

2020-04-16

Finansdepartementet  
Finansmarknadsavdelningen  
Bankenheten

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

## En ny riksbankslag

Bankföreningen anser att kommittén genomgående har gjort ett grundligt arbete. Bankföreningen diskuterar i remissvaret en lång rad av de frågor som utredningen berör. Tonvikten i Bankföreningens remissvar ligger av naturliga skäl på områden där Bankföreningen inte delar slutsatserna i utredningen, men Bankföreningen vill inledningsvis uttrycka sin uppskattning av kommitténs arbete och huvuddelen av kommitténs förslag.

### Sammanfattning

Beträffande penningpolitiken vill Bankföreningen understryka vikten av att Riksbankens direktion har ett stort oberoende i utformningen av penningpolitiken. Riksbankens direktion bör därför ha fortsatt stort utrymme att precisera formulering av prisstabilitetsmålet. Bankföreningen avstyrker därför kommitténs förslag att ändringar i utformningen av prisstabilitetsmålet ska underställas Riksdagens godkännande. Bankföreningen menar också att inskränkningen av Riksbankens möjligheter att köpa privata obligationer till situationer där det föreligger *synnerliga* skäl är alltför långtgående. Bankföreningen föreslår istället att Riksbanken ska få köpa privatobligationer om *särskilda* skäl föreligger.

Riksbankens ansvarsområde för finansiell stabilitet är framförallt fokuserat på likviditetsstöd i krissituationer. Inom sitt ansvarsområde bör Riksbanken ha möjlighet att agera snabbt och självständigt. Kommitténs föreslår en lagreglering av hur transparent Riksbanken bör vara kring sina krisfaciliteter och villkoren för dem. Den lämpliga graden av transparens varierar dock över tid och med situation och bör enligt Bankföreningen avgöras av Riksbanken utan lagstyrning.

Kommittén skriver att en myndighet inte bör ställa krav som i praktiken innebär att myndigheten utför uppgifter som ankommer på en annan myndighet. Bankföreningen delar denna syn och anser att det i det fortsatta arbetet med en ny riksbankslag bör tydliggöras att Riksbankens LCR-krav på 100 procent i svenska kronor,

kopplat till räntesättningen på nödkrediter, är att betrakta som en dubbelreglering jämfört med Finansinspektionens LCR-krav på 75 procent. Bankföreningen anser vidare att det är största vikt att Sverige talar med en röst i internationella organ där flera myndigheter är representerade och att den svenska linjen bestäms av den myndighet som är ansvarig på området. Så har inte alltid varit fallet beträffande frågor om finansiell stabilitet.

I stora drag instämmer Bankföreningen i kommitténs förslag på kontantområdet. Dock ifrågasätter Bankföreningen om det i lag bör fastslås exakt antal och i vilka län kontantdepåer ska vara placerade. Bankföreningen välkomnar kommitténs förslag om att Riksbanken ges ett planerings- och kontrollansvar för kris och höjd beredskap. Det är dock av största vikt att detta ansvar systematiskt samordnas med närliggande regleringar, liksom att det införs rutiner för samordning mellan myndigheter med olika men närliggande tillsynsansvar. I annat fall finns en risk för fragmentering och oklarheter som motverkar själva syftet med regleringarna.

Vidare konstaterar Bankföreningen att kostnaderna för kontanthantering skulle minska om Riksbanken finansierar Bankomat AB:s sedellager med ett räntefritt lån, istället för att som idag betala en räntekostnadsersättning som uppgår till reporäntan. Det skulle minska räntekostnaderna för Bankomat AB utan att Riksbankens kostnader skulle öka.

### **Kapitel 13. Övergripande ställningstaganden**

Bankföreningen instämmer i att det är viktigt att statsfinansiella hänsyn tas av Riksbanken. Riksbanken är ekonomiskt sett en del av staten och Riksbankens utgifter och finansiella risktagande bärs ytterst av skattebetalarna. Riksbanken måste därför pröva sina utgifter och sina finansiella risker lika omsorgsfullt som staten i övrigt. Bankföreningen föreslår dock att proportionalitetsprincipen bör få en vidare tillämpning än enbart statsfinansiella sidokonsekvenser av Riksbankens åtgärder. Om Riksbanken till exempel påverkar obligationsmarknadens funktionssätt negativt, vilket i sin tur fördyrar företagets finansiering skapar det en samhällsekonomisk kostnad som bör beaktas även om den inte direkt skulle påverka statens eller Riksbankens finanser. (Ovanstående är bara ett exempel och ska inte tolkas som att Bankföreningen har en uppfattning om hur Riksbankens obligationsköp påverkat obligationsmarknaden.)

### **Kapitel 15: Precisering av prisstabilitetsmålet**

Bankföreningen anser att kommittén har gjort en gedigen och grundlig analys av hur riksbankslagens mål om prisstabilitet bör operationaliseras och preciseras.

