

# Bureaucracy gone mad?

## Om bankernas riskkontroll

JESPER BLOMBERG

Kapitel 8, utdrag ur Risker och riskhantering i näringsliv och samhälle

Richard Wahlund (red.) 2016

ISBN: 978-91-86797-22-5

© Stockholm School of Economics Institute for Research och författaren, 2016



SSE INSTITUTE FOR RESEARCH

# Bureaucracy gone mad? Om bankernas riskkontroll

JESPER BLOMBERG

## Inledning

Det här kapitlet handlar om bankers hantering av sitt eget risktagande och om de ganska nyskapade formella regler, organisationsenheter och processer som i dag återfinns i alla banker och som ansvarar för att deras riskhantering sker på ett tillfredsställande sätt. Bankernas riskkontrollfunktion har förändrats och vuxit kraftigt under de senaste två decennierna. I kapitlet kommer denna utveckling att beskrivas och några av dess konsekvenser utredas. Vilka funktioner fyller den nya riskhanteringsfunktionen? Vilken påverkan har den på bankernas risktagandepraktik? Innebär den att bankernas affärsenheter tar på sig lägre risker eller att de tar bättre genomlysta risker? Har de nya riskkontrollsystemen överhuvudtaget någon egentlig effekt förutom att de innebär ökad byråkrati och högre kostnader för bankernas kunder? Eller kan tillkomsten av de nya kontrollfunktionerna, kontrollteknologierna och kontrollpersonalen t o m ha motsatt effekt, d v s göra att bankerna ägnar sig åt än mer omfattande risktagande?

Vill man uttrycka kapitlets huvudfråga med referens till klassisk organisationsteori kan man formulera den på följande sätt: Innebär bankernas nya till synes ”rationellt-legala riskkontroll-byråkrati” att deras risktagande i dag sker på mer rationella, kontrollerade och förutsägbara grunder? Får risktagarnas subjektiva känslor, sociala impulser, godtycke och favoritism därmed mindre utrymme i risktagandet? Kan tillkomsten av bankernas riskkontrollfunktioner ses som en sentida upprepning eller del av den rationaliserings-

rörelse som Weber beskrev för snart 100 år sedan (Weber, 1922/1947)? Och i så fall, kan vi även se spår av den kritik som denna rörelse gav upphov till? Innebär den nya byråkratinökad ineffektivitet, tröghet, formalism och ännu mindre mänskliga produktionsförhållanden? Är det en fråga om en allt mer aktsam och professionell hantering av risk, eller är det tvärtom en fråga om ”*bureaucracy gone mad*”?

## Bankernas riskkontrollfunktion – en växande byråkrati

Bankernas riskkontrollfunktion har förändrats och vuxit kraftigt de senaste två decennierna. Det som en handfull personer ansvarade för i en stor skandinavisk bank i slutet av 1980-talet ombesörjs idag av en bra bit över hundra personer som tillhör en formell riskkontrollfunktion med personal i alla affärgrenar, på alla nivåer och med en högsta ansvarig i form av en *Chief Risk Officer (CRO)* som i regel är medlem i bankkoncernens högsta ledningsgrupp. Inte nog med den kraftigt ökade personalstyrkan, utan också när det gäller tekniska system och formella regler och processer har riskkontrollfunktionens omfattning ökat drastiskt.

### Bankernas riskkontrollarbete

En banks risktagande är numera uppdelat i ett antal kategorier eller riskslag, som marknadsrisk, kreditrisk, legal risk och operativ risk, vilka alla mäts inom bankens olika affärsområden och kontor i olika länder. Olika ”silos” av risker, som företagslån, lån till privatkunder, investmentbankverksamhet i form av företagsfinansiering via primärmarknaden samt värdepappershandel på sekundärmarknader kvantifieras med hjälp av kvantitativa riskmodeller eller med rötter i finansiell teori. Riskmåten i dessa olika ”silos” översätts sedan till ett gemensamt riskmått och aggregeras till bankens totala riskposition. Riskpositionen jämförs med bankens – eller snarare bankledningens och ägarnas – ”riskaptit”, nu explicit och kvantitativt formulerad.

Att mäta och beräkna risk utifrån varje riskslag och varje verksamhetsgren innebär i sig nog så komplexa operationer. Dessutom är olika verk-

samheter och riskslag beroende av varandra, vilket ytterligare komplicerar beräkningen av bankens totala riskposition. Att beräkna olika verksamhetsgrenars risktagande möjliggör också en mer formaliserad styrning av affärssidans risktagande. För t ex kreditgivning och värdepappershandel sätts olika gränser, eller limiter, för hur stora riskpositioner som får tas. I fallet värdepappershandel (*trading*) sätts limiter för olika instrument, handlargrupper och individuella handlare. Så länge en handlare (eller *trader*) befinner sig inom sin limit är allt som det ska, men eftersom många affärer är komplexa är det inte alltid enkelt att räkna ut vad en affär innebär i termer av en kvantitativ risknivå. Därför krävs en löpande dialog mellan affärsansvariga och riskkontrollansvariga. Dessutom kan handlare tillsammans med sin handlarchef lägga fram sin affär för bankens riskkommitté, som kan välja att godkänna eller avslå affären oavsett om den ryms inom tidigare uppsatta limiter. Här kan riskkontrollfunktionen och bankens strategiarbete sägas bli sammanflätade.

Riskkontrollgruppen ansvarar även för att skriva riskrapporter. Veckovisa rapporter sammanställer varje verksamhetsgrens och varje nationellt kontors riskpositioner. Därutöver sammanställs månadsvisa rapporter som omfattar betydligt mer kvalitativa bedömningar och strategiska överväganden, dvs resonemang om de olika riskpositionernas betydelse för banken som helhet och på sikt. Dessutom skrivs kvartalsrapporter och årliga rapporter som också är ämnade för externa aktörer, såsom lagstiftning och direktiv kräver. Att mäta och sammanställa de kvantitativa riskpositionerna och föra en dialog med affärssidan och ledningen kräver dels betydande kvantitativ teoretisk kompetens, dels förståelse för affärerna och förmåga att kommunicera. Inom riskkontrollfunktionen kan det således finnas både specialiserade "kvantare" (*quants*) och personer med tidigare erfarenhet från affärssidan.

Förutom arbetet med att räkna ut risker, sätta limiter, skriva rapporter och kommunicera med affärssida och ledning räknar riskkontrollfunktionen även ut sk riskjusterade värden enligt den numera mycket etablerade (och lagstiftade) VaR-modellen (*Value at Risk*). Modellen ligger till grund för hur mycket eget kapital banken behöver ha för att kunna hantera sina riskpositioner vid olika typer av stressituationer eller *worst case scenarios*. Ju högre riskexponering desto mer eget kapital behöver de för att kunna klara av sina

åtaganden, även om affärerna går snett och risker realiseras. Logiken med att räkna ut solvenskrav utifrån riskjusterade värden (i stället för bokförda nominella värden) är, att om en bank har god kännedom om en typ av affär eller kund är risktagandet lägre än vid en nominellt liknande affär som banken har mindre kunskap om.

