Ref

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn

SOU

SOU 1989:16

47

Statens offentliga utredningar
1989:16
Finansdeparementet

Kostnadsutveckling och konkurrens i bank-sektorn

Betänkande av bankkostnadsutredningen
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS OFFSETSCENTRAL
Stockholm 1989

ISBN 91-38-10293-5
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1989

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 21 april 1988 bemyndigade regeringen statsrådet Bengt K.Å. Johansson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda kostnadsutvecklingen i banksektorn. Med stöd av bemyndigandet tillkallades ekon. dr Lars Hörngren som särskild utredare fr.o.m. den 1 juni 1988.

Utredningen har antagit namnet bankkostnadsutredningen.

Arbetet är nu avslutat och undertecknad överlämnar härmed sitt betänkande.

Stockholm i februari 1989

Lars Hörngren

INNEHÅLL

1. Inledning		7
1.1	Bakgrund och utgångspunkter för utredningens arbete	7
1.2	Utredningens uppläggning	14
2. Regleringar och konkurrenshinder på bankmarknaden		17
2.1	Inledning	17
2.2	Bankernas samhällsekonomiska roll	19
2.3	Motiven för regleringar av banker	22
2.4	Hanteringen av insättarskyddet och konkurrensen	27
2.5	Slutsatser	29
3. Mät- och definitionsproblem vid analys av bankers kostnader		31
3.1	Inledning	31
3.2	Vad producerar en bank?	32
3.3	Operationella kostnads- och produktionsmått	36
3.4	Slutsatser	43
4. Bankernas kostnader och vinster 1983–1987 — en analys av redovisningsdata		45
4.1	Inledning	45
4.2	Datamaterialet	46
4.3	Bankernas intäkter och kostnader 1983–87	49
4.4	Utvecklingen av bankernas kostnader – intermedieringsansatsen	55
4.5	Utvecklingen av bankernas kostnader – produktionsansatsen	58
4.6	Vinst- och räntabilitetsutveckling	62
4.7	Sambandet mellan kostnader och bankstorlek	67
4.7.1	Bankstorlek och genomsnittskostnader – teori och empiri	68
4.7.2	Bankstorlek och genomsnittskostnader – en analys av svenska data	70
4.8	Sammanfattning och slutsatser	82

5. Bankernas ränte- och avgiftssättning 87
5.1 Inledning 87
5.2 Inlåningstjänstens egenskaper och användningen av avgifter 90
5.3 Bestämningen av räntor och avgifter 97
5.4 Räntor och avgifter i svenska banker 100
5.5 Slutsatser 110

6. Sammanfattning och slutsatser 115

Litteratur 125

Bilaga: Utredningens direktiv

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund och utgångspunkter för utredningens arbete

Parallellt med de senaste årens snabba omdaning av svensk penningpolitik har det skett omfattande förändringar av strukturen på kreditmarknaden. Inte minst har förutsättningarna för bankernas verksamhet blivit helt annorlunda. Med en lätt karikering kan man säga att en bank vid decenniets början inte hade möjlighet att påverka vare sig sin balansräkning eller de räntor den betalade respektive erhöll. Utlåningen begränsades dels direkt via regelbundet återkommande lånetak, dels indirekt genom likviditetskvoter, vilka tvingade bankerna att hålla en stor, och gradvis växande, andel av sina tillgångar i form av stats– och bostadsobligationer vars räntor var reglerade. Detsamma gällde utlåningsräntorna. På inlåningssidan fanns visserligen specialinlåningen där räntesättningen var fri, men i övrigt var inlåningsräntorna direkt kopplade till diskontot.

Avregleringsprocessen inleddes på allvar 1983 då riksbanken slutade tillämpa likviditetskvotskraven. Därefter gick utvecklingen snabbt. I maj 1985 avskaffades ränteregleringen och i december samma år togs utlåningstaken för banker och finansbolag bort. Därmed stod det plötsligt bankerna fritt att bestämma både sammansättningen av balansräkningen och räntevillkoren för in– och utlåning utan direkt inblandning från riksbanken.

Det är oklart vilka reella effekter regleringssystemet hade vid denna tidpunkt. Mycket tyder på att företagen på kreditmarknaden utvecklat metoder som gjorde att de åtminstone delvis kunde kringgå riksbankens försök att med direkta medel styra kredit-

volym och räntesättning.[1] Det var därför väntat att avregleringen skulle följas av en avsevärd ökning av kreditvolymen i samband med att bankerna öppet började redovisa krediter som man tidigare hade dolt utanför balansräkningen. Likaså förutsågs att många låntagare skulle passa på att flytta över sina lån från den tidigare oreglerade ("grå") kreditmarknaden till banker, bostadsinstitut och andra etablerade kreditgivare, vilka antogs kunna erbjuda mer förmånliga villkor.

Kreditexpansionen under de senaste åren har dock överträffat alla förväntningar, även om hänsyn tas till de ovannämnda omflyttningarna. Detta tyder på att det inte minst i hushållssektorn, trots läckorna i regleringssystemet, fanns ett betydande uppdämt behov av krediter. Åtminstone i efterhand är detta inte heller särskilt svårförklarligt. Genom den allmänna uppgången i priser på fastigheter och aktier under hela 1980–talet hade en avsevärd förmögenhetsuppbyggnad ägt rum. Det är inte så konstigt om hushållen, när tillfälle bjudits, beslutat att belåna en del av dessa tillgångar i syfte att öka sin konsumtion, köpa ny konsumentkapitalvaror osv.

En annan viktig faktor bakom den stora kreditexpansionen är att nya typer av krediter utan krav på formella säkerheter introducerats. Tidigare var hushåll utan belåningsbara tillgångar mer eller mindre utestängda från den reguljära kreditmarknaden och hänvisade till dyra avbetalningskrediter eller korta lån från mindre finansbolag. Det är inte förvånande att det i dessa grupper fanns ett uppdämt lånebehov. Avregleringen av kreditmarknaden har således inneburit att mycket stora grupper fått ökad ekonomisk rörelsefrihet, vilket måste sägas innebära en stor välfärdsvinst.

Det har i olika sammanhang hävdats att denna kreditexpansion varit ogynnsam från stabiliseringspolitisk synpunkt och att avregleringen därför varit ett misstag. Utgångspunkten i direktiven till denna utredning (se bilaga) är emellertid inte frågan om förändringar i penningpolitikens effekter. Där betonas i första hand att avregleringen av kreditmarknaden sammanfallit inte bara med en snabb kreditexpansion utan även med stigande kostnader och vinster i banksektorn. Utredningens huvuduppgift är att undersöka bakgrunden och orsakerna till denna utveckling.

I direktiven konstateras att bankernas rörelsekostnader stigit med i genomsnitt 15 procent per år 1984–86, en siffra som jämförs med den genomsnittliga inflationstakten

---

[1] Denna bedömning görs även av riksbankschefen; se Dennis (1987).

under denna period på 6,5 procent per år. Samtidigt har bankernas vinster ökat och det uttrycks farhågor för att kostnadsökningarna är ett tecken på bristande konkurrens och möjligen också bristande effektivitet. Misstanken är att det i första hand är hushållsinlåningen, där konkurrensen bedöms vara svagast, som bidragit till de höga vinsterna. Slutsatsen i direktiven är att det är "angeläget att kostnadsutvecklingen inom banksektorn dämpas och att konkurrensen stimuleras" (s. 2).

Det är dock svårt att utan vidare ansluta sig till den första delen av denna slutsats. Observationen att bankernas rörelsekostnader stigit snabbare än den allmänna prisnivån säger egentligen ingenting om vare sig konkurrensen eller effektiviteten i branschen. Kostnaderna måste först ställas i relation till verksamhetens omfattning och till värdet av de tjänster som bankerna producerar. De ovannämnda siffrorna härrör från en period då, vilket också betonas i direktiven, det har skett mycket stora förändringar på kreditmarknaden i stort och därmed i både omfattning och inriktning av bankernas verksamhet. Parallellt med den penningpolitiska avregleringen och den ökning av kreditgivningen som därvid inträffat har det skett en kraftig expansion av de renodlade värdepappersmarknaderna. Genom att det etablerats marknader för stats– och företagsobligationer, optioner, terminer osv. har bankerna avsevärt breddat sin verksamhet. Dels fungerar de som mäklare och ger sina kunder tillgång till dessa nya marknader, dels, och då i viss mån som en del av mäklarfunktionen, är de själva aktiva och handlar i den egna portföljen. Sammantaget innebär detta att bankerna numera erbjuder sina kunder en rad tjänster som var helt okända bara för några år sedan. Bankernas verksamhet har således expanderat, både på gamla och nya områden.

Det är inte förvånande om en expansion av verksamheten, i grunden en ökning av den mängd tjänster som produceras, ger upphov till ökade kostnader. Den observerade kostnadsutvecklingen skulle kunna bero på att branschen dragit till sig resurser för att tillfredsställa behov som hela tiden har funnits, men före avregleringen inte kunde komma till uttryck på marknaden. Det kan följaktligen inte uteslutas att de finansiella marknaderna tidigare varit för små, dvs. att regleringen av kvantiteter och priser skapade en snedvridning i fördelningen av ekonomins resurser. I så fall är den överflyttning av resurser (ökning av kostnaderna) som vi observerat under 1980–talet att betrakta som en gynnsam utveckling från samhällsekonomisk synpunkt. A priori kan inte denna hypotes sägas vara mindre plausibel än tanken att kostnadsutvecklingen i banksektorn i sig skulle vara ett tecken på problem.

En förutsättningen för att en analys av kostnadsutvecklingen ska ge underlag för bedömningar av tillståndet i banksektorn är följaktligen att kostnaderna ställs i relation till produktionens storlek, dvs. att man försöker beräkna kostnaden per producerad "enhet". Om diskussionen hade gällt produktionen av en homogen och väldefinierad vara, hade det varit relativt enkelt att ta fram genomsnittskostnaden (styckkostnaden) genom att dividera totalkostnaden med antalet producerade enheter. Vid en tillämpning på kostnaderna i banksektorn är dock problemet avsevärt mer komplicerat.

För det första kännetecknas bankerna av att de har en mycket mångsidig verksamhet, dvs. producerar ett stort antal tjänster inom samma organisation. Det är därmed svårt att avgöra hur kostnaderna ska fördelas mellan olika verksamhetsgrenar. För det andra är det ofta svårt att mäta produktionsvolymen i tjänsteproducerande företag, dvs. få ett rimligt mått på verksamhetens omfattning. Av flera skäl, bl.a. därför att det är svårt att entydigt definiera vari bankens tjänster består, är detta problem särskilt stort i samband med banker.

Detta innebär att det inte alls är självklart hur man bör gå till väga för att analysera kostnadsutvecklingen i banksektorn. Det har därför varit nödvändigt att inom utredningens ram ägna en hel del uppmärksamhet åt principiella och metodologiska frågor, i första hand en analys av de grundläggande egenskaperna hos de tjänster banker producerar och vad dessa innebär för hur genomsnittskostnaderna bör beräknas.

Sammanfattningsvis är det således omöjligt att enbart på basis av de siffror som redovisas i direktiven avgöra om kostnadsutvecklingen i den svenska banksektorn varit (i någon mening) onormal under avregleringsperioden. Utredningens huvuduppgift är att genomföra en mer omfattande analys av denna fråga, i första hand av genomsnittskostnadernas utveckling.

Nästa fråga är hur de ökade vinsterna ska tolkas. Det bör noteras att precis som beträffande kostnaderna försvåras bedömningen av den genomförda avregleringen. Det är tänkbart att vinstnivån under den period då riksbanken beslutade om både in– och utlåningsräntor och sammansättningen av bankernas tillgångar var nedpressad till en (i någon bemärkelse) onormalt låg nivå.

Ett annat skäl till att vinstutvecklingen under de senaste åren är svårtolkad är att det är tänkbart att branschstrukturen inte har hunnit anpassas till de ändrade förutsätt-

ningar som avregleringen fört med sig. Så länge de penningpolitiska regleringarna var i kraft var det kanske ointressant för nya företag att försöka sig på bankverksamhet. Det är också tänkbart att bankerna haft ett försteg vid etableringen av de nya verksamheterna och därmed kunnat göra onormala vinster. Givet att dessa etableringshinder inte är permanenta skulle emellertid den höga vinstnivån vara ett temporärt fenomen. I den mån vinsterna i banksektorn verkligen är högre än i andra branscher bör detta leda till att ytterligare resurser dras dit och nya företag etableras. Med ett hårdare konkurrenstryck skulle vinstutvecklingen dämpas och på sikt bör det inte vara möjligt att göra systematiskt högre vinster på bankverksamhet än i andra branscher.

Detta är förstås standardbeskrivningen av hur resurser omfördelas i en marknadsekonomi. Huruvida denna mekanism kan förväntas fungera beror dock i hög grad på i vilken mån det verkligen råder full konkurrensen på marknaden, t.ex. vilka möjligheter det finns att starta nya företag. I direktiven uttalas farhågor för att konkurrensen på bankmarknaden fungerar dåligt och misstankar i den riktning är naturligtvis en förutsättning för att det över huvud taget ska vara aktuellt att särskilt granska vinst– och kostnadsutvecklingen i branschen.

Vilka är då orsakerna till att det finns anledning att misstänka att konkurrensen i banksektorn inte fungerar tillfredsställande? Denna fråga berörs inte närmare i direktiven, men det kan inte råda något tvivel om att en viktig anledningen till detta är att branschen, trots de penningpolitiskt betingade avregleringarna, fortfarande är underordnad en lång rad regler som på olika sätt, avsiktligt eller oavsiktligt, hämmar konkurrensen. Banklagstiftningen begränsar inte bara de existerande bankernas verksamhet utan även möjligheterna för nya företag att t.ex. konkurrera om inlåningskunderna. Detta konstaterande innebär i sig inte något ställningstagande till lagstiftningens utformning, men det är notabelt att en viktig orsak till att man från statsmakternas sida har anledning att oroa sig för bristen på konkurrens i banksektorn är de gällande lagreglerna. Samtidigt innebär detta att om man lyckas finna vägar att ändra lagstiftningen i konkurrensfrämjande riktning, utan att de grundläggande målen för regleringen kommer i fara, har man möjlighet att minska de problem som (eventuellt) finns i detta avseende i det svenska banksystemet. I det här sammanhanget är det naturligtvis också viktigt att beakta de grundläggande konkurrensförhållandena i banksektorn, exempelvis förekomsten av skalfördelar, dvs. att kostnaden per "enhet" blir lägre ju större omfattning produktionen har, eller andra fenomen som gör att det uppstår konkurrenshinder, vilka kvarstår oberoende av regleringens utformning.

Givet utredningens uppdrag att "belysa graden av konkurrens mellan bankerna inbördes och mellan banker och andra institut på kreditmarknaden" (s. 2) är det viktigt att studera eventuella konkurrenshinder och diskutera om, och i så fall hur, dessa skall kunna avlägsnas. Detta innefattar en analys av både möjligheterna att liberalisera lagstiftningen på de finansiella marknaderna och den grundläggande kostnadsstrukturen i branschen för att undersöka förekomsten av naturliga etablerings– och konkurrenshinder.

I direktiven betonas också att det är angeläget att konkurrensen i banksektorn skärps. En alternativ metod att komma till rätta med eventuella strukturproblem vore att försöka reglera och övervaka bankernas ränte– och prissättning på ett sådant sätt att de inte kan dra fördel av det skydd som regleringarna, i synnerhet på inlåningssidan, ger dem. Detta kan dock knappast ses som en framkomlig väg. Dels skulle ett sådant system ställa mycket stora krav på detaljinformation och detaljstyrning, dels riskerar systemet att bli utomordentligt stelbent. Givet betoningen i direktiven på vikten av att konkurrensen i banksektorn skärps, kommer detta regleringsalternativ inte att diskuteras närmare i utredningen.

Det kan således knappast råda något tvivel om att skärpt konkurrens vore det mest verkningsfulla medlet för att höja effektiviteten i banksektorn, hålla vinst– och kostnadsutvecklingen under kontroll och stärka inlåningskundernas ställning. Denna slutsats innebär dock inte att man saklöst kan förorda en fullständig avreglering av de finansiella marknaderna. Det finns vissa samhällsekonomiskt välmotiverade skyddsintressen som måste tillvaratas. Det absolut viktigaste är att bevara stabiliteten i bank– och betalningssystemet. En central fråga är därför hur skärpt konkurrens skall kunna förenas med målet att i varje läge bevara insättarnas förtroende för systemets stabilitet.

Avvägningen mellan de delvis motstridiga intressena att upprätthålla både stabilitet och konkurrens förtjänar en närmare granskning. Man kommer därmed in på flera stora och svåra frågor, t.ex. rörande själva definitionen av begreppet bank och möjligheterna att etablera separata institutioner för in– respektive utlåning och andra typer av specialinstitut. Nya typer av institutioner och andra gränsdragningar torde vara ett sätt att skärpa konkurrensen på olika delområden av det som för närvarande uppfattas som banksektorn, utan att de grundläggande skyddsintressena kommer i farozonen. Mycket talar för att låsningar vid existerande institutionstyper bidragit till den stelbenthet som kännetecknat diskussionerna om kreditmarknadens struktur, t.ex. i kreditmarknads-

kommitténs betänkande, SOU 1988:29, och därmed gjort reglerna mer konkurrenshämmande än nödvändigt.

I direktiven framförs misstanken att bankerna hämtat en oproportioneligt stor del av sina vinster från hushållssektorn och indirekt låtit hushållen "subventionera" företagskunderna. Bakgrunden till detta resonemang är att konkurrensen på det senare området bedöms vara betydligt hårdare. I synnerhet är det bristen på alternativ när det gäller hushållens inlåning som anses försvaga deras ställning. På utlåningssidan möter bankerna konkurrens från finansbolag och hypoteksinstitut, när det gäller värdepapperstransaktioner kan kunderna i stället anlita fristående fondkommissionärer osv., men för inlåningstjänster har hushållen i praktiken inga andra institutioner än bankerna att vända sig till. En möjlig lösning på problem av detta slag vore att tillåta etablerandet av specialiserade institutioner som exempelvis enbart ägnade sig åt att hantera inlåningsmedel. Om misstanken att hushållen betalar för mycket för inlåningstjänster (får för låg avkastning på insatta medel) har fog för sig, skulle sådana företag kunna bidra till att pressa kostnaderna (höja avkastningen). Vid analysen av dessa frågor kommer man oundvikligen in på frågor som rör samspelet mellan de olika verksamheter som en bank vanligen bedriver. Det gäller exempelvis om in– och utlåning hänger ihop på ett sådant sätt att kostnaderna för båda skulle stiga om de bedrevs av separata företag, dvs. förekomsten av samordningsfördelar ("economies of scope").

När det gäller konsekvenserna av ändrade lagregler bör man också beakta förekomsten av eventuella skalfördelar (fallande genomsnittskostnader). Om det finns risk att en avreglering medför att antalet företag minskar och en monopolsituation skulle kunna uppstå, kan slutresultatet bli att konkurrensen i själva verket försvagas. Eftersom förekomsten av skal– och samordningsfördelar har att göra med kostnadsstrukturen i bankernas verksamhet, visar dessa resonemang på betydelsen av att granska denna närmare.

Sammantaget innebär dessa överväganden att den naturliga utgångspunkten för utredningen måste vara att de problem som berörs i direktiven bäst löses genom att konkurrensen skärps, både mellan bankerna inbördes och mellan bankerna och övriga aktörer på (och utanför) kreditmarknaden. Detta gäller inte enbart frågorna om ränte– och avgiftssättningen utan i lika hög grad de ofta diskuterade problemen rörande information till och bemötande av kunderna. Sett ur detta perspektiv kan empiriska undersökningar av resultat– och kostnadsutveckling, räntesättning etc. i första hand

sägas belysa hur pass angeläget det är med en skärpning av konkurrensen. Om det exempelvis skulle gå att visa att hushållen hanteras på ett orättfärdigt sätt, bör detta motivera åtgärder från statsmakternas sida, vilka bidrar till att stärka hushållens ställning, t.ex. medför hårdare konkurrens om inlåningsmedlen. Dessutom måste det, oberoende av om man kommer fram till att vinster och kostnader i banksektorn under 1980–talet varit "för höga" eller ej, finnas en långsiktig strävan att anpassa regelsystemet så att effektiviteten på de finansiella marknaderna i stort främjas.

1.2 Utredningens uppläggning

I det inledande avsnittet betonades att ett viktigt skäl till att konkurrensen i banksektorn kan antas vara relativt begränsad är att finansiella företag i allmänhet och banker i synnerhet är underordnade betydligt hårdare regler och mer detaljerad samhällelig övervakning än flertalet icke–finansiella företag. För att kunna analysera den nuvarande konkurrenssituationen är det därför nödvändigt att börja med att granska motiven för dessa bestämmelser. Detta görs i kapitel 2. Vad är det som gör bankverksamhet så annorlunda att dessa företag inte kan tillåtas fungera efter samma principer som huvuddelen av det övriga svenska näringslivet? Som en del av svaret på denna fråga analyseras också de grundläggande egenskaperna hos de tjänster som bankerna erbjuder, i synnerhet de som är kopplade till inlåningen. Denna mer principiellt inriktade beskrivning ger även en referensram för den fortsatta analysen i utredningen.

Kapitel 3 behandlar frågan hur en undersökning av kostnadsutvecklingen i banksektorn bör läggas upp. Som betonades ovan är det nödvändigt att beakta förändringar i verksamhetens omfattning. Detta förutsätter i sin tur att man lyckas mäta produktionens storlek. Detta är ofta problematiskt i tjänsteföretag, men vissa särskilda egenskaper i bankers verksamhet gör att mätproblemen är större än vanligt. På basis av diskussionen i kapitel 2 om egenskaperna hos de tjänster som banker erbjuder och en genomgång av tidigare forskning identifieras två ansatser för att studera bankers kostnader, kallade intermedierings– respektive produktionsansatsen. Därefter diskuteras hur dessa båda ansatser kan operationaliseras när utgångspunkten är redovisningsdata. Slutsatsen är att de båda ansatserna kan ge kompletterande information om olika sidor av bankers kostnader och därför kommer båda att användas i analysen av svenska data.

Kapitel 4 ägnas åt en omfattande redovisning och analys av kostnads– och vinstutvecklingen i den svenska banksektorn under perioden 1983–87. Datamaterialet består av resultat– och balansräkningar för de tjugo största bankerna. Inledningsvis analyseras resultatutvecklingen för banksektorn i dess helhet och sammansättningen av intäkter respektive kostnader. På basis av de i kapitel 3 presenterade ansatserna analyseras sedan kostnadsutvecklingen i detalj, på både bransch– och bankgruppsnivå, dvs. affärs–, spar– respektive föreningsbanker, och för en enskilda företagen. Motsvarande siffror för resultat– och räntabilitetsutvecklingen redovisas också trots att det är svårt att på basis av det tillgängliga materialet bedöma om vinsterna i banksektorn varit (i någon bemärkelse) onormalt höga. Någon detaljerad analys av kostnadssambanden i termer av skal– och samordningsfördelar är inte möjlig, men i syfte att undersöka förekomsten av fallande genomsnittskostnader studeras sambandet mellan kostnadsnivå och bankstorlek.

Kapitel 5 ägnas åt frågan om bankernas ränte– och avgiftssättning. Det inleds med en principdiskussion av avgifters roll i samband med inlåningstjänster. Det betonas att avgifter på banktjänster har i grunden samma funktion som priser på andra varor och tjänster och spelar en roll som styrmedel, t.ex. för att underlätta bankernas kostnadskontroll och få till stånd en effektiv hushållning med resurserna. Principerna för avgiftssättning diskuteras, men något svar på frågan om bankerna via sin ränte– och avgiftssättning lyckats exploatera inlåningskunderna ges inte. Försök att bedöma "rimligheten" i ränte– och avgiftssättningen på inlåning är dels knappast att betrakta som meningsfulla då det inte går att isolera inlåningstjänsten från övriga tjänster som en kund utnyttjar, dels i praktiken ogenomförbara p.g.a. de oöverstigliga svårigheterna att på ett rättvisande sätt fördela kostnaderna för de gemensamma resurser som utnyttjas för både in– och utlåning, både hushålls– och företagskunder osv. I kapitlet redovisas uppgifter om den faktiska utformningen av bankernas räntor och avgifter samt ett antal räkneexempel som visar på de praktiska effekterna av ränte– och avgiftssättningen på olika inlåningskonton.

Kapitel 6 innehåller en sammanfattning av utredningens slutsatser och några enkla förslag som syftar till att skärpa konkurrensen på inlåningsmarknaden och bidra till att höja effektiviteten i banksystemet.

2. REGLERINGAR OCH KONKURRENSHINDER PÅ BANKMARKNADEN

2.1 Inledning

I direktiven (se bilaga) uttrycks farhågor för att konkurrensen mellan bankerna på, i synnerhet, inlåningsmarknaden fungerar otillfredsställande. Som betonades i kapitel 1 är misstankar i denna riktning också en förutsättning för att det ska vara intressant att göra en särskild granskning av vinst– och kostnadsutvecklingen i branschen.

Begränsningar av konkurrensen i en bransch kan uppstå av olika anledningar. Det kan vara fråga om vad som kan karakterieras som naturliga konkurrens– och etableringshinder, vilka t.ex. uppkommer genom att existerande (stora) företag har en så förmånlig kostnadssituation att nya och mindre företag inte har en chans att få fotfäste på marknaden. I en bransch som på detta sätt kännetecknas av fallande genomsnittskostnader kommer endast ett fåtal företag att kunna finnas på marknaden och risken för att dessa genom formella eller informella överenskommelser ska kunna ta ut övervinster ökar, till förfång för konsumenterna. Naturliga konkurrenshinder beror i grunden på hur produktionsstrukturen ser ut och de kan uppkomma i många olika branscher. Hur stor risken är för att problem av detta slag uppträder inom banksektorn är en fråga som vi återkommer till, i första hand i kapitel 4.

Oberoende av kostnadsstrukturen tillkommer dock på bankmarknaden ytterligare en typ av konkurrens– och etableringshinder som beror på att bankerna i olika avseenden är reglerade. I alla utvecklade ekonomier gäller att banker underställs hårdare regler och övervakning än andra företag med motsvarande associationsform, dvs. det finns en banklag som går utöver exempelvis aktiebolagslagen. Typiska exempel på särbestämmelser är att det krävs särskilda tillstånd för att få bedriva bankverksamhet, dvs. det

finns etableringshinder inskrivna i lag, och att en bank är förhindrad att ägna sig åt olika typer av (finansiell och icke–finansiell) verksamhet.

Som noterades i kapitel 1 är en möjlig konsekvens av detta att konkurrensen på bankmarknaden försvagas, vilket, åtminstone delvis, är en oönskad följd av regleringssystemet. En väsentlig fråga i samband med diskussionen av konkurrensen på bankmarknaden är därför om regelsystemet har en sådan utformning att dessa snedvridningar minimeras eller om de mål som ligger bakom ingreppen i banksystemet kan uppnås med andra och mer effektiva metoder. För att kunna ta ställning till denna fråga är det nödvändigt att granska de grundläggande motiven för särskilda regleringar och de skäl som anförs för att bankers verksamhet är så annorlunda att bankmarknaden inte kan tillåtas fungera enligt samma principer som råder på andra marknader. Detta i sin tur förutsätter en analys av bankernas roll i samhällsekonomin. Syftet i det här sammanhanget är inte att ge en allsidig och detaljerad belysning av regleringsfrågorna utan endast att peka på ett antal bestämmelser vilka kan misstänkas ha menliga effekter på konkurrensen på bankmarknaden.

I detta kapitel ska vi i första hand diskutera de konkurrenshinder som härrör från regleringssystemet. Frågan om kostnadsstrukturen och vilka implikationer den har för möjligheterna att upprätthålla konkurrensen i ett avreglerat system studeras närmare i kapitel 4. Det bör dock hela tiden hållas i minnet att en effektiv reglering är ett nödvändigt, men inte med säkerhet ett tillräckligt villkor för att bankmarknaden ska fungera väl. Det är möjligt att det finns naturliga etableringshinder vilka gör att andra typer av ingrepp för att tillvarata konsumenterna är motiverade, t.ex. inriktade på att bryta upp kartellbeteende. Slutsatserna beträffande den frågan redovisas i kapitel 6.

Detta kapitel, som delvis bygger på material som hämtats från Hörngren m.fl. (1987) och Hörngren och Viotti (1988), är disponerat enligt följande: I avsnitt 2.2 görs en kortfattad genomgång av bankernas samhällsekonomiska roll och egenskaperna hos de tjänster som banker producerar. Denna beskrivning tas i avsnitt 2.3 som utgångspunkt för en diskussion av motiven för särbehandling av banker med betoning på det s.k. insättarskyddet. Avsnitt 2.4 behandlar kortfattat frågan hur insättarskyddet hanteras i den nuvarande lagstiftningen och belyser de effekter regel– och övervakningssystemet kan få på konkurrensen på bankmarknaden.

2.2 Bankernas samhällsekonomiska roll

Bankerna utgör en del av det finansiella systemet i ekonomin och detta har i den traditionella beskrivningen tre samhällsekonomiska huvuduppgifter. För det första skall det finansiella systemet hjälpa till att omfördela sparande mellan olika aktörer. Hushåll och företag som i en viss period önskar konsumera eller investera för större belopp än den löpande inkomsten ska kopplas samman med aktörer som valt att spara, dvs. inte konsumera hela sin aktuella inkomst. Detta kan karakteriseras som en allokeringsuppgift. Om denna mekanism fungerar väl ges individerna möjlighet att omfördela sin konsumtion över tiden och ekonomin når också en effektiv allokering av det tillgängliga kapitalet i ekonomin. I den konventionella beskrivningen av hur en marknadsekonomi fungerar sker denna omfördelning av resurser via de finansiella marknaderna där "räntan", dvs. priset på konsumtion i dag i utbyte mot konsumtion i morgon, anpassas så att de individer och företag som har högst betalningsvilja för kredit och de mest lönsamma användningarna av resurserna får tillgång till kredit.

Även det finansiella systemets andra huvuduppgift kan ses som en allokeringsfunktion, nämligen att minska och omfördela risker i ekonomin. De enskilda aktörernas risker kan minskas genom att ett stort antal (åtminstone delvis oberoende) risker samlas i en större pott, vilket är grundprincipen i försäkringssystem. Risker kan omfördelas genom att exempelvis flera individer går samman och genomför ett större riskfyllt investeringsprojekt. Ju fler deltagare, desto mindre risk för de enskilda individerna, vilka i stället kan anslå resurser till flera andra projekt och därmed inte bli ruinerade om en enskild investering skulle misslyckas. Även beträffande allokeringen av risk kan man föreställa sig att det etableras ett marknadspris. Den som väljer att satsa sitt sparande i ett riskfyllt projekt kommer att få en högre avkastning än den som väljer en riskfri investering och meravkastningen "per enhet risk" kan tolkas som priset på risk.

Det finansiella systemets tredje huvuduppgift är att upprätthålla ekonomins betalningssystem, dvs. se till att det finns tillgångar som på ett effektivt sätt fungerar som betalningsmedel. Uppkomsten av allmänt accepterade betalningsmedel är en förutsättning för att en ekonomi skall kunna tillgodogöra sig de oerhörda effektivitetsvinsterna av specialisering i produktionen. I en bytesekonomi är det mycket komplicerat att genomföra den enklaste transaktion, eftersom man i princip måste söka till dess man finner någon som vill byta till sig den vara man själv erbjuder mot den vara man önskar få tillgång till. Det är därför i praktiken omöjligt för en individ att ägna sig åt att producera en enda

vara, då svårigheterna att finna lämpliga motparter blir oöverstigliga. Individerna blir hänvisade till självhushållning. I en penningekonomi utgör betalningsmedel ("pengar") den ena varan i varje transaktion. Den varan kan man byta till sig i den trygga förvissningen att den i sin tur kan användas för att införskaffa andra varor. Det räcker följaktligen att finna köpare av den egna varan och säljare av de varor man önskar konsumera, vilket avsevärt förenklar transaktionsprocessen.

Vilken roll spelar då bankerna för fullgörandet av det finansiella systemets samhällsekonomiska uppgifter? För att besvara denna fråga måste vi först något precisera definitionen av begreppet bank. Med utgångspunkt från en förenklad balansräkning kan vi beskriva en bank som en institution som erbjuder tre typer av tjänster.

För det första består bankens tillgångssida av lån. Vi kallar de därmed förknippade tjänsterna för kredittjänster, vilka t.ex. innefattar utvärdering av potentiella låntagare och övervakning av befintliga lån. Typiskt för banklån är att de är personliga och varken kan sägas upp med kort varsel eller säljas vidare, t.ex. på etablerade värdepappersmarknader. Det innebär att bankens tillgångar i stor utsträckning är illikvida, dvs. svåra att på kort varsel omvandla till betalningsmedel.

Den stiliserade bankens skuldsida upptas helt av inlåning. Denna kännetecknas av att insättarna har möjlighet att omedelbart säga upp sitt lån till banken, antingen genom att kräva betalning i sedlar eller genom att med hjälp av checkar eller på annat sätt signalera överföringar till andra konton som är anslutna till det s.k. girosystemet. Banken erbjuder följaktligen tillgång till betalningsmedel, som, till skillnad från sedlar och mynt, också ger viss ränta. Inlåning är således en mycket likvid placeringsform och vi kallar de tjänster som är kopplade till inlåningen för likviditetstjänster.

Den tredje tjänsten som den typiska banken erbjuder är av en något mer subtil karaktär. Den har att göra med olikheterna mellan de tillgångar som finns på bankens skuld– respektive tillgångssida. Vi säger att banken erbjuder tillgångsomvandling genom att den tar emot fullständigt likvid och i huvudsak (nominellt) säker inlåning som används till att bevilja lån som är både illikvida och i många fall osäkra. Det typiska för en bank är följaktligen att dess tillgångar och skulder har fundamentalt olika egenskaper både vad beträffar risknivå och löptid.

Av denna enkla skiss framgår att banken bidrar till att fullgöra samtliga de tre uppgifter

som åläggs det finansiella systemet. Genom kredittjänsterna och tillgångsomvandlingen ser den till att koppla ihop sparare (insättare) med låntagare och bidrar också till att omfördela och minska risker. Då banken samlar upp inlåning från ett stort antal insättare och lånar ut till ett stort antal låntagare blir insättarnas avkastning i stort sett oberoende av utfallet av ett enskilt lån. Genom denna riskspridning, som uppenbarligen är helt analog med principen för hur ett försäkringsbolag fungerar, kan banken erbjuda insättarna en säker avkastning trots att den använder de insatta medlen till att finansiera riskfyllda projekt.

