



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen, Bankenheten
103 33 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2019-01285

ER REF. Fi2019/04029/B

Riksbanksfullmäktiges remissyttrande angående Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

2020-04-03

Inledning

Fullmäktige vill inledningsvis framhålla vikten av att principen om en oberoende Riksbank vidmakthålls i den nya riksbankslagen. Riksbankskommittén har i stora delar utgått från denna princip. På ett område har dock utredningen valt en lagteknisk lösning som riskerar att leda till att denna princip urvattnas. I förslaget till ny riksbankslag görs en indelning mellan åtgärder som avser penningpolitik respektive åtgärder för finansiell stabilitet. Denna indelning får betydelse inte bara för direktionens arbete utan även när det gäller granskningen av Riksbanken där fullmäktige föreslås få en utökad roll.

Kommitténs förslag är tänkt att skapa en flexibilitet i Riksbankens handlingsutrymme när det gäller bankens finansiella åtgärder beroende på syftet med åtgärden. Fullmäktige ställer sig bakom den utgångspunkten. Den lagtekniska lösningen kan dock minska den eftersträvade flexibiliteten och göra regelverket mer svårtillämpat än det behöver vara. Indelningen i instrument för penningpolitik respektive finansiell stabilitet kan i sig leda till att regeltillämpningen för respektive område utvecklas på ett sätt som skapar stelbenthet i beredningsarbetet och minskar Riksbankens handlingskraft.

Detta remissyttrande har i allt väsentligt skrivits före Corona-krisen även om beslutet formellt fattats under den. Krisen har gjort att Riksbankens direktion fattat beslut om ett antal åtgärder som kommer att påverka Riksbankens balansräkning och öka likviditeten i den svenska ekonomin. När krisen är över bör det därför prövas, gentemot krisförloppet och de olika åtgärder som vidtogs, om utredningens förslag är rimliga, innan beslut om en ny riksbankslag fattas.

Precisering av prisstabilitetsmålet

Riksbankens direktion föreslås besluta om den närmare utformningen av prisstabilitetsmålet. Därefter ska direktionen göra en framställning till riksdagen om godkännande av målet. Fullmäktige tillstyrker en ordning som innebär att inflationsmålet precisering får en ökad demokratisk legitimitet. Detta uppnås genom

att den godkännande församlingen kan antas ha en större demokratisk förankring än Riksbankens direktion. Det är dock inte säkert att det är riksdagen som bör godkänna direktionens framställning när det gäller prisstabilitetsmålet. En konsekvens av en sådan ordning är att det uppstår en penningpolitisk diskussion i riksdagen som riskerar att sammanblandas med den allmänpolitiska debatten. En sådan utveckling skulle onekligen försvåra Riksbankens arbete med genomförandet av penningpolitiken. Det finns därför skäl att överväga att Riksbanksfullmäktige ges uppdraget att godkänna prisstabilitetsmålet. Fullmäktige är som utredningen konstaterar ett organ inom Riksbanken men har samtidigt en starkare demokratisk legitimitet än direktionen eftersom fullmäktiges ledamöter är valda direkt av riksdagen.

Riksbankens eget kapital och vinstutdelningsmodell

Fullmäktige stödjer utredningens förslag till ny vinstutdelningsmodell och målnivå för Riksbankens egna kapital. När det gäller Riksbankens finansiella ställning, som påverkar bankens möjligheter att utföra sina uppdrag och vara finansiellt oberoende, är det viktigt att ramverket blir robust. Det bör kunna tillämpas under lång tid och ge Riksbanken förutsättningar att upprätthålla sin långsiktiga intjäningsförmåga. Framställningar till riksdagen om kapitaltillskott bör förekomma endast i undantagsfall.

Utredningens förslag innebär att Riksbankens eget kapital ska uppgå till sin målsatta nivå på högst 60 miljarder kronor och värdesäkras genom att varje år räknas upp med konsumentprisindex. Överskjutande vinstmedel ska delas ut till staten. Enligt lagförslaget har Riksbanken en skyldighet att göra en framställning till riksdagen om återställning av eget kapital till sin grundnivå när redovisat eget kapital understiger en tredjedel av den målsatta nivån. Den EU-rättsliga principen om centralbankernas finansiella oberoende innebär dock att Riksbanken ska ha rätt att göra en framställan hos riksdagen om kapitalförstärkning oavsett nivån på Riksbankens eget kapital vid tidpunkten för framställningen. Av kommitténs lagförslag och motivet framgår inte tydligt att Riksbanken får en sådan rätt. Lagförslaget bör därför förtydligas i det avseendet.

Fullmäktige noterar att utredningen i sina beräkningar av lämpliga kapitalnivåer och intjäningsförmåga utgår från dagens förutsättningar. Det kan dock tänkas att utvecklingen i ett längre perspektiv kan äventyra Riksbankens möjligheter till självfinansiering. Exempelvis kan den snabbt minskande kontantanvändningen leda till betydligt lägre intäkter (seigniorage) än idag. Lägre långsiktiga räntor, eller ett scenario där Riksbankens policyåtgärder leder till högre finansiella risker på Riksbankens balansräkning är andra risker som kan leda till högre kostnader och lägre intäkter.

Fastställande av resultat- och balansräkning

Fullmäktige tillstyrker att det ankommer på fullmäktige att fastställa Riksbankens resultat- och balansräkning. I lagtexten bör dock tydliggöras att det är direktionen som på samma sätt som idag lägger fram förslag till resultat och balansräkning.

En av de bokslutsdispositioner som kan ingå i en resultat- och balansräkning är s.k. finansiella riskavsättningar som föranleds av befärade framtida värdeförsämringar av Riksbankens tillgångar. Riksbanken får enligt kommitténs förslag i skälig utsträckning

göra finansiella avsättningar enligt ECB:s riktlinje om redovisning och finansiell rapportering. Den möjligheten är viktig för Riksbanken. Av lagförslaget följer att det ankommer på direktionen att göra sådana avsättningar i förekommande fall, även om det blir fullmäktige som godkänner dem i och med att det är fullmäktige som beslutar om Riksbankens resultat- och balansräkning. Fullmäktige ställer sig bakom en sådan ordning.

Riksbankens organisation och ledning

Utredningen föreslår ett antal förändringar som syftar till ökad tydlighet i fullmäktiges respektive direktionens ansvarsområden. När det gäller rekrytering av direktionsledamöter konstaterar fullmäktige att den nuvarande ordningen har fungerat mycket bra. Fullmäktige genomför ett stort antal intervjuer utifrån en omfattande förteckning på tänkbara kandidater. Fullmäktige överväger fler kandidater än de som förekommer i offentliga spekulationer. De av utredningen föreslagna reglerna innebär ett ansökningsförfarande med en offentlig utlysning och kravprofil. Fullmäktige anser att dessa förändringar kan bidra till att allmänhetens förtroende för rekryteringsprocessen upprätthålls. Någon märkbar skillnad i tillsättningsärendenas transparens kommer antagligen inte att uppnås eftersom namnen på de sökande sekretessbeläggs och det inte sker några öppna utfrågningar. Inte heller kan tillsättningsbesluten överklagas. Fullmäktige delar dock utredningens bedömning att dessa inskränkningar måste finnas kvar eftersom de ökar sannolikheten för att önskvärda kandidater väljer att delta i processen.

Fullmäktige delar utredningens bedömning att den nuvarande ordningen beträffande direktionens sammansättning bör bevaras i allt väsentligt. Likaså instämmer fullmäktige i utredningens beskrivning av nackdelarna med en s.k. monetary committee där man brutit ut penningpolitiska frågor till ett särskilt beslutsorgan.

Frågan om direktionen ska bestå av fem eller sex ledamöter är inte avgörande för en välfungerande riksbanksledning, även om ett lägre antal än idag onekligen skulle minska bredden i den representerade kompetensen.

Riksbankschefens roll och ansvar förtydligas. Även detta bör ses som en effektivitetsfrämjande åtgärd. Samtidigt är alltjämt direktionen som helhet ansvarig för verksamheten och övriga ledamöter i direktionen har möjlighet att ta upp frågor till beslut på direktionens sammanträden.