Med riskjusterade värden kommer banken att ta ”bättre”, d v s mer genomlysta, risker än om man utgick från nominella värden. Skulle lagstiftarens krav på solvens tvärtom beräknas på nominella bokförda (ej riskjusterade) värden skulle det finnas ett inbyggt incitament för banken att behandla ”bra” (mer belysta) och ”dåliga” (mindre belysta) risker lika, vilket totalt sett skulle höja bankens riskposition. Ur lagstiftarens perspektiv kan man dock invända att om man förlitar sig på bankernas riskvägda värden när man bestämmer solvenskrav hamnar man i deras händer, d v s att bankerna kan räkna lite som de vill på olika risker och därmed minska sitt eget kapital och således få högre avkastning, men även högre reell riskexponering.

Diskussionen om huruvida riskvägda eller nominella värden är att föredra handlar också om skillnader mellan ett anglosaxiskt perspektiv och ett europeiskt (amerikanska och engelska lagstiftare framhåller fördelarna med nominella värden medan viktjusterade värden är grundläggande i Baselkommissionens direktivskrivande.) I Sverige är myndigheternas inställning kluven. Oavsett vilken linje man går på är denna typ av diskussion med myndigheter samt beräkningar av hur och i vilken grad risker kan justeras något som riskkontrollfunktionerna på alla större banker ägnar stor energi åt.

För bankerna utgör riskvägda värden inte enbart en teknikalitet man använder för att räkna ut solvensbehov och krav, utan också att man numera har två metoder för att räkna på värden inom bankens verksamhet: Dels den traditionella bokförings- och finansieringsmodellen med nominella bokförda poster, dels de nyare riskjusterade måtten som är utvecklade för riskkontroll. Detta innebär att man har två kompletterande men även konkurrerande system. Ju mer bankerna tar hänsyn till riskjusterade värden, desto mer ”fotavtryck” kan den nya riskkontrollfunktionen sägas ha på banken och dess affärsverksamhet. Som bank kan man räkna om i stort sett allt till riskjusterade mått (avkastning, vinst, balanser m m). Huruvida dessa mått

överensstämmer med en mer kvalitativ förståelse för bankens verksamhet, i varje fall bättre än traditionell bokföring gör, är en pågående diskussion inom bankerna. I synnerhet menar mer erfarna och ofta äldre bankchefer, även inom riskkontrollfunktionerna, att det kan vara stor fara i att lita blint på allehanda kvantitativa modeller och mått.

Det enda vi vet är att nästa kris inte kommer där vi räknar i dag. Vi måste därför komplettera våra system med en förståelse för vad som faktiskt händer och kan hända bortom allt mätande och tekniska modeller. (CRO, bank C)

## Lagstiftning, reglering och myndigheter – mer byråkrati

Det är inte enbart bankerna själva och deras riskkontrollfunktioner som ägnar stor energi åt att kontrollera bankernas risktagande. Politiker och tjänstemän på nationell och transnationell nivå samt i allehanda internationella forum ägnar stor möda åt att utforma lagar och direktiv för både bankernas, myndigheternas och övervakande organs agerande. Vad gäller reglering är trenden tydlig mot allt mer internationell lagstiftning och reglering som ersättning eller komplement till nationell. En stor del av både bankernas riskkontrollfunktioners och reglerares arbete ägnas åt att påverka, utveckla, tolka och implementera direktiv och regler. Tillkomsten och implementeringen av t ex det s k Basel III-direktivet (som är en skärpning och utveckling av de föregående Basel I- och Basel II-direktiven, som utvecklades av Baselkommittén vid Bank of International Settlements, BIS) inbegriper flera års remissförfarande, omskrivningar och beslut på EU-nivå, som sedan ska tolkas och kompletteras på nationell nivå för att slutligen tolkas om och anpassas på banknivå och affärsenhetsnivå.

Den nuvarande regleringen har två huvudområden: Dels hur bankerna ska arbeta med att formulera sin riskaptit, nedbrutet på risknivåer och limiter för olika affärsområden och risktyper, dels vad gäller (riskvägda) solvenskrav för olika risktyper. Vad gäller bankernas arbete med löpande riskkontroll föreskrivs den s k trelinjesförsvarsmodellen (*three lines of defence*), som innebär att det är de affärsdrivande och risktagande enheterna som är primärt ansvariga för sitt risktagande. Det är således t ex handlaren (*trader*) som köper en klients riskposition som är primärt ansvarig för den risk denna po-

sition utgör för banken (första linjen).

Bakom denna försvarslinje återfinns riskkontrollfunktionen som hjälper och kontrollerar att affärssidan håller sig inom sina limiter (andra linjen). Därutöver återfinns den helt fristående revisionen av bankens verksamhet, som i dag även innehåller en omfattande kontroll av bankens riskkontrollarbete (tredje försvarslinjen). Ytterst ansvarig för bankens totala riskposition har den högsta ledningen, och dess arbete med riskkontroll ska enligt Basel-direktiven omfatta kontinuerligt uppdaterad kunskap om bankens risktagande. Bankernas omfattande arbete med att mäta och räkna ut riskpositioner i olika silos samt aggregera dessa är således ett krav från lagstiftaren, både för att möjliggöra kontroll av bankens verksamhet och för att kunna fastställa bankens minsta tillåtna solvensnivå.

En ytterligare regleringstrend, utöver de allt mer ingående kraven på bankers sätt att mäta och beräkna risk samt de likaledes växande kraven på solvens och det egna kapitalets kvalitet, är fokus på ”mjukare” eller mer kvalitativa risker. Både kraven på stresstester (hur väl banken klarar av olika negativa scenarier) och specificeringen av hur man ska mäta och kontrollera ”operativ risk” (risker som är förknippade med att både bankens mänskliga system och de tekniska kan falla) kan ses som försök att kontrollera risker som ligger utanför eller bortom de riskslag man anser sig kunna hantera med hjälp av etablerade mätmetoder och modeller (t ex kredit- och marknadsrisk). Det senaste uttrycket för denna trend är tillkomsten av begreppet *riskkultur*, som blivit allt mer etablerat inom bankvärlden och numera även förekommer i reglering och direktiv (EBA, 2011: 20; FI, 2014: 19).

## Andra aktörer som bidrar till riskkontrollarbetet

Förutom bankernas egna riskkontrollarbete, och det som görs av myndigheter och reglerande organ finns en mängd andra aktörer som på något sätt arbetar med att hjälpa bankerna att mäta, kontrollera och styra sitt risktagande. Inte minst olika typer av konsulter arbetar med riskkontroll i banker. Det kan vara allt från mindre konsultbyråer med en handfull anställda, ofta med tidigare erfarenhet som bankanställda eller med juridisk kompetens, som hjälper mindre finansiella institut att utforma processer och dokumentation i enlighet med direktiv och riktlinjer, till de stora internationella man-

agementkonsulterna som utformar egna modeller för hur t ex en ”sund riskkultur” kan utformas och implementeras.

