



Fremsat den 28. februar 2019 af Pelle Dragsted (EL), Peder Hvelplund (EL), Rune Lund (EL),
Nikolaj Villumsen (EL) og Øjvind Vilsholm (EL)

Forslag til folketingsbeslutning

om nedsættelse af en strukturkommission til vurdering af muligheder for en opdeling af systemisk vigtige finansielle institutter

Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af denne folketingssamling at nedsætte en finansiell struktur-kommission, der har til formål at undersøge muligheder for og vurdere fordele og ulemper ved en opdeling af systemisk vigtige finansielle institutter.

Bemærkninger til forslaget

Gennem de seneste årtier er koncentrationen af ejerskabet i finanssektoren vokset markant. Koncentrationen skyldes dels en fusionsbølge mellem de største banker og spare- og andelskasser, der er blevet omdannet til aktieselskaber, dels fusionen af realkreditinstitutter og banker. Traditionelt har der eksisteret en opdeling mellem banker og realkreditinstitutter i Danmark. Men denne »brandmur« blev ophævet som følge af ændringer i loven om banker og sparekasser og implementering af et EU-direktiv i 1990, der gjorde det muligt for banker at drive realkreditvirksomhed gennem datterselskaber.

Resultatet ses tydeligt i dag: Bankerne er blevet »Too Big To Fail«, og ganske få finansielle megakoncerner sidder på størstedelen af et stadig mere monopollignende finansmarked.

Problemerne herved er mangeartede. Tydeligst mærker vi det i de markant stigende gebyrer og bidragssatser til skade for borgere, landbrug og småerhverv. Men mest bekymrende er den risiko, at det kan påføre den danske statskasse store tab og føre til langvarige kreditklemmer for dansk økonomi, hvis det trods skærpet tilsyn og kapitalkrav kommer til et sammenbrud i de systemisk vigtige finansielle institutioner (SIFI'er). Danmark ville igen stå i den situation, som vi gjorde i kølvandet på finanskrisen (2007), at den danske stat ville være nødsaget til at redde banker ved at træde til med kapital på fællesskassens bekostning.

Denne statsgaranti betyder desuden, at SIFI'erne ikke længere selv bærer den fulde risiko af deres egne dispositioner. Dermed opstår der en såkaldt moral hazard, og det vil sige, at banken ansføres til at opføre sig mindre forsigtigt og mere risikovilligt, end den ellers ville have gjort, hvis den selv skulle stå med regningen, når det gik galt.

Danske Banks og Nordeas involvering i hvidvasksager og skatteunddragelse og den stigende vækst i risikable udlån i de store banker kan næppe forklares uden at erkende den betydning, som moral hazard spiller.

Fra et demokratisk perspektiv er det også et problem, at en meget lille gruppe beslutningskraftige bestyrelses- og direktionsmedlemmer sætter rammerne for vitale dele af den danske økonomi.

Når sjældent ufejlbarlige bankdirektioner og -bestyrelser driver fondsmæglervirksomhed, realkreditvirksomhed og pensionskasse, kan problemer affødt i det ene område smitte af på andre områder i finanssektoren. Set fra et globalt perspektiv er smitteeffekten desto mere alvorlig. Danske storbanker er sårbare over for finansiell uro i udlandet – ikke mindst i Europa, hvor væksten i udlånet til udenlandske låntagere op til finanskrisen var halvanden gange større end væksten i udlån til hjemlige låntagere.

Det er på denne baggrund, at Enhedslisten gerne vil indføre – og på visse områder genindføre – regler, der begrænser de store finanskoncerners omfang og aktiviteter.

Udenlandske erfaringer med opdeling af bankvirksomhed

Op gennem historien har mange lande som et økonomisk forsigtighedsprincip opført »brandmure« mellem diverse bankaktiviteter, typisk mellem bank- og investeringsvirksomhed.

Den af navn mest velkendte »brandmur« var den amerikanske Glass-Steagall Act, som mellem 1933 og 1999 sikrede en kirurgisk opdeling mellem bank- og investeringsvirksomhed, sidenhen også forsikringsvirksomhed (»Banking Act of 1933 (Glass-Steagall)«, Federal Reserve History, den 22. november 2013, Julia Maues). Forordningen blev afskaffet i 1999 (»Financial Entropy and the Optimality of Over-Regulation«, Griswold Center for Economic Policy Studies Working Paper No. 424, november 2014, Alan Blinder), men forslag om at genindføre den er blevet rejst i både USA og andre lande i kølvandet på den seneste finanskrisen. Så sent som i 2016 var en genindførelse af Glass-Steagall en del af valgplatformen for både Demokraterne og Republikanerne (»Democrats and Republicans agree: Reinstate Glass-Steagall«, Brookings Institution, den 24. januar 2016, Elaine Kamarck, og »Moving Beyond Calls for a »New Glass-Steagall««, Issues in Governance Studies, No. 51, september 2012, Philip Wallach).

