

Kommittémotion

Motion till riksdagen 2016/17:732

av **Ulla Andersson m.fl. (V)**

Bankstrukturutredning

Innehåll

Innehåll	1
Förslag till riksdagsbeslut	2
Bakgrund	2
Bolån	3
Paketerbjudanden	4
Prissignalering	4
Samarbeten och tillgång till infrastruktur	5
Årliga kostnadssammanställningar för banktjänster	5
Öka det statliga ägandet	6
Bankdelningslag	6

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en parlamentarisk utredning, en bankstrukturutredning, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att ta fram förslag på att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på ett likformigt sätt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att ta fram förslag på att bankerna ska vara skyldiga att informera sina kunder när rabatterna upphör och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att utreda för- och nackdelar med ett förbud mot produktpaketering på bankmarknaden och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att utreda möjligheten till att förbjuda prissignalering på bankmarknaden och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att utreda hur de många samarbetena inom banksektorn påverkar konkurrensen och hur alla företag ska kunna ges tillträde till infrastrukturen på de finansiella marknaderna på lika villkor utan att allmänhetens tillgång till snabb och enkel service påverkas negativt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att ta fram förslag till krav på bankerna om årliga kostnadssammanställningar och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att ta fram förslag på hur det statliga ägandet inom banksektorn kan öka och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en bankstrukturutredning får i uppdrag att ta fram en bankdelningslag som separerar traditionell bankverksamhet från s.k. investmentverksamhet och tillkännager detta för regeringen.

Bakgrund

I denna motion föreslår Vänsterpartiet att en parlamentarisk utredning tillsätts för att närmare studera strukturerna på den svenska banksektorn och komma med förslag till förbättringar. Den svenska bankmarknaden har ett antal karaktäristiska drag. Den domineras av de fyra storbankerna Nordea, SEB, Swedbank och Handelsbanken. Deras totala tillgångar uppgår till ca 85 procent av samtliga svenska bankers tillgångar och motsvarar ca fyra gånger Sveriges BNP. Om någon av dessa banker skulle få problem kan förtroendet för hela det finansiella systemet ifrågasättas, vilket kan få allvarliga konsekvenser för den reala ekonomin i form av fallande produktion och ökad arbetslöshet. De fyra storbankerna har omfattande verksamhet utomlands och de har

byggt upp ett beroende av marknadsfinansiering med korta löptider, till stor del från utlandet, vilket sammantaget ökar sårbarheten i det finansiella systemet.

Det finns ett antal förhållanden som tyder på att konkurrensen på bankmarknaden är bristfällig. På in- och utlåningsmarknaderna har de fyra storbankerna en marknadsandel på mellan 66 och 70 procent.¹ På en marknad med hög koncentration kan ett fåtal dominerande företag utnyttja sin marknadsstyrka, vilket kan avspeglas i priser som väsentligen överstiger produktionskostnaderna. Detta kan i sin tur möjliggöra höga vinstmarginaler. Detta är fallet för de fyra storbankerna. Som exempel kan nämnas att Handelsbanken, SEB och Swedbank hade en avkastning på eget kapital i den svenska verksamheten på i genomsnitt 19–28 procent för perioden 2010–2012, vilket kan jämföras med att avkastningen inom tjänstesektorn som helhet ligger på ca 11 procent.² Inte minst har bankernas marginaler på bolånen ökat kraftigt under de senaste 7–8 åren. Sedan 2009 har bankernas bruttomarginal på bolånen ökat med över 570 procent.³

Sammantaget kan vi konstatera att det finns ett antal förhållanden på de finansiella marknaderna som dels tyder på brister i konkurrensen, dels faktorer som ökar sårbarheten avseende den finansiella stabiliteten. Vänsterpartiet föreslår därför att en parlamentarisk utredning, en bankstrukturutredning, tillsätts för att närmare studera strukturerna på den svenska banksektorn och komma med förslag till förbättringar. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Nedan redogör Vänsterpartiet för de förslag och frågeställningar som bankstrukturutredningen bör titta på. Flertalet av förslagen är hämtade från Konkurrensverkets rapport ”Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder (Rapport 2013:4)”.