Granskning och utvärdering

Riksdagens och samhällets möjligheter att idag kontrollera Riksbanken och utkräva ansvar för dess verksamhet är goda redan enligt dagens regler. Med hänsyn till Riksbankens särställning som självständig riksdagsmyndighet finns det skäl att överväga en utveckling och förstärkning av det system för granskning som Riksbanken bör falla under. Fullmäktige stödjer i allt väsentligt de förslag som föreslås för att förstärka samhällets möjligheter att utvärdera och granska hela Riksbankens verksamhet. Det är också välkommet att Riksbankens informationsgivning till allmänhet och riksdag kodifieras i lag.



När det gäller granskningen av Riksbanken och dess befattningshavare vill fullmäktige framföra följande.

En tydlig och transparent utvärdering och kontroll av Riksbanken är nödvändig för att Riksbanken ska kunna upprätthålla medborgarnas förtroende. Samtidigt är det viktigt att granskningen av verksamheten sker i efterhand och aldrig blir så långtgående att den granskningsansvarige skulle kunna betraktas som delaktig i de beslut som har fattats eller kommer att fattas av den som granskas. I det avseendet finns särskilda begränsningar enligt EUF-fördragets instruktionsförbud.

Med den utvidgade granskning som nu föreslås – där både fullmäktiges och Riksrevisionens ansvar breddas och Finansutskottet och JO får ett utvidgat mandat – blir det särskilt angeläget att myndigheterna sinsemellan samordnar sina insatser för att undvika effektivitetsförluster i de granskande organens verksamheter såväl som i Riksbankens arbete.

Fullmäktige ser positivt på det utvidgade granskningsmandat som föreslås gälla för fullmäktige och som – förutom den granskning av direktionsledamöternas tjänsteutövning som sker redan idag – ska innefatta ledamöternas samarbete och arbetsfördelning i direktionen såväl som direktions effektivitet. Kommittén har uppskattat kostnaderna för fullmäktiges merarbete med granskningen enligt förslaget till ca en miljon kronor per år. Fullmäktige vill i det sammanhanget framhålla att det föreslagna mandatet kommer att innebära att fullmäktige behöver utveckla en ny granskningsmodell. Först när det har skett kan en kostnadskalkyl göras. Fullmäktige bedömer att granskningsbehoven kommer att variera beroende på en rad olika omständigheter både inom och utanför Riksbanken och att kostnaderna därför måste tillåtas variera över tid i motsvarande mån.

På fullmäktiges vägnar

Susanne Eberstein

Maria Svalfors

I beslutet har deltagit: Susanne Eberstein (ordförande), Michael Lundholm (vice ordförande), Hans Hoff, Hans Birger Ekström, Bo Broman, Marie Granlund, Peter Helander, Ali Esbati, Chris Heister, Caroline Helmersson Olsson och Sammy Almedal.

Ali Esbati anmälde avvikande mening enligt bilaga.

Föredragande har varit: Pernilla Meyersson och Eric Frieberg

Bilaga

2020-04-03

Riksbanksfullmäktiges remissyttrande angående Betänkandet En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Anmälan om avvikande mening – Ali Esbati

Jag vill anmäla avvikande mening till riksbanksfullmäktiges remissyttrande över Riksbanksutredningen, gällande skrivningarna om preciseringen av prisstabilitetsmålet. Jag menar att det är fullt rimligt att riksdagen såväl diskuterar som fastställer målen för penningpolitiken. Initiativ till att ändra målet bör kunna tas av Riksbankens direktion, riksbanksfullmäktige eller riksdagen. Att en sådan diskussion skulle "sammanblandas med den allmänpolitiska debatten" kan jag inte se som ett problem, utan snarare som en naturlig del av en demokratisk process där den ekonomiska politiken, inklusive penningpolitiken, är föremål för olika typer av avvägningar. Jag menar därtill att Riksbankens mål för penningpolitiken uttryckligen ska breddas till att bestå av såväl ett prisstabilitetsmål (låg och stabil inflation) som ett sysselsättningsmål (varaktigt hög och stabil sysselsättning).