etablera sig i en stad var han tvungen att skaffa sig en licens. Licensgivningen berodde på om de styrande ansåg att det förelåg ett behov eller ej. I praktiken avgjordes detta ofta av de etablerade producenternas skråorganisationer.

²⁰ Ds 2002:5.

²¹ SOU 1998:160.

I den svenska bankaktiebolagslagen från 1911 angavs att bankoktroj skulle ges om banken befanns vara ”nyttig för det allmänna”. Motivet för behovsprövningen var att det gav möjligheter att stoppa banketableringar i en situation då det fanns ”tendenser till en osund utveckling mot en överetablering av bankinstitut”.²² Denna behovsprövning slopades först under 1990-talet!

Det liberala genombrottet på 1800-talet innebar att man släppte näringarna fria. Näringslicenser var inte bara oekonomiska – de stred också mot en samhällsfilosofi enligt vilken alla människor är födda fria och jämlika. Vem kan bland fria kvinnor och män förbjuda sina jämlikar att sluta frivilliga avtal med varandra? Vem kan bland jämlikar privilegiera somliga till näringar som utesluter andra?

Avtalsfrihet och näringsfrihet är grundpelare i det moderna samhällets medborgarrätt. Oktrojer innebär ett ingrepp i denna rätt. Om makthavarna skall göra ingrepp i medborgarrätten, måste de kunna bevisa att det är absolut nödvändigt. Bevisbördan hänger på dem. Varken regeringen eller Banklagskommittén har motiverat varför betalningsväsendet skulle destabiliseras av att konkurrensen i betalkonton släpptes fri. Man finner endast formuleringar om att skyddsbehovet är starkast för betalningsväsendet. Det verkar mest vara en vag oro som ligger bakom ställningstagandet. Jag vill hävda att denna oro är obefogad. Tvärtom skulle stabiliteten i betalningssystemet *öka* om konkurrensen släpptes fri.

BETALKONTOMONOPOLET – NYCKELN TILL BANKERNAS STARKA STÄLLNING?

Såsom nämnts anser Konkurrensverket i en rapport att tillgången till betalkontomarknaden är väsentlig för att en ny bank skall kunna etablera sig.²³ Betalkontomonopolet är säkert viktigt för bankernas starka ställning på låne- marknaden. Genom det får bankerna monopol på kassor och lönekonton, vilket måste vara en stor fördel. De flesta människor väljer av bekvämlighetsskäl att överföra medel till sparkonton i samma bank som de har sitt lönekonto i. Om betalkontomarknaden släpptes fri skulle bankerna pressas att höja sina räntor på både transaktionskonton och sparkonton. Men det skulle även luckra upp kopplingen mellan lönekonton och sparkonton. Människor skulle kunna välja att ha sitt lönekonto i det företag som erbjuder bäst ränta. Om detta företag inte är en bank kommer man kanske att bli mer benägen att se sig omkring för att hitta de bästa formerna för sitt sparande. Kundtroheten skulle luckras upp, vilket kan öka konkurrensen på bankmarknaden.

²² Danielsson 1990, sid 33.

²³ KkV 1999.

BETALKONTOMONOPOLET HÄMMAR BETALNINGSVÄSENDETS UTVECKLING

Betalkontomonopolet tenderar att låsa fast betalningsväsendet i dess nuvarande strukturer. Vad säger att banker i dag är bäst lämpade att tillhandahålla allmänt accepterade bytesmedel? Under historiens gång har olika typer av företag under olika skeenden fungerat som betalningsförmedlare. På 1600-talet hade guldsmeder naturliga förutsättningar att förmedla betalningar. Då de hade inbrottssäkra valv och kompetens att värdera guld och silver började människor förvara sitt guld hos dem. Guldsmederna började sedan naturligt fungera som girobanker. Under 1700-talet växte Englands berömda *merchant banks* fram. Som namnet antyder sköttes de ursprungligen av handelsmän som i sin verksamhet skaffat sig naturliga förutsättningar att förmedla krediter. De två mest berömda merchant-bankirerna, Baring och Rotschild, började bägge som textilhandlare. De utvecklades från handelsmän till kreditförmedlare.