Banken är också i mycket hög grad involverad i betalningssystemet genom att inlåningskontona är kopplade till girosystemet, där betalningar kan göras genom rena bokföringstransaktioner utan att konkreta betalningsmedel (sedlar) kommer till användning. Det ger placerarna möjlighet att upprätthålla en betalningsberedskap utan att hålla sedlar och mynt, vilka har nackdelen att de inte ger någon ränta och dessutom lättare förkommer. Även denna likviditetstjänst kan tolkas som en omfördelning av risker i och med att inlåning kan ses som en försäkring mot oförutsedda utgifter, en betalningsreserv. Genom att ta emot inlåning från ett stort antal hushåll och företag, vilka normalt inte alla behöver tillgång till likvida medel samtidigt, kan banken använda en stor del de insatta medlen till att finansiera långfristiga och illikvida lån och endast hålla en mindre del i likvida reserver. Det är denna riskspridning som gör att banken kan erbjuda räntebärande betalningsmedel, vilket innebär en betydande effektivisering jämfört med ett system där endast sedlar och mynt fungerar som betalningsmedel.

Vi kan alltså peka på flera centrala områden där bankerna kan antas spela en samhällsekonomiskt viktig roll. Diskussionen ovan ger också vissa antydningar om varför det kan vara ändamålsenligt att dessa funktioner fullgörs av institutioner med den typiska bankens karakteristika. Vi fann flera analogier till försäkringssystem och att det finns fördelar med att samla upp medel från ett stort antal sparare och låna dessa vidare till ett likaledes stort antal låntagare. Det finns mycket mer att säga om motiven för att det uppstår banker, men det skulle föra för långt att ta upp denna fråga här.[2]

Det bör också noteras att flera av de ovan identifierade tjänsterna också tillhandahålls på andra sätt och av andra institutioner än banker. Ett alternativ till banklån för den

---

2 Se Hörngren och Viotti (1988) för en diskussion av bankers uppkomst och vidare referenser.

som önskar kredit är att vända sig direkt till värdepappersmarknaden och t.ex. ge ut ett obligationslån. Även för hushåll, som p.g.a. sitt relativt begränsade lånebehov normalt inte har möjlighet att ge ut obligationslån, finns möjligheter till få krediter från institutioner som inte har den typiska bankens egenskaper. Till denna kategori kan vi föra t.ex. finansbolag och hypoteksinstitut, vilka i första hand skiljer sig från banker genom att deras skulder inte består av inlåning och inte kan användas som betalningsmedel. Det innebär att dessa institutioner inte tillhandahåller likviditetstjänster och därmed heller inte samma extrema grad av tillgångsomvandling som bankerna.

Det blir anledning att återkomma i senare kapitel till frågan vad existensen av dessa alternativ innebär för konkurrensen på de finansiella marknaderna, men det råder inget tvivel om att bankerna i flertalet utvecklade ekonomier intar en mycket central ställning på de finansiella marknaderna.

2.3 Motiven för regleringar av banker

Av diskussionen i föregående avsnitt framgår att det finansiella systemet spelar en mycket viktig roll för att samhällsekonomin ska kunna fungera effektivt och att bankerna intar en central position i det finansiella systemet. Att en marknad eller institution kan sägas ha stor samhällsekonomisk betydelse är emellertid inte i sig tillräckligt för att motivera att den särbehandlas och utsätts för strängare reglering och övervakning än andra. Med utgångspunkt från att vi rör oss i en marknadsekonomi, där den grundläggande principen är att ekonomins resurser kan fördelas med hjälp av decentralicerat beslutsfattande, måste vi undersöka om bankernas verksamhet i något avseende är så speciell att denna princip inte är tillämpbar i samma utsträckning som på andra marknader. Frågan är således om det finns risk för s.k. marknadsmisslyckanden i banksektorn, vilket innebär att systemet i avsaknad av särskilda offentliga ingrepp skulle kunna leda fram till en felaktig fördelning av resurserna eller andra allvarliga samhällsekonomiska problem.[3]

Som konstaterades ovan är den viktigaste skillnaden mellan banker och exempelvis

---

[3] Detta bör inte tolkas som att offentliga ingrepp automatiskt ger en effektiv lösning, eftersom regleringssystem i sig kan vara förknippade med betydande problem. Det är heller inte givet att de reglerande myndigheterna i alla lägen ser främjandet av effektiviteten som sin viktigaste uppgift.

finansbolag att de sistnämnda inte har någon roll i betalningssystemet. Ett typiskt finansbolag finansierar sin verksamhet genom att ge ut kortfristiga värdepapper, s.k. marknadsbevis, vilka vanligen handlas på penningmarknaden. De är således likvida i den bemärkelsen att innehavaren kan sälja ett marknadsbevis med relativt kort varsel på andrahandsmarknaden, men det är uppenbarligen omöjligt att använda dem direkt som betalningsmedel och någon koppling till det automatiserade girosystemet finns förstås heller inte.

Det viktigaste skälet för att bankerna traditionellt särbehandlas i lagstiftningen är just det faktum att de via inlåningen kan skapa betalningsmedel. I avsnitt 2.2 betonades betalningsmedelsfunktionens stora samhällsekonomiska betydelse och man kan hävda att betalningssystemet har drag av s.k. kollektiv nyttighet i den bemärkelsen att alla medborgare har nytta av att betalningssystemet fungerar väl, men ingen enskild individ har anledning att beakta vilka konsekvenser som hans eller hennes agerande kan ha för systemets funktionsduglighet. Farhågorna för att det ska uppstå problem i betalningssystemet sammanhänger direkt med bankinlåningens egenskaper. Det finns risk för instabilitet och kriser, vilka skulle kunna föra med sig att hela betalningssystemet kollapsar med (potentiellt) mycket allvarliga samhällsekonomiska skadeverkningar som följd. Orsakerna till detta förtjänar en närmare granskning.

En viktig fördel med inlåning är, som vi tidigare konstaterat, att den samtidigt ger hög betalningsberedskap och ränta. Förutsättningen för att banken skall kunna betala ränta på insatta medel är att den i sin tur lånar ut pengarna. För att ge avkastning måste bankens lån dock vara i någon mån bundna (illikvida), dvs. det måste ske någon form av tillgångsomvandling avseende löptid (och möjligen också avseende risk). Detta har emellertid den oundvikliga konsekvensen att en bank inte samtidigt kan uppfylla sina åtaganden gentemot samtliga insättare, dvs. alla kan inte få ut sina insatta medel vid samma tidpunkt. Liksom andra försäkringssystem bygger likviditetstjänsten på att inte alla försäkringstagare (insättare) samtidigt ska råka i olycka (behöva tillgång till betalningsmedel). Under normala omständigheter är detta inget problem och banken kan anpassa sina likvida reserver till ett uttagsmönster, som p.g.a. det stora antalet insättare kan antas vara mycket stabilt.

Under vissa förhållanden kan emellertid det faktum att banken inte har möjlighet att samtidigt ge alla insättare deras pengar få allvarliga konsekvenser. Antag att insättarna av någon anledning börjar misstänka att banken gjort så stora kreditförluster att den

befinner sig på randen till konkurs och därför beslutar att omedelbart kräva utbetalning från banken. Genom att den som kommer först har störst chans att få ut sina pengar, har de som observerar eller fruktar att andra börjat betvivla bankens stabilitet anledning att (bokstavligt eller bildligt) ansluta sig till kön vid kassorna. Det innebär att misstro mot en bank kan bli självförstärkande. I värsta fall kan farhågor om en konkurs vara tillräckliga för att utlösa den, dvs. den kan inträffa även om banken inte gjort några förluster alls. När uttagen kommer i snabb takt tvingas banken försöka sälja av sina tillgångar, men eftersom det inte finns någon andrahandsmarknad för vanliga banklån är dessa svårsålda. Potentiella köpare har mycket svårt att värdera lån till små företag och privatpersoner vars kreditvärdighet de inte känner och banken kan följaktligen tvingas sälja ut lånen till kraftig underkurs. Kombinationen av lånens låga likviditet och inlåningskontraktets konstruktion medför således att farhågor om en bankkonkurs kan bli självuppfyllande, då banken genom att tvingas sälja tillgångar till underpris verkligen hamnar på obestånd.

Detta är ett exempel på problem orsakade av asymmetrisk information, vilket är ett viktigt begrepp för förståelsen av det finansiella systemets uppbyggnad och utformningen av finansiella kontrakt. Det är t.ex. besläktade informationsproblem som gör att banken i en krissituation inte kan avvisa insättare med hänvisning till att de inte har verkliga likviditetsproblem utan "bara" vill få ut sina pengar. Likviditetsförsäkring är i detta avseende ett mer svårhanterligt problem än exempelvis brandförsäkring där det normalt åtminstone går att avgöra om en fastighet brunnit ner eller ej.[4]

Om problemen endast berör en enskild bank, är en eventuell konkurs inte särskilt allvarlig från samhällsekonomisk synpunkt. Bankens fordringsägare, inklusive vissa av inlåningskunderna, kan komma att drabbas av vissa förluster, men huvuddelen av insättningarna kommer att flyttas över till andra banker och några nämnvärda störningar i betalningssystemet torde inte uppkomma. Det faktum att misstro mot en bank kan vara tillräcklig för att driva den i konkurs gör emellertid att det finns en risk att det uppstår dominoeffekter där en banks svårigheter undergräver förtroendet för andra och det uppstår en allmän panik, vilken kan hota hela betalningssystemet.

I det verkliga katastrofscenariot ingår alltså en massiv kris för alla banker där med-

---

4 Informationsproblemens roll diskuteras närmare av Hörngren och Viotti (1988), som också ger vidare referenser.

borgarna helt tappar förtroendet för banksystemet och föredrar att hålla kontanter. Det innebär att girosystemet kollapsar, ingen tar längre emot checkar och sedlar blir det enda allmänt accepterade betalningsmedel. Detta är liktydigt med att mängden betalningsmedel ("penningmängden") och kreditvolymen, inte minst kreditgivningen till hushåll och små företag vilka är beroende av banklån, minskar drastiskt.

Det finns således anledning att befara allvarliga störningar i både allokeringssystemet och i konjunkturutvecklingen. Omfattande bankkonkurser kan i värsta fall kasta in landet i en djup depression. I ett sådant krisläge ankommer det på centralbanken att genom penningpolitiska åtgärder i görligaste mån försöka stoppa minskning av mängden betalningsmedel, dels genom att med lån eller på annat sätt stötta utsatta banker, dels genom att se till att allmänheten verkligen får de kontanter de efterfrågar, dvs. öka den monetära basen. En väl fungerande penningpolitik kan således mildra effekterna av en finansiell kris, men den behöver kompletteras med åtgärder som gör att man kan förhindra att en dylik kris över huvud taget uppkommer och att samhällets kostnader för att upprätthålla stabiliteten i betalningssystemet begränsas.

De allvarliga konsekvenserna av omfattande bankpaniker gör att det är viktigt att det skapas garantier för att insättarna aldrig får anledning att ifrågasätta banksystemets stabilitet. Trots att syftet ytterst är att skydda betalningssystemet snarare än insättarna, brukar denna typ av garantier gå under beteckningen insättarskydd, eftersom det i praktiken innebär att man söker se till att bankens insättare inte ska drabbas av en eventuell konkurs. Om insättarna har fullt förtroende för detta garantisystem, kommer de aldrig att utlösa en konkurs i en i grunden stabil bank genom att ta ut sina pengar "för säkerhets skull". Därigenom kan de rent förväntningsstyrda bankkriserna förhindras och risken för allvarliga, massiva bankkonkurser minskar.

Att insättarskyddet är ett samhällsintresse sammanhänger med att betalningssystemet, som konstaterades ovan, har karaktären av kollektiv vara. Det innebär att det i samband med bankpaniker uppstår s.k. externa effekter genom att den insättare som överväger att ta ut sina pengar inte har anledning att beakta att han därmed kan bidra till att skapa en bankpanik med allvarliga skadeverkningar på det ekonomiska systemet. Detta ansvar för stabiliteten måste alltså tas på kollektiv väg och den vanliga lösningen är att statsmakterna griper in.

I denna beskrivning av motiven för samhälleliga ingrepp ligger betoningen helt på

bankernas roll i betalningssystemet. Eftersom det är denna som i första hand skiljer banker från andra typer av intermediärer, t.ex. finansbolag, är det en intressant fråga om kredittjänster eller andra delar av den övriga verksamheten ger upphov till några motsvarande problem. Detta är uppenbarligen av central betydelse när det gäller bedömningen av möjligheterna att stimulera konkurrensen mellan banker och andra företag, i synnerhet på områden som inte berör bankernas inlåningsverksamhet.

Om exempelvis kreditgivning inte är förknippad med några motsvarande problem, skulle konkurrensen kunna skärpas genom en avreglering av detta område, t.ex. beträffande vilka företag som får ägna sig åt kreditgivning, utan risker för samhällsekonomiska skadeverkningar. Det ligger vid sidan av utredningens uppdrag att analysera dessa frågor i någon detalj, men det kommer att bli anledning att återkomma till dem i samband med diskussionen i avslutningskapitlet av konkurrenssituationen mellan banker och andra institut på kreditmarknaden. Utgångspunkten för de fortsatta resonemangen är dock att det absolut viktigaste motivet för särskilda ingrepp det finansiella systemet är de ovan diskuterade riskerna för instabilitet i betalningssystemet. Detta är också ett tillräckligt skäl för att särbehandla bankerna, definierade som institut med skulder bestående av höglikvid inlåning och mycket illikvida tillgångar.

Det kan vara värt att notera att en vanlig tolkning av insättarskyddets funktion är att säga att man inte kan kräva att insättarna, då identifierade som hushåll och småföretag med begränsade möjligheter till självständiga ekonomiska bedömningar, ska hålla reda på vilka banker som är tillförlitliga. Om detta vore den avgörande punkten, skulle det emellertid knappast vara anledning att särbehandla just bankinlåning. Hushållen har trots allt tillgång till andra placeringsalternativ och beträffande exempelvis aktier, fastigheter och bilar, vilka i många avseenden kräver långt mer komplicerade bedömningar, anses hushållen normalt vara kapabla att bedöma vilka risker de är villiga att ta. Olika former av konsumentskydd (i vid bemärkelse) kan i och för sig vara motiverade även i samband med finansiell verksamhet, men kundernas brist på expertkunskaper är i sig knappast tillräckligt för att motivera omfattande samhälleliga ingripanden i just banksektorn.[5]

---

5 Denna bedömning är dock inte oomtvistad. I exempelvis kreditmarknadskommitténs betänkande (SOU 1988:29) ges konsumentskyddsintressen stor vikt.

2.4 Hanteringen av insättarskyddet och konkurrensen

Den viktigaste slutsatsen i föregående avsnitt var att farhågorna för instabilitet i ett helt oreglerat banksystemet utgör ett skäl för samhälleliga ingrepp. Frågan hur det s.k. insättarskyddet i bankerna skall tillvaratas kvarstår dock. Här finns det naturligtvis ett stort antal möjliga tillvägagångssätt som i och för sig vore tillräckliga för att bevara insättarnas förtroende för inlåningens värde. Utgångspunkten måste dock vara att de nödvändiga ingreppen i marknadssystemet bör göras på ett sådant sätt att syftet att bevara stabiliteten nås med så små negativa bieffekter på effektivitet och konkurrens som möjligt.

I den praktiska hanteringen av insättarskyddet kan man identifiera två huvuddelar. Den ena syftar till att begränsa effekterna av eventuella kriser i banksystemet, medan den andra rör åtgärder för att minska risker för att dylika kriser över huvud taget ska uppträda.

När det gäller att begränsa effekterna av bankkriser intar centralbanken en huvudroll, vilken delvis berördes redan i föregående avsnitt. I den traditionella beskrivningen av en centralbanks uppgifter betonas funktionen som s.k. "lender of last resort" mycket starkt. Tanken är att en bank som har råkat i svårigheter p.g.a. tvivel på dess förmåga att tillmötesgå insättarnas krav alltid skall kunna vända sig till centralbanken för lån och därigenom undvika att tvingas i konkurs. Centralbanken bör vara beredd att ta bankens illikvida tillgångar som säkerhet, trots den osäkerhet som oundvikligen finns om deras "sanna" värde, p.g.a. sitt ansvar för stabiliteten i banksystemet. Om banken är i grunden solvent, kommer den att kunna betala tillbaka lånen när krisen är överstånden och centralbanken gör inga förluster. Om centralbanken däremot understödjer verkligt konkursmässiga banker, kan räddningsverksamheten bli mycket dyr för, i sista hand, skattebetalarna. Ett sätt att se på detta är att hävda att det är det pris som man tvingas betala för att upprätthålla den så viktiga stabiliteten i ekonomin och att kostnaderna ändå är låga jämfört med de konsekvenser som en massiv bankpanik hade fört med sig. I en akut krissituation då betalningssystemet är hotat är detta rimligen också ett riktigt synsätt och centralbanken bör exempelvis i görligaste mån försöka förse banker i svårigheter med reserver. Även de penningpolitiska hänsyn som gör att likviditeten i ekonomin bör hållas stabil talar i ett sådant läge för att centralbanken bör öka reservutbudet (den monetära basen), eftersom en bankpanik leder till en drastisk minskning av penningmängden.

Om man ser problemet i ett litet större perspektiv, är det dock uppenbart att centralbank i sin roll som "lender of last resort" fungerar som försäkringsgivare. Genom en ovillkorlig rätt till upplåning i centralbank ges bankerna i praktiken ett fullständigt skydd mot konkurser. Även om stabiliteten i banksystemet är ett samhällsintresse är det inte självklart att en sådan försäkring bör ges till enskilda företag utan krav på motprestationer. Risken finns att bankerna kan ägna sig åt ett mycket högt risktagande, där deras ägare tar hem vinsterna om "chansningen" visar sig vara lyckad medan centralbanken (skattebetalarna) får ta hand om resterna om det slutar med konkurs. En villkorslös konkursförsäkring innebär i praktiken att risktagande subventioneras. Även om centralbanken lyckas skydda betalningssystemet, kan samhällets kostnader för detta bli mycket höga. En effektiv lösning förutsätter därför att det skapas metoder för att på annat sätt än genom centralbanksupplåning hantera bankkonkurser. Alternativt måste bankernas verksamhet styras på ett sådant sätt att risken för konkurser i görligaste mån begränsas.

Den metod som tillämpas i Sverige kan sägas bygga helt på det senare alternativet. Grunden för detta är banklagstiftningen och de specialbestämmelser för banker som den innehåller.[6] Där söker man begränsa riskerna för konkurser i bankföretag genom att för det första ställa upp krav för tillträde till branschen (oktrojbestämmelserna), för det andra ställa upp regler för hur verksamheten får bedrivas (banklagens rörelseregler) och, för det tredje, med hjälp av övervakning begränsa risktagandet i de företag som har rätt att vara bank.

Tillträdesreglerna innebär att en banks bolagsordning måste stadfästas av regeringen. Den prövning som sker innefattar inte enbart en bedömning av om den planerade banken uppfyller vissa minimikrav på finansiell stabilitet osv. utan för att oktroj ska ges krävs även att företagets verksamhet bedöms vara "nyttig för det allmänna". I den mån ökad konkurrens innefattas under detta kriterium utgör naturligtvis detta stadgande inget hinder för nya företag, men med en annan tillämpning kan det ge befintliga banker ett betydande skydd mot nya konkurrenter.

Rörelsereglernas viktigaste syfte är att se till att bankerna inte ger sig in på alltför riskfyllda verksamhetsområden. Det finns också en strävan att begränsa risktagandet på

---

6 Det finns separata lagar för affärs, spar– respektive föreningsbanker p.g.a. skillnaderna i associationsform, men de grundläggande reglerna överensstämmer i stor utsträckning.

tillåtna områden med hjälp av graderade kapitaltäckningskrav. De syftar till att garantera att bankens egna kapital ska vara tillräckligt stort för att kunna täcka eventuella förluster utan att insättare eller andra fordringsägare berörs.

Övervakningen slutligen syftar till att förhindra att bankerna överskrider banklagens bestämmelser. Den ansvariga myndigheten är bankinspektionen, som, i och med att banklagen är relativt allmänt formulerad, ges ett betydande inflytande över bankernas verksamhet. Bankinspektionen har således stora möjligheter att komplettera lagen med egna författningar. Den ges också rätt att rikta erinringar mot en bank även om den till fullo följer lagens bokstav om inspektionen finner att detta är påkallat för att främja "en sund utveckling i bankverksamheten". De reella effekterna av reglerings– och övervakningssystemet på konkurrensen mellan bankerna och gentemot andra företag är därmed i stor utsträckning beroende av den tillämpning och tolkning av bestämmelserna som inspektionen gör.

Att bevarandet av stabiliteten i betalningssystemet är ett viktigt samhällsekonomiskt intresse torde vara ställt utom all tvivel, liksom att de gällande svenska reglerna varit tillräckliga för att garantera detta. Huruvida detta mål även har uppnåtts till lägsta möjliga kostnad är en annan fråga. Det finns dock inte utrymme att i det här sammanhanget granska effekterna av det nuvarande regel– och övervakningssystemet eller diskutera alternativa lösningar.[7]

2.5 Slutsatser

Syftet med detta avsnitt har varit att beskriva de grundläggande motiven för särbehandling av banker och hindren för att tillåta fri etableringsrätt och konkurrens. Tonvikten har lagts på bankernas roll i betalningssystemet och den risk för instabilitet som de speciella egenskaperna hos bankernas balansräkning medför. Även om erfarenheter från andra länder klart visar att enskilda banker kan vara störningskänsliga, utgör massiva bankpaniker av den typ som exempelvis drabbade USA under 1930–talet knappast längre ett reellt hot. Centralbankerna har lärt av de missgrepp som delvis bidrog till att förvärra kriserna under 30–talet och medvetenheten om vikten av att hindra problemen

[7] Se Hörngren m.fl. (1987), kap. 6, för en analys av olika modeller för att hantera insättarskyddet.

från att sprida sig i hela systemet är stark. I detta avseende är insättarskyddet garanterat.

Huvudproblemet måste därför sägas vara att finna former för att ge detta skydd på ett så effektivt sätt som möjligt. I det sammanhanget är det viktigt att notera att insättarskyddet kan vara förknippat med kostnader av två slag. För det första uppstår det direkta kostnader i samband med att en konkurs inträffar. För det andra kan stränga regler i syfte att förhindra konkurser leda till indirekta kostnader i form av minskad effektivitet.

I Sverige har kostnader av typ 1 varit noll, men i gengäld kanske de indirekta kostnaderna blivit relativt höga. Det är i och för sig mycket svårt att uppskatta dessa kostnader, men i en allsidig samhällsekonomisk bedömning måste de beaktas.

Det faller inte inom ramen för denna utredning att försöka ge ett svar på frågan hur ett effektivt regelsystem bör utformas eller bedöma vilka kostnader som uppstår under nuvarande förhållanden. Syftet med detta avsnitt har i första hand varit att belysa vissa institutionella skäl till varför det finns anledning att misstänka att konkurrensen på bankmarknaden inte fungerar tillfredsställande och därmed varför en granskning av kostnadsutvecklingen i branschen är av intresse.

Vidare ger denna mer principiellt inriktade beskrivning av bankers verksamhet och egenskaperna hos de tjänster de producerar en oundgänglig referensram för den fortsatta analysen i utredningen. Utan en bild av vad det är banker producerar kan man inte på ett meningsfullt sätt studera sambanden mellan produktionens omfattning och kostnaderna och heller inte analysera samspelet mellan räntor och avgifter. Självklart måste även en mer omfattande diskussion av exempelvis lagstiftning och regleringsfrågor bygga på en analys där bankernas samhällsekonomiska roll har identifierats.

3. MÄT– OCH DEFINITIONSPROBLEM VID ANALYS AV BANKERS KOSTNADER

3.1 Inledning

I utredningens direktiv (se bilaga) konstateras att de svenska bankernas rörelsekostnader stigit med i genomsnitt 15 procent per år under åren 1984–86 och denna siffra ställs i relation till den genomsnittliga inflationstakten under samma period, 6,5 procent. Som betonades i kapitel 1, säger emellertid utvecklingen av rörelsekostnaderna i sig relativt litet om tillståndet i banksektorn. Bakom en höjning av de totala rörelsekostnaderna kan det lika gärna ligga en expansion av bankernas verksamhet som t.ex. en nedgång i effektiviteten. För att förtydliga bilden av kostnadsutvecklingen måste man följaktligen beakta vad som har hänt med verksamhetens omfattning, dvs. man bör försöka beräkna någon form av genomsnittskostnad och studera hur denna har förändrats över tiden.

Syftet med detta kapitel är att diskutera hur dylika mätningar av genomsnittskostnader bör genomföras. Huvudintresset inriktas på de problem som uppstår när utgångspunkten är data hämtade från bankernas officiella årsredovisningar. En sådan metoddiskussion är nödvändig som bakgrund till analysen i kapitel 4 där kostnads– och vinstutvecklingen under perioden 1983–1987 studeras.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Avsnitt 3.2 ägnas åt en diskussion av hur man ska kunna mäta storleken på produktionen i en bank. Detta är ett svårt problem i alla typer av tjänsteproducerande företag, men bankers verksamhet ger upphov till vissa ytterligare svårigheter. Det gör det nödvändigt att återknyta till principdiskussionen i kapitel 2 av de grundläggande egenskaperna hos de tjänster som banker tillhandahåller. Slutsatsen är att det finns åtminstone två (kompletterande) synsätt och dessa visar sig

ha skilda implikationer för hur kostnaderna bör mätas. Valet av kostnadsmått är således inte oberoende av hur omfattningen av bankens tjänsteproduktion mäts. I avsnitt 3.3 diskuteras den aktuella tillämpningen av de de båda ansatserna, dvs. hur man operationellt kan definiera bankernas totala kostnader och verksamhetens omfattning på basis av redovisningsdata. Slutsatserna sammanfattas i avsnitt 3.4.

3.2 Vad producerar en bank?

Att mäta produktionsvolymen i tjänsteföretag är sällan helt enkelt, vilket oundvikligen försvårar undersökningar av kostnadssambanden. Dessa problem finns uppenbarligen även beträffande banker (och andra finansiella intermediärer), men till detta kommer att det inte heller är självklart vad som skall ses som resultatet av verksamheten ("outputs") respektive vad som är insatsfaktorer ("inputs"). Som framgick av den principiella diskussionen i kapitel 2, erbjuder banker både likviditets– och kredittjänster, dvs. både på inlånings– och utlåningssidan produceras tjänster som bankens kunder, insättare respektive låntagare, värderar.

Ses kredittjänsterna isolerat framstår inlåningen som en resurs som banken skaffar fram i syfte att kunna driva utlåningsverksamhet, dvs. inlåning utgör, tillsammans med arbetskraft, realkapital m.m., en insatsvara i produktionen av krediter. I och med att det är utlåningen som ger banken intäkter är ett möjligt synsätt att det är kredittjänsten som är det primära från bankens synpunkt. De tjänster som insättarna tillhandahålls utgör enbart en del av ersättningen ("hyran") till ägarna av dessa resurser. Denna syn på bankers verksamhet kallas av Berger m.fl. (1987) för intermedieringsansatsen. Den innebär att det inte finns någon principiell skillnad mellan inlåning och exempelvis en inhyrd dator som används för att administrera utlåningen. Bankens räntekostnader bör därvid inkluderas i det relevanta kostnadsmåttet.[8]

I ett företag som endast tillhandahåller kredittjänster, exempelvis ett finansbolag vilket inte finansierar sig med inlåning utan genom att ge ut värdepapper, förefaller detta också vara ett tämligen invändningsfritt resonemang. I en bank är det emellertid inte självklart att kredittjänsten ska ses som överordnad de till inlåningen kopplade likvidi-

---

8 För en teoretisk analys baserad på intermedieringsansatsen, se Sealey och Lindley (1977). Den appliceras empiriskt av bl.a. Gilligan och Smirlock (1984) och Mester (1987).

tetstjänsterna.[9] Det är uppenbart att det finns en efterfrågan på dessa tjänster, i första hand tillgång till räntebärande betalningsmedel. För att kunna erbjuda ränta måste banken placera de insatta medlen i tillgångar som ger avkastning, vilka då närmast framstår som insatsvaror i produktionen av likviditetstjänster. Skillnaden mellan dessa ränteintäkter och den avkastning som förs vidare till insättarna, i princip räntenettot, representerar den ersättning som företaget får i utbyte mot likviditetstjänsterna. Däremot kan man uppenbarligen inte tolka inlåningsräntorna som en kostnad för denna typ av verksamhet, då avkastningen på de insatta medlen måste ses som en del av inlåningstjänsten, dvs. som ett resultat av produktionen. I princip skulle räntenettot minus rörelsekostnaderna kunna användas för att mäta förädlingsvärdet i inlåningsföretagets verksamhet, men om intresset gäller kostnaderna är det klart att endast rörelsekostnaderna, eventuellt inklusive kreditförluster, bör inkluderas.

Vi kan föreställa oss ett renodlat inlåningsföretag som inte erbjuder kredittjänster i vanlig mening utan endast placerar i värdepapper som handlas på t.ex. penningmarknaden, vilket gör att inslaget av kreditvärdering och övervakning av låntagare är minimalt.[10] Produktionen i ett sådant företag skulle mätas i termer av någon storhet som är kopplad till likviditetstjänsternas omfattning, t.ex. inlåningsvolymen, antalet inlåningskonton och/eller antalet kontotransaktioner. Dylika mått vore utan tvivel inte perfekta, men problemen skulle åtminstone inte vara större än i ett ordinärt tjänsteföretag. Motsvarande renodling vore möjlig i ett finansbolag eller annat företag som endast producerar kredittjänster, med exempelvis kreditvolym och/eller antalet lån som tänkbara (imperfekta) mått på tjänsteproduktionens storlek.

Den kännetecknande egenskapen för en bank är emellertid att den blandar dessa verksamheter. I princip vore det självklart möjligt att försöka dela upp bankens verksamhet i två separata delar och studera produktions– och kostnadssambanden i in– respektive utlåningsverksamhet var för sig. I praktiken skulle en sådan uppdelning av kostnaderna sannolikt bli mycket godtycklig, men bakom dessa praktiska svårigheter ligger det faktum att de båda verksamheterna hänger ihop på ett mycket intimt sätt. Det är därför

---

9 Sett ur ett historiskt perspektiv framstår inlåningen snarast som den primära verksamheten, då banker utvecklats ur företag, t.ex. guldsmeder, som tog emot guld för förvaring. Först efter hand insågs möjligheten att utnyttja dessa depositioner som bas för utlåning.

10 Denna typ av intermediärer, organiserade som ömsesidiga fonder med insättarna som andelsägare, diskuteras närmare av Goodhart (1987) och Hörngren och Viotti (1988).

möjligt att kostnaderna för att driva dem tillsammans blir lägre än om det görs separat, dvs. att det finns samordningsfördelar mellan in– och utlåning. Till bilden hör också att insättare och låntagare i betydande utsträckning är samma personer eller företag. Relationen mellan banken och kunden omfattar således vanligen flera tjänster samtidigt, vilket kan tolkas som att det finns viktiga samordningsfördelar även på efterfrågesidan.

Berger m.fl. (1987) identifierar fyra huvudtyper av kostnadsbesparingar (eller intäktshöjningar) som kan uppstå genom en samordning av in– och utlåning: (i) Fasta kostnader, t.ex. för lokaler och datorsystem, sprids över en större total tjänstevolym; (ii) kostnaden för att bedöma kreditvärdigheten hos en lånekund minskar om banken även har information om vederbörandes inlåning; (iii) riskspridningen förbättras genom att verksamheten breddas; (iv) kundernas kostnader minskar om de kan utföra flera typer av finansiella transaktioner med samma motpart, eventuellt i samma (bank)lokal.

Det bör noteras att det i en undersökning av kostnads– och produktionsförhållanden kan vara svårt att fånga effekter av typ (iii) och (iv). Eventuellt kan t.o.m. en kostnadsökning som härrör från en förbättring av servicen till kunderna och ger en intäktsökning som mer än täcker merkostnaderna komma att tolkas som en försämring av effektiviteten. Detta trots att det i grunden endast är fråga om att kunderna i stället för att betala i form av tid och besvär erlägger explicita avgifter och deras totala kostnader kanske i själva verket fallit. Problem av denna karaktär gör att kostnadsundersökningar alltid riskerar att bli partiella och bör tolkas med viss försiktighet, inte minst när det gäller slutsatser om existensen av reella samordningsfördelar.

Ett sätt att komplettera bilden är att undersöka kostnader och vinster parallellt. Om ökade kostnader läggs ner på projekt som kunderna är villiga att betala för, kommer vinsterna inte att urholkas, vilket vore fallet om kostnadsökningarna sammanhängde med minskad effektivitet i verksamheten. Problemet är dock att stigande vinster, som tidigare nämnts, även kan uppkomma p.g.a. försämrad konkurrens, varför en samtidig ökning av kostnader och vinster inte kan ses som ett tillräckligt villkor för att avskriva farhågor angående effektiviteten. Det kommer att bli anledning att återkomma till denna fråga längre fram i utredningen.

En rimlig slutsats av resonemangen om samordningsfördelar är att en bank bör analyseras som ett företag som tillhandhåller flera produkter (tjänster). Detta synsätt kallas av Berger m.fl. (1987) för produktionsansatsen. Den leder till en uppläggning av

analysen av kostnads– och produktionssambanden där in– och utlåning ses som likvärdiga tjänster, vilket överensstämmer med den beskrivning av bankers verksamhet som presenterades i kapitel 2. Det relevanta kostnadsbegreppet inkluderar i detta fall inte räntekostnaderna, eftersom dessa, som konstaterats ovan, inte kan tolkas som en kostnad för produktion av likviditetstjänster, utan snarare är en del av tjänsten.[11]

I empiriska studier av kostnadssambanden i bankverksamhet används dessa båda ansatser ofta parallellt och det görs sällan några försök att bedöma deras relativa för– och nackdelar från teoretiska utgångspunkter. Detta "agnostiska" synsätt kan i viss mån sägas spegla den oklarhet som finns beträffande de grundläggande egenskaperna i bankers verksamhet. Mot bakgrund av att banken är en institution som funnits under flera hundra år och sedan länge intar en mycket central plats i det ekonomiska systemet kan detta synas märkligt, men faktum är att den ekonomiska grundforskningen ännu inte förmått ge en tillfredsställande analys av bankens totala funktion. Det finns insiktsfulla analyser av både kredit– och likviditetstjänsternas funktion och varför de kommer att erbjudas via finansiella intermediärer.[12] I dessa modeller hanteras de dock av separata institutioner av den typ som diskuterades ovan. Däremot har det visat sig vara svårt att på ett tillfredsställande sätt förklara den samordning av de båda tjänsterna som är karakteristisk för en bank. En tänkbar orsak till detta är att fördelarna i stor utsträckning hänför sig till kategori (iv) ovan, dvs. att samordningen gör att kundernas transaktionskostnader reduceras.

