

# ■ Sund internationell praxis grunden för bankreformer

STEFAN INGVES OCH GÖRAN LIND

---

*Många länder övergår nu från ett strikt reglerat finansiellt system till ett som baseras på marknadsprinciper. I artikeln beskriver författarna en del av den praxis som tillämpas internationellt och som bör ligga till grund för finansiella reformer, i synnerhet inom banksektorn. Författarna diskuterar även såväl goda som mindre goda erfarenheter av banksystemsreformer i olika länder.*

## Bakgrund

I november 2006 arrangerade IMF tillsammans med Banco d'España ett seminarium i spanska Toledo för främst centralbankschefer från Nordafrika och Mellanöstern. Vid seminariet deltog även centralbankschefer från andra länder som talare och kommentatorer. På dagordningen fanns två ämnen: centralbanksreformer och banksystemsreformer. I båda fallen försökte talarna och de andra deltagarna fastställa en ram för en allmänt accepterad sund internationell praxis, och hur denna skulle kunna tillämpas och anpassas till enskilda länders specifika förhållanden.

Riksbankschef Stefan Ingves höll ett tal om bankreformer, i vilket han främst tog upp erfarenheter från sitt tidigare arbete på Internationella valutafonden (IMF) och i mindre utsträckning utvecklingen i Sverige. Talet speglade därför metoder som visat sig fungera väl, och i vissa fall inte fullt så väl, i många länder med olika strukturer och utvecklingsnivåer.

Talet utarbetades i samarbete med Göran Lind, som är rådgivare till Riksbankens direktion och som utfört ett stort antal utvärderingar av olika länders ansatser till reglering och tillsyn av banker. Således kunde Göran Lind komplettera Stefan Ingves egna erfarenheter av internationell praxis.

Följande artikel är baserad på det tal som hölls vid seminariet. Det har dock omarbetats för att passa en artikels format och läsekrets.

## Inledning

Många av argumenten och rekommendationerna i artikeln är av generell natur och gäller inte enbart banker. Exempelvis hör en gynnsam ekonomisk miljö, ändamålsenlig lagstiftning samt goda redovisnings- och revisionsstandarder till grundförutsättningarna för ekonomisk utveckling i

allmänhet och inte bara för banker. Ändå kommer argument att framföras för att flera av dessa allmänna förutsättningar är särskilt viktiga när ett sunt regelverk för banker upprättas.

Det är en vanlig tes, till exempel i den akademiska litteraturen, att "banker är speciella". Banker bedriver viss verksamhet som, i sin helhet, inte är öppen för andra institutioner. Banker omvandlar kortfristig inlåning till långfristig utlåning, de har en dominerande roll i betalningssystemet och de hanterar och omvandlar olika typer av risker. Alla dessa funktioner är av avgörande betydelse för samhället, och bankernas unika roller gör att samhället kan träda in och ge skydd i form av exempelvis insättningsgarantisystem eller likviditetsstöd från centralbanken. Rollerna motiverar också särskilda bestämmelser för banker.

Samtidigt gör just dessa aktiviteter bankerna sårbara. En förtroendeförlust för en bank kan leda till ett snabbt utflöde av sparpengar, en "bank run". Eftersom en banks alla tillgångar i allmänhet inte är lika likvida, kan banken få svårt att uppfylla sina åtaganden, vilket i slutändan kan leda till att banken stängs. En liten banks fallissemang är ett problem för dess ägare och en begränsad grupp av motparter, men om en stor bank eller flera storbanker fallerar får detta vidare återverkningar som hotar det finansiella systemets stabilitet. Större bankfallissemang kan leda till stora förluster för samhället som helhet, vilket både Sverige och många andra länder fått uppleva. Ibland har samhället försökt minska de negativa effekterna av bankkriser, exempelvis genom att spendera skattebetalarnas pengar för att rädda problembanker eller genom att ge finansiell stöd för att underlätta samgåenden eller andra lösningar. Många länder har infört system med insättarförsäkring, varigenom små och medelstora sparare får ersättning genom försäkringssystemet om banken skulle fallera.

Baserat på smärtsamma erfarenheter av bankfallissemang i många länder och under många århundraden, och de därav följande kostnaderna för samhället, har ett regelverk för reglering och tillsyn av banker upprättats i syfte att minska risken för bankproblem och störningar i den finansiella stabiliteten. Detta regelverk förfinas efter hand och speglar såväl nya teorier som den allmänna utvecklingen av bankernas verksamhet och instrument. I följande avsnitt diskuteras det gällande regelverket mer ingående, men grunden är att regler för banker endast bör skilja sig från dem som gäller för andra företag om detta krävs för att skydda banker mot deras inneboende sårbarhet. Exempelvis kan banker behöva ha större likviditet och en högre solvensgrad, dvs. eget kapital i förhållande till tillgångar och skulder, eftersom de är mer utsatta för svängningar i den ekonomiska konjunkturen.

En bankreglering har flera syften. Utöver det som redan nämnts, som har att göra med upprätthållandet av finansiell stabilitet, finns andra som berör konsument- och motpartsskydd.

