

NILS RUDOLFSON:

## Stat och banker i Norge

*Den 8 januari 1975 fattade norska stortinget ett märkligt principbeslut — utan föregående utredning, som man brukar företa i viktiga lagstiftningsfrågor. Principbeslutet gällde de norska affärsbankernas "deprivatisering". Innebörden av begreppet deprivatisering förblir juridiskt, politiskt och ekonomiskt oklar till dess att den samtidigt beslutade utredningen, efter en tidsfrist om 18 månader, lägger fram sin tolkning och sina förslag om hur deprivatiseringen praktiskt skall genomföras. Direktör Nils Rudolfsen redovisar i denna artikel den norska bankdebatten.*

Ministären Bratteli, socialdemokratisk minoritetsregering i Norge, presenterade i maj 1974 sin Stortingsmelding nr 99 med förslag till det norska bankväsendets deprivatisering och med syfte att "demokratisera" de norska affärsbankerna. Den 8 januari 1975 beslöt stortinget med en rösts övervikt att ta regeringens förslag. 72 stortingsledamöter röstade för, 71 mot.

Det är en minoritetsregering under stark press från yttersta vänstern, som fört fram förslaget. Pressen utövas av Socialistisk Valgforbund — som också omfattar kommunisterna — med dess 16 representanter i stortinget.

Socialdemokratiska Arbeiderpartiet tappade röster och mandat i senaste valet. Partiet fick ett starkt behov av att markera sig som ett radikalt parti för att inte förlora ytterligare till partier åt vänster.

Fjolårets regeringsförslag hade sin grund i flera års politiska framstötningar mot ett fritt bankväsende. Närmast byggde det på Arbeiderpartiets program från maj 1973, valåret. Där krävdes, att de privata affärsbankerna skulle göras till samhällsinstitutioner i form av stiftelser.

Begreppet samhällsinstitution är närmast en politisk kliché och appell, har man sagt från norskt bankhåll. Begreppet stiftelse däremot är en realitet. Omdanas bankaktiebolagen till stiftelser, upphörde att vara aktiebolag och får en ny juridisk organisationsform. Deprivatiseringen skulle alltså innebära att bankerna bleve "självägande institutioner". Närmast skulle man kunna likna dem vid sk allmännyttiga svenska sparbanker.

Själva beslutsklämman i Stortingsmelding nr 99 gick bara ut på detta: ett principbeslut om deprivatisering, ett beslut om en utredning kring olika alternativ för att genomföra den. Svensk dagspress har på sina håll lagt in litet mer i stortingsbeslutet i januari i år än det egentligen innehöll rent formellt.

Men norska regeringens förslag har självfallet både en motivering och en diskussion kring alternativa vägar för deprivatiseringen. Det bär i allt finansminister Per Kleppes signatur. Han och hans närmaste medarbetare har drivit vad man i Norge kallar "banksaken". Banksaken har föranlett den hetaste politiska debatten sedan kampanjen för och mot EG-anslutning.

#### Tre alternativ

Stortingsmeldingen, utarbetad internt inom finansdepartementet av tre personer, innehöll tre alternativ, som man förutsatte skulle studeras vidare inom en brett sammansatt kommitté. Kommittén skulle få arbeta under högst 18 månader efter det att förslaget varit uppe i stortinget. Det innebär ett betänkande i så god tid, att regeringens nästa och avgörande proposition kan föreligga till 1977 års valrörelse.

Arbeiderpartiet är alltså berett att ta en valstrid på banksaken vare sig den bara innebär ökad samhällskontroll över bankerna eller en mera genomförd bank-socialisering. En färsk opinionsmätning har visat att hittills bara 9 procent av väl-

jarna vill stödja en deprivatisering av bankerna efter finansminister Kleppes modell.

De tre alternativen går ut på ungefär följande:

1. Bankerna bibehålles som aktiebolag, men stortinget skall då utse en majoritet i varje banks representantskap. Representantskapen i norska banker utser i sin tur styrelserna. Enligt Kleppe skulle representantskapen få direktiv från stortinget inför valet av styrelseledamöter.