Att välja mellan de båda diskuterade ansatserna är inte helt lätt. Produktionsansatsen, där banken ses som en företag som producerar ett flertal tjänster, är uppenbarligen mest tillfredsställande från teoretisk synpunkt, då den bäst fångar den grundläggande egenskapen hos en bank att tjänster erbjuds på både tillgångs– och skuldsidan. På basis av intermedieringsansatsen är det svårt att göra skillnad mellan en bank och exempelvis ett finansbolag, vilket som framgick av kapitel 2 är en påtaglig brist. Som diskussionen i avsnitt 3.3 kommer att visa har produktionsansatsen dock en nackdel i empiriska tillämpningar genom att räntekostnadernas roll blir oklar och möjligheterna till substitution mellan explicit ersättning i form av ränta och implicit ersättning i form av service till insättarna inte kan beaktas. Detta gör att intermedieringsansatsen, sina

---

11 Bland de empiriska undersökningar som bygger på produktionsansatsen kan nämnas Benston m.fl. (1982) och Gilligan m.fl. (1984).

12 Se Diamond och Dybvig (1986) och Hörngren och Viotti (1988) för översikter av denna litteratur.

teoretiska brister till trots, inte helt kan förkastas.

Det viktigaste syftet med att ta upp dessa tolkningsfrågor rörande bankers verksamhet i detta sammanhang, utöver att belysa problemets komplexitet, är att peka på sambandet mellan produktions– och kostnadsmått. Svårigheterna att entydigt definiera ett mått på produktionen och det faktum att valet av kostnadsbegrepp beror på hur produktionen mäts visar att resultaten från kostnadsundersökningar som gäller banker bör tolkas med stor försiktighet. Den praktiska slutsatsen för den fortsatta analysen är att det är tillrådligt att arbeta med flera alternativa definitioner för att på så sätt åtminstone få en uppfattning om hur känsliga resultaten är för variationer i antaganden och synsätt. I fortsättningen kommer därför resultat baserad på såväl produktions– som intermedieringsansatsen att redovisas.

3.3 Operationella kostnads– och produktionsmått

I föregående avsnitt identifierades två ansatser för att mäta bankers produktion. För att komma vidare krävs emellertid vissa preciseringar av hur relevanta och operationella produktions– och kostnadsmått ska definieras.

Vi har betonat att banker är tjänsteproducerande företag och i princip utgör resultatet av verksamheten ett flöde av exempelvis likviditets– och kredittjänster. Att mäta produktionen i flödestermer är dock utomordentligt svårt. Med få undantag baseras empiriska studier på s.k. beståndsvariabler ("stockar"). Även här finns dock valet mellan att mäta produktionen i kronor, t.ex. värdet på bankens tillgångar, eller i termer av antalet konton. Eftersom analysen i detta kapitel baseras på redovisningsdata, där uppgifter om det genomsnittliga antalet in– resp. utlåningskonton saknas, är vi hänvisade till det förstnämnda alternativet, men det är ändå viktigt tänka igenom valet av produktionsmått och se till att det är (rimligt) konsistent med den kostnadsdefinition som används.

Intermedieringsansatsen ser utlåningsvolymen som det relevanta måttet på verksamhetens omfattning. En direkt tillämpning av detta synsätt innebär att bankens balansomslutning, dvs. de totala tillgångarna, sätts i relation till de totala kostnaderna. Detta ger enligt denna ansats ett mått på den genomsnittliga kostnaden för bankens verksamhet, närmare bestämt kostnaden per tillgångskrona. Även om detta tillvägagångssätt

följer den tidigare principdiskussionen, där utlåning betraktats som ett homogent aggregat, är det uppenbarligen inte invändningsfritt då det bl.a. inte beaktar de skillnader, inte minst i kostnadshänseende, som i praktiken finns mellan olika poster på bankens tillgångssida.

Vid sidan av krediter till företag och hushåll, dvs. egentlig utlåning med ett betydande tjänsteinnehåll, har banker, inte minst i Sverige, också betydande mängder statspapper och andra obligationer. Det är rimligt att anta att hanteringen av obligationsportföljen medför betydligt lägre kostnader (per tillgångskrona) än konventionell utlåning, dels därför att det rör sig om mycket större belopp, dels därför att banken i samband med köpet av exempelvis en statsskuldväxel inte behöver lägga ner några resurser på kreditvärdering. En förskjutning från obligationer till utlåning vid oförändrad total balansomslutning kan därför antas leda till ökade hanteringskostnader per tillgångskrona.

Detta problem torde inte vara oväsentligt för den period som studeras här. Andelen obligationer i svenska bankers tillgångsportföljer har fallit från 25 procent 1983 till 15 procent 1987, i stor utsträckning som en följd av likviditetskvoternas avskaffande. Andelen utlåning till allmänheten har samtidigt stigit från 46 till 49 procent. Huvuddelen av överflyttningen har skett till utlåning till svenska finansinstitut, vars andel ökat från 6 till 14 procent. De viktigaste posterna under denna rubrik är lån till andra banker och till finansbolag, där i synnerhet den senare torde kräva ett större inslag av kreditvärdering än stats– och bostadsobligationer.[13]

Dessa förskjutningar gör sannolikt att bankernas kreditgivning gradvis har blivit något mer tjänsteintensiv och därmed även mer kostnadskrävande. Detta gör att beräkningar av utvecklingen av kostnaden per tillgångskrona under den aktuella perioden riskerar att bli missvisande och kan komma att peka på kostnadsstegringar även om effektiviteten i hanteringen av den mer tjänsteintensiva kreditgivningen inte ändrats. Detta gör att ett resultat som pekar på sänkta eller oförändrade kostnader under 1980–talet måste uppfattas som starkare medan en eventuell kostnadsökning kan vara svår att tolka.

---

13 Källa: Sveriges Riksbank, Statistisk Årsbok 1987, tabell 7.

En fördel med intermedieringsansatsen är att den leder fram till ett relativt lättolkat totalkostnadsbegrepp. De viktigaste kostnadskomponenterna är:

(i) Rörelsekostnader, där personalkostnaderna utgör den största posten och i svenska banker vanligen svarar för ca 50 procent.

(ii) Kreditförluster är en kostnadspost som påverkas av verksamhetens omfattning genom att en större kreditvolym medför större förluster. Det är också tänkbart att kreditförlusterna ökar mer än proportionellt med utlåningen i den mån en snabbare kreditexpansion gör att även mindre tillförlitliga låntagare beviljas krediter. Möjligheten att det finns ett samband mellan direkta rörelsekostnader och kreditförluster bör också beaktas. En mer noggrann kreditprövning och övervakning av låntagarna minskar andelen dåliga lån, men samtidigt krävs större personalinsatser. En ökning av rörelsekostnaderna som bidrar till att i motsvarande grad sänka kreditförlusterna bör inte tillåtas öka de uppmätta kostnaderna, varför även kreditförlusterna bör inkluderas i det relevanta kostnadsmåttet. Dock bör det noteras att kreditförluster inte med nödvändighet behöver vara resultatet av bristfällig kreditvärdering utan kan uppstå p.g.a. ett medvetet risktagande. Banken kan följaktligen kalkylera med vissa kreditförluster, vilka dock kompenseras av att de får en högre avkastning på lån till mer riskfyllda kunder. Av de här aktuella kostnadsmåtten framgår inte om några positiva effekter på intäktssidan uppstår. Det går inte att avgöra vilken del av kreditförlusterna som beror på misstag respektive kalkylerat risktagande, men de utgör under alla förhållanden en så liten andel av totalkostnaderna att effekterna på de redovisade siffrorna torde vara små.

(iii) Räntekostnaderna är den klart största kostnadsposten och med utgångspunkt från intermedieringsansatsen kan det inte råda något tvivel om att de bör inkluderas, eftersom inlåningen ses som en insatsvara. I ännu högre grad än i samband med kreditförlusterna finns det också anledning att beakta den utbytbarhet som finns mellan räntebetalningar och rörelsekostnader. Om en bank förbättrar servicen på ett inlåningskonto, och därmed höjer rörelsekostnaderna, men samtidigt kan sänka räntan på kontot med lika mycket, har de verkliga kostnaderna inte påverkats utan ersättningen till insättarna ges bara på ett annat sätt. En rationellt agerande bank bör uppenbarligen sträva efter att minimera den totala kostnaden per inlånad krona, inte endast ränte– eller servicekostnaden var för sig.

En inte oväsentlig fråga i sammanhanget är om bankerna tar ut direkta avgifter för exempelvis olika transaktionstjänster eller anpassar räntorna i syfte att få täckning för de kostnader man har för att tillhandahålla tjänsterna. En minskning av inslaget av

direkta avgifter kan förväntas leda till att bankerna sänker inlåningsräntorna, vilket gör att de registrerade räntekostnaderna faller. Inte minst mot bakgrund av den i kapitel 5 redovisade diskussionen i Sverige om bankernas avgiftssättning är detta en effekt som bör hållas i minnet när resultaten tolkas.

Det bör också noteras att en bank kan vara känslig för fluktuationer i det allmänna ränteläget. Hur bankens resultat påverkas av exempelvis en höjning av ränteläget som lämnar differensen mellan in– och utlåningsräntor oförändrad är i och för sig inte självklart. Den direkta effekten bör vara positiv eftersom en bank typiskt sett har ett positivt finansiellt nettokapital.[14] Slutresultatet påverkas emellertid även av graden av ränterörlighet i bankens tillgångar och skulder. Under regleringstiden var både in– och utlåningsräntor i stor utsträckning direkt kopplade till diskontot och rörde sig därmed i huvudsak parallellt. Under senare år har dock diskontots roll minskat betydligt. Rörliga låneräntor kopplas snarare till någon marknadsränta medan inlåningsräntorna uppvisat betydligt större stelhet. Inte heller där är dock diskontot entydigt vägledande längre, då många banker i samband med diskontohöjningen i april 1988 inte ändrade sina inlåningsräntor och andra bara gjorde partiella justeringar. Denna utveckling kan ha bidragit till att göra bankernas resultat mer räntekänsliga.

För en bank med stor obligationsportfölj, vilket ju varit synnerligen vanligt i svenska banker, leder en höjning av ränteläget till kursförluster och ett försämrat resultat genom att räntorna på inlåningssidan ändå i viss mån är rörliga. Den konventionella uppfattningen i Sverige tycks vara att affärsbankerna gynnas av lägre räntor, vilket kan sammanhänga med deras stora innehav av fastförräntade obligationer.

Även om effekten på den redovisade vinsten kan vara oklar, kommer bankens direkta räntekostnader att stiga och falla med det allmänna ränteläget, vilket gör att man bör vara försiktig med att dra slutsatser om kostnadssituationen på basis av siffror från enskilda år. Det är därför tillrådligt att studera kostnadsutvecklingen under en flerårsperiod.

I princip bör även ett mått på kapitalkostnaderna inkluderas i totalkostnaderna, eftersom det finns en alternativkostnad för lokaler som banken äger och andra tillgångar.

---

[14] Se Hancock (1985) och Berg (1988) för studier som bekräftar detta beträffande amerikanska resp. norska banker.

Något försök att uppskatta dessa kostnader kommer dock inte att göras här, då de kan antas vara relativt små i jämförelse med övriga kostnader. Mätproblemen är dessutom betydande och givet att de kvoter som beräknas ändå är relativt grova mått, kan detaljjusteringar av denna karaktär inte sägas vara motiverade.

Det sannolikt största problemet med det aktuella produktionsmåttet är att de tjänster som inte i nämnvärd grad påverkar bankens balansräkning, t.ex. rena mäklartjänster i fondkommissionsrörelsen eller på obligationsmarknaden, inte fångas upp. Däremot påverkar dessa verksamheter bankens rörelsekostnader. Mot bakgrund av bl.a. aktie– och obligationshandelns expansion finns det anledning att misstänka att dessa verksamheter fått större omfattning under 1980–talet. Liksom beträffande ökningen av andelen tjänsteintensiv utlåning leder detta till misstanken att den uppmätta genomsnittskostnaden per tillgångskrona överskattas. Vi återkommer till dessa mätproblem i samband med diskussionen av resultaten i kapitel 4.

Sammanfattningsvis är det ändå möjligt att i årsredovisningsdata finna produktions– och kostnadsdefinitioner som relativt väl överensstämmer med de storheter som intermedieringsansatsen arbetar med. Givetvis är det fråga om grova mått, men de bör kunna ge tolkningsbara resultat. Som exempel på en tidigare undersökning där denna ansats har tillämpats kan nämnas Humphrey (1987).

Definitions– och tolkningsproblemen blir större då vi går över till produktionsansatsen, där in– och utlåning ses som likvärdiga tjänster. Det tillvägagångssätt som valts här är att ställa rörelsekostnaderna plus kreditförluster i relation till summan av in– och utlåning.[15] Motsvarande definitioner används t.ex. av Benston m.fl. (1982) i samband med försök att ekonometriskt skatta kostnadsfunktioner för banker. Kim (1986) diskuterar och testar möjligheterna att inom ramen för produktionsansatsen aggregera bankers olika tillgångs– och skuldposter till ett enhetligt produktionsmått. Hans slutsats, baserad på data från israeliska banker och skattningar av kostnadsfunktioner, är att det inte är tillrådligt att exempelvis slå samman inlåning och obligationer. Däremot testar han inte aggregering av in– och utlåning, varför undersökningen i sig inte ger belägg för att detta mått skulle vara oanvändbart, men ändå pekar på att resultaten bör tolkas med viss försiktighet.

---

15 Kommentarerna ovan om kreditförlusternas något tvetydiga roll är naturligtvis giltiga även i detta sammanhang.

Berger m.fl. (1986) argumenterar för att man inom ramen för produktionsansatsen bör ställa rörelsekostnaderna i relation till produktionen mätt i termer av antalet in– och utlåningskonton och att det är inkonsistent att använda sig av balansräkningssiffror mätta i kronor. Denna invändning tycks dock i första hand vara baserad på antagandet att bankens samtliga tillgångar och skulder inkluderas i produktionsmåttet. En bank skulle i så fall kunna sänka sina uppmätta genomsnittskostnader drastiskt genom att dra till sig medel via certifikatsmarknaden, vilket i stort sett inte påverkar rörelsekostnaderna, och placera dessa i andra masspapper, även det utan nämnvärd effekt på kostnaderna. Detta är sannolikt också en viktig aspekt i en undersökning av svenska banker under 1980–talet. Som noterades ovan har de gradvis minskat sina innehav av obligationer. Detta i kombination med ökad upplåning i andra former än konventionell inlåning har lett till en avsevärd ökning av kvoten mellan utlåning och inlåning.

Ett sätt att begränsa detta problem är att endast inkludera konventionell in– och utlåning i produktionsmåttet. Genom att andra tillgångar och skulder, t.ex. obligationsportföljen och eventuell upplåning via bankcertifikat eller från andra finansinstitut, exkluderas antas implicit att kostnaderna för förvaltningen av dessa är försumbara, vilket kan vara en (i sammanhanget) rimlig approximation. Därigenom undviks (förhoppningsvis) de konsistensproblem som Berger m.fl. (1986) pekar på, trots att de redovisningsdata som används för analysen i kapitel 4 inte innehåller några uppgifter om antalet konton. Analysen i Benston m.fl. (1982), där båda metoderna används parallellt, tyder dessutom på att resultaten inte påverkas nämnvärt av valet mellan antalet konton och värdet i kronor av in– och utlåning som mått på verksamhetens omfattning.[16]

Svårare tolkningsproblem uppstår i samband med hanteringen av räntekostnaderna inom ramen för produktionsansatsen. Som konstaterades i det föregående avsnittet, innebär synen på inlåningen som en av banken producerad tjänst att ersättningen till insättarna inte kan ses som kostnad och typiskt för studier baserade på produktionsansatsen är också att de helt bortser från dessa.[17]

Trots att detta förfaringssätt förefaller logiskt inom ramen för den givna ansatsen inne-

---

16 Se även Kolari och Zardkoohi (1987), kap. 2, vilka argumenterar för att omfattningen på bankers verksamhet, även med utgångspunkt från produktionsansatsen, bör mätas i kronor snarare än i antalet konton.

17 Se Berger m.fl. (1986, 1987) för en direkt jämförelse mellan de båda ansatserna inom ramen för i övrigt samma modellstruktur.

bär det med nödvändighet att det inte går att fånga den tidigare nämnda möjligheten till substitution mellan explicit räntebetalning till insättarna och implicit ersättning i form av tjänster. Över huvud taget är räntebetalningarnas roll oklar och risken för att bilden av kostnadssambanden ska bli ofullständig förefaller större. I detta avseende har produktionsansatsen, sett ur ett empiriskt perspektiv, en svagare intuitiv förankring än intermedieringsansatsen, trots att den på teoretiska grunder i flera avseenden är mer tilltalande, framför allt genom att den på ett bättre sätt motsvarar visionen av banken som ett företag som producerar tjänster både på tillgångs– och skuldsidan.

Berger m.fl. (1986) hävdar att valet mellan de båda ansatserna bör styras av vilken fråga man önskar belysa. Produktionsansatsen är lämplig om syftet är att studera den tekniska effektiviteten i bankernas verksamhet. Intermedieringsansatsen å andra sidan kan i första hand belysa frågor om bankers konkurrensförmåga i ett större perspektiv, genom att den leder till ett mer omfattande totalkostnadsbegrepp. De kan inte uppfattas som ömsesidigt uteslutande, utan de kompletterar varandra genom att belysa delvis olika aspekter på bankers verksamhet. Eftersom analysen i denna utredning inskränker sig till rättframma beräkningar av genomsnittskostnader, kommer resultat från båda ansatserna att redovisas. Det överlåtes därmed till läsaren att i sista hand bedöma vilka siffror som är mest intressanta och belysande.

Det kan förtjäna att påpekas att de båda ansatser som diskuterats ovan skiljer sig från den som används av Revell (1980) i en stor jämförande undersökning av kostnadsutvecklingen i bankverksamhet i arton OECD–länder under perioden 1964–1977. Där inriktas huvuddelen av intresset på bruttomarginalen, definierad som räntenettot plus övriga intäkter, och det viktigaste "nyckeltalet" är kvoten mellan bruttomarginal och genomsnittlig balansomslutning. Revell (1980, s. 30) beskriver bruttomarginalen som den bästa enskilda indikatorn på "intermedieringskostnaden" i betydelsen vad bankernas kunder måste betala för de tjänster de erhåller. Denna ansats skiljer sig från de tidigare genom att kostnaderna mäts från bankernas intäktssida, dvs. intresset knyts till vad kunderna (netto) betalar in till banken snarare än till vilka kostnader verksamheten i sig ger upphov till. Det framgår heller inte klart vad det är för tjänster som banken antas producera.

Revells ansats påminner om den som i avsnitt 3.2 ovan skisserades som ett tänkbart alternativ för att analysera kostnadsutvecklingen i ett renodlat inlåningsföretag, dvs. att ställa räntenettot i relation till inlåningsvolymen (eller total balansomslutning, vilket i

ett sådant företag vore i det närmaste samma sak). Frågan är i vad mån detta är en intressant relation för en konventionell bank, definerat som ett företag som inte enbart förvaltar en portfölj av värdepapper utan också producerar kredittjänster.

För att illustrera problemen med Revells ansats kan vi återgå till ett tidigare diskuterat exempel och anta att det sker en förskjutning av bankens tillgångar från obligationer till mer tjänsteintensiva hushållskrediter. Därmed ökar sannolikt bankens kostnader för kreditvärdering, men i gengäld får den större ränteintäkter, då avkastningen på lån till hushåll i genomsnitt är högre än på (riskfria) obligationer. Räntenettot kan således antas stiga. Med Revells ansats skulle detta framstå som en kostnadsökning och eventuellt tolkas som att bankkundernas ställning försvagats, dvs. att kostnaderna för de tjänster de erhåller har stigit. Den verkliga orsaken är emellertid att banken i fråga har ökat sin tjänsteproduktion och ökningen av räntenettot avspeglar inte att inlåningskunderna behandlas sämre än tidigare.

Dessa problem är i grunden desamma som uppstår inom ramen för intermedieringsansatsen i samband med en förändring av sammansättningen av bankens tillgångar. Som diskuterats ovan innebär en övergång till mer tjänsteintensiv utlåning att de uppmätta rörelsekostnaderna stiger. Trots likheterna är det sannolikt att risken för missvisande tolkningar är större inom ramen för Revells ansats genom att räntenettot helt dominerar det aktuella totalkostnadsbegreppet medan rörelsekostnaderna utgör en relativt liten andel av totalkostnaderna i intermedieringsansatsen.

I kapitel 4 kommer därför analysen att koncentreras till intermedierings– respektive produktionsansatsen, men av det redovisade siffermaterialet kommer även kostnadsutvecklingen beräknad enligt Revells (1980) riktlinjer att framgå, åtminstone i stora drag.

3.4 Slutsatser

Syftet med detta kapitel har varit att gå igenom vissa principiella och praktiska problem i samband med mätningar av bankers kostnader. Slutsatsen är att några idealiska kostnads– och produktionsmått inte finns att tillgå, men att det ändå går att definiera kvoter som kan tolkas som genomsnittskostnader. Vissa generella och vissa för perioden specifika problem med de olika måtten har också tagits upp. I några fall går det att

bedöma i vilken riktning mätfelen kan antas slå, men sammantaget står det ändå klart att osäkerheten i mätningarna är betydande. Detta sammanhänger i viss mån med de begränsade resurser till datainsamling och bearbetning som funnits till förfogande, men beror i minst lika hög grad på problemens grundläggande komplexitet. Givet att vi inte kan beskriva de tjänster som en bank producerar på ett entydigt sätt är det oundvikligt att resultaten från studier av kostnadssambanden också blir svårtolkade. Denna reservation bör hållas i minnet vid tolkningen av det empiriska material som redovisas i följande kapitel.

4. BANKERNAS KOSTNADER OCH VINSTER 1983–1987 — EN ANALYS AV REDOVISNINGSDATA

4.1 Inledning

I detta kapitel analyseras kostnads– och vinstutvecklingen i de svenska bankerna under perioden 1983–1987. Utgångspunkten är de slutsatser som i föregående kapitlet drogs beträffande sambandet mellan kostnads– och produktionsmått och tillvägagångssättet för att mäta de genomsnittliga kostnaderna när analysen baseras på datamaterial hämtat från bankernas officiella årsredovisningar.

Huvudintresset ägnas, i enlighet med utredningens direktiv, åt frågan hur kostnaderna utvecklats. Som tidigare nämnts kommer resultat från såväl intermedierings– som produktionsansatsen att redovisas. En näraliggande fråga av betydande praktiskt och principiellt intresse rör sambandet mellan genomsnittskostnadernas nivå och en banks storlek. Syftet är att undersöka förekomsten av fallande genomsnittskostnader, dvs. om det finns något som tyder på att större banker har systematiskt lägre kostnader än små. I det sammanhanget blir det också aktuellt att belysa vissa systematiska skillnader mellan spar– och affärsbanker. Dessa frågor har betydelse för vilka effekter en eventuell avreglering kan förväntas få på branschstrukturen och om det finns risker för ökad koncentration genom att stora företag (affärsbanker) kan konkurrera ut mindre. I syfte att vidga perspektivet något diskuteras också kortfattat resultaten från undersökningar från andra länder av kostnadssambanden i bankverksamhet. Dessa är i flera fall baserade på ett rikare datamaterial än det som finns tillgängligt beträffande svenska banker och redovisar ekonometriska skattningar av kostnadsfunktioner. På basis av dylika är det (åtminstone i princip) möjligt att direkt studera förekomsten av såväl skal– som samordningsfördelar. Då det finns betydande gemensamma drag i bankers verksamhet i olika

länder har resultaten rimligen viss relevans även för svenska förhållanden.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. I avsnitt 4.2 diskuteras det datamaterial som ligger till grund för undersökningen och i avsnitt 4.3 redovisas utvecklingen av bankernas resultaträkningar. Vidare studeras hur fördelningen av bankernas kostnader förändrats under perioden. Analysen fortsätter i avsnitt 4.4 som innehåller en granskning av genomsnittskostnaderna mätta enligt intermedieringsansatsen. I avsnitt 4.5 genomförs motsvarande analys på basis av produktionsansatsen. Vinst– och räntabilitetsutvecklingen granskas kortfattat i avsnitt 4.6. Frågan om det finns något påtagligt samband mellan en banks kostnadsnivå och dess storlek diskuteras i avsnitt 4.7. Slutsatserna sammanfattas i avsnitt 4.8.

4.2 Datamaterialet

Underlag för kostnadsberäkningarna har hämtats från en sammanställning av officiella årsredovisningssiffror från de tjugo största svenska affärs–, spar– och föreningsbankerna som gjorts av Pär Carlsten, Svenska Sparbanksföreningen. Materialet finns redovisat i en skrift med titeln Sparbankernas resultatanalys 1987, Appendix A, utgiven av Sparbanksföreningen (1988). De banker som ingår redovisas i tabell 4.1.

Tabell 4.1: I undersökningen ingående banker samt deras balansomslutning vid slutet av 1987, miljarder kronor.

	Balansomslutning
S–E–Banken	162,7
Handelsbanken	158,7
PKbanken	139,4
Sparbankernas Bank	57,7
Gotabanken	45,6
Första Sparbanken	34,2
Nordbanken	31,4
Sparbanken Alfa	25,6
Skånska Banken	15,7
Wermlandsbanken	14,3
Nya Sparbanken	14,2
Sparbanken Skåne	13,7
Föreningsbankernas Bank	13,0
Östgöta Enskilda Bank	12,7
Sparbanken Kronan	12,4
Skaraborgsbanken	9,1
Västra Sveriges Föreningsbank	7,0
Sparbanken Norrland	6,9
Södra Sveriges Föreningsbank	6,6
Sparbanken Väst	4,7

Källa: Sparbanksföreningen (1988), tabell 1.

Sammanställningen omfattar åren 1983–87 och de ingående bankerna svarade 1987 för ca 85 procent av den svenska banksektorns balansomslutning. Dessa siffror bör följaktligen ge en relativt god bild av kostnadsutvecklingen i banksektorn som helhet. Spännvidden mellan den största och den minsta banken i undersökningen är också betydande. S–E–Banken, med en balansomslutning på 162,7 miljarder 1987, är således nästan 35 gånger större än den minsta, som är Sparbanken Väst. Det bör därmed även vara möjligt att fånga upp eventuella systematiska skillnader mellan stora och (relativt) små banker trots att materialet endast omfattar de tjugo största.

Redan vid en hastig granskning av materialet framträder betydande olikheter mellan affärsbanker och sparbanker, exempelvis vad gäller balansräkningarnas utseende och då i synnerhet på skuldsidan. Vi ska i någon mån försöka belysa i vilken utsträckning detta även avspeglar sig i skillnader i kostnadsstrukturen mellan de båda grupperna, men huvudintresset kommer att riktas på utvecklingen för bankerna som grupp. Motivet för detta är i första hand att utredningen inte har i uppgift att analysera skillnader mellan

banker med olika organisationsformer, utan utvecklingen i banksektorn i stort. Helt kan dock inte dessa skillnader ignoreras då de har betydelse för konkurrensvillkoren i branschen.

Det bör noteras att materialet inte tar hänsyn till eventuella koncernförhållanden utan endast inkluderar moderbolagets (moderbankens) redovisning. Eftersom utredningen specifikt gäller banksektorn, kan detta inte uppfattas som någon direkt nackdel. Möjligheten finns dock att resultaten i någon mån kan påverkas av skillnader i bankers val av organisationsform. Detta gäller dock sannolikt i första hand jämförelser mellan enskilda banker och analyser av sambandet mellan kostnadsnivå och storlek. Lagstiftningen har också hittills framtvingat viss konformitet när det gäller bankernas val av i vilka former olika verksamheter ska bedrivas, exempelvis genom att finansbolagsverksamhet har måst bedrivas i dotterbolagsform och fondkommissionsrörelse inte fått förläggas utanför moderbanken.

Bland bankerna i databasen ingår Sparbankernas Bank (den fjärde största med en balansomslutning på 57,7 miljarder 1987) och Föreningsbankernas Bank (på trettonde plats med 13,0 miljarder i balansomslutning). De är officiellt registrerade som affärsbanker, men skiljer sig från övrig affärsbanker genom sin speciella funktion som "centralbank" för spar– respektive föreningsbanksrörelsen. De har därför en annan struktur än övriga banker, exempelvis genom att de saknar ett konventionellt kontorsnät och har, trots en snabb ökning under perioden, en betydligt lägre andel in– och utlåning än övriga banker. I genomsnitt kan deras verksamhet därför förväntas vara mindre tjänsteintensiv och i viktiga avseenden har de följaktligen också en annan kostnadsstruktur än "konventionella" banker. De har därför lämnats utanför de jämförelser där utvecklingen i banksystemet i stort redovisas. För fullständighetens skull kommer dock resultat även beträffande Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank att rapporteras i några fall.

4.3 Bankernas intäkter och kostnader 1983–87

Som inledning till diskussionen ska vi i detta avsnitt granska bankernas resultaträkningar för perioden 1983–87. Syftet är i första hand att analysera närmare varifrån bankerna hämtar sina intäkter, respektive ge en första överblick över hur kostnaderna fördelar sig på olika utgiftskategorier. Det är vidare intressant att studera i vad mån nivån och fördelningen av intäkter och kostnader förändrats efter avregleringen. Samtidigt ger detta möjlighet att belysa hur banksektorns vinster utvecklats.

För att kunna göra meningsfulla jämförelser över tiden är det nödvändigt att ställa intäkter och kostnader i relation till någon storhet som mäter omfattningen av bankens verksamhet. I kapitel 3 diskuterades hur relevanta kostnadsmått skulle definieras, men frågan hur intäktssidan skall studeras har inte berörts i någon detalj. Eftersom vi här kommer att arbeta med bankens hela resultaträkning, dvs. totala intäkter och kostnader, förefaller det mest rimliga tillvägagångssättet, mot bakgrund av diskussionen i kapitel 3, vara att använda den genomsnittliga balansomslutningen under respektive år som mått på verksamhetens omfattning.

En annan väsentlig fråga är hur sammanvägningen av de enskilda bankernas intäkter respektive kostnader bör göras för att ge en (i någon mening) representativ bild av utvecklingen i banksektorn i dess helhet. I synnerhet är det viktigt att avgöra om bankernas relativa storlek ska tillåtas påverka totalbilden. Med utgångspunkt från ett vägt genomsnitt skulle uppenbarligen utvecklingen för de stora affärsbankerna totalt dominera genomsnittssiffrorna; S–E–Bankens kostnader skulle få 35 gånger större betydelse än Sparbanken Västs osv.

För ett sådant förfarande talar att de stora bankernas kostnader även har störst betydelse för bankkunderna, eftersom (definitionsmässigt) flertalet är kunder i storbanker. Å andra sidan förefaller det vara missvisande att, vilket i praktiken blir följden, i det närmaste helt bortse från utvecklingen i de mindre bankerna när syftet är att skapa en bild av hur förhållandena är i banksektorn i stort. Följaktligen kommer analysen huvudsakligen att baseras på ovägda (aritmetiska) medelvärden, men genom att även data för de enskilda bankerna redovisas är det möjligt att dra slutsatser om hur (eventuella) skillnader mellan banker av olika storlek påverkar bilden av utvecklingen.

I tabell 4.2 redovisas en sammanställning av de arton bankernas resultaträkningar, där samtliga siffror uttryckts i procent av den genomsnittliga balansomslutningen under respektive år. Följaktligen anges t.ex. under rubriken ränteintäkter genomsnittet av kvoten mellan ränteinkomster och balansomslutning för de arton bankerna under respektive år.

Det bör noteras att siffrorna för 1983 inte är helt jämförbara med övriga år genom att de är baserade på data från endast 16 banker. Uppgifter för genomsnittlig balansomslutning saknas för de båda ingående föreningsbankerna (Västra resp. Södra Sveriges Föreningsbank). Genom att dessa båda i övriga perioder redovisar ett högre räntenetto, lägre provisionsintäkter och högre rörelsekostnader än genomsnittet, innebär detta bortfall sannolikt att vi i siffrorna för 1983 får (av allt att döma obetydliga) underskattningar av räntenettot och rörelsekostnaderna, samt en överskattning av provisionerna.

Som komplettering redovisas i tabell 4.3 de olika intäkts– och kostnadskomponenternas andelar av totalintäkter respektive totalkostnader.

Tabell 4.2: Resultaträkning i procent av medelomslutning. Genomsnitt för de arton största bankerna, 1983–1987.

	1983	1984	1985	1986	1987
Ränteintäkter	11,26	11,48	12,32	10,61	10,03
Provisioner	0,79	0,78	0,87	1,13	0,88
Övriga intäkter	0,11	0,16	0,15	0,31	0,14
Totalintäkter	12,16	12,42	13,34	12,05	11,05
Räntekostnader	8,06	8,19	8,92	6,85	6,50
Personalkostnader	1,26	1,37	1,42	1,49	1,47
Övr. rörelsekostnader	1,12	1,31	1,44	1,56	1,54
Kreditförluster	0,19	0,24	0,35	0,42	0,34
Totalkostnader	10,63	11,11	12,13	10,32	9,85
Nettoresultat	1,53	1,31	1,21	1,73	1,20
(Räntenetto	3,21	3,30	3,38	3,74	3,53)

Källa: Sparbanksföreningen (1988), samt egna beräkningar.

Tabell 4.3: Intäkters och kostnaders procentuella fördelning. De arton största bankerna, 1983–1987.

	1983	1984	1985	1986	1987
Ränteintäkter	92,6	92,4	92,4	88,0	90,8
Provisioner	6,5	6,3	6,5	9,4	8,0
Övriga intäkter	0,9	1,3	1.1	2.6	1,2
Totalintäkter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Räntekostnader	75,8	73,7	73,5	66,4	66,0
Personalkostnader	11,8	12,3	11,7	14,4	14,9
Övr. rörelsekostnader	10,6	11,8	11,9	15,2	15,7
Kreditförluster	1,8	2,2	2,9	4,0	3,4
Totalkostnader	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Källa: Sparbanksföreningen (1988), samt egna beräkningar.

Intäkterna har delats upp i tre komponenter: ränteintäkter, provisioner samt övriga rörelseintäkter. Ränteintäkterna är den överlägset största posten och den uppvisar också relativt stora variationer. Dessa sammanhänger självklart med förändringar i det allmänna ränteläget, vilket bl.a. framgår av den stora skillnaden mellan 1985, då räntorna låg mycket högt, och 1986, som kännetecknades av relativt lägre och gradvis fallande räntor. Genom att bankernas räntekostnader påverkas i samma riktning som intäkterna är dock räntenettot, som redovisas i nederdelen av tabell 4.2, betydligt mer stabilt.