## Argument för en banksystemsreform och dess genomförande

Erfarenheter från banksystem i många länder visar att en metod som innebär att myndigheterna uppifrån dikterar såväl struktur som detaljer i allmänhet inte fungerar väl. I en del länder har myndigheterna föreskrivit ytterligt restriktiva banksystem som inte klarat av att till fulla stödja ekonomin eller försökt detaljstyra bankerna vilket gjort dem mindre effektiva. Å andra sidan har en del länder öppnat sina banksektorer på ytterligt liberala villkor, vilket lett till överetablering av banker och åtföljande problem och förluster. Följaktligen bör man hellre närma sig frågan om bankreformer genom att diskutera hur myndigheterna skulle kunna upprätta ett regelverk som gynnar spontan framväxt av ett sunt banksystem.

I artikeln behandlas ett antal av de komponenter som krävs för att ett modernt banksystem ska bli så effektivt, flexibelt och starkt att det kan hantera förändringar och främja finansiell stabilitet. Förutom rena bankfrågor kommer vi att diskutera underliggande förutsättningar för bankrörelse, lagstiftning och regelverk, tillsynsmyndigheter och deras arbete och även behovet av att komplettera banksystemet med andra finansiella institutioner och marknader. Det finns inte bara en enda modell för bankreform och våra iakttagelser härstammar från erfarenheter i många länder, däribland vårt eget.

Många utvärderingar av praxis i olika länder, som utförts av såväl Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken som flera andra aktörer, visar på brister i förutsättningarna för bankaktiviteter, i reglering och tillsyn samt i utförandet av dem. Ibland har dessa brister "bara" lett till ineffektivitet och ett begränsat urval av finansiella tjänster till samhället, men ofta har de medfört högre kostnader och i många fall bankproblem och även systemkriser. En uppenbar slutsats är att bankreformer som kommer till rätta med bristerna är värdefulla för alla parter och länder. Argumenten för reformer får stöd av den nuvarande utvecklingen inom banksektorn, där såväl gränsöverskridande institutioner och aktiviteter som nya instrument och metoder för att hantera bankrisker blir allt fler. I allmänhet leder en sådan utveckling till ökad effektivitet och stabilitet inom sektorn, men den måste regleras och följas noga eftersom den i sig även medför sårbarhet och risker.

Innan vi betraktar de genuint bankspecifika frågorna, såsom bankernas uppförande, reglering och tillsyn, måste vi diskutera den miljö som krävs för att såväl banker som det finansiella systemet som helhet ska fungera väl.

## Grundförutsättningar

Det övergripande syftet med denna artikel är att erbjuda en beskrivning över internationell praxis för ett modernt och sunt banksystem. Erfarenheten har dock klart visat att ett sådant system inte kan utvecklas och upprätthållas om inte alla nödvändiga förutsättningar är uppfyllda. Såsom nämndes i inledningen till artikeln är ett samhälles ekonomiska framsteg i allmänhet, och utvecklingen av en modern banksektor i synnerhet, beroende av gynnsamma externa faktorer, ofta kallade grundförutsättningar.

Till grundförutsättningarna hör makroekonomisk stabilitet, en ändamålsenlig lagstiftning och ett väl fungerande rättsväsende. Det måste även finnas adekvata regler för redovisning och revision, en väl utvecklad infrastruktur för betalningssystem och ett finansiellt skyddsnät. Endast om dessa goda, övergripande grundförutsättningar är på plats kommer bankerna att kunna utvecklas tillfredsställande.

I flertalet fall ligger det inte inom tillsynsmyndigheternas mandat att påverka grundförutsättningarna. Ekonomisk utveckling bestäms av andra faktorer och många av de institutionella grundförutsättningarna beror av lagstiftning eller andra makthavares beslut. Emellertid är dessa förutsättningar så viktiga för ett sunt och välfungerande banksystem, att de som ansvarar för reformeringen av banksektorn alltid måste ta hänsyn till vilket skick de är i. De ansvariga måste informera beslutsfattarna om brister i rådande förhållanden, exempelvis svagheter i lagstiftningen, och trycka på för att tillfredsställande åtgärder ska vidtas - lagar kanske måste fattas eller institutionella arrangemang skapas. I väntan på att sådana åtgärder genomförs ska myndigheterna försöka kompensera för aktuella brister. Om de generella redovisningsreglerna anses otillräckliga för banker kan dessa åläggas att presentera parallella rapporter som baseras på bankanpassade redovisningsregler.

Beskrivningen nedan av de viktigaste grundförutsättningarna bör läsas i följande perspektiv: Vilka generella brister i externa faktorer har i många fall lett till bankproblem i olika länder och hur kan de motverkas?

- Makroekonomisk instabilitet är skadlig för banker, delvis på grund av dess konsekvenser för bankernas motparter men även till följd av bankverksamhetens inneboende karaktär. Perioder av snabb kredittillväxt i en konjunkturuppgång kan komma att följas av en nedgång som skapar

problem för många företag. Konkurserna kan då öka och leda till stora kreditförluster för bankerna. Hög inflation, särskilt om den är oväntad, kommer att kamouflera ett låneprojekts underliggande lönsamhet och kan leda till att ett felaktigt kreditbeslut fattas av banken. Vidare kan banklån som beviljas i utländska valutor medföra förluster om den lokala valutan försvagas, när låntagaren som tjänar sina pengar i den lokala valutan får svårt att betala tillbaka sitt lån. Detta blir farligare i en situation med fast växelkurs eftersom försvagningen kan komma plötsligare och bli djupare. Inte minst svenska banker drabbades av detta under bank- och valutakrisen på 1990-talet.

- Ska kreditdisciplin kunna säkerställas måste det finnas tydlig lagstiftning och förutsägbara och rimligt snabba rättsliga förfaranden. Om en bank inte kan vara säker på att få tillgång till den säkerhet som givits för ett nödlidande lån kommer den i framtiden att vara ovillig att erbjuda lån mot liknande säkerhet. Självfallet måste lagar och domstolar även skydda insättare och låntagare från missförhållanden inom bankerna, såsom oskäligen avtalsvillkor.

- I länder där redovisnings- och revisionsreglerna är kraftlösa, eller där redovisnings- och revisionsbyråerna är otillräckliga, kan olika finansiella problem dyka upp. Bankerna kommer inte att kunna förlita sig på årsredovisningarna när de utvärderar låntagares kreditvärdighet. Inte heller kan insättare och andra kreditorer till banker lita på bankernas egna årsredovisningar. De offentliga myndigheterna måste kompensera för dessa svagheter genom att införa kompletterande regler. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten behöva striktare regler för reservering för kreditförluster eller fastställa en högre miniminivå för bankkapital.

- En av banksystemets viktigaste funktioner är att underlätta betalningar mellan olika samhällsaktörer, vilket beror på att bankkonton ligger till grund för alla betalningar utom vid kontantbetalning. Flertalet betalningar görs via betalningssystemets infrastruktur, såsom system för betalning av stora belopp, checkclearing, system för värdepapperstransaktioner, aktiemarknader, andra börser och så vidare. Dessa system måste vara både effektiva och säkra. Om de inte är det finns risken att problem i en del av det finansiella systemet fortplantar sig till andra delar, däribland banker.

- Många länder har inte brytt sig om behovet av ett adekvat finansiellt skyddsnät. Skyddsnätet ska omfatta ett begränsat men explicit insättarskydd, som måste stödjas av den lagstiftning och de institutioner och förfaranden som krävs för att under ordnade former hantera, upplösa eller likvidera problembanker. När brister i en bank identifieras i ett land som saknar lämpligt skyddsnät kan olika problem uppstå. Myndigheterna kan vara ovilliga att vidta lämpliga åtgärder i tid eftersom

det inte finns några klara riktlinjer och då de är rädda för hur oskyddade insättare och andra motparter till bankerna ska reagera. Myndigheterna kan i stället bevilja omfattande finansiellt stöd till problembanken genom centralbanken, exempelvis i form av extraordinärt likviditetsstöd, vilket ibland missbrukas för att täcka solvensproblem, eller genom statsbudgeten. Emellanåt har även ägare av fallerande banker fått offentligt finansiellt stöd för att fortsätta driften av den icke funktionsdugliga banken. Överväldigande belägg från erfarenheter i olika länder och situationer visar att problemen efter hand förvärras, och i slutänden kan leda till en mycket dyrbar systemkris, om problembanker tillåts fortsätta sin verksamhet utan att adekvata åtgärder vidtas.

Sammanfattningsvis måste grundförutsättningarna tas på stort allvar när ett banksystem reformeras. Brister måste hanteras på lämpligt sätt, exempelvis genom lagstiftning. I väntan på att förutsättningarna ska förbättras måste myndigheter och banker kompensera för bristerna.

När man skapat en miljö där bankerna kan trivas är nästa fråga vilket generellt regelverk som bör upprättas för att främja en bra blandning av bankstrukturer – genom organisation, aktiviteter, ägande och andra inslag.

## Internationella erfarenheter av olika tillvägagångssätt inom banksektorn

Såsom redan sagts tror författarna inte att myndigheter kan skapa ett effektivt banksystem "genom dekret". Men eftersom det i alla länder finns en naturlig efterfrågan på bra banktjänster, kommer ansökningarna att ta fart för att starta nya banker eller för att ändra befintliga bankers strukturer, aktiviteter eller verksamhets sätt, om myndigheterna och de politiskt ansvariga sätter upp rimliga regelverk för bankrörelser.

Myndigheterna måste ta ställning till en rad frågor för att uppnå ett effektivt banksystem:

1. Går det att precisera vad som utgör ett optimalt antal banker eller är det en irrelevant fråga? När ett banksystem moderniseras är det ideala att komma fram till ett "rimligt antal" banker – varken för få eller för många. Det exakta antalet är visserligen inte relevant, men en finanssektor med alldeles för många banker tenderar att bli ineffektiv och olönsam, medan alltför få banker kan leda till en oligopolsituation. I många länder leder ett avskaffande av de gamla och restriktiva bestämmelserna till ett inflöde av ett stort antal av främst små "familjeägda" banker, men många av dessa tenderar att ha alltför optimistiska planer för verksamheten och stängs ganska snart, vilket resulterar i en konsolidering av banksektorn. Somliga insättare och andra motparter har drabbats av förluster efter att ha gjort affärer med dessa banker. Är sådana händelser nödvän-

diga steg i utvecklingen eller går de att undvika? Enligt vår åsikt blev en del länder ultraliberala sedan de gjort sig av med de gamla regleringarna och tillhandahöll banklicenser på alltför lösa grunder. Myndigheterna bedömde inte bankernas utsikter till lönsamhet i en konkurrenskraftig miljö på rätt sätt och minimikapitalkraven sattes alldeles för lågt. Men det motsatta – att låta myndigheterna avgöra hur många banker som bör finnas och därefter fördela ett fastställt antal licenser – är inte heller rätt väg framåt. Det skulle med säkerhet leda till skevheter och oligopol. Ägarna måste själva bestämma om en ny bank ska öppnas men myndigheterna ska vägleda dem genom att fastställa ett rimligt högt hinder av försiktighetsregler, däribland beträffande minsta kapital. Det första tillfället att säkerställa att en bank kommer att kunna uppfylla reglerna är när en ansökan om banklicens behandlas av myndigheterna.

2. Vad bör då en ansökan om banklicens innehålla? Ansökningsförfarandet för licens är mycket viktigt. Här har myndigheterna möjlighet att förhindra att "skämda äpplen" hamnar i tunnan, dvs. det finansiella systemet. Myndigheterna måste kontrollera att såväl ägare som chefer är lämpliga, vilket innebär att de är kompetenta men inte kriminella. Självfallet är kravet på kompetens högre om de vill bedriva komplexa bankaktiviteter. Det är inte nödvändigt att varje styrelseledamot själv har kunskap om varje bankaktivitet men tillsammans måste styrelsen vara kompetent på samtliga områden. Vi måste komma ihåg att Nick Leeson vid Barings Bank alldeles för lätt lyckades övertyga styrelsen om att han kunde bedriva en mycket lönsam derivathandel utan någon som helst risk för banken!

Licensansökan ska även innehålla en bedömning av att bankkoncernens organisation och struktur inte hindrar effektiv tillsyn av koncernen. Denna bestämmelse tillkom efter BCCI-bankens konkurs i början av 1990-talet. Bankens ägare hade skapat en struktur för koncernen med tydlig avsikt att försvåra fullständig insyn av tillsynsmyndigheter i olika länder. Exempelvis bedrevs inte den huvudsakliga verksamheten och risktagandet i det land där huvudkontoret fanns och där således tillsynsansvaret främst låg.

3. Bör man föredra lokala ägare eller ska man ge fritt tillträde för utländska ägare och vara öppen för möjligheten att de utländska bankerna blir dominerande i det egna systemet? Eftersom vi tror på fria marknader förespråkar vi starkt det senare. Det primära målet ska vara ett banksystem som förser samhället med de bästa tjänsterna, antingen det har lokala eller utländska ägare. Liksom i många andra länder kan bankerna dra nytta av utländska bankers inflytande om dessa har mer avancerade system eller metoder.

Å andra sidan bör man inte heller vara alltför tillmötesgående mot utländska sökande som vill starta eller köpa in sig i befintliga lokala banker – vi har sett många länder som litat alltför mycket på utländska ägare. Dessa bör underkastas samma granskning som lokala sökande och omfatta en prövning av varifrån de pengar som används för att grunda (eller köpa) banken kommer. Självfallet ska endast kända ägare godkännas och således inga verkliga ägare som gömmer sig bakom företag som etablerats i någon utländsk jurisdiktion. Och när vi nu talar om utländska ägare: När banker som verkar i ett land har utländska moderbolag måste man se till att hemlandets tillsynsmyndighet tillämpar konsoliderad tillsyn som även omfattar enheterna i det egna landet. Om så inte är fallet ligger det i ens eget intresse att avslå licensansökan.

4. Vem ska ha rätt att äga banker förutom privatpersoner och finansinstitut? Bör icke-finansiella institutioner tillåtas och kan det finnas holdingbolag? De internationella normsättningarna är öppna för sådana ägarformer, men endast på villkor att lagstiftning och regelverk möjliggör effektiv konsoliderad tillsyn och genomlysning av sådana strukturer, inbegripet moderbolaget och eventuella icke-banker och icke-finansiella företag i koncernstrukturen. Ännu ett villkor är att bankkoncernen kan skyddas från risker som härrör från icke-banker och andra icke-finansiella ägare, såsom begränsningar av bankens exponeringar mot dessa. Vår erfarenhet är att icke-finansiella ägarskap ofta medför problem för bankerna och tillsynsmyndigheterna måste därför övervaka sådana anknäpningar noga. Detta gäller i synnerhet för så kallade fickbanker (pocket banks), som både i ägande och aktiviteter styrs av moderbolagets eller majoritetsägarnas behov.

En besläktad fråga är huruvida länder bör tillåta "finansiella konglomerat" som blandar banker, värdepappersföretag och försäkringsbolag i samma koncern. I linje med våra tidigare synpunkter på ett flexibelt finansiellt system är vår uppfattning att sådana strukturer bör vara tillåtna, förutsatt förstås att lagar och bestämmelser gör det möjligt att bedriva effektiv konsoliderad tillsyn av hela det finansiella konglomeratet. Dagens utveckling mot en utsuddning av gränserna mellan de olika finansiella institutionernas aktiviteter gör det rimligt att tillåta finansiella konglomerat. Breda koncerner som utför olika aktiviteter kan också tänkas vara bättre lämpade att sprida risker och således stå emot finansiella chocker bättre.

5. Bör banker ha ett koncentrerat eller mycket spritt ägande? Erfarenheter från olika länder ger inga tydliga svar på den frågan. Båda alternativen har fördelar och nackdelar. Ett brett ägande kanske skyddar minoritetsaktieägarnas intressen bättre, men om finansiella problem uppstår har majoritetsägarna starkare incitament att skjuta till kapital. Bankens styrning gynnas ibland av starka ägare, men det finns även



exempel på starka ägare som missbrukar banken för sina egna syften. Sammantaget bör länder vara öppna för olika former av ägande men övervaka dem noga.

En annan ägandefråga är huruvida det finns skäl att behålla statligt ägda banker. Ett argument som ibland kommer till uttryck är att de främjar konkurrens och tillhandahåller tjänster för delar av befolkningen som är av litet kommersiellt intresse för andra banker. I Baselkommitténs grundläggande principer ges utrymme för statligt ägda banker om de drivs och regleras på samma villkor som andra banker. Emellertid visar erfarenheter från många länder tydligt att länder gör bäst i att undvika statsägda banker. Regeringen är helt enkelt inte någon bra ägare eller förvaltare av banker, eftersom banken kommer "för nära politikerna". Det är alltid frestande för regeringen och parlamentet att använda statsägda banker till att förse människor med vad som felaktigt förefaller vara billiga tjänster. Emellertid medför sådana tjänster dolda kostnader, inte minst i form av att konkurrensen i banksektorn snedvrids. Regeringen kan visst erbjuda vissa subventionerade tjänster om den så önskar, men kostnaderna ska vara transparenta. Exempelvis kan regeringen på affärsmässiga villkor betala det befintliga banknätet för att tillhandahålla sådana tjänster.

6. Bör länderna tillåta olika former av banker, såsom affärsbanker, sparbanker, kreditkassor, utvecklingsbanker och mikrofinansinstitutioner? Ja, det anser vi, eftersom konkurrensen gynnas av olika ägarstrukturer, såsom aktieinnehav, ömsesidigt ägande och icke vinstdrivande organisationer. Samtidigt visar dock erfarenheten att somliga länder etablerat en mindre lämplig praxis, som skulle kunna kallas "splittring". Detta inträffar när lagstiftningen föreskriver onödiga och ineffektiva gränser för vilka aktiviteter som är tillåtna för olika bankkategorier. I allmänhet är avsikten att säkra begränsad konkurrens och höga vinster för de olika kategorierna. Sådana restriktioner utgör i själva verket ett stöd till en viss bankkategori och de är skadliga både för konsumenterna och ekonomin som helhet. Tumregeln bör vara att alla banker ska ha tillåtelse att utföra vilken som helst av de generellt reglerade bankaktiviteterna, om de kan bevisa att de har den kompetens och de system och resurser som fordras.

7. Bör det finnas en enda uppsättning tillsynsregler för samtliga institutioner som bedriver bankliknande verksamhet eller bör det vara en differentiering? Kan det exempelvis finnas "milda bestämmelser"<sup>1</sup> för små och icke-komplexa institutioner, såsom mikrofinansinstitut, lokala kreditkassor och valutaväxlingskontor? Det finns inte något självklart svar

---

<sup>1</sup> Denna fråga hör ihop med frågan om riskbaserad tillsyn, som diskuteras i avsnittet om tillsyn. Det är helt möjligt att tillämpa samma bestämmelser för olika typer av banker, men riskbaserad tillsyn innebär att mindre tillsynsresurser läggs på de mindre viktiga kategorierna.

på denna fråga. Å ena sidan är det önskvärt att skapa en jämn spelplan med rättvisa konkurrensförhållandena för all bankverksamhet, vilket talar för lika behandling. Å andra sidan är det onödigt att tynga små institutioner med detaljerade bestämmelser avsedda för stora och komplexa banker. Det måste finnas en rimlig relation mellan mängden regler och dessas kostnad för institutionerna. Följaktligen finns det argument för en lättare reglering av små och icke-komplexa institutioner, samtidigt som den måste vara tillräcklig för att säkerställa disciplinen även för dessa. Också när en liten institution fallerar orsakar det störningar och en förtroendeförlust för banker över lag.

Denna fråga bör också ses mot bankregleringens många syften. Syftet att främja stabilitet i finansiella system är främst tillämpligt på stora banker, medan syftet att skydda konsumenter och motparter gäller för alla banker, även de små som inte är systemviktiga. Denna uppdelning skulle kunna utgöra argument för vissa skillnader i regleringen eller tillämpningen av regelverken.

8. Vi fortsätter ett steg vidare – hur drar man gränser mellan banker och andra finansiella institutioner? Vi anser att det är väsentligt att upprätthålla allmänhetens förtroende för bankkonceptet, som måste skyddas med hjälp av en klar definition av vad en bank är och vad som är tillåtet att göra. I Sverige baseras definitionen på att banken både mottar inlåningsmedel och är aktiv i betalningssystemet. En vanligare definition är emellertid att en bank tar emot inlåningsmedel från allmänheten och beviljar krediter till låntagare som använder dessa medel. I enlighet med internationell praxis ska denna kombination av aktiviteter vara bankernas privilegium. Andra institutioner får ge ut liknande inlåningsinstrument till höga belopp och som inte är avsedda för småsparare. För att framhäva deras annorlunda karaktär bör sådana instrument inte skyddas av någon insättningsgaranti, men förutom "rena" inlåningsmedel kan flertalet bankaktiviteter även vara öppna för andra finansiella institutioner och omvänt. Exempelvis bör försäkringsbolag ha rätt att sälja sparprodukter och banker få sälja värdepapper.

## Andra delar av det finansiella systemet

Rubriken på denna artikel talar om "bankreformer". Emellertid kan ett effektivt och stabilt finansiellt system inte grundas på enbart banker. Om banksystemet bryter samman är riskerna för störningar i ekonomin som helhet mycket större om bankerna dominerar än om där även finns en rad andra finansiella institutioner och marknader. Därför bör framväxten av andra finansiella marknadsaktörer underlättas, såsom försäkrings- och pensionsbolag, värdepappershandelsföretag och fondförvaltningsbolag,

liksom skapandet av effektivt fungerande marknader för olika aktier och värdepapper. Sådan diversifiering ökar också konkurrensen och leder till bättre tjänster till lägre priser. Diversifierade inhemska marknader fungerar även som en sorts försäkring i dåliga tider – om det uppstår problem i en del kanske en annan del kan verka utjämnande genom att erbjuda liknande funktioner.

Vi får inte heller glömma bort vikten av finansiell infrastruktur, däribland betalnings- och avvecklingssystem, börser och förvaringsinstitut. Dessa utgör nödvändiga "smörjmedel" i det finansiella systemet och spelar en mycket viktig roll. Svagheter i infrastrukturen kan dock leda till allvarliga problem, så den måste övervakas lika noga som bankerna.

## Sund internationell praxis inom bankreglering

I inledningen till denna artikel presenterades argument för varför banker bör betraktas som "speciella" och hur reglering och tillsyn av banker bör gå till. Banker verkar effektivast när såväl reglering som tillsyn är begränsad och transparent, avsedd att skydda samhället mot större oförutsedda utgifter och kostnader, samtidigt som bankerna tillåts att driva och utveckla sin verksamhet så flexibelt som möjligt.

När vi tar ställning till om särskilda bestämmelser är motiverade bör vi utvärdera dem mot bankregleringens grundläggande syften. Det första syftet är att förhindra eller åtminstone minska antalet störningar i det finansiella systemets stabilitet och kostnader för detta. Det andra syftet är att skydda insättare och andra motparter till banker, dvs. "konsumentskydd". Ett tredje syfte med regleringen är att fastställa ett regelverk som gynnar konkurrens på lika villkor mellan banker, liksom mellan banker och andra finansiella institutioner och marknader. Ett ofta implicit, men ibland även explicit, mål med regleringen är att främja effektiv bankrörelse, trots att många bestämmelser i sig själva har negativa, effektivitets-hämmande sideeffekter.

Låt oss först beskriva två typer av regleringar som fortfarande förekommer i många länder, trots att erfarenheten tydligt visar på deras brister.

Endast lönsamma banker kan förbli stabila i det långa loppet. Den gamla typen av reglering som tvingade banker att göra affärer på andra villkor än marknadens minskade effektiviteten och ledde i många länder till akuta bankproblem. Om en regering vill subventionera viss verksamhet, såsom banktjänster för människor i avlägset belägna trakter, bolån med förmånliga villkor eller utlåning till viktiga låntagare eller projekt, ska kostnaden för detta vara transparent och synas i statsbudgeten. Sådana aktiviteter ska inte styras av direktiv från regeringen till bankerna.

En annan typ av reglering som blir allt mer föråldrad och verkningslös är när myndigheter försöker detaljstyra bankernas uppförande genom att fastställa tak eller golv för avgifter, in- och utlåningsräntor och kreditexpansion. Den ekonomiska situationen förändras nämligen så snabbt att myndigheterna aldrig hinner i kapp och detaljåtgärder kan då vara till mer skada än nytta.

I stället är en marknadsinriktad syn på regleringar att föredra. Sådana regleringar hämmar inte utvecklingen i banksektorn, samtidigt som de förhindrar att bankerna uppför sig på ett sätt som kan skada kunderna eller dem själva, andra institutioner eller marknader eller samhället som helhet. De nya Basel II-reglerna om kapitalkrav för banker kan ses som exempel på en marknadsinriktad reglering. Enligt Basel II får banker ta risker så länge de kan visa tillsynsmyndigheten att de har tillräckligt med kapital för att täcka riskerna. Bankerna måste även ha erforderliga styrningsstrukturer så att de säkrar förmågan att identifiera, hantera och kontrollera alla större risker.

Basel II bibehåller en balans mellan "piskor och morötter" genom att blanda ansvar och flexibilitet för banker å ena sidan med strikt övervakning av myndigheter och allmänhet å den andra. Regelverket låter bankerna sköta sitt så länge som de gör det väl, men om det brister i bankernas hantering och kontroll ger Basel II kraftfulla möjligheter för tillsynsmyndigheten att ingripa i ett tidigt skede för att komma till rätta med problemen.

Så snart det är möjligt är en funktionell inriktning på reglering att föredra framför en institutionell. Detta innebär att finansiella instrument eller aktiviteter som har liknande funktioner regleras på samma sätt, oavsett om tjänsteleverantören är en bank eller någon annan typ av finansiell institution. På så vis tryggas rättvis konkurrens och framväxten av ett öppet finansiellt system underlättas. En institutionell inriktning innebär att lagstiftningen skiljer sig åt för olika kategorier av finansinstitutioner, även när de utför likartade tjänster. Emellanåt kan detta vara nödvändigt, men det bör ändå undvikas eftersom det kan begränsa marknadskonkurrens och utveckling.

Vidare måste man välja mellan principbaserad och regelbaserad reglering. Med det första angreppssättet anges allmänna principer i stil med att "banker måste göra reserveringar för nödlidande lån i förhållande till vad de väntar sig att kunna driva in". Myndigheterna gör därefter sin tolkning och vidtar åtgärder mot en bank om de anser det lämpligt. Regelbaserad reglering är mer exakt och fastställer ganska ingående hur stora reserveringar en bank måste göra i enskilda fall, exempelvis baserat på hur försenad en betalning är. Det finns inget entydigt svar på om man bör välja en principbaserad eller en regelbaserad inriktning. I viss mån

avgörs valet av landets rättstradition. I Sverige blandas de båda inriktningarna i den finansiella regleringen genom att de bredare principerna fastställs i lagstiftningen samtidigt som myndigheterna får formulera de mer precisa och detaljerade reglerna och riktlinjerna. Detta tillvägagångssätt passar väl för den snabbt växande finanssektorn, eftersom det går fortare att förändra sekundära regleringar än själva lagstiftningen.

När finansiell verksamhet regleras är en analys av kostnader och nytta för samhället användbar. Ibland finns en tendens hos myndigheter att försöka lösa alla problem med fler regleringar. Det är sant att vi skulle kunna reglera bort alla risker i banksektorn – men sådan omåttlig reglering skulle allvarligt bromsa den ekonomiska utvecklingen. Det måste därför finnas en balans. Så för varje reglering som införs måste vi också rättvist avväga såväl dess kostnad som dess nytta, både finansiell och icke-finansiell. Detta är ingen lätt uppgift och ger ofta inga tydliga svar, vilket delvis beror på att det i flertalet fall inte finns några tydligt mätbara indikatorer, men själva utförandet av en kostnads- och nyttoanalys kommer att vara till hjälp i beslutsfattandet.

## Tillsyn

På samma sätt som i avsnittet om reglering ska vi först presentera tillsynens grundläggande syften och därefter relatera tillämpningen av praktisk tillsyn till dessa syften.

Ett huvudsyfte med banktillsyn är att identifiera potentiella eller verkliga brister eller problem i banker. När man hittat sådana ska tillsynsmyndigheten snarast vidta lämpliga åtgärder för att hantera frågan. Tillsynsmyndigheten ska även tillse att bankerna följer alla relevanta lagar och andra bestämmelser och ingripa om kraven inte efterlevs.

Om målen ska uppnås måste både tillsynsmyndigheten och dess arbete organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Minst fyra grundläggande aspekter på verkningsfull tillsyn kan urskiljas. De har att göra med operativt oberoende, inbegripet rättsligt skydd, resurser och personal, tillsynsbefogenheter samt tillsynsprocessen.

För det första. Tillsynsmyndigheten måste vara operativt oberoende från såväl finansbranschen som politikerna. Dessa får inte blanda sig i tillsynsmyndighetens operativa beslut, som exempelvis kan bestå av att sätta in stödåtgärder eller stänga banker. Sådana beslut får endast baseras på skäl som anges i lagen, vanligen för att skydda bankens eller samhället. Tillsynsmyndigheten ansvarar för sina handlingar och kan kritiseras i efterhand, exempelvis i parlamentsutfrågningar, men måste kunna utföra sina operativa åtaganden självständigt. Dessutom ska banken, dess ägare och ledning, kunna stämma myndigheten eller dess ledning för tjänstefel

och få kompensation. Detta får dock inte stoppa en åtgärd som inletts av myndigheten för att komma till rätta med ett förmodat problem i banken, i synnerhet om problemet är akut och det finns en uppenbar risk att det kan förvärras om korrigerande åtgärder inte omedelbart vidtas.

För att värna oberoendet måste tillsynsmyndighetens ledning och personal ha rimligt skydd om de skulle lagsökas för beslut som de som tillsynstjänstemän fattat i god tro. I somliga länder trakasseras tjänstemän av bankägare, chefer och andra parter med obefogade rättsprocesser, och även om tjänstemannen i slutänden frias från alla anklagelser kan processen fortgå i årtal. Under denna tid hindras tjänstemannen allvarligt i sitt arbete då han måste koncentrera sig på sitt rättsliga försvar. Sådana tvister minskar även andra tjänstemäns beredvillighet att fatta nödvändiga tillsynsbeslut, eftersom de själva är rädda för att bli stämda.

En lösning är att alla viktigare tillsynsbeslut fattas kollegialt på toppnivå, då endast tillsynsmyndigheten kan stämmas som institution i dessa fall. Om enskilda tjänstemän lagsöks måste de ges stöd i processandet, exempelvis av ett juridiskt ombud, och ett skydd mot alla kostnader. Men om tjänstemannen till slut befinns skyldig och han inte har agerat i god tro, ska tillsynsmyndigheten återkräva alla utgifter.

Den andra frågan som gäller effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten måste ha en tillräckligt stor och kompetent personal med tillfredsställande resurser. Med alltför få, eller inte tillräckligt kunniga, tillsynstjänstemän kanske bankproblem inte upptäcks tidigt nog vilket kan leda till besvärliga kriser. Om tillsynstjänstemännen är alltför många kanske tillsynen går till överdrift och således stör bankernas dagliga verksamhet. Tillsynstjänstemännen får aldrig agera så att de påtar sig ansvar för bankens löpande verksamhet.

