

2020-04-21

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

FI Dnr 19-27485

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

En ny riksbankslag (SOU 2019:46) (Fi2019/04029/B)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) anser att kommitténs analys liksom den helt övervägande delen av de förslag som läggs fram är bra och välmotiverade. Kommitténs förslag rör alla delar av Riksbankens verksamhet, men FI har sett det som naturligt att lägga huvudvikten vid områden som mer direkt berör FI, vilket främst är frågor kring ansvaret för finansiell stabilitet. Även här handlar det i huvudsak om förslag som enligt FI:s uppfattning bör tillstyrkas.

På en väsentlig punkt har dock FI en avvikande uppfattning. Kommittén förordar nämligen en lösning beträffande Riksbankens möjligheter att kunna öka valutareserven som enligt FI:s uppfattning riskerar att urholka riksdagens kontroll över finansmakten, och som står i motsatsförhållande till budgetlagen. Kommittén redovisar inte någon motivering för dessa genomgripande ändringar av nuvarande regler. Detta är mer än ett konstitutionellt problem, i synnerhet i lägen då statsfinanserna riskerar att försämrans kraftigt, som under den djupa krisen i början av 1990-talet, i någon mån under finanskrisen 2008–2009 och som kan komma att hända till följd av den pågående coronakrisen. I sådana situationer är det extra viktigt att ytterst riksdagen kan bestämma vilka statsutgifter som ska prioriteras.

Skulle valutareserven tas i anspråk finns i förslaget en rättighet för Riksbanken att fylla på medel, vilket är helt i sin ordning. Men förslaget ger även Riksbanken rätt att i *förebyggande* syfte och utan beloppsgräns öka valutareserven med hjälp av statlig upplåning. Det är rimligt att anta att riksdagen endast i undantagsfall skulle ha en annan uppfattning än Riksbanken i en sådan fråga, men att helt delegera finansmakten till en statlig myndighet är varken konstitutionellt eller ekonomisk-politiskt lämpligt. I värsta fall skulle detta kunna göra det svårt att säkra finansiering av de stödåtgärder riksdagen anser mest angelägna för att hantera en kris. FI avstyrker därför kommitténs förslag i denna del. I stället bör förslagen i den tidigare lagrådsremissen i sina huvuddrag genomföras.

Några andra områden, utöver finansiell stabilitet, där det finns tydliga beröringspunkter mellan Riksbankens och Finansinspektionens uppdrag och verksamhet är kontanthanteringsfrågorna och beredskapsfrågorna. I bägge fallen anser FI att det är välkommet att Riksbanken förslås få en mer utvecklad och framför allt tydligare roll.

Kommitténs utgångspunkter

Kommittén har i sammanfattningen grupperat sina förslag under ett antal huvudrubriker. FI utgår i svaret från denna struktur.

Kommittén anger några centrala utgångspunkter för sitt arbete, bland annat:

- Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter bör framgå av lagen.
- Den nuvarande riksbankslagen är i flera avseenden otidsenlig och svår att tolka och därmed tillämpa.
- De uppgifter och befogenheter som kommittén föreslår att Riksbanken ska ha är i hög grad en kodifiering av praxis.
- Ett lagfäst och tydligare mandat säkerställer också den demokratiska förankringen för Riksbankens verksamhet, förbättrar förutsättningarna för granskning och ansvarsutkrävande från riksdagen i förhållande till Riksbanken och underlättar samarbete med andra myndigheter.

FI instämmer i dessa utgångspunkter. FI anser i likhet med kommittén att den nuvarande riksbankslagen på flera punkter är både oklar och otidsenlig, vilket bl. a. bidragit till att praxis över tid tenderat att ge Riksbankens arbete en delvis annorlunda karaktär än vad som uttryckligen sägs i lagtexten. Samtidigt är det viktigt att riksbankslagen får en utformning som är tydlig och styrande för vad Riksbanken faktiskt får göra. På grund av Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen är lagstiftningen den huvudsakliga möjligheten för det politiska systemet att styra Riksbanken. Grundprincipen är att Riksbanken bara får göra sådant som följer av lag. Lagen bör följaktligen ge en i princip uttömmande beskrivning av Riksbankens tänkta verksamhet. Det krävs därför också att lagen är relativt detaljerad. FI bedömer att lagförslaget i detta avseende är väl avvägt.

Mandat inom penningpolitiken

Kommittén har haft som grundansats att den penningpolitiska uppgiften och dess verktyg i viktiga avseenden har att verka från annorlunda förutsättningar avseende Riksbankens oberoende ställning, visavi regeringen och visavi andra myndigheter, än uppgiften att verka för finansiell stabilitet. FI delar den uppfattningen. Denna syn har också satt sin prägel på kommitténs förslag till ny riksbankslag. En tydlig boskillnad mellan penningpolitik och arbete för finansiell stabilitet underlättar samarbetet mellan Riksbanken och andra myndigheter – inte minst FI – när det gäller finansiell stabilitet. FI tillstyrker dessa förslag.