En annan aktörsgrupp som är så pass självklar att den kan glömmas bort är bankernas klienter. Stora kundanpassade företagsfinansieringsprojekt kräver omfattande arbete för att både kunden och banken själv ska känna sig trygga i fråga om riskhantering. Här är kundrelation och förtroende viktigt. För 15 år sedan kunde en kund köpa en produkt utan att själv ha full förståelse för hur den var uppbyggd eller fungerade. Idag är kunderna både kunnigare och mer krävande i det avseendet. Det räcker inte med att banken går i god för produkten, den måste också visa hur produkten faktiskt är tänkt att fungera när det gäller riskhantering.

Därutöver finns allehanda ”experter” på riskkontroll av banker och finansiella institut. Grunden för deras expertis varierar; vissa är flitiga debattörer och skribenter som själva utnämnt sig till experter medan andra är akademiska forskare. Bland de sistnämnda finns forskare som specialiserat sig på att studera och analysera riskkontroll inom banker. Vad de har att säga sammanfattas i detta kapitels nästföljande avsnitt. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att arbetet med riskkontroll och ledning av riskkontroll har vuxit kraftigt i omfattning och utvecklats radikalt vad gäller innehåll och karaktär under ett par decennier. Det är högst rimligt att beskriva tillkomsten och utvecklingen av detta arbete som en omfattande rationalisering, professionalisering och byråkratisering av processer som tidigare sköttes informellt av ett fåtal personer, om de ens kan sägas ha existerat.

Du vet, på 70-talet, om banken hamnade i en lite pressad situation, kanske solvensmässigt, då räckte det med att ringa upp riksbankschefen och berätta. Han kunde svara att det var lugnt men att det vore bra om banken gjorde något åt det. Ja, kontrasten mot idag, med alla direktiv, krav, processer och komplexa beräkningar är makalös. (Head of Treasury, Bank A)

## Vad säger forskningen?

Det finns ett växande antal akademiska empiriska studier av bankers riskkontroll och den växande riskkontrollfunktionen, liksom en del mer teori-



grundade analyser. I det följande beskrivs några av de mer inflytelserika studierna.

### Det dysfunktionella mätandet

Power (2009) hävdar att den växande kvantitativt grundade riskkontrollen är dysfunktionell. Eftersom man förlitar sig på ett regelbaserat ”box-checkande” och en ”kontrolllogik”, som härstammar från företagsrevision, samt ser banker som homogena och sammanhängande enheter (bl a när det gäller att formulera en övergripande kvantitativ riskaptit), kommer det växande riskkontrollarbetet i banker enligt Power (2009) inte att förbättra bankernas framtida förmåga att undvika kritiska situationer. Då den växande riskkontrollfunktionen lägger ner omfattande och tekniskt avancerat arbete på kvantitativa beräkningar och ”box-checkande” är risken påtaglig att det skapar ett psykologiskt bekvämt och rutiniserat arbete som varken utmanar gränser, undersöker nya potentiellt riskfyllda situationer eller tänker utanför ramarna. Powers kritik grundar sig på etablerade organisationsteoretiska resonemang, men han presenterar varken någon systematisk studie eller något annat empiriskt stöd.

### Informella processer

Mikes (2009, 2011) är inte lika kategoriskt kritisk. Hennes omfattande intervjustudie av riskkontrollpersonal i två stora banker visar dock hur två bankers formellt sett likartade riskkontrollprogram omvandlas till ganska olika riskkontrollpraktiker på grund av bankernas olika ”kalkylativa kulturer”. Införandet av formella riskkontrollprocesser innebär som alla andra organisationsprojekt att en rad oförutsägbara och oplanerade processer sätts igång. De formella kontrollfunktionerna påverkas av individers psykologi, mänskliga relationer, uttalade perspektiv och värderingar, tekniska komplexiteter m m, så när de formella regelverken väl implementeras blir det aldrig precis som man tänkt sig.

Mikes visar bl a att det finns ”kvantitativa entusiaster” som anser att kvantitativa riskmått väl kan spegla en underliggande ekonomisk verklighet och således försöker mäta och räkna på det mesta. Som kontrast finner Mikes

”kvantitativa skeptiker” som snarare ser de kvantitativa riskmåten som en svarsapparat, dvs de kan aldrig vara tillräckliga medel för att förstå de risker som bankaffärer omfattar. För de ”kvantitativa riskentusiasterna” syftar VaR-mått och liknande beräkningar till att vara så exakta och robusta som möjligt. För de ”kvantitativa skeptikerna” fungerade VaR och liknande beräkningar mer som ett grovt system för lärande. I stället för att försöka mäta så exakt och robust som möjligt såg man det mer som ett system som potentiellt kunde komma med varningssignaler men aldrig ersatte mer erfarenhetsbaserade kvalitativa riskbedömningar (Mikes, 2009, s 28).

Man kan tolka Mikes resultat som att i den bank där flertalet chefer var ”kvantitativa skeptiker” blev de formella kvantitativa riskkontrollprocesserna enbart löst integrerade i bankens affärsverksamhet. Bankens riskkontrollarbete blev således uppdelat i ett formellt kvantitativt system och en affärsmässigt använd mer kvalitativ praktik. Bankens risktagande och riskkontrollerande kan sägas utgöra vad Brunsson (2007) benämner organiserat hyckleri. Man visar upp en process utåt (den formella kvantitativa riskkontrollfunktionen) men praktiserar andra processer internt.

I den andra banken dominerade ”kvantitativa entusiaster” (Mikes, 2009, ss 31-34). En konsekvens av detta var att de nya kvantitativa riskberäkningarna kom att integreras med bankens affärsstrategiska processer och traditionella bokföring. Man räknade om sina vinster till riskjusterade mått, liksom planeringen av kapitalbehov till olika verksamhetsgrenar. På så vis skulle denna bank kunna ses som i hög grad integrerad och kontrollerad med hjälp av de nya kvantitativa riskkontrollmetoderna. Dock konstaterar Mikes att denna kvantitativa entusiasm också innebar att riskkontrollarbetet blev stelt och begränsat till kvantifierbara områden. Riskkontrollfunktionen kom aldrig åt de icke-kvantitativa och strategiska frågorna trots, eller kanske på grund av, den kvantitativa entusiasmen. I denna bank blev riskkontrollfunktionen således inte uppdelad, men begränsades i stället till de delar som de kvantitativa riskkontrollmetoderna kunde göra anspråk på att hantera. Därmed kan även denna banks verksamhet sägas ha blivit uppdelad, i den formella, rutiniserade, kvantitativa och omfattande riskkontrollfunktionens arbete å ena sidan och den högsta ledningens strategiska kvalitativa beslutsfattande å andra sidan.