De allra flesta centralbanker med ett inflationsmål har idag ett inflationsmål i linje med Riksbankens. Samtidigt pågår i bland annat USA en diskussion om varför

inflationen inte tagit mer fart trots att arbetslösheten nått den lägsta nivån på flera decennier. Vare sig inom forskningen eller i centralbanksvärlden finns idag några säkra slutsatser om varför inflationen, trots en mycket expansiv penningpolitik under många år, inte tagit fart och har varit så låg under lång tid. Det är en miljö där läroböckerna eller forskningen inte sitter inne med alla svar. Därmed finns rimligen en viss osäkerhet om vad som är en väl utformad penningpolitik i en sådan situation.

Med tanke på det bristfälliga kunskapsläget kring den långa perioden med låg inflation och låga nominella räntor är det viktigt att inte i lagstiftningen eller på annat sätt låsa fast en ordning som kan behöva ändras i takt med att kunskapsläget förbättras.

Kommittén föreslår att Riksbankens direktion vid behov ska kunna föreslå ändringar i formuleringen av prisstabilitetsmålet, men att dessa måste godkännas av Riksdagen. Om Riksdagen inte godkänner den av Riksbanken föreslagna förändringen gäller den tidigare fastställda målformuleringen även fortsättningsvis. Bankföreningen befarar att det i praktiken kan försvåra en omformulering av prisstabilitetsmålet och avstyrker av den anledningen kommitténs förslag i denna del. Bankföreningen anser därför att nuvarande beslutsordning för omformuleringar av prisstabilitetsmålet bör bibehållas.

### **Kapitel 16: Realekonomisk hänsyn inom penningpolitiken**

Att ha flera mål för penningpolitiken riskerar att skapa en otydlighet i kommunikationen och försvåra möjligheten att förankra inflationsförväntningarna kring inflationsmålet. Bankföreningen instämmer därför i kommitténs slutsats att prisstabilitetsmålet ska vara det överordnade målet men att Riksbanken inom den ramen kan ta realekonomisk hänsyn, vilket Riksbanken och andra centralbanker redan gör idag.

### **Kapitel 17: Penningpolitiken och hänsyn till finansiella obalanser**

Betänkandet tar upp hänsyn till finansiella obalanser som ett möjligt (men underordnat) mål för penningpolitiken. Kommittén kommer till slutsatsen att hänsyn till finansiella obalanser, även kallat luta-sig-mot-vinden-politik, inte är lämpligt som underordnade mål. Skälet till det är att räntan är ett trubbigt instrument för att åtgärda finansiella obalanser. Reglering och tillsyn är att föredra. Vidare skulle ett sådant mål överlappa med Finansinspektionens mandat. Slutligen är det svårt att utvärdera. Bankföreningen instämmer i att penningpolitiken i allmänhet inte är ett förstahandsalternativ för att motverka finansiella obalanser.

Mot bakgrund av det bristfälliga kunskapsläget kring den långa perioden med låg inflation och låga nominella räntor som Sverige och större delen av omvärlden har bakom sig vill Bankföreningen understryka att det är viktigt att inte i lagstiftningen eller på annat sätt låsa fast en ordning som kan behöva ändras i takt med att kunskapsläget förbättras. Här är det viktigt att skilja på (1) om luta-sig-mot-vinden-politik

är befogad i en enskild situation och (2) om Riksbanken ska ha möjlighet att föra en luta-sig-mot-vinden-politik. Det är enligt Bankföreningens uppfattning viktigt att man i den fortsatta beredningen genom förarbetsuttalanden eller lagstiftning inte låser fast Riksbanken till att aldrig bedriva en luta-sig-mot-vinden-politik.

### **Kapitel 18: Befogenheter inom penningpolitiken**

Beträffande Riksbankens befogenheter inom penningpolitiken instämmer Bankföreningen i stort sett i kommitténs bedömningar. Bankföreningen förespråkar dock en något annorlunda formulering av Riksbankens befogenhet att köpa privata värdepapper.

Kommittén ser två problem med köp av privata värdepapper i penningpolitiskt syfte: att utgivarna av de värdepapper som köps skulle gynnas och att privata värdepapper i allmänhet har större kreditrisk. När privata värdepapper köps på andrahandsmarknaden (vilket är det normala fallet) påverkas inte utgivaren direkt av värdepappersköpen. Innehavarna av värdepapperna påverkas däremot förstås, men samma sak gäller vid köp av statspapper. På en segmenterad marknad kan ändå utgivarna av värdepapper som är föremål för köp av Riksbanken på sikt gynnas om de emitterar nya värdepapper. Även köp av statsobligationer påverkar dock olika segment av marknaden olika mycket. Ett företag som har lång upplåning påverkas positivt om staten köper långa papper, eftersom staten och företaget konkurrerar inom samma segment av marknaden. Olika påverkan på olika segment av marknaden uppstår vid alla penningpolitiska åtgärder och det är en grad- snarare än en artskillnad mellan köp av statspapper och privata värdepapper. Beträffande kreditrisken så kan Riksbanken välja vilken kreditrisknivå man vill acceptera. Här kan dock noteras att om Riksbanken köper mer riskfyllda papper som har man möjlighet att påverka priset på risk, så det kan ha penningpolitiskt önskvärda effekter att köpa privata värdepapper. Med det sagt så är statspapper allt annat lika att föredra framför privata värdepapper. Med tanke på den begränsade mängden statspapper på marknaden är det dock inte särskilt långsökt att tänka sig att framtida köp av statspapper skulle kunna leda till inte oväsentliga friktioner på finansmarknaden. Frågan är då om friktioner på finansmarknaden är att betrakta som synnerliga skäl. Det är långt ifrån självklart. Bankföreningen föreslår därför att uttrycket "synnerliga skäl" byts ut mot "särskilda skäl".

Bestämmelsen blir då att:

"Om det finns **särskilda skäl** ska Riksbanken få köpa och sälja privata värdepapper, dvs. andra finansiella instrument än statspapper, i penningpolitiskt syfte,..."

Med ett sådant uttryckssätt framgår det att statspapper vid normala omständigheter är att föredra framför privata värdepapper vid värdepappersköp i penningpolitiskt syfte. Det finns därmed en tröskel, men tröskeln är inte exceptionellt hög. Bankföreningen anser att det är en rimlig avvägning, då köp av privata värdepapper är vanligt

förekommande internationellt och skillnaderna mellan att köpa privata värdepapper och statspapper inte är fullt så stora som de beskrivs i betänkandet.

### **Särskilt om samordningen mellan penningpolitik och finanspolitik**

En fråga som behandlas mycket sparsamt i betänkandet är samordningen mellan penningpolitik och finanspolitik. När dagens ekonomiskpolitiska ramverk byggdes upp förutsågs inte dagens situation med envist låg inflation, negativ realränta och starka offentliga finanser. Att golvet för penningpolitiken innebär särskilda svårigheter för Riksbanken att på egen hand *höja* inflationen var inte ett akut problem i mitten av 1990-talet. Nu har det dock blivit ett problem och en diskussion om samordningen av finanspolitiken och penningpolitiken har börjat föras både i Sverige och internationellt.

Bankföreningen anser att även om regering och riksdag har delegerat penningpolitiken till Riksbanken och mycket finansmarknadsreglering till Finansinspektionen så är det regering och riksdag som har det yttersta ansvaret för att tillse att samordningen mellan olika politikområden fungerar tillfredsställande. Om det uppstår nya situationer som inte förutsetts kan regelverk och ansvarsfördelning behöva ändras och det är riksdagens och regeringens ansvar att sätta spelreglerna för myndigheterna och vid behov ändra dessa spelregler. Instruktionsförbudet för Riksbanken på penningpolitikens område medför en viss begränsning av riksdagens och regeringens möjligheter att samordna den ekonomiska politiken. Med det sagt är det av yttersta vikt att regering och riksdag är beredda att ingripa om de verktyg som Riksbanken respektive Finansinspektionen har till sitt förfogande är otillräckliga eller olämpliga för att uppnå inflationsmålet respektive målet om finansiell stabilitet. Den nya situation vi befinner oss i nu aktualiserar enligt Bankföreningen behovet av att analysera bland annat finanspolitikens roll.

### **Kapitel 20: Utgångspunkter och principer för förslag om Riksbankens uppgifter inom finansiell stabilitet**

Riksbanken uttalade 2019 att räntesättningen på nödkrediter skulle påverkas om mottagaren uppnådde ett LCR-krav 100 procent i svenska kronor. Det kan uppfattas som att Riksbanken överprövade Finansinspektionens beslut om ett LCR-krav på 75 procent i svenska kronor. Det lämpliga i att en myndighet på detta sätt går in på en annan myndighets ansvarsområde kan ifrågasättas på formella grunder. Det av Riksbanken uppställda LCR-kravet inom ramen för villkoren för nödkrediter är också tveksamt på sakliga grunder. Vid en likviditetskris anses det av de flesta bedömare att det är bättre att LCR-kravet uppfylls med dollar eller euro, än med kronor. Både kommersiella och finansiella stabilitetsskäl talar därför mot ett högt LCR-krav i svenska kronor.

Av de nedan citerade skrivningarna framstår det som att kommittén vill klargöra att det av Riksbanken införda LCR-kravet inte är acceptabelt:

*”Det ankommer därför på Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret att respektera att det är regeringen och riksdagen som ansvarar för den övergripande avvägningen mellan stabilitet och effektivitet inom det finansiella systemet. Detta [...] genom att de t.ex. avstår från att utöva sina befogenheter på ett sätt som rubbar förutsättningarna för [...] en annan myndighets arbete med att främja den finansiella stabiliteten. Som exempel på detta kan nämnas att en myndighet inte bör ställa krav på finansiella företag [...] som i praktiken innebär att myndigheten utför uppgifter som ankommer på en annan myndighet, s.k. dubbelreglering.”*

Längre fram i betänkandet, avsnitt 23.7.4, skriver kommittén apropå räntesättningen för nödkrediter att Riksbanken inte genom räntesättningen bör *”...ställa krav som innebär en dubbelreglering i förhållande till Finansinspektionens uppgifter...”*.

Det ligger nära till hands att anta att ovanstående skrivningar syftar på Riksbankens LCR-krav på 100 procent, kopplat till räntesättningen på nödkrediter. Det vore värdefullt om det i det fortsatta beredningsarbetet förtydligas att Riksbankens LCR-krav på 100 procent är en sådan dubbelreglering som kommittén avser i betänkandet.

#### **Kapitel 24: Övriga frågor inom finansiell stabilitet**

Kommittén föreslår att Riksbanken ska offentliggöra vilka faciliteter som Riksbanken kan komma att tillhandahålla vid en kris och de närmare villkoren för dem, om det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet. Bankföreningen konstaterar att Riksbanken redan idag kan offentliggöra dessa om den bedömer det som lämpligt. Kommittén föreslår visserligen att undantag kan göras om ett offentliggörande är olämpligt, men det måste ändå tolkas som att Riksbanken inte ska vara neutral mellan att offentliggöra och inte offentliggöra faciliteterna och villkoren för dem. Det är dock inte självklart att det är bra att Riksbanken är transparent. Om bankerna vet exakt när och på vilka villkor de kan erhålla likviditetsstöd finns det en risk för *moral hazard*. De flesta centralbanker är idag heller inte särskilt transparenta i dessa frågor. Det finns även skäl för transparens om villkoren för likviditetsstöd vid en kris. Om en bank på oklara grunder erhåller likviditetsstöd av Riksbanken kan det av andra aktörer på finansmarknaden uppfattas som att den mottagande banken har ännu större problem än den faktiskt har. Ett likviditetsstöd kan då förvärra situationen. Om faciliteterna och villkoren för dessa är kända i förväg minskar osäkerheten för andra aktörer, då de vet vad som utlöst stödet. Det kan ha en stabiliserande effekt.

Bankföreningen föreslår att Riksbanken offentliggör krisfaciliteter och villkoren för dem i förväg om den bedömer att det är lämpligt men inte annars, dvs. att det inte ska råda någon preferens för det ena eller det andra. En möjlig mellanväg kan vara



att kommunicera de övergripande principerna för likviditetsstöd i förväg, men inte gå in i detaljer. Hur transparent Riksbanken bör vara kring sina krisfaciliteter och villkoren för dem vara kan variera över tid och med situation och Bankföreningen anser att det är en fråga som lämpligen avgörs av Riksbanken utan någon lagstyrning åt ena eller andra hållet.

### **Kapitel 26: Internationellt arbete**

Kommittén för en grundlig diskussion om den svenska samordningen i BIS- och Baselkommittéarbetet. Frågan är komplicerad. Både Riksbanken och FI deltar i arbetet, men har olika mandat och olika huvudman. FI och Riksbanken har haft olika position i viktiga frågor, som vikten av riskvägning i kapitaltäckningsregelverket. Det rimliga är att Sverige talar med en röst och att FI som ansvarig myndighet bestämmer den svenska linjen i frågan och andra frågor som ligger inom FI:s ansvarsområde. Bankföreningen anser därför att den av kommittén diskuterade ansatsen att vid svensk oenighet inom Baselkommittén låta Finansinspektionen bestämma den svenska linjen som Riksbanken ska vara skyldig att följa, eller i vart fall inte få motsäga, vore en lämplig ordning.

### **Kapitel 27: Internationella valutafonden**

Beträffande svensk samverkan med IMF instämmer Bankföreningen i kommitténs slutsatser. Bankföreningen vill särskilt lyfta att det är en fördel att räntenettot och eventuella kreditförluster för IMF-åtaganden särskilt redovisas i statens budget. Det ökar transparensen för statens utgifter, vilket är önskvärt ur demokratisk synvinkel och också underlättar en avvägning mellan olika statliga utgifter.

### **Kapitel 29: Eget kapital, vinstdisposition och tillgångsförvaltning**

Bankföreningen ställer sig frågande till kommitténs tolkning av begreppet Riksbankens "finansiella oberoende". Finansiellt oberoende definieras i betänkandet som att Riksbanken ska kunna täcka sina driftskostnader med ett positivt räntenetto. Tanken med finansiellt oberoende är att Riksbanken inte ska vara beroende av anslag eller tillskott av eget kapital av staten. Jämfört med effekterna av de ständiga värdeförändringarna på Riksbankens tillgångar är dock driftskostnaderna försumbara. Som ett exempel har Riksbankens egna kapital, inklusive medel på värderegleringskonton, utvecklats på följande sätt de senaste två åren:

#### **Riksbankens egna kapital inklusive värderegleringskonton, miljarder kronor**

	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q4</b>
<b>2019</b>	133	142	162	139
<b>2018</b>	120	131	121	124

Driftskostnaderna på en miljard kronor om året är alltså i stort sett irrelevanta jämfört med effekterna av värdeförändringar på Riksbankens tillgångar. Risken för att få ett

negativt eget kapital beror i allt väsentligt på hur vilka risker Riksbanken tar i sin tillgångsförvaltning. Vidare är Riksbanken en del av staten och Riksbankens åtaganden är garanterade av staten. Riksbankens är därför solvent så länge staten är solvent. I många länder har centralbanken inget eget kapital.

Riksbanken föreslås ta låg risk i sin tillgångsförvaltning. Man är väldigt konservativ i valet av värdepapper. Givetvis behöver en valutareserv vara mycket likvid för att fylla sitt syfte, så likviditetsrisk bör undvikas. Skälen till att Riksbanken ska vara mer riskavers än staten som helhet beträffande övriga risker diskuteras inte i betänkandet. Bankföreningen föreslår att principerna för risktagandet i valutareservförvaltningen analyseras i den fortsatta beredningen av den nya riksbankslagen.

Värderegleringskonton ingår inte redovisningsmässigt i det egna kapitalet. Ur en ekonomisk synvinkel ingår det dock i det egna kapitalet. Det kan enkelt ses med följande exempel: Om Riksbanken skulle sälja guldreserven imorgon och köpa tillbaka den till samma pris i övermorgon skulle ca 34 miljarder kronor överföras från värderegleringskontot till det egna kapitalet. Det beror på att inköpskurserna för de tillgångar som Riksbanken äger påverkar fördelningen mellan redovisat eget kapital och värderegleringskonton. I lagstiftning som berör Riksbankens behov av eget kapital bör därför värderegleringskonton behandlas på samma sätt som redovisat eget kapital.

Principiellt bör Riksbanken ha samma finansiella riskpreferens som staten i sin helhet, eftersom Riksbankens och statens ekonomi ur medborgarnas synvinkel är att betrakta som en helhet. Med det sagt bör dock särskild hänsyn tas till syftet med Riksbankens tillgångsförvaltning, som att valutareserven måste vara likvid. Det är dock inte självklart att Riksbanken självständigt ska bestämma hur mycket valutakursrisk man vill ta med skattebetalarnas pengar.

### **Kapitel 31: Valutaåterköpsavtal mellan Riksbanken och andra centralbanker**

Ett riskfyllt valutaåterköpsavtal som ingås av utrikes- eller säkerhetspolitiska skäl medför i förväntan en kostnad. Frågan är om det är att betrakta som monetär finansiering om statliga kostnader inom utrikes- eller säkerhetspolitiken finansieras av Riksbanken. För att undvika denna risk föreslår Bankföreningen att eventuella kreditförluster på valutaåterköpsavtal som godkänts av Riksdagen garanteras av staten.

### **Kapitel 34: Kontanter**

Kommittén föreslår att målet för Riksbankens verksamhet avseende kontanter ska vara att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige. Bankföreningen instämmer i att det är en lämplig målsättning.



Bankföreningen instämmer också i att det är lämpligt att Riksbankens ansvar för depåverksamheten förtydligas. Bankföreningen vill dock påpeka att det krävs att en uppräkningscentral är kopplad till en depå för att depån ska kunna användas för att distribuera kontanter. Kommittén för ett resonemang om att det finns en samhälls-ekonomisk logik att depåer samlokaliseras med uppräkningscentraler (sidan 1549) vilket Bankföreningen instämmer i. En depå utan uppräkningscentral kan möjligen fylla ett beredskapssyfte, men påverkar inte kontanthantering och kostnaderna för kontanthantering i normala tider.

För att kontanter ska kunna fylla ett beredskapssyfte behöver kontanter både kunna distribueras ut och handeln behöver ta emot kontanter. Bankerna distribuerar kontanter via uttagsautomater och sedelhurtsar som är beroende av elförsörjning och elektroniska system och många butikskassor likaså.

Bankföreningen anser att antal depåer och placering av depåer inte bör fastställas i exakt antal och länsplacering. Placering och antal ska vid var tid säkerställa tryggad leverans av kontanttillgång över hela landet i samråd med kontanthanteringens detaljistled så att tillgången till kontanttjänster blir så kostnadseffektiva som möjlig men med godtagbar tillgänglighet.

