

BANKINSPEKTIONEN I SVERIGE

Iakttagelser och reflexioner rörande dess uppgifter och verksamhet

Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. December 1927

Av Professor Emil Sommarin

En översikt över bankinspektionens uppgifter och verksamhet i Sverige kan icke medhinnas i ett kort föredrag utan en sträng begränsning till ämnet. Därför är det icke möjligt att — utom inledningsvis — kasta några sidoblickar på förhållandena i andra länder än Sverige.

Om redogörelsen framlades för en svensk publik, t. ex. i Nationalekonomiska foreningen i Stockholm, är det möjligt, att den skulle från ett eller annat håll kritiseras såsom alltför välvillig. Nationalekonomiska föreningens (i Stockholm) förhandlingar 1923 innehålla bl. a. ett föredrag av professorn i nationalekonomi och bankvetenskap vid Stockholms handelshögskola, fil. d:r S. Brisman, om „Staten och bankväsendet“, i vilket denne svenske nationalekonom kommit till den slutsatsen, att under fredskrisen i olika länder „förlusterna ha blivit större, ju mer lagstiftning och inspektion man haft“ ifråga om bankväsendet¹⁾. Sverige och England angivas i det sammanhanget såsom de båda motsatta ytterligheterna. Även om Sverige har en gammal och efterhand i olika riktningar skärpt banklagstiftning²⁾ samt därför också med nödvändighet fått ett särskilt organ för den offentliga tillsynen över banklagstiftningens efterlevnad, är det alldeles orimligt att utdöma detta system av lagstiftning och tillsyn på grund av bankkalamiteterna efter världskriget, vilka måste anses relativt obetydliga i betraktande av den våld-

¹⁾ S. 32. — Föredraget är eljest icke lagt på principiella synpunkter, utan kritiserar huvudsakligen svenska statens medverkan til bankrekonstruktioner o. d.

²⁾ Se Emil Sommarin, Den offentliga kontrollen över bankväsendet, i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1924, s. 136 ff.

BANKINSPEKTIONEN I SVERIGE

Iakttagelser och reflexioner rörande dess uppgifter och verksamhet

Föredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. December 1927

Av Professor Emil Sommarin

En översikt över bankinspektionens uppgifter och verksamhet i Sverige kan icke medhinnas i ett kort föredrag utan en sträng begränsning till ämnet. Därför är det icke möjligt att — utom inledningsvis — kasta några sidoblickar på förhållandena i andra länder än Sverige.

Om redogörelsen framlades för en svensk publik, t. ex. i Nationalekonomiska foreningen i Stockholm, är det möjligt, att den skulle från ett eller annat håll kritiseras såsom alltför välvillig. Nationalekonomiska föreningens (i Stockholm) förhandlingar 1923 innehålla bl. a. ett föredrag av professorn i nationalekonomi och bankvetenskap vid Stockholms handelshögskola, fil. d:r S. Brisman, om „Staten och bankväsendet“, i vilket denne svenske nationalekonom kommit till den slutsatsen, att under fredskrisen i olika länder „förlusterna ha blivit större, ju mer lagstiftning och inspektion man haft“ ifråga om bankväsendet¹⁾. Sverige och England angivas i det sammanhanget såsom de båda motsatta ytterligheterna. Även om Sverige har en gammal och efterhand i olika riktningar skärpt banklagstiftning²⁾ samt därför också med nödvändighet fått ett särskilt organ för den offentliga tillsynen över banklagstiftningens efterlevnad, är det alldeles orimligt att utdöma detta system av lagstiftning och tillsyn på grund av bankkalamiteterna efter världskriget, vilka måste anses relativt obetydliga i betraktande av den våld-

¹⁾ S. 32. — Föredraget är eljest icke lagt på principiella synpunkter, utan kritiserar huvudsakligen svenska statens medverkan til bankrekonstruktioner o. d.

²⁾ Se Emil Sommarin, Den offentliga kontrollen över bankväsendet, i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1924, s. 136 ff.

samma inflationen under kriget, då partiprisnivån steg från 100 (1913) till 360 (1920), och den därpå följande snabba deflationen, vilken inom två år nedbragte partiprisnivån till 160 (aug.-sept. 1922). Trots de absolut taget icke obetydliga bankförlusterna, som vanligen anslås till minst 900 miljoner kronor, motstod det svenska bankväsendet fredskrisens påfrestningar långt bättre, än man kunde väntat. Om det engelska bankväsendet stått sig ändå bättre, så är det, om man bortser från inflationens mindre omfattning, även till tiden, att märka, att engelska staten under kriget påtvang de engelska bankerna statsobligationer, vilkas stegrade kurser efter freden förbättrade balanserna¹⁾, medan den svenska politiken tvärtom försatte privatbankerna i en alldeles motsatt ställning genom att överföra krigskommissionernas finansiering på Sveriges riksbank²⁾. Påpekandet, att banklagstiftning och bankkontroll saknas i England, är dessutom ytterligt vilseledande. Inom den engelska finansvärlden har man att räkna med en stab av juridiskt och finansiellt skolade experter för förvaltningen av enskilda förmögenheter, och dessa experter följa med den största uppmärksamhet bankernas politik, vilken genom dem i realiteten är underkastad en ingående kontroll, skarpare än någonsin bankinspektionen förmått utöva över privatbankerna i Sverige. Därtill kommer, att det engelska rättsväsendet medgiver domstolarna att icke lägga fingrarna emellan vid beivrandet efter allmän lag av avvikelser från goda kutymmer och usancer inom bankväsendet.

Under högkonjunkturen 1917 uppblomstrade i den svenska huvudstaden en societet, som vid fredskrisen fann sig detroniserad, men som länge efteråt försökte ange tonen i presskommentarierna till de svenska fallissemangen inom bank- och bolagsvärlden. Såsom ett slags slutrefräng i denna mycket belevade kör kan man helt visst betrakta, vad som skrivits om bankinspektionen av den anonyme utgivaren till en nyligen utkommen paskill om det svenska huvudstadslivet. Inom en briljant ram av fransk esprit har den svenske utgivaren lämnat eklatanta bevis för den svenska manin att racka ned på det, som är svenskt, och gärna höja till skyarna allt utländskt³⁾.

¹⁾ Se Emil Sommarin i Forhandl. v. det nordiske nationaløkonomiske møde i Kristiania 1923, s. 297.

²⁾ Detta ödesdigra misstag under våren 1917 skärpte inflationen och tvang privatbankerna att för överflödande insättningar söka alltmera riskfyllda placeringar. Rättelsen av misstaget efter ett år tillkom säkerligen icke utan medinflytande från bankinspektionen.

³⁾ Diplomatiske brev från Stockholm (1927).

Det heter i denna anonyma skrift: „En bank bör ju ej skötas efter så kallade principer utan ur ekonomiska synpunkter¹⁾). För att förhindra dylikt lättsinne ha svenskarna emellertid, skräckslagna av en del förluster²⁾, utbildat ett slags ämbetsverk, som de kalla Bankinspektionen. Denna har tre uppgifter: primo: att tillse att bankerna göra allting likmässigt³⁾ samt att personliga och förtroendeelement⁴⁾ (kreditens enda säkra grund) så långt möjligt bortelimineras ur deras verksamhet och ersättas av sådana fixa principer, som kunna lätt och registratormässigt kontrolleras; secundo: att inge allmänheten den falska föreställningen (vilken redan vid behov visat sig kräva tillfredsställelse⁵⁾), att staten påtager sig något slags garanti för både bankkapital och banktillgodohavanden samt härigenom minska bankledningens både ansvarskänsla och ansvar⁶⁾, vilket senare anses helt täckt, om man bara noga följer bankinspektionens registratormässiga principer; tertio: ur socialistisk synpunkt, att förbereda bankväsendets så kallade socialisering⁷⁾. Du undrar kanske varför jag så uppehåller mig vid detta bankämbetsverk⁸⁾. Men när jag först fick höra talas om det, föreföll mig institutionen så originell (endast U. S. A. har något som påminner, men det

¹⁾ Att „ekonomiska synpunkter“ icke anläggas principmässigt, är kännetecknande för allahanda geschäft, vilka bankerna i allmänhet må bäst av att icke finansiera, och vilkas principlöshet bankerna säkerligen icke vilja tillägna sig.

²⁾ Se historiken i det följande, som torde helt vederlägga denna teori om bankinspektionens uppkomst.

³⁾ Tyvärr var fredskrisen särdeles ägnad att belysa olikmässigheten, och denna framträder alltjämt i månadsrapporterna till bankinspektionen. Denna senare är ingalunda anledningen till, att landet alltid saknat ett utbildat bankirväsen.

⁴⁾ Kreditgivningen mot namnsäkerhet är, som bekant, särskilt utbredd i Sverige, men under fredskrisen torde många namn ha lörlorat krediten, och måhända har bankinspektionen bidragit att „märka“ somliga såsom äventyrliga.