Mikes konstaterar även att kvantitativ entusiasm underlättar skapandet av en självständig expertgrupp, men samtidigt minskar denna grupps relevans för bankens övriga verksamhet (Mikes, 2011). Denna pragmatiska, kvantitativa skepsis försvårar visserligen skapandet av en självständig riskkontrollgrupp, men underlättar att ”få saker gjorda” (Mikes, 2011, s 227). Sammanfattningsvis kan Mikes empiriska studier sägas visa att de formella, i hög grad lagstadgade, kvantitativa riskkontrollprocesserna inte ger konsekventa resultat. Som alla andra formella organisationsformer, processer och projekt får de kvantitativa riskkontrollprocesserna olika konsekvenser i olika organisationer, avdelningar och verksamhetsinriktningar. Dessutom förändras de över tiden. Precis som all annan byråkrati kan bankernas växande kvantitativa riskkontrollfunktion få helt olika följder i olika banker och verksamhetsgrenar och vid olika tidpunkter.

## Sunda riskkulturer

Power, Ashby och Palermo (2015) genomförde nyligen en studie av brittiska bankers och försäkringsbolags ”riskkulturer” och dessa företags ”riskkulturförändringsprogram”. Dessa program leddes av företagens riskkontrollfunktioner och syftade till att skapa ”sunda riskkulturer”. Studien visar hur riskkontrollarbetet i dessa bolag har centraliserats, hur nya enheter för riskkontroll har skapats och hur mycket mer arbete man lägger ner på att samla in och bearbeta information om risker. Studien identifierar även ett antal organisatoriska dilemman, val och utmaningar av mer normativ karaktär. Bör riskkontrollfunktionen agera som affärspartner eller oberoende rådgivare (eller kontrollant)? Hur styr man, och vilket mandat bör riskkontrollfunktionen ha? Hur ska interaktionen, själva mötet, mellan riskkontroll och affärsverksamhet ske? Hur skiljer sig bolagets riskkultur från hur lagstiftaren vill utforma den – går det ens att särskilja? Studien omfattar en stor mängd empiriska intryck, bl a omfattande affärschefers kritiska syn på den omfattande kvantitativt utformade regleringen.

It's bureaucracy gone mad and is destroying the culture we have. The pressure on individuals is phenomenal and has a negative impact on morale. They don't blame the company but just looking at what was being asked of them it was very clear it

has limited value to us or to the regulator. (Intervjuцитat från Power, Ashby & Palermo, 2015, s 64)

Huvudintrycket från studien är dock att de finansiella bolagen har engagerat sig i omfattande omorganisationsprojekt för att på allvar komma till rätta med de ”kulturproblem” som anses ligga bakom bristande riskkontroll. Samtidigt menar författarna att de många förändringsprogrammen uttrycker en ganska naiv syn på hur organisationskultur kan utformas. Med utgångspunkt i både organisationsteoretisk och antropologisk kulturforskning menar man att bankernas syn på ”riskkultur” inte tar hänsyn till hur mångtydiga, komplexa, omedvetna och historiskt förankrade organisationskulturer är. Man menar även att det nuvarande fokus på riskkultur delvis är konstlat och ett uttryck för lagstiftares ambitioner snarare än för de kulturella processer som alltid pågår i banker, försäkringsbolag och andra organisationer. Powers tidigare mycket kritiska uttalande (Power, 2009) om de dysfunktionella kvantitativa riskkontrollmetoderna är dock mer eller mindre borta i denna studie och ersatt av en mer nyanserad bedömning av vad som faktiskt sker vad gäller riskkontrollarbete i finansiella bolag.

Sammanfattningsvis visar de studier som kort refererats ovan att riskkontroll är en alltmör omfattande, ambitiös, regelstyrd, kvantitativ, tekniskt och matematiskt avancerad och formell aktivitet som förekommer i alla banker. I enlighet med mycket etablerad organisationsforskning visar de även att alla dessa formella processer formar och formas av informella psykologiska och sociala processer. De nya riskkontrollfunktionernas och processernas resultat och följder blir därför svåra att förutse. Deras konsekvenser ”beror på” allehanda svåranalyserade fenomen.

Det är dock just dessa fenomen som ligger till grund för den forskning och det huvudresultat som redovisas i den återstående delen av detta kapitel. Denna forskning, som främst handlar om de svenska bankernas riskkontrollfunktioner, visar att det visst går att identifiera ett ganska tydligt gemensamt mönster mellan de olika bankernas olika implementeringsprocesser och dessas följder trots olika ”riskkulturer” och trots olika förutsättningar, strategier och beslut. Detta gemensamma mönster visar även hur den nya riskkontrollen påverkar bankernas risktagande - både i termer av att minska och öka riskerna i bankernas affärer.

## En modell för utvecklingen av bankernas riskkontrollarbete

I återstoden av detta kapitel kommer en modell för hur bankernas riskkontrollarbete verkar utvecklas. Modellen består av tre historiska faser, men utifrån empiriska studier av främst de svenska storbankerna kan även en fjärde fas skönjas. Denna fjärde fas står i fokus för den anslutande diskussionen.

### Riskkontrollpraktikens tre branschgemensamma faser

Bankchefers och bankanställdas beskrivningar, liksom beskrivningar i affärsmedia, allehanda utredningar och rapporter samt i akademiska studier, visar hur banker och finansiella institutioner har utvecklat sina riskkontrollfunktioner. Forskningen (ovan) betonar därutöver att samma formella regler, strukturer, program, metoder och processer kan komma till helt olika uttryck i olika banker. Olika kalkylativa kulturer, olika grader av kalkylativ entusiasm, pragmatik och skepsis samt olika historiska situationer gör att banker inför samma formella metoder på helt olika sätt. Det finns även en hel del kritiska röster - såväl bland bankanställda som inom forskarvärlden - som menar att det expansiva mätandet och beräkandet är dysfunktionellt eller ”*bureaucracy gone mad*”. Men trots betoningen på det dysfunktionella och/eller på hur olika de formella metoderna slår i olika banker kan man, om man anstränger sig, läsa in en mer branschgemensam utveckling, som dessutom inte framstår som helt vansinnig.

I slutet av 1980-talet var finansmarknaden om inte hetare än någonsin så i alla fall hetare än den varit sedan 1920. Bankerna hade gradvis lyckats kringgå den efter kriget så omfattande Bretton-Woods-överenskommelsen, som sedan den skapades 1944 hade reglerat världens 45 mäktigaste ekonomiska nationer och deras finansmarknader, och flertalet länder lät de internationella penningströmmarna flöda allt friare. Samtidigt hade datorerna hunnit utvecklas så pass att både börsernas administration och bankernas affärer, inte minst handeln med värdepapper, utvecklades snabbt både i omfattning och sofistikation. Finansmarknaden, särskilt värdepappershandeln, blomstrade under andra halvan av 1980-talet och stora delar av 1990-talet.

Den internationella handeln gick allt snabbare, växte och blev allt mer tekniskt komplex.

