

Motion till riksdagen  
2012/13:Fi201

av Ulla Andersson m.fl. (V)

## Finansiell reglering

### 1 Innehållsförteckning

2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Inledning .....	2
4	Inför en bankdelningslag .....	3
5	Skärp kapitaltäckningsreglerna .....	5
6	Handeln med derivatinstrument .....	5
7	Stödlagen och Stabilitetsfonden .....	6
8	Bolånen .....	8
9	Stärk det statliga ägandet.....	9

Fel! Okänt namn på

## 2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att skyndsamt tillsätta en parlamentarisk utredning i syfte att utarbeta ett lagförslag som separerar traditionell bankverksamhet från s.k. investmentverksamhet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag på progressiva kapitaltäckningskrav i intervallet 18–22 procent av de riskvägda tillgångarna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska verka för att all handel med olika derivat-instrument ska ske på reglerade handelsplatser.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör utreda hur Stabilitetsfondens målnivå kan formuleras i relation till bankernas tillgångar.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till en riskdifferentierad stabilitetsavgift som reflekterar institutens systemhotande egenskaper.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör genomföra de förslag som presenteras i avsnitt 8 vad gäller bolånekundernas makt avseende bolånen.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utöka statens ägande i Nordea, låta SBAB utvidga sin verksamhet genom att öppna lokala bankkontor samt undersöka förutsättningarna för en ny statlig investeringsbank.

## 3 Inledning

Finanskrisen 2007–2009 var den största globala finanskrisen sedan krisen 1930. Under några veckor hösten 2008 var det kapitalistiska systemet hotat i grunden. Systemet räddades enbart genom att regeringar och centralbanker pumpade in ofattbara summor av skattebetalarnas pengar i banker och andra finansinstitut. Krisens orsaker var komplexa och sammanflätade, men i grunden blottlade krisen betydande brister i det kapitalistiska systemet i allmänhet och dess nyliberala tillämpning i synnerhet. Framförallt visade sig den marknadsliberala tesen om effektiva marknader som fungerar bäst utan statlig reglering inte hålla mot verkligheten.

Flera av de förslag till ny finansiell reglering som Vänsterpartiet drivit är på väg att genomföras inom ramen för EU och i andra internationella organisationer. Det handlar bl.a. om skärpt reglering av kreditvärderingsinstitut, blankning, clearing samt handeln med olika derivatinstrument. Det är också

glädjande att kampen mot s.k. skatteparadis har intensifierats. I denna motion tar vi upp en del områden och regleringar som behöver reformeras.

## 4 Inför en bankdelningslag

Företrädare för den svenska banksektorn brukar hävda att den svenska banksektorn är stabil och väl kapitaliserad. Det är en sanning med stor modifiering. Enligt finansminister Anders Borg var två svenska banker under sommaren 2009 endast ”timmar från konkurs”, som han uttryckte det på SNS:s seminarium den 19 januari 2011 med anledning av Konjunkturrådets rapport. Borg syftade på svenska bankers exponering i Baltikum och effekterna på svenska banker i händelse av en devalvering i Lettland. De svenska bankerna, framför allt Swedbank och SEB, hade under en lång tid aggressivt jagat marknadsandelar i Baltikum. I denna jakt tog de enorma risker i sin kreditgivning. Risker som de kunde ta p.g.a. för låga kapitaltäckningskrav och eftersom det finns en implicit garanti från staten att inte låta stora banker gå i konkurs.

I de flesta länder (för att inte säga alla) finns en implicit garanti från statens sida att man inte kommer att låta stora finansiella institut gå i konkurs. Denna försäkran är en förklaring till varför vissa bolag kunnat växa sig så stora att de just blivit ”too big to fail”, samt utgör den bärande bjälken i en incitamentsstruktur bland de stora finansiella företagen som var en av huvudorsakerna till finanskrisen.

Implicita eller uttalade statliga garantier innebär en kraftig subvention av storbankernas upplåningskostnader. Garantierna innebär också att det inte finns någon större anledning för storbankernas kreditgivare att ta reda på bankernas finansiella situation. Riksbanken har nyligen försökt uppskatta värdet på den svenska implicita garantin. Riksbankens bedömning är att den i genomsnitt har uppgått till 30 miljarder kronor per år för de fyra storbankerna under tidsperioden 2002–2010. Detta motsvarar drygt hälften av storbankernas sammanlagda vinster före skatt under samma tidsperiod.<sup>1</sup> Motsvarande studier i andra länder har kommit fram till liknande resultat.<sup>2</sup>

Förra året presenterade en brittisk bankutredning sin slutrapport<sup>3</sup>. Utredningen tillsattes mot bakgrund av finanskrisens effekter på det brittiska banksystemet. När den brittiska staten gav olika former av stöd till bankerna under finanskrisen visade det sig att det var mycket svårt att separera traditionell samhällsviktig verksamhet från investmentverksamhet. Detta innebar att hela banker fick räddas, även de delar som inte ansågs samhällsviktiga, vilket blev

<sup>1</sup> Sveriges riksbank (2011), ”Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys”.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Independent Commission on Banking (2011), ”Final Report Recommendations”.

## Fel! Okänt namn på

mycket kostsamt. Bland annat mot denna bakgrund föreslår utredningen ett slags separation (ringfencing) av bankernas verksamhet i dels traditionell bankverksamhet, dels investmentverksamhet. Den brittiska regeringen har börjat implementera detta förslag. Utredningen uppskattar att så mycket som fyra till fem sjättedelar av de brittiska bankernas sammanlagda balansomsättning härrör från det som definieras som ”investmentverksamhet”, vilket motsvarar 40–50 biljoner kronor. Det finns i dagsläget inga beräkningar över storlekarna på investmentdelarna i de svenska bankerna. Dessa är förmodligen lägre jämfört med vad som är fallet i Storbritannien. Men med tanke på hur stor den svenska banksektorn är i förhållande till BNP så är det troligt att även de svenska bankernas investmentverksamhet är betydande.

Ett annat skäl till att en bankdelningslag borde införas har sin grund i den ovannämnda implicita bankgarantin. Den implicita bankgarantin innebär en kraftig subvention av storbankernas verksamhet. Garantin är stötande även om bankerna enbart skulle ägna sig åt traditionell bankverksamhet i form av in- och utlåning till privatpersoner och mindre företag. Men den blir helt absurd när bankerna kan använda subventionen till att spekulera med egna pengar i olika finansiella instrument. Det är inte helt enkelt att förstå varför staten ska subventionera privata företags finansiella spekulation och sedan dessutom gå in och rädda företagen om de riskerar att gå i konkurs som ett resultat av denna spekulation.

En lag om bankdelning bör också införas för att minska risken för intressekonflikter. Bankernas nuvarande affärsmodeller där de dels placerar pengar för kundernas räkning, dels handlar för egen räkning kan leda till betydande intressekonflikter. Bankerna kan dra nytta av privatpersoners insättningar, som delvis är försäkrade genom den statliga insättningsgarantin, för att ägna sig åt mycket stora och riskabla finansiella spekulationer. Detta leder till betydande intressekonflikter och bidrar till att öka instabiliteten i det finansiella systemet.

Frågan om en bankdelningslag har ytterligare aktualiserats mot bakgrund av EU:s planer på att inrätta gemensamma bankavvecklingsfonder. Finans- och EMU-krisen har visat på de gigantiska belopp som krävs för att rädda de stora bankerna. Mellan oktober 2008 och oktober 2011 godkände Europeiska kommissionen 4,5 biljoner euro (motsvarande 37 procent av EU:s BNP) i statligt stöd till finansiella institut.<sup>4</sup>

Mot bakgrund av ovannämnda skäl bör regeringen skyndsamt tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utarbeta ett lagförslag som separerar traditionell bankverksamhet från s.k. investmentverksamhet. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

<sup>4</sup> Regeringskansliet, ”Faktapromemoria 2011/12:FPM165 Krishanteringsdirektivet”.

