

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

GABRIEL URWITZ

Vem skall äga banken?

Ordföranden i Kreditmarknadskommittén, Nils Hörjel, har under hösten 1987 klargjort att kommittén funderar på att föreslå ägarbegränsningar i svenska affärsbanker (Se *Svenska Dagbladet* 1987-10-02 och *Dagens Nyheter* 1987-10-02). Förslaget skulle innebära att ingen får äga mer än 10 procent av en bank eller ett finansiellt holdingbolag eller rösta för mer än 5 procent av de på stämman företrädde aktierna. Med tanke på den stora principiella betydelse som frågan om ägarbegränsningar i det svenska näringslivet har skall jag belysa hur man hittills sett på frågan i Sverige samt redovisa och bemöta argumenten för ägarbegränsningar i bankerna. Jag kommer i detta sammanhang framföra krav på den analys som jag anser att Kreditmarknadskommittén måste genomföra inför sitt förslag.

Historik

Sedan början av 1800-talet har Sverige haft inte mindre än nio olika banklagar (från 1824, 1848, 1864, 1874, 1886, 1903, 1911, 1955 och 1987). Ingen av dessa lagar har begränsat ägandet i bank¹. Tvärtom har den hittillsvarande lagstiftningen

GABRIEL URWITZ är verkställande direktör i Proventus AB och adjungerad professor i finansiell ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

byggt på förutsättningen att en bank kan ha t o m en enda ägare.

I förslaget till 1987 års banklagstiftning (SOU 1984:27, del 2 s 13 f) sägs i kommentaren till ny § 1 bl a följande: ". . .I förslaget har därför – i överensstämmelse med Aktiebolagslagen – bestämmelsen ändrats så att ett bankaktiebolag skall kunna bildas av en eller flera stiftare".

Ägarfrågan är inte ny utan har från tid till annan diskuterats under mer än 150 år av banklagstiftningsarbete. En intressant fråga är varför ägarbegränsningsfrågan anses så viktig just nu. Det kan synas något paradoxalt, eftersom staten har fler maktmedel än någonsin tidigare för att kontrollera bankerna. Kreditmarknadskommittén bör lämna en ingående redogörelse för varför man just idag är beredd att föreslå långtgående ingrepp i äganderätten och i synnerhet varför situationen har ändrats så radikalt sedan 1984. Detta sker dessutom i en situation då bankernas inflytande över de totala kreditströmmarna är avsevärt lägre än tidigare, bl a genom den pågående värdepapperfieringen.

Ägarfrågan i andra länder

Vid en jämförelse av banklagar inom OECD-området framgår att frågan om hur en bank skall ägas diskuteras i flera länder. Förutom Kanada har emellertid inget land valt den tänkta svenska lös-

¹ Vissa lagar har å andra sidan angivit regler som hindrat ägare att omedelbart dra sig ur en bank.

Tabell 1 Reglering av bankägande i olika länder.

Land	Ägarbegränsning	Annan reglering vid större ägarförändringar
Danmark	Nej	Nej
Finland	Nej	Nej
Norge	Nej	Nej
England	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Förbundsrepubliken Tyskland	Nej	Nej
USA	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Frankrike	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Holland	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Italien	Nej	Nej
Belgien	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Kanada	Ja	Kategoriindelning.
Irland	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.
Luxemburg	Nej	Anmälningsskyldighet/tillstånd.

ningen. Kanada införde en ägarbegränsning under 1960-talet. Skälet för detta var emellertid att hindra USA-intressen från att ta över de kanadensiska bankerna. *Tabell 1* visar vilken typ av reglering som finns i olika länder.

Som framgår av Tabell 1 finns det förutom i Kanada ingen som helst begränsning i ägandet av banker. I några länder finns regler som innebär att tillsynsmyndigheten, vanligtvis centralbanken i respektive land, skall informeras vid större ägarförändringar. I några fall krävs tillstånd från tillsynsmyndigheten för större ägarförändringar men så länge de nya ägarna är seriösa, "fit and proper", kan inte myndigheten motsätta sig ägarförändringen. Det finns m a o inget land som har lika dramatiska ingrepp i bankernas ägande som den regel som nu diskuteras i Sverige. Kreditmarknadskommittén måste ingående motivera ett förslag som väsentligt avviker från vad som gäller i övriga OECD-länder.

Argument för ägarbegränsning

De argument som framhållits som stöd för en ägarbegränsning är följande:

1. En stor ägare skulle kunna missbruka sin ställning i en bank genom att påverka bankens kreditgivning på ett så-

dant sätt att banken ensidigt gynnar ägarens intressen. Med byråkratiskt språk brukar man säga att det finns risk för att "bankfrämmande intressen skulle komma att styra bankens verksamhet".