⁵⁾ Torde syfta på en genom motion i riksdagen framförd begäran av insättare i Privatbanken, vilken efter några års verksamhet — genom ingripande från bankinspektionen — tvangs att inställa sina betalningar i december 1918, därvid 23,2 % av insättningarna förlorades. Motionen afslogs. Bankens fallissemang, som inträffade före deflationen, föranleddes av brottsliga eller andra åtgöranden från verkställande direktörens sida.

⁶⁾ Ett påstående, som icke har stöd i erfarenheten.

⁷⁾ Bankinspektionen har kraftigt och hittills framgångsrikt motsatt sig planer på en statens affärsbank, vilkas inflytserikaste förfäktare icke äro socialister; se nedan, s. 25 f.

⁸⁾ Qui s'excuse, s'accuse — det gäller här den anonyme utgivaren, vars ursäkt torde få anses röja, att angreppet på bankinspektionen är ett självständigt svenskt tilltag.

är en helt annan sak), att jag började ta närmare reda på den, med resultat att jag fann den utgöra en ekonomiskt oförnuftig men för svenskarna synnerligen typisk företeelse.“

Om uppfattningen av den svenska bankinspektionens uppgifter och verksamhet är en helt annan i Lund, vid vars universitet jag har äran att bekläda professuren i nationalekonomi och finansrätt inom den Juridiska fakulteten, och om denna uppfattning är mycket välvillig, får man emellertid icke tro, att välviljan kan förklaras i enlighet med satsen „e longinquo major reverentia“. Om min vänskap från studieåren med nuvarande bankinspektören skulle göra mig jävig som vittne, bör jag likvisst kunna ha anspråk på att få höras upplysningsvis. Verkligt intima kunna aldrig en utomståendes upplysningar om bankinspektionens verksamhet bliva. Det förhindras för övrigt av banksekretessen. I tio år har jag emellertid nästan oavbrutet tillhört olika bank- och finanskommittéer i Sverige och uti dem haft anledning att taga en tämligen ingående kännedom om bankinspektoratet. Vid mitt inträde såsom ledamot och sekreterare i 1917 års bankkommitté fann jag i bankinspektören kommitténs verksamme v. ordförande, och båda tillhörde vi arbetsutskottet. I 1920 års sparbankskommitté var han ordförande och tillsammans reserverade vi oss till förmån för ett sparbanksinspektorat, som dock icke genomfördes uti 1923 års sparbankslag.

1924 års bankkommitté, för vars den 17 juni 1927 avgivna betänkande herr Fuldmäktig Holger Koed gett en förträfflig redogörelse i senast utkomna häftet av Nationaløkonomisk Tidsskrift¹⁾, sammanträdde i bankinspektionens lokaler och verkställde sina utredningar med hjälp av inspektoratets personal. I olikhet med många parlamentariska kommittéer, vilka den politiska situationen ofta tvingar till att från begynnelsen fastställa det resultat, till vilket de olika partimeningarna kompromissvis kunna sammanjämkas, varefter utredning och motivering anpassas till resultatet, har bankkommittén, som var sammansatt av sakkunniga utan riksdagsmandat — med undantag för ordf. under senare delen av arbetet, generaldirektören Anders Örne, som är känd för fördomsfrihet och kunnighet — kunnat arbeta mera vetenskapligt i den meningen, att utredningarna varit huvudsaken och förslagen först framkommit på

¹⁾ 1927, h. 5, s. 465—480.

grundvalen av utredningarna efter bearbetningar och överläggningar, som icke saknat åtminstone en viss grundlighet.

Kommittéledamoten häradsbörjande Marc. Wallenberg är sedan länge Svenska bankföreningens ordförande, och för de sannolika verkningarna av olika förslag, sådana de uppfattats inom bankvärlden, har hans vidsträckta erfarenhet givetvis oftast varit utslagsgivande. Han har naturligtvis varit oförhindrad att förtroligt rådgöra med andra bankledare. Den öppenhet och oräddhet, med vilken även ömtåliga saker underkastats prövning, har på mig såsom vetenskapsman verkat mycket imponerande.

Säkerligen hyser man också inom den svenska bankvärlden inga farhågor för, att kommitténs undersökningar avsett att på ett eller annat sätt komma bankerna till livs. Tvärtom skulle jag tro, att man allmänt tillförsett sig, att utredningarna och förslagen avsåge att på möjligast bästa sätt förena bankernas eget bästa med näringslivets, allmänhetens och rikets sanna väl.

Detta torde också vara syftet med kommitténs förslag rörande bankinspektionen.

„Tillsynsmyndighetens ställning till bankväsendet samt innebörden och omfattningen av dess uppgifter“, heter det i 1924 års statsrådsprotokoll i finansdepartementet — vilket innehåller direktiven för bankkommittén och motiveringen för dess tillsättande, för vilkas tillkomst bankinspektören givetvis icke varit främmande — „har gång efter annan, men särskilt under senaste tid varit föremål för olika meningar. Å ena sidan har gjorts gällande, att tillsynsmyndigheten med större eller mindre framgång sökt tillvälla sig alltför stor makt gent emot bankerna; å andra sidan förmenas, att bankinspektionen har för ringa inflytande eller i varje fall i allt för ringa mån gjort bruk av den befogenhet den har.“

Det torde också vara obestridligt, att kritiken av bankinspektionen, som i dagspressen tidtals framförts mycket ihärdigt och häftigt samt icke sällan varit laddad med personliga angrepp mot bankinspektören, vilken innehåft sin befattning sedan 1913, slagit om efter konjunkturerna, i det att den under högkonjunkturen 1917 företrädesvis riktat sig mot bankinspektionen såsom hinderlig för bankfriheten, men fr. o. m. det våldsamma konjunkturuomslaget kring årsskiftet 1920—1921 tvärtom gått ut på att tillskriva bankinspektionen bristande vaksamhet och stränghet samt därmed ett icke ringa ansvar för de inträffade bankfallissemangen, för vilka en summarisk redogörelse ges i kommittébetänkandet.

Det „bör tillses“, heter det emellertid i statsrådsprotokollet, „att ansvaret för ledningen av bankerna icke överflyttas från delägarnas ansvariga förtroendemän å tillsynsmyndigheten“, d. v. s. ledningen av varje banks rörelse bör, liksom hittills, tillkomma bankens egen styrelse och icke ens delvis bankinspektionen såsom ett slags banköverstyrelse.

„Att gränserna äro fullt klara“, lägges det därför vikt uppå uti statsrådsprotokollet, och bankkommitténs uppgift har det alltså varit, att klarlägga gränserna för bankinspektionens befogenhet.

En historik över bankinspektionen i Sverige

meddelas i betänkandet (s. 159—177). I vad den gäller tiden före 1830-talet, äger den ingen betydelse för bankinspektionen i nutids bemärkelse, utan endast kuriositetsintresse. Den första svenska privatbanken bildades nämligen i Skåne 1830. Koncessionssystemet tillämpades på den tiden för bolagsbildning i Sverige, och detta har bibehållits i fråga om en banks grundande, som alltjämt förutsätter oktroj. Däri ligger det historiska upphovet till den svenska bankinspektionen. Utlåningsverksamheten i de äldsta s. k. Enskilda bankerna med solidariskt ansvar för lottägarna baserades i huvudsak på sedelutgivning¹⁾, och därför ställdes krav på säkerheter, vilkas tillvaro det uppdrogs länsstyrelsen (amtmanden) att intyga hos inrikesminister och riksbank, vilka tillsammans därmed fingo en viss tillsyn med privatbankerna. Den utelöpande sedelstockens växlande omfattning blev emellertid av avgörande betydelse för säkerheternas värde, och ur den synpunkten föll det sig naturligt, att länsstyrelsen och ministeriet fordrade insändandet av de årliga styrelse- och revisionsberättelserna, ävensom av de kvartals- och månadsrapporter, som bankerna snart vande sig att meddela i pressen. Denna publicitet och kontroll tillämpades även för de fr. o. m. 1860-talet bildade aktiebankerna utan sedelutgivningsrätt, vilka t. o. m. själva synas ha begärt en dylik likställighet för att vinna och bevara allmänhetens förtroende.

År 1868 erhöll finansministern rätten att inom departementet anställa ett särskilt biträde med uppgift att mottaga och övervaka det regelbundna insändandet av bankernas månads-

¹⁾ Sedelutgivningens tillkomst förklaras i Statsvet. tidskr. 1924, där jag lämnat en ingående redogörelse för tillkomsten av Skånes enskilda bank.

rapporter samt styrelse- och revisionsberättelser m. m., att med ledning av dem upprätta tabellariska översikter över rörelse och ställning inom rikets bank- och kreditväsende, att vara föredragande i bankärenden inom finansdepartementet (och inför regeringen) samt att på finansministerns uppdrag förrätta inspektioner vid bankers huvudkontor i olika delar av landet. Dessa undersökningar på ort och ställe utgjorde tydligen den uppgift, för vilken en särskild ämbetsman fanns behöflig inom finansdepartementet, vilken icke endast mottog de redan tidigare brukliga bankrapporterna till departementet, utan som tillika kunde bli i tillfälle att konstatera deras riktighet genom personlig inspektion vid banks huvudkontor.

