

LARS-ERIK THUNHOLM:

Socialdemokratin och bankfrågan

Vid 1978 års socialdemokratiska partikongress blev partistyrelsen överkörd i frågan om kontrollen av bankväsendet. Radikala kongressdeltagare önskade en socialisering av bankerna, även om Olof Palme, av valtaktiska skäl, talat om en "demokratisering" i stället för en "socialisering". Fil dr L-E Thunholm analyserar i denna artikel argument och motargument i debatten. Som vanligt är det ökad makt, som eftersträvas från visst håll; ägare och bankkunder tänker man mindre på. Att bankernas kreditgivning faktiskt står under riksbankens kontroll och deras skötsel under bankinspektionens skall inte räcka till. Författaren ger i detta läge några väl övervägda råd åt den utredning, som socialdemokraterna vid detta laget torde ha tillsatt.

De från socialdemokratiskt håll framförda kraven på en ökad samhällelig kontroll över bankväsendet – i sin mera extrema form krav på en socialisering av bankväsendet – är en fråga som med jämna mellanrum dyker upp i den politiska debatten i vårt land. Frågan var aktuell redan under 1930-talet när Frans Severin gick till storms mot den förmenta maktkoncentrationen inom bankväsendet och dess inflytande över industrin. I 1945 års bankkommitté fördes den fram av Sven Hallnäs. Under de sistförflutna decennierna har frågan ånyo kommit på dagordningen på grundval av en rad motioner vid olika socialdemokratiska partikongresser.

Vid 1978 års socialdemokratiska partikongress utlöste bankfrågan en mycket livlig debatt, och partistyrelsen blev faktiskt överkörd av de ungdomliga hetsporrar som yrkade på ett mera definitivt ställningstagande än partistyrelsen hade tänkt sig. Medan styrelsen hade föreslagit att den skulle få kongressens uppdrag att utreda "förutsättningarna för en ökad demokratisering av bank- och försäkringsväsendet" blev kongressens beslut i enlighet med ett medlemsyrkande att uppdra åt partistyrelsen att "ut-arbeta ett förslag om hur kreditväsendet kan ställas under samhällets kontroll".

Den meningsbrytning som kom till uttryck i denna ändrade turnering rörde sig uppenbarligen om mycket mer än en strid om ord. Bakom ifrågavarande medlemsyrkande låg en tydligen ganska vitt utbredd opinion bland kongressdeltagarna till förmån för ett direkt förstatligande av affärsbankerna. Det är det saken gäller, och Olof Palmes försök

efter kongressen att släta över det hela genom att tala om behovet av en "demokratisering" av bankväsendet kan inte fördölja det faktum att inställningen i bankfrågan inom det socialdemokratiska partiet kraftigt radikaliserats. Den mera återhållsamma uppfattning som länge varit Gunnar Strängs och partiledningens har nu av partiet övergivits till förmån för nya och mera radikala former för samhällsinflytande över bankerna. Och hur detta ska ske utan att i varje fall de facto innebära en socialisering av bankerna är svårt att se. Något mindre torde i varje fall inte tillfredsställa den opinion som tog överhanden på den sistförflutna partikongressen.

Mot bakgrund av bankfrågans öden hittills i vårt politiska liv kan väl utan vidare konstateras att det icke funnits tillräcklig politisk respons i vårt land för en socialisering av bankväsendet. Det har, om man så vill uttrycka saken, icke funnits någon folkvilja bakom de krav i denna riktning som förts fram från vänsterhåll i den politiska debatten. Motståndare till denna tanke har icke blott återfunnits inom de borgerliga partier som är förespråkare för en marknadsekonomi med enskilt näringsliv och fri konkurrens. Även inom det socialdemokratiska partiet har motståndet varit starkt, framför allt hos partiets mera erfarna och pragmatiskt inriktade talesmän. Bland dessa har framför allt Gunnar Sträng framträtt som moderationsens förespråkare och gjorde så också på den sistförflutna kongressen.

Argument och motargument

Vilka är då de sakskalet som banksocialiseringens förespråkare stöder sina krav på?

På den punkten är det nu faktiskt svårt att få en riktigt klar bild. Sanningen är väl att den argumentering som förs fram i debatten är mycket tunn och obestämd och i varje fall inte står i någon rimlig proportion till den emfas och den tvärsäkerhet med vilka kraven förs fram. När man läser motionerna till partikongresserna och protokollen från kongressdebatterna, kommer man osökt att tänka på ordspråket "tomma tunnor skramlar mest". Och argumenteringen präglas genomgående av en påfallande brist på insikt och kunskap om hur bankväsendet faktiskt fungerar, hur besluten i bankerna fattas och vilken roll bankerna spelar i samhällsekonomin.

