



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

## REMISSVAR

Datum:  
2020-04-16

Dnr:  
GU 2019/3315

Mottagare:  
Finansdepartementet

Handläggare:  
Mikael Johansson

### Remiss gällande betänkandet *En ny riksbankslag (SOU 2019:46)*

Handelshögskolans remissvar har skrivit av Professor Erik Hjalmarsson, institutionen för nationalekonomi med statistik, som bifogas.

I tjänsten  
Mikael Johansson  
Forskarutbildningshandläggare



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

Finansdepartementet  
Finansmarknadsavdelningen, Bankenheten  
Thomas Hagberg  
Nils Friberg

1 / 5

SOU 2019:46

Göteborg, 2020-04-15

**Remissvar till betänkandet ”En ny riksbankslag” (SOU 2019:46)**

Förslaget till ny riksbankslag är grundligt och detaljerat. I de flesta avseenden anser jag också att utredningen landar i väl avvägda slutsatser. Jag är dock kritisk på vissa punkter och klargöranden på andra punkter vore fördelaktigt.

- Det är mycket bra att förslaget explicit nämner att Riksbanken har mandat att bedriva ”forskning som har betydelse för förutsättningarna att nå sina mål” (kap 13.9, s559).

Forskning inom centralbanker spelar en viktig roll utifrån många dimensioner. **Jag skulle därför föreslå att skrivelsen generaliseras något genom tillägget att Riksbanken har mandat för forskning som ”i vid bemärkelse” har betydelse för dess förutsättningar att uppnå sina mål.** Finanskrisen visade tydligt att centralbanker inte endast är i behov av traditionella makroekonomer utan också av expertis inom många andra specialområden relaterade främst till finansiella marknader. Framförallt visade finanskrisen på att det är väldigt svårt att veta vilken slags kompetens eller kunskap som kommer att behövas i nästa kris. Eftersom forskning inom en centralbank syftar både till att generera forskningsresultat, som är av användning för centralbankens verksamhet, och till att upprätthålla intern spetskompetens är en ämnesmässigt bred forskningsansats viktig. I prakti-

ken innebär detta att det bör tydliggöras att Riksbanken har mandat att bedriva forskning inom alla delar av nationalekonomi (inklusive finansiell ekonomi) och relaterade områden såsom statistik.

- Det nya lagförslaget klargör att Riksbanken har befogenheter att försöka påverka växelkursen i penningpolitiskt syfte, men måste i sådana fall beakta den växelkursregim som regeringen beslutat om. Mer konkret innebär detta att i rådande läge med rörlig växelkurs kan Riksbanken inte intervjera på ett sådant sätt att växelkursregimen de facto antar skepnaden av en fast växelkurs.

I praktiken föreligger det givetvis en gradvis skala från fullständigt markandsbestämd (rörlig) växelkurs till en fullständigt fast växelkurs. Att Riksbanken i nuvarande läge med rörlig kurs inte har något mandat att binda kronan till exempelvis euron synes därför klart utifrån formuleringarna i utredningen. Men det är inte lika uppenbart huruvida Riksbanken exempelvis har mandat, eller inte, att föra en valutastrategi liknande den som implementerades av den schweiziska centralbanken fram till början av 2015, då ett tak sattes på värdet av valutans och centralbanken stod redo att sälja den egna valutans i obegränsade mängder för att upprätthålla detta tak. Min tolkning är att en sådan interveneringsstrategi inte är förenlig med den rådande rörliga växelkursregimen, men det är ingen uppenbar slutsats. **Det vore därför klargörande med en utförligare diskussion om vilka slags interventioner som kan anses vara förenliga med en rörlig växelkursregim.**

- Specificerandet att Riksbankens huvudmål är just ”låg och stabil inflation” med syftet att uppnå ”prisstabilitet” är klargörande. Samtidigt leder det till en liknande frågeställning som den för valutainterventioner, och som utredningen inte heller här tar ställning till: Vid vilken inflationsnivå kan man inte längre hävda att ”prisstabilitet” råder?