Banker är kreditförmedlare. Deras näringsfång är att agera som intermediärer mellan sparare och företagare. Är det verkligen givet att kreditförmedlingsföretag i dag är de som är bäst lämpade att syssla med betalningsförmedling? Är kanske andra typer av företagare mer lämpade? Detaljhandeln har redan visat sig ha naturliga förutsättningar att bedriva inlånings- och betalkontorörelse. Även andra aktörer kan ha naturliga förutsättningar att ge ut betalkonton. Varför inte Telia och Vattenfall till exempel? El- och teleräkningen skulle kunna bli räntebärande konton som man kunde göra betalningar från. Större företag skulle kanske vilja erbjuda sina anställda lönekonton med hög ränta som det går att göra betalningar ifrån.

DETALJHANDELN SOM FÖRMEDLARE AV BETALNINGSTJÄNSTER

Detaljhandeln har under två årtionden spontant vuxit fram som mottagare av inlåning från allmänheten. Genom att kalla inlåningen för "kundmedel" lyckades man stå utanför oktrojförfarandet. Eftersom beloppen har varit begränsade, och enbart kunnat användas till köp av de egna produkterna, har kundmedlen tolererats av myndigheterna. Kundmedelskontonas popularitet hos allmänheten stämmer till eftertanke. Varför är de så populära?

Detaljhandelskedjorna åtnjuter mycket stort förtroende. Förtroendet för ICA, COOP och IKEA är säkert minst lika stort som det är för bankerna. Trots att kontona inte är garanterade, och trots att företagen inte står under Finansinspektionens tillsyn, har detaljhandelsföretagen förmått många tusen människor att deponera sina pengar hos dem.

Det höga förtroendet är säkert befogat. Detaljhandelsföretagen är nämligen mycket solida – betydligt mer så än bankerna. ICA, COOP och IKEA har en

soliditet på mellan 30 och 40 procent, att jämföras med bankernas cirka 5 procent. Eftersom banker till sitt väsen är intermediärer – deras affärsidé bygger på att låna ut andras pengar – måste de naturligt vara mindre solida än detaljhandlarna.

Detaljhandlare som livsmedelskedjorna är även relativt okänsliga för konjunkturen. De verkar i slutledet av produktionskedjan. Företag som verkar i de tidigare stadierna är normalt mer konjunkturkänsliga än företag i slutledet. De förras produktpriser kommer att vara mer räntekänsliga eftersom produkternas slutgiltiga användning ligger längre fram i tiden. Livsmedel är också en nödvändighetsvara vars efterfrågan är relativt okänslig för konjunkturen.

För att kunna ge ut betalkonton har nu ICA och IKEA tvingats bilda speciella bankbolag. Är det samhällsekonomiskt hälsosamt att detaljhandeln bildar ”banker” för att klara regleringen?

- ▶ Detta skapar förvirring. De pengar som sätts in i detaljhandelns banker lånas inte ut till utomstående. De används till att direktfinansiera den egna verksamheten. De är således inte kreditförmedlare och inte ”banker” i den gängse bemärkelsen. Varför skall man behöva oktrojera ”fikonlövsbanker”? Varför kan man inte låta företag som ICA och IKEA ge ut betalkonton under detaljhandelsflagg?
- ▶ När IKANO-bankens och ICA-bankens balansräkningar i stället för detaljhandelskoncernernas jämförs med bankkoncernernas, kommer bankernas soliditet inte att framstå som speciellt låg. IKEA och ICA kommer inte att tillåta sina banker att gå omkull. I konsumentskyddsperspektiv är den intressanta jämförelsen den mellan detaljhandelskoncernerna och bankkoncernerna.
- ▶ Villkoren för kunderna kan komma att försämrats. Kostnaden för att bilda och driva bankbolag kanske leder till sämre villkor än de som kunderna åtnjöt i de gamla kundkortsföretagen. Kunderna har genom sitt handlande redan visat att de inte behöver Finansinspektionens och Insättningsgarantinämndens beskydd.
- ▶ Att släppa in aktörer från andra branscher är i sig positivt för konkurrensen. Näringsidkare från andra skrån tänker och agerar inte som bankerna och kan ha lättare att förbehållslöst konkurrera med dem.

