



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

# Sverige behöver ett bättre banksystem

Författare: Torbjörn Hållö

**S**verige har sedan 90-talet lidit av hög arbetslöshet och har idag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade innan 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den första.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

**Karl-Petter Thorwaldsson**

LOs ordförande

# *Innehåll*

Förord	4
Inledning	6
Varför måste banker regleras?	10
Mer eget kapital i bankerna (1)	12
Bankerna ska betala fulla garantipremier (2)	18
Mer europeiskt samarbete ger tryggare svenska banker (3)	21
Sammanfattande avslutning	25
Litteraturförteckning	26

## Förord

Sverige har en omfattande banksektor. Bankernas andel av svensk BNP uppgår till 400 procent (2012) vilket är mycket också i ett internationellt perspektiv. Detta kan i sig innebära en risk för ekonomin. Sverige har dock under de senaste åren varit nästan helt förskonad från större nationella bankkriser. Men flera svenska banker stod så sent som 2008 på konkursens rand på grund av äventyrliga affärer i Baltikum. Staten tvingades rädda bankerna genom att bland annat explicit garantera delar av bankernas upplåning.

I Sverige har arbetslösheten aldrig har kommit ner till de nivåer som rådde före 90-talskrisen. Få saker är så förödande för sysselsättningen som en finansiell kris. Om Sverige ska nå en uthålligt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet behöver breda insatser genomföras för att minska risken för att vårt land drabbas av finansiella kriser.

Den svenska regeringen har under de senaste åren haft en tydlig retorik riktad mot bankernas höga utdelningar och bonusar. Vi kan dock konstatera att flera viktiga reformer inte har genomförts.

I denna rapport till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik ger LO-ekonomen Torbjörn Hållö en beskrivning av vad som är de större riskerna i det svenska banksystemet i dag och hur dessa risker kan hanteras.

Rapporten beskriver att det saknas regelverk för att hantera banker som är på obestånd. Därtill har de svenska storbankerna en mycket låg andel kapital och väljer att dela ut en stor del av sina vinster istället för att bygga upp det egna kapitalet inför framtida ekonomiska problem. Bankerna kan lånefinansiera sig mycket billigt eftersom skattebetalarna direkt och indirekt garanterar bankernas upplåning. Författarens syn är att bankernas risktagande ökar i vetskap om att skattebetalarna garanterar bankernas risktagande.

Slutsatsen i rapporten är att samhället behöver ta viktiga steg för att hårdare reglera bankerna. Författaren pekar på tre centrala reformområden för att skapa ett tryggare svenskt banksystem:

1. Svenska banker bör ha en väsentligt högre andel eget kapital än vad som är fallet i dag. Ökade kapitalkrav skulle leda till att incitamenten för bankerna att ta orimlig risk kraftigt minskar eftersom risktagande då i högre grad sker på egen bekostnad.
2. Den avgiften bankerna betalar bör differentieras utifrån vilken risk respektive bank tar, i enlighet med riksdagens beslut från oktober 2008.
3. En bankunion är till gagn för stabiliteten i Europa. Regelutformningen och övervakningen av banker behöver i högre grad göras i samarbete över nationsgränserna. Sverige bör agera konstruktivt så att vi längre fram kan ansluta oss till bankunionen om villkoren är lämpliga.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av Åsa-Pia Järliden Bergström och Ola Pettersson. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Rapporten kommer att vara ett viktigt inslag i den fortsatta diskussionen och behandlingen av frågan om hur den finansiella sektorn bör regleras för att i så stor utsträckning som möjligt bidra till att Sverige kan uppnå full sysselsättning.

Stockholm i april 2014

**Åsa-Pia Järliden Bergström**

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

## Inledning

Inget är så förödande för sysselsättningen som en finansiell kris. Detta förhållande är anledningen till att denna rapport har tagits fram inom ramen för LOs projekt *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*.

Finansiella kriser tenderar att kraftigt och snabbt driva upp arbetslösheten. Det tar sedan ofta lång tid efter en kris klingat av innan, om någonsin, arbetslösheten sjunker tillbaka till de nivåer som rådde före krisen. Exempelvis har arbetslösheten i Sverige aldrig kommit tillbaka till de nivåer som rådde före 1990-talskrisen och även fem år efter den internationella finanskrisen så är arbetslösheten i Sverige cirka två procentenheter högre än innan krisen.

Sverige behöver en reformagenda för en bättre banksektor. Målet bör vara att minska riskerna för att banksektorn skadar den reala ekonomin.

Finanskrisen 2008 och den efterföljande ekonomiska krisen visade att stater, Lehman Brothers är undantaget som bekräftar regeln, fungerar som garantier för större finansiella företag. Många europeiska länder har de senaste åren ansett sig tvingade att rädda fallerande banker<sup>1</sup>. Resultatet är att bankernas skulder nu tynger de offentliga ekonomierna, försvårar finansieringen av offentlig välfärd och driver upp ländernas riskpremier.