2. Staten övertar samtliga aktier i bankerna genom expropriation. Detta innebär alltså en fullständig och öppen socialisering. Detta alternativ avvisades redan i regeringsförslaget med motiveringen, att det skulle göra bankerna alltför beroende av staten. Man kan mellan raderna ana ännu ett skäl: det kostar många miljarder att expropriera bankerna och lösa ut aktieägarna och deras andelar av fonderade medel.

3. Bankerna omdanas till stiftelser, självägande institutioner. Detta är det ursprungliga förslaget från norsk socialdemokrati (maj 1973) och det förordas också i Stortingsmelding nr 99. Även vid alternativ 3 skulle stortinget utnämna och dirigera bankstyrelserna liksom i alternativ 1.

#### Regeringens motiv och argument

Stortingsmeldingen är ett omfattande aktstycke med fem kapitel, som ger politisk och ekonomisk bakgrund, som redovisar nuvarande banksystem och behand-



lar strukturella förhållanden i kreditväsendet. Organisation och lagregler presenteras liksom en utredning om hur bankernas representantskap och styrelser i dag är sammansatta. Vidare diskuteras de tre alternativa organisationsformerna, innan regeringens väsentliga synpunkter sammanfattas i samband med direktiven för den föreslagna utredningen.

I långa stycken sammanfaller Arbeiderpartiets och norska regeringens motiv för en omdaning av banksystemet med de argument, som från tid till annan förts fram på svenskt håll i samma syfte. Bankerna har så stor betydelse för samhället att de inte bör vara privatägda och därmed privat ledda institutioner, heter det.

I realiteten har bankerna en "halv-offentlig karaktär", sägs det. Deras beslut framför allt i kreditfrågor kan liknas vid myndighetsbeslut både till arten och vikten. Detta anses gälla inte bara beslut i bankernas centralstyrelser utan också i lokalstyrelserna. Per Kleppe ifrågasätter därför, om bankernas nuvarande system för att utse styrelseledamöter står i rimligt förhållande till bankernas faktiska ställning och funktioner. Han vill ha bredare underlag för bankstyrelserna och en bättre anknytning till folkvalda organ. Argumenteringen påminner om den, som förts fram i Sverige i anslutning till delbetänkandet från koncentrationsutredningen om kreditmarknaden.

Kleppe gör gällande, att bankerna är ledda och dirigerade av en liten krets personer, som i mycket är bundna till varandra av vänskaps- eller familjeband eller

genom att vara rekryterade från samma miljö. Det innebär en maktkoncentration på privata händer. De utövar makt framför allt genom allokeringen av kreditresurser, något som borde tillkomma myndigheter eller av folkvalda organ utsedda bankledare. Kleppe gör ingen hemlighet av att de på "demokratiskt" sätt utsedda bankledarna skall tänka och handla "på linje med politikerne" och efter generella riktlinjer från storting och regering.

Ett annat motiv för Kleppe är helt enkelt att den demokratiseringsvåg, som gått fram över västvärlden, också bör få skölja in över banksystemet.

Av det hittills sagda bör läsaren ha fått uppfattningen, att norska Arbeiderpartiet eftersträvar ett starkt samhällsstyrt och centraliserat banksystem. Detta förnekar emellertid Kleppe i sin skrivning. Det sker, när han motiverar tanken på att bankerna skall bli självägande institutioner. Avsikten med en sådan organisationsform är just att kunna bevara fördelarna i nuvarande system: ett starkt decentraliserat bankväsende med sinsemellan konkurrerande, självständiga banker. Banker som inte på samma sätt som direkt statsägda — alternativ 2 — kreditinstitut skulle bli beroende av politiska myndigheter.

Skillnaden mellan alternativen 2 och 3 är subtil, men den finns där — i varje fall för torgmötesförkunnelsens profeter. Där finns också en motsägelse mellan motivering och förslag och till och med mellan olika delar om motiveringen. För-

slagets kritiker har haft lätt att peka på motsägelserna.