Men det finns också anledning att påtala vissa oklarheter i motivskrivningarna. I avsnitt 17.6.3 sägs nämligen att "*Riksbanken bör inom ramen för penningpolitiken ta hänsyn till finansiella obalanser...*". Dock saknas en utvecklad argumentation kring varför detta skulle vara önskvärt eller nödvändigt, och det framstår som oklart vad detta i praktiken ska innebära. FI anser att denna oprecisa skrivning är utan förankring i den analys som görs i övrigt i betänkandet. Den riskerar att återskapa den oklarhet i ansvarsfördelningen som kommittén sett som en av sina uppgifter att undanröja, och göra lagen svårare att tillämpa. Därtill kan det uppstå problem när två mål, på ett icke angivet sätt, kan komma att behöva vägas mot varandra. FI förespråkar därför att den gräns mellan de båda politikområdena som präglar lagens utformning konsekvent bör genomsyra även motivskrivningarna.

Mandat inom finansiell stabilitet

FI stöder förslaget att Riksbanken ges målet att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, och den precisering av rollen som kommer till uttryck i de fyra huvuduppgifter som definieras i det sammanhanget.

Av betänkandet framgår också att Riksbankens viktigaste uppgift inom området finansiell stabilitet är olika former av likviditetsstöd och lagen ger Riksbanken tydliga befogenheter i detta avseende. FI välkomnar dessa förslag, som i huvudsak innebär kodifiering av praxis.

Riksbanken får således befogenhet att ge generellt likviditetsstöd – till skillnad mot tidigare uttryckligen – i finansiellt stabilitetssyfte. Detta är utmärkt. FI välkomnar också förtydligandena kring Riksbankens ansvar för nödkrediter till enskilda företag under FI:s tillsyn. FI anser att motivtexterna ska ge tydlig signal om att lagstiftaren lägger ett ansvar på Riksbanken – inte endast ger den möjlighet – att agera för att stödja likviditeten, både i marknaden generellt och i för det finansiella systemet viktiga företag, i lägen där detta krävs för att värna den finansiella stabiliteten. Det gäller inte minst när Riksgälden beslutat att sätta ett företag i resolution och likviditetsstöd behövs för att uppnå målen med resolutionsbeslutet.

FI anser att det är viktigt med så hög grad av förutsägbarhet som möjligt när det gäller likviditetsstödet, en syn som FI uppfattar att kommittén delar. Vetskap om hur Riksbanken avser att agera är värdefull för marknadens aktörer och kan i sig minska behovet för Riksbanken att ingripa. Sådan förutsägbarhet underlättar även samarbete mellan Riksbanken och andra berörda myndigheter, inte minst Riksgälden som resolutionsmyndighet.

Riksbankens internationella verksamhet

FI instämmer i förslaget att Riksbanken i internationella förhandlingar och liknande ska ta hänsyn till synpunkter från myndighet med huvudansvar för sakfrågan. Detta är viktigt för att åstadkomma en bättre samordning för det svenska deltagandet i de internationella fora där finansmarknadsfrågor behandlas.

Det kan konstateras att omfattningen och betydelsen av de svenska myndigheternas internationella agerande är avsevärt större idag än vad som var

fallet när den nuvarande lagstiftningen utformades. Behovet av en modernisering är därför uppenbart. Behovet av en ny och tydligare reglering stärks också av att FI på senare år fått en betydligt mer framträdande roll i det internationella samarbetet; regeringens beslut att överföra rösträtten i ESRB General Board till FI i egenskap av makrotillsynsmyndighet är ett exempel på detta. FI välkomnar därför förslagen.

Riksbankens institutionella och finansiella oberoende samt valutareserven

Riksbankens finansiella oberoende och hur detta konkret bör utformas är en aspekt som inte direkt berör FI. Men frågan är principiellt viktig, vilket föranlett att FI framfört synpunkter tidigare i remissvar.¹ Det finns därför anledning att kommentera de förslag som kommittén nu lägger, särskilt som de markant avviker från tidigare ställningstaganden från riksdag och regering som FI har ställt sig bakom.

Kommittén har enligt direktiven haft att utgå från förslaget i lagrådsremissen ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning” (2017). Förslaget innebar att Riksbanken kan ha en icke upplånad valutareserv på omkring 250 miljarder kronor. Om dessa medel tas i anspråk, skulle Riksbanken kunna begära att valutareserven skulle fyllas på.

Kommittén ansluter sig i betänkandetexten i huvudsak till förslagen i lagrådsremissen, bl.a. vad gäller förutsättningarna för Riksgäldskontoret att förstärka valutareserven genom lån när så behövs. Kommitténs förslag innebär dock att det inte sätts någon övre gräns för en sådan förstärkning.

Normalt kan statsmakterna utgå från att ett av Riksbanken uttryckt behov av förstärkning är väl underbyggt. Men FI anser likväl att förslaget riskerar att urholka riksdagens kontroll över finansmakten. Det strider också mot budgetlagens grundidé att statsbudgeten ska ge en samlad bild av statens utgifter och därigenom bidra till en effektiv kontroll över statsfinanserna.

FI vill understryka att detta inte bara är en fråga om konstitutionella principer. I synnerhet i lägen då statsfinanserna riskerar att försämrats kraftigt, såsom var fallet under den djupa krisen i början av 1990-talet och kan komma att hända till följd av den pågående coronakrisen, är det avgörande att riksdagen har möjlighet att snabbt få fram resurser för att finansiera stöd till offentlig och privat verksamhet, liksom till enskilda. Detta kan för närvarande ske smidigt till följd av Sveriges starka statsfinanser, men sådana förutsättningar kan inte tas för givna. Att, som kommittén föreslår, Riksbankens önskemål om upplåning för att i förebyggande syfte förstärka valutareserven i ett krisläge ska behöva ges företräde framför de prioriteringar riksdagen gör är olämpligt.

Risken för statsfinansiella problem kan aldrig uteslutas. Under den djupa krisen i början av 1990-talet var hållbarheten i statens finanser tydligt ifrågasatt. De utsattes för även påfrestningar under finanskrisen 2008–2009. De ekonomiska

¹ Remissvar: Lagrådsremiss Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (2017-04-28) FI Dnr 17-4581

utsikterna är just nu mer osäkra än på decennier, men det är uppenbart att statsfinanserna kommer att sättas på prov. Coronakrisen påminner på så sätt om vikten av att staten har beredskap att hantera *alla* typer av samhällsliga problem, inte endast sådana som uppstår i finanssektorn. Det förutsätter att riksdagen har kontroll över statens medel. Beroende på de behov som uppstår kan riksdagen sedan välja om medel ska tillföras statsbudgeten eller Riksbanken.

FI motsätter sig därför kommitténs förslag i denna del. I stället bör förslagen i lagrådsremissen i sina huvuddrag stå fast.

Ansvar för kontanthantering och stärkt roll i kontantkedjan

Kommittén föreslår att Riksbankens roll och ansvar för kontanthantering i samhället ska förtydligas. Bland annat föreslås att Riksbanken ges ett övergripande mål för hela sin kontantverksamhet: *att bidra till tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige*. FI har i flera remissvar de senaste åren påpekat behovet av att ansvarsförhållandena på kontantområdet, inkluderat Riksbankens roll, tydliggörs, så att kontanthantering kan fungera väl, även om kontanternas betydelse som betalningsmedel är i snabbt avtagande.² FI anser därför att kommitténs förslag är välmotiverade och vill instämma i riksdagens tillkännagivande om behovet av en samlad utredning av statens roll på betalningsmarknaden, något som FI efterlyst.

Vidare föreslår kommittén att Riksbanken ska få ge ut elektroniska pengar, som en s.k. e-krona, bara om riksdagen gett sitt medgivande. FI instämmer i detta eftersom ett sådant beslut, beroende på utformning, kan ha långtgående konsekvenser för strukturen på betalnings- och bankmarknaden, inkluderat statens roll. Samtidigt gör denna lösning det möjligt att införa e-kronor i någon form utan att riksbankslagen behöver ändras, vilket ger flexibilitet inför framtiden.

Utökat ansvar för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap

Kommittén föreslår att Riksbankens ansvar för krisberedskap och vid höjd beredskap förtydligas och utökas. Detta föreslås gälla såväl elektroniska betalningar som kontantbetalningar. Förslaget innebär delvis en återgång till den ansvarsfördelning mellan Riksbanken och FI som gällde fram till 1995, då FI fick det övergripande beredskapsansvaret på det finansiella området. Bland annat med tanke på Riksbankens centrala operativa roll (via RIX-systemet) i betalningssystemet förefaller detta vara en rimlig ordning. FI stödjer därför förslagen på detta område.

FI vill dock påpeka att kommitténs förslag, av i och för sig naturliga skäl, är begränsade till betalningsområdet. FI ser ett behov av en motsvarande, uppdaterad genomlysning när det gäller ansvaret för beredskap och hur och

² Se exempelvis remissvaren på Svensk kontanthantering (SOU 2014:01), FI dnr 14-14054 och E-kronaprojektets delrapport 2 (Riksbanken), FI dnr 18-19948.

med vilka verktyg det ska bedrivas även inom andra finansiella funktioner och delmarknader.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelsens ordförande

Hans Bäckström
Senior analytiker
[Klicka här för att ange telefon](#)

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Mats Walberg, Charlotte Zackari, Stefan Nyström och Erik Thedéen) efter föredragning av seniora analytikern Hans Bäckström.