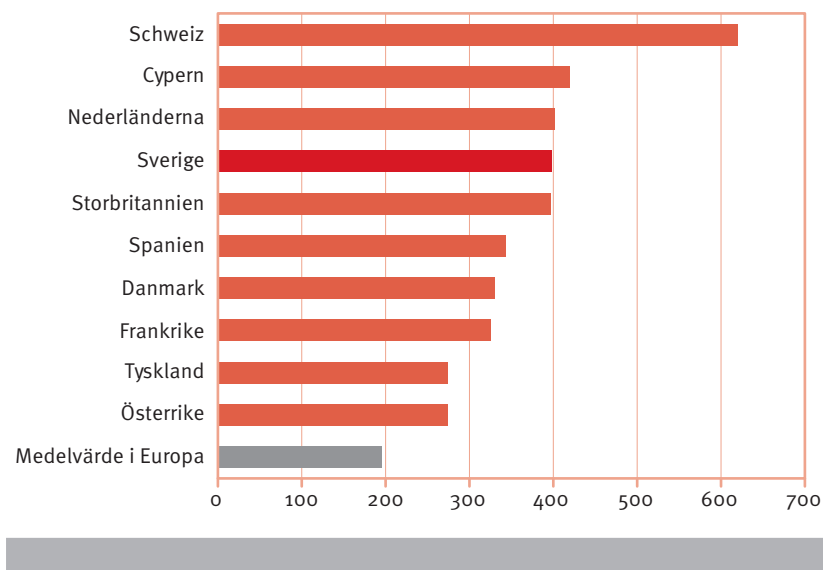
Bankernas implicita offentliga garanti, om att deras skulder är skyddade, gör att det finns små incitament för de som lånar ut pengar till banker att undersöka bankernas finansiella tillstånd. Det blir rationellt för banker och andra finansiella institutioner att uppnå den kritiska massa där de uppfattas vara "för stora för att gå i konkurs" och därigenom få lägre upplåningskostnader.

Sverige har under de senaste åren varit, nästan helt, förskonad från nationella bankkriser. Men det svenska banksystemet bär på flera ris-

---

<sup>1</sup> Ett sådant exempel är Irland där regeringen ansåg sig tvingad att rädda bankerna. Bankkrisen är en central förklaring till att den offentliga skuldsättningen ökade från omkring 30 procent av BNP innan finanskrisen till dagens nivå om cirka 130 procent av BNP.

**Diagram 1** Bankernas tillgångar i förhållande till BNP, december 2012 Procent



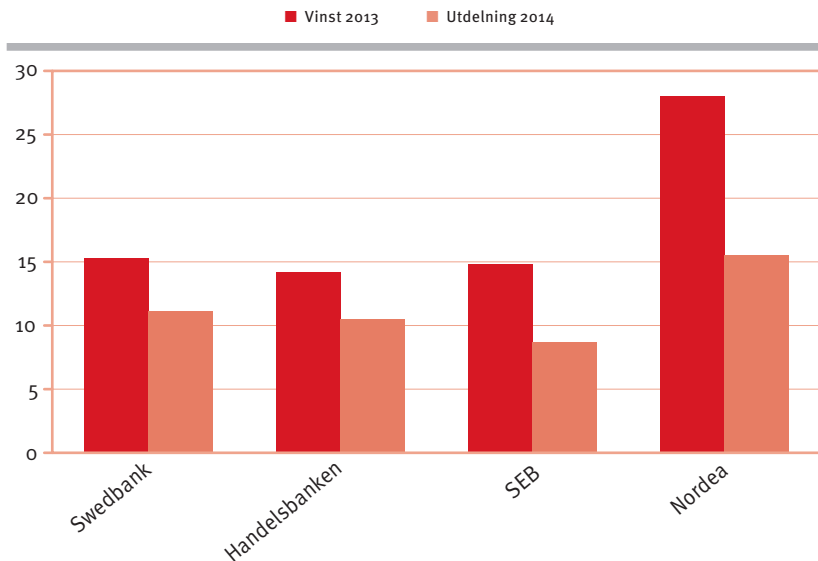
Källa: Riksbanken (2013).

ker. Sverige har en stor banksektor som andel av ekonomin, det saknas ett regelverk för att hantera banker som är på obestånd och de svenska hushållen är bland de mest skuldsatta inom EU. Därtill väljer de svenska bankerna att dela ut mycket av sina vinster, trots att vinsterna i stora delar är resultatet av direkta eller indirekta offentliga garantier, istället för att låta de för närvarande höga vinsterna bygga upp det egna kapitalet inför framtida ekonomiska problem.

De höga vinsterna och de stora utdelningarna är i linje med de höga avkastningsmål som bankerna ställer upp på omkring 15 procent på eget kapital. Man kan vidare konstatera att regeringens sänkta bolagsskatt år 2013 bidrog till att öka bankernas vinster med cirka fyra miljarder kronor. Bankerna valde våren 2014 att dela ut cirka två tredjedelar av sina vinster.

Den svenska regeringen har under de senaste åren haft en uppskruvad retorik mot bankernas agerande. Men i faktisk politik är utfallet betydligt mildare. Flera viktiga reformer har inte genomförts, så som

**Diagram 2** Storbankernas vinst och utdelning Miljarder kronor



Källa: Årsredovisning Swedbank (2014), Handelsbanken (2014), SEB (2014) och Nordea (2014).<sup>2</sup>

avgiftsbeläggning av risk. Statligt ägande i banksektorn har sålts ut, istället för att användas offensivt för att minska banksektorns risktagande.

När det gäller vissa banker och finansiella institutioner kan man konstatera att de har en sådan storlek och komplexitet att bara misstanken om att de inte klarar sina betalningar leder till stora samhällsekonomiska kostnader. Av detta drar de fyra storbankerna fördelar i form av implicita statliga garantier som ger bankerna mycket låga kapitalkostnader.

Globalt pågår det en omfattande debatt om behovet av att omreglera och dela större företag i den finansiella sektorn. Men denna diskussion är i stor utsträckning frånvarande i den svenska debatten. När exempelvis den av regeringen tillsatta Finanskriskommittén kom med sitt, kraftigt

<sup>2</sup> Notera att utdelning fastställs formellt på respektive stämma.



försenade, betänkande 2013 så berördes inte alls denna helt centrala fråga om vilka bankverksamheter som ska skyddas av skattebetalarna.