Som påpekas i utredningen leder nuvarande inflationsmål på två procent till en fördubbling av prisnivån på 35 år (förutsatt att målet uppfylls). En sådan fördubblingstid godtages implicit av utredningen som konsistent med prisstabilitet, och en sådan tolkning synes rimlig. Men om inflationsmålet istället sattes till fyra procent så skulle en prisdubbling istället ske på 18 år. Är detta fortfarande inom ramen för vad som kan anses vara stabila priser? Man förstår att kommittén inte vill ange specifika nummer för inflationstakter som kan anses ligga inom, eller utanför, ramen för prisstabilitet, men samtidigt gör detta att tolkningen av Riksbankens huvuduppgift inte blir helt solklar. En lite utförligare diskussion hade därmed varit användbar på denna punkt.

- Jag ställer mig djupt frågande till förslaget att Riksbanken explicit ges mandat att köpa aktier i privata företag. I detta fall tar Riksbanken en ägarandel i den privata sektorn, vilket måste jämföras med en (partiell) nationalisering av det privata ägandet. Ett sådant beslut synes alltför politiskt för att överlåta till en opolitisk organisation som Riksbanken.

Utredningen ger heller inga starka penningpolitiska skäl till varför Riksbanken skulle behöva befogenheter att köpa privata aktier. Man kan givetvis tänka sig extremfall då det kan finnas penningpolitiska syften med aktieköp, men det är inte uppenbart att dessa möjliga fördelar väger upp inkränket i det privata ägandet. Från ett mer praktiskt perspektiv kan man också anföra att marknadsrisken involverad i aktieinnehav tenderar att vara avsevärt större än riskerna associerade med räntebärande innehav. Genom köp av aktieinnehav riskerar därmed Riksbanken att utsätta sig för stora kapitalförluster.

Köp av privata räntepapper är inte heller oproblematiskt då det kan, exempelvis, komma att gynna vissa sektorer eller företag mer än andra i ekonomin. Räntepappersköp kan också användas i vad som kan betraktas som mer eller mindre politiserade syften, såsom köp av ”gröna” obligationer. Dessa sorters invändningar behandlas ytterst ytligt i utredningen och en mer kritisk och utförlig diskussion om köp av privata värdepapper hade varit befogad.

**Jag anser att förslaget bör ändras så att köp av aktier och liknande instrument helt utesluts från Riksbankens mandat. Köp av privata räntebärande papper är också ett tveksamt, om än något mer motiverat, mandat. Som ett verktyg för att påverka avkastningskurvan ter sig räntepappersköp mer befogad än aktieköp. Avvägningen mellan att ge Riksbanken en kraftfull penningpolitisk arsenal och att begränsa Riksbankens möjligheter att (implicit) stödja vissa företag eller sektorer är inte enkel, men med tanke på det nästintill oundvikliga utfallet att vissa företag gynnas framför andra så är min rekommendation att även köp av privata räntebärande värdepapper bör uteslutas från Riksbankens mandat.**

- Jag delar helt och hållet Per Krussels särskilda yttrande att antalet direktionsledamöter snarare borde ökas till sju än minskas till fem.
- **Jag är kritisk till de betänkanden som görs inom avsnittet för kontanter (kapitel 34) och delar i stort den kritik som framförs i det särskilda yttrandet av Christina Wejshammar.** (Jag kan dock se vissa skäl till utredningens förslag att stipulera minimiantal och geografisk placering av kontantdepåer.)

Som framgår av texten ligger det inte inom nuvarande utrednings uppdrag att göra en grundlig analys av hur framtida betalsystem (såsom den möjliga e-kronan) kan eller skall utformas, och inte heller en utförlig analys av (effekterna av) den ökade digitaliseringen och minskade kontantanvändningen i samhället. Istället synes syftet vara att ge förslag som begränsar, eller saktar ned, den nedmontering av kontanthanteringsinfrastrukturen som för närvarande pågår, med målet att kontanter inte skall försvinna som följd av att inga aktiva politiska beslut tas. Förslagen skall därmed ge tillräckligt andrum för att aktiva politiska beslut om framtidens betalningssystem skall hinna fattas innan ett kontantfritt samhälle är ett faktum.