ETT SLOPANDE AV BANKERS BETALKONTOMONOPOL ÖKAR STABILITETEN

Ovan nämndes en viktig positiv effekt av ökad konkurrens – att nya aktörer tar marknadsandelar från de etablerade och därmed sänker dessas skuldsättningsgrad. Att slopa betalkontomonopolet skulle på detta vis bidra till ökad stabilitet. Men man kan tänka sig fler positiva effekter:

Ju fler aktörer som deltar i betalningsväsendet, desto bättre fungerar *klirningsmekanismen*. Banker som ger ut betalkonton kommer att lösa in varandras förbindelser, vilket förhindrar dem att låna ut pengar som de inte först har fått in. Ju fler företag som deltar i klirningsmekanismen, desto bättre fungerar den. Antag att en bank lånar ut pengar genom att ge låntagaren en checkräkning hos banken. Antag att det finns fem jämnstora banker. När låntagaren väl använder sina lånade medel – säg inom tio dagar – kommer det företag som erhåller en check att deponera den hos sin bank. Chansen är då 80 procent att denna bank är en konkurrent till den utgivande banken. Denna bank kommer omedelbart att lösa in checken hos utgivaren, som då drabbas av reservförluster.

Om det i stället hade funnits tio jämnstora utgivare av checkräkningar, skulle chansen ha varit 90 procent att utgivaren omedelbart hade drabbats av en reservförlust. Ju fler aktörer, desto tajtare håller konkurrenterna varandra i schack och desto svårare blir det att expandera kreditmängden.

Fler aktörer minskar också konsekvensen av ett enskilt fallissemang. För att undvika hasardrisker, bör helst ingen aktör vara för stor för att falla. Som nämndes i rapportens inledning ansåg IMF detta vara ett problem. Om det fanns, säg, ett tiotal jämnstora utgivare av betalningsmedel skulle ingen aktör vara för stor för att falla. Fler aktörer skulle *ex post* mildra konsekvenserna av ett enskilt fallissemang, men också *ex ante* minska risken för ett sådant, eftersom hasardproblemet minskar när betalkontoföretagen vet att de inte är för stora för att falla.

Med olika typer av betalkontoutgivare sprids också riskerna. Det är i sig önskvärt att inte alla befinner sig i samma bransch. Betalningsväsendet skulle må bra av att andra än kreditförmedlingsföretag släpps in i systemet.

Om dessutom detaljhandelsföretag börjar marknadsföra sig med sin högre soliditet, skulle detta kunna sätta press på bankerna att öka sin. Tyvärr kommer inte denna stabilitetsskapande effekt att verka så länge som insättningsgarantin lever kvar.