*"Vi kan inte diskutera hur makrotillsynen ska bedrivas utan att först reda ut vilka delar av finansmarknaderna som utgör ett hot mot den makroekonomiska stabiliteten och vilka av dessa inslag på finansmarknaden som är värda att bevara trots de risker de ger upphov till. [...] I andra länder har den strukturella diskussionen kommit mycket längre. Jag tänker då på Dodd-Frank- och Volcker-regleringarna i USA, Vickersrapporten i Storbritannien, och Liikanen-rapporten för EU."*

Skrivet om Finanskriskommittén av Martin Flodén,  
nuvarande vice Riksbankschef, på Ekonomistas (2013)

## Varför måste banker regleras?<sup>3</sup>

FINANSSEKTORN ÄR AV central betydelse för samhällsekonomin. En finansiell kris drabbar flera grundläggande funktioner i samhället. Finanssektorns stora betydelse för den reala ekonomin är det grundläggande skälet till att finansiella marknader och institutioner är mer reglerade än andra delar av näringslivet.

Finanssektorn fyller framförallt tre grundläggande funktioner. Den mest grundläggande funktionen är att allokera kapital mellan de som vill spara och de individer och företag som vill genomföra produktiva investeringar eller konsumera, men saknar tillräckliga medel. Denna funktion kallar vi för **kapitalförmedling**. Den kan utföras antingen via olika typer av finansiella institut eller via värdepappersmarknader.

En annan viktig funktion är att möjliggöra **betalningar**. I vår typ av ekonomi sker de flesta betalningar som överföringar av medel mellan konton i en bank. Banker bidrar därför både till att skapa betalningsmedel, i form av behållningen på ett bankkonto, och att förmedla betalningar.

Finanssektorns tredje uppgift är att ge möjlighet för individer och företag att **hantera risker** genom att sprida risken till en större grupp, exempelvis via derivatinstrument.

Bankerna är till sin grundläggande konstruktion bräckliga. Detta beror på att tillgångarna, i form av utlåning till hushåll och företag, är illikvida (svåra att sälja snabbt utan stor rabatt), medan skulderna, i form av upplåning på värdepappersmarknader och inlåning från hushåll och företag, ofta är mycket likvida. På grund av verksamhetens natur löper banker därför risk för uttagsanstormning.

Om en bank får finansiella problem påverkar det ofta andra banker och i värsta fall kan en regelrätt bankkris uppstå. Spridningen kan ske på många sätt: direkt, via de exponeringar banker har mot varandra, eller indirekt, genom att det uppstår farhågor om att alla banker har liknande

---

3 Detta kapitel bygger i stora delar på LO-rapporten "När musiken tystnar" (Pettersson, 2009)

problem. Den individuella banken har inte tillräckliga drivkrafter att ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som dessa spridningsrisker medför. I ekonomisk teori kallar man det för att bankverksamhet är förknippad med *negativa externa effekter*, eller systemrisk.

För att undvika att en bankkras uppstår och sprider sig så behöver samhället tillhandahålla ett skyddsnet för banksektorn. Det viktigaste skyddsnetet är centralbankens löfte att låna ut pengar till solventa, men illikvida banker, detta brukar kallas för *lender of last resort*. Dessutom finns det ett konsumentskydd i form av en insättningsgaranti som gör insättarna skadeslösa i händelse av en bankkonkurs. Större banker har därtill ett implicit skydd om total garanti från staten vid en bankkras. Detta skydd är inte reglerat i lag utan är en implicit garanti att skattebetalarna vid en bankkras kommer att tvingas rädda även de stora banker som är insolventa. Detta skydd brukar kallas för *too big to fail*.

Förekomsten av ett statligt skyddsnet utgör en kraftig subvention av risktagande hos bankerna och gör det attraktivt för banker att ta än större risk, i ekonomisk teori kallas detta för *moral hazard*. För att begränsa bankernas risktagande så behöver det finnas regler, övervakning och avgifter som dämpar bankernas risktagande.

Det sannolikt mest kraftfulla instrumentet för att reglera banker är kapitalkrav, det vill säga andelen av bankens balansräkning som måste vara finansierad med eget kapital. En bank som har mycket eget kapital kommer, enligt teorin, ta mindre risker eftersom eventuella förluster i större utsträckning bärs av bankens ägare.

Ett annat kraftfullt regleringsinstrument är att belasta bankerna med avgifter och skatter som uppmuntrar bankerna att minska sitt risktagande. I flera länder, exempelvis Sverige och inom den europeiska bankunionen, finns ett system med bankavgifter för att finansiera olika former av förlustgarantier. Rätt utformade kan dessa avgifter också styra bankerna i en mer samhällsekonomiskt sund riktning.

Ett tredje centralt verktyg för att styra banksektorn och minska de skador bankerna kan orsaka den reala ekonomin är att hårt övervaka bankernas beteende och struktur samt att införa lagar som kan komma att förenkla processen att avveckla banker som utgör en risk för samhället.

## Mer eget kapital i bankerna (1)

*Bankerna måste ha ordentliga buffertar i form av eget kapital som kan användas om stora ekonomiska förluster uppstår. Bankerna måste mötas av kapitalkrav som är svåra att manipulera. Av särskilt stor vikt är att de svenska storbankerna, som har en implicit försäkring mot konkurs, tvingas öka sin soliditet.*

Alla företag har en tillgångssida och skuldsida. Tillgångarna och skulderna är definitionsmässigt exakt lika stora. Skulderna består av två huvudgrupper; dels lån (i olika former) och dels ägarnas del av skuldsidan, det som kallas eget kapital.