Det höga ränteläget gjorde också att totalintäkterna för 1985 var avsevärt högre än övriga år. Under 1986 motverkades den kraftiga nedgången i ränteintäkterna delvis av att provisionerna och de övriga intäkterna var exceptionellt höga. Att relatera provisioner och övriga rörelseintäkter till bankens balansomslutning är i och för sig inte idealiskt, då det finns anledning förmoda att dessa intäkter i betydande utsträckning härrör från transaktioner som inte påverkar bankens balansräkning. Bakom de höga intäkterna för 1986 kan exempelvis ligga inkomster hämtade från aktie–, options– och penningmarknaderna, där omsättningen var mycket hög under denna period. Att detta inte är hela sanningen antyds dock av det faktum att även de mindre sparbankerna, vilka inte är direkt aktiva på dessa marknader, redovisar höga provisioner för detta år.

Då ränteinkomsterna fortsatte att minska under 1987 och de båda andra intäktsposterna återgick till (till synes) mer normala nivåer förstärktes nedgången av totalintäkterna. Sammantaget innebär detta att bankernas intäkter under de båda senaste åren inte har hållit jämna steg med tillväxten i balansomslutningen. Andelen har fallit med 2,3 procentenheter sedan 1985 och totalintäkterna i förhållande till balansomslutningen var 1987 även 1,1 procentenhet lägre än 1983. Den klart viktigast faktorn bakom dessa skillnader är rörelser i den allmänna räntenivån, vilken i synnerhet under senare delen av 1986 och under 1987 var klart lägre än övriga år.

När det gäller andelarna av de totala intäkterna uppvisar dessa, som framgår av tabell 4.3, en påfallande stabilitet. Med ett litet undantag för 1986 ligger ränteintäkternas andel kring 91–92 procent. Möjligen går det att spåra en viss ökning av provisionernas andel, men förskjutningarna måste uppfattas som marginella.

På kostnadssidan redovisas i tabellerna 4.2 och 4.3 fyra kostnadsslag: räntekostnader, personalkostnader, övriga rörelsekostnader och kreditförluster. Liksom på intäktssidan är det den ränteberoende komponenten som dominerar, om än inte lika kraftigt. Käns-

ligheten för det allmänna ränteläget framgår också tydligt genom att såväl räntekostnaderna som totalkostnaderna var som högst 1985. Räntenedgången 1986 sammanföll med en betydande nedgång av räntekostnaderna, både som andel av de totala kostnader (från 73 till 66 procent) och i förhållande till balansomslutningen (nästan 2 procentenheter). Precis som på intäktssidan fortsatte denna nedgång under 1987 om än i något lägre takt.

Rörelsekostnaderna (inklusive personalkostnaderna) steg gradvis i förhållande till balansomslutningen under perioden 1983–86 och 1986 ökade också deras andel av totalkostnaderna från 24 till närmare 30 procent. Denna förändring kvarstod 1987. Ungefär hälften av denna uppgång kan kopplas till personalkostnaderna, vars andel av de totala rörelsekostnaderna dock förefaller vara mycket stabil omkring 50 procent.

Kreditförlusterna utgör en mycket liten andel av totalkostnaderna. De uppvisade dock en klart stigande trend och steg snabbare än balansomslutningen under de fyra första åren, en utveckling som tycks ha vänts (tillfälligt?) under 1987.

För totalkostnaderna innebär detta att de i stort följer det allmänna ränteläget och därmed samma mönster som intäkterna. Nedgången mellan 1985 och 1987 var nästan exakt lika stor som på intäktssidan. Det är likaså tydligt att kostnadsökningarna har varit långsammare än tillväxten i balansomslutningen. Som andel av balansomslutningen var således totalkostnaderna lägre 1987 än något av de övriga åren.

Till skillnad från intäktssidan går det att spåra (till synes) mer påtagliga ändringar av kostnadernas sammansättning. Så tycks den förskjutning från ränte– till rörelsekostnader som inträffade 1986 bestå under 1987. Däremot tycks den trendmässiga ökningen av rörelsekostnaderna ha stannat av under det senaste året och även om nedgången av räntekostnaderna fortsatt var takten lägre än på intäktssidan. Vi återkommer till frågan hur dessa förändringar skall tolkas längre fram i detta kapitel.

I tabell 4.2 redovisas också bankernas nettoresultat satt i relation till deras balansomslutning. Här framstår 1986 som ett exceptionellt år. Även efter det att resultatet justerats för förändringar i verksamhetens omfattning måste alltså vinstnivån under 1986, precis som anges i utredningens direktiv, uppfattas som hög. Vi kan konstatera att bakom detta resultat ligger dels ett högt räntenetto, dels osedvanligt stora provisioner och övriga rörelseintäkter. I och med att de båda sistnämnda posterna "normaliserades"

under 1987, och räntenetto samtidigt minskade något, föll dock även resultatnivån tillbaka och trots att bankerna under 1987 lyckades hålla rörelsekostnaderna i stort sett oförändrade.

Sett i relation till balansomslutningen framstår således vinstnivån under 1987 närmast som låg jämfört med tidigare år. Vad beträffar den bakomliggande kostnads– och intäktsutvecklingen innebar 1987 att ökningen av såväl rörelsekostnaderna som kreditförluster stannade upp.

Det största frågetecken som analysen av resultaträkningarna ger upphov till rör utvecklingen av räntekostnaderna. Dessa har fallit både i relation till balansomslutningen och som andel av de totala kostnaderna under 1986 och 1987. Trots en betydande "normalisering" i andra avseenden under 1987 låg också räntenettot kvar på en relativt hög nivå jämfört med perioden 1983–85, dvs. räntekostnaderna har fallit mer än räntеintäkterna. Detta förhållande kan tolkas på flera olika sätt.

En tolkning, som kanske kan karakteriseras som välvillig, tar fasta på den samtidiga ökningen av rörelsekostnaderna och går ut på att bankerna övergått till att ge insättarna avkastning i form av tjänster i stället för direkt ränta på insatta medel. Det skulle innebära att det totala värdet av ersättningen till insättarna kan vara oförändrad och det enda som skett är att formerna för ersättningen ändrats.

En alternativ och från bankernas synpunkt avgjort mindre välvillig tolkning som likaså tar uppgången i rörelsekostnaderna som utgångspunkt kan formuleras enligt följande. Bankerna har genom stora satsningar på penning– och optionsmarknadshandel och andra tjänster riktade till stora placerare och företag dragit på sig betydande kostnader. Den hårda konkurrensen på dessa marknader gör att vinstmöjligheterna är begränsade. I stället har de försökt täcka sina rörelsekostnader genom att försämra räntevillkoren för insättarna, något som varit möjligt genom att konkurrensen om i första hand hushållens inlåning är liten. Det är resonemang i denna anda som förs i direktiven till denna utredning.[18]

En tredje möjlig förklaring är att bankerna, delvis på grund av tryck från bankinspektionen, har känt sig föranlåtna att avlägsna eller sänka olika avgifter som de

---

18 Se även LO–ekonomernas rapport, Landsorganisationen (1987).

tidigare tagit ut för tjänster kopplade till inlåningskonton. I gengäld har de sänkt den nominella avkastningen på kontona, vilket med de här använda måtten tar sig uttryck i en sänkning av räntekostnaderna. Avvecklingen av avgifter kan också ha medfört högre rörelsekostnader, då kostnadskontrollen försvårats.[19]

På basis av informationen i tabell 4.2 kan vi konstatera att denna förskjutning har inträffat, men den ger i sig ingen grund för att avgöra vilken av de olika tolkningarna som kan tänkas komma sanningen närmast. Vi får därför anledning att återkomma till denna fråga längre fram. Nästa steg i analysen är att granska utvecklingen av genomsnittskostnaderna i detalj i enlighet med de riktlinjer som drogs upp i kapitel 3.

4.4 Utvecklingen av bankernas kostnader – intermedieringsansatsen

Tabellerna 4.2 och 4.3 ger en första sammanfattning av vad som hänt med bankernas kostnader under perioden 1983–87. I synnerhet gäller det posten totalkostnader, som motsvarar det kostnadsbegrepp som i kapitel 3 angavs som relevant inom ramen för den s.k. intermedieringsansatsen, dvs. kostnaden per tillgångskrona.

Utvecklingen har hittills diskuterats i starkt aggregerade termer, i princip för banksektorn i dess helhet. I tabell 4.4 redovisas även genomsnittskostnaderna (beräknade enligt intermedieringsansatsen) för de enskilda bankerna och för de tre bankgrupperna för perioden 1983–87. Genom att endast två föreningsbanker ingår i materialet bör den genomsnittssiffran tolkas med extra stor försiktighet.[20]

---

19 Effekter av och avvägningen mellan direkta avgifter och räntebetalningar diskuteras närmare i kapitel 5.

20 Observera att Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank, vilka är upptagna i tabell 4.4, av skäl som tidigare redovisats ej ingår i det material som sammanfattas i de övriga tabellerna. Deras avvikande kostnadsstruktur framgår för övrigt även av tabell 4.4.

Tabell 4.4: Totala kostnader i procent av medelomslutning för de enskilda bankerna, samt genomsnitt för de olika bankgrupperna, 1983–87.

	1983	1984	1985	1986	1987
S–E–Banken	9,62	10,33	10,39	8,55	7,83
Handelsbanken	9,75	9,91	10,07	8,18	7,73
PKbanken	10,30	10,61	10,82	9,70	9,10
Sparbankernas Bank*)	9,19	9,85	9,76	6,80	7,63
Götabanken	11,04	10,70	11,01	9,81	8,88
Första Sparbanken	11,10	11,62	12,70	10,79	10,41
Nordbanken	10,22	10,59	11,09	9,06	8,66
Sparbanken Alfa	10.98	11,37	12,73	11,29	10,68
Skånska Banken	9,76	10,28	10,75	8,47	9,02
Wermlandsbanken	10,66	11,43	12,39	9,86	9,04
Nya Sparbanken	11,30	11,69	12,92	11,66	11,33
Sparbanken Skåne	11,19	11,46	12,69	10,72	10,10
Föreningsbankernas B.*)	8,43	9,40	10,27	7,37	7,90
Östgöta Enskilda Bank	10,57	10,89	13,60	10,49	10,15
Sparbanken Kronan	11,02	11,40	13,21	11,65	10,98
Skaraborgsbanken	10,36	11,15	12,06	10,23	9,46
Västra Sv. Fören.bank	—	11,60	13,70	11,38	11,12
Sparbanken Norrland	11,03	11,92	13,00	11,53	11,16
Södra Sv. Fören.bank	—	11,47	12,63	11,25	11,14
Sparbanken Väst	10,98	11,39	12,91	11,46	10,63
Genomsnitt/%–ändring					
Alla banker	10,63	11,11	12,13	10,32	9,85
		4,5	9,2	–14,9	–4,6
Affärsbanker	10,25	10.65	11,35	9,37	8,88
		3,9	6,6	–17,4	–6,3
Sparbanker	11,08	11,55	12,88	11,30	10,76
		4,2	11,5	–12,3	–4,8
Föreningsbanker	—	11,53	13,16	11,31	11,13
		—	14,1	–14,1	–1,6

*) Ej inkluderade i de redovisade genomsnittssiffrorna.
Källa: Sparbanksföreningen (1988), samt egna beräkningar.

Som konstaterades i föregående avsnitt uppvisar genomsnittskostnaden enligt denna definition betydande fluktuationer från år till år, i första hand beroende på det allmänna ränteläget. Räntekostnaderna innehåller därför en viktig autonom komponent, som bankerna bara i viss mån kan påverka. Sammantaget kan vi ändå konstatera att genomsnittskostnaderna ökade betydligt under den första delen av undersökningsperioden. Däremot tycks utvecklingen ha vänt under de senaste åren. Inte minst framstår

kostnadsnivån för 1987 som relativt låg och under 1986–87 ökade de totala kostnaderna klart långsammare än verksamhetens omfattning (mätt i termer av balansomslutningen).

Sett ur detta perspektiv, dvs. i starkt aggregerade termer och med genomsnittskostnaderna beräknade utifrån intermedieringsansatsen, framstår den oro som framförts angående kostnadsutvecklingen i bankerna som något överdriven. Kvar står, som konstaterades i föregående avsnitt, att bakom nedgången i kostnaderna tycks i första hand ligga en minskning av bankernas ränteutbetalningar. En preliminär slutsats skulle dock kunna vara att eventuell extra uppmärksamhet rörande kostnadsutvecklingen i banksektorn snarare bör riktas på sammansättning av kostnaderna än på nivån i sig.

Bankernas känslighet för det allmänna ränteläget framgår tydligt även av det disaggregerade materialet genom att samtliga banker och bankgrupper uppvisar högst kostnader under högränteåret 1985. Notabelt är dock att storbankerna (SEB, SHB och PKB) tycks ha påverkats relativt sett mindre av det höga ränteläget och endast uppvisar marginellt högre kostnader än 1984. Vi återkommer till frågan om sambandet mellan kostnadsnivå och storlek.

Samtliga bankgrupper redovisar lägst kostnader 1987, men i genomsnittssiffrorna för de olika bankgrupperna framträder ett tydligt mönster där spar– och föreningsbankerna genomgående ligger högre än affärsbankerna. Skillnaderna mellan affärs– och sparbanker tycks dessutom stiga under perioden. År 1983 låg således sparbankernas kostnad per balansräkningskrona 0,83 procentenheter över affärsbankernas. Denna skillnad hade 1987 vuxit till 1,88 procentenheter. Notabelt är också att denna förändring i första hand tycks sammanhänga med utvecklingen av rörelsekostnaderna (som andel av balansomslutningen). Av materialet i Sparbanksföreningen (1988) framgår bl.a. att sparbankernas genomsnittliga rörelsekostnader låg 0,67 procentenheter över affärsbankernas 1983 och 1,55 procentenheter högre 1987. Likaså var räntekostnadernas andel av totalkostnaderna, trots att nivån varit något högre, lägre än i affärsbankerna. Från att ha varit 74 procent 1983 sjönk andelen till 62 procent 1987. Motsvarande siffror för affärsbankerna var 77 respektive 70 procent.

Det blir anledning återkomma till dessa skillnader i samband med diskussionen i avsnitt 4.5 av kostnaderna definierade enligt produktionsansatsen, som mer direkt fokuseras på rörelsekostnaderna. Också analysen av sambandet mellan kostnadsnivå och storlek i

avsnitt 4.7 är relevant i det här sammanhanget, eftersom affärsbankerna i genomsnitt har betydligt större balansomslutning än sparbankerna.

Sammanfattningsvis förefaller således kostnadsnivån (mätt enligt intermedieringsansatsen) inte som anmärkningsvärt hög under de senaste åren. Till detta kommer den i kapitel 3 diskuterade hypotesen att bankernas balansräkningar, i första hand genom den snabba utlåningsökningen, fått ett större inslag av mer tjänsteintensiva tillgångar. Eftersom intermedieringsansatsen inte diskriminerar mellan olika tillgångar, skulle detta kunna innebära en överskattning av kostnadsutvecklingen. Det största frågetecknet rör därför kostnadernas sammansättning, dvs. den påtagliga nedgången i räntekostnadernas andel som observerades i avsnitt 4.3.

4.5 Utvecklingen av bankernas kostnader – produktionsansatsen

Analysen av relationen mellan totalkostnader och balansomslutning visade att räntekostnadsutvecklingen i hög grad påverkar variationerna över tiden och det kunde också konstateras att en viktig faktor bakom sänkningen av kostnaderna under 1986–87 var sänkta räntekostnader. Den nu aktuella produktionsansatsen beaktar endast rörelsekostnaderna och är därmed mindre påverkad av autonoma faktorer utanför bankernas kontroll.

I tabell 4.5 redovisas genomsnittskostnaden definierad enligt produktionsansatsen, dvs. som kvoten mellan rörelsekostnader (inklusive kreditförluster) och summan av in– och utlåning, de enligt antagande mest tjänsteintensiva posterna i balansräkningen.

Tabell 4.5: Rörelsekostnader inklusive kreditförluster i procent av summan av in– och utlåning vid utgången av resp. år, samt genomsnitt för de olika bankgrupperna, 1983–87.

	1983	1984	1985	1986	1987
S–E–Banken	1,97	2,14	2,22	2,40	2,08
Handelsbanken	1,71	1,96	2,01	2,17	1,85
PKbanken	1,82	1,86	1.81	2,23	2,29
Sparbankernas Bank*)	1,53	1,88	1,27	0,83	1,04
Götabanken	2,66	2,92	2,34	2,78	2,46
Första Sparbanken	2,04	2,40	2,63	2,50	2,85
Nordbanken	2,01	2,21	2,32	2,50	2,97
Sparbanken Alfa	1,85	2,08	2,39	2,60	2,63
Skånska Banken	1,89	2,14	2,19	2,09	2,55
Wermlandsbanken	1,93	2,10	2,26	1,94	2,22
Nya Sparbanken	2,01	2,26	2,57	3,13	2,96
Sparbanken Skåne	1,98	2,18	2,55	2,80	2,77
Föreningsbankernas B.*)	2,23	2,50	2,91	2,46	6,14
Östgöta Enskilda Bank	2,23	2,49	3,85	2,35	2,85
Sparbanken Kronan	1,88	2,25	2,66	2,82	2,80
Skaraborgsbanken	2,25	2,28	2,64	2,64	2,27
Västra Sv. Fören.bank	1,83	2,06	2,78	2,65	2,73
Sparbanken Norrland	1,91	2,22	2,50	2,94	2,71
Södra Sv. Fören.bank	1,81	2,07	2,20	2,58	2,80
Sparbanken Väst	1,74	1,92	2,30	2,58	2,36
Genomsnitt/%–ändring					
Alla banker	1,97	2,19	2,45	2,54	2,56
		11,2	11,9	3,7	0,8
Affärsbanker	2,05	2,24	2,41	2,34	2,39
		9,3	7,1	–2,9	2,1
Sparbanker	1,92	2,19	2,51	2,77	2,73
		14,1	14,6	10,4	–1,4
Föreningsbanker	1,82	2,06	2,49	2,61	2,76
		3,2	20,9	4,8	5,7

*) Ej inkluderad i de redovisade genomsnittssiffrorna.
Källa: Sparbanksföreningen (1988), samt egna beräkningar.

Sett över hela femårsperioden uppvisar såväl banksektorn som helhet som de olika bankgrupperna klart stigande genomsnittskostnader. Kostnaden per krona in– och utlåning steg från 1,97 öre 1983 till 2,56 öre 1987, dvs. med 6,8 procent per år. Huvuddelen av uppgången inträffade emellertid under perioden 1983–85 och för de två senaste åren redovisas mycket måttliga ökningstal (3,7 resp. 0,8 procent). Bakom dessa siffror ligger delvis den mycket snabba kreditexpansionen under åren 1986–87 då utlåningen till

allmänheten, dvs. produktionens omfattning, ökade med ca 33 procent.[21] Icke desto mindre visar tabell 4.5 att ökningen av rörelsekostnaderna under de senaste åren i huvudsak har hållit jämna steg med verksamhetens omfattning.

Givet att den allmänna pris– och kostnadsnivån i ekonomin stigit under den aktuella perioden är det rimligt att även bankernas kostnader höjts, t.ex. på grund av höjda lönekostnader. Sett över perioden som helhet förefaller därför en genomsnittlig ökningstakt på knappa 7 procent per år inte som påfallande hög.

En sådan jämförelse är dock inte helt invändningsfri, eftersom inflationen inte bara påverkar bankernas kostnader utan också leder till en uppblåsning av balansräkningssiffrorna. Om en banks in– och utlåning ökar i samman takt som prisnivån, bör kostnaden per krona öka något långsammare, t.ex. därför att storleken på ett genomsnittligt lån ökar och de fasta kostnaderna därför fördelas på ett (i nominella termer) större lånebelopp. Likartade effekter kan antas uppstå på inlåningssidan, dvs. i en ekonomi med inflation är det något missvisande att mäta tjänsteinnehållet i bankers verksamhet i rent nominella termer. Det är emellertid utomordentligt svårt att bedöma storleksordningen på dessa effekter och det ter sig således inte meningsfullt att försöka sig på några finjusteringar i detta avseende. Detta är dock ytterligare ett exempel på de brister som finns i de mått vi kan använda för att studera bankers kostnader på basis av enbart konventionella redovisningsdata, där exempelvis inflation inte beaktas och upplysningar om antalet in– och utlåningskonton saknas.

På nytt finner vi i tabell 4.5 intressanta skillnader mellan de olika bankgrupperna. Vid periodens början låg genomsnittskostnaderna i affärsbankerna något högre än i sparbankerna. Sett över hela perioden ökade affärsbankernas kostnader med i genomsnitt 3,9 procent per år, vilket kan jämföras med genomsnittliga ökningstakter på 9,2 procent för sparbankerna och 11,0 procent för (de två) föreningsbankerna. Detta innebär att sparbankernas genomsnittliga kostnad per krona in– och utlåning från att 1983 ha legat ca 6 procent lägre 1987 låg ca 14 procent högre än affärsbankernas. Noteras bör dock att för båda bankgrupperna var kostnadsökningstakten låg under 1987.

Av siffrorna för de enskilda bankerna i tabell 4.5 framgår på nytt att Sparbankernas Bank och Föreningsbankernas Bank är att betrakta som avvikare. Noteras bör att

---

21 Källa: Sveriges Riksbank, Statistisk Årsbok, tabell 7.

inlåningssiffrorna för PKbanken justerats genom att inlåningen från Postgirot under åren 1983–86 dragits av. Anledningen till detta är dels att denna inlåning inte var förenad med några egentliga kostnader för PKbanken, dels att Postgirot sedan 1987 förvaltar sin kassa på egen hand. Justeringen gör således att sifforna för PKbanken är jämförbara under hela perioden.[22] Bland affärsbanker framstår Handelsbanken, precis som i konventionella branschanalyser (se t.ex. Affärsvärlden, nr 41, 1988, s. 109–111), som den "effektivaste" och uppvisar lägst kostnader under flertalet år. Den lilla Sparbanken Väst intar motsvarande position inom den gruppen.

I kapitel 3 noterades att utvecklingen på de finansiella marknaderna under den här aktuella perioden sannolikt medfört att bankerna verksamhet på områden som inte direkt påverkar balansräkningen, men ger upphov till rörelsekostnader, har expanderat. Det skulle innebära att det implicita antagandet bakom produktionsansatsen att endast in– och utlåning ger upphov till kostnader är en (än) sämre approximation vid periodens slut. Å andra sidan ger i så fall de siffror som redovisats här en överskattning av ökningen av kostnaderna för att producera in– och utlåningstjänster, vilket gör att en genomsnittlig ökningstakt på 7 procent per år förefaller än mindre anmärkningsvärd.

De rörelsekostnader som härrör från verksamheter vid sidan av balansräkningen kan också tänkas påverka skillnaderna mellan spar– och affärsbanker. De högre kostnaderna för affärsbankerna vid periodens början avspeglar eventuellt att dessa hade en något bredare verksamhet och erbjöd fler tjänster, vilka medförde rörelsekostnader utan att påverka vare sig in– eller utlåning. Fram t.o.m. 1986 uppvisar sparbankerna å andra sidan en betydligt snabbare ökningstakt av kostnaderna, vilket i sin tur kan tänkas avspegla att sparbankerna breddat sin verksamhet. Det är även tänkbart att de många sammanslagningar som berört de större sparbankerna under senare år påverkat kostnadsnivån. Under den aktuella perioden har dock, som tidigare noterats, även affärsbankerna gett sig in på nya områden, varför detta troligen inte är hela förklaringen.

De (till synes) systematiska skillnaderna mellan spar– och affärsbanker väcker därför flera frågor. En förklaring till det observerade mönstret skulle kunna vara att det finns ett negativt samband mellan kostnadsnivå och storlek. Genom att sparbankerna i genomsnitt är mindre än affärsbankerna skulle man i så fall felaktigt kunna dra slut-

---

22 Eftersom samarbetet med Postgirot även påverkar den totala balansomslutningen, finns det risk för en viss underskattning i de siffror som redovisas i tabell 4.4. Den torde dock vara obetydlig och någon justering har därför inte gjorts i tabell 4.4.

satsen att problemen är specifika för sparbankerna trots att mindre och medelstora affärsbanker befinner sig i samma situation. Frågan är således om spar– och affärsbanker med ungefär samma omfattning på verksamheten skiljer sig åt på något systematiskt sätt. Den kommer att belysas i avsnitt 4.7 som tar upp sambandet mellan storlek och nivån på genomsnittskostnaderna. Först skall vi dock göra en närmare granskning av bankernas lönsamhet.

4.6 Vinst– och räntabilitetsutveckling

Föregående avsnitt ägnades åt en detaljerad genomgång av kostnadsutvecklingen i svenska banker. Som betonades i kapitel 3, är detta dock inte tillräckligt om syftet är att även uttala sig om ändringar i effektivitet och produktivitet. Om stigande kostnader beror på att branschen expanderar och erbjuder tjänster som kunderna är villiga att betala för, kommer även lönsamheten att förbättras. Kostnadsökningar beroende på minskad effektivitet kommer däremot att medföra en försämrad lönsamhet. Detta gäller under förutsättning att konkurrensen fungerar någorlunda väl. I brist på verklig konkurrens kommer företagen att kunna vältra över stigande kostnader på konsumenterna och hålla vinstnivån uppe även om effektiviteten sjunker. Som betonats tidigare är det svårt att bedöma hur stark konkurrensen i den svenska banksektorn är. Det är lika fullt intressant att komplettera bilden med en något mer detaljerad analys av resultatutvecklingen, trots att vi inte kan avgöra om (eventuellt) stigande vinster beror på ökad effektivitet eller på ökad exploatering av svaga bankkunder.

I tabell 4.2 framgick det genomsnittliga nettoresultatet i procent av medelomslutningen för samtliga (arton) banker under perioden 1983–87. Åtminstone med utgångspunkt från intermedieringsansatsen kan detta tolkas som vinsten per enhet (per balansräkningskrona). I syfte att ge en mer detaljerad bild av resultatutveckling redovisas i tabell 4.6 det disaggregerade siffermaterialet.

Tabell 4.6: Rörelseresultat i procent av medelomslutning, samt genomsnitt för de olika bankgrupperna, 1983–87.

	1983	1984	1985	1986	1987	Genomsnitt
S–E–Banken	1,48	1,25	1,07	2,28	1,82	1,58
Handelsbanken	1,53	1,44	1,30	2,32	1,77	1,67
PKbanken	1,14	0,89	0,96	1,40	1,25	1,13
Sparbankernas Bank*)	0,63	0,43	0,35	0,61	0,54	0,51
Götabanken	1,50	1,15	1,32	1,35	0,57	1,18
Första Sparbanken	1,27	1,02	1,07	1,71	0,63	1,14
Nordbanken	2,04	1,90	1,70	1,55	0,84	1,61
Sparbanken Alfa	1,49	1,33	1,36	1,87	1,33	1,47
Skånska Banken	2,21	2,04	1,82	2,54	1,78	2,08
Wermlandsbanken	1,87	1,90	1,68	2,23	1,55	1,84
Nya Sparbanken	1,09	0,97	1,18	1,07	0,96	1,06
Sparbanken Skåne	1,24	1,18	1,15	1,46	1,38	1,28
Föreningsbankernas B.*)	1,26	1,51	0,89	1,18	0,01	0,97
Östgöta Enskilda Bank	1,57	1,68	0,15	1,47	0,56	1,09
Sparbanken Kronan	1,29	1,02	1,02	1,75	1,47	1,31
Skaraborgsbanken	1,97	1,77	1,67	2,09	1,26	1,75
Västra Sv. Fören.bank	–	0,96	0,75	1,69	1,28	1,17
Sparbanken Norrland	1,33	0,83	0,86	1,30	1,02	1,07
Södra Sv. Fören.bank	–	1,06	1,35	1,65	1,19	1,31
Sparbanken Väst	1,52	1,25	1,33	1,49	1,07	1,33
Genomsnitt						
Alla banker	1,53	1,31	1,21	1,73	1,20	1,40
Affärsbanker	1,70	1,56	1,30	1,91	1,27	1,55
Sparbanker	1,32	1,09	1,14	1,52	1,12	1,24
Föreningsbanker	–	1,01	1,05	1,67	1,23	1,24

*) Ej inkluderade i de redovisade genomsnittssiffrorna.
Källa: Sparbanksföreningen (1988), tabell 7, samt egna beräkningar.

Även av det disaggregerade materialet framgår att 1986 var ett exceptionellt gott år för bankerna och det stora flertalet redovisar det högsta resultatet under perioden just detta år. Likaså lyckas ingen bank 1987 överträffa sitt resultat från 1986. När det gäller jämförelsen mellan bankgrupperna ligger affärsbankerna genomgående högre än sparbankerna, men gapet visar ingen tendens att öka. Möjligen kan man spåra tecken på att affärsbankerna drar ifrån mer under goda år (1983–84, 1986), vilket skulle innebära att deras vinster är mer räntekänsliga. Den högsta genomsnittliga vinstnivån under perioden redovisas av några av de mindre affärsbankerna med Skånska Banken (2,08) och Wermlandsbanken (1,84) i täten. Bland sparbankerna ligger Sparbanken Alfa bäst till (1,47).

Trots att resultatnivån satt i relation till balansomslutningen kan ses som ett mått på vinsten per enhet är det inte ett helt lättolkat mått. Ett alternativ är att studera bankernas räntabilitet, dvs. resultatet satt i relation till det arbetande kapitalet, i syfte att se hur väl de kan förvalta de resurser som de förfogar över. Det finns inget självklart sätt att mäta räntabilitet i en bank. Det mått som valts här innebär att rörelseresultatet för ett visst år relateras till det kapital som fanns tillgängligt vid årets början, närmare bestämt det egna kapitalet plus värderegleringskonton. Till detta läggs hälften av årets rörelseresultat i syfte att beakta det kapital som tillskjuts under året. Räntabiliteten beräknad på detta sätt redovisas för åren 1984–87 i tabell 4.7.[23]

23 Användningen av kapitalet vid årets början gör att siffror för 1983 inte kan redovisas.

Tabell 4.7: Räntabilitet, definierad som årets rörelseresultat i förhållande till eget kapital, värderegleringskonton vid årets början samt årets halva rörelseresultat, 1984–87.

	1984	1985	1986	1987	Genomsnitt
S–E–Banken	20,4	16,1	26,2	21,5	21,0
Handelsbanken	21,2	18,5	26,4	20,2	21,6
PKbanken	15,1	15,3	18,9	15,7	16,3
Sparbankernas Bank*)	10,3	7,5	14,8	15,0	11,9
Götabanken	17,1	20,1	20,8	10,7	17,2
Första Sparbanken	13,0	12,8	20,3	8,5	13,7
Nordbanken	19,5	15,7	15,4	9,6	15,1
Sparbanken Alfa	15,9	15,0	18,8	13,9	15,9
Skånska Banken	19,1	19,1	23,7	18,6	20,1
Wermlandsbanken	21,2	17,8	25,7	19,8	21,1
Nya Sparbanken	13,7	14,7	12,7	11,4	13,1
Sparbanken Skåne	13,6	12,2	15,2	14,1	13,8
Föreningsbankernas B.*)	27,8	13,7	17,2	0,1	14,7
Östgöta Enskilda Bank	17,3	1,4	18,1	9,3	11,5
Sparbanken Kronan	14,3	13,2	20,4	17,3	16,3
Skaraborgsbanken	15,8	15,7	19,5	12,7	15,9
Västra Sv. Fören.bank	16,9	12,4	26,5	18,4	18,6
Sparbanken Norrland	11,7	11,5	16,7	13,6	13,4
Södra Sv. Fören.bank	18,7	21,1	22,8	15,3	19,5
Sparbanken Väst	17,6	15,7	17,4	12,2	15,7
Genomsnitt					
Alla banker	16,8	14,9	20,3	14,6	16,6
Affärsbanker	18,5	15,5	21,6	15,3	17,7
Sparbanker	14,3	13,6	17,4	13,0	14,6
Föreningsbanker	17,8	16,8	24,6	16,8	19,0

*) Ej inkluderad i de redovisade genomsnittssiffrorna.
Källa: Sparbanksföreningen (1988), samt egna beräkningar.

Inte oväntat finner vi i räntabilitetssiffrorna samma mönster som tidigare, dvs. 1986 och, i viss mån, 1984 var goda år för bankerna. Undantagslöst redovisar bankerna också lägre räntabilitet under 1987 än 1986. Även räntabiliteten är således i hög grad beroende av det allmänna ränteläget.

På nytt finner vi att affärsbankerna ligger högre än sparbankerna under samtliga år. Räntabilitetsjämförelser mellan bankgrupperna är dock något svårtolkade p.g.a. olikheterna i organisationsform. En fråga rör hur affärsbankernas utdelningar skall hanteras. De kan ses som en kostnadspost, vilket skulle innebära att rörelseresultatet bör justeras

för utdelningar. Räntabiliteten beräknad på detta sätt redovisas i Sparbanksföreningen (1988), tabell 5. Enligt den definitionen är sparbankernas räntabilitet högre än affärsbankernas. Notabelt är att sett över perioden som helhet uppvisar (de två) föreningsbankerna det högsta gruppgenomsnittet.

Beträffande de enskilda bankerna kan det noteras att de större affärsbankernas lönsamhet framstår som betydligt bättre än då utgångspunkten tas i vinsten per balansräkningskrona och Handelsbanken redovisar den högsta genomsnittliga räntabiliteten (21,6 procent) tätt följd av Wermlandsbanken och S–E–Banken. Det högsta genomsnittet bland sparbankerna uppvisas av Sparbanken Kronan.

Banker med låga genomsnittssiffror har, i synnerhet bland affärsbankerna, i flera fall haft enskilda svaga år p.g.a. kraftiga kreditförluster och det är få banker som uppvisar någon entydig trend med stigande eller fallande räntabilitet. Undantaget är Nordbanken, där räntabiliteten faller under hela perioden.

Sammantaget och i synnerhet beträffande banksektorn som helhet tyder dessa resultat– och räntabilitetssiffror inte på det finns någon trend mot stigande eller fallande lönsamhet. Åtminstone på basis av denna relativt korta observationsperiod är det helt dominerande intrycket att bankernas vinster är höga under år med fallande räntor. Om data för 1988 hade varit tillgängliga, hade de, att döma av delårsrapporter och andra kommentarer, visat på ett nytt år med mycket god lönsamhet, dvs. minst lika bra som 1986. Eftersom räntenivån under 1988 var relativt stabil och snarast steg något, är det möjligt att detta är tecken på ett delvis nytt mönster. Underlaget är dock alltför bristfälligt för att tillåta några slutsatser.

Beträffande frågan om utvecklingen av effektiviteten i banksektorn ger räntabilitetssiffrorna inte någon direkt information, eftersom den dominerande faktorn tycks vara autonoma ränterörelser. Notabelt är dock att, precis som på kostnadssidan, finns det tecken på att skillnaderna mellan de enskilda bankerna ökat. Detta förstärker intrycket av att avregleringarna inneburit att bankerna fått större möjligheter att påverka sina egna resultat, både i positiv och negativ riktning, och att konkurrensen därmed skärpts.