ÖVERVAKNING AV BETALKONTOUTGIVARE SKER GENOM RIKSBANKEN

I EGENSKAP AV KLIRNINGSHUS

När det är fullständigt fritt att ge ut allmänt accepterade betalningsmedel, kommer de olika utgivarna att få fordringar på varandra som måste kliras. Det är enklast att göra det genom ett klirningshus. Ett exempel: Telekomföretaget Telia bestämmer sig en dag för att börja ge ut s k kundmedelskonton, från vilka man kan göra betalningar. Då kundmedelskontona ger hög ränta blir de genast populära bland Telias kunder. En sådan kund går en dag till NK för att köpa en kostym. Han ber att få betala med en Telia-check. NK tar gärna emot checken. Efter dagens slut deponerar NK checken hos sin bank. Då banken inte hyser farhågor för Telias solvens, accepterar även den checken. Banken kommer nu omedelbart att gå till Telia för att få betalt. Eftersom en del Telia-kunder samtidigt har betalat med checkar som getts ut av den aktuella banken, har Telia samtidigt en massa fordringar på banken. Då banken och Telia i fortsättningen kommer att ha motstående fordringar på varandra, är det enklast om man klirar detta via det normala klirningsförfarandet. Det enklaste vore därför om Telia blev medlem av klirningshuset. Telia ansöker om medlemskap. Det är då klirningshusets sak att bestämma om det skall acceptera Telia som medlem. Så länge Telia uppfyller de villkor som klirningshuset kräver, finns det ingen anledning att inte släppa in företaget – det tjänar ju klirningshusets befintliga medlemmar på.

I en fri värld kommer det därför att finnas en affärsmässig övervakning av betalkontoutgivare. Klirningshuset kommer bara att acceptera medlemmar som uppfyller husets krav och vars betalningsmedel accepteras till parikurs. Bankerna kommer att övervaka andra utgivare genom att bara acceptera betalningsmedel av solventa utgivare. Köpmän kommer i sin tur bara att acceptera betalningsmedel som de kan deponera hos sin bank. All denna naturliga övervakning kommer allmänheten till godo.

Eftersom det i dag är Riksbanken som via RIX-systemet verkar som klirningshus i Sverige skulle Riksbanken stå för den klirningshusmässiga övervakningen. Denna är rent affärsmässig och skiljer sig inte från den som ett privat klirningshus skulle utföra: bedömning av motpartsrisker, säkerheter, soliditetskrav et cetera.

Summa: genom att avskaffa bankernas betalkontomonopol kan man gynna både konkurrensen och stabiliteten i betalningssystemet. Betalkontomonopolet innebär en inskränkning i medborgarnas fria avtalsrätt. Regeringen måste därför kunna bevisa att denna frihetsinskränkning är nödvändig. Men varken regeringen eller Banklagskommittén har presterat något argument som talar om varför betalningsväsendet skulle destabiliseras om man släppte betalkontomarknaden fri. Tvärtom finns det skäl att tro att både konkurrensen och stabiliteten skulle gynnas.

FINANSINSPEKTIONEN

Två institutioner har till uppgift att övervaka finansmarknaden: Riksbanken och Finansinspektionen. Riksbanken övervakar på två sätt. I sin egenskap av klirningshus reglementerar och övervakar den deltagarna i betalningssystemet. Denna rent affärsmässiga övervakning är oproblematisk och bör finnas så länge som Riksbanken fortsätter att vara klirningshus. Sedan finns en mer ”makro-betonad” övervakning, som inriktar sig på det finansiella systemet i sin helhet, och som siktar på att upptäcka endogena störningskällor. Det är inte lika självklart att denna verksamhet tillför värde. Ovan hävdades att det knappast existerar någon endogen systemrisk i banksystemet. Lämnade åt sig själva är bankerna stabila. Historiskt har de däremot varit utsatta för två kraftiga exogena störningskällor i regering och centralbank. Myndigheter som sätts att vårda stabiliteten bör ha som sin främsta uppgift att hålla ögonen på dessa båda. Om Riksbanken själv är en stor potentiell störningskälla kanske den är olämplig som övervakningsorgan? Kan den verkligen övervaka sig själv med oväld? Denna fråga behandlas dock inte vidare i denna rapport. I stället kommer Finansinspektionens roll att diskuteras.