Bolån

Köp och lån på bostäder är ofta den största ekonomiska affären privatpersoner gör i sina liv. En väl fungerande bolånemarknad är således central för hushållens ekonomi. De senaste åren har det skett en del reformer på området. Under 2014 sänktes den ränteskillnadsersättning som bankerna tar ut från de kunder som säger upp sina lån i förtid och under 2015 infördes en bestämmelse som tvingar bankerna att, vid sidan av sina listräntor, också uppge genomsnittsräntan för bolån med olika bindningstider. Dessa reformer har sammantaget haft en positiv effekt, framförallt har transparensen ökat. Med fortfarande är det så att bankerna har ett stort informationsövertag gentemot kunderna vid en förhandling om räntorna på bolånen. Kunden vet t.ex. i allmänhet inte hur stora bankens upplåningskostnader för bolånen är, vilket gör det svårt för kunden att värdera bankens erbjudanden i en förhandling. Vänsterpartiet föreslår därför att bankstrukturutredningen får i uppdrag att ta fram förslag på att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på ett likformigt sätt för att underlätta för konsumenterna vid en förhandling med bankerna. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

En annan sak som utredningen bör studera är bankernas sätt att informera kunderna om när s.k. rabatter på listräntorna upphör. Ofta gäller rabatterna bara för ett år och det förekommer ofta att bankerna inte ens informerar kunderna att rabatten upphört.

¹ Konkurrensverket (2013), ”Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden”.

² Ibid och SCB.

³ Finansinspektionen, ”Marginalen på bolån mars 2016”. <http://www.fi.se/Tillsyn/Statistik/Bolan/>

Bankstrukturutredningen bör få i uppdrag att ta fram förslag på att bankerna ska vara skyldiga att informera sina kunder när rabatterna upphör. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Paketerbudanden

Att kunderna på en marknad ska kunna jämföra olika produkter mot varandra är centralt för en väl fungerande marknad. Detta förutsätter att produkterna och dess priser är tydliga. På bankmarknaden finns det i detta avseende betydande brister. Mycket av problemen hänger ihop med att bankerna har olika paketerbudanden, där t.ex. rabatten på bolåneräntan är beroende av hur stora engagemang kunden i övrigt har med banken. I Norge finns ett generellt förbud mot produktpaketering, dock med vissa undantag. Man bör i sammanhanget dock beakta att möjligheterna för bankerna att ge olika typer av paketlösningar kan vara ett sätt för bankerna att konkurrera och ge kunderna valmöjligheter. Vänsterpartiet föreslår att bankstrukturutredningen får i uppdrag att utreda för- och nackdelar med ett förbud mot produktpaketering på bankmarknaden. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Prissignalering

Konkurrenslagen innehåller bestämmelser som förbjuder samarbete mellan företag som begränsar konkurrensen. Bestämmelserna gäller såväl regelrätta avtal som mer lösare former av samarbeten och överenskommelser som inte har kommit till uttryck i skriftliga avtal. Även beslut och rekommendationer av branschorganisationer kan omfattas. Det kan emellertid också finnas samordning mellan företag av mer subtil karaktär som begränsar konkurrensen, men som inte omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen. Ett sådant exempel är när ett företag går ut offentligt och talar om hur de tänker sig sin prissättning den närmaste perioden. Detta förekommer ibland på de finansiella marknaderna, inte minst i fråga om bolån. På detta område hör man ofta att företrädare för bankerna gör uttalanden i stil med att "Riksbankens räntesänkning kommer inte att föranleda några förändringar av räntorna på våra bolån". Sådana uttalanden innebär att de andra bankerna vet hur den prissignaliserande banken kommer att agera och kan anpassa sin marknadsstrategi därefter. Bolånemarknaden är för övrigt en marknad som "lämpar sig" för där den typen av prissignalering. Det är en marknad som domineras av ett fåtal stora aktörer och där kundstocken är förhållandevis trögrörlig p.g.a. direkta och indirekta byteskostnader.

I Australien har man infört ett förbud mot prissignalering inom banksektorn. Vänsterpartiet menar att det australiska exemplet är värt att studera och eventuellt ta efter. Bankstrukturutredningen bör därför få i uppdrag att utreda möjligheten till att förbjuda prissignalering på bankmarknaden. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Samarbeten och tillgång till infrastruktur

Centralt för en väl fungerande marknad är att nya företag har möjligheter att etablera sig och expandera. På de flesta marknader finns det olika typer av inträdesbarriärer.