För att bedöma om vinstnivån i banksektorn varit "onormalt" hög skulle jämförelser helst även göras med räntabiliteten i andra branscher. De redovisade räntabilitetstalen för bankerna framstår därvid som relativt höga jämfört med exempelvis genomsnittet för

Stockholms Fondbörs på ca 8 procent.[24] Tyvärr är det dock svårt att dra några slutsatser av skillnader i räntabilitet mellan olika branscher, då nyckeltal av detta slag påverkas av olika branschspecifika faktorer, t.ex. redovisningsprinciper och hanteringen av nominella och reala storheter. Det gör att en högre uppmätt räntabilitet inte utan vidare kan tolkas som att den reella lönsamheten i banksektorn varit bättre.

4.7 Sambandet mellan kostnader och bankstorlek

Förekomsten av fallande genomsnittskostnader, dvs. en systematisk kostnadsfördel för stora banker, är i sig inte en huvudfråga för utredningen. Den är icke desto mindre intressant och det av flera skäl. Några av dem har redan berörts i kapitel 3 och i tidigare avsnitt i detta kapitel. I ett relativt snävt utredningsperspektiv är det av vikt att undersöka dels om det finns några systematiska skillnader mellan kostnadsutvecklingen i små och stora banker, dels bakgrunden till de skillnader mellan affärs– och sparbanker som framkommit i tidigare avsnitt.

I ett vidare perspektiv är förekomsten av fallande genomsnittskostnader viktig för frågor som rör den framtida utvecklingen av banksystemet. Om de genomsnittliga kostnaderna för att bedriva bankverksamhet är lägre för stora banker än för små, kan en eventuell avreglering som leder till en friare konkurrens på finansmarknaderna skapa problem för de mindre företagen. Det skulle eventuellt finnas risk för ökad koncentration i branschen med menliga effekter på konkurrens och effektivitet.

Detta är en mycket central fråga i den internationella (i första hand amerikanska) litteraturen om kostnadssambanden i bankverksamhet. Bakgrunden är den lagstiftning som i USA i princip hindrar banker att bedriva verksamhet i flera delstater och, i vissa stater, förbjuder banker att ha mer än ett kontor. Effekterna på branschstrukturen av att dessa restriktioner tas bort har diskuterats livligt och det finns ett större antal empiriska studier av kostnadssambanden i amerikanska banker.[25]

Resultaten från dessa studier, flertalet baserade på försök att ekonometriskt skatta s.k.

---

24 Källa: Affärsvärlden, nr 5, 1989, s. 60, där bankernas räntabilitet beräknad på motsvarande sätt anges till 15 procent.

25 Se Kolari och Zardkoohi (1987), kap. 3, eller Clark (1988) för aktuella översikter av litteraturen.

kostnadsfunktioner, är inte helt entydiga. Det övervägande intrycket är ändå att de stora bankernas fördelar är relativt begränsade eller t.o.m. obefintliga och flertalet forskare drar därav slutsatsen att en avreglering inte skulle orsaka en omfattande koncentration av bankverksamheten till ett litet antal företag. I termer av diskussionen i kapitel 2 tyder dessa studier således på att de naturliga konkurrenshindren i bankverksamhet inte är särskilt betydelsefulla.

Det finns dock flera skäl att ställa sig något skeptisk till dessa resultat. Dessa är delvis av metodologisk natur och gäller datas kvalitet, modellspecifikationer osv. En invändning på ett helt annat plan kan baseras på observationen att banksektorn i flertalet länder har en helt annan struktur än i USA. Ett slående exempel är att medan USA har ca 14.000 affärsbanker (plus ett stort antal sparbanker, s.k. "savings & loans") finns det i närbelägna Kanada inte mer än en handfull affärsbanker. Även i Europa kännetecknas banksektorn i flertalet länder av relativt stark koncentration. Detta är som bekant fallet även i Sverige där de tre största bankerna svarar för ca 50 procent av den totala balansomslutningen i banksektorn. Frågan är således i vilken utsträckning branschstrukturen beror på banklagstiftningens utformning i de olika länderna respektive på egenskaperna hos de verksamheter som banker bedriver, t.ex. förekomsten av fallande genomsnittskostnader. Sammantaget måste man nog tyvärr konstatera att den empiriska litteraturen ger en relativt svag grund för bestämda slutsatser om förekomsten av viktiga konkurrenshinder och utsagor om effekterna av eventuella regeländringar.

Det redovisningsmaterial som utnyttjas för analysen i detta kapitel är inte tillräckligt detaljerat för att utgöra underlag för skattningar av kostnadsfunktioner för svenska banker. Viss vägledning kan vi dock få genom att relatera de genomsnittskostnader som redovisades i avsnitt 4.5 till respektive banks storlek. En motsvarande undersökning på basis av amerikanska data presenteras av Humphrey (1987). Humphrey har tillgång till data från samtliga amerikanska affärsbanker, varför en detaljerad klassindelning och analys av egenskaperna inom respektive storleksklass inte möter några hinder. På basis av uppgifter om arton svenska banker tvingas vi begränsa oss till enklare metoder, i första hand diagram som illustrerar sambanden mellan storlek och kostnadsnivå grafiskt.

4.7.1 Bankstorlek och genomsnittskostnader — teori och empiri

Från principiell synpunkt är det viktigt att skilja på två olika typer av effekter av en ökning av omfattningen på en banks (eller ett annat företags) verksamhet. För det första

kan det uppkomma skalfördelar ("economies of scale"), vilka är relaterade till storleken på företaget (generella skalfördelar) eller till storleken på produktionen av en vissa vara eller tjänst (produktspecifika skalfördelar). För det andra kan ett företag genom att bredda sin verksamhet uppnå samordningsfördelar ("economies of scope"), vilka uppstår genom att det är billigare (per enhet) att samtidigt producera två varor eller tjänster än att göra det var för sig i skilda företag. Även dessa kan vara av generell karaktär eller endast gälla vissa specifika produktkombinationer. I praktiken är dessa fenomen utan tvivel ofta nära kopplade till varandra.

De viktigaste faktorerna bakom skalfördelar antas ofta vara att fasta kostnader kan spridas över en större produktionsvolym och att effektivitetsvinster kan göras genom ökad specialisering av t.ex. personalen. Samordningsfördelar i sin tur antas uppstå då olika typer av fasta investeringar samtidigt kan utnyttjas för flera produkter. Det är inte svårt att finna plausibla exempel på att sådana effekter bör kunna uppkomma i banker.

Fasta investeringar finns t.ex. i form av kontorsnät och datasystem, vilka genom att utnyttjas för större volymer och för flera tjänster parallellt kan ge både skal– och samordningsfördelar. På ett mindre bankkontor kan samma personer handha både in– och utlåningstjänster, vilket kan ge samordningsfördelar. Om kontoret växer, kan dessa bytas mot skalfördelar då personalen kan specialiseras hårdare och därigenom bli mer effektiv i hanteringen av in– respektive utlåning.

En annan viktig investering i bankverksamhet är, som betonades i kapitel 2, information. Information om en kunds inlåningsvanor kan vara användbar i samband med prövningar av låneansökningar, vilket kan ge fördelar för ett företag som bedriver in– och utlåning parallellt. Vidare kan kunskap samlad om en kund i samband med beslutet om ett lån, t.ex. till ett bostadsköp, användas om samme kund ansöker om lån för att köpa bil. En bank som beviljer fastighetskrediter bygger upp en kunskap om fastighetsmarknaden i ett område, som kan "återanvändas" om fler lån inom samma område beviljas och därmed ge upphov till skalfördelar osv.

Exemplen kan uppenbarligen mångfaldigas. För att kunna bedöma hur betydelsefulla dessa effekter är i praktiken fordras emellertid empiriska undersökningar. För att skilja på skal– och samordningsfördelar krävs kunskap om egenskaperna hos bankernas produktions– och kostnadssamband. Det finns en relativt omfattande litteratur som redovisar ekonometriska skattningar av sådana samband. Det skulle dock föra för långt

att gå in på metoder och resultat i någon detalj i det här sammanhanget.

Clark (1988) sammanfattar sin översikt av den empiriska litteraturen (till stor del baserad på amerikanska data) med att den ger underlag för fyra allmänna slutsatser. För det första tycks det endast finnas generella skalfördelar för (mycket) små banker (under 100 miljoner dollar i balansomslutning) medan stora banker snarare har skalnackdelar.[26] För det andra finns det inget som tyder på generella samordningsfördelar för banktjänster. För det tredje pekar vissa studier på produktspecifika samordningsfördelar, t.ex. mellan utlåning och inlåning (se Berger m.fl. (1987)). För det fjärde tycks dessa rön vara relativt robusta i så måtto att likartade resultat nås i studier som arbetar med olika datamängder och produkt– och kostnadsdefinitioner.

Den fjärde slutsatsen till trots är dessa empiriska resultat behäftade med stor osäkerhet. Som diskuterades närmare i kapitel 3 finns det inte ens någon enighet om hur bankers produktion egentligen bör mätas. Till dessa principiella problem måste läggas flera andra av mer metodologisk karaktär, som t.ex. har att göra med datas kvalitet (bl.a. att verkligt stora banker ofta inte är inkluderade i databasen) och rimligheten i den kostnadsfunktion (translog) som används i flertalet undersökningar. Som berördes i kapitel 3 finns det även vissa positiva effekter av samordning som inte påverkar bankens kostnadssituation, t.ex. om det är kunderna som tjänar på och efterfrågar samordning. Man bör därför vara försiktig med att dra några policyslutsatser på basis av detta material. Behovet av försiktighet blir självfallet inte mindre då diskussionen gäller förhållandena i Sverige. Intrycket från de amerikanska studierna är ändå att skalfördelar tycks uttömmas redan på en relativt låg nivå och att andra faktorer än storlek är viktigare när det gäller att förklara kostnadsskillnader mellan olika banker.

4.7.2 Bankstorlek och genomsnittskostnader — en analys av svenska data

Det finns inte resurser att genomföra en omfattande ekonometrisk undersökning av kostnadssambanden i svenska banker inom ramen för utredningen. En än mer fundamental restriktion är att det i Sverige i praktiken inte finns ett tillräckligt stort antal

---

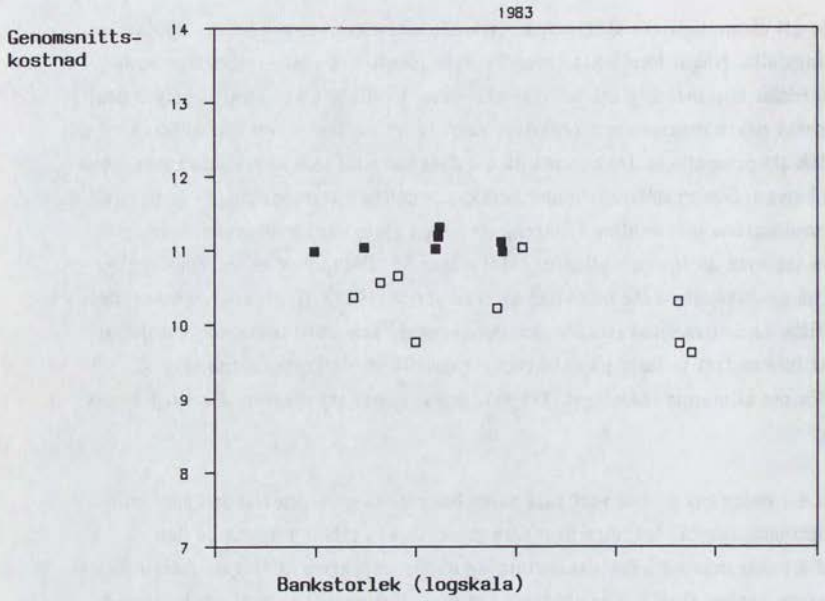
26 Observera att en bank med en balansomslutning motsvarande 100 miljoner dollar är liten också med svenska mått mätt. Den minsta banken i det datamaterial som utnyttjas här, Sparbanken Väst, hade exempelvis redan 1983 en medelomslutning på nästan 3 miljarder kronor.

banker för att ekonometriska skattningar av kostnadsfunktioner ska kunna uppfattas som meningsfulla. Något försök att i svenska data identifiera skal– respektive samordningsfördelar kommer följaktligen inte att göras. I syfte att ändå något belysa denna fråga kommer några diagram som beskriver sambandet mellan genomsnittskostnader och bankstorlek att presenteras. De baseras på det datamaterial som redovisats i tabellerna 4.4 och 4.5 ovan. Genomsnittskostnader beräknade enligt intermedierings– respektive produktionsansatsen sammanförs i diagrammen med varje banks balansomslutning respektive summan av in– och utlåning. Motsvarande tillämpning av intermedieringsansatsen på amerikanska data redovisas av Humphrey (1987). Humphrey betonar, delvis som en kritik av de ovan diskuterade skattningarna av kostnadsfunktioner, att det är viktigt att inte endast ta fasta på data från ett enskilt år, då kostnaderna bl.a. är känsliga för det allmänna ränteläget. Följaktligen kommer ett diagram för varje år att redovisas.

I diagram 4.1 redovisas på den vertikala axeln bankernas genomsnittskostnader enligt intermedieringsansatsen, dvs. de siffror som presenteras i tabell 4.4, och på den horisontella bankernas medelbalansomslutning under respektive år (logaritmerad för att små och stora banker skall kunna studeras i samma diagram). Om skal– och samordningsfördelar gör att större banker får lägre genomsnittskostnader, bör således punkterna ligga lägre ju längre ut till höger i diagrammet som banken befinner sig. För att underlätta jämförelser mellan åren är skalan i samtliga diagram densamma. De fyllda kvadraterna markerar sparbanker och de med ett kors i föreningsbanker.[27]

[27] Som tidigare nämnts saknas data för de båda föreningsbankerna 1983, varför det diagrammet endast innehåller 16 observationer.

Diagram 4.1: Genomsnittskostnader och bankstorlek, intermedieringsansatsen 1983-87



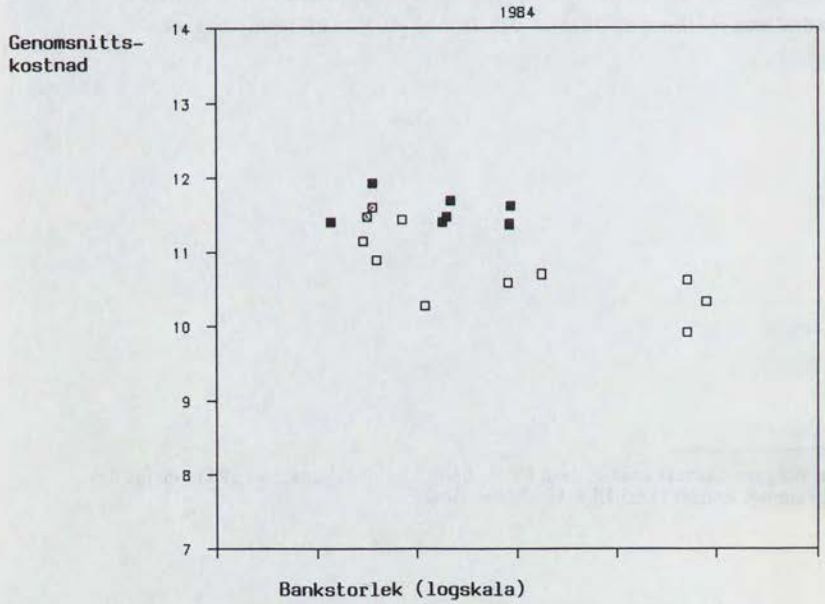
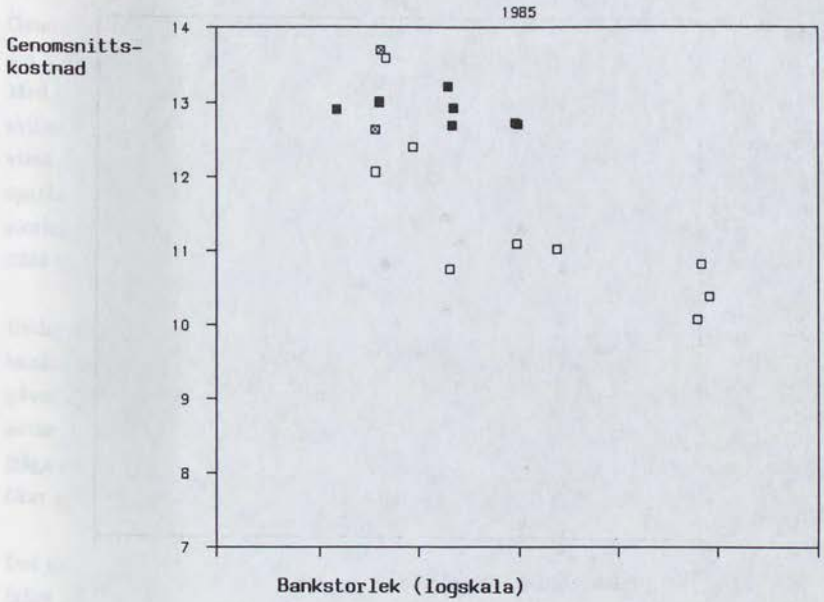


Diagram 4.1 (forts.)



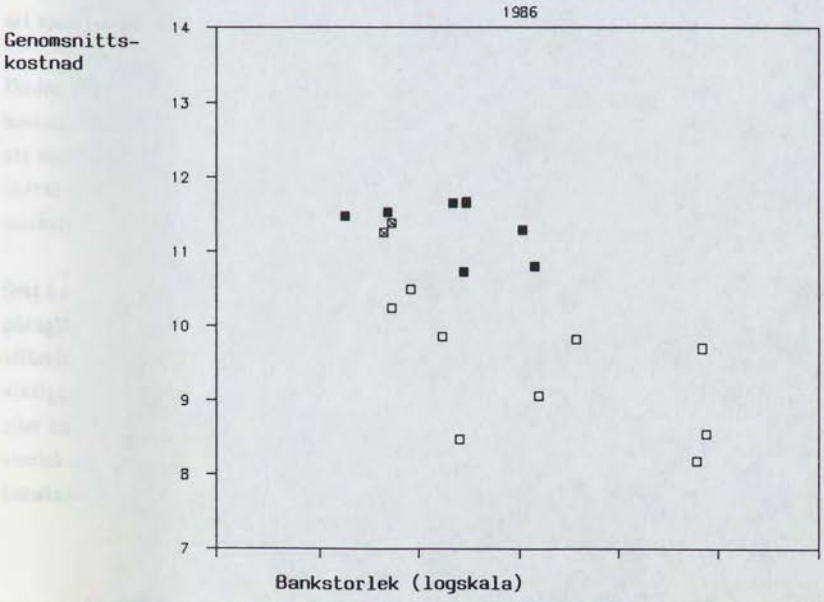
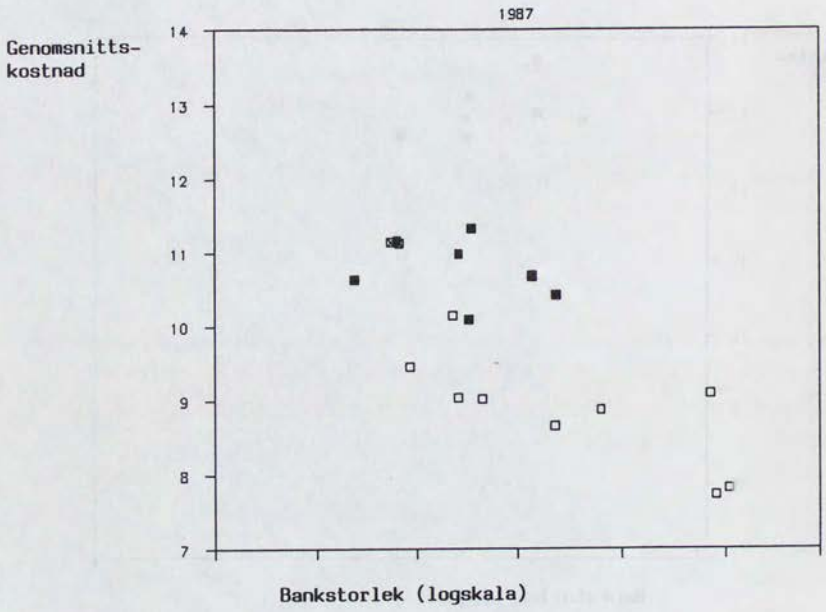


Diagram 4.1 (forts.)



Genom att bankerna i tabell 4.4 är ordnade efter storlek (1987), kunde vissa slutsatser om sambandet mellan kostnadsnivå och balansomslutning dras redan i tidigare avsnitt. Med hjälp av diagram 4.1 klarnar emellertid bilden avsevärt. För 1983 och 1984 är skillnaderna mellan små och stora banker relativt obetydliga. Möjligen kan man skönja vissa tecken på att de tre storbankerna har lägre kostnader, men mer påtagligt är att sparbankerna nästan genomgående ligger något högre än affärsbanker av jämförbar storlek. Skillnaderna är dock relativt små och det mest markanta i diagram för 1983 och 1984 är hur pass väl samlade punkterna är.

Under högränteåret 1985 stiger kostnaderna avsevärt för samtliga spar– och föreningsbanker och de minsta affärsbankerna. Genom att de stora och medelstora affärsbankerna påverkas i betydligt mindre grad ger diagrammet intrycket att genomsnittskostnaderna avtar ju större banken är. På nytt är det dock så att en viktigare faktor är om det är fråga om en spar– eller affärsbank och spridning mellan banker av jämförbar storlek ökar påtagligt i förhållande till de båda föregående åren.

Det sistnämnda mönstret förstärks under 1986, då kostnadsnivån för samtliga banker faller påtagligt. Det skulle, liksom för 1985, vara möjligt att i diagrammet lägga in en regressionslinje med negativ lutning, men det gäller också att skillnaderna mellan bankerna med exempelvis ca 13 miljarder i balansomslutning är avsevärt större än mellan genomsnittet för dessa banker och genomsnittet för de stora. Notabelt är också att sparbankernas relativa position försämras ytterligare.

Under 1987 fortsätter, som konstaterades i avsnitt 4.4, den allmänna nedgången i kostnadsnivån och hela svärmen av punkter förskjuts nedåt i diagrammet. Tendensen att storbankerna har lägre kostnader kvarstår och det är i hög grad sparbankerna som bidrar till detta intryck. Om bara de ofyllda kvadraterna beaktas, dvs. enbart affärsbankerna, framstår tecknen på skalfördelar som avsevärt svagare.

Sett över femårsperioden som helhet är det följaktligen svårt att peka på några stora och påtagliga kostnadsfördelar för de större bankerna. Åtminstone de mindre och medelstora affärsbankerna tycks kunna hävda sig relativt väl gentemot de tre storbankerna. En viktigare faktor än bankstorlek förefaller i stället vara om det rör sig om en affärsbank eller en sparbank. Sparbankerna ligger systematiskt högre än affärsbanker av jämförbar storlek och gapet tycks ha vuxit under den studerade perioden. Vi kan således konstatera att de tidigare observerade skillnaderna mellan spar– och affärsbanker

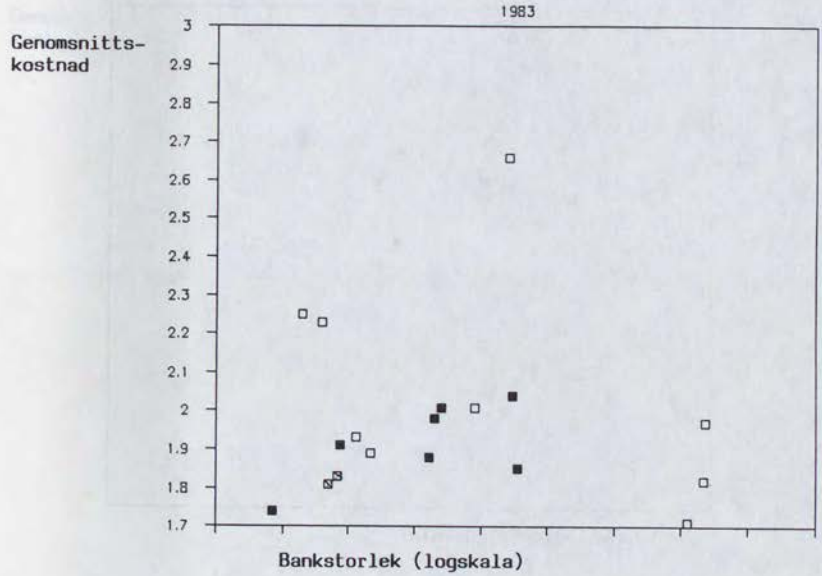
åtminstone inte enbart sammanhänger med att den förstnämnda gruppen har en i genomsnitt lägre balansomslutning. Några slutsatser om vilka faktorer som i stället ligger bakom detta mönster kan emellertid inte dras på basis av dessa diagram. Det blir därför anledning att återkomma till denna fråga.

I stort överensstämmer slutsatserna från diagram 4.1 med resultaten i Humphreys (1987) studie av amerikanska affärsbanker. Den viktigaste observationen är att balansomslutningen tycks vara av relativt underordnad betydelse när det gäller att förklara genomsnittskostnaden (mätt enligt intermedieringsansatsen) i en enskild bank. Variationerna mellan banker i samma storleksklass är väl så stora som mellan små och stora banker. Genom det begränsade urvalet kan dessa slutsatser här inte dokumenteras i samma detalj som i Humphreys undersökning, men tendenserna är desamma. Ett mycket påfallande mönster är också att spridningen mellan bankerna ökat betydligt under perioden. Gapet mellan högsta och lägsta kostnad har således mer än fördubblats mellan 1983 och 1987. Detta kan tolkas som att avregleringar m.m. under senare år ökat bankernas möjligheter att påverka den egna kostnadssituationen. På sikt kan det innebära (ytterligare) skärpt konkurrens och kan komma att skapa problem för de banker som inte förmår hålla sina kostnader under kontroll.

Som komplettering ska vi även redovisa sambandet mellan bankstorlek och genomsnittskostnad enligt produktionsansatsen. Genom sin fokusering på rörelsekostnaderna kan den belysa om det finns några skillnader i "teknisk effektivitet" mellan små och stora banker. Eftersom måttet på produktionens storlek i denna ansats är summan av in– och utlåning används i diagrammen denna som skalvariabel. I diagram 4.2 redovisas således genomsnittskostnader hämtade från tabell 4.5 på den vertikala axeln och logaritmen av summa in– och utlåning på den horisontella. Markeringarna överensstämmer i övrigt med diagram 4.1.

Som noterades i avsnitt 4.5 är variationerna från år till år mindre påtagliga då genomsnittskostnaderna mäts enligt produktionsansatsen och räntekostnaderna inte inkluderas. I gengäld kan kostnaderna för en enskild bank ett visst år stiga kraftigt, t.ex. i samband med en större kreditförlust. Eftersom sådana (tillfälliga) extrema observationer skulle förrycka skalan i diagrammen, har de lämnats vid sidan av analysen i detta avsnitt. Såväl 1985 som 1986 saknas således en bank, vars kostnader var så höga att de hamnat utanför figuren. Det är 1985 fråga om Östgöta Enskilda Bank, med en kostnad på 3,85, och 1986 är det Nya Sparbanken, med en kostnad på 3,13.

Diagram 4.2: Genomsnittskostnader och bankstorlek, produktionsansatsen 1983-87



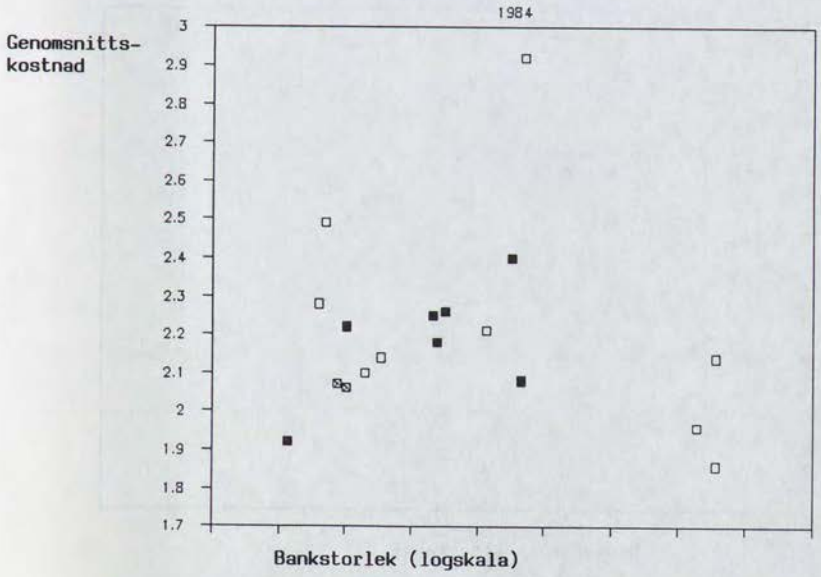
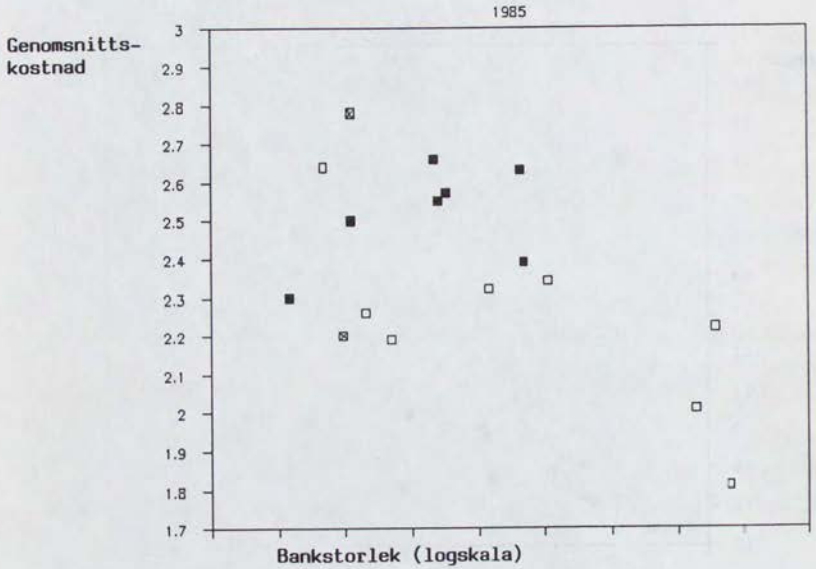


Diagram 4.2 (forts.)



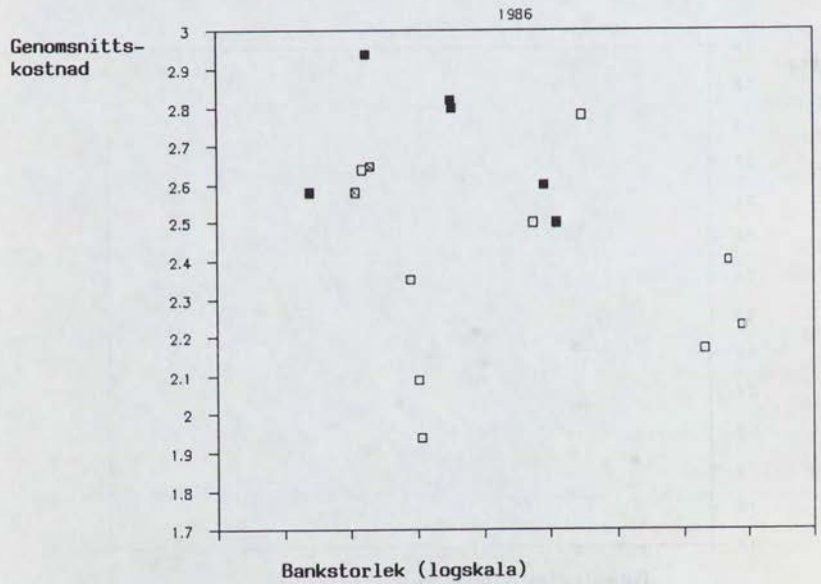
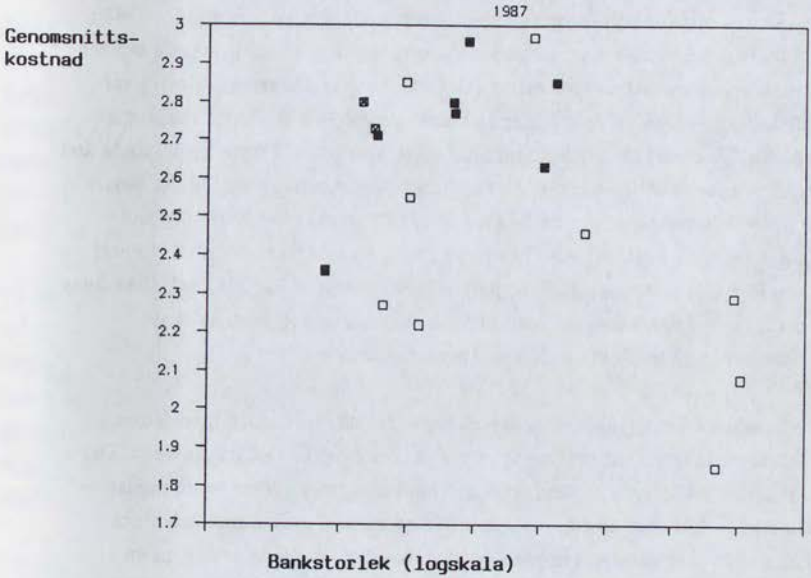


Diagram 4.2 (forts.)



Liksom med kostnaderna mätta enligt intermedieringsansatsen ger siffrorna för 1983 i diagram 4.2 intrycket av relativt små kostnadsdifferenser mellan små och stora banker och med undantag för en extremobservation (Götabanken) är punkterna relativt väl samlade. Påtagligt är också att sparbankerna klarar jämförelsen med affärsbanker av motsvarande storlek mycket bra och snarast har lägre kostnader. Under det följande året stiger kostnaderna för samtliga banker och samtidigt ökar spridningen. Till det senare bidrar inte minst kostnadsökningar för de medelstora bankerna. Det finns däremot knappast några tecken på att de större bankerna skulle ha en kostnadsfördel. Noteras bör också den inbördes relationen mellan sparbankerna där det både 1983 och 1984 finns tecken på att de större enheterna har högre kostnader, dvs. någon form av skal-nackdelar, som ger upphov till stigande genomsnittskostnader.

Under 1985 fortsätter den ogynnsamma utvecklingen för de mindre och medelstora bankerna och sparbankerna har svårare att klara jämförelsen med affärsbankerna. Det finns en svag tendens till lägre kostnader för storbankerna, men skillnaderna mellan banker i samma storleksklass är på nytt minst lika stora som mellan små och stora banker. Under 1986 ökar spridningen ytterligare, vilket i första hand avspeglar en sänkning av kostnadsnivån i några av de mindre affärsbankerna. Detta år klarar sig också de större sparbankerna något bättre än de mindre.

I diagrammet för 1987 har S–E–Banken och, i synnerhet, Handelsbanken båda lägre kostnader än övriga banker. Återigen är dock den stora spridningen det tydligaste mönstret, samt att sparbankerna, med undantag för den minsta (Sparbanken Väst) genomgående ligger högt upp diagrammet.

