

Sammanfattning

Inledning

Riksbanken är av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige, både på kort och lång sikt. Riksbanken, liksom andra centralbanker, ansvarar för ett antal grundläggande uppgifter som är avgörande för att samhällsekonomin ska fungera väl. Två grundläggande uppgifter är att tillhandahålla betalningsmedel och ett centralt system för betalningsavveckling. Dessa uppgifter utgör grunden för ett säkert och effektivt finansiellt system. Det är svårt att överdriva betydelsen av att betalningar kan genomföras i såväl normala tider som i kristider och att hushåll och företag har förtroende för att så är fallet. En tredje grundläggande uppgift är att värna penningvärdet genom att verka för en låg och stabil inflation. Införandet av inflationsmål och oberoende centralbanker under 1990-talet har inneburit en betydligt lägre och mer stabil inflation i bl.a. Sverige. En låg och stabil inflation minskar osäkerheten i samband med investeringar och sparande vilket är positivt för tillväxten. En låg och stabil inflation minskar även oavsiktliga omfördelningar av förmögenheter. En fjärde grundläggande uppgift är att vid behov agera som sista låneinstans till vissa finansiella företag och därigenom begränsa risker för att finansiella kriser ska uppstå och mildra effekter om de ändå inträffar. Finanskrisen som briserade 2008 blev en påminnelse om att förtroendet – och därmed finansieringsmöjligheterna – på de finansiella marknaderna plötsligt kan försvinna. I en sådan situation kan Riksbanken, mot säkerheter, erbjuda finansiering tills oron lagt sig och därigenom förhindra en finansiell kollaps med allvarliga realekonomiska följder. Att centralbanker har kraftfulla befogenheter och kan agera snabbt när oro sprider sig på de finansiella marknaderna är förtroendeskapande och kan bidra till minskad oro. Finanskrisen visade vidare på vikten av flexibilitet. Centralbankerna behövde

vidta olika åtgärder beroende på vilka specifika problem de ställdes inför och de förutsättningar som förelåg.

Riksbankens direktion ska inte kunna ges instruktioner inom ramen för penningpolitiken. Därigenom säkerställs trovärdigheten för att prisstabilitetsmålet upprätthålls. Även inom andra verksamhetsområden ska Riksbanken fatta självständiga beslut. Riksbanken ska också ha en hög grad av finansiellt oberoende som säkerställer att den kan utföra och finansiera sina uppgifter. Riksbanken ska vidare styras genom lag, i vilken målen för verksamheten och vilka hänsyn som ska tas tydliggörs.

Riksbankens centrala roll för samhällsekonomin och dess oberoende medför att det är av stor vikt att dess demokratiska legitimitet säkerställs. Det åstadkoms genom en demokratisk förankring där riksdagen tar ställning till och tydliggör Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter samt genom tillsättningen av ledamöter i direktionen. Därutöver behövs en demokratisk granskning av Riksbanken som möjliggör ansvarutkrävande.

Bakgrund

Förutsättningarna för Riksbankens verksamhet har förändrats kontinuerligt över tid. Sedan den nuvarande riksbankslagen trädde i kraft 1989 har det ekonomisk-politiska landskapet förändrats betydligt bl.a. avseende den svenska växelkursregimen, de finansiella marknadernas avreglering och internationalisering samt det svenska EU-medlemskapet. De justeringar av riksbankslagen som gjordes 1999 avsåg främst lagstadgande av målet om prisstabilitet, stärkt oberoende och en ny ledningsstruktur för Riksbanken. Nuvarande riksbankslag är därför i stor utsträckning utformad under andra halvan av 1980-talet då fast växelkurs rådde och det finansiella systemet såg helt annorlunda ut. Det innebär att lagen i många delar är omodern vilket bidrar till otydlighet.

Den globala finanskrisen och den period med låg inflation som följde därefter i stora delar av världen satte centralbankernas uppgifter och befogenheter i blyxtbelysning. Under finanskrisens akuta fas agerade centralbankerna för att avvärja en finansiell kollaps, framför allt genom att agera som sista låneinstans och ge likviditetsstöd till finansiella aktörer då deras finansieringsmarknader inte fungerade.

Efter den akuta fasen visade det sig att penningpolitiken begränsades av att styrräntorna inte kunde sänkas mer. Då det fanns behov av ytterligare penningpolitisk stimulans kompletterades räntestyrningen med köp av finansiella tillgångar (s.k. kvantitativa lättnader). Erfarenheterna från den globala finanskrisen har lett till att flera länder har sjuösatt utredningar för att analysera centralbankernas framtida mål, uppgifter och befogenheter.

I finanskrisens efterdyningar har det även genomförts betydande förändringar i de internationella och europeiska regelverken för att främja finansiell stabilitet. I Sverige har Finansinspektionen fått ansvar för den s.k. makrotillsynen och Riksgäldskontoret har fått ansvar för s.k. resolution. En central fråga i utredningen är vilka mål, uppgifter och befogenheter Riksbanken bör ha för att främja finansiell stabilitet och effektivitet givet denna institutionella struktur.

Därutöver har omfattande och snabba förändringar på betalningsmarknaden till följd av teknikutveckling och digitalisering påverkat Riksbankens verksamhet inom betalningssystemet. Förutsättningarna för Riksbankens kontantverksamhet har påverkats av den snabba minskningen av kontantanvändningen i Sverige, en utveckling som accelererat den senaste tioårsperioden. Även frågan om beredskapen i betalningssystemet har blivit alltmer aktuell. Inte minst har beslutet att återuppta en sammanhängande totalförvarsplanering inklusive Förvarsberedningens inriktningsförslag avseende totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret bidragit till detta.

Sammantaget har ett antal av de frågeställningar som kommittén fått i uppgift att analysera aktualiserats av finanskrisen medan andra motiveras av ett mer generellt behov av en översyn till följd av de institutionella och ekonomiska förändringar som har skett de senaste 30 åren. Mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna som beskrivits ovan har svårigheterna att tolka och tillämpa nuvarande lag ökat över tid. Otydligheten i Riksbankens ansvar inom det finansiella stabilitetsområdet har av flera aktörer framhållits som ett särskilt problem. Även inom penningpolitiken, Riksbankens internationella verksamhet, kontantverksamhet och beredskapsansvar finns behov av att uppdatera lagen och förtydliga Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter. Det finns även vissa otydligheter om ansvarsförhållanden och befogenheter inom Riksbankens ledning, såväl inom direktionen som mellan direktionen och riksbanksfullmäktige

Kommittédirektiven

Kommitténs direktiv tar sin utgångspunkt i riksdagens ställningstaganden i betänkandet 2015/16:FiU41. Enligt kommittédirektiven (dir. 2016:114) ska kommittén analysera samt föreslå författningsändringar inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet
- Riksbankens institutionella oberoende
- Riksbankens organisation
- Riksbankens roll i internationella sammanhang
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken
- Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen
- beredskapen i betalningssystemet.

Utgångspunkten är enligt kommittédirektiven att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska också beakta att Sverige inte har euron som valuta. Vidare ska kommittén utgå ifrån den beslutade ansvarsfördelningen beträffande makrotillsyn och resolution.

I oktober 2017 gavs kommittén även i uppdrag att lämna förslag avseende Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (dir. 2017:100). I uppdraget ingår även att förtydliga i lag på vilka villkor Riksbanken får förstärka valutareserven genom lån av Riksgäldskontoret.

Centrala utgångspunkter som väglett kommitténs förslag

Det behövs en ny riksbankslag

Den nuvarande riksbankslagen trädde i kraft den 1 januari 1989. I slutet av 1990-talet gjordes ett antal ändringar som i huvudsak var inriktade mot införandet av prisstabilitetsmålet, anpassningar i förhållande till unionsrättens krav på oberoende centralbanker inklu-

sive en ny ledningsstruktur för Riksbanken. Bestämmelserna avseende bl.a. valutapolitik, kontantförsörjning samt Riksbankens roll avseende det finansiella systemet i stort ändrades dock inte. De omfattande ekonomisk-politiska och institutionella förändringar som har skett efter lagens ikraftträdande medför att det behövs en omfattande översyn av lagen, vilket också framgår av kommitténs direktiv. Enligt kommitténs uppfattning finns det behov av så pass omfattande och genomgripande ändringar i den nuvarande riksbankslagen att den bör ersättas av en ny riksbankslag (se kapitel 13).

Anpassning till unionsrätten men inte till införande av euron

Enligt kommitténs uppfattning bör lagändringar göras i den utsträckning som krävs för att det regelverk som gäller i Sverige ska kunna utläsas ur svensk lag. Svensk lagstiftning ska därför återge de mest centrala unionsrättsliga reglerna för Riksbankens verksamhet med beaktande av att Sverige är en s.k. medlemsstat med undantag, dvs. inte har euron som valuta. Kommittén bedömer dock inte att det finns skäl att lägga fram sådana författningsförslag om den rättsliga integreringen av Riksbanken i ECBS som skulle möjliggöra ett omedelbart införande av euron som valuta i Sverige. De bör anstå till dess att det eventuellt har fattats ett politiskt beslut om att Sverige ska införa euro som valuta.

Kommittén har i sina författningsförslag beaktat synpunkter på den svenska lagstiftningen som framförts av EU-kommissionen vad gäller bl.a. Riksbankens institutionella och finansiella oberoende samt förbudet mot monetär finansiering (se kapitel 13).

Riksbanken är en speciell förvaltningsmyndighet med hög grad av oberoende

Riksbanken är en förvaltningsmyndighet och omfattas av de krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet samt samverkan med andra myndigheter som anges i såväl regeringsformen som i förvaltningslagen (2017:900). Förutsättningarna för och behovet av samverkan med andra myndigheter ser olika ut inom olika delar av Riksbankens verksamhet. Riksbanken lyder vidare under riksdagen. Jämfört med övriga myndigheter under riksdagen har Riksbanken en stor bredd i

sina uppgifter och verksamhetsformer. Riksbanken har också en unik ledningsform som inte liknar andra svenska myndigheters (se kapitel 11).

Till dessa speciella förutsättningar för Riksbanken som myndighet tillkommer även Riksbankens oberoende i form av det institutionella oberoendet (instruktionsförbudet), det funktionella oberoendet, det finansiella oberoendet, det personliga oberoendet för Riksbankens ledning och det förhållandet att Riksbanken utgör ett särskilt rättssubjekt skilt från staten (se kapitel 12).

Det behövs ett tydligt och lagfäst mandat för Riksbankens verksamhet

Då Riksbanken lyder under riksdagen saknas det möjligheter att styra den på annat sätt än genom lag. Detta är en viktig anledning till att Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter bör framgå av lagen. Den nuvarande riksbankslagen är i flera avseenden otidsenlig och svår att tolka och därmed tillämpa. Att Riksbankens verksamhet sker inom ramen för ett lagfäst och tydligare mandat förbättrar Riksbankens möjlighet att kunna agera och att vidta nödvändiga och ändamålsenliga åtgärder i olika situationer. Det underlättar vidare för andra aktörer att tolka Riksbankens ansvar inom olika verksamhetsområden, exempelvis inom arbetet med finansiell stabilitet, kontantverksamheten och avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap.

Otydligheter finns inom flera av Riksbankens verksamhetsområden. Ett område där bristerna i nuvarande lagstiftning återkommande har lyfts fram är Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet. I dag saknas ett mandat avseende finansiell stabilitet i lagen, utöver att Riksbanken ska främja ett säkert och effektivt betalningsväsende och att Riksbanken får lämna nödkrediter till finansiella företag, om vissa förutsättningar är uppfyllda. De uppgifter och befogenheter som kommittén föreslår att Riksbanken ska ha inom finansiell stabilitet är i hög grad en kodifiering av praxis. Även inom andra områden har Riksbanken efter hand utvecklat en praxis som inte avspeglas i den nuvarande riksbankslagen. Det gäller exempelvis Riksbankens internationella arbete, Riksbankens redogörelser till riksdagen och information till allmänheten, samt arbetsformerna inom direktionen. Kommitténs förslag innebär i flera fall att praxis kodifieras i lag.

Ett lagfäst och tydligare mandat säkerställer också den demokratiska förankringen för Riksbankens verksamhet och förbättrar vidare förutsättningarna för granskning och ansvarsutkrävande från riksdagen i förhållande till Riksbanken.

Kommitténs viktigaste förslag

Nedan ges en kortfattad beskrivning av kommitténs viktigaste förslag inom de områden som direktiven pekar ut.

Mandat inom penningpolitiken (kapitlen 14–19)

I den nya lagen föreslår kommittén att *målet* för penningpolitiken ska vara låg och stabil inflation (prisstabilitetsmålet; se kapitel 15).

Precisering av målet vad gäller målvariabel, utvecklingstakt och prisindex ska göras av Riksbanken. Kommittén ställer sig bakom Riksbankens nuvarande precisering, dvs. ett inflationsmål mätt enligt KPIF och med en målsatt utvecklingstakt på 2 procent per år. Kommittén föreslår att Riksbanken vid behov ska göra en framställning till riksdagen när den vill ändra nuvarande precisering vilket riksdagen sedan kan välja att godkänna eller inte godkänna.

Kommittén föreslår vidare att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, ska bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning (realekonomisk hänsyn; se kapitel 16). Kommittén har därutöver övervägt att inkludera finansiell stabilitet som ett separat mål inom penningpolitiken och därmed ta hänsyn till finansiell stabilitet utöver de effekter som går via inflationen och real ekonomin. Kommittén bedömer dock att det inte är lämpligt (se kapitel 17).