Tillgångar = Lån + eget kapital

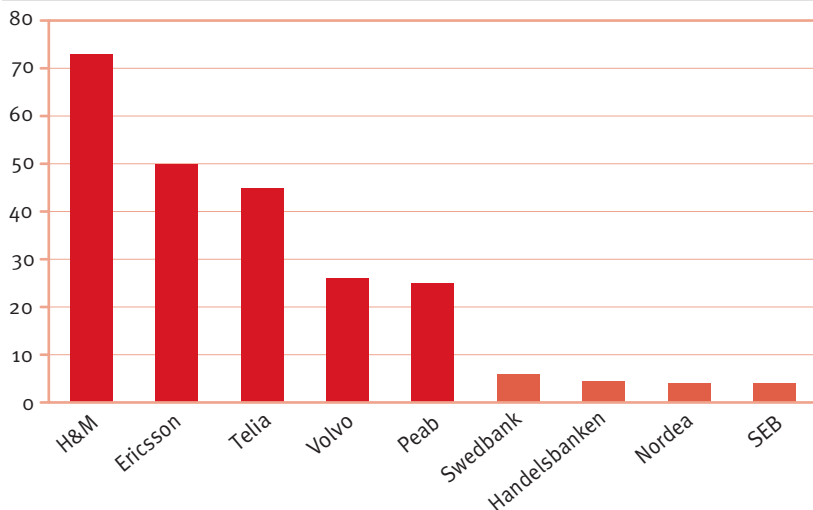
Soliditet = Eget kapital/tillgångar

Om vi studerar de största företagen på Stockholmsbörsen kan vi notera att många storföretag har en relativt hög andel eget kapital, exempelvis har flera svenska storföretag en soliditet på omkring 50 procent. Det betyder att företagen kan göra mycket stora förluster innan ägarnas del av skuldsidan är förbrukad. Men de svenska storbankerna har en mycket lägre andel eget kapital än andra storföretag.

Samma relationer mellan banker och andra stora företag finns också globalt. De 10 största bolagen i världen har ett eget kapital på omkring 50 procent jämfört med de största bankerna som har ett eget kapital på cirka fem procent (Ingves, Anförande Banking on leverage, 2014).

Blickar man tillbaka i historien kan man konstatera att banker i början på förra århundradet hade kapitalnivåer på omkring 25 procent men att dessa successivt pressats ned till dagens nivåer om några enstaka procent i kapital (Admati & Hellwig, 2013).

**Diagram 3** Soliditet i några svenska storföretag Procent



Källa: *Dagens Industri* (2014).

Bankernas låga andel kapital beror i huvudsak på att bankerna kan lånefinansiera sig mycket billigt eftersom skattebetalarna direkt och indirekt garanterar bankernas upplåning. Det skapar en mycket olycklig situation där samhällets skydd av bankerna ökar bankernas risktagande vilket gör samhället ännu mer exponerat för bankernas riskfyllda beteende. Bankerna kan genom att ha en mycket låg andel eget kapital i kombination med orimligt låg kostnad för sin upplåning (eftersom samhället direkt och indirekt garanterar lånen) skapa en mycket stor så kallad hävstångseffekt. Den höga skuldsättningen ger en potentiellt hög avkastning så länge som bankrörelsen genererar bättre avkastning än den låga låneräntan.

Vi anser att svenska bankerna ska ha en högre andel eget kapital än vad som är fallet idag. Fördelarna med en situation med högre kapitaltäckning skulle vara stora. Om bankerna har mer eget kapital så skapar det en buffert mot insolvens, vilket betyder att bankerna kan göra större förluster som täcks av ägarnas kapital istället för av skulder. Ökade ka-

pitalkrav leder också till att incitamenten att ta risker kraftigt minskar eftersom risktagande då i högre grad sker på egen bekostnad, det vill säga aktieägarnas, och inte på samhällets. Ytterligare en positiv effekt av större kapitalbuffertar är att det blir lättare och billigare för ett institut att skaffa nytt kapital eftersom banken blir en tryggare låntagare.

Ibland beskrivs kapitalkrav som synonymt med krav på att bankerna ska ha mer likvida medel. Det är en felaktig beskrivning eftersom eget kapital är synonymt med ägarnas del av skulderna. Bankerna själva vill gärna också framställa det som att ökade kapitalkrav hotar deras möjligheter att låna ut pengar till företag och hushåll. Detta är en konstig beskrivning eftersom det inte finns något som hindrar bankerna från att möta de ökade kapitalkraven genom att ge ut nya aktier och därmed öka andelen eget kapital. Dessutom är det centralt att påpeka att bankernas låga kostnad för extern skuldfinansiering, istället för eget kapital, beror på att skattebetalarna indirekt eller direkt står som garant för alla lån bankerna tar.<sup>4</sup>

Bankerna har, internationellt, under de senaste åren tillåtits att inte bara ha låg andel kapital utan dessutom uppmuntrats att själva riskjustera sin balansräkning. Detta har varit en del av de så kallade Basel II-reglerna. Riskmått hämtas från bankernas interna riskhanteringssystem eller ratinginstitut. Eftersom mer kapital uppfattas som en kostnad för banken skapas oundvikligen starka drivkrafter i riktning mot manipulation av dessa riskmått. Finanskrisen visade på behovet av enkla och transparenta regler som tar ner risktagandet i banksektorn.

Det har under de senaste åren pågått ett arbete, Basel III, för att komplettera de riskvägda måtten med mer enkla kapitalmått. Syftet är att det nya internationella regelverket ska fånga riskerna i bankerna bättre och minska sannolikheten för finansiella kriser. Ett syfte med Basel III är att öka kraven på bankernas likviditet. Det andra syftet är att förstärka kapitalkraven genom att omreglera de riskvägda kapitalkraven samt införa parallella icke riskvägda kapitalkrav. Med start 2013 ersätter Basel III undan för undan tidigare Baselregelverk. I Sverige införlivas kraven genom EU-lagstiftningen.

---

4 För en bredare genomgång kring varför det är rationellt att öka bankernas eget kapital se till exempel *The Bankers' new clothes* (Admati & Hellwig, 2013).