Sammanfattningsvis går det knappast att spåra några tecken på generellt fallande genomsnittskostnader i diagram 4.2. Skulle man lägga in en linje i diagrammen ligger det närmare till hands att välja ett uppochnedvänt U än en rät linje med negativ lutning. Det finns m.a.o. tecken som tyder på att de medelstora bankerna skulle ha en kostnadsnackdel. Ett alternativ till tolkningen att sparbanker som sådana har svårt att hävda sig skulle följaktligen kunna vara att de sparbanker som ingår i undersökningen, bl.a. genom de omfattande sammanslagningarna inom sparbanksrörelsen, har hamnat i en ogynnsamm storleksklass. Det skulle också kunna förklara den tendens som finns i flera av diagrammen att de större sparbankerna har högre kostnader än de mindre.

Det är inte möjligt att på basis av dessa enkla siffror dra några slutsatser om rimligheten i dessa båda hypoteser, dvs. om kostnaderna för de medelstora bankerna är höga därför att de är medelstora eller därför att fem av dessa sju banker (med mellan 18 och 50 miljarder i sammanlagd in– och utlåning 1987) är sparbanker. Hypoteserna är naturligtvis heller inte ömsesidigt uteslutande; det är tänkbart att en sparbank som växer över en viss storlek av olika skäl stöter på andra och större svårigheter än en affärsbank i motsvarande position.

Hypotesen om de medelstora bankernas svårigheter är under alla förhållanden intressant. I termer av diskussionen i avsnitt 4.7.1 om uppkomsten av skalfördelar skulle förklaringen kunna vara att en medelstor bank tvingas ta på sig en rad fasta kostnader, t.ex. genom investeringar i datorsystem och, under den studerade perioden, betydande satsningar på central nivå för att hänga med i utvecklingen på de finansiella marknaderna. Samtidigt har de svårt att uppnå de volymer som krävs för att de potentiella skalfördelarna ska kunna realiseras. Resultatet blir en hög kostnadsnivå.[28]

I den mån problem av denna karaktär är viktiga, har detta uppenbarligen implikationer för konkurrenssituationen i banksektorn och därmed för branschens fortsatta utveckling. Det blir därför anledning att återkomma till denna fråga i det avslutande kapitlet.

Sammantaget ger analysen i detta avsnitt inte grund för slutsatsen att det skulle finnas några påtagliga generella kostnadsfördelar för stora banker. Om kostnaderna mäts enligt intermedieringsansatsen, finns visserligen under den senare delen av perioden vissa tecken på fallande genomsnittskostnader. Denna tendens försvagas dock avsevärt om man studerar affärs– och sparbanker separat, dvs. det tycks som om sparbankerna har en systematiskt högre kostnadsnivå.

När det gäller utvecklingen över tiden är de tydligaste mönstren för det första att sparbankernas relativa position gradvis försämras, för det andra att det inom gruppen affärsbanker finns tecken på att kostnaderna för de mindre bankerna gradvis stigit jämfört med de stora. Inte minst S–E–Banken och Handelsbanken verkar "dra ifrån" något. Eventuellt sammanhänger detta med att avregleringen har gjort det möjligt för storbankerna att realisera kostnadsfördelar som inte märkts under de tidigare åren. Det kan

---

28 Problem av denna karaktär, med betoning på svårigheterna för medelstora företag på värdepappersmarknader, diskuteras av Feldman och Stephenson (1988).

därför finnas anledning att följa utvecklingen i det här avseendet under de närmaste åren.

Den relativa försvagningen av sparbankernas kostnadssituation framstår i vissa avseenden som än mer påtaglig då kostnaderna mäts enligt produktionsansatsen. År 1983 var här sparbankernas kostnader i allmänhet lägre än jämförbara affärsbankers medan positionerna var de omvända 1987. Däremot finns det inga tecken på några entydiga skalfördelar med utgångspunkt från produktionsansatsen. I diagram 4.2 noterades i stället att kostnadssambanden i någon mån liknar ett uppochnedvänt U, dvs. de små och de stora bankerna uppvisar lägre kostnader än de medelstora.

4.8 Sammanfattning och slutsatser

Det är ett relativt omfattande siffermaterial som redovisats i detta kapitel och det är därmed inte helt enkelt att sammanfatta. Vissa mönster framträder dock och på flera punkter pekar resultaten från de båda åberopade ansatserna i samma riktning.

Med intermedieringsansatsen som utgångspunkt uppträder betydande fluktuationer i genomsnittskostnaderna som följd av förändringar i det allmänna ränteläget. För såväl banksektorn som helhet som för de tre bankgrupperna var för sig var dock kostnaderna 1987 lägre än något av de tidigare åren. I detta avseende tycks det således inte finns någon grund för oro beträffande kostnadsutvecklingen. Till bilden hör dock att bakom de låga kostnaderna ligger, utöver ett i jämförelse med tidigare år lågt ränteläge, en påtaglig nedgång i räntebetalningarnas andel av totalkostnaderna under 1986–87 (jfr tabell 4.3). Denna andel visar övriga år inte någon nämnvärd känslighet för räntenivån. Bakom de låga kostnaderna skulle m.a.o. kunna ligga inte en effektivisering av verksamheten som sådan, utan en sänkning av ersättningen till insättarna. Detta skulle vara förenligt med den i direktiven framförda hypotesen att de goda resultaten under senare år beror på "en ökning av de bidrag som härrör bl.a. från hushållssektorn" (s. 2). Den centrala frågan, som dock inte låter sig besvaras med hjälp av materialet i detta kapitel, är om konkurrensen om insättarnas medel är så svag att en sådan prispolitik från bankernas sida är möjlig.

När det gäller jämförelsen mellan de olika bankgrupperna pekar intermedieringsansatsen på att sparbankerna (och föreningsbankerna, med reservation för att bara två stycken

ingår i materialet) samtliga år har högre kostnader per balansräkningskrona än affärsbankerna. Även om gapet minskade något 1987 är det klart större än det var 1983. En möjlig förklaring till denna utveckling är att sparbankerna varit mindre benägna att sänka ersättningen till insättarna. Sparbankernas räntekostnader är också något högre än affärsbankernas, men denna skillnad motsvarar bara en mindre del av kostnadsgapet. Notabelt är också att räntekostnadernas andel av totalkostnaderna är betydligt lägre än i affärsbankerna och dessutom sjunkit mer från 1983 till 1987. Bakom sparbankernas oförmånliga kostnadsutveckling ligger således i första hand en uppgång av rörelsekostnaderna.

Analysen av sambandet mellan kostnadsnivå och bankstorlek i avsnitt 4.7 visar att dessa skillnader inte är hänförliga till att sparbankerna i genomsnitt är mindre än affärsbankerna. Dels är tecknen på systematiskt lägre kostnader för stora banker relativt svaga, dels, och i sammanhanget viktigare, uppvisar sparbankerna högre kostnader även om jämförelsen begränsas till affärsbanker i samma storleksklass.

Materialet i diagram 4.1 tyder således på att balansomslutningen är av relativt underordnad betydelse för att förklara skillnader i kostnadsnivå mellan banker. En viktigare faktor tycks vara om det är fråga om en sparbank eller en affärsbank. Det är också påtagligt att spridningen i genomsnittskostnaderna ökat under den studerade perioden.

Då kostnaderna mäts enligt produktionsansatsen domineras bilden helt av rörelsekostnaderna. För banksektorn som helhet steg genomsnittskostnaderna med i medeltal ca 7 procent per år under perioden 1983 –1987. Huvuddelen av ökning inträffade dock mellan 1983 och 1985 och för den senare delen av perioden redovisas mycket låga ökningstal. Om kostnaderna ställs i relation till (ett mått på) verksamhetens omfattning, förefaller således ökningstakten inte som direkt anmärkningsvärd, givet de allmänna pris– och lönestegringarna.

Det kan invändas att åren 1986–87 kännetecknades av en mycket snabb kreditexpansion och att detta leder till en underskattning av kostnaderna för dessa år. Det är naturligtvis tänkbart att bankerna på sikt tvingas bygga ut sin kapacitet för att hantera den större kreditvolymen, men det siffermaterialet visar är att det var möjligt att expandera kraftigt utan motsvarande kostnadsökningar.

Även inom produktionsansatsen framträder skillnader mellan bankgrupperna. Den

tidigare observationen att kostnadsökningarna i sparbankssektorn i första hand härrör från rörelsekostnaderna bekräftas också. Från att 1983 ha haft en i genomsnitt lägre kostnadsnivå än affärsbankerna uppvisade sparbankerna en ökningstakt som var mer än dubbelt så hög som affärsbankerna och 1987 var positionerna omkastade. Även för sparbankerna stannade dock ökningarna upp under 1987.

Analysen av sambandet mellan genomsnittskostnad och bankstorlek på basis av produktionsansatsen pekar på en möjlig kostnadsnackdel för medelstora banker. Det dominerande intrycket är ändå på nytt att skillnaderna mellan jämnstora banker är väl så stora som mellan banker i olika storleksklass. Det är även i diagram 4.2 påtagligt att spridningen i genomsnittskostnader ökat under perioden.

Sammanfattningsvis är det på basis av det material som redovisats i detta kapitel svårt att finna grund för en allmän oro över kostnadsutvecklingen i den svenska banksektorn. När hänsyn har tagits till förändringen av verksamhetens omfattning förefaller kostnadsökningarna, i den mån det ens varit fråga om ökningar, inte anmärkningsvärt stora. Inte heller granskningen av resultatutvecklingen i avsnitt 4.6 pekade på någon entydig trend. Bankernas resultat är, precis som kostnaderna, känsliga för ändringar i det allmänna ränteläget, men annars är det mest påtagliga mönstret att skillnaderna mellan de enskilda bankernas lönsamhet ökat betydligt under perioden. Även här är således mönstret detsamma som på kostnadssidan och det är tänkbart att denna tendens förstärks under den fortsatta anpassningen till en avreglerad kreditmarknad. I så fall måste detta dock betraktas som ett normalt inslag i konkurrensprocessen och så länge det inte uppträder monopoliseringstendenser är detta en utveckling som bör vara gynnsam för konsumenterna.

Trots att varken kostnads– eller vinstutvecklingen i sig förefaller särskilt anmärkningsvärd, väcker analysen i detta kapitel ett antal frågor. För det första har det skett en påtaglig minskning av räntekostnadernas andel av totalkostnaderna, dvs. förändringen av sammansättningen av kostnaderna kan uppfattas som mer anmärkningsvärd än nivån som sådan. Detta kan tyda på att ersättningen till inlåningskunderna har sänkts mer än vad som motsvarar nedgången i ränteläget i stort. Denna fråga sammanhänger dock på ett direkt sätt med bankernas avgiftsuttag och kommer därför att diskuteras närmare i kapitel 5.

För det andra pekar resultaten på en oförmånlig utveckling av kostnaderna i sparbanks-

sektorn. I synnerhet har rörelsekostnaderna stigit snabbare än i affärsbankerna. Det är svårt att på basis av det tillgängliga materialet dra några slutsatser om orsakerna till dessa skillnader. En möjlig förklaring är den i diagram 4.2 observerade tendensen att medelstora banker har högre (rörelse)kostnader än både stora och små banker. Eftersom fem av de sju sparbankerna (men bara två av de nio affärsbankerna) kan sägas befinna sig i denna storleksklass, styr de i hög grad utvecklingen för sparbanksgruppen som helhet. Det skulle kunna innebära att problemen inte är specifika för sparbankerna utan är gemensamma för de banker som varken är provinsbanker eller storbanker.

Det lilla antalet observationer gör att det i praktiken är omöjligt att undersöka värdet av denna hypotes. Om den är riktig, har den dock flera viktiga implikationer. Framför allt skulle det innebära att det kan vara svårt att på allvar ta upp konkurrensen på bred front med storbankerna. Oundvikligen måste en bank som vill klara av övergången från provinsbank till storbank antingen "hoppa över" den svåra mellanstorleken genom fusioner eller klara av att växa sig igenom denna fas. Ingetdera alternativet ter sig helt enkelt. Eftersom storbankerna är ungefär tre gånger större än Gotabanken, den fjärde största affärsbankerna, krävs det mycket omfattande affärsbanksfusioner för att de mindre bankerna ska kunna komma ens i närheten. Sparbanksrörelsens omfattande sammanslagningar under den senaste tioårsperioden har hittills i första hand inneburit att flera av dem hamnat i den (till synes) svåra mellanstorleken. Även sparbankerna har naturligtvis mycket långt fram till storbankerna (jfr tabell 4.1).

Detta innebär inte i sig att storbankerna är immuna mot konkurrens. Det är inte uteslutet att mindre företag kan konkurrera framgångsrikt med de tre stora. Diagram 4.2 tyder exempelvis på att de mindre bankerna inte har någon påtaglig kostnadsnackdel. Särskilt intressant är frågan om mindre företag som specialiserar sig på vissa delområden, geografiskt eller produktmässigt, kan konkurrera med storbankerna. För att bedöma deras chanser att lyckas skulle man dock behöva bättre information om betydelsen av produktspecifika skalfördelar respektive generella samordningsfördelar.

Till alla de reservationer som tidigare diskuterats bör det avslutningsvis fogas att anpassningarna till de senaste årens ändringar i regelsystemet rimligen ännu inte är avslutade och att de förskjutningar som kan observeras i det material som redovisats här sannolikt inte vare sig i riktning eller storlek är slutgiltiga. Dessutom är det troligt att ändringarna av spelreglerna kommer att fortsätta. Ett exempel som anknyter till diskussionen om de stora företagens (eventuella) fördel är kommande ändringar i valuta-

regleringen som skulle göra det möjligt för utländska storbanker att etablera filialkontor i Sverige och därmed på allvar ta upp konkurrensen med de svenska bankerna. Det är i och för sig tveksamt i vilken utsträckning utländska banker kommer att satsa på hushållssektorn, bygga upp kontorsnät osv., men förändringar i branschstrukturen kan komma att ske. Det råder således inget tvivel om att både fortsatta och fördjupade studier av dessa frågor är av intresse.

5. BANKERNAS RÄNTE– OCH AVGIFTSSÄTTNING

5.1 Inledning

Sett ur den enskilde bankkundens perspektiv är bankernas kostnader av relativt litet intresse. Viktigare är hur de räntor och avgifter som kunden får respektive betalar utvecklas. Det betonas i direktiven att bankernas vinster stigit under de senaste åren, en utveckling som skulle kunna tyda på att ränte– och avgiftssättningen från kundernas synpunkt blivit mindre förmånlig. I kapitel 4 konstaterades också att räntebetalningarnas andel av bankernas kostnader gått ner påtagligt sedan 1985, vilket skulle kunna vara ett tecken på att dessa farhågor är välgrundade.

I direktiven efterlyses analyser av om de existerande avkastningsskillnaderna mellan olika in– och upplåningsformer är motiverade med hänsyn till de kostnader som olika inlåningsformer ger upphov till och i vilken utsträckning ränte– respektive avgiftssättningen bidragit till kostnadstäckningen inom olika sektorer. Det är emellertid mycket tveksamt om det är möjligt att besvara dessa frågor. Grundproblemet är att det finns så stora gemensamma resurser som används för både hushålls– och företagskunder, både in– och utlåning osv. att försök att fördela kostnaderna mellan olika kundkategorier eller tjänster riskerar att bli mer eller mindre meningslösa.

Med tillgång enbart till information hämtad från officiella årsredovisningar är det inte möjligt att ta fram annat än mycket övergripande kostnadsmått av den typ som diskuterats i kapitel 4. Det går att identifiera posten inlåning i balansräkningen, men att avgöra hur stor del av posterna räntekostnader, personalkostnader osv. i resultaträkningen som härrör från hushållsinlåning är i praktiken omöjligt.

Samma bedömning görs av Vittas m.fl. (1988, s. 169–170), vilka i samband med en diskussion om lönsamheten i bankverksamhet konstaterar: "For institutions that engage in both wholesale and retail banking it is practically impossible to obtain precise statistics on the profitability of each area of activity. This is because of the difficulties (...) of allocating both overhead and funding costs between the retail and corporate sectors."

Detta torde innebära att det inte ens för bankernas interna behov, t.ex. bedömningar av lönsamheten i olika verksamhetsgrenar eller olika bankkontor, är möjligt att fördela kostnaderna med någon större precision. Det är uppenbart att en utomstående betraktare möter än större svårigheter.

Mot denna bakgrund görs här inte något försök att analysera frågan om kostnadstäckningen inom olika sektorer. Som kommer att framgå av diskussionen nedan finns det också mycket som talar för att en undersökning som begränsas till att studera kostnader och intäkter på inlåningssidan, om den vore genomförbar, inte skulle vara särskilt upplysande. Detta sammanhänger med att inlåningstjänsten, som betonats i tidigare kapitel, i flertalet fall bara är en del av ett större serviceavtal. Varken från bankens eller från kundens synpunkt är det därför av avgörande betydelse om räntor och avgifter på en enskild tjänst exakt motsvarar kostnaderna.

Ett sätt att mer indirekt undersöka om hushållens ställning på inlåningsmarknaden har förändrats vore att studera hur avkastningen på de inlåningsformer som erbjuds hushållen förhåller sig till räntorna på storinlåning och placeringar på penning– och obligationsmarknaden. Även vid ett försök att analysera dessa räntemarginaler stöter man dock på stora mät– och tolkningsproblem. Komplikationerna i det här fallet sammanhänger med att avkastningen på ett inlåningskonto ges i så många olika former vid sidan av den direkta räntebetalningen och därmed kan vara utomordentligt svår att mäta på ett korrekt sätt.

Som betonades i kapitel 2 är ett inlåningskonto mer än en ordinär penningplacering i och med att avtalet mellan insättaren och banken i viktiga avseenden är att betrakta som ett försäkringskontrakt. Genom att inlåning ger placeraren en likviditetsgaranti är det inte korrekt att mäta avkastningen enbart i termer av den ränta som kontot ger. Hänsyn måste också tas till värdet av denna likviditetstjänst och detta beror i sin tur på vilka villkor som kontot är förenat med.

En annan komplikation uppstår genom att den räntesats som formellt är kopplad till ett visst inlåningskonto inte nödvändigtvis är särskilt nära relaterade till den verkliga avkastning (i vid bemärkelse) som placeringar på kontot ger. Skillnader uppstår bl.a. genom att bankerna i många fall tar ut avgifter för olika tjänster som är kopplade till kontot, t.ex. uttagsavgifter. Den verkliga avkastningen blir då olika beroende på i vilken utsträckning placeraren tar dessa tjänster i anspråk. Det är likaså vanligt att banker differentierar räntorna så att avkastningen blir högre om behållningen på kontot är stor. I båda fallen beror den verkliga ränta som placeraren får på hur kontot används, varför det är svårt att beräka räntemarginalen på något entydigt sätt och därmed i praktiken omöjligt att dra några mer allmängiltiga slutsatser. Det är med andra ord inte möjligt att identifiera en räntenivå som på ett meningfullt sätt kan jämföras med t.ex. penningmarknadsräntan. Sammanfattningsvis innebär dessa överväganden att någon detaljerad analys av räntemarginalernas utveckling inte kommer att presenteras, även om vissa observationer beträffande rörelseriktningen under de senaste åren är möjliga att göra.

Analysen i detta kapitel syftar i stället till att belysa ett antal angränsande, men även något mer avgränsade frågor. Den empiriska analysen inskränker sig till en genomgång av hur bankernas ränte– och avgiftssättning i praktiken är utformad och några försök att belysa hur denna påverkar avkastningen på olika inlåningskonton. Diskussionen ovan visar att bankernas ränte– och avgiftssättning är mycket nära relaterade till varandra. Så beror exempelvis den ränta som ges på ett visst konto bl.a. på vilka och hur höga avgifter som banken tar ut för olika tjänster som är kopplade till kontot. Innan man ger sig i kast med att försöka analysera frågor som rör t.ex. utformningen av avgiftssystemet, är det därför viktigt att klarlägga räntors respektive avgifters principiella roll, varför det finns en marginal mellan bankers ut– och inlåningsräntor osv. Detta görs i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.3 diskuteras olika metoder för att ta ut serviceavgifter och möjligheterna att bedöma vad som är en "skälig" nivå. Därefter diskuteras i avsnitt 5.4 den praktiska utformningen i Sverige och effekterna av uttags– och serviceavgifter av olika slag. Diskussionen bygger delvis på s.k. jämförräntor, räkneexempel baserade på antaganden om "typiska" transaktionsmönster, som tagits fram av bankerna i samråd med konsumentverket och bankinspektionen i syfte att underlätta jämförelser mellan de konton som olika banker erbjuder. Slutsatserna sammanfattas i avsnitt 5.5.

5.2 Inlåningstjänstens egenskaper och användningen av avgifter

Som bakgrund till diskussionen av bankernas ränte– och avgiftssättning är det nödvändigt med vissa preciseringar beträffande inlåningskontraktets grundläggande egenskaper. Vi kommer därför att återknyta till den beskrivning av inlåningens funktioner som gavs i kapitel 2.

Där betonades att inlåning inte kan ses enbart som en räntebärande placering. En viktig del av inlåningskontraktet består av likviditetstjänsten, som ger insättaren skydd mot obehaget av och kostnaderna för att inte ha tillgång till betalningsmedel. Denna egenskap har betydelse för hur avkastningen på ett inlåningskonto bör mätas och för utformningen av jämförelser med alternativa placeringar. Den är likaså viktig när det gäller att tolka räntors och avgifters funktion i samband med inlåningskonton.

För att kunna erbjuda en likviditetsförsäkring måste banken hålla en viss del av sina tillgångar i likvida placeringar, bl.a. hålla sedlar och mynt, så att den kan betala ut pengar (betalningsmedel) till en insättare som begär detta. Genom att dessa tillgångar ger låg eller ingen ränta kan banken inte utlova samma avkastning på inlåning som den får på sin (illikvida) utlåning. Försäkringselementet gör således att den måste upprätthålla en positiv differens mellan ut– och inlåningsräntor. Storleken på avkastningsskillnaden beror bl.a. på sannolikheten för att insättarna ska ta ut sina pengar, eftersom detta påverkar hur stora likvida reserver banken måste hålla.[29]

Räntedifferensen mellan inlåning och t.ex. penningmarknadsplaceringar kan således tolkas som en försäkringspremie. Även uttagsavgifter låter sig tolkas i försäkringstermer, nämligen som självrisker, vilka utgör ett naturligt inslag i alla typer av försäkringssystem. I princip kan insättarnas sägas stå inför ett val mellan konton med hög direkt avkastning och höga kostnader för uttag (låg premie och hög självrisk), respektive konton med låg avkastning och låga eller inga uttagskostnader (hög premie och låg självrisk). Detta val styrs av de förväntningar insättarna har om sina framtida betalningsbehov, hur stor osäkerhet som dessa är förknippade med osv.

Sett ur detta perspektiv går det uppenbarligen inte att bedöma "skäligheten" i avkast-

---

29 För en formell analys av inlåningskontraktet i dessa termer, se Diamond och Dybvig (1983).

ningen genom att jämföra direkt med t.ex. räntan på penningmarknaden eller studera utfallet i efterhand. En person som valt att ha stora belopp på ett rent transaktionskonto, men inte utnyttjat möjligheterna att ta ut pengarna befinner sig i princip i samma situation som den som betalat brandförsäkring för en period då huset inte brann ned. På motsvarande sätt kan en insättare som gjort stora uttag från ett konto med höga uttagskostnader och därigenom fått en låg realiserad avkastning jämföras med en husägare som valde en brandförsäkring med hög självrisk och en motsvarande lägre premie och vars hus verkligen brann ned. Båda kan ha anledning att ångra sina beslut, men det är uppenbarligen inte meningsfullt att hävda att exempelvis den förstnämnde borde få samma avkastning som om pengarna stått på ett bundet konto, lika litet som man kan begära att få tillbaka de pengar man betalat för sin brandförsäkring med hänvisning till att det aldrig uppstod någon brand. I efterhand måste det ske en överföring till dem som visade sig behöva likviditet ("hade otur") från dem som lämnade kontot orört under den aktuella perioden. Detta är själva kärnan i ett försäkringssystem och genom sitt val att placera medlen på ett inlåningskonto har insättaren visat sig vara villig att ingå ett sådant riskomfördelningskontrakt. Genom att riskerna samlas i en gemensam pool är ändå kostnaderna för att upprätthålla en betalningsberedskap via inlåning avsevärt lägre än om varje hushåll skulle hålla en privat likviditetsreserv.

Parallellen till brandförsäkringar är belysande, men det finns utan tvivel viktiga skillnader mellan brand– och likviditetsförsäkringar, där de sistnämnda i flera avseenden framstår som mer komplicerade. För det första är det normalt inte möjligt för någon utomstående att avgöra om ett "verkligt" likviditetsbehov föreligger. Det medför att beslutet att utnyttja försäkringen i praktiken kommer att ligga på försäkringstagaren (insättaren), men att denne samtidigt måste avhållas från att göra det i oträngt mål. För det andra, och delvis relaterat till det föregående, kan det uppstå problem när det gäller det sätt på vilket insättaren ges tillgång till likviditet. Med ett konto som ger rätt till ett obegränsat antal uttag blir likviditetsgarantin ovillkorlig, men givet att transaktionerna är förenade med kostnader för banken som inte bärs av den enskilde insättaren kan det vara nödvändigt att försöka begränsa antalet uttag.

Precis som andra försäkringskontrakt är inlåningstjänsten således förenad med vissa övervaknings– och kontrollproblem, som delvis sammanhänger med att parterna inte har tillgång till samma information, men i praktiken också beror på att det uppstår olika typer av hanteringskostnader. Dessa problem måste lösas för att systemen ska kunna fungera. Om likviditet görs tillgänglig helt kostnadsfritt, kan tjänsten komma att

överutnyttjas i den bemärkelsen att kostnaderna för att hantera kontona äter upp hela den avkastning som banken får på de insatta medlen. Därmed kan hela idén bakom försäkringen, att ge tillgång till räntebärande betalningsmedel, förfelas. För att begränsa denna typ av problem kan det vara ändamålsenligt för båda parter att införa vissa självrisker, vilka i samband med inlåning tar formen av direkta avgifter på olika typer av tjänster. De syftar t.ex. till att premiera de insättare som genom att planera sin kassahållning väl gör ett mindre antal uttag per tidsperiod och därmed inte ger upphov till så stora kostnader. Eftersom det finns pengar att tjäna på detta, kommer också fler insättare föredra att hantera sina konton med större omsorg, vilket sänker de totala hanteringskostnaderna. Förutsatt att det finns ett visst mått av konkurrens på inlåningsmarknaden kommer dessa besparingar insättarna som grupp till del i form av högre effektiv avkastning på innestående medel.

Den konkreta utformningen av avgifterna/självriskerna bör naturligtvis anpassas efter vilka kostnader man strävar efter att begränsa. Antag exempelvis att varje uttag från kontot medför en fast kostnad som är oberoende av uttagets storlek. Om ett obegränsat antal uttag är tillåtna utan några avgifter, har den enskilde insättaren ingen anledning (utöver den egna bekvämligheten) att fundera över om han bör göra ett bankomatuttag på 1.000 kronor eller skriva tio checkar på 100 kronor vardera. Inte ens om han är medveten om att det uppstår kostnader för banken, har han nämnvärd anledning att beakta dessa, eftersom den enskilde insättarens agerande har mycket liten betydelse för den genomsnittliga avkastning som banken betalar på inlåningskontot. Kostnaderna kommer alltså att slås ut över samtliga insättare genom att räntan blir lägre.

Ett inlåningskontrakt som ger rätt till ett obegränsat antal uttag är i detta avseende inte ändamålsenligt, eftersom det kan förväntas leda till ett överutnyttjande av icke prissatta tjänster och därmed till högre kostnader för banken och en lägre realiserad avkastning för insättarna i gemen.

Generellt sett bör avgiften knytas så nära som möjligt till den tjänst som är kostnadskrävande för att effekten på beteendet ska bli starkast. Detta gör att direkta avgifter i många sammanhang ter sig mer ändamålsenliga än exempelvis räntedifferentiering. Flera svenska banker under de senaste åren valt att ta bort uttagsavgifter för att i stället ge ingen eller mycket låg avkastning på medel som rörs under en kalendermånad. Det innebär konkret att en person som gör ett uttag på 5.000 kronor får samma nettoavkastning som den som under samma tid gör tio uttag på vardera 500 kronor.

Rimligen är huvuddelen av kostnaderna i samband med ett uttag oberoende av uttagets storlek, vilket innebär att den senare åsamkar banken betydligt större merkostnader utan att detta påverkar den avkastning vederbörande får från sitt konto. Detta ter sig således som ett från denna synpunkt tämligen trubbigt styrmedel, som drabbar alla insättare med låg minimibehållning lika, oberoende om de gjort ett eller tjugo uttag.

En annan, och i Sverige vanligare, form för räntedifferentiering är att ge relativt låg ränta på mindre belopp, t.ex. behållningar under 12.000 kronor. Även detta syftar till att belasta insättningar som används som transaktionsmedel med högre kostnader, men inte heller denna metod leder till att insättare med ett stort antal transaktioner drabbas extra hårt. I stället är det småkunder generellt som för bära kostnaderna genom att de får mycket låg avkastning.

Slutsatsen av dessa resonemang är att avgifter kan ses som ett naturligt inslag i samband med inlåningskontrakt och att de kan utgöra ett användbart styrmedel när det gäller att hålla nere kostnaderna för att hantera betalningssystemet och därmed bidra till att ge insättarna en "skälig" avkastning på inlåningskonton. För att systemet inte ska kollapsa p.g.a. alltför stora hanteringskostnader måste åtgärder vidtas för att kontrollera och styra insättarnas beteende, i första hand förmå dem att göra färre uttag från kontot. Avgifter och självrisker är vanliga metoder för att praktiskt hantera dylika problem.

Diskussionen har hittills betonat försäkringselementet i ett inlåningskonto och detta måste uppfattas som det analytiskt mest tillfredsställande synsättet. Det är dock uppenbarligen inte nödvändigt att ta detta som utgångspunkt för att förklara samspelet mellan räntor och avgifter på inlåningskonton. I den traditionella beskrivningen av individers och företags kassahållning som i grunden ett lagerhållningsproblem med transaktionskostnader tvingas insättaren väga kostnaden per uttag, bestående av både den tid och olägenhet som uppstår och eventuella explicita avgifter, mot den ränta som han får om pengarna får stå inne på kontot (jfr Baumol (1952)). Analysen leder fram till att kassahållningen kommer att följa ett s.k. sågtandsmönster, dvs. insättaren gör ett uttag och låter sedan kassahållning gradvis minska till dess plånboken är tom, då man gör ett nytt uttag osv. Det visar sig vidare att antalet uttag är mindre och varje enskilt uttag större ju högre kostnaden per uttag är respektive ju lägre räntan på inlånings-

kontot är.[30]

I modeller av detta slag finns ingen koppling mellan nivån på uttagskostnaden och räntan, men det intutitiva resonemang som fördes ovan är naturligtvis fortfarande giltigt givet att ett uttag är förenat med kostnader för banken. Det kan också vara värt att betona att även en sänkning av räntan (vid en given nivå på kostnaden för uttag) i den här modellen leder till ett minskat antal uttag genom att alternativkostnaden för att hålla sedlar sänks. Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att effekterna i andra avseenden är identiska. I synnerhet gäller det hur de båda åtgärderna påverkar insättare med olika uttagsbehov eller vanor, t.ex. på grund av skillnader i inkomst. Ett person med hög månadsinkomst kommer (allt annat lika) att göra fler uttag per månad och därmed ge upphov till större kostnader för banken. Om banken täcker dessa kostnader genom att sänka räntan på kontot, får emellertid även den som p.g.a. låg inkomst kanske endast gör ett enda uttag en lägre avkastning. På nytt finner vi således att en styrning av transaktionsmönstret med hjälp av räntenivån fördelar bördorna på ett sätt som kan uppfattas som oskäligt i den bemärkelsen att det är inte direkt kopplat till i vilken grad insättarna utnyttjar likviditetstjänsten. Det finns andra aspekter att beakta när det gäller frågan om kostnadernas fördelning mellan olika kunder, slutsatsen att avgifter är ett användbart styrmedel för att hålla nere kostnaderna för att administrera bankinlåning kvarstår. Det är naturligtvis heller inte någon särskilt originell bedömning och har även tidigare förekommit i den svenska debatten; för ett tidigt inlägg, se Bergendahl (1977).

Förutsättningarna för att ett avgiftssystem ska fungera och få de avsedda effekterna på insättarnas beteende är att det utformas på ett begripligt sätt och att insättarna verkligen har möjlighet att bedöma hur avkastningen påverkas av olika handlingsalternativ. De måste följaktligen ges korrekt och fortlöpande information och de avgifter som de betalar måste redovisas på ett ett begripligt sätt.

Den princip som hittills varit dominerande i Sverige, liksom i flertalet andra länder (jfr Vittas m.fl. (1988), kap. 10), nämligen att insättaren endast får besked om den nettoränta han fått på sitt konto, är från denna synpunkt uppenbarligen förkastlig. Eftersom få personer torde vara villiga att på egen hand försöka räkna ut den bruttoränta de

30 Resonemang av detta slag ligger uppenbarligen bakom konstruktionen av de modellkonton som används för att beräkna jämförräntor; se avsnitt 5.4 nedan.

skulle ha fått på ett konto med många transaktioner och fluktuerande räntesatser, innebär detta system att insättarna i praktiken inte kan bedöma hur stora deras totala kostnader för ett visst konto har varit och än mindre hur dessa kostnader har uppstått. Avgifter som på detta sätt, mer eller mindre, tas ut i hemlighet kan inte förväntas påverka insättarnas agerande och därmed heller inte de kostnader som uppstår i samband med hanteringen av inlåningsverksamheten.

Som en parentes kan det vara intressant att notera att banktjänster, genom att enbart nettoräntan redovisas, har den i Sverige ovanliga egenskapen att de kan betalas med medel som inte behöver tas upp till beskattning. I det avseendet råder således full avdragsrätt för alla typer av "förvaltningskostnader" och denna bestämmelse kan sägas ha uppmuntrat den hemlighetsfullhet som hittills kännetecknat systemet. Insättarna har antagligen lättare att fördra bristfällig information om de därigenom kan undvika skatt.

Bankinspektionen har under senare år agerat för att förbättra informationen till insättarna vad gäller utfallet, vilket är ett steg i rätt riktning. Motsvarande tendens har kunnat observeras i andra länder och sammanhänger med att utvecklingen av data-system gjort denna typ av detaljredovisning enklare och billigare. Viktigare, och en grundförutsättning för att avgifterna ska kunna påverka insättarnas agerande, är dock att det även blir möjligt att i beslutstidpunkten bedöma vilka kostnader som olika alternativ ger upphov till. Det behövs m.a.o. tydliga "prislappar". I detta avseende har det nuvarande svenska systemet stora brister. Några enkla förslag hur informationen till insättarna ska kunna förbättras diskuteras i kapitel 6.