#### Kritiken

En ihållande kritik har riktats mot Stortingsmelding nr 99. Den har inte bara kommit från borgerlig opposition och från bankerna. Långt in i Arbeiderpartiets egna led fanns enligt uppgift tveksamma röster. De tvivlade inte bara om utsikterna att driva igenom Kleppes tankar utan också om det berättigade i dem. Å andra sidan har norska banker mött kritik också inom borgerliga ungdomsförbund, radikalt präglad kritik av ett slag som kan tänkas uppstå också i Sverige och som man i tid borde ställa in sig på — att inte göra det vore politisk aningslöshet.

Oppositionen mot Kleppes "banksak" startade med formerna för förslaget. De ansågs milt sagt ovanliga. Stora lagstiftningsfrågor bör behandlas enligt grundprinciperna i demokratiska och parlamentariska spelregler. Dit hör att sådana frågor först skall dryftas i en brett sammansatt utredning på vars betänkande regeringen kan bygga ett lagförslag, som behandlas i vanlig ordning och efter konstitutionella regler.

Ministären Bratteli startade med att begära ett principbeslut helt allmänt om bankernas demokratisering. Man ville utreda och skriva lagförslag först sedan principbeslutet hade tagits. Samtliga borgerliga partiers gruppleddare i storttinget gick samman om en skrivelse till

regeringen, i vilken de krävde att regeringen i banksaken skulle följa den normala gången.

I sakfrågan kan argumentationen hittills mot regeringen sammanfattas så här:

Bankerna är i dag aktiebolag med tusentals aktieägare. De har en organisation och ledning som stämmer väl överens med vad som gäller för banker i andra västeuropeiska länder — allt enligt väl prövad tradition.

Bankerna är underkastade en omfattande lagstiftning för att göra dem till betryggande institutioner för inlåningskunder och till effektiva serviceinrättningar för allmänhet och näringsliv.

Kreditpolitisk lagstiftning garanterar att bankerna i varje läge handlar enligt den ekonomiska politik, som är beslutad. De arbetar i nära kontakt med myndigheter och de är föremål för en vidsträckt extern och intern kontroll — några hemligheter döljs inte i bankerna för samhällsorganen.

Bankerna leds ingalunda av en så snäv krets som Kleppe gör gällande. Norska bankföreningens utredningar har visat, att tillsammans 639 styrelseledamöter är engagerade i de 30 affärsbankerna. Styrelsernas ledamöter kommer från högst olika miljöer och ingen sitter samtidigt i styrelsen för mer än en bank. De 30 bankerna är inbördes konkurrenter.

#### En dyr affär

Oppositionen har ansett sig kunna hävda, att även en deprivatisering av



modell Kleppe, stiftelsebanker, kräver att aktieägarna blir utlösta. I första hand gäller det ett aktiekapital om 1,5—2 miljarder norska kronor och därutöver ägarnas andelar i fonderade medel. I allt kan det bli en dyr affär för staten och skattebetalarna.

Kritiken har också skjutit in sig på frågan om hur bankernas egenkapital och riskkapital skall kunna ökas i framtiden. Normalt kan det ske genom nytillskott från aktieägare. I Kleppes system måste det bli staten som träder till.

Deprivatiserade stiftelsebanker har i debatten jämförts med sparbankerna. En svaghet hos dem är att de saknar en naturlig mekanism för från tid till annan nödvändig ökning av egenkapitalet. Fondering räcker inte i alla lägen. Brist på egenkapital måste leda till ökad försiktighet i kreditgivningen. Bankernas förmåga att ta risker kan minska. Detta kan i sin tur förlama norskt näringsliv eller leda till att företagen för sin kreditförsörjning blir mera beroende av utländska finansieringskällor.

Kleppes tanke är att stortinget skall utse en majoritet av ledamöterna i representantskapen. Mot detta ställer oppositionen frågan vem som skall utse minoriteten.