## *Hur förändras kapitalkraven med Basel III?*

I det befintliga riskbaserade kapitalmättet, där olika tillgångar vägs i enlighet med hur riskfyllda de påstås vara, införs hårdare regler för vad som får räknas som kapital av högsta kvalitet. Därtill införs kapitalbuffertar ovanpå minimikraven för andelen kapital en bank måste hålla. För systemviktiga stora banker finns ett extra kapitalkrav som ska läggas till minimikraven. Dessutom införs i Basel III ett så kallat bruttosoliditetsmått. Detta mått ska reglera hur mycket av en banks tillgångar som ska finansieras med eget kapital, utan riskvägningar. Måttet är avsett att vara ett komplement till det riskbaserade kapitalmättet som fortsatt kommer vara det mest centrala måttet under de kommande åren. Från och med år 2015 ska stora banker offentliggöra sin bruttosoliditet. Därtill planeras ett kvantitativt minimikrav att införas från och med 2018 (Ingves, Anförande Den internationella regleringsagendan – nödvändig men inte tillräcklig., 2014).

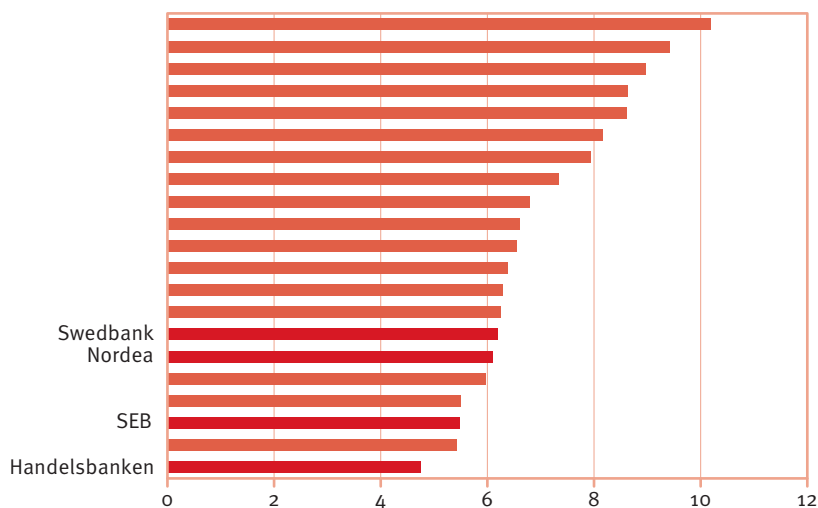
Basel III har kritiserats för att vara otillräcklig. Bankerna anses genom starkt lobbyarbete bland annat lyckats mjuka upp hur man ska beräkna aktiviteter utanför balansräkningen se till exempel Financial Times (Investment banks hail victories in Basel battle, 2014).

År 2014 höjdes i Sverige de riskvägda kapitalkraven för de fyra storbankerna från 12 procent till 13,5 procent. Sverige planerar att år 2015 öka de riskvägda kapitalkraven till 15,5 procent (Riksbanken, 2013).

Svenska storbanker brukar hävda att de är bland de mest välkapitaliserade bankerna i Europa. Detta är en korrekt beskrivning om man endast ser till det riskvägda kapitalet. Men att de svenska bankernas riskvägda kapital har ökat beror enligt Riksbanken (2013) i huvudsak på två fenomen:

- För det första lånar bankerna nu ut mindre till näringslivet och mer till bostadsköp. Eftersom bostäder anses ha låg risk, på grund av historiskt låga förluster, så ökar bankernas kapitalnivåer. Det är inte helt säkert att det är till gagn för den långsiktiga finansiella stabiliteten att mer av bankernas lån är till privatpersoners bostadsköp och mindre är till företagande.
- För det andra så har svenska banker, i enlighet med Basel-överenskom-

**Diagram 4** Bankers eget kapital i relation till totala tillgångar Procent



Källa: Riksbanken (2013), de mörka staplarna är svenska storbanker och de ljusa staplarna är europeiska storbanker.

melserna, allt mer börjat använda sig av egna interna riskbedömningsmodeller istället för schablonmetoder för att beräkna sin kapitaltäckning. I den utsträckning bankernas kapitaltäckning ökat på grund av nya bedömningsmodeller så har det naturligtvis inte i sak förbättrat bankernas stabilitet.

Företrädare för svenska banker brukar påpeka att Sverige snabbare, än många andra EU-länder, implementerat EU-krav på ökade minimikrav på bankernas kapitalnivåer. Men givet att svenska banker har blåst upp sitt riskvägda kapital samt har en, i europeisk jämförelse, låg andel eget kapital så finns det anledning att än mer öka kraven på svenska banker. Vi menar att svenska banker brett behöver mötas av regler och incitament som gör att de strävar efter att hålla kapitalnivåer som väl överstiger lägsta lagkrav.

Om vi studerar bankernas ovägda kapital så kan vi se att svenska banker idag har en av de sämsta kapitaltäckningsnivåerna i Europa.



Ett kraftfullt verktyg för att öka bankernas kapitaltäckning är att ägare av banker aktivt agerar för att avkastningsmål, utdelning och ersättningar är utformade på ett sätt som långsiktigt stärker bankernas soliditet. Staten var tidigare ägare i banken Nordea, Sveriges absolut största bank. Denna post hade kunnat användas för att driva fram exempelvis utdelningsbegränsningar som skulle gjort att Nordea hade ökat sitt eget kapital. Men istället för att aktivt använda sitt ägande valde regeringen att sälja innehavet i Nordea och därmed gick regeringen miste om ett verktyg att skapa en tryggare banksektor.