Bankinspektör blev denne ämbetsmans officiella titel genom K. m:ts beslut den 15 december 1876.

Insättningarnas betydelse för den privata bankrörelsen gjorde numera till kontrollens huvuduppgift att öka tryggheten för den allmänhet, som anförtrodde bankerna sparmedel.

1874 års kungörelse angående enskilda banker med rätt att utgiva egna sedlar intog också en bestämmelse om skyldighet för bankstyrelse att hålla banks räkenskaper och handlingar tillgängliga för inspektion, när finansministern så anbefallt, och i 1886 års lag om bankaktiebolag utsträcktes skyldigheten genom att, oberoende av finansministerns initiativ, knyts till bankinspektörens egen påfordran. Rätten att utöver brukliga månadsrapporter infordra särskilda upplysningar överfördes samtidigt på bankinspektören.

För år 1890 beviljade riksdagen anslag jämoäl åt en assistent vid bankbyrån i finansdepartementet. Motiveringen av den då företagna utvidgningen innehöll bl. a.: „En inspektion vid en banks huvudkontor hade icke till huvudsakligt ändamål att inventera kassa och värdehandlingar. När portfölj och kassa vid inspektionerna granskades, skedde det icke så mycket för att tillse, att allt funnes, som i böckerna vore upptaget, utan fast hellre för att dels granska kontrollerna vid förvaltning och förvar av kassan m. m. och dels, så vitt ske kunde, få ett begrepp om portföljens beskaffenhet och om bankens skötsel: om utsträckningen av krediter mot namnsäkerhet, om grunderna för beviljande av fastighetskrediter, om stora krediters utlämnande på enskilda namn m. m. Vidare vore att tillse, att de till finansdepartementet ingivna bankrapporterna vore så uppställda, att de riktigt angäve bankens verkliga ställning; att banklagen och bankens reglemente i alla avseenden efterlevdes;

att bankens bokslut uppgjordes efter riktiga grunder och särskilt att nödiga avskrivningar verkställdes; att vid bestämmande av utdelning åt bankens delägare behörig hänsyn toges till bankens soliditet; och i allmänhet att banken förvaltades enligt sådana grunder, att allmänhetens förtroende icke gäckades.“ — Detta program var och förblev den svenske bankinspektörs, som fr. o. m. år 1888 utövade ämbetet ända till år 1913. Det är också denne man, som grundlagt och utbildat den svenska bankinspektionens praxis och traditioner, en betydelsefull insats i det svenska finanslivet, som möjliggjorts genom att man fick rätte mannen på rätta platsen¹⁾.

Redan 1886 års lag angående bankaktiebolag hade ålagt bankstyrelse att uppgöra bokslut och kalla revisorerna att granska detsamma, om vid inspektion anledning funnits till antagandet, att viss del av bolagets fonder voro förlorade. Därtill fogade 1903 års banklagar rätt för bankinspektören att sammankalla bankstyrelsen, att hos denna begära sammankallande av extra bolagsstämma samt att, om dylik begäran icke ledde till efterföljd, på uppdrag av finansministern sammankalla stämman. Det förutsattes, att anmärkning mot åtgärd av styrelse eller bolagsstämma, som stode i strid med lag eller banks oktroj, bolagsregler eller reglemente, skulle av bankinspektören kunna bringas till allmänhetens kännedom. Exekutors ingripande kunde jämväl av bankinspektören påkallas med anledning av dylikt beslut.

I fråga om organisation och arbetskrafter befanns bankbyrån inom finansdepartementet kort efter otillräcklig. Bankernas antal, som vid 1871 års slut uppgått till 28 med en sammanlagd omslutningssumma av 219 miljoner kronor, utgjorde vid 1904 års slut 71 med en omslutning om 1.702 miljoner kronor. På begäran i skrivelse från riksdagen om utredning rörande förändrad organisation av kontrollen över bankväsendet tillkallade därför finansministern i juli 1905 tre sakkunniga²⁾, jämte bankinspektören, vilka i november s. å. avgåvo „Betän-

¹⁾ Se not 5 till s. 9.

²⁾ Numera (och sedan 1912) riksbankschefen Victor Moll, bankdirektören P. R. Rabe (sedan 1907 vid Skandinaviska Kreditaktiebolagets huvudkontor) och framlidne bankdirektören Th. Frölander (död 1908). Den senare hade varit assistent åt bankdirektören 1890—1892, var därefter kassadirektör i Stockholms enskilda bank till 1898 og skrev bankens 50-års-skrift samt sedermera verkställande direktör i Allmänna hypoteksbanken. Han var en intim vän till professor Knut Wicksell, för vars forskning rörande penning- och bankväsendet vänskapen med en praktisk bankman icke kan hava varit utan betydelse.

kande med förslag till förändrade bestämmelser angående bankkontrollen¹⁾. Kommittéerade föreslog, att finansministerns skyldighet att besluta i vissa bankärenden och bankinspektörens samtliga befogenheter överflyttades på en kollegialt sammansatt bankinspektion, som borde utgöras av en bankinspektör och chef, en biträdande ledamot²⁾, två assistenter och en sekreterare. Förslag till instruktion hade jämväl utarbetats. Kostnaderna borde gäldas med bidrag från bankerna, vilka inspektionen ansågs bereda större förtroende från allmänheten, på samma gång som den beredde bankernas delägare ökad trygghet³⁾. I sakkunnigas motivering hette det: „Med den intensitet, bankverksamheten numera hos oss uppnått, med de växlande former, bankrörelsen antagit, äro de frågor, som kunna föreligga för bankinspektionen, av så invecklad beskaffenhet, att en person icke kan anses tillfyllest för en allsidig prövning av desamma. Och fränsett detta är bankinspektionen av en så egenartad och grannlaga natur, att den knappast bör ligga i endast en persons hand. Å ena sidan kan nämligen en bankinspektör, som är alltför benägen att hålla sig passiv, behöva vid sin sida en pådrivande kraft för att institutionen skall göra gagn. Men å andra sidan kan det vara väl så viktigt, att en ivrig och alltför energisk bankinspektör icke lämnas fria händer att vidtaga åtgärder, som, om också kanske formellt försvarbara, kunna vara okloka. Ty det lider intet tvivel, att ett aggressivt steg av bankinspektionen kan, om det icke är moget övertvägt, komma stor skada åstad.“⁴⁾ — Förslagen, jämte av dem påkallade ändringar i banklagarna, framlades i proposition til 1906 års riksdag och blevo antagna. K. m:t utfärdade instruktion den 16 november 1906.

Fr. o. m. den 1 januari 1907 trädde „bankinspektionen“ sålunda i verksamhet såsom ett kollegialt ämbetsverk. Dess förste chef blev den redan sen 1888 fungerande, Rob. Benckert, som avgick först 1913 (vid uppnådda 67 års ålder).⁵⁾

¹⁾ 1905 års bankkontrollkommittés betänkande.

²⁾ Biträdande ledamot blev Frölander 1906.

³⁾ Bidragen begränsas enligt 1921 års kungörelse till högst tolv tusendels procent av banks egna fonder vid utgången av nästföregående kalenderår.

⁴⁾ 1905 års bankkontrollkommittés betänkande, s. 5 f.

⁵⁾ Före 1888 hade B., som avlagt juridisk examen och blivit v. häradshövding (överretssagförer), varit ombudsman i Stockholms enskilda bank under 15 år.

Instruktionen tillade, utöver historiskt övertagna uppgifter, endast den, att meddela bankerna begärda upplysningar i fråga om deras verksamhet, uti vilken uppgift närmast torde ingå att meddela inspektionens uppfattning om den riktiga tolkningen och tillämpningen av banklagen eller bolagsordningen i möjligen tvivelaktiga fall o. d. Sedan den svenska banklagstiftningen gjort icke endast ändringar i bolagsordningar, utan även banksammanslagningar och öppnandet av avdelningskontor m. m.¹⁾ beroende på K. m:ts tillstånd, är det tydligt, att man gärna på förhand förhör sig hos bankinspektören i dylika angelägenheter, liksom rörande godkännbara tillgångar vid redovisning av kassareserv m. m. Även i andra ärenden inhämtas råd av bankinspektören, icke sällan rörande lämpligheten att bevilja större krediter.