Skall man emellertid försöka rationalisera den motiv- och föreställningskrets som banksocialiseringens förespråkare bygger sina förslag på, är det väl framför allt makten över kreditgivningen man vill åt. Man utgår från föreställningen att ett planhushållningssystem, där centrala politiska instanser fattar de viktiga ekonomiska besluten beträffande investeringar, etablering och utvidgning av företag, över huvud taget fördelningen av de produktiva resurserna på olika ändamål, är det optimala ekonomiska systemet, det som bäst garanterar sysselsättning, ekonomisk tillväxt och allmän välfärd. Har man den allmänna inställningen, är det i och för sig logiskt att man anser att bankernas kreditgivning måste anpassas så att den stämmer överens med de centrala politiska instansernas beslut när det gäller fördelning-

en av de produktiva resurserna. Med tanke på kreditgivningens centrala roll i det ekonomiska livet – det är ju i stor utsträckning tillgången till kredit som ger företagen dispositionsrätt över produktiva resurser – är det väl rent av så att man menar att bara man har makten över kreditgivningen, så förfogar man också över ett perfekt styrinstrument, som möjliggör förverkligandet av en planhushållning. Det är därför bankerna måste "överföras i samhällets ägo" som det så vackert heter i den socialdemokratiska fraseologin.

Mot denna argumentering kan man anföra två olika typer av motargument.

Den ena går emot själva grundföreställningen, att en planhushållning leder till maximal ekonomisk tillväxt och bästa materiella välfärd. All erfarenhet både från Sverige och utlandet visar, att dessa mål bäst uppnås i en fri marknadsekonomi med fri konkurrens, där "marknadens" decentraliserade beslut styr de produktiva resurserna till den mest effektiva användningen. I en sådan marknadshushållning är ett system av inbördes konkurrerande banker och kreditinstitut – vad man brukar kalla ett "pluralistiskt" banksystem – ett nödvändigt inslag. Att så är fallet sammanhänger framför allt med kreditgivningens avgörande roll för produktionsresursernas fördelning på olika ändamål. Liksom individers och företags beslutsprocess är decentraliserad och liksom de uppträder i inbördes konkurrens måste kreditbesluten vara decentraliserade, ske i en marknad där olika banker konkurrerar inbördes. Det är en garanti för en objektiv prövning av olika kreditbehov. En lånesö-

kande som får nej i en bank ska ha någon annanstans att gå för att få sitt behov prövat. Det har han inte om man ersätter denna decentraliserade marknad med en central administrativ beslutsprocess. Vissa avsteg från den kreditfördelning som resulterar av den fria marknadens bedömning kan av politiska skäl vara nödvändiga – tex för att styra mera kreditresurser över till bostadsfinansieringen – och får därför accepteras. Men man får aldrig glömma att från ekonomisk effektivitetssynpunkt innebär sådana avsteg alltid en försämring och därför för samhällsekonomin som helhet en kostnad.

Det andra huvudargumentet mot socialiseringskravet är att vi redan har en väl utbyggd samhällskontroll över hur bankväsendet utövar sina funktioner. Oavsett vem som äger banker och andra kreditinstitut är det uppenbart att dessa med hänsyn till kreditgivningens och penningrörelsens betydelse för det ekonomiska livet omhänderhar en mycket viktig samhällsfunktion. Det är därför naturligt att samhället har ett behov av att kontrollera att de utövar sin verksamhet på ett sunt och riktigt sätt. Denna samhällskontroll är i vårt land väl utbyggd och har faktiskt utvecklats parallellt med kreditväsendets utveckling. Samhällskontrollen har flera olika aspekter. En är den penningpolitiska aspekten. Genom riksbankens penningpolitiska reglering av kreditmarknaden anpassas kreditgivningens totala omfattning och räntebildningen till målen för den ekonomiska politiken. I tider av överkonjunktur hålls bankernas kreditgivning tillbaka genom olika restriktiva åtgärder från riksbankens sida, i tider av konjunkturavmattning

stimuleras bankerna till ökad kreditgivning för att få hjulen i gång i näringslivet. En annan aspekt av samhällskontrollen är vad som kan kallas "sundhets"-aspekten. Genom bestämmelser i banklagen beträffande likviditet, kapitaltäckning, olika säkerhetsbestämmelser m m samt genom bankinspektionens fortlöpande tillsyn av bankrörelsen garanteras att denna utövas på ett sunt och från det allmännas synpunkt riktigt sätt. Att denna kontroll i vårt land under tidernas lopp fungerat mycket tillfredsställande visas bl a av det faktum, att vi aldrig behövt utsättas för de förhärjande bankkriser som varit ett så påtagligt fenomen i många andra länder.