2. Banker har en särställning i det ekonomiska systemet och bör därför inte bli föremål för sådana "spekulativa överlåtelse" som ibland förekommer inom andra branscher. "Det bör förhindras att banker och bankanställda blir handelsvaror".

När det gäller det första argumentet är det viktigt att först studera vilken insyn och vilka maktmedel över bankerna som staten redan har. I dag gäller följande:

- Regeringstillstånd (oktroj) fordras för att få bedriva bankverksamhet. Oktrojen förnyas fortlöpande. Regeringen kan dra in oktrojen om den skulle finna det erforderligt.

- Banklagstiftningen reglerar ingående kreditgivningsverksamheten. Lagstiftningen reglerar vilken typ av kreditgivning en bank får syssla med och vilken säkerhet som krävs. Vidare regleras enhandskreditengagemang, d v s den maximala kredit en bank får ge en och

samma kund. I den nya banklagen har införts stränga *kreditjävsregler* som bl a innebär att den kreditjäviga kretsen utökas till att omfatta också större aktieägare i banken. Med större aktieägare menas ägare som innehar 3 procent eller mer av aktiekapitalet.

- Kreditpolitisk lagstiftning. Mycket av den tidigare kreditpolitiska lagstiftningen har under de senaste åren tagits bort - avreglerats - men fortfarande har myndigheterna genom Riksbanken långtgående befogenheter när det gäller att påverka en banks utveckling.
- Staten skall godkänna ordföranden i bankens styrelse.
- Staten utser offentliga styrelseledamöter i såväl central- som regionstyrelser. Kommunal representation kan ske i affärsbankernas lokala kontorsstyrelser.
- Bankinspektionen utser en eller flera egna revisorer i banken.
- Bankinspektionen utövar tillsyn och har fullständig insyn i banken.

Det är intressant att Riksbanken i sitt remissvar på Finansdepartementets promemoria över finansiella koncerner (Ds Fi 1987:3) skriver följande: "Konstaterandet i promemorian att det saknas bestämmelser i banklagstiftningen som inskränker möjligheterna till missbruk av inflytelserika ägare synes således överdrivet". Såvitt jag vet har hittills inte ens påståtts att det skulle finnas någon lucka i banklagstiftningen så att en ägare kan missbruka sin ställning och skada banken och därigenom riskera att allmänhetens förtroende för banksystemet allvarligt skadas. Eftersom detta "missbruksargument" är ett huvudargument för att vilja införa en ägarbegränsning bör Kreditmarknadskommittén komma med en omsorgsfull analys av saksförhållandena. Det kan synas som en paradox att de som framför "missbruksargumentet" hittills inte har argumenterat på ett konsistent sätt och visat om det verkligen föreligger någon risk för missbruk.

Inte heller det andra argumentet att banker och bankanställda "inte får bli handelsvaror" har motiverats. I en nyligen publicerad SNS-skrift *Kreditmarknadens spelregler* (Hörngren m fl [1987]) visas att det inte finns några samhällsekonomiska motiv för en ägarbegränsning i bankerna. Däremot finns det mycket klara motiv för en separat banklagstiftning.

En mycket viktig ingrediens i ett dynamiskt näringsliv är att ägarna tar ett ägaransvar innefattande bl a genomgripande och ibland smärtsamma men nödvändiga förändringar i verksamheten. Sådana beslut förutsätter som regel en stark och stabil ägarmajoritet. Det finns inget som tyder på att situationen skulle vara annorlunda för bankväsendet än för näringslivet i övrigt. Den föreslagna ägarbegränsningen skulle utan tvekan skapa stor turbulens på ägarsidan, något som knappast är positivt för banksystemet.

Nuvarande ägarsituation

Tabell 2 visar vilka banker som idag har ägare med mer än 10 procent av aktiekapitalet.

Som framgår av Tabell 2 är det aktier för avsevärda summor som skall säljas ut för att nuvarande storägare skall komma ner till 10 procent ägande. Det samlade marknadsvärdet för berörda banker är ca 10 mdr kr. Utförsäljningarna motsvarar ca 30 procent av det samlade värdet. Jag ser med nyfikenhet fram emot Kreditmarknadskommitténs analys av vilka som kan tänkas vara köpare av de aktier som måste säljas ut och hur en utförsäljning av aktier för ca 3 mdr kr kommer att påverka börsvärdena, särskilt mot bakgrund av att marknaden blir medveten om att de nuvarande ägarna är tvingade att sälja.