Redan på hösten 1907 fann bankinspektionen anledning att i ett utlåtande rörande inrättande av emissionsanstalter betona, att bankstyrelserna ägde fria händer inom ramen av gällande föreskrifter, samt att bankinspektionen därutöver endast på övertygelsens väg kunde söka motverka äventyrligheter. Av särskild vikt fann emellertid bankinspektionen att tillse, att tillgångar och skulder noggrant inrangerades under fastställda rubriker i månadsrapporterna; att fastigheter, skulder till andra banker samt fordringar beroende på lagsökning eller konkurs fullständigt uppgåves under de rubriker, under vilka man helst såge kolumnerna tomma eller ifyllda med låga belopp; att däremot fordringar hos andra banker icke anslogos för högt; och att banklagstiftningens föreskrifter om balanserade fordringars nedskrivning till deras verkliga värden behörigen iakttogos och kommo till synes i styrelse- och revisionsberättelser.

De nu gällande bestämmelserna rörande bankinspektionen i Sverige återfinnas i 1911 års banklag, sammanförda i kapitel III. En sammanfattning av dessa bestämmelser har gjorts i 1927 års betänkande, s. 173.

Tillynen över bankbolagen utövas av en för hela riket gemensam bankinspektion. Närmare bestämmelser om bankinspektionens organisation och verksamhet meddelas av Konungen. Underrättelse om dagen, när bankbolag börjar sin rörelse, så och när bankbolag träder i likvidation, skall insändas till bankinspektionen. Bankinspektionen äger sammankalla bankstyrelse, när sådant prövas nödigt. Där styrelsen icke efterkommit av bankinspektionen framställd begäran om utfärdande av kallelse till extra bolagsstämma, må sådan stämma sammankallas av bankinspektionen. Vid bolagsstämma eller av bankinspektionen utlyst styrelsesammanträde må å bankinspektionens vägnar närvara och i

¹⁾ Nationalökonomisk Tidskrift 1921, s. 136 ff.

överböringarna deltaga den ledamot av bankinspektionen, som enligt de av Konungen meddelade bestämmelserna har befogenhet därtill. Det åligger styrelsen att för den ledamot av bankinspektionen, som enligt de av Konungen meddelade bestämmelserna har att i sådant avseende företräda inspektionen, samt för den särskilda undersökning, Konungen kan finna iör gott att låta anställa, när som helst hålla bolagets kassa och övriga tillgångar, ävensom böcker, räkenskaper och andra handlingar tillgängliga för granskning, att genast efter varje månads slut efter formulär, som meddelas av bankinspektionen, upprätta och till nämnda myndighet insända en översikt, utvisande bolagets tillgångar och skulder jämte uppgift om räntesatserna för bolagets in- och utlåning samt diskonto, som under den tid, översikten omfattar, varit gällande hos bolaget, att jämväl i övrigt meddela bankinspektionen alla de upplysningar rörande bolaget, som av inspektionen äskas, att, så snart det kan ske, till bankinspektionen insända styrelsens förvaltningsberättelse jämte vinst och förlusträkningen samt balansräkningen ävensom efter verkställd revision den däröver angivna berättelsen tillika med annan handling angående bolagets förvaltning eller räkenskaper, vilken revisorerna må hava avlämnat till styrelsen, samt att där bankinspektionen finner anledning till antagande, att viss del av grundfonden förlorats, på bankinspektionens anmodan ofördröjligen låta upprätta bokslut och kalla revisorerna att granska detsamma. Därest styrelse eller bolagsstämma fattat beslut, som står i strid med lag eller bolagsordning, må bankinspektionen kunna förbjuda verkställighet av beslutet. Bankinspektionen äger jämväl förelägga styrelsen att, i händelse dylikt beslut gått i verkställighet, göra rättelse, där så kan ske, så ock fullgöra vad styrelsen enligt lag eller bolagsordning åligger. Sådant föreläggande må dock, utom vad angår innehållet av vinst- och förlusträkning eller balansräkning, icke meddelas i fråga om i lag givna föreskrifter, vilkas överträdande är belagt med straff. Sker svårare avvikelse från banklagen eller bolagsordningen, ankommer det på Konungen att förklara bolaget hava förverkat oktrojen. Yppas i andra fall så allvarliga missförhållanden beträffande bankbolags ledning, att bolagets verksamhet kan befaras komma att bliva till skada för det allmänna, äger inspektionen förelägga styrelsen att vidtaga de åtgärder, som finnas erforderliga för rättelses vinnande, vid äventyr att Konungen må förklara bolaget hava förverkat oktrojen. Bankinspektionen äger att vid meddelande av föreskrifter eller förbud förelägga vite samt fälla till sådant vite. Under bankbolags likvidation äger bankinspektionen i avseende å likvidatorer och bolagsstämma enehanda befogenhet, som dessförinnan tillkommer inspektionen beträffande styrelse och bolagsstämma.

1919 års lag om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vilken rörelse och verksamhet bankerna äro de ledande genom sina fondavdelningar, gjorde bankinspektionen till tillsynsmyndighet jämväl över fondbörsen, dess styrelse och medlemmar samt fondkommissionärerna, och i samband därmed ändrades namnet till „bank- och fondinspektionen“.

För utövande av verksamhet såsom fondkommissionär (mægler) erfordras särskilt tillstånd, som meddelas av bank-

och fondinspektionen. Enskild person, som söker dylikt tillstånd, skall disponera ett kapital av minst 200,000 kronor. Han skall vidare hava uppnått 25 års ålder och försete bevis om minst tre års utbildning inom yrket, liksom upplysningar enligt vilka vederbörande icke kan anses „olämplig för yrket“. Kommissionär, som avger skriftlig försäkran att icke för egen räkning köpa och sälja fondpapper, behöver disponera endast 50,000 kronor. För aktiebolag och kommanditbolag är kapitalet bestämt till 500,000 kronor. Fondkommissionärerna stå under kontinuerlig tillsyn på samma sätt som privatbankerna.

Efter bankinspektionens utvidgning till bank- och fondinspektion inrättades inom densamma en särskild avdelning för sistnämnda uppgift och ny instruktion fastställdes den 7 april 1922, enligt vilken det åligger inspektionen, som i sin helhet har bankinspektören till chef, att, såvitt angår bankväsendet, öva den tillsyn över bankbolag, varom i gällande eller blivande författningar och föreskrifter finnes stadgat, att, där vid undersökning eller eljest befinnes, att i bank förekomma förhållanden, som påkalla rättelse, meddela de erinringar eller vidtagna de åtgärder i övrigt, som finnas erforderliga, att meddela vederbörande banker begärda upplysningar ifråga om deras verksamhet, samt att hos Kungl. maj:t föreslå de åtgärder, vilka ämbetsverket anser påkallade för främjande av de frågor, som tillhöra dess ämbetsbefattning eller därmed äga samband.

Sistnämnda uppgift åsyftar förslag till ändringar i banklagen¹⁾. I praxis har bankinspektionen tydligtvis alltid haft denna uppgift och den synes bl. a. hava lett till, att den ena bankkommittén avlöst den andra, alla med bankinspektören såsom verksam ledamot. Inom dessa kommittéer har bankinspektören haft ständigt tillfälle att förhandla i aktuella bankspörsmål med ledande bankmän m. fl. Under åren 1917—1921 var denna kontakt intimare genom det s. k. finansrådet, där riksbanken var representerad med sin chef och bankföreningen genom sin dåvarande ordförande. För utövningen av bankinspektionens verksamhet bör det givetvis vara av betydelse, att bankinspektören har ständigt tillfälle att dryfta det ekonomiska läget med initierade och sakkunniga samt att samverka med dem i utredningar, t. ex. rörande industribolagen och bankerna 1924—1927.

¹⁾ The Mc Fadden banking act av den 25 februari 1927 i U. S. A. tillkom likaledes på initiativ av „comptroller of the currency“ (Henry M. Dawes).

En lokal tillsyn över bankerna har av ålder tillkommit K. m:ts befallningshavande (amtmanden), efterhand i samarbete med bankinspektionen. Med den centrala tillsynsmyndighetens utveckling har givetvis tillsynen inom länen (amten) förlorat betydelse, och 1924 års bankkommitté har i själva verket genom förslag att göra den samma fakultativ i stället för obligatorisk förberett dess försvinnande. Det allmänna ombud, som utses av länsstyrelsen, och som utövar sin befogenhet såsom bisyssla, skall minst en gång i kvartalet inventera kassan vid banks huvudkontor och deltaga i den årliga revisionen. I stället föreslås nu för bankinspektionen rätt att utse en lokal revisor.