Slutsatsen att avgifter fyller en viktig funktion innebär dock inte att de löser alla problem. Om exempelvis konkurrensen på bankmarknaden fungerar dåligt, finns risken att bankerna har möjlighet att ta ut så höga avgifter (ge så låg effektiv avkastning) att de kan göra "onormala" vinster. Att förbjuda avgifter löser dock inte problemen i detta fall, eftersom bristen på konkurrens i så fall kommer att ta sig uttryck i räntesättningen. Det är därför viktigt att hålla isär frågan om avgifter, vilka behövs som styrmedel oberoende av hur bankmarknaden fungerar, från diskussionen av konkurrenssituationen och vinstnivån.

Vid en samlad bedömning av värdet av avgifter på banktjänster är det självklart nödvändigt att även beakta de merkostnader som ett avgiftssystem ger upphov till. Mycket komplicerade tariffer kan göra att det blir dyrt att administrera samtidigt som

effekterna på insättarnas beteende blir obetydliga om det är svårt för dem att genomskåda konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Det finns i det här sammanhanget en subtil, men potentiellt viktig bieffekt av en omfattande avgiftsbeläggning. Den kan uppstå om avgifterna blir så höga att många hushåll väljer att helt avstå från att ha ett bankkonto. Det skulle innebära en återgång till en större andel kontantbetalning i ekonomin som helhet och det minskar också i sig värdet av att ha ett bankkonto, eftersom antalet personer till vilka man kan göra gireringar respektive få girobetalningar från minskar. Därmed skulle de totala samhällsekonomiska kostnaderna för betalningssystemet komma att öka. Ju fler personer det är som har ett bankkonto desto större är således värdet av alla andra konton, en effekt helt analog med den mer ofta diskuterade kollektiva fördelen av att fler personer skaffar telefon.

Det förefaller dock osannolikt att detta skulle utgöra ett reellt hot i Sverige. Genom att såväl löner som pensioner sedan många år betalas in direkt på konton är banksystemets täckning i den vuxna befolkningen i det närmaste hundraprocentig. Vanan vid att använda girosystemet för betalningar är således mycket fast etablerad och även om avgifter av olika slag skulle göra att vissa kunder valde att direkt ta ut sina pengar, skulle arbetsgivarna med största sannolikhet vara beredda att stå för eventuella fasta kostnader för att hålla kontot öppet för att slippa besväret med t.ex. kontant utbetalning av lön. Nivån på de avgifter som skulle krävas för att få önskad effekt på insättarnas beteende är också sannolikt så låg att drastiska effekter av detta slag knappast behöver befaras.

Viktigare i det här sammanhanget är sannolikt att beakta kundernas psykologiska reaktioner på avgifterna som sådana. Traditionellt har hushållen vant sig vid att vissa typer av tjänster skall tillhandahållas "gratis" och den diskussion som förts under de senaste åren tyder på att det finns ett motstånd mot avgiftsbeläggning. I mycket måste dock detta bero på att frågan inte satts in i sitt rätta perspektiv. I första hand har man sannolikt blandat samman (de eventuellt välgrundade) farhågorna för att konkurrensen mellan bankerna fungerar otillfredsställande och att bankerna gör oskäliga vinster med frågan om behovet av styrmedel. Tanken att bankerna på grund av sina stora vinster skulle "ha råd" att avstå från avgifter bygger nog på en alltför naiv bild av hur effekter av bristande konkurrens kan begränsas. Detta innebär inte att konkurrensfrågan kan ignoreras (vi återkommer till den i kapitel 6), utan endast att restriktioner på bankernas

avgiftssättning inte kan förväntas ha några positiva effekter i detta avseende.

5.3 Bestämningen av räntor och avgifter

Att avgifter spelar en viktig roll som styrmedel står således klart, men det är inte lika lätt att avgöra hur de i praktiken skall tas ut och synnerligen svårt att bedöma vilken nivå som är "korrekt". Vittas m.fl. (1988) identifierar tre olika huvudprinciper för att ta ut serviceavgifter på inlåningskonton:

(i) En implicit avgift genom differensen mellan inlåningsräntan och räntor på illikvida placeringar;

(ii) rörliga avgifter som kopplas direkt till en viss tjänst, t.ex. direkta uttagsavgifter;

(iii) fasta avgifter som är oberoende av tjänstens utnyttjande, t.ex. för att man ska få ha ett konto eller en årlig avgift för att få ett betalkort kopplat till kontot.

Traditionellt har bankerna i flertalet länder, enligt Vittas m.fl. (1988), enbart använt sig av metod (i), dvs. erbjudit låg avkastning på transaktionskonton, men i gengäld tillåtit obegränsat antal uttag. De anser sig dock ha observerat en utveckling i riktning mot flerdelade avgiftssystem, som innebär att samtliga tre metoderna används på ett och samma konto. Ofta är dessutom avkastningen lägre, dvs. differensen till marknadsräntan större, för små belopp. En annan allt vanligare konstruktion är system där avgifternas nivå beror på kundens totala relation till banken, dvs. kunder som har stor inlåning och samlar sina bankaffärer i en bank erbjuds förmånligare villkor.[31]

I föregående avsnitt berördes dessa olika avgiftsformer och kopplades till de avgifter vi vanligen observerar i samband med försäkringsavtal. Räntedifferensen kan då tolkas som den direkta försäkringspremien. Storleken på differensen beror bl.a. på sannolikheten för uttag. Så länge räntenivån är oberoende av saldots storlek är den implicita avgiften vidare proportionell mot behållningen på kontot, dvs. i princip det försäkrade beloppet. Det kostar följaktligen mer i kronor räknat att ha 25.000 på ett transaktionskonto än om saldot bara är 2.000 kronor.

De rörliga avgifterna, kategori (ii) ovan, har, som nämndes i föregående avsnitt,

---

31 Det mest uppmärksammade exemplet på detta i Sverige är Gotabankens s.k. "förmånskunder". Fler exempel på hur dessa olika metoder har tillämpats i Sverige redovisas i avsnitt 5.4.

karaktären av självrisker. De behövs för att banken ska kunna begränsa utnyttjandet av försäkringstjänsten och därmed kostnaderna för att hålla verksamheten i gång. Differentierade implicita kostnader via större räntedifferens för små insättningar kan i praktiken motiveras med proportionellt sett större rörelsekostnader. Ett alternativ i detta fall vore att ta ut en fast årlig avgift för att kunden ska få ha kontot, men denna variant har varit ovanlig i Sverige.

En blandning av fasta och rörliga avgifter kan också ses som en lösning av problem där renodlad marginalkostnadsprissättning inte ger täckning för de totala kostnaderna. Det är rimligt att anta att en sådan situation föreligger i samband med uttagsautomater, där kostnaden för ytterligare ett uttag i en befintlig bankomat sannolikt är mycket låg, men bankerna på något sätt måste finansiera utbyggnaden av systemet.

Dessa observationer beträffande principerna för avgiftsuttag ger dock inte mycket hjälp när det gäller att bedöma nivån på de olika avgifterna. De svårigheter som uppstår är delvis av praktisk natur och betingande av de i kapitel 3 berörda problemen att allokera kostnader på ett rättvisande sätt. De har dock även sin grund i förhållanden som är av mer principiellt intresse.

Låt oss börja med att återknyta till diskussionen i kapitel 2 av bankens verksamhet. Det betonades där att banken kan ses som ett företag som tillhandahåller ett flertal olika tjänster, där de viktigaste är kredit– och likviditetstjänster. Vi har också i flera sammanhang haft anledning att ta upp möjligheten att det finns betydande samordningsfördelar mellan dessa båda verksamhetsgrenar. I ett företag där det finns starka samordningsfördelar är det inte särskilt intressant hur de olika grenarnas lönsamhet (i den mån de kan mätas) utvecklas var för sig utan det är totalresultatet som är viktigt. Konkret innebär det att man kan tillåta sig att göra vissa (redovisnings-mässiga) förluster i en rörelsegren om man vet att detta leder till att lönsamheten i andra delar förbättras. För bankverksamhet skulle detta exempelvis kunna innebära att bankerna är beredda att acceptera att inlåningsrörelsen ger upphov till vissa merkostnader i vetskapen om att de kunder som därigenom lockas till banken kan förväntas bli låntagare och även vända sig till banken och efterfråga andra (inkomst-bringande) tjänster. Alternativt kan kredittjänsterna tillåtas att i denna bemärkelse subventionera inlåningen. Exemplen med annorlunda avgiftssättning och specialtjänster för kunder med omfattande affärer med banken illustrerar denna princip.

I tidigare kapitel har vi också diskuterat möjligheten att det finns samordningsfördelar på efterfrågesidan, dvs. att kunderna gärna väljer att göra flera typer av finansiella transaktioner via samma bank eller t.o.m. samma bankkontor. Flera skäl talar således för att relationen mellan en kund och en bank inte utan vidare kan separeras i ett inlåningsavtal, ett utlåningsavtal osv. Det är snarare fråga om ett "totalt serviceavtal", en etablerad bankkontakt, där det är nettointäkterna för banken respektive för kunden som är det viktiga. Därmed är det av begränsat intresse om man exempelvis skulle komma fram till att bankerna förlorar eller tjänar pengar på hushållsinlåning och transaktionskonton.

Likartade kommentarer kan göras till den i direktiven efterlysta undersökningen av "i vilken utsträckning ränte– respektive avgiftssättningen (på inlåningssidan) bidragit till bankernas kostnadstäckning inom olika sektorer" (s. 3). Det är inte självklart att bankens inlåningsverksamhet ska vara självbärande vare sig totalt sett eller för enskilda sektorer. Därmed skulle en undersökning som exempelvis visar att det uppstått ett överskott på hushållssidan medan företagsinlåningen gått med förlust inte utan vidare kunna tas till intäkt för att hushållen subventionerat företagssektorn eller att de exploaterats av bankerna. Hushållen kan i princip ha fått andra fördelar, t.ex. på utlåningssidan, som mer än uppväger den "snåla" behandlingen av deras inlåning.

Givet dessa svårigheter, hur sätts då avgifterna i praktiken? Vittas m.fl. (1988, s. 165) sammanfattar på basis av sin internationella översikt av bankers inlåningsverksamhet metoderna för prissättning på följande sätt: "The sheer complexity of designing optimal pricing policies is overcome, in practice, by a continuing process of trial and error which takes very much into account the actions and reactions of customers and competitors, not to mention the political and regulatory authorities."

Av avgörande betydelse för hur denna försöksprocess ska utvecklas är uppenbarligen konkurrensen mellan bankerna, men också den potentiella konkurrensen från alternativa producenter av inlåningstjänster är viktig. Om bankerna tar ut höga avgifter (ger låg avkastning) på hushållens inlåning utan att erbjuda dem kompensation i form av fördelar på andra områden skulle det i princip vara möjligt för konkurrerande företag, vilka enbart erbjuder likviditetstjänster, att etablera sig.

Vi är därmed tillbaka till frågan om möjligheterna att starta specialinstitut och deras förmåga att effektivt hävda sig gentemot företag med bred verksamhet. Bristen på

praktiska erfarenheter gör att det inte finns underlag för att bedöma konkurrensförmågan hos "inlåningsbanker". Mot bakgrund av den oro för hushållens ställning på inlåningsmarknaden som framförs i direktiven och i andra sammanhang förefaller emellertid en granskning av villkoren för att bedriva inlåningsverksamhet vid sidan av banker vara ett naturligt steg i syfte att skärpa konkurrensen om hushållens sparmedel. Vi återkommer till denna fråga i det avslutande kapitlet.

5.4 Räntor och avgifter i svenska banker

Vi ska i det här avsnittet kortfattat diskutera hur ränte– och avgiftsstrukturen i praktiken är utformad på några vanliga typer av inlåningskonton i svenska banker. För att förstå hur det rådande systemet har utvecklats är det dock viktigt att först något beröra den debatt som under de senaste åren först kring bankernas avgifter och bankinspektionens syn på dessa frågor.

Som nämndes i avsnitt 5.2 har bankerna under de senaste åren utsatts för relativt hård kritik för sitt sätt att införa och höja priserna på olika tjänster. Bankerna har hållit en låg profil och, förefaller det, helst velat undvika uppmärksamhet, vilket bl.a. tagit sig uttryck i den i många fall undermåliga information som lämnats. Som tidigare betonats är det av avgörande betydelse för att avgifterna inte bara ska ge täckning för bankernas kostnader utan även bidra till att hushålla med resurser att de är kända för kunderna när de fattar sina beslut. Det är förståeligt om kunderna reagerar på avgifter när de inte givits en rimlig chans att genom att ändra sitt beteende påverka om de ska betala för tjänsten eller inte. Bankerna har därmed i hög grad själva bidragit till att skapa en opinion mot avgifter, vilket sannolikt skadat deras och bankkundernas långsiktiga intressen. Möjligen kan bankernas ovilja att tydligare redovisa sina avgifter ses som ett tecken på att konkurrensen om insättarna faktiskt är relativt hård. Ingen bank har vågat ta risken att vara den första som (öppet) inför en ny typ av avgift av rädsla att den negativa publiciteten skulle skrämma bort värdefulla inlåningskunder.

Kritik har inte bara kommit från missnöjda kunder, utan även från bankinspektionen. Som tidigare nämnts har inspektionen agerat för bättre efterhandsinformation om årsräntans uppkomst. Samtidigt har den varit klart negativ till användningen av explicita avgifter på olika typer av tjänster och i flera sammanhang har företrädare för inspektionen argumenterat för att bankkunderna har rätt att få vissa tjänster "avgifts-

fritt". Till dessa räknas uttag och insättningar samt saldoförfrågningar på inlåningssidan och uppläggnings– och aviseringsavgifter i samband med lån, vilka bankinspektionen valt att definiera som "bastjänster". (Se pressmeddelande från bankinspektionen daterat 1986–10–17.) Bankinspektionens syn kan sägas sammanfattas i ett intervjuuttalande av avdelningsdirektör Sven–Olof Wärnsund: "Avgifterna bör begränsas så mycket som möjligt. Det ska finnas särskilda skäl för att använda avgifter. Ett sådant kan vara att det är rättvisare om var och en betalar för den servicegrad han önskar. Basservicen bör dock vara kostnadsfri." (Intervju i PKbankens informationsblad "Fackkunskaper", nr 2, 1988.)

Motiven för att på detta sätt särbehandla vissa tjänster har aldrig deklarerats klart. Som betonades i avsnitt 5.2 kan något som är kostnadsfritt för den enskilde insättaren, sett i ett större perspektiv, vara mycket kostsamt för bankkunderna som grupp. Om den enskilde uppfattar merkostnaden för att göra ytterligare ett uttag som försumbar, kommer (allt annat lika) antalet uttag att öka och bankens kostnader för att sköta transaktionskonton att stiga. Dessa kostnader måste dock bäras av någon och troligen kommer huvuddelen att belasta insättarna som grupp, dels genom lägre avkastning, dels genom indirekta kostnader i form av kötid och sämre service på andra sätt då bankerna försöker hålla nere antalet uttag genom att höja kostnaden med andra medel som inte definieras som avgifter. Även samhällsekonomiskt kan detta vara ett problem, eftersom banksektorn tenderar att bli "för stor" och dra åt sig resurser från annan verksamhet.

Det är heller inte klart varför de i citatet ovan nämnda rättviseaspekterna skulle sakna giltighet på de områden bankinspektionen valt att kalla "bastjänster". En typ av "fördelningseffekter" har vi redan berört, dvs. hur kostnaderna övervältras på insättare med olika uttagsmönster. Ett annat exempel är om en bank ska ha möjlighet att ta ut en avgift för att informera kunden om saldot på ett konto. Om denna tjänst är gratis, kommer insättarna i gemen vara mindre benägna att hålla reda på hur mycket pengar de har på sina konton, varvid antalet förfrågningar ökar. Givet att det åtgår personal– och datortid för att skaffa fram denna information, stiger även bankens kostnader. De personer som av olika skäl ändå håller reda på sitt saldo har uppenbarligen inget intresse av att denna tjänst tillhandahålls gratis, får vänta längre i kassa– och bankomatköer medan saldoförfrågningar behandlas osv., men tvingas ändå vara med att betala kostnaderna i och med att dessa slås ut över alla konton. Genom införande av avgifter får kunderna i praktiken större valfrihet. Den som inte vill hålla reda på sitt saldo kan strunta i det och i stället fråga varje gång om vederbörande tycker att besväret är större

än kostnaden, medan den som inte tycker att detta är något besvär slipper vara med att betala.[32] I detta exempel, liksom då det gäller uttagsavgifter, är det klart att effektivitets– och rättvisehänsyn leder till samma slutsats, dvs. avgifter behövs som styrmedel på bankmarknaden precis som på andra marknader. "Avgiftsfrihet" framtvingar en standardisering som gör att kunder i praktiken måste betala för tjänster de inte utnyttjar och inte är intresserade av. Härigenom begränsas inte bara bankkundernas valfrihet utan även konkurrensen mellan bankerna.

Villkoren på de inlåningskonton som bankerna erbjuder uppvisar fortfarande en betydande variationsrikedom och det finns ett stort antal konton att välja mellan. Intresset koncentreras i det här avsnittet på typiska transaktionskonton, definierade som konton med checkdragningsrätt, eftersom det är konton av detta slag som i första hand behandlats i tidigare avsnitt och i diskussionen av avgiftssättningen. För en mer fullständig redovisning av konton och räntevillkor, se Spardelegationen (1989).

I tabell 5.1 redovisas räntor och avgifter på 15 olika transaktionskonton (lönekonton) som erbjöds av affärs–, spar– och föreningsbanker vid årsskiftet 1988–89. För Föreningsbankerna anges de villkor som rekommenderas av Sveriges Föreningsbankers Förbund och villkoren hos de olika regionbankerna kan avvika något. Sparbankerna, med undantag för Första Sparbanken, erbjuder samma typ av konto och har samlats under en rubrik. Villkoren i tabellen är de som rekommenderas av Svenska Sparbanksföreningen, men även här kan avvikelser förekomma. Materialet presenteras naturligtvis med reservation för eventuella ändringar som inträffat sedan årsskiftet, men syftet här är inte att göra detaljerade jämförelser utan att belysa vilka principer för ränte– och avgiftssättning som bankerna tillämpar.

---

32 En förutsättning för att någon ska ha anledning att bry sig om sitt saldo är förstås att det finns en kostnad för att övertrassera kontot, men sådana avgifter finns sedan länge.

Tabell 5.1: Räntor och avgifter på transaktionskonton 1989–01–01.

Bank Konto	Beloppsgränser	Ränta %	Uttagsavgifter
Bohusbanken Banklönekonto	<13.950 däröver	5,00 8,75	–
Föreningsbankerna ETT-konto	<14.000 14.000–28.000 däröver	3,50 6,50 9,75	–
Första Sparbanken Betalkonto	<5.000 däröver	2,00 5,00	–
Gotabanken Betalkonto	<12.000 däröver	2,00 7,50	–
Handelsbanken Allkonto	<12.500 12.500–100.000 däröver	7,50 9,75 10,00	Ränta på lägsta saldo under månaden. På transaktionsbelopp 2,0%.
Jämtlands Folkbank Betalkonto		6,00	–
Nordbanken Lönekonto	<14.000 däröver	2,00 8,50	–
PKbanken Banklönekonto/ Personkonto	<30.000 däröver	7,00 8,25	Ränta på lägsta saldo under månaden.
S-E-Banken Privatkonto	<12.000 däröver	2,00 7,50	–
Skaraborgsbanken Lönekonto	<15.000 däröver	2,00 9,50	–
Skånska Banken Kassakonto	<15.000 däröver	2,00 8,00	–
Sparbankerna Sparbankskonto		6,00	Ränta på lägsta saldo under månaden. På transaktionsbelopp 2,0%.
Sveabanken Checkkonto		5,25	–
Wermlandsbanken Wermlandslön	<21.000 däröver	2,50 9,00	0,5 % bonusränta på lägsta saldo under året.
Östgöta Enskilda Bank Betalkonto	<3.000 3.000–25.000 däröver	0 2,50 8,25	–

Källa: Bankföreningen (1989).

Det kanske mest iögonfallande i tabell 5.1 är att så många banker tillämpar beloppsgränser, dvs. ger högre ränta på insättningar som överskrider ett visst belopp. Endast tre konton saknar en sådan "räntetrappa". Avkastningen på mindre belopp som står inne hela månaden varierar mellan 0 procent (Östgöta Enskilda Bank) och 7,5 procent (Handelsbanken). Även den högsta räntan erbjuds av Handelsbanken, 9,75 procent för insättningar mellan 12.500 och 100.000 kronor och 10,0 procent däröver.

Vidare framgår att inte någon av bankerna tar ut några generella uttagsavgifter. Fram till november 1988 hade Handelsbanken en uttagsavgift på 0,1 procent avrundat till helt krontal, men nu har således alla banker hörsammat bankinspektionens rekommendation att ta bort generella uttagsavgifter på transaktionskonton. Handelsbanken övergick till den princip som sedan tidigare tillämpats av PKbanken och sparbankerna, nämligen att räntan räknas på lägsta saldo under månaden. I PKbanken ger medel som rörs under månaden ingen som helst avkastning medan Handelsbanken och sparbankerna ger två procent för sådana s.k. transaktionsbelopp.

Sammantaget innebär dessa principer för ränteberäkning att kunderna i flertalet fall har relativt begränsade möjligheter att påverka den avkastning de får på de pengar de har innestående på dessa transaktionskonton genom att ändra sitt beteende. Med ränta på lägsta saldo under månaden är det förmånligt att lägga så stor del av utbetalningarna som möjligt efter det datum då lönen betalas in för att i görligaste mån hålla uppe minimibehållningen. Räntetrapporna motiverar i första hand kunderna att hålla nere inlåningen på transaktionskonton så mycket som möjligt.

Den på flertalet konton mycket låga räntan på små behållningar och transaktionsbelopp gör att de kunder som varje månad får lönen inbetald och sedan gradvis tömmer kontot i praktiken får mycket låg avkastning på sina pengar. Om man jämför med de villkor som tillämpades 1987–06–30, framgår också att räntan på det lägsta steget sänkts och/eller beloppsgränsen höjts på ett flertal av dessa konton.[33] Under denna period, som i och för sig är mycket kort, har således villkoren för småkunderna försämrats och det intrycket skulle sannolikt förstärkas om man gick längre tillbaka.

---

33 Uppgifter för 1987–06–30 redovisas i Nytt från Spardelegationen, nr 2, 1987.

Några generella uttagsavgifter förekommer således inte, men bankerna försöker ändå något begränsa antalet uttag. De har fått bankinspektionens sanktion för att införa en fast avgift på små checkar. Här har höjningar aviserats under vintern 1989 och gränsen flyttas från 100 till (i flertalet fall) 300 kronor och avgiften blir mellan 3 och 5 kronor. För närvarande (februari 1989) är det endast ett fåtal banker som även tar ut en avgift för små uttag (100 kronor) via bankomat. Vidare förekommer olika avgifter för saldoförfrågningar, tätare utsändning av kontoutdrag osv.

Variationerna i de villkor de olika bankerna erbjuder är dock stora och bankkunderna ställs utan tvivel inför ett svårare problem än under regleringstiden då alla banker erbjöd mer eller mindre likvärdiga villkor. Å andra sidan torde det för flertalet hushåll vara möjligt att påverka avkastningen på de medel man vill och behöver hålla på transaktionskonton genom att granska de olika bankernas erbjudanden och tänka igenom hur de passar ihop med de egna betalningsvanorna och inlåningsmönstren, samt hur dessa eventuellt kan modifieras med hänsyn till de regler bankerna tillämpar.

Det vore självklart önskvärt att det gick att erbjuda några handfasta råd för hur olika hushåll bör bete sig. Det är dock utomordentligt svårt, för att inte säga omöjligt, att göra rättvisande och allmängiltiga jämförelser mellan olika bankkonton. Effekterna av skillnader mellan grunderna för ränteberäkning beror i mycket hög grad på hur kontot utnyttjas, dvs. hur stor behållningen är, hur den förändras under månaden, hur många och hur stora uttag som görs osv. Ett konto som är förmånligt för en kund med ett visst transaktionsmönster kan vara ett mycket dåligt alternativ för den som har andra vanor och behov.

Under de senaste åren har bankerna efter samråd med bankinspektionen och konsumentverket börjat publicera s.k. jämförräntor. Även statliga Spardelegationen redovisar regelbundet jämförelser mellan avkastningar på placeringar i olika banker; se t.ex. Spardelegationen (1989). Dessa grundas på ett antal specifika antaganden om hur vissa "typkunder" hanterar kontona, i första hand vad gäller behållning och antal uttag. Det är uppenbart att jämförräntorna är strikt giltiga bara för dem som beter sig i enlighet med dessa antaganden. Standardiseringen ökar jämförbarheten i vissa avseenden, men den har också ett pris i och med att man utesluter möjligheten att kunden kan anpassa t.ex. sitt uttagsmönster till de villkor som är förenade med ett visst konto. Det optimala antalet uttag och deras förläggning i tiden beror exempelvis på om räntan beräknas på dagssaldon eller på lägsta saldo under månaden osv. Låsningen i exemplen till ett helt

fast uttagsmönster, inspirerat av sågtandsmönstret i den i avsnitt 5.2 diskuterade transaktionskostnadsmodellen, gör att kundens möjligheter att påverka avkastningen kan komma att underskattas.

I tabell 5.2 redovisas jämförräntor per 1989–01–01. För transaktionskonton har de berörda instanserna enats om två standardiserade modeller. På modellkonto IIA finns en behållning på 6.000 kronor som inte rörs under året. Den 25:e varje månad görs en insättning på 6.000 kronor, som under den kommande 30–dagarsperioden tas ut i fem poster; den 26:e görs ett uttag på 2.800 kronor och därefter fyra uttag på 800 kronor vardera den 2:a, 9:e, 16:e och 23:e. Antagandena beträffande modellkonto IIB är desamma bortsett från att det inte finns någon fast behållning på kontot utan saldot går ner till noll den 23:e.[34]

34 Utöver dessa modeller för transaktionskonton finns det också två modellkonton för jämförelser mellan bankernas sparkonton; se t.ex. Bankföreningen (1989).

Tabell 5.2: Jämförräntor på transaktionskonton 1989–01–01.

Bank Konto	Modell IIA	Modell IIB
Bohusbanken Banklönekonto	5,0	5,0
Föreningsbankerna ETT–konto	3,5	3,5
Första Sparbanken Betalkonto	3,0	1,8
Gotabanken Betalkonto	2,0	2,0
Handelsbanken Allkonto	6,1	2,0
Jämtlands Folkbank Betalkonto	6,0	6,0
Nordbanken Lönekonto	2,0	2,0
PKbanken Banklönekonto/Personkonto	5,3	0
S–E–Banken Privatkonto	2,0	2,0
Skaraborgsbanken Lönekonto	2,0	2,0
Skånska Banken Kassakonto	2,0	2,0
Sparbankerna Sparbankskonto	5,0	2,0
Sveabanken Checkkonto	5,3	5,3
Wermlandsbanken Wermlandslön	2,9	2,5
Östgöta Enskilda Bank Betalkonto	1,6	0,2

Källa: Bankföreningen (1989).

Avkastningen beräknad enligt modell IIA varierar mellan 6,1 procent (Handelsbanken) och 1,6 procent (Östgöta Enskilda Bank). Högsta och lägsta värde enligt modell IIB är 6,0 procent (Jämtlands Folkbank) respektive 0 procent (PKbanken). Det högsta genomsnittet redovisas för Jämtlands Folkbank som har 6,0 procent enligt båda modellerna.

Den låga avkastningen för PKbanken illustrerar effekterna av att räntan beräknas på lägsta saldo under månaden, som i modell IIB är noll. Det illustrerar dock också det något godtyckliga i modellkontonas konstruktion. Antagandet att det sista uttaget görs den 23:e innebär att insättaren i praktiken missar en månads ränta på 800 kronor. Uppenbarligen skulle det vara möjligt att utan några som helst olägenheter förskjuta alla uttag tre dagar framåt och därigenom ändå få viss avkastning på pengarna. En sådan förändring skulle höja jämförräntan i båda modellerna för de tre konton där räntan påverkas av lägsta saldo under månaden.

Det är också uppenbart att hushåll med andra betalnings– och kontomönster än de som antas i modellerna har relativt liten hjälp av att enbart studera jämförräntorna. Den viktigaste effekten av publiceringen av beräkningar av detta slag är sannolikt att det sprider insikten om att valet av bankkonto inte är betydelselöst och ökar den allmänna ränte– och prismedvetenheten hos hushållen. Låsningen vid modellkontona bör dock inte bli för stor, eftersom risken i så fall finns att bankerna anpassar sin ränte– och avgiftssättningen så att de hamnar högt på listan över jämförräntor, men i övrigt erbjuder relativt oförmånliga villkor.

Det faktum att det inte går att bedöma hur mycket insättarna i gemen tjänar på olika konton innebär att det även är utomordentligt svårt att dra några slutsatser om vad de olika kontona kostar bankerna. Även bankernas kostnader för räntebetalning och transaktioner beror på hur kontona används, dvs. varierar från kund till kund, vilket gör att bedömningar av "skäligheten" i räntesättningen är svåra att generalisera. Man är därmed i stor utsträckning hänvisad till att diskutera hur kunder med olika insättnings– och uttagsmönster påverkas av de gällande principerna för att beräkna räntan.

En "dyr" kund för banken är en person som har många transaktioner på ett konto med låg genomsnittlig behållning. Med rådande ränte– och avgiftssättning drabbas i princip alla kunder med låg genomsnittlig eller minimibehållning av att de hamnar på det lägsta steget i bankernas räntetrappor och de får därmed en ränta på kanske bara ett par procent. Däremot kan banken, som vi tidigare betonat, inte diskriminera mellan en kund

som gör ett uttag per månad och en som gör tjugo, åtminstone inte så länge uttagens storlek överskrider gränsen för s.k. småuttag. Om räntan beräknas på aktuellt saldo, kommer den senare t.o.m. att få högre avkastning (allt annat lika). I frånvaro av direkta uttagsavgifter slås i stället transaktionskostnaderna ut över alla insättare, vilket missgynnar dem som gör få uttag och i motsvarande grad gynnar dem som gör många. Skäligheten i nivån på den ränta som bankerna erbjuder kunder med låg behållning är av skäl som berörts ovan mycket svår att bedöma, men att principen att endast diskriminera med hänsyn till saldots storlek inte är invändningsfri framgick av diskussionen i avsnitt 5.2.

Det är svårt att bedöma hur stora de kvantitativa effekterna på avkastningen är, men det finns åtminstone vissa belägg för att skillnaderna i uttagsbenägenhet mellan olika bankkunder är betydande. Enligt Dagens Nyheter 1989–01–14 visar en undersökning av PKbankens kunder att 85 procent har högst sju uttag per månad och svarar för hälften av alla uttag. De återstående 15 procenten svarar för den andra hälften.

Även totalt sett ökar antalet transaktioner. Enligt Svenska Dagbladet 1989–01–13 redovisar PKbanken en ökning på 21 procent under 1988. PKbanken har en något annorlunda kundstruktur än de övriga affärsbankerna och större andel renodlade transaktionskonton, men det är troligt att mönstren är likartade i andra banker. Det är i sig inte förvånande att de senaste årens utbyggnad av nätet av uttagsautomater lett till en ökning av antalet transaktioner. Med utgångspunkt från den tidigare diskuterade transaktionskostnadsmodellen kan detta tolkas som en naturlig följd av att den ökade tillgången till bankomater sänkt uttagskostnaden genom att den tid och det besvär som varje uttag är förenat med har minskat. I synnerhet på konton där räntan beräknas på aktuellt saldo är det därför optimalt att göra fler och mindre uttag.

De under vintern 1989 införda och aviserade höjningarna av avgifter på småcheckar kan få viss effekt på antalet transaktioner, men allmänt sett är det uppenbart att kostnaderna för att hantera en check är i stort sett oberoende av beloppet. En kund som skriver tio checkar på 2.000 kronor är följaktligen i detta avseende lika dyr för banken som den som skriver tio småcheckar, varför, som betonades i avsnitt 5.2, en generell uttagsavgift förefaller vara den mest rimliga lösningen, möjligen kombinerad med ett begränsat antal fria uttag per månad.

Detta ska inte tolkas som att uttagsavgifter bör göras obligatoriska eller att arrangemang där kunden i utbyte mot t.ex. stor inlåning kan slippa avgifter bör förbjudas. De speciella egenskaper hos inlåning som diskuterades i kapitel 2 motiverar inte att banktjänster särbehandlas i det här avseendet. Användningen av uttagsavgifter har uppenbarligen inget att göra med insättarskydd och stabiliteten i banksystemet. Grundregeln bör således kunna vara att avtalsfrihet beträffande inlåningsvillkoren kan gälla på bankmarknaden precis som den gör på flertalet andra varu– och tjänstemarknader i Sverige. Kunder som vill ha den rörelsefrihet det innebär att göra många uttag utan att fundera på vad vart och ett kostar ska kunna erbjudas konton med villkor av den typ som beskrivs i tabell 5.1. Den som inte är intresserad av denna typ av konton ska ha möjlighet att välja konton med högre avgifter och högre räntenivå. Av allt att döma skulle i så fall den förra gruppen få en än lägre avkastning än i det nuvarande systemet, men det skulle i så fall vara resultatet av att omfördelningen mellan dessa båda grupper upphört.

Problemet hur kostnaderna mer exakt skulle fördelas mellan olika kontotyper kvarstår naturligtvis, men här är den avgörande faktorn på nytt konkurrensgraden. Om det t.ex. finns företag som bara tillhandahåller den ena varianten, kommer deras prissättning (givet att konkurrensen fungerar) att bli vägledande även för företag som erbjuder båda. Detta är en viktig effekt av existensen av specialiserade företag med intressanta och mer generella implikationer, varför det kommer att bli anledning att återkomma till detta i kapitel 6.

5.5 Slutsatser

I direktiven nämns som en viktig uppgift för utredningen att undersöka i vilken utsträckning bankernas ränte– och avgiftssättning bidragit till kostnadstäckningen inom olika sektorer. Analysen i detta kapitel har inte kunnat besvara denna fråga. De praktiska och principiella problemen har bedömts vara så stora att det inte är meningsfullt att ens försöka uppskatta kostnaders och intäkters fördelning mellan verksamheter och kundkategorier.