## **Bankerna ska betala fulla garantipremier (2)**

*År 2008 beslutade riksdagen att svenska banker årligen ska betala en riskdifferentierad avgift, det vill säga spegla den enskilda bankens risktagande, för att finansiera kostnaderna för framtida bankkriser. Men trots att fem år har gått så har avgiften inte differentierats. Vi anser att avgiften snarast bör differentieras utifrån vilken risk respektive bank tar. Man bör även överväga att införa en bankskatt.*

Idag omfattas den svenska banksektorn av en implicit statlig garanti om att skattebetalarna kommer träda in och garantera bankernas åtaganden i en situation av insolvens. Denna statliga garanti leder till ett ökat risktagande i den finansiella sektorn, eftersom riskfyllt beteende inte resulterar i högre finansieringskostnader för bankerna. Det innebär också att medborgarna subventionerar bankernas aktieägare, som kan dra fördel av denna uttalade statsgaranti i form av lägre upplåningskostnader.

Vi kan konstatera att bankerna, trots att deras verksamhet de senaste åren bedrivits under omfattande skydd av skattebetalarna, inte visar någon återhållsamhet. Tvärtom så har bankerna ökat sina utdelningar till aktieägarna och sina ersättningar till ledande befattningshavare och styrelse.

Vi menar att banker ska tvingas betala en statlig avgift utifrån vilken risk respektive bank tar. Banker som tar risker, genom exempelvis generösa ersättningssystem och låg kapitaltäckning, bör betala en kostnad för detta.

Det finns redan idag ett riksdagsbeslut som ger regeringen mandat att införa en bankavgift utifrån vilken risk bankerna tar. I oktober år 2008 beslutade riksdagen att inrätta en stabilitetsfond som skulle finansiera stödinsatser vid framtida finansiella kriser. Fonden skulle betalas av de försäkrade bankerna genom årliga riskdifferentierade avgifter, det vill säga avgifter som speglar den enskilda bankens risktagande.

*Av incitaments- och rättviseskäl är det angeläget att avgiften för varje*

*kreditinstitut reflekterar sannolikheten att institutet kommer att fallera. Med en riskavspeglande avgift minskar institutets benägenhet att ta risk, och institut som troligare kommer att orsaka systemet kostnader får betala en högre avgift. Avgiften bör fånga riskerna i institutets tillgångar samt hur väl tillgångar och skulder är matchade, liksom om det finns förpliktelser utanför balansräkningen. Avgiften bör också fånga faktorer som lönsamhetsförutsättningar och en fungerande ledningsstruktur. [...] Regeringen har för avsikt att, när förhållandena på marknaden normaliserats, återkomma till riksdagen angående utformningen av det framtida avgiftsuttaget.*

Källa: Regeringens proposition (2008)

Men trots att det har gått mer än fem år sedan riksdagens beslut om att införa riskdifferentierade avgifter så har regeringen inte återkommit med en modell om hur avgiften ska differentieras. Vi menar att stabilitetsavgiften snarast bör differentieras utifrån vilken risk respektive bank tar. Detta krav har också stöd från OECD (2012) som efterfrågar en sådan ordning.

År 2013 betalade de svenska bankernas cirka 3 miljarder kronor i stabilitetsavgifter. Avgiften bygger på att bankerna ska betala 0,036 procent av respektive banks förpliktelser. Avgiftsnivån är satt för att på sikt nå en nivå på stabilitetsfonden om 2,5 procent av BNP, vilket man bedöms nå år 2028 (Riksgälden, 2013).

Vår åsikt är att avgiften på sikt helt bör kopplas till risknivån för respektive institut. Avgiften bör utformas så att den täcker den potentiella risk en bank skapar för skattebetalarna.

Vi menar att en riskdifferentierad temporär modell snabbt kan och bör komma på plats. En sådan temporär modell bör fokusera på respektive institutions agerande med avseende på ekonomiska incitament (bonusar), kapitaltäckning och likviditet. Vi föreslår att den temporära modellen ska få ett genomslag på nuvarande avgift med sammanlagt upp till cirka 50 procent. Därmed skulle en bank med låg risk endast betala en tredjedel (50 procent) av vad en bank med hög risk skulle betala (150 procent).

På sikt behöver en permanent modell komma på plats som tar hänsyn till så många som möjligt av de faktorer som påverkar risken för finan-

siell instabilitet, så som bankernas affärsstrategi och marknadskoncentration. Målet att fonden endast ska täcka 2,5 procent av BNP bör också enligt vår uppfattning ersättas med ett mål att respektive bankavgift täcker den risk banken innebär för samhället.

Att införa en stabilitetsavgift som speglar respektive banks finansiella riskbeteende är ett viktigt steg. Men man bör gå ännu längre. Vi menar att man bör överväga att komplettera stabilitetsavgiften med en bankskatt som beräknas på ungefär samma sätt som den riskbaserade stabilitetsavgiften.

En bankskatt är skattetekniskt motiverad bland annat eftersom finansiella tjänster är momsbefriade på grund av att det är praktiskt svårt att momsbelägga finansiella tjänster. Avsaknaden av moms på finansiella tjänster innebär att banker gynnas framför andra tjänsteproducerande företag. En bankskatt skulle vara fördelningspolitiskt effektivt då skatten skulle minska kapitalavkastningen på bankägande samtidigt som resurserna till de offentliga utgifterna skulle öka. En bankskatt skulle bidra till att stärka de offentliga finanserna med flera miljarder kronor.

Det finns en internationell debatt om underbeskattningen av banker och flera förslag och modeller föreligger för hur en sådan beskattning ska utformas. Ett sådant exempel är Republikanerna i USA som i ett förslag på en bred skattereform föreslår införande av en bankskatt som ska omfatta de största amerikanska bankerna (Financial Times, 2014).