Finansinspektionen övervakar inte bara banker, utan även andra finansiella företag. Här diskuteras enbart Finansinspektionen i sin roll som övervakare av bankerna. Under regleringstiden 1945–90 var Finansinspektionens uppgift dels att utdela och eventuellt dra in oktrojer, dels att se till att bankerna uppfyllde de formella juridiska kraven för utlåning, kassakrav, placeringsplikt och annat som regleringarna krävde. Efter avregleringen har detta i stor utsträckning fallit bort. Det som återstår är väl främst att se till att bankerna uppfyller BIS kapitaltäckningskrav. I den nya avreglerade och globaliserade finansvärlden har Finansinspektionen försökt hitta en ny roll. I detta syfte har staten också tillsatt en utredare²⁴, som skall lämna sin rapport i februari 2003. Utredaren skall utreda Finansinspektionens nya roll och framtida resursbehov.

SKAPAR FINANSINSPEKTIONEN VÄRDE?

Finansinspektionen utdelar oktrojer och ser till att bankerna uppfyller formella krav som kapitaltäckningsregler. Den försöker också övervaka att bankerna inte fattar beslut som äventyrar stabiliteten i systemet. För att lösa sina uppgifter tar Finansinspektionen resurser i anspråk – resurser som skulle kunna användas till att tillfredsställa andra behov. Skapar Finansinspektionen värde i sin verksamhet, eller förstör den värde? Det senare är fallet om resurserna mer förtjänstfullt hade kunnat användas på annat håll.

²⁴ Dir. 2002:94.

Genom att Finansinspektionen är en statlig myndighet är denna fråga inte helt lätt att besvara. Finansinspektionen äger *tvångsbefogenheter* och den utför sina uppgifter genom *tvångsfinansiering*. Finansinspektionen finansierar ju sin verksamhet främst via statsbudgeten. Den delar därför det problem som finns med all tvångsfinansierad verksamhet: *hur kan man veta om verksamheten skapar värde?*

Finansinspektionen äskar anslag för sin verksamhet. Eftersom den inte skall generera någon procentuell avkastning lönar det sig alltid att äska så mycket som möjligt. När finansministern tar ställning till budgeten måste han på marginalen bedöma hur mycket Finansinspektionens tjänster är värda jämfört med alla andra goda ting som resurserna hade kunnat användas till. Att göra detta effektivt är nog taget omöjligt. Finansministern får inga effektiva signaler om konsumenternas önskemål, som kan vägleda honom att maximera konsumentnyttan. Det är just därför som tvångsfinansiering är så ineffektiv.

Till denna *allokativa* ineffektivitet, kan Finansinspektionens karaktär av statlig myndighet också skapa en *riskmässig*. Livet är kort och framtiden osäker. Folk har därför i alla tider velat tro på en makt som vakar över deras öden. Staten framstår för många som en sådan makt. Hos en del människor finns en tendens till övertro på statens reella förmåga. Om en statlig myndighet ”övervakar” bankerna tror många banksparare att de därmed är fullständigt säkra, precis som man tror att ett område som övervakas av polisen är fullständigt tryggt.

Att helt övervaka något så komplext som det moderna bankväsendet är emellertid en övermänsklig uppgift. Finansinspektionen består av en handfull personer med begränsade resurser. Om människor överskattar Finansinspektionens reella förmåga att övervaka, kan de komma att invaggas i falsk säkerhet. Statens ”mystik” kan framkalla hasardrisker. Människor blir mindre benägna att informera sig om olika bankers säkerhet – de övervakas ju av Finansinspektionen. Detta gynnar mer risktagande banker på de konservativas bekostnad. De senare kommer inte att ha någonting för att försöka bygga upp ett förtroende genom att exempelvis vara mer solida. Risktagande banker kan dra nytta av statens mystik. Mystiken drar ned på soliditeten och andra förtroendeskapande åtgärder.