## 5 Skärp kapitaltäckningsreglerna

För närvarande pågår slutförhandlingar i rådet och EU-parlamentet om kommissionens förslag till nya kapitaltäckningsregler (de s.k. Basel III-reglerna). Kommissionens förslag innebär att bankerna måste hålla 7 procent kärnprimärkapital i förhållande till de riskvägda tillgångarna.<sup>5</sup> I höstas aviserade regeringen att man har för avsikt att föreslå högre kapitaltäckningskrav för de svenska systemviktiga bankerna än vad Basel III-reglerna föreskriver. Regeringens förslag innebär att kärnprimärkapitalet för de svenska systemviktiga bankerna bör uppgå till 10 procent av riskvägda tillgångar 2013 och 12 procent 2015. Vänsterpartiet välkomnar regeringens förslag, men vi menar att kapitaltäckningskraven bör uppgå till ca 20 procent av de riskvägda tillgångarna.

Den senaste finanskrisen kan tjäna som illustrativt exempel. IMF har uppskattat att kreditförlusterna för de amerikanska bankerna uppgick till ca 7 procent av riskvägda tillgångar mellan 2007 och 2010. Bankerna måste alltså först vara i en sådan position att de kan absorbera kreditförluster i den storleksordningen. Betänk sedan hur mycket eget kapital som bankerna behöver under en finanskris efter det att det finansiella systemet drabbats av stora kreditförluster. Det kan ligga på omkring 8 procent av de riskvägda tillgångarna, vilket var vad de fyra största amerikanska bankerna tyckte att de behövde i början av 2010 för att åtnjuta marknadens förtroende. Då är vi uppe i ett erforderligt kapital på 15 procent. Därutöver kan det behövas en säkerhetsbuffert på omkring 5 procent eftersom kapitalkraven är ställda mot de *riskvägda* tillgångarna, och att beräkna och bedöma riskvikter är mycket osäkert. Sammantaget implicerar detta kapitaltäckningskrav på i storleksordningen 20 procent, vilket också är den nivå som föreslås i en rapport från Bank of England.<sup>6</sup>

Vi föreslår också att kapitaltäckningskraven görs progressiva, dvs. ju större bank, desto högre kapitaltäckningskrav. På så sätt skulle bankerna ges ekonomiska incitament att inte bli ”too big to fail”. Baserat på ovanstående analys föreslår vi att regeringen återkommer till riksdagen med förslag på progressiva kapitaltäckningskrav i intervallet 18–22 procent av de riskvägda tillgångarna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## 6 Handeln med derivatinstrument

Under de senaste decennierna har det skett en betydande utveckling vad gäller nya finansiella instrument. Parallellt med denna utveckling har handeln med

<sup>5</sup> Samt en kontrycklisk buffert på 0–2,5 procent.

<sup>6</sup> Miles, D, J, Yang och G Marcheggiano (2011), ”Optimal bank capital”, Discussion Paper No. 31: revised and expanded version, External MPC Unit, Bank of England.

## Fel! Okänt namn på

dessa nya instrument ökat mycket kraftigt. Som exempel kan nämnas att den utestående volymen på kreditderivatmarknaden – en av de mer omtalade nya produkterna – uppgick till nära 12 000 miljarder US dollar under 2005. Detta kan jämföras med storleken på det samlade värdet på världens samtliga aktiemarknader, som vid denna tidpunkt uppgick till cirka 40 000 miljarder US-dollar.<sup>7</sup> En annan tendens på de finansiella marknaderna under de senaste åren är s.k. värdepapperisering, vilket bl.a. innebär att olika typer av värdepapper sammanförs och paketeras om till nya finansiella instrument, s.k. strukturerade produkter. Dessa värdepapper är ytterst sammansatta och därmed svåra att bedöma risken i.

Ett problem med denna handel, som blev väldigt påtaglig i samband med finanskrisen, är att merparten av handeln med såväl derivatinstrument som strukturerade produkter inte sker på vanliga marknadsplatser, utan skräddarsys till olika större placerare, dvs. handel sker över disk, ”over the counter” (OTC). Efter Lehman Brothers-konkursen kollapsade värdet på de flesta av dessa instrument, eftersom de ofta hade de s.k. subprime-lånen som underliggande tillgång. Detta medförde en total förtroendekris på de finansiella marknaderna eftersom marknadens aktörer inte visste vilka institut som satt på vilka värdepapper. Bland annat mot denna bakgrund lade Europeiska kommissionen i oktober 2011 ett förslag till förordning om marknader för finansiella instrument<sup>8</sup>. Förslaget innebär bl.a. att all organiserad handel med derivatinstrument ska ske på reglerade handelsplatser. Förslaget är när detta skrivs (augusti 2012) fortfarande föremål för förhandlingar i rådet och i Europaparlamentet.