Bankinspektionens i Sverige organisation

har f. bankinspektören Rob. Benckert uttalat sig om i ett bidrag till festskriften „Economiska studier tillägnade Marcus Wallenberg på hans femtioårsdag den 3 mars 1914“, s. 48—58. Den erfarna f. d. bankinspektören i Sverige har däri hävdad, att organisationen av den svenska bankinspektionen fr. o. m. år 1907 har en given styrka däruti, att den är kollegial, d. v. s. dess chef, bankinspektören, är icke ensam beslutande. K. m:ts instruktion för bank- och fondinspektionen av den 7 april 1922¹⁾ bestämmer i § 2: Bank- och fondinspektionen utgöres av en bankinspektör och chef samt såsom ledamöter en biträdande ledamot för bankärenden, en biträdande ledamot för fondärenden, en byråchef, en förste byråinspektör för bankärenden och en förste byrådirektör för fondärenden. För de biträdande ledamöterna skall finnas en suppleant. Hos ämbetsverket äro därjämte anställda byråinspektörer samt kansliskrivare, kanslibiträden, kontorsbiträden och expeditivvakter till det antal, som anges i gällande personalstat eller varom eljest särskilt finnes stadgat, ävensom, i mån av behov, extra personal²⁾. — De biträdande ledamöterna äro icke anställda vid ämbetsverket³⁾. — Instruktionens § 5 gör biträdande ledamotens för bankärenden eller hans suppleants närvaro erforderlig vid föredragning av alla

¹⁾ Svensk författningssamling 1922 n:r 206 med ändringar och tillägg i S. F. 1924, n:r 221, och S. F. 1925, n:r 240 (sista satsen i § 2).

²⁾ Under finansåret $\frac{1}{7}$ 1926— $\frac{30}{6}$ 1927 utgjorde personalen ordinarie 10 personer, av vilka dock hälften (5) voro skrivbiträden och vaktmästare.

³⁾ Biträdande ledamot för bankärenden är sedan 1919 verkställande direktören i Sveriges allm. hypoteksbank, riksgäldsfullmäktigen och förre finansministern Henric Tamm.

viktigare bankärenden, liksom närvaron av byråchefen eller byråinspektören för bankärenden, alltså minst tre personer. Beslut utfaller i enlighet med flertalets mening, när det gäller offentliggörande av anmärkning mot bankstyrelse, förordnande för förste byråinspektör att närvara vid bankstyrelsens sammanträde eller vid bolagsstämma, utfärdande av allmänna erinringar rörande banks förvaltning m. m., överhuvud alla allvarligare åtgärder inom bankinspektionens befogenhet.

Bankinspektionens juridiska uppgifter,

att tillse iakttagandet av banklagstiftning och bolagsordning m. m., falla mindre inom ramen för huvudsyftet med svensk banklagstiftning och bankkontroll, tryggandet av insättarnes rätt, än de tillgodose bankernas egna välförstådda intressen och öka tryggheten för bankernas delägare, vilka, vad angår minoriteter och överhuvud mindre aktieägare, icke själva kunna göra sig gällande mot bankledningen¹⁾. De juridiska uppgifterna förklara uppenbarligen, att man till bankinspektörer i Sverige valt personer med juridisk examen. Den nuvarande bankinspektören, som är den tredje i raden, fungerande sedan år 1913, har emellertid före inträdet i bankinspektionen varit kassadirektör i Stockholms enskilda bank, inom vilket institut åtskilliga framstående svenska bankmän funnit sin utbildning inom yrket²⁾.

Eftersom Sverige av gammalt äger en justitieombudsman, till vilken allmänheten är van att rikta klagomål över övergrepp av civila ämbetsmän, och numera även en militieombudsman för uppsikten över militära myndigheter, kan det icke förvåna, att bankkunder i Sverige ofta hänvända sig till bankinspektören med klagomål över oförrätter, som de ansett sig ha blivit utsatta för i bank.

„Det har ock inträffat“, skrev Benckert i den lörut citerade festskriften 1914³⁾, „att klagomål måst betecknas såsom befogade, om ock deras juridiska hållbarhet icke varit oantastlig. En låntagande har såsom valuta för beviljat lån förmåtts övertaga papper, som befunnits värdelösa; en bank vill tillämpa

¹⁾ „Påtagligaste nyttan av inspektionens verksamhet“ har detta övervakande medfört enligt bankinspektionens utlåtande av den 23 september 1907, citerat i 1927 års betänkande, s. 172.

²⁾ Bankinspektören F. von Krusenstjerna är genom gifte nära besläktad med företrädaren, med vilken han därför kan antagas ha stått i intim kontakt, åtminstone under de första åren efter tillträdet till ämbetet.

³⁾ S. 56.

en s. k. överhypoteksklausul under förhållanden, som ej rättfärdiga ett sådant tillvägagående, eller såsom provision behålla ett värdepapper, som kunden förklarar ha utgjort hypotek för ett infriat lån. Sedan i antydda och åtskilliga dylika fall en undersökning givit vid handen, att den moraliska rätten varit på klagandens sida, har framställning, mer eller mindre energisk allt efter omständigheterna, gjorts hos vederbörande bank och alltid haft till påföljd, att rättelse skett. Sålunda har, till fördel för bägge parterna, rättegång undvikits.“

Bankinspektionens bankmässiga uppgifter

synas mig emellertid göra en praktisk och hälst även teoretisk utbildning inom penning- och bankväsendet numera oundgänglig för chefen inom bankinspektionen i Sverige. Måhända är det en fördom bland nationalekonomer och andra statsvetenskapsmän, att de hos jurister gärna vilja spåra en viss benägenhet att skatta åt formerna. Inom bankinspektionen skulle det säkerligen vara särdeles farligt, om man nöjde sig med, att formellt allting vore i god ordning inom bankväsendet, därest de reella förhållandena icke desto mindre gävo anledningar till tvivel, farhågor och anmärkningar.

Att ur säkerhetssynpunkt granska bankernas verksamhet, även om denna icke gått utom de av lag och bolagsordning angivna gränserna, har i verkligheten, så länge en bankinspektör existerat i Sverige, och t. o. m. årtionden dessförinnan, när den centrala tillsynen var förlagd inom finansdepartementet, ansetts vara en huvuduppgift. Den förre bankinspektören har betecknat denna uppgift såsom särskilt viktig och antytt dess omfattning i den tidigare citerade skriften sålunda: „Kritiken kan vända sig mot beviljande av krediter, som i förhållande till bankens fonder äro allt för stora; mot för höga belåningsvärden å värdepapper och fastigheter; mot för långt utsträckt kreditgivning på namn; mot svag kassaställning; mot en lånepolitik, som genom höga krediter eller låg ränta obehörigen gynnar en viss, bankledningen måhända nära stående klientel eller mot andra förhållanden, som känneteckna en oförståndig eller partisk ledning.“¹⁾ Om kritiken icke medför rättelse, har f. bankinspektören gett klart besked om, vad han i så fall funnit skäl att göra: „Det är påtagligt, att en kritik mot en banks skötsel i främsta rummet är riktad mot verkställande direktören;

¹⁾ S. 49.

och icke sällan gäller den åtgärder, som han på egen hand vidtagit. Och förhållandena kunna vara sådana, att enda bote-medlet är direktörens avlägsnande. Jag har sålunda i åtskilliga fall oljat brädet för olämpliga direktörer och därvid stundom vidtagit nog så energiska åtgärder, då jag tydligt sett periculum in mora. I regel ha ju dessa liksom andra bankinspektionens åtgäranden icke trängt till offentligheten; men då i någon mån så skett, har det i pressen samt man och man emellan sagts, att bankinspektionen, som ju eljest förebrås att icke „i tid ingripa“, kommit in på ett område, som icke hör den till. Bankinspektionen har att tillse, heter det, att en bank skötes väl, men den skall icke utöva påtryckning ifråga om direktörsbefattningen; om denna befattning bör det lämnas åt styrelsen eller bolaget att fritt bestämma utan ingripande av någon utomstående. Man förbiser härvid, menar jag, att det enda verk samma sättet att „ingripa“ vid en banks vanskötsel just kan vara en attack mot direktören. Om denne är oduglig och än mera om han förbiser bankens intressen för sina egna, måste sådant klargöras för styrelsen för att åvägabringa ett chefsombyte. Och såsom våra bankstyrelser ofta nog äro sammansatta, kunna mycket ledsamma misstag och mycket betänkliga övergrepp göras av en direktör, utan att styrelsen märker någonting eller utan att den förstår innebörden av vad som sker. Bankinspektionen är då efter min mening skyldig att klargöra detta och hänsynslöst draga ut konsekvenserna. Ty det är visst, att en bank seglar på grund, om en oskicklig eller icke renhårig chef står vid rodret. Jag har under min praktik sett allt för många fall, som bestyrka detta påstående.“¹⁾

Den publicitet, som bankrapporterna avse att ge bankernas ställning, och vars pålitlighet i fråga om uppgifternas fullständighet och riktighet bankinspektionen är avsedd att garantera, räcker enligt svensk erfarenhet alldeles icke till för en effektiv tillsyn över bankväsendet. När 1924 års bankkommitté föreslagit en ny paragraf i gällande banklag, uti vilken bankinspektionens åligganden sammanfattas²⁾, har denna paragrafs andra

¹⁾ S. 56—57.

²⁾ 220 a §. Bankinspektionen skall övervaka, att bankbolagen i sin verksamhet ställa sig till efter rättelse dels denna lag och andra författningar, såvitt de hava särskilt avseende å bankbolag, dels de för bankbolagen gällande bolagsordningar, dels ock de föreskrifter, som med stöd av stadgande i lag eller bolagsordning blivt av bolagsstämma eller styrelse meddelade; dock vare bankinspektionen icke pliktig övervaka iakttagandet av sådana bestämmelser, som avse enskild delägares rättigheter eller skyldigheter i

moment därför erhållit den tämligen allmänna formuleringen, att bankinspektionen skall „såvitt angår förhållanden som kunna inverka på bankbolagens säkerhet, med uppmärksamhet följa deras verksamhet“. Närmast sker detta givetvis genom granskning av de månatligen inkommande bankrapporterna, i vilka varje mera betydande förändring i banks ställning givetvis observeras och kan föranleda inhämtande av ytterligare upplysningar eller, om en flera månader fortgående försämring i ställningen visar sig, anställandet av undersökning vid bankens huvudkontor. Utan att en sådan företags och givit anledning till anmärkningar, torde inskrifande aldrig ske, d. v. s. aldrig endast på grundvalen av bankrapporterna.

Medvetet oriktiga uppgifter till bankinspektionen föreslår 1924 års bankkommitté kriminaliserade. Förslaget inskjuter nämligen i 251 § (Med böter från och med femtio till och med tvåtusen kronor eller fängelse straffas), bl. a.

6) styrelseledamot eller befattningshavare hos bankbolag, vilken mot bättre vetande till bankinspektionen eller den befattningshavare hos bankinspektionen, som företräder densamma, avgiver oriktig eller ofullständig uppgift angående omständighet, varom det ålegat honom att till bankinspektionen eller den, som företräder densamma, lämna upplysning;

7) revisor, där han i berättelse eller annan handling, som framlägges å bolagsstämma eller annorledes hålles tillgänglig för delägarna, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift rörande bolagets angelägenheter eller uppsåtligt underlåter att göra anmärkning mot dylik uppgift i handling, som av honom granskats.

Om bankinspektionen finner bankens säkerhet äventyrad genom skötseln, har den att göra erinringar. Denna erinringsrätt föreslås nu inskriven i banklagen såsom ett nytt moment till 235 §: Bankinspektionen äge jämväl, ändå att avvikelser från lag eller bolagsordning icke ägt rum, meddela de erinringar i fråga om bankbolags verksamhet, som inspektionen kan finna påkallade. Om direktören eller styrelsen icke låta övertyga och rätta sig, kan möjligen hotet att offentliggöra anmärkningarna eller att sammankalla extra stämma i banken

förhållande till bankbolaget eller till annan delägare eller som angå bankbolags inre angelägenheter.

Det åligger vidare bankinspektionen att jämväl i övrigt såvitt angår förhållanden som kunna inverka på bankbolagens säkerhet, med uppmärksamhet följa dessas verksamhet.

Den tillsyn, som sålunda åligger bankinspektionen, utövas med ledning av handlingar, som jämlikt denna lag till bankinspektionen insändas, samt vid bankundersökning eller annorledes inhämtade upplysningar.

Bankundersökning skall anställas, så ofta sådan av bankinspektionen anses erforderlig eller av Kungl. Maj:t anbefalles.

göra verkan. En så allvarlig åtgärd hindras dock bankinspektören i själva verket att vidtaga genom omsorgen om allmänhetens förtroende för banken, vilket givitvis icke får rubbas, så länge banken står att rädda. Att bankinspektionens erinringar icke desto mindre kunnat göras effektiva, torde framgå av tidigare citerade uttalanden av bankinspektionens chef under åren 1888—1913. Effektiviteten har icke sällan vunnits genom direktörskifte, och i full överensstämmelse med denna erfarenhet stå de nu framlagda förslagen till sådana ändringar i banklagen (§§ 56 och 172), att direktörs ansvar lättare må kunna preciseras. Om bankstyrelse uppdrager åt verkställande direktören att ensam eller i förening med annan avgöra på styrelsen ankommande ärenden, skall en dylik befogenhet preciseras i en instruktion, som anger befogenhetens innebörd och omfång i olika avseenden.

Under den exceptionella krigskonjunkturen och den därpå följande fredskrisen, vilka uppenbarligen gjort det oerhört vanskligt att hävda en bestämd mening om kreditriskerna, och under vilka penningväsendets starka fall och därpå följande hastiga förbättring medförde våldsamma omkastningar i värdet av olika säkerheter, har den nuvarande bankinspektören funnit det mycket svårt göra erinringar gällande. Dessa måste nämligen vara motiverade på ett fullt övertygande sätt, d. v. s. fotade på grunder, om vilkas riktighet objektivt ingen tvekan kan råda.

Till bankinspektionens förmån talar otvivelaktigt, att en ihärdig och energisk kamp förts mot aktiebelåningen, särskilt fr. o. m. år 1915. Inåt torde denna kamp hava manifesterat sig, fränsett i erinringar till särskilda banker rörande belåningskurser m. m., i uttalanden vid bankföreningens allmänna årsmöten rörande aktiebelåningen överhuvud och med kritik över dess oarter¹⁾. Utifrån sett hava emellertid dessa strävanden främst inriktats på att få till stånd en lagstiftning mot sådana sido- och dotterbolag till banker, som inrättats med utnyttjande av den 1911 beviljade aktieförvärvsrätten och gett denna en aldrig afsedd omfattning. Fr. o. m. 1914 utvecklade sig dessa bolag till emissionsbolag, och dessas verksamhet blev vanligen av vederbörande bank understödd icke blott med stora krediter, utan även genom rundhänt aktiebelåning åt emissionsbolagens kunder²⁾. Utan lagändringar tycks bankinspektören ha funnit det ogörligt att hämma denna ödesdigra utveckling. Så länge

¹⁾ Konfidentiellt publicerade protokoll från bankmötena 1917 och 1918.

²⁾ Se Emil Sommarin, Banker och emissionsbolag, i Statsvet. tidskr. 1922, s. 112 ff.

dess oundvikliga följder icke avslöjat sig, kunde han emellertid icke finna gehör för sina lagändringsförslag, och mycken energi spilldes sannolikt på motiveringar av dylika förslag, vilka tills vidare blevo resultatlösa, medan utvecklingen fortgick, utan att bankinspektören direkt med tillräcklig bestämdhet ingrep mot banker, som därvid så att säga gingo i spetsen.

Mot lagändringsförslagen restes under högkonjunkturen de obotfärdigas förhinder, med den vanliga motiveringen att det vore klokast att vänta och se, till dess mera normala förhållanden återställts på penningmarknaden. När detta skett, hoppades motståndarna tydligen kunna vidhålla non-interventions-politiken med en ny motivering, nämligen att de värsta oarterna redan upphört med upphörandet av krigskonjunkturen¹⁾.

Efteråt kan man endast beklaga, att sådana förbud mot bankers emissionsverksamhet genom dotter- och sidobolag, som 1924 års bankkommitté nu framlagt, icke genomfördes redan år 1916. I det beklagandet instämma säkerligen numera också motståndarna till en dylik lagstiftning under krigsåren. Men det hindrar dem icke att nu bekämpa 1924 års bankkommittés förslag efter samma förhållningsmetoder: ändringarna i banklagen sägas nu förutsätta utredningar och förslag rörande ändringar i 1910 års aktiebolagslag, vilka bankkommittén icke haft befogenhet att motivera och föreslå. Tillsättes en ny kommitté med ett dylikt uppdrag, tar det väl några år, innan den blir färdig, och när dess förslag föreligger, kommer man att förklara 1924 års bankkommittés utredningar föråldrade och en ny bankkommitté erforderlig, innan man skrider from sounds to things. På det sättet finner man ständigt nya anledningar att komma ifrån allvarliga försök att förebygga en upprepning av erfarenheterna under och efter världskriget. Småningom falla emellertid dessa erfarenheter i glömska, och därför är det angeläget, att de nu tillgodogöras i banklagstiftningen.

¹⁾ Med anledning av Fuldmægtig Koeds i den nyss omtalade recensionen uttalade farhågor för, att bank skulla kunna bevilja ett företag stora krediter mot pant av företagets egna aktier och på så sätt camouflera ägarskap till företaget, ber jag at få meddela, att i realiteten dylikt delägarskap förekommit endast via emissionsbolag. Den vägen avstänges genom nu framlagda förslag till ändringar i banklagen. Säkerhet i det låntagande företagets egna aktier torde eljest icke ha praktiserats och torde icke tålas av bankinspektionen. — I det sammanhanget bör måhända upplysas, att utställandet av depositionsbevis åt låntagare mot pant eller borgen praktiserats i endast få av bankinspektören bemärkta fall, och att en dylik trafik för att stoppas i tid endast kräver en begränsning av depositionsbevisens giltighetstid till ett år.