Det seneste amerikanske initiativ om bankopdeling er fremsat af den demokratiske senator Bernie Sanders med lovforslaget »Too Big to Fail, Too Big to Exist Act« (»Summary of the Too Big to Fail, Too Big to Exist Act, 2018«). Med det foreslås en opdeling af de største finanshuse, der har en samlet balance på over 3 pct. af bnp. Det ville konkret føre til en opdeling af seks amerikanske finanshuse: JP Morgan Chase, Citigroup, Wells Fargo, Goldman Sachs, Bank of America, og Morgan Stanley. Bankerne vil, hvis forslaget vedtages, få 2 år til at omstrukturere sig og sælge dele af deres virksomhed fra. Sanders har opbakning til ideen fra det tidligere medlem af bestyrelsen for den amerikanske centralbank Dan Tarullo (Tale ved »Distinguished Jurist Lecture«, University of Pennsylvania Law School, Philadelphia, Pennsylvania, den 10. oktober 2012, Dan Tarullo). Og i samklang hermed har den tidligere cheføkonom i IMF Simon Johnson foreslået, at den enkelte banks samlede udlån ikke må være større end 2 pct. af det amerikanske bnp (»A Size Cap for the Largest U. S. Banks«, 2016, Simon Johnson).

I EU var der også i perioden efter finanskrisen drøftelser om at dele de største finanskoncerner op. En kommission med den finske nationalbankdirektør, Erkki Liikanen, i spidsen, der skulle komme med forslag til strukturreformer i banksektoren, foreslog i den såkaldte Liikanerapport, at EU-lovgivning skulle kræve opdeling af de største bankers aktiviteter, således at investeringsbankerne blev mere adskilt fra den almindelige bankdrift. Anbefalingerne blev dog aldrig omsat til lov ikke mindst på grund af effektivt lobbyarbejde fra den europæiske finanssektor (»Ten Years After: Back to Business as Usual«, den 15. september 2018, Finan-

ce Watch, Christian M. Stiefmüller), men flere lande gennemførte mere eller mindre vidtgående regler for adskillelse af finanssektorens aktiviteter.

Storbritannien er det land, der er gået længst. Her har man gennemført en såkaldt ringfencing, der kræver, at alle storbanker med et samlet indlån på over 25 mia. GBP skal have adskilt traditionelle kunderettede kerneaktiviteter fra deres øvrige aktiviteter.

Manøvren med at udskille kerneaktiviteter betegnes som ringfencing, fordi man så at sige slår ring om småspareres og små erhvervsdrivendes indlån for at sikre, at de er beskyttet mod begivenheder i andre, mere risikoudsatte dele af banken (»The implementation of ring-fencing: consultation on legal structure, governance and the continuity of services and facilities«, Consultation Paper 19/14, Bank of England, Prudential Regulation Authority, oktober 2014).

Danske erfaringer med opdeling

Herhjemme i Danmark var der indtil 1990 en skarp lovsikret adskillelse mellem pengeinstitutter og bl.a. realkredit- og forsikringsvirksomhed.

Et mindretal i Rangvidudvalget, der i 2012 blev nedsat til at undersøge årsagerne til finanskrisen, anbefalede da også,

at der igen blev indført en øvre grænse for størrelsen af danske finansielle institutter, og at en hensigtsmæssig løsning tilpasset de danske forhold kunne være et krav til megakoncernerne om, at balancen reduceres gennem frasalg af f.eks. realkreditvirksomhed (»Den finansielle krise i Danmark: årsager, konsekvenser og læring«, Erhvervs- og Vækstministeriet, 2013).

I Enhedslistens udspil fra januar 2019 om reformer i finanssektoren (»En finanssektor, som tjener flertallet – Enhedslistens forslag til strukturreformer i den danske finanssektor«, 2019. Heri: »Split de finansielle koncerner op«) foreslås en model for, hvordan en opsplnitning af danske SIF'er kunne se ud. Enhedslisten foreslår for det første, at pengeinstitutter og realkredit m.v. opdeles i separate koncerner. Desuden foreslår Enhedslisten et loft over pengeinstitutters aktiver, så de maksimalt må udgøre det, der svarer til 20 pct. af bnp. Det ville indebære, at f.eks. Danske Bank skulle frasælge eller udskille en række datterselskaber i selvstændige virksomheder med en anden ejerkreds.

*Skriftlig fremsættelse***Pelle Dragsted (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en strukturkommission til vurdering af muligheder for en opdeling af systemisk vigtige finansielle institutter.

(Beslutningsforslag nr. B 112)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.