## **Mer europeiskt samarbete ger tryggare svenska banker (3)**

*Internationellt samarbete ger ökade möjligheter att hårdare reglera även svenska banker. Det är särskilt angeläget med regler som gör att banksektorn tvingas koncentrera sig på sin kärnverksamhet, det vill säga att erbjuda sparande och utlåning till företag och konsumenter. En bankunion är till gagn för stabiliteten i Europa. Sverige bör agera konstruktivt så att Sverige längre fram kan ansluta sig till bankunionen om villkoren är lämpliga.*

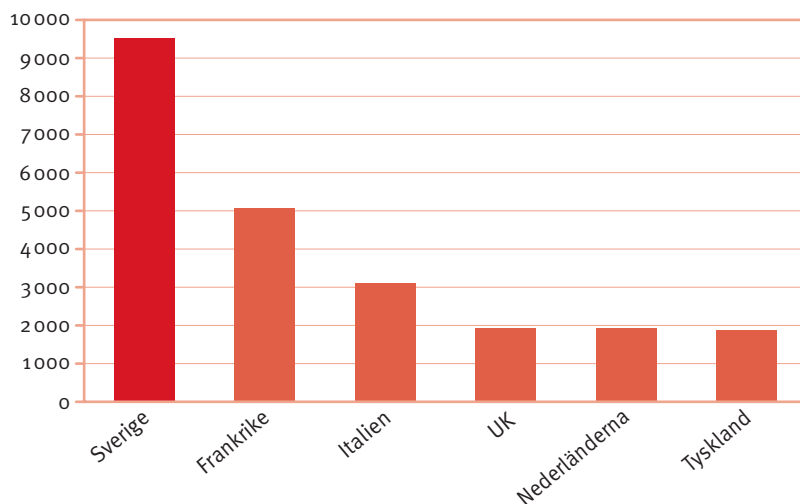
Vi menar att krav på ökad kapitaltäckning respektive riskrelaterade statliga avgifter bör kombineras med hårdare övervakning och reglering av banker. Det är centralt att det finns möjligheter att under ordnade former avveckla banker som är eller håller på att bli insolventa. Vår syn är att såväl övervakningen som regelutformningen i högre grad behöver göras i samarbete över nationsgränserna.

Finanskrisen och den efterföljande ekonomiska krisen gjorde det tydligt att bankerna är internationella aktörer som är direkt sammankopplade över nationsgränserna. Sverige har ett stort banksystem och en stor exponering mot flera andra länders banksystem, även mer riskfyllda områden. Exempelvis är Sverige det land inom EU som, per invånare, har störst bankexponering mot Ryssland.

Det är kostsamt och arbetsintensivt att utöva en fullgod tillsyn av den finansiella sektorn. Utvecklingen i Baltikum åren innan finanskrisen, där svenska banker tog på sig mycket stora risker, visade att de svenska ansvariga myndigheterna inte klarade av att hantera sina övervakningsuppgifter. De svenska myndigheternas personella resurser och kompetens har under de senaste åren förbättrats. Men för att fullgott kunna övervaka och reglera svenska banker som agerar gränsöverskridande så behövs en mer koordinerad övervakning och reglering på europeisk nivå.

Det pågår inom Europa ett omfattande arbete för att skapa gränsöverskridande regelverk och översyn av banksektorn. Sverige har haft betydande svårigheter att få framgång för svenska intressen i detta arbete.

**Diagram 5** Europeiska bankers exponering mot Ryssland, per capita Kronor



Källa: Bruegel (Merle, 2014).

Ett grundläggande problem är att euroländerna valde placera mycket makt inom ECB där Sverige saknar formell beslutsmakt. Sverige har på grund av de misslyckade förhandlingsinsatserna valt att ställa sig vid sidan av arbetet med den europeiska bankunionen. Sverige kommer trots utanförskapet att påverkas påtagligt av bankunionen bland annat på grund av att de större svenska bankerna agerar inom flera länder som är eller strävar efter att vara medlemmar av den europeiska bankunionen.

Den bankunion som nu växer fram i Europa är sannolikt ett av de viktigaste stegen som tagits på europeisk nivå för att minska risken för nya finansiella problem och särskilt minska risken för att skattebetalarna även i fortsättningen ska tvingas bära hela kostnaden för bankernas misslyckande. Sveriges position utanför bankunionen kan skapa problem vid framtida bankproblem. En bankunion är till gagn för stabiliteten i Europa. Vi menar att Sverige bör agera konstruktivt så att Sverige längre fram kan ansluta sig till bankunionen om villkoren är lämpliga.

## *På väg mot en europeisk bankunion*

I slutet av år 2012 fattade Europiska rådet beslut om att påbörja arbetet med att bygga en europeisk bankunion. Syftet är att minska risken för bankkriser och begränsa skattebetalarnas kostnader för att hantera bankkriser. Det första steget var att man beslöt att placera övervakningen av Europas största och systemviktigaste banker på europeisk nivå. Den nya banktillsynen kommer vara en del av den Europeiska Centralbanken (ECB). Efter att beslutet om ett första steg till en bankunion var på plats så har det under en lång period pågått utdragna diskussioner om utformningen av avvecklingsmekanismer och finansiering för avveckling av banker. Särskilt Tyskland har varit motsträvt till att ge de europeiska avvecklingsmyndigheterna makt och ekonomiska resurser. Men i mars 2014 slöts en överenskommelse mellan Europaparlamentet och Rådet om en avvecklingsmekanism (SRM). En fond ska upprättas som under de kommande åtta åren ska tillföras medel från bankerna. Målet är att fonden ska ha en omslutning på omkring 500 miljarder kronor. Fonden kommer under det första året att till 40 procent kunna tas i anspråk. Andelen av fonden som får användas för att hantera bankkriser kommer successivt att utökas. Fonden ska kontrolleras av en fondstyrelse som ska agera om ECB i sin övervakning bedömer att någon bank är på väg att bli insolvent. Kommissionen har rätt att godkänna eller underkänna fondstyrelsens beslut.