Utsikter till effektivare lagbestämmelser frita naturligtvis inte bankinspektören från skyldigheten att ingripa, så långt han redan har befogenhet och makt. Och det är mig icke tillräckligt bekant, om han i det hänseendet var tillräckligt energisk året innan 1917 års bankkommitté upptog sina förhandlingar och utredningar. Därefter vet jag, att han under åren 1918 och 1919 gjorde sitt bästa för att varna och avstyra nya äventyrligheter. I detta hänseende meddelas officiella bevis uti en promemoria från bankinspektionen, som dåvarande finansministern uppläste i ett svar på en interpellation i riksdagens Andra kammare den 18 mars 1922¹⁾. I anslutning till promemorian yttrade finansministern bl. a.: „Att bankinspektionen bör bibehållas, står för mig utom allt tvivel; dess verksamhet har nämligen varit såväl bankväsendet i gemen som, enligt vad jag har mig bekant, särskilt de mindre bankerna till stort gagn. Det är ju nämligen så, att det endast är de fall, då bankinspektionen ej haft framgång med sina åtgärder, som tränga till allmänhetens kännedom vid en banks iråkade svårigheter, varemot de talrikare fall, då inspektionens åtgärder lett till åsyftat resultat, stanna i det tysta.“

I detta sammanhang förtjänar kanske att framhållas, att vare sig under eller efter deflationskrisen ingen mindre bank behövt tvångslikvidera i Sverige. I ett par fall har visserligen rekonstruktion ägt rum och i ett par andra fusion, där man av villkoren haft anledning att antaga, att densamma varit mera eller mindre nödtvungen. Men om förlust för insättarna har det därvid aldrig varit fråga. Errnas kan kanske också, att de uppgifter rörande bankförlusterna, som 1927 års betänkande innehåller, icke omnämna några förluster på utländska valutor. Sådana förluster hava icke håller i nämvärd omfattning inträffat, vilket säkerligen i väsentlig mån får tillskrivas det förhållandet, att spekulationen i utländska valutor medelst bankkrediter i tid utdömdes av finansrådet²⁾, vars prohibitiva direktiv övervakades av bankinspektionen.

De månatliga bankrapporterna göras visserligen i regel till föremål för utläggningar om utvecklingen av bankernas ställning och även om statusförändringar i särskilda banker, därest dessa äro anmärkningsvärda, uti den finansiella fackpressen³⁾ och på de ekonomiska avdelningarna i dagspressen, men dessa

¹⁾ Tryckt i Andra kammarens protokoll 1922, nr 19, s. 2—6.

²⁾ Ovanföre s. 12.

³⁾ Tidskriften „Affärsvärlden“ m. fl.

utläggningar observeras i allmänhet föga bland allmänheten. Ej ens ägare av bankaktier följa väl utvecklingen av ställningen i den bank, uti vilken de äro delägare, utom i den mån eventuella förändringar komma till uttryck i börsnoteringen på bankens aktier och i utdelningen.

Med inträdet av den starka deflationen fr. o. m. hösten 1920 fingo emellertid snart även de minst invigda anledning till oro. Aktiespekulationen med hjälp av aktielån hade fått en tidigare exempellös utbredning bland allmänheten, icke minst genom bankernas fondavdelningar och de nybildade emissionsbolagen, och med nedgången i aktiekurserna fingo otaliga innehavare av aktielån nog så kännbara påminnelser om nödvändigheten att göra avbetalningar eller ställa ökade säkerheter. På det sättet funno sig talrika låntagare snart bragta till det yttersta av sina resurser, medan andra säkerligen alltjämt fortsätta avvecklingen av sina förluster med hjälp av sina årliga inkomster. I den mån låntagarna blevo insolventa, fingo bankerna som regel övertaga de pantsatta aktierna, vilka ofta fortfarande sjönko och icke sällan blevo helt värdelösa. Lavinen avspeglade sig i bankernas bokslut för år 1921, men redan dessförinnan i kurserna på bankernas aktier. Bankernas aktieägare började därmed också mera intressera sig för månadsrapporterna och bankinspektionen, vilken senare snart utsattes för skarpa angrepp utav insändare i pressen.

En särskild intensitet fingo dessa angrepp från aktieägarhåll inom en bank, som notoriskt varit föremål för bankinspektionens „erinringar“ fr. o. m. januari 1916¹⁾). Dess aktiekrediter uppgingo vid utgången av år 1918 til 43 % av utlåningen och kreditgivningen favoriserade överhuvud vissa banken närstående personer och bolag. Bankens aktier, som ännu vid 1920 års utgång noterades i 120 kronor, föllo den 21 september 1921 från 65 till 55 kronor, vilket föranledde verkställande direktören att tillställa pressen en kommuniké, vilken gick ut på, att de förluster, som banken måste räkna med, ingalunda motiverade kursfallet. Kommunikén avslutades med följande sats: „Bankinspektören, som fått denna förklaring sig underställd, har förklarat sig till alla delar kunna instämma i verkställande direktörens uttalanden.“²⁾ 1921 års bokslut, som

¹⁾ Se interpellationssvaret i Andra kammarens protokoll 1922.

²⁾ Det ledande pressorganet inom bankens verksamhetsområde införde kommunikén under rubriken „En pessimism som är fullkomligt obefogad“ och tryckte den ovanföre citerade sista satsen i kommunikén med spärrad stil.

bankinspektören tydligen underrättats om förslagsvis, upptog bankens fonder till 62 $\frac{1}{2}$ miljoner kronor, sedan disponibla medel använts till avskrivningar om 6 miljoner kronor. Tre månader därefter rekonstruerades banken, varvid ytterligare 58 miljoner kronor avskrevs och aktierna vid nyteckning för rörelsens övertagande av nybildat bankinstitut nedskrevs till 10 kronor, aktieägarna ha därefter ännu icke fått utdelning, men sådan utlovas för år 1927.

Officiellt har bankinspektören förklarat: „Redan någon tid före uppgörandet av 1921 års bokslut, som skedde i samråd med bankinspektionen, stod det klart, att en rekonstruktion av banken måste ske, därest icke banken skulle nödgas gå i likvidation. Det var endast fråga om, när tiden kunde anses lämplig härför. Emellertid kan icke bankinspektionen påfordra rekonstruktion av en bank. Enligt gällande bestämmelser skulle inspektionen möjligen haft att föranstalta därom, att banken försattes i likvidation. Att inspektionen icke, innan rekonstruktionsvägen försökts, borde gå därhän och därmed framkalla en katastrof av oberäknelig räckvidd, ligger i öppen dag.“¹⁾ Därvid har inspektionen tydligen främst avsett de svårigheter, som en betalningsinställelse av en bank med 300 miljoner kronors omslutning måste medföra för bankens kunder samt väl även räckvidden av förluster, som ett bankfallissemang måste åsamka allmänheten, såväl som de därmed följande verkningarna på aktiemarknaden och för andra banker.

Att märka är emellertid, att den svenska partiprisnivån för augusti 1921 hade beräknats till 198 och att det allmänt antagits, att priset skulle ha nått botten vid 200, men tvärtom fortgick till 164 för mars 1922 under ett maximum av arbetslöshet m. m. Det stannade först kring 160, men en långsammare nedgång fortgick till 150. Mycket av det tillsynes oförklarliga i skillnaden mellan bankkommunikén i september 1921 och i likvidationsresultatet i april 1922²⁾ ligger uti detta ytterligare prisfall, men även däruti, att vid den senare tidpunkten allt hopp syntes ute för ett fåtal större företag, vilka banken finansierat. Men sista satsen i den ifrågavarande kommunikén har bankinspektören aldrig kunnat försvara med annat, än att „satsen är verkställande direktörens, såsom det framgår

¹⁾ Se interpellationssvaret.

²⁾ En aktieägare i det likviderande bankaktiebolaget väckte rättegång mot två styrelseledamöter för brisande redovisning över förvaltningen efter den 1 januari 1922, men förlorade i alla instanser. Se Nytt juridiskt arkiv 1924, ref. 130.

av formuleringen“. Om detta är en icke blott formell, utan reel förklaring, frågar man sig, varföre icke bankinspektören dementerade? Frågan framställer jag här för att belysa hela vanskligheten i bankinspektörens ställning vid ett tillfälle, då en dementi av honom måste betyda betalningsinställelse för banken. Och vid tillfället eftersträvades ju rekonstruktion.

Att bankrekonstruktionerna i Sverige kunde fördröjas, till dess att deflationen praktiskt taget nått botten, var en fördel, som följde med deflationens snabbhet. Högst två exempel kunna anföras på, att en rekonstruktion åtföljts av ytterligare åtgärder till stärkande av den rekonstruerade bankens likviditet och soliditet. Den svenska allmänheten har därför bevarat tilltron till bankväsendet, förlitande sig på att en rekonstruktion är definitiv. Att göra om en rekonstruktion är givetvis vida skadligare än att göra rekonstruktion en enda gång efter så genomgripande förändringar i penningvärdet, som skedde 1920—1922 i Sverige.