Bankföreningen instämmer dock i kommitténs bedömning att det ur ett beredskapsperspektiv kan finnas fördelar med att Riksbanken bedriver operativ kontanthantering i egen regi på mer än en plats Sverige, (sidan 1557).

Bankföreningen instämmer också i kommitténs bedömning att Riksbanken vid större problem inom kontanthantering ska kunna ta över och driva viss kontanthanteringsverksamhet (sidan 1565).

Den minskade efterfrågan på kontanter i kombination med stora fasta kostnader i grossistled och detaljistled har medfört en press uppåt på styckkostnaderna för kontantdistribution. Som kommittén konstaterar kan ökade styckkostnader medföra ytterligare minskat användande av kontanter. Ett sätt att minska risken att fastna i en nedåtgående spiral för kontantanvändningen är att låta Riksbanken bära en del av de fasta kostnaderna genom att den tilldelas ett deponiansvar. För att säkerställa att ett deponiansvar får avsedd effekt föreslår Bankföreningen därför att det i deponiansvaret ska ingå att tillse att en uppräkningscentral är kopplad till de depåer som Riksbanken ansvarar för.

I avsnitt 34.5.2 föreslås att Riksbanken fortsatt ska kunna betala räntekostnadsersättning eller ge räntefri kredit till företag som driver depåverksamhet genom att avskilja och lagra kontanter enligt Riksbankens anvisningar. Bakgrunden är att ett lager med sedlar som ägs av Riksbanken inte måste finansieras, medan ett lager med sedlar som ägs av en privat aktör måste finansieras av den privata aktören. För att

privata aktörer ska kunna bedriva deponiverksamhet på likvärdiga villkor behöver privata depåer få samma finansieringsvillkor som en depå som drivs av Riksbanken. För närvarande betalar Riksbanken en räntekostnadsersättning motsvarande reporäntan till företag som bedriver deponiverksamhet. Företag som bedriver deponiverksamhet har dock en högre finansieringskostnad än reporäntan. När banker lämnar lån till företag måste de erhålla en ränta som är högre än reporäntan, bland annat för att företagsutlåning till en del finansieras med eget kapital, för vilket avkastningskravet är betydligt högre än reporäntan. För deponiverksamheten vore det därför en fördel om lagerhållningen av sedlar skulle kunna finansieras med hjälp av räntefria lån från Riksbanken, istället för banklån.

#### Ett räkneexempel:

Enligt årsredovisningen för 2018 hade Bankomat AB räntekostnader på 53 miljoner kronor. Bankomat AB:s tillgångar består till närmare 80 procent av ett sedellager. Sedellagret finns dels i depåverksamheten, dels i bankomater. Med ett grovt antagande om att räntekostnaderna för Bankomat AB till cirka en tredjedel avser depålagret skulle räntekostnaderna för sedellagret i depåverksamheten vara knappt 20 miljoner kronor om året. Vid en reporänta på 0 procent utgår ingen räntekostnadsersättning. Om sedellagret istället finansieras med ett räntefritt lån blir finansieringskostnaden för deponiföretaget noll.<sup>1</sup> För Riksbanken innebär ett räntefritt lån ingen merkostnad, jämfört med att betala en räntekostnadsersättning motsvarande reporäntan. Riksbanken skulle få finansiera ett räntefritt lån via upplåning från banksystemet och Riksbankens upplåningskostnad är alltid, per definition, reporäntan. Att övergå från räntekostnadsersättning till räntefria lån för sedellager är därmed ett ytterst kostnadseffektivt sätt att minska kostnaderna för kontantförsörjningen. Eftersom en övergång från räntekompensation till räntefria lån för deponiföretag är möjlig redan med dagens lagstiftning uppmanar Bankföreningen Riksbanken att omedelbart initiera en sådan övergång.

Bankföreningen delar kommitténs bedömning att eventuell ytterligare reglering av möjligheterna till kontant betalning inom offentligrättsliga rättsförhållanden bör ske sektorsvis och inte i den nya riksbankslagen.

Kommittén föreslår att Riksbanken, värdetransportbolag och företag som bedriver depåverksamhet för att kunna analysera situationen ska avisera en nedläggning av verksamheten så långt tid i förväg som Riksbanken bestämmer. Bankföreningen efterlyser en maximal gräns för längden på denna tid. Det är också önskvärt att frågan om eventuella nedläggningar av depåer så långt som möjligt kan hanteras genom dialog och kontinuerligt samarbetet mellan de olika aktörerna.

---

<sup>1</sup> Om reporäntan höjs i framtiden skulle depåföretaget erhålla en positiv räntekostnadsersättning. En höjning av reporäntan skulle dock innebära höjda lånekostnader på banklån, så merkostnaden av att finansiera sig med banklån jämfört med räntefria lån från Riksbanken skulle i princip vara oförändrad.