Självklart medförde detta en hel del friktion och en del större och mindre ”kriser”. Börskraschen 1987, fastighetsbubblan i början av 1990-talet och IT-bubblan i början av 2000-talet var de mest omfattande kriserna som direkt kunde härledas till aktiviteter på finansmarknaderna. De olika bankerna hängde med i lite olika takt i de internationella finansmarknadernas utveckling och i att hålla ordning och reda på de snabbt utvecklade affärerna. Man försökte hänga med eller till och med driva på utvecklingen bäst man kunde. Men eftersom allt gick snabbt och blev allt mer komplext var det inte konstigt att man inte lyckades hålla ordning på alla affärer och att det kunde gå ganska illa när man utsattes för påfrestningar.

## Fas 1: Expansion, ordning och reda

Att samtliga banker under början av innevarande millennium ansträngde sig för att komma ikapp med att hålla ordning på sina risker är inte konstigt. Ett par decennier av en kraftigt utvecklad internationell finansiell sektor och ett antal mindre och ett fåtal större kriser gjorde att bankerna blev tvungna att skapa större ordning och reda på sina affärer utifrån sina egna affärsmässiga ambitioner och reglerares krav.

Att flera studier visar på stor variation i såväl hur dessa ansträngningar gjordes som i deras följder är inte heller konstigt. Alla banker har sina unika historier, och de drabbades olika hårt av den snabba utvecklingen och försatte sig i olika svåra situationer till följd av den. Tex blev börskraschen 1987 mest kännbar för de mindre självständiga investmentbankerna och mäklarhusen samt de storbanker som satsat mest på att utveckla sin värdepappershandel. På samma vis drabbades bankerna olika hårt av den svenska bankkrisen under första halvan av 1990-talet. De hårdast drabbade bankerna i dessa kriser var, föga förvånande, de som lade ner störst resurser på att ordna upp sina affärer, strukturera sina processer och – inte minst – utveckla sina riskkontrollfunktioner.

Att den svenska investmentbank som hamnade mest snett 2009 expanderade sin riskkontroll mer och snabbare än alla konkurrenter är inte heller förvånande, inte heller att den storbank som var värst exponerad i Baltikum

ett par år senare utsågs till den bank som tydligast redovisade sina risker (Ernst & Young Risk Transparency Award 2011). Det går således att förstå variationen mellan bankernas satsningar på bl a riskkontroll utifrån deras specifika affärsverksamheter och unika historik. Men trots dessa olikheter går det ändå att identifiera en gemensam och logisk utvecklingsfas i alla dessa banker: Man försökte få ordning och reda på sina ganska yviga affärsprocesser och utvecklade därför sina riskkontrollfunktioner kraftigt.

Att bankerna expanderar sina riskkontrollfunktioner genom att fokusera på formella regler, strukturer och processer är inte heller förvånande. Medan man på kreditsidan (traditionella banklån) hade en lång tradition av mer eller mindre formaliserade kreditprövningar hade man det inte på den då snabbt växande investmentbanksidan (företagsfinansiering via primärmarknader och handel av värdepapper på sekundärmarknaderna). I den kraftigt växande och snabbföränderliga investmentbankverksamheten var riskkontrollen underutvecklad, och marknadsrisk var därmed ett prioriterat område. Det går att identifiera tre huvudorsaker till att denna nyskapade ordning fick ett så formellt, tekniskt, kvantitativt och kalkylativt fokus.

Till att börja med (1) kom initiativ till och kunskap om finansiell riskkontroll från revisorshåll och från ekonomisk finansiell teori. Revisorer kan sägas ha ett legalt och tekniskt perspektiv på organisering sedan långt tillbaka, vilket lade grunden för det växande riskkontrollarbetets inriktning (Power, 2009). En annan konstituerande (eller performativ) kunskapskälla är finansiell ekonomisk teori i allmänhet och Black-Scholes-Merton-modellen i synnerhet (Millo & MacKenzie, 2009). Framväxten och spridningen av denna modell är enligt Millo och MacKenzie (ibid) en av grundpelarna för bankernas framväxande riskkontrollarbete.

Därutöver (2) är bankaffärer per definition i mycket hög grad beroende av kvantitativa beräkningar och analyser. Det är svårt att ta ut och ge ränta och avkastning utan att använda siffror, procentsatser och perioder. Själva produkterna inom bankverksamhet består av siffror, oavsett om det är valutabelopp, växelkurser, räntesatser, aktiekurser eller riskpositioner. Att arbeta med kvantitativa mätningar och beräkningar kan således sägas vara en självklarhet, eller ett institutionaliserat perspektiv, inom banksektorn.

Men (3) oberoende av dessa två mer situationsspecifika förutsättningar

har i stort sett alla större reformer och byråkratiseringsvågor samma fokus, oavsett samhällsområde eller industriell sektor. Liknande mönster kan iaktas inom t ex den s k kvalitetsrörelsen under 1980-talet (snarare 1950-talet i Japan, se Mouradian, 2002), eller vad gäller de nu pågående professionaliseringarna och byråkratiseringarna av tillsättning av bolagsstyrelser. Den nuvarande vågen av s k talang-styrning eller *talent management* är ett tredje exempel på organiserings- och byråkratiseringsvågor med stort fokus på mätande och beräkning.

Alla dessa exempel visar hur man initialt fokuserar på att utveckla formella processer, dvs att man byråkratiserar, när organisering sker av ”nya” områden. Exempelen kan i sin tur ses som sentida delmoment i en mycket lång historisk rationaliseringsprocess. Inte minst utvecklingen av bolag och organisationsformer samt teorier för hur dessa kan utformas uttrycker samma kronologiska mönster – det börjar med att man utvecklar formella strukturer och regelverk. Man ”sätter processerna”, som man säger med nutida språkbruk. Eller att den ”legalt-formella rationaliteten” ersätter tradition och karisma, som man säger med webersk terminologi (Weber, 1947). Eller att systemvärlden ersätter livsvärlden, om man vill referera till Habermas (1988) mer kritiska formulering.

## Fas 2: Konversation, reell påverkan, förtroende och kultur

I samband med den största finansiella och ekonomiska krisen sedan 1929 blev en ny dimension i den expanderande riskkontrollfunktionen allt tydligare. Med några års spridning i slutet av 2000-talets första decennium kompletterades bankernas riskkontrollfunktioners formaliseringsansträngningar med ett arbete som på sätt och vis kan ses som byråkratiseringens motsats och som sedermera också gjort avtryck i lagstiftning och direktiv.

Jag har en styrka i att jag inte är en kvantare. Jag blir en motpol både inom riskorganisationen och banken. Särskilt på marknadssidan med alla tunga kvantare och modeller blir jag viktig. Det enda man vet är att när det går snett så stämmer det inte med modellerna. Operativ risk är mer jordnära, där har jag en självklar kompetens, kreditrisk något mitt emellan. Min styrka är istället en känsla för personligheter, för kommunikation och att bygga kultur. (CRO, bank C)



Inom bankerna fanns, och finns trots deras kvantitativt präglade affärsverksamhet, även en skepsis till de nya kvantitativa riskkontrollprocesserna. Denna skepsis är inte på något sätt homogen, vare sig inom eller mellan bankerna (se Mikes och Power med fleras studier som refererats ovan), men den uttrycks mer eller mindre överallt. Dessutom kan man ha en entusiastisk inställning till de formella och kvantitativa processerna, men samtidigt mena att de inte räcker till. För att riskkontrollen ska ha någon verkan på bankens affärsverksamhet måste mätandet och beräkningarna kompletteras med något annat.