Att bankvinsterna ännu några år därefter kringkurits av förluster på kunder, vilka alltjämt arbetat under tryckta förhållanden, har allmänheten fått finna sig uti och även funnit sig uti.

1924 års bankkommittés betänkande, som upptager en fullständig översikt över de inträffade bankfallissemangen¹⁾, innehåller en viktig övergångsbestämmelse, gällande endast året efter de nya ändringarnas införande i banklagen, d. v. s. under år 1929, därest ändringarna antagas vid 1928 års riksdag. Den går ut på att möjliggöra särskilda avskrivningar med utnyttjande av medel ur reservfonden, utan att vinstutdelning för året därigenom uteslutes, tydligen av hänsyn till utebliven utdelnings betänkliga inverkan på kursnoteringen å bankaktier. Detta medgivande är rent provisoriskt och knutet till försvinnandet av bankers aktieförvärrätt. En dylik bestämmelses definitiva inskrivning i banklagen vore stridande mot svensk tradition.

De svenska privatbankernas faktiska räntemarginal, som vid mitten av år 1918 bevisligen vidgats till något över $2\frac{1}{2}$ 0/0²⁾,

¹⁾ Svenska Handelsbankens rekonstruktion i november 1922 företogs i samråd med bankinspektören, som därvid fick uppbära förebråelser för, att bankens styrelse till att granska portföljen tillkallade även härads-hövding M. Wallenberg, d. v. s. den ledande mannen i en konkurrerande storbank.

²⁾ Emil Sommarin, Marginalen mellan privatbankernas ut- och inlåningsräntor (1919) i 1917 års bankkommittés betänkande nr 6. — Prof. Brisman har i Göteborgs Handelstidning för den 28 december 1927 beräk-

medan den före 1912 års ränteavtal torde ha hållits kring $1\frac{1}{2}$ ‰, blev fr. o. m. 1921 sannolikt minst 3 ‰. Denna breda marginal har bankinspektionen givetvis icke såsom sådan anledning att inskrida emot och saknar därtill även befogenhet. Intresset för bankernas behov och bästa skulle måhända snarast göra bankinspektören till försvarare av en icke för ringa marginal.

Ur den synpunkten kan det synas mindre önskvärt att bereda bankinspektionen ökat inflytande inom riksbanken, som äger medel att begränsa räntemarginalen¹⁾.

Bankinspektionens samverkan med riksbanken

har bankkommittén i själva verket funnit anledning att utvidga och stärka, ehuru kommitténs syfte uppfattats såsom rakt motsatt i ett utlåtande, som inkommit från riksbanksfullmäktige på betänkandets remiss till riksbanken.

Riksbankens organisation och verksamhet hava kommitterade icke ägt att ingå uppå. 1917 års bankkommittés betänkande nr 7 (1919) gick ut på, att nuvarande sju fullmäktige borde tillsättas såsom hittills genom val förrättat av de båda kamrarnas delegation (24 från vardera kammaren), men att dessa sju valda fullmäktige sedan skulle äga att tillsätta riksbankschefen och hans närmaste man, vilka f. n. inräknas bland de sju valda. För realiserandet av ett så moderat och förnuftigt förslag ha emellertid hittills inga åtgärder vidtagits. Eftersom riksbanken i Sverige är en ren statsinstitution och riksdagens egen bank, vakar riksdagen ängsligt över, att inga „främmande inflytelser“ vinna insteg och synes betrakta det såsom en fara, om en skicklig privat banksman skulle kunna beredas möjlighet att vinna anställning som riksbankschef. Denna viktiga befattning hålles alltjämt öppen för en mera politisk karriär.

För att bereda riksbanksledningen möjlighet att bättre följa de privata bankernas allmänna kreditgivningspolitik göres bankinspektören skyldig att lämna upplysningar. Därvid åsyftas givetvis, att en bank kan starkt utnyttja sin rediskonterbara portfölj för krediter i riksbanken, men samtidigt driva en därigenom vidgad rörelse på ett tämligen äventyrligt sätt, varom bankinspektören lättast blir underkunnig. Denna sin kunskap

nat marginalen til 2,6 ‰. Denna beräkning stödjer sig emellertid allt för mycket på officiellt material för att kunne tillskrivas vederhäftighet i fråga om det faktiska.

¹⁾ 1920 erhöi riksbanken rätt att gottgöra ränta å depositioner, men har ännu icke gjort bruk av denna inlåningsrätt.

bör han icke undanhålla riksbanken. Endast de, som önska bankfrihet til mera eller mindre illegitima affärer, kunna däruti se ett slags spionsystem.

Bankinspektörens skyldighet gentemot riksbanken i dylikt hänseende föreslås nu intagen i instruktionen.

Kommittén förutsätter, att bankinspektörens upplysningar bliva beaktade — „utan särskild föreskrift“.

De sista tre orden ge en vink om, att kommittéerade i själva verkat önskat, att mottagandet av upplysningar från bankinspektionen borde medföra skyldighet för riksbanken att meddela, huruvida och vilka åtgärder av riksbanken vidtagits med anledning av upplysningarna. Att detta varit meningen, framgår av en passus (s. 196), där det heter: „däremot motsvaras icke . . . bankinspektionens rätt att meddela upplysningar av någon skyldighet för fullmäktige att taga ställning till de spörsmål, som upplysningarna avse“. Reciprocitet mellan bankinspektion och riksbank är tydligtvis önskvärd.

Den önskvärda samverkan borde eljest enklast kunna ordnas genom at bereda bankinspektören säte bland riksbanksfullmäktige.

Ett förslag i den riktningen skulle emellertid f. n. vara utsiktslöst i den svenska riksdagen, inom vilken många synas hysa ett slags vidskeplig fruktan för storfinansens och betrakta bankinspektören såsom bankernas främste talesman inför statsmakterna.

Ur principiell synpunkt borde emellertid med kreditgivningens växande betydelse för vården om landets valuta den svenske bankinspektören förlänas en ställning, som medgav honom att medverka såsom „comptroller of the currency“.

För riktig utövning av en sådan funktion kräves emellertid en teoretisk utbildning i penning- och bankpolitik, som en erfaren bankinspektör alltid kan skaffa sig efterhand, men en ny bankinspektör helst bör äga på förhand.

Till bankofullmäktiges yttrande över 1927 års betänkande har en socialdemokratisk ledamot av fullmäktige fogat en reservation, som förordar inrättandet vid riksbankens sida av en statens affärsbank. För ett dylikt förslag uttalade sig redan en inflytelsesrik minoritet inom 1917 års bankkommitté, där bankinspektören formulerade majoritetens avvisande ståndpunkt, till vilken även jag då anslöt mig.

Statsaffärsbanken torde äga sympatier inom Riksgäldskontoret, som sedan flera år med mycket växlande framgång sökt göra sig oberoende av privatbankernas förmedling vid upp-

tagandet av statslån. De intima personliga förbindelserna mellan riksgäldsfullmäktige och riksbanksfullmäktige, vilka tillsätts på samma sätt, ha tillförsäkrat planen stöd inom riksbanksfullmäktige.

Till en viss grad har planen redan realiserats med Jordbrukarbanken, som bildades i april 1923 med en av staten tillskjuten grundfond samt statsämbetsmän och riksdagsmän i styrelsen för att fortsätta rörelsen efter den 1917 bildade och 6 år senare likviderande Svenska lantmännens bank. Denna senare hade till 70 % lagt sin utlåning i lantmannaföreningar och i stor utsträckning fått sin inlåning från jordbrukskassor, väggkassor, kommuner o. d. samt ansågs i fall av definitiv likvidation skola framkalla en katastrof inom vida kretsar. Staten trädde därför till för att möjliggöra en successiv avveckling. Denna genomförande anförtroddes Jordbrukarbanken. Från ett avvecklingsinstitut inriktade sig Jordbrukarbanken emellertid med statsmakternas goda minne snart på att fylla rollen såsom en statens affärsbank, med anspråk på att stats- och andra offentliga inrättningar borde giva densamma företräde framför privatbankerna, vilkas ränteavtal den icke deltog uti och avvek ifrån med $\frac{1}{2}$ % högre inlåningsränta.

En analog konkurrens har postsparbanken öppnat mot sparbankerna i riket.

Ur nationalekonomisk synpunkt kan staten lätteligen göra mycken skada, om den glömmer sina högre rikspolitiska uppgifter för att driva affärer, för vilkas affärsmässiga skötsel den icke äger de förutsättningar, som betinga enskilda företags framgång, men vid vilka staten kan utnyttja offentliga resurser till förfång för enskild legitim affärsdrift.

Rikssynpunkterna, icke statens affärssynpunkter måste förbli ledande inom centralbanken och även vid statsåtgärder, som beröra det privata bankväsendet. Säkerligen är det rikssynpunkterna, som gjort bankinspektionen till motståndare av sådana statsingrepp och sådan statsverksamhet, som kan befaras skada bankväsendet i riket, vars bästa det är bankinspektionens naturliga uppgift att vårda och främja.