PRIVATISERA FINANSINSPEKTIONEN

De riskmässiga och allokativa problemen kan lösas genom privatisering – volontarisering – av Finansinspektionen. Finansinspektionens tvångsbefogenheter upphör och verksamheten blir frivilligfinansierad. När en verksamhet tvångsfinansieras kommer aldrig konsumenternas preferenser till uttryck – de tvingas ju betala för verksamheten vare sig de vill eller inte. Vid frivillig finansiering uppenbaras konsumenternas preferenser automatiskt. Varje enskild konsument har insides information om sina egna preferenser. Det är denna som

utnyttjas vid frivillig finansiering, och som gör den så effektiv. Olika verksamhetsidéer kan därigenom rationellt prövas. En företagare som inte skapar värde kan inte få konsumenterna att frivilligt betala det som krävs för att driva verksamheten. Genom *marknadstestet* får företagaren effektiva signaler som talar om huruvida han skapar värde eller inte – signaler som visar om verksamheten bör utvidgas eller om den tvärtom bör läggas ned. En verksamhet som skapar konsumentnytta kommer att gå med vinst. "Övervinster" är en signal att verksamheten bör utvidgas. Ett företag som går med förlust förstör däremot värde – konsumentnyttan skulle öka om verksamheten lades ned och resurserna togs i anspråk på annat håll.

FINNS DET EN MARKNAD FÖR FINANSINSPEKTIONENS TJÄNSTER?

Finansinspektionens kärnverksamhet är att utdela näringslicenser. Dessa är en form av tvångscertifiering. Om Finansinspektionen saknar tvångsbefogenheter kan den inte tvångscertifiera, men den kan fortfarande certifiera på frivillig basis och ta betalt för denna tjänst. Certifiering är en form av *screening*. Certifieringsföretaget utfärdar ett bevis som intygar att det certifierade företaget uppfyller vissa grundkrav. På alla livets områden är information asymmetrisk, och det finns därför överallt en marknad för certifieringstjänster. För livsmedel finns KRAV-märkning, nyckelhålmärkning och kosherstämpel. Inom tjänstesektorn kan all form av utbildning och diplomering ses som en form av certifiering. Det är mycket troligt att det finns en frivillig marknad för certifiering av finansiella företag. Finansinspektionen skulle kunna bli ett sådant certifieringsföretag. Den skulle ställa upp kriterier och krav som måste uppfyllas för att ett företag skall få skylta med Finansinspektionens stämpel. Allmänheten vet därmed att företaget uppfyller Finansinspektionens grundkrav. Finansinspektionens stämpel gör att företaget kan dra till sig fler kunder. Stämpeln är därför en tillgång som det är lönsamt att skaffa sig.

Genom att certifieringen inte är obligatorisk är den inte en näringslicens. Den frivilliga finansieringen gör att Finansinspektionen måste erbjuda en sådan kvalitet på sin verksamhet att finansföretag frivilligt vill betala för den. Detta ger en rad fördelar:

1. *Ökad rättvisa.* Finansinspektionen kommer att fakturera bankerna i stället för att finansieras via statsbudgeten. Därmed kommer bankerna och brukarna av banktjänster att betala för tjänsterna i stället för den vanliga skattebetalaren. Så undviks att skattebetalare subventionerar banker.
2. *Lättare att rekrytera personal.* Om Finansinspektionen privatiseras och dess tjänster har ett marknadsvärde, kommer man att kunna betala marknadsmissiga löner och därigenom dra till sig den personal man anser sig behöva.

Den statliga myndighetens problem att lönemässigt konkurrera med exempelvis banker löses.