Några praktiska frågor för en utredning

Den utredning som begärts av 1978 års socialdemokratiska partikongress skall nu ta ställning till frågan "hur kreditväsendet kan ställas under samhällets kontroll". Det är inte bekant hur detta arbete bedrivs, men man har väl anledning att utgå från att ett förslag i frågan skall presenteras senast till nästa partikongress år 1981.

Vad som kommer ut av denna utredning är det på nuvarande stadium knappast lönt att spekulera över. Av visst intresse kan dock vara att nämna några av de praktiska problem som en sådan utredning måste ta ställning till, om den ska göra skäl för namnet utredning.

För det *första* måste den mera precist än vad som hittills skett i debatten definiera målgruppen. "Kreditväsendet" är ju ett ganska vittomfattande begrepp, och bety-

dande delar av detta är ju redan direkt eller indirekt "under samhällets kontroll" (Investeringsbanken, PK-banken etc). Vad förslagsställarna på kongressen torde ha avsett är väl närmast de privatägda affärsbankerna, men dessa svarar ju trots allt endast för en mindre del av kreditgivningen på den svenska kreditmarknaden. Vad är det som gör det så speciellt intressant att just få kontrollen över dem? Eller skall även sparbanker, föreningsbanker m fl, som konkurrerar med affärsbankerna och i långa stycken bedriver samma slags rörelse som de, föras "under samhällets kontroll"? Och kanske också alla de utländska affärsbanker som med eller utan hjälp av representantkontor i Sverige bedriver en omfattande utlåning till den svenska företagssektorn? Det intressanta är väl trots allt inte vem som äger de olika kreditinstituten utan vilken rörelse de bedriver, hur de fullgör sina funktioner i det ekonomiska livets tjänst.

I detta sammanhang måste man naturligtvis också definiera vad som menas med att "ställas under samhällets kontroll". Det kan ju med skäl hävdas att det svenska kreditväsendet redan i hög grad står under samhällets kontroll. Partikongressen menar uppenbarligen att så inte är fallet. Annars skulle den ju inte behöva begära en utredning om hur det kan ske. Den måste alltså lägga in mycket mer i begreppet "kontroll" än vad som omfattas av det vanliga språkbruket. Man går väl inte alldeles vilse om man drar slutsatsen att det är en socialisering av bankväsendet som avses med denna förmodligen avsiktligt något diffusa formulering.

För det *andra* måste ett förslag till sociali-

sering av kreditväsendet eller av de privatägda affärsbankerna – om det nu bara är dem diskussionen gäller – bygga på sakskalet, om det överhuvud skall ha en chans att övertyga några andra än dem som på grund av en doktrinär socialistisk samhällsuppfattning har en förutfattad mening i frågan. Man måste kunna peka på och övertyga om att det nuvarande systemet medför olägenheter och missförhållanden som skulle undanröjas vid förändrade ägandeförhållanden. Att bara ändra ägandeförhållandena i bankerna löser ju inga problem. Man måste kunna visa att man efter en sådan reform kommer att göra någonting i bankerna som nu inte sker, utföra bankernas funktioner på ett från samhällets synpunkt bättre sätt. Man kan nog våga gissningen att detta blir en svår uppgift. Utredningen får nog dessutom kosta på sig att försöka skingra en del av den mytbildning beträffande det privata bankväsendet som ungdomarna på partikongressen ägnade sig åt. Gör inte utredningen det, kommer dess kritiker att göra det.

För det tredje måste utredningen också kunna visa att en socialisering av affärsbankerna respektive kreditinstituten i allmänhet kommer att vara till *bankkundernas* fördel. Det är trots allt de som sist och slutligen i val ska ta ställning till förslaget. Och det är inte fråga om något fåtal, det är fråga om miljon-tals människor som har intresse av en god, smidig och billig bankservice. Kommer de att trivas bättre med ett statligt banksystem, där konkurrensen bankerna emellan koplats bort? Man kan även på denna punkt gissa att uppgiften blir svår.