Tillgång till infrastruktur av olika slag är exempel på inträdesbarriärer. För konkurrensen är det centralt att företagen ges tillträde till infrastrukturen på lika villkor.

På bankmarknaden finns det många samarbeten kring främst olika betalningsförmedlingstjänster, t.ex. Bankgirocentralen och Dataclearingen.

Internationella kortsamarbeten som MasterCard och Visa är andra exempel och via Bankomat AB samarbetar bankerna kring bankomater. Ett annat samarbete i banksektorn sker inom ramen för Bankernas Depå AB (BDB). Bolaget ägs gemensamt av de fyra storbankerna och Danske Bank och sköter hanteringen av depåer (kontantlager). Detta samarbete försvårar för nya aktörer att etablera bankomattjänster i Sverige utan mycket höga kostnader.

De många samarbetena på bankmarknaden innebär att företrädare för bankerna träffas ofta, har många kontaktytor med konkurrerande företag och utbyter information. Konkurrensverket har pekat på att de många samarbetena ökar risken för kartellliknande utfall på marknaden.⁴

Vänsterpartiet föreslår att bankstrukturutredningen får i uppdrag att utreda hur de många samarbetena inom banksektorn påverkar konkurrensen och hur alla företag ska kunna ges tillträde till infrastrukturen på de finansiella marknaderna på lika villkor utan att allmänhetens tillgång till snabb och enkel service påverkas negativt. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Årliga kostnadssammanställningar för banktjänster

För konsumenterna på den finansiella tjänstemarknaden är det svårt att få en överblick av kostnaderna för olika typer av finansiella tjänster. Som nämnts ovan är produktpaketering och rabatter inslag som försvårar prisjämförelser. Svårigheterna att jämföra olika priser minskar rörligheten på bankmarknaden, vilket i sin tur försämrar konkurrensen. Flera undersökningar har visat att bankkunderna generellt har låg kunskap om vad deras banktjänster kostar.⁵ Mot denna bakgrund föreslår Vänsterpartiet att krav ställs på bankerna att ta fram en årlig kostnadssammanställning som informerar kunderna om hur mycket de har betalat i avgifter till bankerna. En sådan sammanställning ska också innefatta en översikt på de räntor som kunden betalat och mottagit under året. Bankstrukturutredningen bör få i uppdrag att ta fram förslag till krav på bankerna om årliga kostnadssammanställningar i enlighet med vad som anförs ovan. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

⁴ Konkurrensverket (2013), "Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden".

⁵ Se bl.a. Konkurrensverket (2001), "Konsumentrörlighet på de finansiella marknaderna", Konsumentverket (2009), "Kundrörlighet – exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader och Finansinspektionen (2008), "Konsumentskydd på finansmarknaden".

Öka det statliga ägandet

Finansmarknaden är inte som vilken annan marknad som helst. Problem i enskilda institut kan lätt spilla över och hota stabiliteten i hela det finansiella systemet och när finansmarknaden som helhet får problem brukar även den reala ekonomin drabbas hårt. Staten och dess olika myndigheter tar därför ett stort ansvar för att garantera finansiell stabilitet. Riksbanken har en unik förmåga att skapa betalningsmedel i svenska kronor och kan därför agera så kallad "lender of last resort", dvs. när ett institut inte kan skaffa betalningsmedel på annat sätt kan det vända sig till Riksbanken. Under finanskrisen 2008 genomförde Riksbanken likviditetstillförsel i såväl kronor som i dollar och ett särskilt likviditetsstöd till bl.a. Carnegie. Från och med den 1 februari 2016 har Sverige nya regler för hantering av kriser i banker, andra kreditinstitut och värdepappersbolag (institut). De nya reglerna är ett resultat av ny EU-lagstiftning. Riksgälden ansvarar för att tillämpa det nya regelverket som till stora delar ersätter den bankstödslagstiftning som gällt tidigare. Riksgälden är enligt den nya lagen s.k. resolutionsmyndighet och har ansvar för både förberedelser och hantering av institut i kris. Resolution innebär att staten genom Riksgälden kan ta kontroll över problemdrabbade institut för att rekonstruera eller avveckla dem under ordnade former. Riksgälden administrerar också insättningsgarantin som syftar till att skydda spararnas pengar i händelse av att en bank går i konkurs. Insättningsgarantin syftar också till att förhindra s.k. uttagsstormar i händelse av finansiell oro. Till detta ska läggas att det finns en uttalad garanti från staten att de inte tänker tillåta att någon av de riktigt stora bankerna går i konkurs. Detta eftersom en sådan konkurs skulle hota den finansiella stabiliteten.