3. *Större flexibilitet.* När en verksamhet är tvångsfinansierad måste den regleras för att stävja myndighetsmissbruk. Nu kan i stället Finansinspektionen ges frihet att produktutveckla. Man skulle till exempel kunna gradera sina certifikat – utdela olika många stjärnor beroende på en banks säkerhet. Trestjärniga banker har extra hög soliditet och uppfyller tuffare kriterier än enstjärniga.
4. *Leder till stabilitet.* Genom att ett privat certifieringsföretag inte äger den mystik som en statlig myndighet har, undviks invagning i falsk säkerhet med tillhörande stabilitetsproblem, exempelvis att banker är för stora för att falla. Det blir lättare för Finansinspektionen att återkalla ett frivilligt certifikat, än det i dag är att återkalla en näringslicens. Under 1970- och 80-talen sjönk soliditeten bland bankerna under kapitaltäckningskravet. Finansinspektionen återkallade då inte bankernas oktrojer. I stället luckrade man upp kriterierna så att kapitaltäckningskraven formellt gällde.²⁵ En privatiserad Finansinspektion kan inte agera på det viset. Då riskerar den nämligen att urholka sitt eget förtroendekapital och värdet på sitt varumärke. Finansinspektionen står själv under hårda budgetrestriktioner – den måste återkalla ett certifikat om en bank inte uppfyller kriterierna. Att återkalla ett frivilligt certifikat är också mindre dramatiskt – det innebär ju inte ett näringsförbud. Ingen är för stor för att få sitt certifikat indraget. Hotet att dra in certifikatet är trovärdigt. Bankerna känner till Finansinspektionens incitament – de kommer därför själva att leva under hårda budgetrestriktioner. En bank som förlorar sitt certifikat – eller mister en stjärna – skulle ha rätt att fortsätta sin verksamhet. Men den skulle förlora kraftigt i förtroende och kunderna skulle välja att ta ut sina behållningar och sätta in dem i andra banker.

FINANSINSPEKTIONEN BÖR SÄRSKILJA, INTE LIKSTÄLLA, BANKER

Som ovan nämnts likställer Finansinspektionen i dag alla banker från risksynpunkt. Alla banker som godkänts av Finansinspektionen betraktar konsumenterna som lika riskfyllda. Därmed orsakar Finansinspektionen Greshameffekter – risktagande banker kan konkurrera ut konservativa. Det viktigaste för stabiliteten är emellertid att minska bankernas skuldsättningsgrad, S/E. För att bankerna skall ha incitament att öka E, måste Finansinspektionen i stället hjälpa konsumenterna att *särskilja* banker från risksynpunkt. Detta kan bara göras om

²⁵ Wallander 1994, sid 137.

Finansinspektionen privatiseras. Den kan då dela ut graderade certifikat för banker med olika risknivå. Banker med en stjärna har en soliditet på 5 procent, tvåstjärniga banker har en soliditet på 7 procent, och trestjärniga banker har en soliditet på minst 10 procent.

Att privatisera Finansinspektionen vore ett djärvt grepp. Det skulle spara pengar åt Sveriges hårt tyngda skattebetalare. Skulle Sverige kunna gå i bränschen för en utveckling som i en globaliserad värld kanske ligger allt mer i tiden?

REFERENSER

- Andersson, Martin, Guiborg, Gabriela & Segendorff, Björn (2001), "Riksbankens roll som övervakare av den finansiella infrastrukturen," i *Penning- och valutapolitik* 2001, nr 3
- Bankkrisen* (1994). Rapporter till *Bankkriskommittén* av Håkan Lindgren, Jan Wallander & Gustaf Sjöberg. Stockholm: Fritze.
- Barr, Daniel & Hörngren, Lars (1995), "Bankernas inlåningsmonopol och konkurrensen om sparat", i *Penning- och valutapolitik*, 1995, nr 1.
- Benston, George (1998), *Regulating financial markets : a critique and some proposals*. London: Institute of Economic Affairs (Hobart Paper 135).
- Danielsson, Stig (1990), "Lagstiftning och aktörer på kreditmarknaden," i Thunman, Carl & Eriksson, Kent, red, *Bankmarknader i förvandling*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Diamond, Douglas & Dybvig, Philip (1983), "Bank runs, deposit insurance and liquidity," i *Journal of Political Economy* 91(3) sid 401–419.
- Ds 2002:5, *Reformerade bank- och finansieringsrörelse regler*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansinspektionen 10 år* (2001). Stockholm: Finansinspektionen.
- Glasner, David (1989), *Free banking and monetary reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hortlund, Per (2001), *Fribankskolan : monetär laissez-faire i teori och praktik*. Stockholm: Timbro.
- IMF (2002), *Sweden : financial system stability assessment*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Ingves, Stefan & Lind, Göran (1996), "Hanteringen av bankkrisen – sedd i efterhand", i *Penning- och valutapolitik* 1996 nr 1, sid 5–18.
- KkV (1999), *Konkurrens på bankmarknaden : betalningsförmedling och villkor för nya aktörer*. Stockholm: Konkurrensverket (rapportserie 1999:2).
- KkV (2001), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*. Stockholm: Konkurrensverket (rapportserie 2001:5).