Inom ramen för förslaget att Riksbanken ska få ett ansvar att följa och analysera situationen för kontanthantering kommer banker och andra företag inom kontanthanteringsskedjan att åläggas viss uppgiftsskyldighet. Bankföreningen vill här betona att det är viktigt att det inte leder till att samma uppgifter begärs in av flera myndigheter, dvs. att Riksbankens uppgiftsinhämtande från banker och andra företag ska begränsas till uppgifter som inte finns att tillgå via andra myndigheter. Om en myndighet har behov av uppgifter som en annan myndighet redan har bör i första hand ett informationsutbyte mellan dessa två myndigheter utvecklas.

På ett flertal ställen i betänkandet nämns att syftet med kommitténs förslag är att *"säkerställa att tillgången till kontanttjänster sker så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses. Utvecklingen bör inte heller gå snabbare än att staten i demokratisk ordning och med ett tillräckligt beslutsunderlag kan ta ställning till statens roll i betalningssystemet och betalningsmarknaden. Syftet är därmed att bromsa den nuvarande snabba och marknadsdrivna processen mot att kontanter och kontantinfrastrukturen försvinner."*

Bankföreningen har stor förståelse för denna syn. Det faktum att teknik och betalningsmönster förändras snabbt gör dock att det är viktigt att arbetet med att bereda ett ställningstagande påbörjas snart och genomförs relativt skyndsamt. Tillsättandet av den aviserade utredningen om statens roll i betalningssystemet och på betalningsmarknaden bör därför prioriteras av regeringen.

I förslaget till ny lag för Sveriges Riksbank anges i 4 kap. 9 § att "Riksbanken får betala ersättning eller ge räntefri kredit till företag som har avskilt och lagrat sedlar..."

I 17 § i samma kapitel anges att "Riksbanken får meddela föreskrifter om...räntekostnadsersättning...".

Bankföreningen anser att det vore lämpligt att använda samma uttryckssätt i båda paragraferna, till exempel genom att använda "räntekostnadsersättning eller räntefri kredit" i 9 § respektive "räntekostnadsersättning, och räntefri kredit" i 17 §.



### **Kap 35 Krisberedskap och höjd beredskap**

Enligt Bankföreningen har kommittén gjort en mycket grundlig analys när det gäller förutsättningarna för krisberedskap och höjd beredskap.

Bankföreningen önskar inledningsvis lämna några övergripande synpunkter beträffande företagens/bankernas roll i krisberedskapen vid återuppbyggnaden av totalförsvaret.

Några viktiga principer att ta fasta på är att kostnader för totalförsvaret inte ska vältas över på näringslivet. Konkurrensneutralitet och försörjningen av varor och tjänster ska så långt det är möjligt ske genom offentliga upphandlingar, vilket är viktiga utgångspunkter för att bygga totalförsvarsförmåga. Där ställer myndigheter redan i fredstid olika krav när det gäller redundans, kontinuitet, säkerhet och operativ förmåga för tillstånd att bedriva verksamhet.

Bankföreningen anser att det är rimligt att företag som är totalförsvarsviktiga inom vissa områden och som är nödvändiga för folkförsörjningen, näringslivet och totalförsvarsförmågan kan underställas krav på redundans som motsvarar förväntade behov vid höjd beredskap. Detta bör främst gälla inom elförsörjning och telekommunikationer som i princip all annan verksamhet har beroenden till och där en hög nivå på redundans inte endast är väsentlig för totalförsvarsförmågan utan även för att möta andra typer av katastrofer och hot.

Företagens behov av nyckelpersonal måste avvägas gentemot försvarsmaktens behov. Så långt möjligt bör branschgemensamma lösningar och överenskommelser användas och det behövs överenskomna utgångspunkter i form av dimensionerande mål. Detta är också viktigt för att personal- och kompetensförsörjning ska fungera vid höjd beredskap för de delar av näringslivet som är totalförsvarsviktiga.

Det bör även övervägas att utsträcka det stöd för säkerhetsskydd, som nu är förbehållet offentliga aktörer, till företag som bedöms vara viktiga för totalförsvaret.

#### *Kommentarer på Kommitténs förslag i kapitel 35*

##### **35.7.1**

Bankföreningen välkomnar kommitténs bedömning avseende att det operationella ansvaret flyttas från Finansinspektion till Riksbanken. Att Riksbanken vid behov omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information vid störningar vid genomförande av betalningar som uppkommer i fredstida krissituationer ger banker och clearinginstitut en tydlig motpart för krisledning.

#### 35.7.2

Den i avsnittet föreslagna planeringshorisonten bedöms som rimlig men ställer mycket stora krav på samtliga aktörer.