Även om Vänsterpartiet välkomnar förslaget menar vi att regleringen på detta område bör vara striktare än vad kommissionens föreslår. Kommissionens förslag innebär nämligen dessvärre att många derivattransaktioner faller utanför definitionen av ”organiserad” handel, vilket medför att denna handel även fortsättningsvis kan ske ”över disk”. Vänsterpartiet menar att regeringen ska verka för att all handel med olika derivatinstrument sker på reglerade handelsplatser.<sup>9</sup> Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## 7 Stödlagen och Stabilitetsfonden

Merparten av arbetet med ny finansiell reglering sker inom ramen för EU. Den främsta nya, rent ”inhemska”, reglering som tillkommit efter finanskrisen är lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). I denna lag regleras formerna för den implicita bankgarantin. Enligt förarbetena

<sup>7</sup> [www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=24210](http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=24210)

<sup>8</sup> KOM(2011) 652 slutlig.

<sup>9</sup> Vilket Vänsterpartiet även framförde till finansmarknadsminister Peter Norman vid finansutskottets överläggningar i frågan.

## Fel! Okänt namn på

(prop. 2008/09:61 ”Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet”) ska stödet användas för att motverka systemrisk. Stödet ska alltså endast få användas om ett kreditinstituts problem får konsekvenser på det finansiella systemets funktionsförmåga.

Det statliga stödet till kreditinstitut ska finansieras via en stabilitetsfond som skapats för detta ändamål. I ovannämnda proposition anges att stödåtgärderna ska finansieras av instituten själva, på andra håll i propositionen sägs det att instituten huvudsakligen ska svara för finansieringen. De institut som omfattas av lagen ålades därför att betala en årlig avgift till fonden. Målet är att fonden ska uppgå till i genomsnitt 2,5 procent av BNP år 2023. När Stabilitetsfonden startades tillförde staten 15 miljarder kronor som ett startkapital. Regeringen anger att målet med Stabilitetsfonden är att den ska kunna täcka de sammanlagda kostnaderna i händelse av en betydande bankkras.

Stabilitetsfondens utformning har flera brister. För det första är den förmodligen för liten. De statliga utgifterna i samband med den svenska bankkrisen i början av 1990-talet uppgick exempelvis till mellan 3 och 4 procent av BNP. Därtill kan det vara vanskligt att koppla storleken på Stabilitetsfonden till BNP eftersom finanssektorns sammanlagda storlek i förhållande till BNP inte har visat sig vara stabil över tiden. Tvärtom har ju finanssektorn expanderat kraftigt i förhållande till BNP under de senaste 10 åren. Riksrevisionen har i en nyligen publicerad rapport<sup>10</sup> gjort ett räkneexempel som visar att om man efter 1990-talskrisen hade skapat en Stabilitetsfond som år 2000 hade haft en behållning på 2,5 procent av BNP, så skulle detta ha motsvarat 1,2 procent av banksektorns tillgångar. Med en konstant relation till BNP skulle värdet av en sådan fond i förhållande till bankernas tillgångar ha sjunkit till 0,8 procent år 2010. Vänsterpartiet föreslår därför att målnivån för Stabilitetsfondens behållning ska relatera till bankernas tillgångar och att regeringen får i uppdrag att utreda hur en sådan målnivå kan formuleras. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

För det andra är stabilitetsavgiftens utformning problematisk. Avgiften uppgår till 0,036 procent av avgiftsunderlaget som i sin tur baseras på balansräkningen. I förarbetena till stödlagen anföras att det, av incitaments- och rättviseskäl, är angeläget att avgiften för varje kreditinstitut reflekterar sannolikheten för att institutet kommer att fallera. I propositionen om stabilitetsavgift (prop. 2009/10:30) anför regeringen att man inför 2011 avser att återkomma med förslag om en ny avgiftskonstruktion och att man bl.a. ser över frågan om en riskdifferentierad avgift. Detta har regeringen emellertid ännu inte gjort. Vänsterpartiet menar att det kan finnas anledning med differentierade avgifter som tar fasta på risken för konkurs. Men vi menar att det är av än större vikt att differentiera stabilitetsavgiften utifrån institutens systemhotande egenskaper. Detta eftersom medel ur Stabilitetsfonden endast får användas för systemhotande risker. Vi föreslår därför att regeringen får i upp-

<sup>10</sup> Riksrevisionen (2011), ”Stabilitetsfonden – gör den skäl för namnet?”, RIR 2011:26.