Naturligtvis pekar kritikerna också på de risker för politisk styrning av kreditgivningen, som deprivatiserade banker innebär. Politiskt styrd kreditgivning — utan hänsyn till kreditförmåga, kommersiella krav och affärsmässighet — skulle också medföra politisk styrning av andra

delar av näringslivet än banksektorn.

Regeringslinjen måste leda till en ökad ekonomisk maktkoncentration hos den centrala administrationen, säger man. Någon reell demokratisering av det ekonomiska livet blir det därför inte. Man får bankstyrelser utnämnda av en stortingsmajoritet ensam eller man får partiproportionellt utsedda styrelser. I båda fallen kommer politiska synpunkter att dominera i personval och i styrelsernas beslut.

Motargumentationen har också gällt att Kleppe inte har lyckats visa, att nuvarande banksystem skulle fungera otillfredsställande från samhällets synpunkt. Han har inte visat, att det finns några inbyggda svagheter i systemet. Han har inte visat, att kreditallokeringen skulle vara sned. Han har inte visat, att bankerna skulle ha underlåtit att följa lagar och ekonomisk-politiska eller kreditpolitiska myndighetsdirektiv.

#### Jämförelse med svensk bankdebatt

Taktiskt sett är det norska förslaget om en bankreform betydligt farligare komponent än motsvarande svenska framstötter, sådana de tagit sig uttryck i motionskrav på socialdemokratiska partikongresser eller kommit fram i SSU-program på 60-talet.

Svenska socialiseringsivrare kastade sig utan tyngande kunskaper om ömtåliga finansieringsmekanismer och system för betalningsförmedling in och krävde frankt socialisering. SSU-linjen skulle fört fram

till en enda av staten ägd bank. Behovet av konkurrerande kreditinstitut bortsåg man från — en samhällsstyrd bank kunde väl inte tänkas begå några fel, som drabbade de till ett monopol hänvisade kunderna. Maktkoncentrationen till en handfull politiskt utnämnda bankstyrelseledamöter bortsåg man från.

Väljarkårens normalt negativa reaktioner på direkt socialisering räknade man inte med. Inte heller med de ofrånkomliga internationella reaktionerna och störningarna för affärsliv och kontakter vid en svensk banksocialisering. Kostnaderna underskattade man liksom risken att störa komplicerade finansieringsförhållanden i utrikeshandeln.

Den norska linjen är listigare så tillvida att den är tänkt att ge ett i stort sett intakt banksystem med bevarade, självständiga enheter — de självägande stiftelsebankerna. Enbart begreppet låter bestickande riktigt i mångas öron.

Det ter sig inte särskilt förvånande, att man på svenskt regeringshåll var hart när förtvivlad över det slags socialiseringspropåer, som kom fram på partikongresser och i det egna ungdomsförbundets program. Gunnar Sträng men också Olof

Palme och andra i partitoppen fick rycka ut och med insats av personlig prestige avvärja attackerna från socialiseringsivrarna. Om inte annat måste för lång tid rena prestigeskäl tvinga varje socialdemokratisk ledning att motsätta sig banksocialisering.

Inför 1975 års partikongress med SAP är också motionskrivarna hittills och programförfattarna försiktiga. De talar på sin höjd om att "i samhällets ägo eller under samhällets kontroll överföra . . . kreditinstitut . . . i den omfattning det är nödvändigt för att ta till vara gemensamma intressen". Det är en rätt tøjbar formulering, som i stort sett kan täckas av nuvarande former för samhällskontroll över bankerna. Den kontrollen är hos oss som i Norge redan mycket omfattande.

Däremot kan svensk socialdemokrati naturligtvis på sikt tänkas hämta inspiration från Per Kleppes idé om självägande stiftelsebanker vid nya försök att öka den centrala makten över ekonomi och kreditmarknad. Det skulle kunna ge oss en betydligt svårare debatt och bankerna en mer besvärande politisk situation än vad de hittills upplevt.