En stor del av diskussionen har i stället ägnats åt att förklara att räntor och avgifter fyller en viktig funktion när det gäller att se till att inlåningstjänster tillhandahålls på ett effektivt sätt. Slutsatsen var att såväl implicita avgifter, i form av en lägre ränta på

inlåning än på illikvida placeringar, som explicita avgifter för diverse tjänster som är kopplade till inlåning behövs för att uppnå en effektiv användning av resurserna (hålla nere kostnaderna). Avgiftsbeläggning innebär också att kostnaderna i första hand läggs på de insättare som utnyttjar tjänsterna i fråga, vilket i den bemärkelsen kan uppfattas som en "rättvis" fördelning. Den enkla grundtesen är att det inte är konstigare att man sätter priser på tjänster i bank än att man gör det på andra varu– och tjänste-marknader. Ett syfte med att ägna så stor uppmärksamhet åt dessa egentligen ganska uppenbara samband är att försöka flytta debatten kring dessa frågor till en något mer principiell nivå.

Med denna utgångspunkt ledde granskningen av bankernas faktiska principer för ränte– och avgiftssättning och bankinspektionens syn på dessa frågor till ett flertal kritiska kommentarer. Den rådande praxis som innebär att bankerna i många fall lämnar så undermålig information om de räntor och avgifter de tillämpar att kunderna inte ens i efterhand kan få reda på hur den nettoränta som redovisas har uppkommit måste uppfattas som oacceptabel. Utan tydliga "prislappar" kan man inte räkna med att avgifterna ska få de från samhällsekonomisk synpunkt önskvärda effekterna på insättarnas beteende. Bankernas ovilja att i klartext deklarera vilka taxor de tillämpar har säkerligen också bidragit till den tidvis mycket starka kritik som riktats mot bank-avgifterna. Till detta kommer att de i flera sammanhang förbehållit sig rätten att ensidigt kunna besluta om avgifternas storlek. Bankerna har här handlat formellt korrekt, men inte minst mot bakgrund av diskussionen i tidigare kapitel om relationen mellan banken och kunden som ett totalt serviceavtal, där många delar av avtalet oundvikligen är implicita, dvs. inte nedtecknade i något skriftligt kontrakt, är det inte förvånande att kunderna reagerar på nya och ändrade avgifter som uppfattas som brott mot dessa implicita överenskommelser. I dessa avseenden har bankerna bundit ris åt egen rygg. Kritiken beträffande metoderna för uttag och redovisning av avgifter är således berättigad trots att den generella kritiken mot avgifter på banktjänster är miss-riktad.

Kritiken mot bankinspektionen gällde dess syn på bankavgifter och uppdelningen i "bastjänster" och övriga tjänster, där det anses otänkbart med avgifter för den först-nämnda kategorin. Några sakliga skäl för att göra en sådan distinktion har inte presenterats och i kapitlet har vi argumenterat för att denna linje tvingar vissa bank-kunder att betala för tjänster som de inte utnyttjar och bidrar till att i genomsnitt öka efterfrågan på de icke prissatta tjänsterna. Bankinspektionens syn på avgifter är därmed

oförenlig med de uppmaningar den i andra sammanhang framfört till bankerna att försöka hålla tillbaka ökningen av rörelsekostnaderna. Det är inkonsekvent att uttrycka oro över kostnadsutvecklingen samtidigt som man försöker förhindra bankerna att använda prismekanismen som styrmedel för att hålla kostnaderna nere. Slutsatsen är att inspektionen i stället för att kritisera förekomsten av avgifter bör inrikta sig på att försöka förbättra bankernas information till kunderna om rådande räntor och avgifter.

Huvudslutsatsen i kapitlet är således att generella avgifter på banktjänster, inklusive uttag, kan bidra till att åstadkomma en bättre kostnadskontroll genom att förhindra att icke prissatta tjänster överutnyttjas. Frågan var den "skäliga" nivån på ersättningen till inlåningskunderna ligger kvarstår emellertid. Det bör dock än en gång betonas att den avgörande faktorn när det gäller att förhindra oskälig räntor och avgifter är graden av konkurrens om inlåningsmedlen. Ett förbud mot avgifter gör här varken till eller från.

Tyvärr är det utomordentligt svårt att bedöma om konkurrensen i den svenska banksektorn är (i någon mening) tillräcklig. Det material som redovisats i detta kapitel kan tolkas på flera sätt. De senaste årens nedgång i avkastningen på transaktionskonton, i synnerhet för insättare med låg behållning på kontona, och den i kapitel 4 observerade minskningen av räntekostnadernas andel av totalkostnaderna, kan vara ett uttryck för bristande konkurrens, men det kan också vara frågan om en reaktion från bankernas sida på stigande kostnader för att tillhandahålla inlåningstjänster och en växande transaktionsvolym. Givet motståndet mot uttagsavgifter är sänkningar av räntorna i så fall den enda möjligheten.

Båda dessa tolkningar är möjliga och de resultat som presenterats här ger inget definitivt besked. Ett sätt att undersöka denna fråga i praktiken är dock att sluta motarbeta generella avgifter för att se om inte ett återinförande kan medföra en förändring av principerna för bankernas räntesättning. Ett indicium på att det finns ett samband ges av att Handelsbanken i samband med att man avlägsnade uttagsavgiften sänkte avkastningen på transaktionsmedel från (som lägst) 7,0 till 2,0 procent. Det är inte uteslutet att utvecklingen kan gå i den omvända riktningen om uttagsavgifter återinförs. Detta skulle inte minst skulle gynna bankernas småkunder, eftersom det är de som i första hand har drabbats av den kraftiga räntedifferentieringen som enbart beaktar behållningens storlek. Sannolikheten att detta ska lyckas ökar naturligtvis om man samtidigt försöker skärpa konkurrensen om inlåningsmedlen.

Alternativet till att satsa på åtgärder som skärper konkurrensen är att med hjälp av pris– och ränteregleringar på administrativ väg kontrollera bankernas verksamhet och försöka se till att räntor och avgifter sätts på en (i någon mening) korrekt nivå. Mot bakgrund av den tidigare diskussionen i detta kapitel av problemen när det gäller att fördela kostnader i bankverksamhet är det uppenbart att de praktiska svårigheterna att lyckas med en sådan övervakning är enorma. Den information som skulle krävas för att på administrativa grunder bedöma skäligheten i ränte– och avgiftssättningen med någon rimlig grad av precision går knappast att uppbringa med mindre än att bankinspektionen i detalj kan följa bankernas interna verksamhet och det är inte ens säkert att detta vore tillräckligt. Följaktligen är den enda framkomliga vägen när det gäller att stärka inlåningskundernas ställning att vidta åtgärder som skärper konkurrensen på denna marknad. Några enkla förslag till hur detta kan ske diskuteras i kapitel 6.

6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Hur står det till med den svenska banksektorn? Innan vi går in på slutsatserna från denna utredning kan det vara intressant att jämföra med hur några internationella bedömare ser på det svenska banksystemet. Vittas m.fl. (1988) gör en omfattande översikt av bankverksamheten i ett tiotal industriländer, med betoning på de tjänster som riktas till hushållssektorn, och i sitt kapitel om Sverige skriver de bl.a. följande (s. 355): "(C)ompetition is very strong, traditionally in the market for deposits and more recently, since the removal of credit ceilings, also in the market for loans. There is a great variety of deposit facilities, including a number of highly attractive accounts that combine savings and transactions balances bearing high interest and subject to reasonable and simple transaction fees. (...) Sweden is still leading the world in the level and range of services offered to consumers and in the efficiency of its retail banking market."

Omdömena om det svenska banksystemet är således mycket positiva. Mot bakgrund av diskussionen i kapitel 5 är kommentarerna om avgiftssystemet särskilt intressanta och det ter sig något ironiskt att bankerna redan i stor utsträckning hunnit avlägsna de uttagsavgifter som Vittas m.fl. ansåg vara "rimliga och enkla".

Fullt lika idyllisk är inte den bild som framträder i den här utredningen, men på några punkter kan den oro för tillståndet i den svenska banksektorn som kommer till uttryck i direktiven anses ha stillats. Det gäller i synnerhet farhågorna beträffande kostnadsutvecklingen. Analysen av genomsnittskostnaderna i kapitel 4 visar, med reservation för ofullkomligheter i de använda kostnadsmåtten, att ökningen av rörelsekostnaderna, sedan verksamhetens omfattning beaktats, i stort har hållit jämna steg med den allmänna prisstegringstakten och under de senaste åren t.o.m. varit något lägre.

Eftersom det finns anledning förmoda att bankernas verksamhet i vissa avseenden blivit mer tjänsteintensiv under den studerade perioden och de åberopade kostnadsmåtten inte beaktar sådana förändringar, kan kostnadsutvecklingen för banksektorn som helhet inte anses ha varit anmärkningsvärt hög.

I analysen av kostnaderna för de enskilda bankerna framträder dock vissa intressanta mönster. För det första är det påtagligt att skillnaderna i kostnadsnivå mellan bankerna har ökat påtagligt sedan avregleringarna inleddes. Det finns vissa indikationer på att de större bankerna haft en mer fördelaktig kostnadsutveckling, men sammantaget är tecknen på en systematisk kostnadsfördel för stora banker relativt svaga. I det avseendet tyder resultaten på att de naturliga konkurrenshindren inte är särskilt stora, men det bör betonas att det skulle krävas betydligt mer ingående studier för att belägga denna hypotes. I synnerhet som anpassningarna till avregleringarna sannolikt är långt ifrån avslutade kan det vara intressant att följa den framtida kostnadsutvecklingen för att se om de observerade tendenserna förstärks eller inte.

För det andra tycks sparbankerna i genomsnitt ha haft en mer oförmånlig kostnadsutveckling än affärsbankerna enligt båda de kostnadsmått som redovisats. Orsakerna till detta är svåra att bedöma. En intressant observation är dock att då endast bankernas rörelsekostnader beaktas finns det tecken som tyder på att de medelstora bankerna har ett oförmånligt kostnadsläge. Då flertalet av de studerade sparbankerna befinner sig i denna storleksklass, är det tänkbart att problemen inte är specifika för sparbanker utan är gemensamma för de banker som varken är storbanker eller renodlade provinsbanker. De medelstora bankernas problem skulle, om denna tolkning är korrekt, kunna tyda på att det är svårt att ta upp konkurrensen med storbankerna på bred front. Även denna observation motiverar fortsatt granskning av kostnadsutvecklingen i banker i olika storleksklasser.

Vinstnivån i bankerna har varit relativt hög, i synnerhet under år med en allmän nedgång av räntenivån, men någon trendmässig ökning har inte skett. Notabelt är också att, precis som på kostnadssidan, har spridningen mellan vinstnivån i olika banker ökat påtagligt under den studerade perioden. Detta kan tolkas som att avregleringarna medfört att möjligheterna för bankerna att påverka det egna resultatet, i både positiv och negativ riktning, ökat. På sikt kan detta komma att innebära en skärpt konkurrens där de banker som inte lyckas få kostnadsutvecklingen under kontroll kommer att få allt svårare att hävda sig. Siffrorna över kostnads– och vinstutvecklingen ger inte något

särskilt tillförlitligt underlag för slutsatser beträffande effektiviteten i de svenska bankerna, men det redovisade materialet finns åtminstone inte några tecken på att det skulle finnas allvarliga problem i detta avseende.

Det kanske mest anmärkningsvärda resultatet i kapitel 4 är den relativt kraftiga nedgången i räntebetalningarnas andel av bankernas totalkostnader. Detta kan tolkas på olika sätt. En möjlighet är att se det som ett stöd för den hypotes som framförs i direktiven, dvs. att hushållen, genom sämre avkastning på inlåningskonton, under senare år fått bära en oproportioneligt stor del av bankernas kostnader. Denna i sin tur baseras på uppfattningen att konkurrensen på inlåningssidan är svagare än inom andra delar av bankernas verksamhet och att bankerna därmed kunnat hämta huvuddelen av sina vinster från hushållsinlåningen.

Som framgår av citatet ovan anser Vittas m.fl. (1988) att konkurrensen om hushållens inlåning sedan länge varit mycket hård på den svenska bankmarknaden. Detta är en bedömningsfråga där man kan komma fram till skilda slutsatser. Ett alternativ till den i direktiven framförda exploateringshypotesen är att den observerade nedgången i räntebetalningarnas andel sammanhänger med en anpassning av räntevillkoren till ökande kostnader för att hantera inlåningskonton. I kapitel 5 konstaterades att avkastningen på typiska transaktionskonton sänkts, men det kan i sin tur ses som en oundviklig följd av att bankerna inte velat eller kunnat avgiftsbelägga sina tjänster i större utsträckning.

Dessa frågor har inga självklara svar, men det torde inte råda något tvivel om att utgångspunkten i direktiven är riktig i så måtto att den konkurrens som bankerna som grupp möter är betydligt starkare när det gäller t.ex. utlåning eller värdepapperstjänster än den är på inlåningssidan. Lagstiftningen har garanterat bankerna ensamrätt till inlåning medan de på andra områden måste konkurrera med finansbolag, hypoteksinstitut, fristående fondkommissionärer osv. Detta hindrar naturligtvis inte att striden mellan bankerna om hushållens inlåningsmedel kan vara tillräckligt stark för att förhindra exploatering av insättarna.

Analysen i kapitel 5 ger inget svar på frågan om avkastningen på hushållsinlåning står i "rimlig" proportion till de kostnader som dessa konton orsakar bankerna. Anledningen är dels att det inte är möjligt att fördela de stora gemensamma kostnaderna mellan verksamhetsgrenar och kundgrupper på detta sätt, dels det faktum att inlåningstjänsten inte kan ses isolerat från kundens övriga affärer med banken. Det är inte meningsfullt

att försöka bedöma om kunderna (i någon bemärkelse) tjänar eller förlorar på inlåningskontakter, eftersom eventuella vinster eller förluster kan vägas upp av för– och nackdelar i andra tjänster som samma kunder köper av banken. Det är således omöjligt att avgöra om konkurrensen på inlåningsmarknaden är "tillräckligt" hård för att förhindra oskälig ränte– och avgiftssättning på inlåningstjänster.

Detta hindrar naturligtvis inte att man, oberoende av hur man ser på situationen i utgångsläget, har anledning att överväga om det är möjligt att genomföra förändringar av olika slag som kan bidra till att (ytterligare) stärka insättarnas ställning på marknaden, skärpa konkurrensen och höja effektiviteten i det svenska banksystemet. Analysen i utredningen ger ett antal uppslag för hur detta skulle kunna gå till.

Som noterats tidigare är den kanske viktigaste anledningen till misstankar om att hushållen får en oförmånlig behandling på inlåningsmarknaden att bankerna är de enda institutioner som har rätt att ta emot inlåning. Mot den bakgrunden ter det sig naturligt att överväga möjligheterna att släppa in andra företag på denna marknad och, i synnerhet, pröva nya distributionsformer. Givet inlåningens koppling till betalningssystemet och de allvarliga samhällsekonomiska konsekvenserna av instabilitet i detta system (jfr kapitel 2) måste reformer på detta område genomföras med viss försiktighet, men det är på intet sätt självklart att konventionella banker är de enda företag som på ett betryggande och effektivt sätt kan tillhandahålla inlåningstjänster.

Särskilt intressanta konsekvenser skulle etablerandet av specialiserade inlåningsföretag kunna få. De skulle enbart ägna sig åt att erbjuda likviditetstjänster och de insatta medlen skulle t.ex. kunna placeras i obligationer och dylikt, där inslaget av kredittjänster av det slag som definierades i kapitel 2 vore minimalt.[35] Om bankerna mötte konkurrens från sådana företag skulle de inte ha möjlighet att ta ut överpriser (ge för låg avkastning) på inlåningstjänster och indirekt låta inlåningen "subventionera" andra delar av verksamheten. Via inlåningsföretagen skulle man få ett direkt mått på vad det kostar att tillhandahålla likviditetstjänster. På motsvarande sätt kan bankerna, de finansiella varuhusen, i det nuvarande systemet inte sätta vilka priser som helst på värdepapperstransaktioner, eftersom de måste konkurrera med fristående fondkommissionärer, som här kan ses som finansiella specialbutiker. När det gäller prissätt-

35 Se Hörngren och Viotti (1988) för en närmare diskussion av denna typ av intermediärer.

ningen på krediter måste bankerna beakta vilka räntor och avgifter de specialiserade kreditgivningsföretagen, finansbolag och hypoteksinstitut, tar ut på sina lån. Den enkla tanken här är att motsvarande effekter borde gå att uppnå på inlåningsmarknaden om det etablerades specialiserade inlåningsföretag.

Mot bakgrund av diskussionen i tidigare kapitel om existensen av samordningsfördelar finns det naturligtvis anledning att fråga sig om renodlade inlåningsföretag har en chans att klara sig i konkurrensen med de mer mångsidiga bankerna. På den punkten är de empiriska kunskaperna om samordningsfördelarnas kvantitativa betydelse alltför svaga för att möjliggöra några bestämda slutsatser. Det torde vara mycket svårt för ett nystartat företag att bygga upp ett omfattande nät av bankkontor för att på det traditionella sättet ta upp konkurrensen med de etablerade bankerna, vilket inom parentes sannolikt innebär att de direkta effekterna på hushållsmarknaden av att släppa in utländska banker blir begränsade. Det finns emellertid inget som säger att inlåningstjänster med nödvändighet måste distribueras via ett traditionellt och relativt kostsamt kontorsnät. Det som krävs av ett inlåningsföretag är att det kan erbjuda koppling till betalningssystemet via checkar, betalkort, gireringar osv., samt tillgång till uttags– och insättningsautomater så att insättarna ges tillgång till respektive kan göra sig av med kontanter. Med dagens betalningssystem spelar dock bankkontoren i praktiken en relativt underordnad roll för distributionen av likviditetstjänster, vilket innebär att avsaknaden av ett kontorsnät inte behöver vara en avgörande olägenhet. Möjligheten att inlåningsföretagen kan distribuera sina tjänster via ombud bör dessutom beaktas. Ett inlåningsföretag av denna karaktär utan (eget) kontorsnät finns för övrigt redan, nämligen Postgirot. Det kan inte uteslutas att livsmedelsföretag, systembolaget eller andra företag med ett vittförgrenat distributionsnät, utan risk för betalningssystemets stabilitet, kan fylla samma funktion för nya inlåningsföretag som postkontoren i viss mån gör för Postgirot och PKbanken.

Den existerande strukturen på kreditmarknaden visar att det går att bedriva kreditgivning utan att kombinera den med inlåning, t.ex. i finansbolagsform. Det kan inte kan betraktas som uteslutet att renodlade inlåningsföretag på motsvarande sätt skulle ha möjlighet att överleva sida vid sida med traditionella banker. Det kan i det sammanhanget vara värt att notera att en följd av avregleringen av kreditmarknaden tycks ha blivit att vikten av en etablerad bankkontakt minskat. Bankerna är numera beredda att bevilja krediter även till kunder som inte har inlåning eller andra affärer i banken. Det skulle kunna tolkas som att betydelsen av samordning minskat, både för

bankerna och för kunderna, vilket på sikt kan få viktiga konsekvenser för branschstrukturen.

Om det skulle visa sig att inga företag av denna karaktär etableras, skulle det kunna bero på att bankerna är så effektiva och tillämpar en sådan prissättning att hushållen inte är intresserade av renodlade inlåningsbanker. I den mån orsaken bedöms vara naturliga konkurrenshinder av något slag får man överväga andra åtgärder för att stärka konkurrensen på inlåningsmarknaden. Den genomgång av forskningen kring dessa frågor och de resultat som presenterades i avsnitt 4.7 tyder i och för sig inte på att kostnadssambanden har sådana egenskaper att detta behöver vara ett allvarligt problem, men osäkerheten är, som tidigare betonats, även på denna punkt betydande.

Det är under alla förhållanden svårt att se några allvarliga olägenheter med att anpassa lagstiftningen så att det åtminstone blir möjligt att etablera denna typ av intermediärer. Eftersom de tillhandahåller likviditetstjänster och är kopplade till betalningssystemet, måste de naturligtvis inordnas i det system för insättarskydd som finns för andra inlåningsföretag, men det torde inte möta några oöverstigliga hinder. I vissa avseenden kan specialiserade inlåningsinstitut t.o.m. vara enklare att hantera än konventionella banker genom att deras tillgångssida kan förväntas vara mindre riskfylld och lättare att värdera; se Hörngren m.fl. (1987), kap. 6, för en närmare diskussion.

Både den gällande svenska banklagen och kreditmarknadskommitténs förslag, SOU 1988:29, sätter dock stopp för företag av detta slag. Där ges bankerna ensamrätt till inlåning och en bank definieras som ett företag som erbjuder både in– och utlåning. Kreditmarknadskommittén skriver (s. 199, kursivering i original): "En bank skall (...) erbjuda ett allsidigt utbud av finansiella tjänster, dvs. ha en skyldighet att driva en mångsidig verksamhet som inrymmer flertalet av de tjänster som bankväsendet av tradition och genom utvecklingen inom finansieringsverksamheten i regel brukar erbjuda marknaden. (...) Det sagda innebär att en bank är skyldig att bedriva in– och utlåningsverksamhet." Kommittén fastslår m.a.o. att "breddbanker" och bankkontor där kunderna samtidigt måste ha möjlighet att ta ut pengar och t.ex. köpa aktier även i fortsättningen skall vara det enda distributionssättet för inlåningstjänster. Bestämmelser av denna karaktär, där "traditionen" och existerande institutioner läggs till grund för lagstiftningen, gör att möjligheterna att utveckla nya distributionsformer eller i andra avseenden förnya verksamheten på inlåningsmarknaden starkt begränsas. Vad detta innebär för utvecklingen av effektiviteten och försöken att stärka insättarnas

ställning på bankmarknaden är svårt att avgöra på förhand, men inte mycket talar för att effekterna i någondera avseendet kommer att bli positiva.

Det finns även andra inslag i kreditmarknadskommitténs förslag som förefaller mycket tveksamma från konkurrens– och effektivitetssynpunkt. Dit hör förslaget om ägarbegränsningar i bankaktiebolag, vilket kan försvaga aktieägarnas möjligheter att övervaka företagsledningen och säkerställa att den strävar efter att effektivisera verksamheten och hålla lönsamheten uppe. Som utvecklas närmare i ägarutredningens betänkande, SOU 1988:38, spelar ägarna i ett aktiebolag en central roll för att övervaka företagets effektivitet och förnyelseförmåga. Ägarutredningen betonar "att behovet av en aktiv ägarfunktion inte är mindre i finansiella företag än i icke–finansiella företag och att begränsningsregler av (av kreditmarknadskommittén) föreslagen art måste vägas mot risken för passivisering av resursövervakningen i företagen" (s. 317). Kreditmarknadskommittén hävdar att man måste väga dessa potentiella effektivitetsvinster mot risken för att bankerna förlorar sitt "oberoende" (se t.ex. s. 22 i sammanfattningen). Det är dock inte alls självklart att en sådan avvägning är nödvändig, då kopplingen mellan det fundamentala kravet på insättarskydd och svaga ägare i banker är långt ifrån uppenbar.[36]

Det finns även i nu gällande regler inslag som av likartade skäl kan ifrågasättas. Konkurrensen på lånemarknaden hämmas exempelvis av de restriktioner på upplåningssidan som olika institut är underordnade. Här har nyligen lättnader genomförts för hypoteksinstituten. De har sedan hösten 1988 rätt att ta upp och ge lån till rörliga ränta. Detta bör kunna bidra till att ytterligare skärpa konkurrensen på lånemarknaden, men samtidigt kvarstår vissa till synes omotiverade upplåningsrestriktioner för finansbolagen. De är således förhindrade att emittera skuldebrev med löptider överstigande ett år och får heller inte ge ut s.k. löpande skuldebrev, vilket försvårar andrahandshandeln. Därmed fördyras deras upplåning och de får svårare att konkurrera med andra kreditgivare.

Även det vid årsskiftet genomförda kravet på auktorisation av finansbolag som ger krediter till hushåll kan ifrågasättas. Det deklarerade syftet var att "sanera" branschen

---

36 Se Hörngren m.fl. (1987), kap. 8, för ytterligare synpunkter på kreditmarknadskommitténs arbete.

och försöka få bort företag som i olika avseenden betraktas som "oseriösa". Risken finns emellertid att man samtidigt kan komma att hämma nyföretagande och förnyelse på kreditmarknaden. En hypotetisk (men icke desto mindre tänkvärd) fråga är om det hade funnits några finansbolag om kravet på auktorisation för kreditgivning till hushåll hade införts redan i början på 1960–talet. Det är mycket möjligt att svaret hade varit nej, vilket skulle ha inneburit en helt annan konkurrenssituation på kreditmarknaden. Det är omöjligt att spekulera om vilka nya distributionsformer för krediter till hushåll som inte kommer att ges en chans p.g.a. det nu införda auktorisationskravet, men denna typ av "dynamiska" effekter av regleringar bör inte glömmas bort i ivern att komma till rätta med mer aktuella och uppmärksammade dagsproblem.[37] Trots att de största bristerna sannolikt uppträder på inlåningssidan finns det således kvarstående regler som hämmar konkurrensen även på utlåningssidan och där ändringar bör övervägas.

Utredningens huvuduppgift har varit att studera kostnadsutvecklingen och konkurrensen på bankmarknaden, men i synnerhet den senare frågan har gjort det oundvikligt att även beröra bankernas ränte– och avgiftssättning. Diskussionerna kring denna fråga har också varit relativt intensiva under den senaste tiden. Av skäl som tidigare berörts är det varken intressant eller möjligt att avgöra hur bankernas räntor och avgifter förhåller sig till kostnaderna för olika inlåningsformer. I den allmänna debatten har dock huvudfrågan varit om avgifter över huvud taget har något existensberättigande i samband med banktjänster. I utredningens kapitel 5 görs därför ett försök att visa att prissättning på tjänster är ett precis lika naturligt inslag på bankmarknaden som på andra områden. Huvudtesen är att avgifter (priser) behövs som styrmedel, dvs. för att förhindra att vissa tjänster överutnyttjas därför att den enskilde kunden inte bär den direkta kostnaden, och för att åstadkomma en vettig hushållning med ekonomins resurser. Det är exakt samma överväganden som gjorde att livsmedelsaffärerna för ett tiotal år sedan införde en avgift för bärkassar. Det kan naturligtvis tyckas att kunden borde få något att bära i väg sina varor i "gratis", men anledningen till att det gamla systemet övergavs var att det gick åt väldigt många kassar och kostnaderna för detta slog oundvikligen igenom i livsmedelspriserna. På samma sätt som många kunder då utan eftertanke tog några extra kassar, eftersom de ändå inte kostade något, gör vissa bankkunder i avsaknad av uttagsavgifter i dag några extra uttag, som de hade avstått ifrån om de själva fått bära kostnaderna för dem. Systemet med att bärkassar kostar något är

---

37 För en mer detaljerad kritik av kravet på auktorisation av finansbolag, se Hörngren m.fl. (1987), s. 212–215.

numera helt accepterat och det borde inte vara svårt att sprida motsvarande insikt beträffande uttagsavgifter i bank.

Genomgången av villkoren för ränte– och avgiftssättning på existerande transaktionskonton leder således snarast till slutsatsen att bankerna varit alltför obenägna att tillämpa avgifter, t.ex. generella avgifter för uttag. Samtidigt finns en allvarlig brist med det nuvarande avgiftssystemet, nämligen den ofta helt undermåliga informationen om vilka avgifter bankerna tillämpar. I många fall är det inte möjligt att ens i efterhand ta reda på vilka avgifter som betalats, vilket är oacceptabelt. Dessutom gör bristen på information att avgifterna inte kan få de avsedda effekterna på insättarnas beteende, dvs. förbättra hushållningen med resurser.

Slutsatsen är att bankinspektionen borde övergå från att motarbeta avgifter till att försöka förmå bankerna att sätta tydligare "prislappar" på sina tjänster. Här borde det vara möjligt att åstadkomma förbättringar med mycket enkla medel. Ett exempel är att bankerna bör informera om aktuella räntor och avgifter på saldobeskeden och det borde också vara möjligt att redovisa vilka avgiftsbelagda tjänster kunden har utnyttjat under perioden och vad detta kostat. Likaså kan meddelandena på skärmen i uttagsautomater kompletteras med påpekanden om avgifter för uttag och saldoförfrågningar så att kunden har möjlighet att t.ex. avväga storleken på uttaget mot kostnaden för att behöva återvända till automaten redan nästa dag.

Bankernas obenägenhet att tala i klartext om avgifter gör att de befinner sig i ett opinonsmässigt oförmånligt utgångsläge. Många kunder har uppenbarligen uppfattat avgifterna som ett brott mot det implicita kontrakt som inlåningstjänsten är baserad på. Inför detta motstånd har bankerna valt att i stället sänka räntorna på transaktionskonton. Detta kan ha varit tillräckligt för att täcka deras kostnader, men innebär, som betonats i kapitel 5, i många fall en ineffektiv styrning av kundernas beteende och totalt sett högre kostnader för att tillhandahålla likviditetstjänster. För att få kunderna att acceptera t.ex. generella uttagsavgifter måste bankerna sannolikt kombinera införandet med höjningar av räntorna på transaktionskonton och därmed visa i praktiken att högre avgifter möjliggör högre avkastning för de kunder som begränsar sitt utnyttjande av bankens tjänster. En utveckling i denna riktning bör dock på sikt vara till fördel för både majoriteten av bankkunderna, bankerna och samhällsekonomin.

Den intensiva debatten om bankavgifterna till trots, är den viktigaste frågan för den framtida utvecklingen på inlåningsmarknaden, inklusive inlåningskundernas möjligheter att hävda sina intressen, konkurrensen om inlåningsmedlen. På denna punkt spelar lagstiftningens utformning en central roll och här finns det rimligen utrymme för betydande förändringar. Tyvärr utgör inte kreditmarknadskommitténs förslag en användbar utgångspunkt för reformer på detta område. Det kännetecknas av en låsning vid traditionella regler och tänkesätt som möjligen kan vara till fördel för de etablerade bankerna, men knappast är förenlig med bankkundernas långsiktiga intressen. En verklig förnyelse av kreditmarknaden förutsätter att lagstiftningen inte förhindrar nytänkande, t.ex. när det gäller metoderna för att distribuera banktjänster. Som betonats upprepade gånger i denna utredning är effektiv konkurrens den bästa metoden för att tillvarata bankkundernas intressen. Utvecklingen på marknaden för krediter till hushåll under de senaste åren illustrerar mycket klart denna tes. Tiden bör nu vara inne att tillämpa denna insikt också på inlåningsmarknaden.

LITTERATUR

Bankföreningen (1989), "De vanligaste inlåningskontona". Svenska Bankföreningen, stencil.

Baumol, W.J. (1952), "The Transactions Demand for Cash: An Inventory Theoretic Approach", Quarterly Journal of Economics, 66, s. 545–556.

Benston, G.J., G.A. Hanweck och D.B. Humphrey (1982), "Scale Economies in Banking", Journal of Money, Credit, and Banking, 14, s. 435–456.

Berg, S.A. (1988), "Commercial Bank Profitability and the Level of Interest Rates", Norges Bank, Arbeidsnotat 1988/8.

Bergendahl, G. (1977), "Effektiv prissättning i bankerna", Ekonomisk Revy, s. 200–203.

Berger, A.N., G.A. Hanweck och D.B. Humphrey (1986), "Competitive Viability in Banking: Scale, Scope, and Product Mix Economies", Board of Governors of the Federal Reserve System, Financial Studies Section, Working Paper No. 82.

Berger, A.N., G.A. Hanweck och D.B. Humphrey (1987), "Competitive Viability in Banking", Journal of Monetary Economics, 20, s. 501–520.

Clark, J.A. (1988), "Economies of Scale and Scope at Depository Financial Institutions: A Review of the Literature", Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, September/October, s. 16–33.

Dennis, B. (1987), "Riksbankens räntepolitik — nya tekniker och ny miljö". Anförande på Handelshögskolan i Stockholm den 5 mars 1987. Sveriges Riksbank, stencil.

Diamond, D.W. och P.H. Dybvig (1983), "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", Journal of Political Economy, 91, s. 401–419.

Diamond, D.W. och P.H. Dybvig (1986), "Banking Theory, Deposit Insurance, and Bank Regulation". Journal of Business, 59, s. 55–68.

Feldman, L. och J. Stephenson (1988), "Stay Small or Get Huge — Lessons from Securities Trading", Harvard Business Review, May–June, s. 116–123.

Gilligan, T.W. och M.L. Smirlock (1984), "An Empirical Study of Joint Production and Scale Economies in Commercial Banking", Journal of Banking and Finance, 8, s. 67–77.

Gilligan, T.W., M.L. Smirlock och W. Marshall (1984), "Scale and Scope Economies in the Multi–Product Banking Firm", Journal of Monetary Economics, 13, s. 393–405.

Goodhart, C.A.E., (1987), "Why Do Banks Need a Central Bank?", Oxford Economic Papers, 39, s. 75–89.

Hancock, D. (1985), "Bank Profitability, Interest Rates, and Monetary Policy", Journal of Money, Credit, and Banking, 17, s. 189–202.

Humphrey, D.B. (1987), "Cost Dispersion and the Measurement of Economies in Banking", Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review, May/June, s. 24–38.

Hörngren, L. och S. Viotti (1988), "Vad är det för speciellt med banker?", Ekonomisk Debatt, 16, s. 283–294.

Hörngren, L., S. Viotti, J. Myhrman och G. Eliasson (1987), Kreditmarknadens spelregler. SNS Förlag, Stockholm.

Kim, M. (1986), "Banking Technology and the Existence of a Consistent Output Aggregate", Journal of Monetary Economics, 18, s. 181–195.

Kolari, J. och A. Zardkoohi (1987), Bank Costs, Structure, and Performance. Lexington Books, Lexington, MA.

Mester, L.J. (1987), "A Multiproduct Cost Study of Savings and Loans", Journal of Finance, 42, s. 423–445.

Landsorganisationen (1987), Lagom finansmarknad?: En rapport från LO–ekonomerna. Jönköping.

Revell, J.R.S. (1980), Costs and Margins in Banking: An International Survey. OECD, Paris.

Sealey, C.W. och J.T. Lindley (1977), "Inputs, Outputs, and a Theory of Production and Cost at Depository Financial Institutions", Journal of Finance, 32, s. 1251–1266.

SOU 1988:29, Förnyelse av kreditmarknaden. Slutbetänkande av kreditmarknadskommittén. Allmänna Förlaget, Stockholm.

SOU 1988:38, Ägande och förnyelse i svenskt näringsliv. Huvudbetänkande av ägarutredningen. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Sparbanksföreningen (1988), Sparbankernas resultatanalys 1987, Appendix A, Finansiell struktur och resultatutveckling hos de tjugo största inhemska bankerna. Svenska sparbanksföreningen, Ekonomiska sekretariatet.

Spardelegationen (1989), Sparformer i Sverige — marknadsöversikt 31 december 1988.

Sveriges Riksbank, Statistisk årsbok 1987.

Vittas, D., P. Frazer och T. Metaxas–Vittas (1988), The Retail Banking Revolution: An International Perspective (2nd ed.). Lafferty Publications, London.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.

KUNGL. BIBL.
1989-03-27
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

KUNGL. BIBL.
1989-03-21
STOCKHOLM