Riksbankens *uppgifter* inom ramen för penningpolitiken består i att bedriva penningpolitik och s.k. växelkursstyrning, det senare i det fall regeringen beslutat om ett mål för växelkursen (se kapitel 19). Det innebär att den föreslagna lagen är kompatibel med både en rörlig och en fast växelkurs. Kommittén anser att vad som ska utgöra penningpolitik, och därmed innefattas av det s.k. instruktionsförbudet (se kapitel 12), definieras av de penningpolitiska befogenheter som följer av den föreslagna riksbankslagens andra kapitel (se kapitel 13).

Kommittén föreslår vidare att Riksbanken tilldelas ett antal *befogenheter* inom ramen för penningpolitiken (se kapitel 18). Befogenheter utgörs av instrument (t.ex. att erbjuda krediter) och eventuella begränsningar i användningen av instrumenten (t.ex. krav på säkerheter vid krediter). Enligt kommitténs förslag ska Riksbankens befogenheter inom penningpolitiken omfatta följande:

- Att ta emot inlåning, erbjuda krediter i svenska kronor och utländsk valuta och bestämma räntan på dessa. Krediter får dock endast ges mot betryggande säkerheter.
- Att ge ut skuldebrev i svenska kronor.
- Att köpa statspapper på andrahandsmarknaden. Kommittén betonar dock att Riksbanken, när så är påkallat, ska ta hänsyn till hur statspappersköp påverkar de finansiella marknadernas funktionsätt och förutsättningarna för statsskuldförvaltningen. Kommittén anser dock att det sistnämnda inte behöver framgå i den nya riksbankslagen.
- Att köpa privata värdepapper om synnerliga skäl föreligger. Kommittén betonar dock att både förändringar i styrräntor och statsobligationsköp i allmänhet är att föredra framför köp av privata tillgångar då det sistnämnda är betydligt mer riskfyllt i ett finansiellt perspektiv. Kommittén betonar vidare att åtgärden ska utformas så att kredit- och resursallokeringen påverkas i så liten utsträckning som möjligt, givet de effekter Riksbanken vill uppnå. Kommittén anser dock inte att detta behöver framgå av den nya riksbankslagen.
- Att genomföra valutainterventioner men att dessa ska genomföras med beaktande av vilket växelkurssystem som gäller.

Inom ramen för penningpolitiken föreslår kommittén därutöver att Riksbanken ska informera allmänheten om bl.a. målet för penningpolitiken och bankens penningpolitiska strategi. Information om fattade penningpolitiska beslut ska lämnas till regeringen snarast efter beslutet och om möjligt innan det tillkännages för allmänheten. Vidare får Riksbanken föra en dialog med regeringen och andra myndigheter eller organisationer om frågor som påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna att uppnå de penningpolitiska målen.

Mandat inom finansiell stabilitet (kapitlen 20–25)

Kommittén föreslår att Riksbanken ges ett *mål* för sitt arbete med finansiell stabilitet. Målet ska vara att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. För att uppnå detta mål får Riksbanken i huvudsak följande *uppgifter*:

- Tillhandahålla ett system för betalningsavveckling och vid behov medverka i betalningsavveckling i förhållande till finansiella företag och myndigheter.
- Identifiera sårbarheter och risker i det finansiella systemet som kan leda till allvarliga störningar.
- Övervaka den finansiella infrastrukturen, och förbereda sig inför att hantera kriser.
- Ge likviditetsstöd till det finansiella systemet i form av generellt likviditetsstöd och nödkrediter.

Dessa uppgifter är i hög grad en kodifiering i lag av den verksamhet Riksbanken i dagsläget bedriver avseende finansiell stabilitet.

Avseende likviditetsstöd får Riksbanken befogenhet att ge *generellt likviditetsstöd* i finansiellt stabilitetssyfte. Kommittén anser också att Riksbanken bör ha ett särskilt ansvar för likviditetsstöd till det finansiella systemet. Mer konkret får Riksbanken ge kredit till eller ingå återköpsavtal med svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, motsvarande utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och centrala motparter, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige. Krediter och återköpsavtal kan avse både svenska kronor och utländsk valuta. Krediter ska ges mot betryggande säkerhet.

Riksbanken får vidare, likt en marknadsgarant köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser i syfte att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknaders funktionssätt, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige och om det finns synnerliga skäl.

Avseende *nödkrediter* föreslår kommittén att Riksbankens befogenhet att ge nödkrediter ska föras över till den nya riksbankslagen, med vissa förtydliganden och utvidgningar av bestämmelsen. Av den nya bestämmelsen framgår att Riksbanken i likviditetsstödande syfte

får ge kredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot säkerhet, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige eller om det finns andra synnerliga skäl. En sådan kredit får bara ges till företag som är ett svenskt företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, eller ett motsvarande utländskt företag som driver verksamhet i Sverige via filial eller en central motpart. Företaget ska vidare vara livskraftigt men ha tillfälliga likviditetsproblem.

Riksbankens internationella verksamhet (kapitlen 26 och 27)

Det förtydligas att Riksbanken får delta i sådant internationellt samarbete som har betydelse för förutsättningarna att nå de mål för verksamheten som anges i riksbankslagen. Kommittén bedömer att Riksbanken med detta lagstöd fortsatt kommer att kunna delta i det internationella samarbete som den i dag deltar i. Riksbanken ska säkerställa att regeringen fortlöpande är informerad om förhållanden av betydelse i det internationella samarbete som Riksbanken deltar i.

Riksbanken ska samråda med andra svenska myndigheter vid principiellt viktiga ställningstaganden i internationella sammanhang som har samband med en annan myndighets verksamhet. När Riksbanken deltar i ett internationellt forum tillsammans med en annan svensk myndighet, blir det särskilt viktigt att myndigheterna förankrar sina positioner och strävar efter att nå gemensamma ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.

Om Riksbankens huvudman riksdagen, eller regeringen – inom ramen för sitt ansvar för utrikespolitiken – tar fram uttalanden om övergripande svensk inriktning, och dessa har betydelse för myndigheternas internationella diskussioner, ska Riksbanken ta sin utgångspunkt från sådana uttalanden när den utformar sina ståndpunkter.

Riksbanken får vara förbindelseorgan och finansiell motpart till Internationella valutafonden. Svenska ställningstaganden i IMF ska liksom är fallet i dag tas fram i samarbete mellan regeringen och Riksbanken. Eftersom det är landet Sverige som är medlem i IMF är det dock enligt kommitténs bedömning ytterst regeringen som bestämmer vilken position som Sverige bör företräda. Undantaget från detta är om det handlar om penningpolitik eller övriga ECBS-relaterade frågor.

I samband med att Riksbanken deltar i finansiering av IMF:s verksamhet ska Riksbanken begära att Riksgäldskontoret lånar ut motsvarande belopp till Riksbanken. Räntan ska motsvara den ränta som Riksbanken mottar från IMF. Räntenettot och eventuella kreditförluster till följd av IMF-åtaganden påverkar därmed statens budget direkt i stället för, som i dag, indirekt via Riksbankens resultat och utdelning till statens budget.

Riksbankens institutionella och finansiella oberoende samt valutareserven (kapitlen 28–31)

Riksbankens finansiella oberoende stärks i flera avseenden i den nya riksbankslagen. För det första föreslås att beslut om fastställande av balansräkning, resultaträkning och vinstdisposition ska fattas av riksbanksfullmäktige i stället för av riksdagen. Riksdagens beslut begränsas till att antingen godkänna eller upphäva fullmäktiges beslut. För det andra lagstadgas förutsättningarna för vinstutdelning till staten. Det införs en realvärdesäkrad målsatt nivå för Riksbankens eget kapital, med innebörden att vinstmedel delas ut till staten endast om den målsatta nivån överskrids. För det tredje förtydligas att Riksbanken har rätt att göra finansiella avsättningar enligt ECB:s redovisningsriktlinje. För det fjärde skapas en lagstadgad ordning för återställning av Riksbankens eget kapital om det skulle falla under en viss nivå. Vidare förtydligas att Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt som ägs av staten, att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och intäkterna från verksamheten samt att staten garanterar Riksbankens förpliktelser.

Det institutionella oberoendet stärks genom att Riksbanken inte längre ska vara skyldig att informera ett statsråd inför alla viktiga penningpolitiska beslut utan endast efter sådana beslut. Slutligen förtydligas det i regeringsformen att instruktionsförbudet i regeringsformen och riksbankslagen gäller för alla fyra s.k. ECBS-relaterade uppgifter, samt statistikinsamling inom ramen för samarbetet inom ECBS, och inte endast för penningpolitiken.

I den nya lagen förtydligas dessutom villkoren på vilka Riksbanken får låna upp utländsk valuta av Riksgäldskontoret för att tillgodose behovet av valutareserv. Riksbanken får låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret motsvarande 5 procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Sådan upplåning ska föregås av en grundlig analys och

motivering av behovet av förstärkningen av valutareserven. Upplåningen ska vidare föregås av samråd med Riksgäldskontoret. Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken tillfälligt låna ytterligare valuta i syfte att förstärka valutareserven. Därutöver ges Riksbanken möjlighet att ta upp valutalån hos Riksgäldskontoret i syfte att återställa valutareserven om den har tagits i anspråk för likviditetsstöd.

Det förtydligas att Riksbanken får ta upp kredit från, lämna kredit till, ingå valutaåterköpsavtal, eller ingå andra liknande avtal med andra centralbanker utan att detta behöver ha samband med det som i nuvarande riksbankslag benämns valutapolitik. När Riksbanken ingår sådana avtal i syfte att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta krävs i vissa fall godkännande av riksdagen.

Organisatorisk tydlighet inom Riksbanken (kapitel 32)

Kommitténs förslag syftar till att ansvarsfördelningen inom Riksbanken blir tydligare avseende dess organisation och ledning. Detta avser för det första förhållandet mellan fullmäktige och direktionen där rollerna tydliggörs och renodlas. Fullmäktiges kontrollerande funktion lagfästs. Fullmäktiges inflytande över Riksbankens organisation, genom att fullmäktige beslutar Riksbankens arbetsordning, tas bort. De beslut om organisations- och ledningsfrågor som framgår i arbetsordningen ska i stället fattas av Riksbankens direktion för att på bästa och mest effektiva sätt uppnå Riksbankens mål. Fullmäktige föreslås även framgent ha i uppgift att utse riksbankschefen och de vice riksbankscheferna. Kommittén föreslår att det införs en tydlig ansökningsprocess vid tillsättningen av direktionsledamöter. Vid rekryteringen ska fullmäktige säkerställa att riksbankschefen och de vice riksbankscheferna tillsammans har lämplig kompetens och skicklighet inom alla delar av Riksbankens verksamhet. Kravprofilen ska i fråga om riksbankschefen också inkludera god ledarskapsförmåga.

För det andra föreslår kommittén att riksbankschefens roll som myndighetschef och ordförande i direktionen förtydligas i lag. Riksbankschefen ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som direktionen beslutar. Det innebär att den praxis som utvecklats under senare år för arbetet inom direktionen, och som kommittén bedömer fungerat väl, lagfästs.

Kommittén föreslår för det tredje att antalet direktionsledamöter minskas från sex till fem med övergångsregler för de direktionsledamöter som tillsätts före den nya riksbankslagen träder i kraft. I detta finns en effektivitetsaspekt avseende arbetet i direktionen där fem ledamöter bedöms vara tillräckligt för att uppnå bredd i beslutsfattandet. När det kommer till penningpolitiska beslut, och andra samhällspåverkande policybeslut, ska direktionsledamöterna vara jämbördiga och kommitténs förslag om fem direktionsledamöter innebär att riksbankschefens utslagsröst sällan blir aktuell.

En ökad organisatorisk tydlighet med specificerade ansvarsförhållanden mellan olika delar av Riksbankens ledning, möjliggör för Riksbanken att förbättra effektiviteten och måluppfyllelsen i verksamheten.

Förstärkt demokratisk granskning av Riksbanken (kapitel 33)

Kommitténs uppdrag, enligt direktiven, är att lämna förslag för att stärka den demokratiska granskningen. Bristar i den demokratiska granskningen har identifierats bl.a. vad gäller finansutskottets resurser och tid för granskningen, utskottets informations- och kunskapsunderläge samt bristande dialog mellan riksbanksfullmäktige och finansutskottet. Ingen extern instans granskar heller Riksbankens regelefterlevnad.

Formerna för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen kodifieras i lag i huvudsak i enlighet med den praxis som har utvecklats av Riksbanken. Det införs en bestämmelse i riksdagsordningen om att finansutskottet ska följa upp Riksbankens *hela* verksamhet avseende måluppfyllelse och effektivitet. Riksrevisionen ska vidare granska Riksbankens regelefterlevnad som en del av den årliga revisionen. Finansutskottets förstärkta granskning och Riksrevisionens granskning av regelefterlevnad kräver att ytterligare resurser avsätts.

Riksbanksfullmäktiges kontrollerande funktion lagfästs. Fullmäktige ska ansvara för att följa direktionens arbete och Riksbankens verksamhet i övrigt. Fullmäktige ska hålla finansutskottet underrettat om frågor av större betydelse. Fullmäktige ska också regelbundet och på finansutskottets begäran redovisa sina iakttagelser till

utskottet. Slutligen förtydligas att fullmäktiges existerande revisionsfunktion ska granska direktionens arbete i sin helhet.

Genom kodifiering av befintlig praxis på flera områden och genom att Riksbanken tilldelas tydligare uppgifter och befogenheter bl.a. inom finansiell stabilitet, kontantverksamheten och avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap bedömer kommittén att den demokratiska granskningen av Riksbankens verksamhet från riksdagens sida underlättas. Det gäller även för externa granskare som exempelvis Riksrevisionen.

Ansvar för kontanthantering och stärkt roll i kontantkedjan (kapitel 34)

I sitt delbetänkande (SOU 2018:42) konstaterade kommittén att staten bör verka för att den fortsatta utvecklingen av tillgången till kontanttjänster sker under kontrollerade former så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Kontanterna och kontantinfrastrukturen får vidare inte tillåtas försvinna innan ett ställningstagande görs om kontanters roll som betalningsmedel i ett längre tidsperspektiv. Kommittén bedömer att det, utöver de förslag som lämnades i delbetänkandet, även behöver vidtas åtgärder för att stärka Riksbankens roll och förtydliga dess ansvar för kontanthantering i samhället. I linje med bedömningar som gjordes i delbetänkandet föreslås att Riksbanken ges ett mål för hela sin kontantverksamhet: *att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige*. Riksbankens tilldelas även tre uppgifter inom kontantverksamheten:

- Att ansvara för kontantutgivningen i Sverige genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt.
- Att ha ett övergripande ansvar för att kontanthantering i Sverige fungerar, vilket innebär att regelbundet rapportera till riksdagen, samt vid behov agera som koordinerande aktör i kontanthantering.
- Att ansvara för att det drivs depåverksamhet i Sverige och att det finns sedeldepåer på minst fem platser i Sverige, varav två i de norra delarna av landet.

Utöver befintliga befogenheter inom kontantverksamheten ges Riksbanken utökad rätt att inhämta uppgifter från myndigheter och vissa privata företag för att kunna följa och analysera kontanthantering. Riksbanken ges också viss utvidgad föreskriftsrätt avseende kontanthantering.

Begreppet lagligt betalningsmedel i nuvarande riksbankslag förtydligas, bl.a. i förhållande till avtalsrätten. Kommittén betonar att offentliga aktörer inte aktivt bör bidra till att kontanternas roll marginaliseras ytterligare innan riksdagen har tagit ställning till kontanternas roll i ett längre tidsperspektiv. Kommittén välkomnar i detta sammanhang riksdagens tillkännagivande (bet. 2018/19:FiU44) till regeringen om att tillsätta en utredning med brett mandat att utreda statens roll på betalningsmarknaden, digitala centralbanks-pengar och innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel.

Utökat ansvar för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap (kapitel 35)

Riksbankens ansvar för krisberedskap och vid höjd beredskap förtydligas och utökas. Riksbanken ska liksom tidigare ansvara för planeringen för fredstida kriser och höjd beredskap såvitt gäller sin egen verksamhet. Därutöver ska Riksbanken ha ett planerings- och kontrollansvar för dels juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av elektroniska betalningar, dels näringsidkare inom kontanthantering.

Målen för verksamheten ska vara att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, att sårbarheten i fråga om betalningar ska begränsas och att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Riksbanken ska i fred planera för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beslut om krigsplacering ska kunna fattas avseende såväl Riksbankens personal som viss privatanställd personal. Vid störningar i fråga om genomförandet av betalningar som uppkommer i fredstida krissituationer, ska Riksbanken vid behov omgående upprätta en ledningsfunktion för samordning och information.

De krav som gäller myndigheter under regeringen i fråga om risk- och sårbarhetsanalys, utbildning och övning samt åtgärder inför och vid höjd beredskap tas i huvudsak in i den nya riksbankslagen.

De juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar ska som huvudregel vara skyldiga att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara. De ska också vara skyldiga att vidta åtgärder i fråga om utbildning av personal, övningar m.m. Riksbanken ska få meddela föreskrifter med krav på vilka åtgärder som de ska vidta.

Vid höjd beredskap ska både kontanter och eventuella beredskapspengar vara lagliga betalningsmedel med innebörden att det inte ska gå att avtala bort rätten att betala med dessa.

Kommitténs förslag innebär en avsevärd ambitionshöjning för Riksbankens roll för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap.

Övriga viktiga förslag

- Det införs en proportionalitetsprincip för Riksbankens beslutsfattande. Principen tar sin utgångspunkt i proportionalitetsprincipen i unionsrätten och i den svenska förvaltningslagen (se kapitel 13). Innebörden av proportionalitetsprincipen är att en åtgärd ska vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser.
- När Riksbanken vidtar olika åtgärder ska beslutet motiveras genom att ange vilka bestämmelser som tillämpas och vilka omständigheter som har varit avgörande för Riksbankens ställningstagande (se kapitel 13).
- Den krets av företag som är skyldiga att lämna uppgifter till Riksbanken utvidgas något i förhållande till nuvarande reglering för att Riksbanken ska kunna utföra samtliga sina uppgifter enligt den nya riksbankslagen (se kapitel 36).
- Det införs en uttrycklig bestämmelse om Riksbankens rätt att använda insamlade uppgifter för statistikändamål, såväl för att framställa nationell statistik som för internationellt samarbete inom bl.a. ECBS eller BIS (se kapitel 36).

- Riksbankens uppgift att förvalta tillgångar förtydligas i den nya riksbankslagen. Tillgångsförvaltningens syfte är att Riksbanken i första hand ska kunna utföra sina uppgifter och i andra hand generera avkastning för att finansiera sin verksamhet. Tillgångarna ska, med hänsyn tagen till de olika syftena med tillgångsinnehavet, förvaltas med låg risk. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas (se kapitel 29).

Konsekvenser av kommitténs förslag

En konsekvens av förslaget till ny riksbankslag är att vissa av de otydligheter som uppmärksammats beträffande Riksbankens uppgifter och befogenheter minskar med en ny, moderniserad och tydligare lag. Det förbättrar Riksbankens möjligheter att agera ändamålsenligt och för andra aktörer att tolka Riksbankens ansvar inom olika verksamhetsområden, exempelvis inom arbetet med finansiell stabilitet, kontantverksamheten och avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap. De åtgärder som Riksbanken vidtog i samband med den finansiella krisen och decenniet därefter ska fortfarande kunna vidtas enligt förslaget till ny lag.

Konsekvenserna för Riksbankens resursbehov avseende arbetet med finansiell stabilitet bedöms bli begränsade eftersom kommitténs förslag i de flesta fall handlar om förtydliganden och kodifiering av praxis. Inte heller när det gäller penningpolitiken och Riksbankens internationella verksamhet bedöms behovet av resurser påverkas. Kommitténs förslag avseende Riksbankens ansvar för kontanthantering och kontantverksamheten i övrigt innebär delvis nya uppgifter och befogenheter och kommer att leda till ökade kostnader för Riksbanken. Detsamma gäller Riksbankens förtydligade och utökade ansvar för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap.

Kommitténs förslag bedöms öka resursbehovet med cirka 16–21 årsarbetskrafter. Riksbankens resultat bedöms, bl.a. till följd av detta, försämrats med 39–68 miljoner kronor. Den reglering som föreslås avseende Riksbankens rätt att i förtid låna utländsk valuta av Riksgäldskontoret, motsvarande 5 procent av Sveriges BNP, bedöms inte ha några effekter på Riksbankens kostnader i förhållande till nuvarande situation då befintliga valutalån är lägre än 5 procent av BNP. Förslaget om att framtida infrianden av åtaganden gentemot

IMF ska belasta statens budget i stället för Riksbanken innebär dock ett minskat behov av valutareserv. Beroende på hur Riksbanken väljer att agera bedöms minskningen av räntekostnader till följd av detta förslag uppgå till mellan 0–125 miljoner kronor.

Resursbehovet ökar vidare med cirka 6 miljoner kronor till följd av en stärkt granskning av Riksbankens verksamhet från riksdagens (finansutskottets) och Riksrevisionens sida. Det bedöms dock kunna finansieras inom dessa myndigheters befintliga anslagsramar.

För övriga statliga myndigheter bedöms konsekvenserna som begränsade. Riksgäldskontorets statsskuldsvärdning påverkas genom att myndigheten ska sköta upplåningen för att finansiera IMF-åtaganden och genom att det regleras hur utländsk valuta ska lånas upp för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv. En ännu närmare samverkan med Riksbanken än vad som sker i dag kommer vidare att krävas av myndigheter verksamma inom finansiell stabilitet, kontantkedjan och inom beredskapsområdet.

Sammantaget innebär kommitténs förslag en effekt på de samlade offentliga finanserna som uppgår till mellan -68 och +86 miljoner kronor per år.

Den föreslagna vinstdispositionsregeln innebär att Riksbankens redovisade resultat får direkt effekt på statens budget. Utdelningen kommer att variera mer än i dagsläget. Konsekvenserna för storleken på utdelningen beror dock i hög utsträckning på nivån på Riksbankens egna kapital när den nya vinstdispositionsregeln börjar gälla. Framtida utdelningar kan därför bli både högre och lägre än vad som följer av dagens vinstutdelningsprincip.

Konsekvenserna för berörda företag kommer att bero på hur Riksbankens föreskrifter utformas dels avseende uppgiftsskyldighet inom alla verksamhetsområden och dels specifika föreskrifter mot bakgrund av de utökade uppgifterna inom kontantverksamheten och avseende samhällets krisberedskap och höjd beredskap.