#### 35.7.3

Vid beslut om vilka aktörer som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar gäller att den lagstiftning som kan komma ifråga tar hänsyn till konkurrensneutralitet och de särskilda kostnader som kan komma att åläggas aktörerna för att uppfylla lagen. Utrymmet för flexibilitet i lagstiftningen är också en nödvändighet. Den föreslagna föreskriftsrätten för Riksbanken måste kunna hanteras i samverkan med de privata aktörerna.

Bankföreningen instämmer i kommitténs bedömning att Riksbankens planerings- och kontrollansvar endast bör avse den verksamhet som avser genomförande av betalningstransaktioner enligt kap 1. 2 § 3 lagen om betaltjänster, dvs. i bankernas roll som betalningsförmedlare.

Det kan te sig problematiskt att Riksbankens är en aktör på betalområdet och samtidigt tilldelas en långtgående föreskriftsrätt, om än inom ett begränsat område. Hur långtgående Riksbankens föreskriftsrätt ska vara borde därför specificeras.

Beträffande beredskapsplaneringen anser Bankföreningen liksom kommittén att det är av stor vikt att berörda myndigheter och företag deltar vid totalförsvarsövningar för att kunna upprätthålla en reell förmåga att hantera framtida kriser av olika slag och höjd beredskap.

#### 35.7.4

Avtalsrätten bör i första hand gälla beträffande reservdrift och elförsörjning till vissa tekniska system inom den finansiella infrastrukturen. Bankföreningen anser att det inte krävs en offentligrättslig reglering för att säkerställa detta.

#### 35.7.5

Bankföreningen stöder förslaget om att Riksbanken, juridiska personer och näringsidkare som omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar får besluta att krigsplacera sin personal i den utsträckning som behövs för att betalningar ska kunna genomföras även vid höjd beredskap under förutsättning att det finns skyldighet att fortsätta verksamheten under krig och krigsfara.

#### 35.7.6

När det gäller förhållandet mellan olika lagar vill Bankföreningen understryka vikten av att gränsdragningen mellan olika regelverk och myndighetsansvar blir tillräckligt tydlig. Det gäller inte minst i förhållande till hur bankerna ska lägga upp sin kris- och kontinuitetsplanering, inbegripet vad som ska klassas som kritisk verksamhet.

Bankföreningen kan konstatera åtminstone tre regleringar som behandlar samma eller närliggande områden:

- Finansinspektionens föreskrifter med krav gällande styrning, riskhantering och kontroll, operativa risker och informationssäkerhet (FFFS 2014:1, 2014:4, 2014:5).
- Lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen) och MSB:s krav på "samhällskritisk verksamhet".
- Säkerhetsskyddslagen ställer krav på säkerhetskänsliga verksamheter att vidta skyddsåtgärder och Länsstyrelsen har idag tillsynsansvaret för bankerna.

Det måste säkerställas att befintliga lagkrav och nya lagkrav inte skapar oklarheter för verksamhetsutövarna som påverkar möjligheterna till effektiva kris- och kontinuitetsplaner.

Redan den gällande ordningen innebär utmaningar för bankerna att hantera. Ska Riksbanken ges det föreslagna nya ansvaret kan det inte nog understrykas att det krävs en systematiskt genomförd samordning mellan befintliga och nya regelverk, liksom rutiner för samordning mellan myndigheter med olika tillsynsansvar. I annat fall finns en risk för fragmentering och oklarheter.

#### 35.7.7

Bankföreningen delar bedömningen att några säkerhetskrav eller funktionskrav i fråga om infrastruktursystem inte bör läggas fast.

#### 35.7.8

Bankföreningen delar kommitténs bedömning att en ny bestämmelse bör tas in i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla för uppgifter som hänför sig till avvecklingssystem, betalningssystem, generella betalsystem, system för värdepappersavveckling samt jämförbara system och statens betalningsmodell för Riksgälden. Sekretess ska även gälla för reservrutiner för de nu aktuella systemen.

Ett omvänt skaderekvisit, såsom föreslaget, kan innebära att mer information än nödvändigt sekretessbeläggs. Även privata företag kan beröras av sekretessklassningen och för dessa kan en mycket omfattande sekretesshantering bli opropor-





tionerlig. Ett rakt skaderekvisit är, åtminstone för privata företag, mer förenligt och tillämpligt för de avsedda uppgifterna.

### **Kapitel 36: Övriga författningsfrågor**

#### *Riksbanken som administratör för en ny referensränta*

Bankföreningen ställer sig bakom kommitténs förslag att tillåta Riksbanken att agera administratör för en ny typ av referensränta. Om Riksbanken skulle ta ett sådant uppdrag, vilket den redan har beslutat om, så skulle Riksbanken agera likt de flesta andra centralbanker i världen. På detta sätt kan transaktioner som görs i svenska kronor med hjälp av referensräntor fortsätta konkurrera med transaktioner i andra valutor.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Rickard Eriksson