Med största sannolikhet går hela banksystemet mot större krav på eget kapital, inte minst på grund av de nya kapitaltäckningsreglerna såväl i Sverige som internationellt. Detta medför att bankerna under de närmaste fem-tio åren kommer att behöva väsentliga tillskott av eget kapital. Troligen kommer bankerna att tvingas till en rad nyemissioner. Just nu har ameri-

Tabell 2 Större ägare i svenska banker.

Bank	Största ägare	Andel av aktiekapital %	Marknadsvärde på största ägarens aktieinnehav mkr	Marknadsvärde på 10% aktieinnehav mkr
Bohusbanken	Investor/Providentia	91,4	330	36
GotaGruppen	Proventus	42,0	2 000	450
Nordbanken	Custos	13,5	340	250
Skaraborgsbanken	Lundbergs	49,5	400	80
Skånska Banken	Fam Roos	40,4*	530	130
Ostgötabanken	Lundbergs	49,5	400	80
			4 000	1 026

* 52,6% av roster

Anm. Uppgifterna är baserade på börskurserna den 12/10 1987.

kanska banker för första gången på mycket länge gått ut med stora nyemissioner. Internationella bedömare anser att detta bara är en början på en successiv kapitalförstärkning inom bankväsendet. I Sverige är det således stor risk för att bankaktier för ca 3 mdr kr måste säljas samtidigt som bankerna tvingas att göra nyemissioner. Detta finansieringsproblem bör särskilt analyseras av Kreditmarknadskommittén.

Är ägarbegränsning grundlagsenlig?

En intressant fråga är om det är grundlagsenligt att införa en ägarbegränsning, som skall verka retroaktivt. När staten tvingar någon att avhända sig en tillgång används vanligtvis det s k expropriationsinstitutet. Expropriation innebär att staten beordrar ägaren av en tillgång att avyttra den. Samtidigt anvisar staten köpare och om inte överenskommelse kan ske om priset så skall en skiljenämnd fastställa priset. Den nu diskuterade ägarbegränsningen innebär att staten tvingar fram en försäljning. I detta fall anvisar staten dock ingen köpare och garanterar inte heller skalig ersättning. Jag utgår ifrån att Kreditmarknadskommittén redovisar hur ett sådant retroaktivt verkande tvång kan vara förenligt med svensk för-

fattning och med de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till och därigenom förbundit sig att följa.

Argument mot en ägarbegränsning

Jag skall här kort beröra de viktigaste invändningarna mot en ägarbegränsning.

1. I Sverige tillämpar vi ett blandekonomiskt system, som bygger på marknadsekonomiska principer. En av hörnpelarna i ett marknadsekonomiskt system är att ekonomiska resurser kan fördelas utifrån ett decentraliserat beslutsfattande. För att driva ekonomisk verksamhet finns det olika kontraktsrättsliga modeller som har visat sig lämpliga i en marknadsekonomi. Den vanligast förekommande är aktiebolag, där aktiebolagslagen reglerar de kontraktsrättsliga relationerna. En konsekvens av aktiebolagslagen är att ägare kan komma och gå. Om ägarna inte frivilligt har kommit överens om ev hembudsklausuler föreligger det full frihet för en ägare att sälja sin andel i bolaget till en annan part och för tredje man att bli ägare i aktiebolaget, förutsatt att han är beredd att betala marknadspris för ägar-

andelen. Aktiebolaget är vidare en sinnrik kontraktsrättslig konstruktion som noggrant reglerar förhållandet mellan aktieägare, bolagsstämma, styrelse och ledning. Det är ägarna som väljer styrelse som tillsätter verkställande direktör. Är inte ägarna nöjda med skötseln av bolaget kan ny styrelse tillsättas för att därigenom ny ledning eller annan strategi skall väljas. Normalt anses ägarna, som har anledning att eftersträva att företaget ger god vinst, vara viktiga som garanter för en effektiv produktion i ekonomin i stort. Marknadsekonomin bygger bl a på ägarnas egenintresse av att maximera bolagets långsiktiga vinsttillväxt och därigenom åstadkomma värdetillväxt. Det är en av nyckelrelationerna för att åstadkomma en effektiv resursallokering. Jag skulle vilja kalla detta för principen om ett fritt ägande, där vem som helst har rätt att bli ägare till vilken andel som helst i bolaget och där ägarna har rätt att utöva sitt inflytande med de principer som aktiebolagslagen reglerar.