Det är så klart bra att man lägger mycket av kraften på att utveckla bättre blodtrycksmanschetter. Att försöka undvika att de gör systematiska mätfel, men det viktigaste är att förstå varför högt blodtryck är farligt och vad man kan göra åt det. Det är därför jag driver projektet *from reporting to communicating*. (CRO, bank A)

Citatet ovan uttrycker att fokus på förståelse, kommunikation och kulturbyggande inte behöver stå i rak motsats till utökat mätande och utvecklande av allt mer avancerade kvantitativa modeller. Tvärtom tycks denna CRO se dem som komplement. Citatet är på inget sätt unikt. I samtliga svenska banker finns en medvetenhet om att de kvantitativa mätningarna och modellutvecklandet inte räcker till för att hantera bankens risker, och i samtliga studerade banker kommer denna medvetenhet även till uttryck i form av konkreta aktiviteter i den dagliga praktiken:

Vi ses ju dagligen och pratar konkreta affärer. Jag behöver hålla mig à jour med vad de gör, jag behöver förstå deras affärer som ... kan vara nog så komplexa. XXXX (head of trading) behöver få min input i vad de enskilda affärerna betyder för helheten. Det är ett självklart samarbete mellan risk och affär som inte kan ersättas av några system... Vi har en riskkultur som underlättar och stödjer samarbete över gränser. (Head of market risk, bank B).

I fas två arbetar bankerna med andra ord med att komplettera de kvantitativt baserade och tekniska systemen och regelverken – byråkratin – med direkt interaktion och kommunikation mellan människor. Man säger att detta både grundas på och påverkar bankens riskkultur. Inom bankerna är man således i hög grad medveten om att den formellt-legala byråkratin (Weber,

1947) *inte* räcker till utan behöver kompletteras med social interaktion för att riskkontrollarbetet ska få effekt i bankens affärsverksamhet. Eftersom man inte enbart uttrycker en medvetenhet om behovet av social interaktion utan också tillämpar detta, både i mer planerade former i allehanda möten och mer löpande och dagligen, talar empirin från de svenska bankerna emot beskrivningen av bankernas riskkontrollarbete som ett exempel på ”*bureaucracy gone mad*”. Riskkontrollarbetet har visserligen byråkratiserats och vuxit lavinartat i omfattning, men det förefaller inte som om byråkratiseringen inneburit att riskkontrollfunktionen tappat kontakten med affärsverksamheten. Tvärtom arbetar man sedan några år inom samtliga studerade banker med att just hålla samman riskkontroll med affärsverksamhet.

Power, Ashby och Palermo (2015) kritiserar bankernas syn på riskkultur som naiv. De menar att man ser på kultur som något som kan byggas och utformas med hjälp av relativt enkla medel som omorganisationsprojekt och förändrade belöningsystem. Teoretiskt är det svårt att säga emot. Inom organisationsforskningen har organisationskulturbegreppet problematiserats från att ses som ett ledningsverktyg bland andra till att ses som något ständigt föränderligt, flyktigt och enbart delvis medvetet och möjligt att styra. När det gäller bankers riskkultur innebär det att den är en historisk och föränderlig produkt som både kan skilja sig åt mellan enheter inom en bank och vara banköverskridande (Power et al., 2015). De riskkulturprojekt som sker i bankerna kan sägas vara lite artificiella och påtvingade, menar Power, Ashby och Palermo (2015), i synnerhet som bankers riskkultur är eller har varit starkt driven av en branschgemensam regleringslogik (begreppet ”sund riskkultur” används av lagstiftande och bevakande organ).

Trots denna kritik av hur bankerna arbetar med vad de benämner riskkultur kan man värdera bankernas arbete som rimligt. Vad har de för alternativ som skulle vara bättre? Även om perspektiv, attityder, värderingar och tolkningar är svåra att medvetandegöra och till stor del skapas och förändras av faktorer som de konkreta förändringsprojekten inte kommer åt kan man inte utesluta att de medvetna satsningar som görs trots allt har effekt. I en av de studerade svenska bankerna är man t ex mycket mån om att inte låta prestige och bristande kunskap påverka beslut som fattas av bankens riskkommitté:

Tänk dig ett riskkommittémöte där en affär ska godkännas eller avslås. Alla i kommittén sitter där därför att dom är skarpa och gjort bra ifrån sig under många år. Det är inga lättviktare, och dessutom är dom vana vid att konkurrera med andra. Samtidigt är många affärer svåra att förstå sig på. Komplexa produkter, abstrakta analyser och krångliga avvägningar. Det finns en stor risk att alla inte förstår, men inte heller vågar visa det på grund av den prestigeladdade situationen. Då kan det bli helt fel beslut. Därför går jag alltid runt till alla före mötet och kollar one-by-one om de är insatta i ärendet. Det är mycket mindre prestige när det bara är jag. (CRO, bank C)

Prestige, att inte våga visa sig okunnig, karriärfokus och konkurrens kan variera mycket mellan olika organisationer och sammanhang. Beslutsteoretiskt har dessa aspekter även visat sig vara avgörande för vilka beslut som fattas och hur. Både begreppen kultur och grupptänkande skulle kunna användas för en analys av olika ”prestigeladdade” sammanhang (vilket helt saknas i befintliga studier och analyser av bankers s k riskkulturer). Den viktiga poängen här är dock att det finns en medvetenhet om dessa aspekter i bankerna och att man utför konkreta åtgärder utifrån denna medvetenhet. Man framstår inte som naiv i sitt arbete med de ”mjukare” eller ”kulturella” dimensionerna, av bankernas risktagande.

Sedan går det inte att komma ifrån att även de ”mjukare” aspekterna av riskkontroll blir även dessa mer formaliserade än tidigare när man försöker styra dem. Inte minst då de blir områden för lagstiftning och reglering kommer de att förvandlas från informella och delvis omedvetna sociala processer till byråkratiserade och legala processer. Det vill säga att även arbetet med operativ risk, stresstester, riskkultur och social interaktion och konversation allt mer hanteras på ett formaliserat och regelstyrt vis. Fas två handlar därför inte om någon slags återgång eller pendelrörelse tillbaka till en riskkontrollpraktik såsom den såg ut före fas ett, utan utgör snarare en ytterligare systematisering, som nu dock omfattar både kvantitativt mätande och social interaktion. Fas två innebär därför liksom fas ett, fortsatt expansion av bankernas riskkontrollarbete.