Den tredje tillsynsfrågan är att tillsynsmyndigheten måste ha vida befogenheter och tillgång till maktmedel för att hantera olika bankproblem. Hit hör rätten till begränsade ingripanden såsom att efterfråga förändringar i bankens ledning eller kräva förbättringar i risk- och kontrollhanteringen. Även mer långtgående åtgärder bör vara tillåtna, såsom att stoppa eller begränsa vissa betalningar eller aktiviteter, liksom de yttersta åtgärderna, såsom att återkalla banklicensen eller likvidera banken. Helst bör några av dessa befogenheter vara "proaktiva" så att tillsynsmyndigheten tillåts agera redan innan ett problem blir akut, exempelvis när kapitalkravet sjunker men ännu inte nått miniminivån.

En fjärde fråga är att tillsynsmyndigheten måste ha en klart definierad, integrerad och dokumenterad arbetsprocess för hur tillsynen ska utföras. Sedan några år sker en snabb utveckling mot vad som kallas riskbaserad tillsyn, även om en globalt överenskommen definition av begreppet fortfarande saknas. Inom riskbaserad tillsyn lägger tillsynsmyndigheten

digheten sina främsta krafter på att övervaka de största riskerna. Med denna inriktning ligger fokus på större banker, men även på banker med mer riskfylld verksamhet och på banker som visat sig vara svagare eller mer sårbara än andra. Ett riskbaserat tillvägagångssätt innebär även att tillsynsmyndigheten inriktar sig på att samla information från banker om de aktiviteter eller den verksamhet där det kan finnas väsentliga risker. Eftersom riskbaserad tillsyn inte medger en lika ingående granskning av alla risker och av alla banker är det viktigt att kontrollera bankernas bolagsstyrning, inbegripet kontrollmekanismer. Förutsatt att styrelsen och ledningen håller hög klass, att det råder en bra balans mellan styrelsen, cheferna och personalen och att kontrollfunktionerna (såsom internrevisionen) gör ett bra jobb, kan tillsynsmyndigheten i viss utsträckning utnyttja deras rapporter som stöd i sitt arbete.

Sammanfattningsvis leder riskbaserad tillsyn i allmänhet till mindre styrning från tillsynsmyndigheten i banker så länge som de är välskötta. Detta innebär naturligtvis inte att somliga banker aldrig kommer att kontrolleras. Alla banker måste lämna information till tillsynsmyndigheten genom regelbundna rapporter och årsredovisningar, och de kommer även att få inspektionsbesök, även om det för vissa banker inte sker så ofta som för andra. Vi måste dock vara medvetna om att riskbaserad tillsyn har sina egna risker, nämligen att vissa mindre banker kan få problem som kanske inte upptäcks i tid, varvid insättare och andra motparter kanske drabbas av förluster.

En effektiv tillsynsprocess ska utöver en riskbaserad tillsyn även omfatta en dokumenterad metodstruktur för att samla in och analysera information och använda denna som bas för åtgärder. De viktigaste metoderna är löpande övervakning, undersökning på plats och fortlöpande kontakter med banken. Löpande övervakning innebär att tillsynsrapporter och resultatrapporter analyseras från banker, från deras interna och externa revisorer och från externa medier. Undersökningar på plats används för att säkra att banken verkligen bedriver en verksamhet som överensstämmer med rapporterna och få ytterligare inblickar i bankens styrning, planer och verksamhet. I linje med det riskbaserade tillvägagångssättet granskas inte längre samtliga transaktioner och dokument utan ett urval av dessa, däribland de viktigare av dem. Vid sidan av löpande övervakning och undersökningar på plats inbegriper modern tillsyn närmare, tätare och mindre formella kontakter mellan tillsynstjänstemännen och bankerna. Dessa kontakter sker på olika nivåer, såväl på högsta nivå med styrelse och chefer som på olika mellan- och personalnivåer. Ibland kontaktas även ägaren. Syftet med kontakterna är att lära känna banken, vilket innebär att tillsynsmyndigheten ska bedöma hur banken drivs och om bankledning och bankägare är kompetenta och är-

liga. Kontakter, på plats-undersökningar och löpande tillsyn bör integreras så att de tillsynsansvariga kan dra nytta av den kunskap som vunnits på annat håll. Ett bra sätt att uppnå detta på är att etablera bankspecifika tillsynsgrupper som består av såväl specialister på platsbesök som andra som ansvarar för tillsynen av en viss bankkoncern.

## Sammanfattning

Under de senaste tjugo åren har många länder påbörjat reformer av bank- och finanstjänstesektorn. Sådana reformer har medfört uppenbara fördelar i form av en bättre fungerande finanssektor som stöder ekonomisk tillväxt och finansiell stabilitet.

I flertalet fall har man upphört med förlegad reglering och tillsyn som hämmat effektiviteten. Viss reglering och tillsyn måste dock behållas, ändras eller till och med införas, men denna bör vara mer flexibel och marknadsinriktad än tidigare. Balansen mellan reformernas kostnad och nytta måste säkras, liksom balansen mellan målen finansiell stabilitet och effektivitet. Varje lands syften med reglering och tillsyn bör vara explicita och objektiva och omfatta såväl övergripande finansiell stabilitet som konsumentskydd. Regleringen ska vara till nytta för en rad olika banker och finansinstitutioner så att de kan verka i rättvis konkurrens på en jämn spelplan. Graden av reglering och tillsyn ska till storlek, karaktär och komplexitet vara proportionell med bankernas verksamhet och potentiellt negativa sidoeffekter för bankernas motparter, inbegripet samhället som helhet.