En tioprocentig ägarbegränsning innebär de facto att ägarfunktionen i stort sett avskaffas. Länken mellan ägande, vinstintresse och effektivitet skärs av. Banker upphör att vara aktiebolag i vanlig mening. Det är vidare svårt att förstå hur en börsnoterad bank skall kunna vara föremål för börsnotering om en ägarbegränsning gäller. Banker blir istället halvoffentliga institutioner, där bankledningen får sitt mandat från statsmakterna och inte från aktieägarna. Det ankommer på Kreditmarknadskommittén att förklara varför banker är annorlunda än andra företag. Jag räknar med att Kreditmarknadskommittén förklarar hur ägandets funktion skall fungera när ägandet är begränsat till maximalt 10 procent. Vem i ett sådant system med ägarbegränsning skall se till att bankerna blir effektiva? Går det vidare att ha kvar de börsnoterade affärsbankerna som börsnoterade bolag?

2. Vad händer när en bank hamnar i en kris? En huvudägares uppgift är bl a

att ta ett ansvar när ett företag går dåligt och om så behövs ställa upp med ytterligare resurser. Man kan inte utelåta att enskilda banker kan hamna i svåra situationer och behöva kapitaltillskott från ägarna. Det är svårt att tro att stora ägare skall ställa upp och ta detta ansvar om de inte i övrigt har möjlighet att som ägare påverka bankens utveckling.

3. Svenskt bankväsende har sedan hösten 1985 i stort sett avreglerats, vilket innebär att bankverksamhet idag i mångt och mycket liknar normal industriell verksamhet. Tidigare levde bankerna under en mycket strikt kreditpolitisk reglering. Den strikta regleringen kunde liknas vid en järnvägsräls, där en enskild bank hade små möjligheter att avvika från lagd räls. Avregleringen kan liknas vid ett fritt vägval. Det fria vägvalet innebär att såväl företagsledningsfunktionen som ägarfunktionen blir väsentligt viktigare än tidigare. Nu måste bankerna utveckla en väl genomtänkt affärsstrategi precis som andra företag. Här spelar ägarna en mycket viktig roll. Kreditmarknadskommittén bör ingående diskutera vilka konsekvenser avregleringen av bankerna har för ägarfunktionen.
4. En intressant illustration av vilken svår situation myndigheterna hamnar i om inte normala ägarrelationer får gälla är uttalandet i slutet av 1987 av den störste ägaren i Östgötabanken om verkställande direktören i banken. Ägaren menade att verkställande direktören borde ompröva sin ställning på grund av vissa inträffade förluster i banken. Omedelbart kommenterade Bankinspektionen ägarens utspel och menade att denne bara skulle agera på bolagsstämman och inte kommentera eller ha synpunkter på bankens skötsel mellan bolagsstämmorna. Bankinspektionen försvarade enligt de citat som återgetts i massmedierna helt verkställande direktören i banken. Jag skall självklart inte ha synpunkter på det konkreta fallet men fallet väcker en rad intressanta frågor. Vem är det

som skall tillsätta och avskeda verkställande direktören i en bank. Är det bankinspektionen eller ägarna via bolagsstämma och styrelse? Om inte ägarna får ha inflytande på viktiga ledningsfrågor utan dessa skall skötas av myndigheter hamnar man lätt i en situation som knappast befrämjar ett effektivt bankväsende. Vad händer i det aktuella fallet om det visar sig att verkställande direktören inte är lämplig? Bankinspektionen som ryckt ut till försvar för verkställande direktören måste ha svårt att ändra sin inställning om det visar sig sakligt motiverat med ett byte på verkställande direktörsposten. Bankinspektionen skall enligt min uppfattning i normalfallet inte ha några synpunkter på tillsättandet eller avskedandet av verkställande direktör i en bank. Enda motivet för bankinspektionen att gripa in är att Banklagen inte följs, eller att tilltron till banksystemet allmänt håller på att allvarligt skadas på grund av förändringar i en banks ledning. Det senare kan knappast ha gällt i det här omtalade fallet.

Avslutning

Jag räknar med att de analyser som jag här har efterlyst från Kreditmarknadskommittén kommer att leda till slutsatsen att ägarbegränsningar i svenska banker enbart leder till ytterst negativa konsekvenser såväl för bankerna och deras ägare som för samhället och konsumenterna.

Referenser:

Ds Fi 1987:3, *Finansiella koncerner*.
Hörngren, L, Viotti, S, Myhrman, J, & Eliasson, G,
[1987], *Kreditmarknadens spelregler*. SNS, Stockholm.