### Fas 3: Förenkling och inre effektivitet

Även i den tredje fasen kan riskkontrollfunktionens arbete sägas expandera. Den omfattar än mer omfattande och avancerade beräkningar liksom

ständiga anpassningar till allt mer omfattande regelverk. Även vad gäller de ”mjukare” aspekterna (arbete för ”sunda riskkulturer” samt utbildning, möten och samtal för ökad förståelse för relationen mellan riskberäkningar och affärer) lägger man ner allt större resurser. Det som utmärker fas tre är snarast att bankerna trots denna fortsatta expansion även försöker klara av detta växande arbete allt mer kostnadseffektivt. Å bankernas sida menar man att man nu fokuserar i högre grad på att höja produktiviteten, eller den ”inre effektiviteten”, i sitt riskkontrollarbete. Man har ”satt processerna” (fas ett), och kompletterat med de ”mjukare” och ”kulturella” dimensionerna (fas två), och även om arbetet med detta fortsätter försöker man nu ta lärdom av vad man gjort utifrån ett effektivitetsperspektiv. Även om expansionen av riskkontrollfunktionen delvis kan sägas ha motiverats av ett affärsmässigt tänkande från första början ligger fokus i fas tre inte enbart på bankens affärer, utan också även på riskfunktionens egna inre effektivitet.

Nu jobbar vi mycket på att förenkla våra processer. Vi har processer för allt, och de är om inte samma så i vart fall kompatibla med varandra i bankens alla verksamheter. Nu har vi också bra kvalitet på indatan. Men det är ganska komplext. Nu ser vi över allt från scratch och ser vad vi kan förenkla och bli mer kostnadseffektiva. (Marknadsriskchef, bank D)

Fas tre påminner om fas ett i och med att båda kan sägas fokusera på formella processer. I fas ett var dock målet främst att skapa dessa processer över huvud taget. Deras kostnadseffektivitet var inte en prioriterad fråga. Således investerade bankerna under fas ett i omfattande system som kunde klara av mycket mer än vad som kanske behövdes.

Jag skulle inte säga att vi gjorde några direkta felinvesteringar ... men låt säga så här, vi har system som klarar av mer än vi gör nu. De är skalbara, tja, visst är de kanske överdimensionerade ... men det beror ju också på att banken dragit ner på den här verksamheten. Om du jämför våra positioner nu med för tio år sedan så är vi ju otroligt mycket mer restriktiva. (CRO, bank C)

Fas tre kan identifieras i flertalet banker som studerats, men den är tydligare och har kommit längre i några av dem. I likhet med de tidigare faserna kan denna heterogenitet förklaras av bankernas olika historik. De banker som

expanderade sina riskkontrollfunktioner relativt tidigt är också de som kommit längst in i fas tre.

Jag tror så här, om du jämför oss med våra konkurrenter så var vi tidiga med att bygga ut vår riskfunktion. Det beror nog på vår lednings framsynthet men kanske mest på att vi var riktigt illa ute i början av 90-talet. Efter det sa vår ledning och ägare att vi aldrig skulle hamna där igen. Därför har vår riskfunktion inte expanderat lika mycket som de andra de sista tio åren. Men jag tror vi har den effektivaste riskkontrollen. Vi har kommit långt och jobbar effektivt. (Head of group risk control, bank A)

Bankerna drar inte ner på sin riskkontroll, men expansionen har avmattats. Även om man fortsätter att expandera sett till vad man åstadkommer satsar man nu på att göra det med mindre resurser än förut. Det motiveras både av att man helt enkelt inte orkat med att prioritera kostnadsmedvetenhet i de tidigare faserna och av att man dragit ner på tradingsidan och därmed inte har lika mycket marknadsrisk att kontrollera inom den.

Att fas tre kan återfinnas i mer eller mindre alla svenska banker som studerats är även det ett uttryck för att iakttagelserna om bankernas expanderande riskkontroll som exempel på *"bureaucracy gone mad"* inte riktigt stämmer. Den slutsatsen kan sägas ha varit förhastad, eller kanske snarare – i dag är den förlegad. De tre fasernas huvudinnehåll kan sammanfattningsvis illustreras i följande tabell:

**Tabell 1.** Bankernas riskkontrollsfunktioners tre utvecklingsfaser.

Fas	Tema	Mål	Medel
<b>Fas 1:</b>	Expansion Byråkrati(sering)	"Sätta processer" Skapa kvalitet på indata Kvantifiera, integrera	Tekniska, formella och legala system
<b>Fas 2:</b>	Expansion "Sund riskkultur"	Skapa förtroende Skapa förståelse Påverka affärerna	Kommunikation, social interaktion, tolkning
<b>Fas 3:</b>	Försiktig expansion Inre effektivitet	Förenkla processer Kostnadseffektivitet	Formella system och informella processer

## Riskkontrollens effekter

Faserna som beskrivits ovan handlar mest om vad riskkontrollfunktionen i banker gör och har gjort under de senaste två decennierna. Men vad har detta arbete då för effekter på bankernas affärsverksamhet? Skapar de främst legitimitet och fungerar därför som buffert mellan externa kontrollkrav och affärsverksamheten – en buffert som skulle kunna skapa en falsk trygghet och öka utrymmet för bankerna att ta okontrollerade risker, såsom befaras av Power (2009)? Eller gör de vad de föreges göra, d v s minskar affärernas riskexponering för att skydda bankerna mot ohållbara positioner?

### Riskkontrollen fungerar

Ser man till den period som behandlats i detta kapitel kan man enkelt svara att riskkontrollen fungerar. Denna slutsats går stick i stäv med flera andra analyser (som sammanfattats i avsnittet ”Vad säger forskningen” ovan). Slutsatsen grundas dock inte enbart på vad bankchefer och riskkontrollpersonal vill göra gällande, utan det finns även hårdare data. Oavsett hur bra eller dåligt de olika kvantitativa riskmåten avspeglar någon slags objektiv affärsverksamhet, oberoende av huruvida bankers kvantifierade riskaptit reducerar komplexa och heterogena processer till en konstlad homogen enhet, oberoende av huruvida bankernas riskkulturarbete leder till verkliga förändringar i synsätt och perspektiv, innebär den expanderande riskkontrollfunktionen avsevärt ökade administrativa (*overhead*) kostnader.

I synnerhet för värdepappershandel har priset gått upp avsevärt på grund av de ökade kraven och omfattningen på riskkontroll, liksom vid utvecklingen av kundanpassade komplexa produkter. Därför har både värdepappershandeln och utvecklingen av komplexa nya produkter minskat avsevärt i omfattning och som del i bankernas intjäningsmodell. Eftersom dessa verksamheter också varit de mest snabbrörliga och riskfyllda har bankernas totala riskproduktion minskat på grund av den expanderande riskkontrollen. På så sätt fungerar riskkontrollen bra. Den expanderande riskkontrollen är ur detta perspektiv *inte* någon galet skenande byråkratisering.

Men självklart är det inte riktigt så enkelt. Visst har den expanderande

riskkontrollen medfört att bankerna har en lägre riskexponering i dag än för tio år sedan. Men på lite längre sikt kan vi även se antydningar om effekter som kanske inte är lika positiva, varken för bankerna eller deras kunder eller för samhället i stort.