Källa: Statement European Commission (2014)

Med ett fördjupat europeiskt samarbete kring finansiell reglering så skapas bättre möjligheter att reglera svenska banker hårdare än vad som är möjligt för svenska myndigheter ensamma. Vi menar att det är särskilt angeläget med regler som gör att banksektorn tvingas koncentrera sig på sin kärnverksamhet, det vill säga att erbjuda sparande och utlåning till företag och konsumenter.

Globalt pågår det idag en omfattande debatt om behovet av att omreglera och dela större företag i den finansiella sektorn. I USA genomförs den så kallade Volckersregeln som begränsar bankers möjlighet att spekulera i värdepappershandel. I Storbritannien har det i Vickersrap-

porten föreslagits en uppdelning av bankers verksamhet. I EU har Erkki Liikanen på uppdrag av kommissionen föreslagit att vissa riskfyllda aktiviteter som bankerna ägnar sig åt ska läggas i separata bolag.

Vi välkomnar den internationella utvecklingen med regler som begränsar bankernas storlek. Även det svenska banksystemet skulle bli tryggare om de största bankerna begränsades utifrån vilka aktiviteter de kan genomföra under implicit garanti från skattebetalarna.



## *Sammanfattande avslutning*

Vi anser att Sverige är i stort behov av en bred reformagenda för att reglera den svenska banksektorn hårdare. Inriktningen bör vara att öka kapitalkraven, införa riskrelaterade avgifter samt förstärka den europeiska regleringen och övervakningen av bankerna. Syftet är att minska bankernas risktagande och minska skadorna vid en eventuell framtida finanskris.

1. Bankerna måste ha ordentliga buffertar i form av eget kapital som kan användas om stora ekonomiska förluster uppstår. Bankerna måste mötas av kapitalkrav som är svåra att manipulera. Av särskilt stor vikt är att svenska storbanker, som har en implicit försäkring mot konkurs, ökar sin soliditet.
2. För mer än fem år sedan beslutade riksdagen att svenska banker årligen ska betala en riskdifferentierad avgift, det vill säga spegla den enskilda bankens risktagande, för att finansiera framtida bankkriser. Vi anser att avgiften snarast bör differentieras utifrån vilken risk respektive bank tar. Man bör även överväga att införa en bankskatt.
3. En bankunion är till gagn för stabiliteten i Europa. Sverige bör agera konstruktivt så att Sverige längre fram kan ansluta sig till bankunionen om villkoren är lämpliga. Internationellt samarbete ger ökade möjligheter att hårdare reglera även svenska banker. Det är särskilt angeläget med regler som gör att banksektorn tvingas koncentrera sig på sin kärnverksamhet, det vill säga att erbjuda sparande och utlåning till företag och konsumenter.

## Litteraturförteckning

- Admati, A., & Hellwig, M. (2013). *The Bankers' new clothes*.
- Dagens Industri Stockwatch. (2014). *di.se*. Hämtat den 21 03 2014
- European Commission. (den 20 03 2014). *European Parliament and Council back Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism: a major step towards completing the banking union*.
- Financial Times. (den 14 01 2014). Investment banks hail victories in Basel battle.
- Financial Times. (den 25 02 2014). Republican tax plan aims at biggest banks.
- Flodén, M. (den 22 03 2013). *ekonomistas.se*. Hämtat från <http://ekonomistas.se/2013/03/22/finanskriskommitten-undviker-de-svarafrogorna/#more-14779> den 21 03 2014
- Ingves, S. (2014). Anförande Banking on leverage.
- Ingves, S. (2014). Anförande Den internationella regleringsagendan – nödvändig men inte tillräcklig.
- Merle, S. (den 18 03 2014). Russian roulette – it's far from clear which barrel holds the bullet over Ukraine and Crimea. *Bruegel*.
- OECD. (2012). *Economic Survey SWEDEN december 2012*.
- Petterson, O. (2009). *När musiken tystnar – om den globala finanskrisen*. LO.
- Regeringens proposition 2008/09:61. (2008). *Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet*.
- Riksbanken. (2013). *Finansiell stabilitet 2013:2*.
- Riksgälden. (2013). *Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet*.
- Årsredovisning Handelsbanken. (2014).
- Årsredovisning Nordea. (2014).
- Årsredovisning SEB. (2014).
- Årsredovisning Swedbank. (2014).



### ***Rapporter i serien***

- i. Sverige behöver ett bättre banksystem, ISBN 978-91-566-2967-9



Sverige har en omfattande banksektor. Bankernas andel av svensk BNP uppgår till 400 procent (2012) vilket är mycket också i ett internationellt perspektiv. Detta kan i sig innebära en risk för ekonomin. Sverige har dock under de senaste åren varit nästan helt förskonad från större nationella bankkriser. Men flera svenska banker stod så sent som 2008 på konkursens rand på grund av äventyrliga affärer i Baltikum. Staten tvingades rädda bankerna genom att bland annat explicit garantera delar av bankernas upplåning.

I Sverige har arbetslösheten aldrig kommit ner till de nivåer som rådde före 90-talskrisen. Få saker är så förödande för sysselsättningen som en finansiell kris. Om Sverige ska nå en uthålligt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet behöver breda insatser genomföras för att minska risken för att vårt land drabbas av finansiella kriser.

I denna rapport till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik ger LO-ekonomen Torbjörn Hållö en beskrivning av vad som är de större riskerna i det svenska banksystemet i dag och hur dessa risker kan hanteras.

Maj 2014

ISBN 978-91-566-2967-9

[www.lo.se](http://www.lo.se)