Sammantaget tar staten på sig stora risker och potentiellt stora kostnader för att bevara den finansiella stabiliteten. Det finns då en logik i att staten också ökar sitt ägande på finansmarknaden om det ändå är staten som i slutändan riskerar att få betala notan för en finansiell kris. Med statens finansiella muskler till förfogande skulle ett ökat statligt ägande på bankmarknaden öka den finansiella stabiliteten. Ett ökat statligt ägande inom banksektorn skulle också kunna användas för att sätta press på bankoligopolet och öka konkurrensen till förmån för konsumenterna. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår Vänsterpartiet att bankstrukturutredningen får i uppgift att ta fram förslag på hur det statliga ägandet inom banksektorn kan öka. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Bankdelningslag

I de flesta länder finns en implicit garanti från statens sida att man inte kommer att låta stora finansiella institut att gå i konkurs. Denna försäkran är en förklaring till varför vissa bolag kunnat växa sig så stora att de 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. Finansinspektionen har försökt uppskatta värdet på den svenska implicita

garantin. Deras bedömning är att den i genomsnitt har uppgått till 26 miljarder kronor per år för de fyra storbankerna under tidsperioden 1998–2014.⁶

I finanskrisens kölvatten har en rad olika utredningar tillsatts. En brittisk bankutredning visade bl.a. att när den brittiska staten gav olika former av stöd till bankerna under finanskrisen visade det sig vara svårt att separera traditionell samhällsviktig verksamhet från investmentverksamhet. Detta innebär att hela banker fick räddas, även de delar som inte ansågs samhällsviktiga, vilket blev mycket kostsamt. Bl.a. mot denna bakgrund föreslog utredningen ett slags separation (ringfencing) av bankernas verksamhet i dels traditionell bankverksamhet (affärsverksamhet), dels investmentverksamhet. Storbritannien har ännu inte infört bestämmelser om att banker måste separera investmentverksamhet från affärsverksamhet. Men arbetet pågår, och enligt Bank of England börjar banker redan nu förbereda sig för en dylik separation, eller mer korrekt ”ringfencing”. Planen är att ”bankseparationen” ska vara på plats den 1 januari 2019.⁷

I USA diskuterar man total bankseparation. Med total separation skulle inte investment/tradingverksamhet få förekomma inom samma företagsgrupp som sysslar med mer traditionell affärsverksamhet. Konkret har USA i övrigt hunnit ungefär till arbetet med utkast för preliminära regler som till stora delar förbjuder affärsbanker att ägna sig åt tradingverksamhet (spekulativ handel med bankens egna kapital) och ålägger banker restriktioner för handel med hedgefonder mm.⁸

Sammanfattningsvis pågår alltså arbete i Storbritannien, USA och inom EU med olika typer av bankdelningslagar. De tekniska lösningarna ser olika ut, men syftet är detsamma: att resultatet från bankernas investmentverksamheter inte ska spilla över på resultatet för den mer traditionella affärsverksamheten, och i värsta fall hota bankens hela existens eller riskera att skattebetalarna får betala för verksamhet som inte anses samhällsnyttig. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår Vänsterpartiet att bankstrukturutredningen får i uppdrag att ta fram en bankdelningslag som separerar traditionell bankverksamhet från s.k. investmentverksamhet. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkänna för regeringen.

Ulla Andersson (V)

Ali Esbati (V)

Wiwi-Anne Johansson (V)

Daniel Sestrajcic (V)

Christina Höj Larsen (V)

Daniel Riazat (V)

⁶ Finansinspektionen (2015), ”Den implicita statliga garantin till systemviktiga banker”.

⁷ RUT, Dnr 2015:1026.

⁸ Ibid.