### Riskerna flyttar – en fjärde fas?

Bankers verksamhet bygger på att ta risker. Ju mer risker man tar desto större är chansen att man tjänar mycket pengar och kan ta marknadsandelar från konkurrenter. Bankerna letar ständigt efter nya affärsmöjligheter, och då gamla verksamheter blir mindre lönsamma, t ex på grund av ökade kostnader i samband med riskkontroll, omdisponeras bankens medel till verksamheter som är mer lönsamma, t ex på grund av mindre omfattande riskkontroll. Därför kommer riskkontrollfunktionen både att minska risktagandet på de områden där den är utvecklad och öka den på områden där den inte är utvecklad. Inom organisationsforskningen finns ett utvecklat resonemang (eller teori) om att organisationer har en tendens att fokusera på exploatering av befintliga affärer på bekostnad av att upptäcka och utveckla (explorera) nya affärer (March, 1991).

Banker är dock extremt duktiga på att upptäcka och utveckla nya finansiella produkter (och därmed producera ny risk), samtidigt som man kan se tecken på att riskkontrollfunktionen tenderar att fokusera på det rådande, d v s det man gör och har gjort, snarare än på det man måhända kommer att göra. Allt detta talar för att det kommer att uppstå nya bank- och finanskriser såsom det ”alltid” gjort, dock inte på just de områden där riskkontrollfunktionen är utvecklad. Risktagandet kommer således att begränsas på vissa områden och befrämjas på andra på grund av bankernas expanderande riskkontrollfunktion.

### Storskaliga system kontra snabba affärer

Tendensen att fokusera på det rådande snarare än på det kommande förstärks även av storskaligheten i riskkontrollprocesserna. Då enskilda människors kunskaper och bedömningar ersätts av formella, tekniska och kvantifierade system blir kunskapen mer abstrakt och standardiserad. Oavsett hur sofis-

tikerade systemen är kan de aldrig omfatta lika mycket situationsspecifika, individuella och unika hänsynstaganden som en personlig relation mellan en bankir och klient kan hantera. Då standardiserade system per definition är just standardiserade kan de inte heller upptäcka nya typer eller områden av riskproduktion. Byråkratins största fördel är att skapa förutsägbarhet och repetitivitet, vilket även är dess största nackdel i ett innovativt och snabbt föränderligt sammanhang. Välgjorda byråkratiska system är tröga och svåra att anpassa till föränderliga affärsverksamheter.

## Fri kontra reglerad marknad

Ytterligare en aspekt som framkommit i studien av de svenska bankernas riskkontrollfunktion är oförmågan hos enskilda banker att minska sitt risktagande på grund av konkurrens. Det aktuella exemplet på detta är utlåningen på bolånemarknaden. I flertalet banker är man ganska positiv till hårdare reglering av denna utlåning. Man är orolig över den exponering man har på bolånemarknaden, men har inte kraft att "ensidigt" minska den, då man vill värna om sina kunder i konkurrensen med de andra bankerna. En reglering som gjorde privatkunderna mindre benägna att belåna sig skulle därmed hjälpa bankerna att minska denna riskexponering. Här har vi således ett fall där bankerna efterfrågar en hårdare reglerad marknad, dock inte i form av högre krav på deras egna kontrollprocesser (och därmed än mer omfattande byråkratisering och kostnader) utan direkt riktad mot kundernas efterfrågan.

Att någon sådan reglering inte kommer till stånd kan förklaras av en politisk logik (privata bolånekunder är också väljare i politiska val) snarare än av en finansiell (bankernas exponering på denna marknad är inte "sund"). Det är enklare för politiker att skälla på banker och reglera deras beteenden än att skälla på väljare och reglera deras beteenden. Exemplet riskexponeringen på bolånemarknaden visar osedvanligt tydligt hur privata företag, i detta fall bankerna, propagerar för en hårdare reglerad marknad medan politiska och reglerande organisationer sätter sig emot detta. Resultatet blir att banker och reglerare tillsammans producerar risk.



## Sammanfattningsvis

I detta kapitel har expansionen av bankernas riskkontrollfunktion beskrivits. Under de senaste dryga två decennierna kan denna expansion beskrivas som en utveckling bestående av tre eller till och med fyra faser. I flertalet svenska banker har riskkontrollfunktionen utvecklats i enlighet med dessa faser, och även i de studier som finns av utländska banker kan en liknande utveckling identifieras. Tre huvudslutsatser kan dras utifrån denna beskrivning:

1. Banker är inte med självklarhet så pass olika som andra studier visar. De olikheter som kan identifieras beror mer på att man kommit olika långt i de olika faserna. Det handlar snarare om olika mognadsgrader än om bestående olikheter.
2. Expansionen av bankernas riskkontrollfunktion är inte ett exempel på en skenande omotiverad byråkratisering – ”*bureaucracy gone mad*” – utan följer en begriplig och kanske till och med sund logik. Liknande faser kan dessutom identifieras i helt andra byråkratiseringsvägar. Fas 1: Skapa ordning och sätta processer. Fas 2: Komplettera med ”mjuka” eller ”kulturella” dimensioner. Fas 3: Rationalisera och öka riskkontrollfunktionens inre effektivitet.
3. Den sista slutsatsen är mer komplex. För närvarande och på kort sikt fungerar den expanderande riskkontrollfunktionen i de svenska bankerna bra, vilket vill säga att den inte (enbart) är ett uttryck för *window dressing* och bankers behov av legitimitet utan också har effekten att deras totala riskexponering minskar. Men på sikt kan den ändå få motsatt effekt. Den expanderande riskkontrollen gör att bankernas risktagande flyttar till nya ”obrutna”, eller okontrollerade marker och marknader, liksom att dess systematiska och byråkratiska karaktär skapar trögheter och gör det svårt för riskkontrollen att göra sig gällande i snabba, flexibla och föränderliga affärsverksamheter.

## Referenser

- Brunsson, N. (2007). *The Organization of Hypocrisy – talk, decisions and actions in organizations*. Oslo, Norge: Abstrakt.
- Habermas, J. (1988). *Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Gothenburg, Sweden: Diadalos.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.
- Mikes, A. (2009). Risk management and calculative cultures. *Management Accounting Research*, 20, 18–40.
- Mikes, A. (2011). From counting risk to making risk count: Boundary-work in risk management. *Accounting, Organizations and Society*, 35, 226–45.
- Millo, Y. & MacKenzie, D. (2009). The usefulness of inaccurate models: Towards an understanding of the emergence of financial risk management. *Accounting, Organizations and Society*. 34, 638-653.
- Mouradian, G. (2002). *The Quality Revolution*. New York: University of Press of America.
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Power, M. K. (2009). The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (6/7), 849-855.
- Power, M. K. Ashby & Palermo (2015). *Risk Culture in Financial Organisations: A Research Report*. Centre for Analysis of risk and Regulation (CARR), LSE, <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/final-risk-culture-report.pdf>
- Weber, M. (1920/1922/1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, NY: Free Press.