**Fel! Okänt namn på**

drag att återkomma till riksdagen med förslag till en riskdifferentierad stabilitetsavgift som reflekterar institutens systemhotande egenskaper. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## 8 Bolånen

År 2011 gjorde de fyra storbankerna en vinst på 79 miljarder kronor, vilket var en ökning med ca 15 procent jämfört med 2010.<sup>11</sup> En stor del av vinstuppgången har sin grund i bankernas ökade marginaler på bolånen. Enligt statistik från Riksbanken ökade bankerna och bolåneinstitutens sina bolånemarginaler med hela 166 procent från slutet av oktober 2010 fram till början av februari 2012. Enligt Finansinspektionen uppgick nettomarginalen för ett nyutgivet bolån med tremånaders räntebindningstid under det andra kvartalet 2012 till 0,46 procentenheter, vilket är den högsta nivån sedan 2002 då Finansinspektionens beräkningar började.<sup>12</sup>

För de svenska hushållen är de dyra bolånen mycket kännbara. För en bolånekund med ett lån på 1,5 miljoner kronor motsvarar en nettomarginal på 0,46 procentenheter en kostnad på 6 900 kronor per år. Bolånekunderna är idag helt utlämnade till den godtyckligt satta räntenivån som bankerna vill ha för att upprätthålla sina höga vinster. Kunderna måste få större makt över sina boräntor. För att åstadkomma detta föreslår vi följande åtgärder:

- ? Bankerna ska genom föreskrifter åläggas att erbjuda kunderna ett låneavtal som utgår från reporäntan. Reporäntan ska utgöra ett golv för bankens och kundens förhandling. Därefter ska eventuella påslag redovisas var för sig. I avtalet ska kunden kunna se bankens upplåningskostnad och det påslag som motsvarar vinsten. Kunden kan då se vad lånet kommer att kosta och varför, och kan lättare ifrågasätta bankernas påslag och därmed pressa ned sina bolånekostnader.
- ? Banken ska vid anmodan från kund redovisa vilka avtal som banken gjort under den senaste månaden avseende den rörliga 3-månaders räntan.
- ? Bankerna ska explicit redovisa sina finansieringskostnader och kvartalsvis redovisa sina bolånemarginaler för Finansinspektionen.
- ? Finansinspektionen bör få i uppdrag att se över hur kostnaderna för att lösa ut ett lån i förtid kan minskas. Vi menar att bankernas nuvarande höga avgifter är orimliga.
- ? Rabatter på bolån ska inte få tas bort utan att kunden meddelas i god tid. Detta ger möjligheter för en ny förhandling som kan förlänga rabatten och därmed pressa lånekostnaderna.

<sup>11</sup> Bankernas finansiella rapporter.

<sup>12</sup> Finansinspektionen, "Bankernas räntor och utlåning", augusti 2012 (KV 2 2012).



**Fel! Okänt namn på**

De förslag som ovan anförs i syfte att öka bolånekundernas makt vad gäller bolånen bör regeringen genomföra. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## 9 Stärk det statliga ägandet

För att öka konkurrensen och garantera kreditförsörjningen bör det statliga ägandet av banker och finansiell infrastruktur öka. Vänsterpartiet vill därför att statens ägande i Nordea utökas och att SBAB får ett särskilt uppdrag att tillgodose sociala företags behov. Vidare bör SBAB utvidga sin verksamhet genom att öppna lokala bankkontor. Därtill vill vi undersöka förutsättningarna för en ny statlig investeringsbank.

Vad som ovan anförs om att utöka statens ägande i Nordea, låta SBAB utvidga sin verksamhet genom att öppna lokala bankkontor, samt undersöka förutsättningarna för en ny statlig investeringsbank bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 18 september 2012

*Ulla Andersson (V)*

*Josefin Brink (V)*

*Christina Höj Larsen (V)*

*Jacob Johnson (V)*

*Rossana Dinamarca (V)*

*Wiwi-Anne Johansson (V)*