Larsson, Mats (1998), *Staten och kapitalet : det svenska finansiella systemet under 1900-talet*. Stockholm: SNS Förlag.

Larsson, Mats & Sjögren, Hans (1995), *Vägen till och från bankkrisen : svenska banksystemets förändring 1969–1994*. Stockholm: Carlssons Förlag.

Lundgren, Nils (2000), "Den finansiella sektorns samhällsekonomiska betydelse", i bilaga A till *Finanssektorns framtid*, betänkande av *Finansmarknadsutredningen*. Stockholm: Fritzes (SOU 2000:11).

Mises, Ludwig von (1966), *Human action : a treatise on economics*. Chicago: Contemporary Books.

Persson, Mats & Viotti, Staffan (1998), "Bankkrisen : en blick framåt", i *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 1, sid 77–85.

"Riskmätning och kapitalkrav : Baselkommitténs förslag till nya kapitaltäckningsregler ur ett svenskt perspektiv." Stockholm: Finansinspektionen (rapport 2001:1).

Selgin, George (1996), "Are banking crises free-market phenomena?" i *Bank deregulation and monetary order*. London: Routledge.

Selgin, George (1997), *Less than zero : the case for a falling price level in a growing economy*. London: Institute of Economic Affairs.

SOU 2000:11. *Finanssektorns framtid*. Betänkande till *Finansmarknadsutredningen*. Stockholm: Fritze.

SOU 1998:160. *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Delbetänkande av *Banklagskommittén*. Stockholm: Fritze.

Sveriges Riksbank (2002), *Årsberättelse 2001*. Stockholm.

Timberlake, Richard (1978), *Monetary policy in the United States : an intellectual and institutional history*. Chicago: University of Chicago Press.

Wallander, Jan (1994), "Bankkrisen : omfattning, orsaker, lärdomar", i *Bankkrisen*. Stockholm: Fritze.

Per Hortlund har på Timbro tidigare publicerat (2001):

Fribankskolan – monetär laissez-faire i teori och praktik.

Den penningpolitiska debatten har i decennier varit koncentrerad till två synsätt. Det ena pekar på behovet av ett penningväsende som är flexibelt och anpassar sig efter ekonomins behov, till exempel att penningmängden anpassas till den faktiska efterfrågan på pengar. Det andra understryker vikten av normer som styr penningpolitiken, och att det finns en fara i att ge diskretion till myndigheter som lätt kan missbruka den, vilket ju också den monetära historien visar. Men måste vi välja mellan den bristande disciplinens Skylla och inflexibilitetens Charybdis?

Problemet är att båda synsätten är riktiga, men de har svårt att samsas under samma penningpolitiska policy. Fribankskolan förenar däremot både disciplin och flexibilitet i ett monetärt system som samtidigt har visat sig lägga grunden för finansiell stabilitet. Fribankskolan hävdar att ett penningväsende utan centralbanker och speciell bankreglering är möjlig. Friheten ger flexibilitet och konkurrensen skapar disciplin.

På Timbro har bland annat utgivits:

Sila kamelerna och svälj myggen! Hur bör konkurrensen främjas?
Av Fredrik Bergström & Fredrik Erixon (red)

Befria kapitalet! Om Tobinskatten och fria kapitalmarknader.
Av Niclas Berggren, Anders Bornefalk & F Mikael Sandström

Tobinskatten – ett medel söker sitt mål.
Av Klas Eklund