För det fjärde måste utredningen ta ställ-

ning till samhällets *kostnader* för en bankso-cialisering. Gäller det nu bara de privata affärsbankerna är redan det fråga om en icke föraktlig summa pengar som staten måste lägga ut för att lösa in de aktier det är fråga om. På partikongressen nämndes en siffra av 6 miljarder kronor. Det torde också vara av intresse för utredningen att titta lite närmare på vilka som är de dominerande aktieägarna i våra privata affärsbanker. Av debatten att döma tycks den allmänna uppfattningen vara att dessa 6 miljarder kommer att hamna hos ett antal privatkapitalister som gjort sig grova förtjänster på att suga ut näringslivet och andra låntagare. I själva verket förhåller det sig så att institutionella placerare som stiftelser och fonder, försäkringsbolag och investmentbolag svarar för den alldeles övervägande delen av aktiekapitalet i affärsbankerna. Av en utredning som gjordes för några år sedan framgick, att i de tre största privata affärsbankerna 80 à 90 % av alla aktieposter över 500 aktier innehades av institutionella placerare av olika slag.

Den norska modellen

"Socialisering" är ett fult ord i den politiska debatten i vårt land och det är knappast sannolikt att ett förslag som direkt går ut på en socialisering av bankväsendet har några utsikter att vinna gehör hos en majoritet av väljarna. Därav Olof Palmes försök att maskera frågeställningen med det magiska ordet "demokratisering". Inspirationen därtill hade han väl hämtat från det norska exemplet.

Det beslut som härom året fattades av det

norska stortinget – med 72 röster för och 71 mot – innebär att man där fråntagit aktieägarna rätten att tillsätta majoriteten av bankernas sk representantskap, en form av överstyrelse som i sin tur tillsätter bankernas styrelser. Majoriteten av representantskapen skall i stället tillsättas av stortinget och aktieägarna får nöja sig med att tillsätta en knapp tredjedel av medlemmarna. Beslutet kombinerades med en rätt för bankernas aktieägare att få sina aktier inlösta av staten enligt en viss fastställd värderingsformel.

Det är väl tänkbart att den socialdemokratiska partistyrelsen för att gå runt det förhatliga begreppet socialisering kan komma fram med något liknande förslag. I praktiken är dock ett sådant förslag, vilken kapprock man än klär det i, liktydigt med ett förslag till socialisering. Tar man ifrån aktieägarna rätten att på bolagsstämma utse bankens styrelse och därmed bestämma över hur bankrörelsen skall bedrivas, är aktieägandet en chimär. Man kopplar därmed bort styrelsernas och bankledningarnas ansvar inför aktieägarna. Styrelserna blir politiska organ och ytterst blir det regering och riksdag som får det verkliga ansvaret för hur bankerna sköts. Oavsett om man då bibehåller ett antal olika banker eller slår ihop alla till ett institut, upphävs därmed "plura-

lismen" i beslutsfattandet. Styrelserna i de olika bankerna får sina direktiv från ett och samma håll och kommer då också att fatta beslut på ett och samma sätt. Det blir i själva verket fråga om en socialisering av bankrörelsen och en centralbyråkratisk beslutsordning. Samtidigt har man också avskurit bankerna från den öppna aktiemarknaden som kapitalanskaffningskälla för rörelsens expansion. Även för tilldelningen av nytt kapital blir bankerna beroende av politiska beslut. I ett sådant system kommer det för bankledningarna att bli riktigare att stå väl med de politiskt makthavande än att sköta bankrörelsen på ett affärsmässigt sätt. Rätten till avkastningar av aktierna har väl aktieägarna kvar, men den rätten är tämligen illusorisk om inte aktieägarna kan utkräva ett ansvar av styrelsen. Vad är det som säger att en politiskt utsedd styrelsemajoritet överhuvudtaget har något intresse att arbeta för aktieägarnas bästa?

Inte heller i Sverige torde man genom ett politiskt beslut kunna beröva aktieägarna i bankerna en väsentlig del av innehålllet i deras äganderätt utan att erbjuda dem rätt till inlösen av aktierna till marknadspris. Den sannolika utvecklingen är därför i en sådan modell att även det formella ägandet successivt glider över i statens hand.