Jag finner dock förslagen i kapitel 34 alltför försiktiga för att hindra att (möjligheten till) kontantbetalning inte fortsätter på sin snabbt nedåtgående trend. I korthet åläggs Riksbanken att säkra tillgången av kontanter i Sverige. Det finns dock i stort sett inga stipulationer om att dessa kontanter i sin tur skall kunna användas som betalmedel. Förmågan för handlare att avtala bort rätten att använda kontanter som betalmedel i deras butiker är i princip obegränsad. Vad gäller offentliga aktörer är budskapet inte helt kristallklart. På sidan 1580 skrivs att offentliga aktörer (och privata aktörer som utför offentligt finansierade tjänster) ”bör möjliggöra för personer som har behov av det att kunna betala för tjänster och varor med kontanter om inte särskilda skäl talar emot det”. Det är till synes ett svagt och ganska vagt formulerat krav, och det är inte klart vad det innebär i praktiken: Hur avgörs särskilt behov och om man tillåter viss kontantbetalning, är det då inte nästan lika enkelt att tillåta allmän kontantbetalning? På sidan 1583 står det dock att ”Kommittén vill därför betona att det i offentligrättsliga rättsförhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant”, vilket låter betydligt mera strikt. Övriga delar av texten tyder dock inte på att kontantbetalning skall vara ett generellt tvingande krav i offentlig verksamhet.

Många av skrivelserna i kapitel 34 andas också en, i mitt tycke, obefogad optimism. Exempelvis skrivs på sidan 1581 att ”Även om kommittén mot bakgrund av ovanstående skäl ansåg att det för närvarande inte bör ställas krav på handeln konstaterade den att handeln har en nyckelroll och kan bidra till att utvecklingen av kontantanvändningen i Sverige sker mer kontrollerat än i dagsläget”. Givet de senaste årens utveckling synes uppvisandet av ett sådant ansvar osannolikt. På sidan 1584 skrivs vidare ”Att regleringen om lagligt betalningsmedel inte går att avtala bort när det råder höjd beredskap innebär att även centrala privata aktörer kan behöva överväga om de har möjlighet att leva upp till detta krav om de helt har avvecklat möjligheten att ta emot kontanta betalningar under normala omständigheter”. Det är svårt att se att privata bolag är villiga att investera för eventualiteter av denna sort, om de inte blir tvingade därtill. Slutligen är ansatsen att Riksbanken, som agerar i ”grossistledet” för kontanthantering, skall kunna påverka kontanthanteringskostnaderna i ”detaljstledet” genom att försäkra att prisåtgärder i grossistledet också förs vidare till detaljistledet. Detta antagande låter också överdrivet optimistiskt.

Det hade också varit användbart med en diskussion om, och analys av, magnituden av de faktiska kostnaderna som uppstår genom att tvinga handeln till utökad kontantbetalning och kontanthantering. Utan vetskap om hur stora kostnadsbesparingar som uppbringas genom att begränsa kontantbetalning är det svårt att väga in ett effektivitetsperspektiv.

Jag delar Wejshammars åsikt att skyldigheten att ta emot kontanter borde ändras till att bli tvingande. Hon anför också att en viss kontantanvändning måste ske i normala tider för att kontantanvändning rimligtvis skall kunna fungera i kristider (då den är tvingande enligt förslagen i utredningen). För att knyta an till de faktiska kristider som vi just nu upplever, så är det helt tydligt att när en kris väl är ett faktum så är det väldigt svårt, och i många aspekter kostsamt, att åtgärda eventuella brister. Att mer eller mindre ”återintroducera” kontanter under en kris, från ett läge där kontanthantering mer eller mindre helt försvunnit, verkar därmed uppenbarligen svårt.

**I slutsats anser jag att förslagen borde ändras så att de flesta privata handlare tvingas ta emot kontanter. Undantag kan eventuellt medges till vissa kategorier, i den mån tillräcklig motivation föreligger, men huvudregeln bör vara att kontanter godkännes som betalningsmedel. Aktörer i offentlig sektor bör alltid tvingas att acceptera kontanter som betalning. Dessa ställningstaganden är motiverade utifrån rättvisaspekter, beredskapsaspekter, och inte minst integritetsaspekter, där det sistnämnda bör lyftas fram som ytterligare ett starkt skäl till att möjligheten till kontantbetalning bevaras i samhället i stort.**

Med vänliga hälsningar  
Erik Hjalmarsson

Professor  
Institutionen för nationalekonomi med statistik  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet