

# Utkast till Lagrådsremiss

## Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning

---

[Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.]

Stockholm XX XX

*NN*

*NN*  
(Finansdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att stärka Riksbankens finansiella oberoende. En ny vinstdispositionsregel och struktur för Riksbankens egna kapital samt nya bestämmelser om Riksbankens möjligheter till upplåning till valutareserven införs i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Riksbanken ska ha ett målsatt eget kapital om 60 miljarder kronor. Genom vinstdispositionsregeln skapas en tydlig reglering för utdelningar till staten från Riksbanken samtidigt som Riksbankens möjligheter att göra avsättningar för att värdesäkra det bundna egna kapitalet säkerställs. Om förluster skulle uppstå och halva Riksbankens bundna egna kapital har förbrukats, får Riksbanken rätt att hos riksdagen begära ett kapitaltillskott så att nivån på det egna bundna kapitalet återställs. Reglerna för upplåning till valutareserven förtydligas så att upplåning endast får ske om valutareserven har använts i likviditetsstödjande åtgärder. Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken dock i förtid låna upp till motsvarande 50 miljarder kronor i Riksgäldskontoret. Därutöver kan riksdagen, om det finns synnerliga skäl, besluta om ytterligare förtida upplåning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	9
4	Bakgrund.....	10
4.1	Riksbankens uppdrag och ställning .....	10
4.2	Riksbankens balansräkning .....	11
4.3	Riksbankens egna kapital .....	13
4.4	Riksbankens valutareserv .....	15
4.5	Behovet av en översyn .....	17
5	Riksbankens egna kapital.....	19
5.1	Riksbankens behov av eget kapital.....	19
5.2	Omstrukturering av Riksbankens egna kapital .....	21
5.3	Stärkt finansiellt oberoende genom tydliga vinstdispositionsregler .....	23
5.4	Riksbanken får möjlighet att begära att det bundna egna kapitalet ska återställas .....	26
6	Riksbankens behov av valutareserv .....	28
7	Ikraftträdande .....	31
8	Förslagets konsekvenser .....	31
8.1	Sammanfattning .....	31
8.2	Konsekvenser för Riksbankens egna kapital .....	32
8.3	Konsekvenser för statsbudgeten .....	34
8.4	Konsekvenser för andra myndigheter.....	35
8.5	Konsekvenser för statens ekonomiska ställning .....	36
8.6	Konsekvenser för samhällsekonomi samt övriga konsekvenser .....	36
9	Författningskommentar .....	37
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) .....	41
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9).....	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	48

# 1 Beslut

[Regeringen har beslutat] att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank<sup>1</sup>

*dels* att nuvarande 10 kap. 2–5 §§ ska betecknas 10 kap. 9–12 §§,

*dels* att 10 kap. 1 §, de nya 10 kap. 10 och 11 §§ och rubriken till 10 kap. ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas ett nytt kapitel, 10 a kap., och sju nya paragrafer, 10 kap. 2–8 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **10 kap. Budget, vinstdisposition och ansvarsfrihet**

### **10 kap. Kapital, vinstdisposition, budget och ansvarsfrihet**

#### 1 §

*Riksbanken skall ha en grundfond som uppgår till ettusen miljoner kronor, en reservfond som uppgår till femhundra miljoner kronor samt en dispositionsfond.*

*Riksbankens egna kapital ska uppgå till högst 60 miljarder kronor. Beloppet ska varje år räknas om enligt 8 § (målsatt eget kapital).*

#### 2 §

*Riksbankens egna kapital ska bestå av en grundfond, en reservfond och balanserade vinstmedel.*

*Riksbankens bundna egna kapital består av grundfonden och reservfonden.*

*Grundfonden ska uppgå till 40 miljarder kronor och reservfonden ska uppgå till noll kronor. Storleken på grundfonden och reservfonden förändras enligt 3 och 5–7 §§.*

*För det bundna egna kapitalet ska det finnas en garanterad nivå som uppgår till två tredjedelar av målsatt eget kapital och räknas varje år om enligt 8 §.*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1999:19

Senast lydelse av

10 kap. 2 § 2002:1030

10 kap. 5 § 2006:1001.

### 3 §

*Om Riksbankens bokslut uppvisar vinst, ska avsättning göras till reservfonden. Avsättningen får högst uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet enligt 8 §. Överskjutande medel ska överföras till balanserade vinstmedel.*

### 4 §

*Om Riksbankens egna kapital efter att avsättning och överföring gjorts enligt 3 § överstiger målsatt eget kapital, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten.*

### 5 §

*Om Riksbankens bokslut uppvisar förlust ska denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden.*

*Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll, får från balanserade vinstmedel överföras ett belopp till reservfonden som högst motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet enligt 8 §.*

### 6 §

*Om grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster ska kommande års vinster i första hand användas till att återställa grundfonden till den nivå som den uppgick till innan förlust uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det bundna egna kapitalet uppgår till den garanterade nivån enligt 2 § fjärde stycket.*

### 7 §

*Om förluster, efter avräkning av medel på värderegleringskonton, innebär att nivån på det bundna egna kapitalet understiger hälften*

*av den garanterade nivån, får Riksbanken göra en framställning om att nivån på det bundna egna kapitalet ska återställas.*

*En framställning om återställning får högst avse det belopp som behövs för att det bundna egna kapitalet ska uppgå till den garanterade nivån enligt 2 § fjärde stycket.*

#### 8 §

*Vid beräkning av det målsatta egna kapitalet och den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet ska beloppen räknas om i enlighet med den årliga procentuella förändringen av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar. Om förändringen är mindre än noll ska ingen omräkning ske.*

#### 3 §

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid ska i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom europeiska centralbanksystemet tillämpas.

Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

#### 10 §<sup>2</sup>

Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige avge redovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst *och, i förekommande fall, minst vart femte år till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag om att medlen i reservfonden ska överföras till grundfonden.*

Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

<sup>2</sup> Senaste lydelse av tidigare 3 § 2010:1815.

I årsredovisningen ska direktionen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid Riksbanken är betryggande.

#### 4 §

Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst ska disponeras. *Har reservfonden gått ned under femhundra miljoner kronor skall minst tio procent av årets vinst avsättas till reservfonden tills denna åter nått upp till detta belopp.*

Riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning.

#### 11 §

Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst ska disponeras, om överföring av medel inom det egna kapitalet enligt 5 och 6 §§ och 10 § andra stycket, samt om återställning enligt 7 §.

### **10 a kap. Upplåning till valutareserven**

#### 1 §

*Upplåning till Riksbankens valutareserv enligt detta kapitel ska ske enligt 5 kap. 1 § första stycket 5 budgetlagen (2011:203).*

#### 2 §

*Om Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk för likviditetsstöd får upplåning ske för att återställa valutareserven.*

#### 3 §

*Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken, utöver vad som följer av 2 §, besluta att förstärka sin valutareserv genom förtida upplåning. Upplåning i detta syfte får uppgå till högst 50 miljarder kronor.*

*Det högsta beloppet i första stycket ska varje år räknas om enligt den årliga procentuella förändringen av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar.*

4 §

*Om det finns synnerliga skäl enligt 3 § och Riksbanken bedömer att valutareserven behöver förstärkas utöver vad som är möjligt enligt samma paragraf, beslutas detta, efter begäran från Riksbanken, av riksdagen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.



### 3 Ärendet och dess beredning

I detta utkast till lagrådsremiss lämnas förslag i frågor som tidigare har varit föremål för överväganden i olika sammanhang.

I juni 2007 lämnade Utredningen om Riksbankens kapitalstruktur och finansiella oberoende, den s.k. Bondeutredningen, betänkandet Riksbankens finansiella oberoende (SOU 2007:51). I betänkandet lämnade utredningen förslag på hur Riksbankens balansräkning, kapitalstruktur och vinstdisposition skulle regleras. Syftet med utredningen var att bedöma om en lagändring var nödvändig för att säkerställa att lagstiftningen om Riksbankens finansiella oberoende stämde överens med EU-rätten. Utredningens förslag remissbehandlades men bereddes inte vidare. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2007/04981/FMA/B).

I februari 2010 gjorde Riksbankens direktion och Riksbankens fullmäktige en gemensam framställning till riksdagen om vissa utredningsbehov (2009/10:RB4). Den gällde bl.a. frågan om Riksbankens finansiella oberoende och upplåning till valutareserven samt behovet av att se över lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen). I juni 2010 tillkännagav riksdagen att regeringen borde utreda de frågor som angavs i Riksbankens framställning undantaget Riksbankens förslag om en modernisering av riksbankslagen. Riksdagen ville i den delen avvakta med en översyn till dess att övriga utredningar om Riksbanken var klara (bet. 2009/10:FiU36).

I oktober 2011 beslutade regeringen att utse en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av hur erfarenheterna från den finansiella krisen påverkat synen på Riksbankens balansräkning (dir. 2011:89). Översynen omfattade bl.a. storleken på och finansieringen av valutareserven samt storleken på eget kapital. Utredaren skulle bedöma i vilken omfattning betänkandet om Riksbankens finansiella oberoende från 2007 fortfarande kunde ligga till grund för lagstiftning och vilka kompletteringar av betänkandet som var nödvändiga mot bakgrund av de samlade erfarenheter som finanskrisen medfört.

Utredningen om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning, den s.k. Flamutredningen, lämnade sitt betänkande Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) i januari 2013. Flamutredningens förslag byggde i allt väsentligt på Bondeutredningen men var något modifierade och avsåg även vissa nya frågor. Utredningens förslag remissbehandlades. Europeiska centralbanken (ECB) lämnade den 29 juli 2013 ett yttrande över utredningens förslag. Remissvaren och yttrandet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2013/00484/FMA/B).

I juni 2014 beslutade riksdagens finansutskott om en ny och tredje utvärdering av penningpolitiken för perioden 2010–2014, som senare utökades till att omfatta även 2015. I samband med den utvärderingen uppkom på nytt frågan om Riksbankens finansiella oberoende. I juni 2016 riktade riksdagen två tillkännagivanden till regeringen, dels att regeringen så fort som möjligt skulle tillsätta en parlamentarisk utredning för en översyn av det svenska penningpolitiska ramverket och riksbankslagen, dels att regeringen snarast skulle lämna förslag om

Riksbankens finansiella oberoende utifrån resultatet av Flamutredningen och tillhörande remissynpunkter (bet. 2015/16:FiU41).

Den 22 december 2016 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114).

I detta utkast till lagrådsremiss görs överväganden och lämnas förslag med anledning av Flamutredningens betänkande med tillhörande remissynpunkter. Övervägandena och förslagen beaktar det yttrande som ECB lämnade den 29 juli 2013. Ändringar har gjorts bl.a. för att göra förslagen förenliga med EU-rätten. ECB och några av remissinstanserna ska höras på nytt om förslagen i detta utkast till lagrådsremiss.

Utkastet till lagrådsremiss behandlar storleken på Riksbankens egna kapital, vinstdisposition, behov av eventuellt kapitaltillskott och behov av valutareserv.

De förslag som rör åtaganden gentemot Internationella valutafonden (IMF) som Flamutredningen lade fram ska behandlas av den parlamentariskt sammansatta kommitté som nämns ovan. Därutöver ska kommittén även behandla frågan om vem som ska fastställa Riksbankens balans- och resultaträkning och vinstdisposition samt hur beslut om ansvarsfrihet ska fattas.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Riksbankens uppdrag och ställning

Riksbankens uppdrag och ställning är grundlagsfäst i 9 kap. 13 § regeringsformen. Där anges att Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen samt att den har ansvaret för penningpolitiken. I bestämmelsen slås fast att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Härigenom ges Riksbanken en oberoende ställning. Enligt riksbankslagen ska målet för Riksbankens verksamhet vara att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § andra stycket). Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 § tredje stycket). Riksbanken har vidare visst ansvar för valutapolitiken enligt lagen (1998:1404) om valutapolitik.

Riksbankens oberoende omfattar inte bara penningpolitiken utan även de uppgifter utanför penningpolitikens område som tillkommer Riksbanken i och med att den är en del av det Europeiska centralbanks-systemet (prop. 1997/98:40 s. 76). I fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget, artikel 130) finns ett förbud för ECB och de nationella centralbankerna i medlemsstaterna i EU att begära eller ta emot instruktioner från EU:s institutioner, organ eller byråer, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ då de fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördragen och stadgan för ECBS och ECB. Dessa uppgifter benämns de ECBS-relaterade uppgifterna och består i att utforma och genomföra unionens monetära politik, genomföra valutatransaktioner, inneha och förvalta medlems-

staternas officiella valutareserver samt främja ett väl fungerande betalningssystem. Mot bakgrund av detta har det i förarbetena uttalats att det grundlagsfästa oberoendet i regeringsformen innefattar de ECBS-relaterade uppgifterna (samma prop. s. 76 f.).

Riksbankens oberoende ställning kommer bl.a. till uttryck i hur den är och har varit finansierad. Som en myndighet under riksdagen är Riksbanken en statlig institution men den har ansetts utgöra ett självständigt rättssubjekt (se NJA 1959 s. 385 och SOU 1986:22 s. 95 f.). Detta förhållande understryks av att Riksbanken enligt riksbankslagen (10 kap. 1 §) ska ha egna fonder som hålls skilda från statens förmögenhet. Vidare finns det i statens budget inte någon särskild anslagspost för Riksbanken. Kostnaderna för Riksbankens verksamhet täcks i stället av dess egna intäkter, bl.a. från den avkastning den erhåller från det kapital som den har tilldelats.

Den senaste mer omfattande översynen av Riksbanken gjordes i slutet av 1990-talet (se prop. 1997/98:40), vilken aktualiserades av behovet att anpassa lagstiftningen till EU-rätten. Vid översynen konstaterade regeringen att EU-rätten ställer krav på att medlemsstaternas centralbanker är finansiellt oberoende från staten. Regeringen ansåg att kravet skulle ges innebörden att Riksbanken bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering (samma prop. s. 48 f.). Något förslag om att stärka Riksbankens finansiella oberoende lades dock inte fram i samband med översynen, eftersom regeringen ansåg att Riksbanken redan hade en hög grad av finansiellt oberoende (samma prop. s. 49). Den 1 januari 1999 trädde ändringar av regeringsformen och riksbankslagen i kraft vilka ligger till grund för den ställning Riksbanken har i dag.

## 4.2 Riksbankens balansräkning

Riksbankens balansräkning återspeglar den verksamhet som den bedriver. Skuldsidan i balansräkningen anger hur verksamheten finansieras och tillgångssidan anger vad finansieringen används till. Normalt sett består tillgångssidan främst av guld- och valutareserven, medan skuldsidan till största delen består av utelöpande sedlar och mynt samt eget kapital. Nedan följer en redogörelse för i det nu aktuella sammanhanget relevanta poster i Riksbankens balansräkning.

Riksbanken har monopol på att ge ut *sedlar och mynt* som används som betalningsmedel (9 kap. 14 § regeringsformen). Utgivna sedlar och mynt är en form av skuldsedlar som staten är skyldig att lösa in. Den utelöpande mängden sedlar och mynt utgör normalt den största posten på balansräkningens skuldsida. Storleken på denna styrs helt och hållet av allmänhetens efterfrågan på kontanter. Eftersom sedlar bara är utbytbara mot andra sedlar, behöver centralbanken inte hålla guld i reserv i relation till sedelmängden. I stället kan Riksbanken placera motvärdet av sedelmängden i tillgångar, t.ex. obligationer, vilket ger banken högre avkastning. Riksbanken kan därmed finansiera en räntebärande tillgångsportfölj utan att behöva ta på sig andra kostnader än de som är förknippade med att trycka och distribuera sedlar. Riksbanken betalar med

andra ord inte ränta på denna skuld men har ändå vissa kostnader för hanteringen av sedlar och mynt. Skillnaden mellan avkastningen på de tillgångar som svarar mot utelöpande sedlar och mynt och Riksbankens totala kostnader för kontanthantering kallas för seignorage. I seignoraget ingår även en minskning av sedlar och mynt som av olika skäl försvinner från systemet. Seignorage är med andra ord den delen av centralbankens vinst som kommer från rätten att ge ut sedlar och mynt.

En annan skuldpost på balansräkningen är de *emitterade certifikaten*, som är skuldebrev av samma typ som en statsskuldväxel där emittenten är Riksbanken. Denna post tillsammans med *inlåning från kreditinstitut* är det som kallas ”den penningpolitiska skulden”, vilken återspeglar den likviditet som Riksbanken har tillfört banksystemet. Ett växande likviditetsöverskott innebär att banksystemet har stor likviditet insatt hos Riksbanken.

En viktig tillgångspost på balansräkningen är *valutareserven*. Valutareserven användes mer frekvent tidigare då Sverige hade en fast växelkurs och Riksbanken var tvungen att med hjälp av valutareserven hålla kronans värde på den fastställda nivån. I dag används valutareserven främst vid en krissituation för det fall det uppkommer behov av att bistå den svenska finansiella marknaden med likviditet i form av utländsk valuta. Huvuddelen av valutareserven består därför av statspapper i utländska valutor som snabbt ska kunna omvandlas till likvida medel. *Valutalånen* utgörs av Riksbankens skuld till Riksgäldskontoret på grund av den förstärkta valutareserven.

Riksbanken har, som en del i Riksbankens fullmäktiges in penningpolitiska strategi, också förvärvat svenska statsobligationer på andrahandsmarknaden för att kunna påverka räntan eller avkastningen på statsobligationer med längre löptider. Värdet av dessa obligationer redovisas i posten ”*värdepapper i SEK*” på balansräkningens tillgångssida.

I balansräkningen anges också särskilda *värderingskonton* som från och med 2004 redovisar realiserade vinster och förluster som utgörs av skillnaden mellan anskaffningsvärde och marknadsvärde. Vid övergången till 2004 beslutades att anskaffningsvärdena skulle motsvara marknadsvärdena per den 31 december 2003. Om de realiserade förlusterna överstiger de realiserade vinsterna vid årets slut redovisas skillnaden i resultaträkningen. Denna beräkning görs värdepapper för värdepapper och valuta för valuta. Priseffekten består främst av realiserade värdepappersvinster.

Riksbankens *egna kapital* utgörs av en grundfond, en reservfond samt en dispositionsfond (10 kap. 1 § riksbankslagen).

Riksbanken bidrar till Internationella valutafondens (IMF) finansiering via insatskapital och lånearrangemang. I Riksbankens årsredovisning redovisas Riksbankens *fordringar på IMF* som en tillgång. Fordringarna består i huvudsak av särskilda dragningsrätter som Sverige har tilldelats av IMF. Därutöver består fordran på IMF av den utlåning Sverige har gjort under olika IMF-program. På skuldsidan matchas tilldelningen av IMF:s särskilda dragningsrätter av en lika stor skuld eller motpost. Denna motpost har varit lägre än Riksbankens fordringar på IMF.

**Figur 1: Riksbankens balansräkning i stiliserad form**

Tillgångar	Skulder
Guld	Sedlar och mynt
Valutareserv	Valutalån
Värdepapper i SEK	Emitterade certifikat
Utlåning till kreditinstitut	Inlåning från kreditinstitut
Övriga tillgångar	Övriga skulder
Fordringar på IMF	Motpost till IMF
	Värderegleringskonto
	Eget kapital

*Anm.* Valutareserven tillsammans med fordringar på IMF betecknas "Fordringar i utländsk valuta på hemmahörande utanför Sverige". Utlåning till kreditinstitut betecknas som "Utlåning i svenska kronor till kreditinstitut i Sverige relaterad till penningpolitiska transaktioner". Häri ingår även "Utlåningsfaciliteten" och "Strukturella transaktioner". Värdepapper i SEK är utgivna av hemmahörande i Sverige. Övriga tillgångar utgörs av "Materiella och immateriella anläggningstillgångar", "Finansiella tillgångar", "Derivat-instrument", "Förtbetalda kostnader och upplupna intäkter" och "övrigt". Valutalån kallas för "Skulder i utländsk valuta till hemmahörande i Sverige". Inlåning från kreditinstitut betecknas som "Skulder i svenska kronor till kreditinstitut i Sverige relaterade till penningpolitiska transaktioner". Denna post innehåller både "Inlåningsfacilitet" och "Finjusterande transaktioner". Övriga skulder utgörs av "derivat", "Upplupna kostnader och förtbetalda intäkter" och "övrigt". Eget kapital utgörs av grundfond, reserver, avsättningar och årets resultat.

### 4.3 Riksbankens egna kapital

Den nuvarande regleringen av Riksbankens egna kapital finns i 10 kap. 1 § riksbankslagen. Enligt bestämmelsen ska Riksbanken ha en grundfond som uppgår till ettusen miljoner kronor, en reservfond som uppgår till femhundra miljoner kronor samt en dispositionsfond. Det innebär i praktiken att storleken på Riksbankens samlade egna kapital inte är bestämt, eftersom dispositionsfonden kan variera väsentligt i storlek.

Den senaste översynen av Riksbankens grund- och reservfond gjordes 1978 varvid de nu gällande nivåerna på grundfonden och reservfonden infördes i riksbankslagen. Bestämmelsen om Riksbankens grundfond hade då varit oförändrad sedan 1893 då grundfonden höjdes från 45 miljoner kronor till 50 miljoner kronor. Riksbankens reservfond höjdes senare 1929 från 12,5 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. De nivåerna fördes in i den numera upphävda lagen (1934:437) för Sveriges riksbank. Vid översynen 1978 konstaterades det att bestämmelserna om grundfond och reservfond, i brist på närmare diskussion i äldre förarbeten, kunde ses som ett uttryck för en allmän associationsrättslig princip som innebär att regelsystemet för Riksbanken bör garantera att ett självständigt rättssubjekt, som Riksbanken, har en egen förmögenhetsmassa som består under verksamhetens gång. Det slogs även fast att Riksbanken måste kunna möta nedskrivning av egna tillgångar genom

motsvarande nedskrivning av egna fonder. Av detta följer att Riksbanken har behov av att bygga upp betydande fonder för att möta nedskrivningsförluster (förs. 1977/78:15 s. 1 f.). Förarbetsuttalandet tydliggör vad som har varit utgångspunkten när storleken på Riksbankens kapital ska bestämmas, dvs. att det bör vara tillräckligt stort för att med betryggande marginal kunna generera tillräcklig avkastning för att täcka kostnader och uppkomna förluster i bankens verksamhet.

En annan fråga att ta ställning till är hur uppkomna överskott från verksamheten ska hanteras. Utformningen av Riksbankens balansräkning och fördelningen av Riksbankens verksamhetsresultat är till stora delar inte lagreglerad. I riksbankslagen finns det, utöver det som anges i 10 kap. 3 och 4 §§, inte några bestämmelser om hur Riksbankens vinst ska disponeras. I 10 kap. 3 § andra stycket anges endast att Riksbankens fullmäktige årligen till riksdagen och Riksrevisionen ska lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst. Av 10 kap. 4 § första stycket följer att Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst ska disponeras. Har reservfonden gått ned under femhundra miljoner kronor ska minst tio procent av årets vinst avsättas till reservfonden tills denna åter uppnått det i 10 kap. 1 § samma lag angivna beloppet.

För att skapa förutsebarhet i vinstutdelningsprocessen har Riksbankens fullmäktige tagit fram riktlinjer för hur Riksbankens resultat ska disponeras. Riktlinjerna lades fast av riksbanksfullmäktige 1988 och godkändes sedan av riksdagen påföljande år (bet. 1988/89:FiU27). Förenklat uttryckt innebär riktlinjerna att Riksbanken varje år ska leverera in 80 procent av sitt överskott till staten och resterande 20 procent ska användas för att bygga upp det egna kapitalet. Underlaget för inleveranserna är de fem senaste årens genomsnittliga resultat före bokslutsdispositioner med valutakurseffekten och guldvärdeseffekten borträknade. Den senaste revideringen av dessa riktlinjer skedde i samband med 1999 års bokslut (bet. 2001/02:FiU23).

Riksbankens fullmäktige har, med två undantag, följt riktlinjerna i de förslag till disposition av Riksbankens resultat som har framlagts till riksdagen. För vart och ett av räkenskapsåren 2000 och 2001 föreslog Riksbankens fullmäktige utdelningar på 20 miljarder kronor utöver vad som skulle inbetalas enligt riktlinjerna. I samband med att vinstdispositionen för räkenskapsåret 2001 beslutades av riksdagen uttalade finansutskottet att man efter denna utdelning hade uppnått en långsiktigt väl avvägd konsolideringsnivå och att de gällande riktlinjerna för vinstdispositionen skulle fortsätta att tillämpas (bet. 2001/02:FiU23 s. 26 f.).

De särskilda utdelningarna ledde till att frågan om Riksbankens finansiella oberoende kom att uppmärksammas. Såväl Europeiska kommissionen som ECB kritiserade Sverige för åtgärderna, dels för att de inkräktade på Riksbankens finansiella oberoende, dels för att Riksbankens finansiella oberoende inte var säkerställt i lag. Kritiker av de två utdelningsbesluten, bl.a. Riksbankens direktion, menade att det finansiella oberoendet kunde ifrågasättas om det var möjligt för riksdagen att genom ett enskilt riksdagsbeslut kräva in medel från Riksbanken. De menade också att det borde framgå av lag hur

Riksbankens vinst skulle disponeras och hur stort eget kapital Riksbanken borde ha.

Bland annat med anledning av den framförda kritiken beslutade regeringen 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor som rör Riksbankens balansräknings- och kapitalstruktur och vinstdisposition (dir. 2006:50). Utredningen, den s.k. Bondeutredningen, lämnade två alternativa förslag som syftade till att stärka Riksbankens finansiella oberoende (SOU 2007:51 s. 129–141). Gemensamt för förslagen var att båda medförde att storleken på Riksbankens eget kapital skulle bestämmas i lag och att alla vinster som gjorde att dessa kapitalnivåer överskreds kunde delas ut till staten. Skillnaden mellan förslagen är synen på sedelmängden, som precis som eget kapital i dag utgör en i princip kostnadsfri finansieringskälla för Riksbanken. I det första alternativet ges Riksbanken rätt att även fortsättningsvis utnyttja sedelmängden som kostnadsfritt kapital. Riksbanken skulle då enligt utredningen ha mer kapital än vad som är nödvändigt för att bedriva sin verksamhet och skulle enligt utredningens bedömning engångsvis kunna dela ut ungefär 50 miljarder kronor till staten. Ett lagstadgat eget kapital om 10 miljarder kronor bedömdes som tillräckligt för att säkerställa det finansiella oberoendet. Det andra alternativet som utredningen presenterade byggde på att sedelmängden inte på samma sätt som eget kapital är lämpligt som kostnadsfri finansieringskälla. För att tydliggöra att sedelmängden bör ses som en skuld föreslog utredningen att Riksbanken ska betala ränta till staten på det kapital som sedelmängden utgör. Riksbanken behöver då ett lagstadgat eget kapital som uppgår till 60 miljarder kronor. Denna kapitalnivå överensstämde i stort med dåvarande nivå på eget kapital.

Utredningens förslag bereddes inte vidare. Finanskrisen 2007–2009 ledde till att Riksbanken och andra berörda statliga myndigheter vidtog en rad åtgärder i syfte att förbättra likviditeten på de finansiella marknaderna. Krisåtgärderna ledde för Riksbankens del till en kraftig expansion av dess balansräkning.

#### 4.4 Riksbankens valutareserv

Riksbanken har enligt riksbankslagen ansvar för ett säkert och effektivt betalningsväsende (1 kap. 2 §). Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken i likviditetsstödande syfte och på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen (6 kap. 8 § samma lag). Uppgiften ska utföras utan att det övergripande målet att upprätthålla ett fast penningvärde åsidosätts.

En viktig del i Riksbankens uppgift att bevilja kredit eller lämna garanti till bankinstitut och svenska företag är att ha möjlighet att ge likviditetsstöd till svenska banker i en krissituation. Eftersom bankerna finansierar en betydande del av sin verksamhet i utländsk valuta, har Riksbanken bedömt att den behöver ha en tillräckligt stor valutareserv för att vid behov kunna möta bankernas efterfrågan. Denna del av Riksbankens likviditetsstödande verksamhet styrs av riksbankslagen.

I den lagen finns det dock inte några särskilda bestämmelser om valuta-reserven. I riksbankslagen anges visserligen att det ankommer på Riksbanken att i valutapolitiskt syfte hålla tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld (7 kap. 2 §). Det har i förarbetena förtydligats att de tillgångar som anges i bestämmelsen normalt sett är sådana som kan hänföras till benämningen valutareserven (prop. 1986/87:143 s. 66).

Efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för att tillgodose Riksbankens behov av valuta-reserv (5 kap. 1 § första stycket 5 budgetlagen [2011:203]). Sådan upplåning genomförs i praktiken genom att Riksgäldskontoret tar upp lån på valutamarknaden till ett visst bestämt belopp. Riksbanken ger ut en för ändamålet skräddarsydd obligation till Riksgäldskontoret som speglar det lån som Riksgäldskontoret har tagit upp. Det förfarandet följer av riksbankslagen (7 kap. 3 § 2) där det anges att Riksbanken i valutapolitiskt syfte får ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för att tillgodose behovet av valuta-reserv (5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen).

Utöver nämnda möjligheter kan Riksbanken enligt riksbankslagen i valutapolitiskt syfte få tillgång till utländsk valuta genom att ingå tillfälliga ömsesidiga valutaarrangemang, s.k. swapavtal (7 kap. 3 § 1). Det innebär att Riksbanken kan köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar.

EU-rätten ålägger medlemsstaternas centralbanker att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valuta-reserver men några närmare bestämmelser om storleken och sammansättningen av dessa reserver finns inte (artikel 127.2 i EUF-fördraget). ECB och kommissionen har dock arbetat fram en praxis om bl.a. valuta-reserver som behandlas i avsnitt 6.

Finanskrisen 2008 gav nya erfarenheter om behovet av en valuta-reserv för att kunna vidta extraordinära åtgärder. Under krisen vidtog Riksbanken, liksom många andra centralbanker, ett flertal åtgärder för att stödja bankernas likviditet. Det handlade om olika åtgärder som utökade bankernas möjligheter att låna i Riksbanken i både inhemsk och utländsk valuta och till löptider som var längre än de som normalt erbjuds. Vidare godtogs flera typer av värdepapper än normalt som säkerhet för lån. Redan under 2008 hade Riksbanken börjat erbjuda bankerna lån i kronor med längre löptid för att på så sätt öka tillgången till likvida medel. För att hantera den ansträngda situationen på marknaderna för upplåning i amerikanska dollar beslutade Riksbanken också att låna ut dollar till svenska banker. I slutet av 2008 motsvarade bankernas lån i amerikanska dollar i Riksbanken 196 miljarder kronor. Ökade möjligheter att belåna bostadspapper, som periodvis varit svåra att avyttra på marknaden, har också syftat till att understödja bankernas likviditetsförsörjning. Dessutom fick bankerna ett erbjudande om att finansiera sin utlåning till företag genom att utnyttja en kreditfacilitet i Riksbanken mot säkerhet i av företagen nytvunna värdepapper.

Riksbanken ingick i oktober 2008 swapavtal med Förenta staternas centralbank Federal Reserve i syfte att öka förmågan att tillhandahålla



amerikanska dollar. Riksbanken hade sedan tidigare ett avtal med ECB med motsvarande syfte avseende euroutlåning. Under 2009 bedömde Riksbanken att det behövdes en förstärkning av valutareserven med motsvarande 100 miljarder kronor i utländsk valuta. Förstärkningen finansierades av Riksgäldskontoret, som lånade upp utländsk valuta till motsvarande värde. Förstärkningen av valutareserven motiverades av åtgärder som vidtagits för att värna den finansiella stabiliteten. Under 2012 bedömde Riksbanken att valutareserven behövde förstärkas ytterligare med motsvarande 100 miljarder kronor i utländsk valuta. Därefter har växelkursen för kronan försvagats och vid utgången av 2016 var Riksbankens skuld till Riksgäldskontoret avseende förstärkningen av valutareserven 257 miljarder kronor.

## 4.5 Behovet av en översyn

Erfarenheterna från finanskrisen 2008 visade på ett behov av att återigen analysera Riksbankens balansräkning, t.ex. när det gäller storlek på och finansiering av valutareserven men även storleken på det egna kapitalet. En av de åtgärder som regeringen vidtog var att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (se avsnitt 3). Utredningen, den s.k. Flamutredningen, skulle även göra en analys av vad EU-rättens krav på en finansiellt oberoende Riksbank innebär i detta sammanhang. I januari 2013 lämnade utredningen betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9). Betänkandet remissbehandlades och med anledning av att det rörde centralbankslagstiftning inhämtades även ett yttrande från ECB över utredningens förslag (artiklarna 127.4 och 282.5 i EUF-fördraget). Betänkandets förslag innebär i korthet

- att Riksbanken får ett kostnadsfritt, förlust- och inflationsskyddat kapital på 75 miljarder kronor, varav 30 miljarder kronor i eget kapital,
- att vinster hålls kvar i Riksbanken och inte delas ut till staten, tills det egna kapitalet är återställt,
- att kapital tillskjuts av staten vid förluster som överstiger 10 miljarder kronor så att det egna kapitalet återställs,
- att reglerna för vinstutdelning till staten fastställs i lag,
- att Riksbanken får rätt att förstärka sin valutareserv så att dess balansomslutning kan uppgå till 200 miljarder kronor,
- att Riksbanken, när den har lämnat likviditetsstöd i utländsk valuta, får rätt att återställa valutareserven genom upplåning i obegränsad omfattning,
- att kostnaderna för den upplånade delen av valutareserven bärs av bankerna genom avgifter,
- att valutarisken som följer med valutareserven elimineras genom att flyttas till Riksgäldskontoret, samt
- att Riksbankens IMF-åtaganden förs i en separat balansräkning och att regering och riksdag görs ansvariga för eventuella förluster.

En följd av förslagen i betänkandet var att Riksbankens egna kapital (inklusive värderegleringskonton), som enligt 2011 års bokslut var 115 miljarder kronor, skulle minskas genom en särskild utdelning av det belopp som översteg den nya nivån på 30 miljarder kronor. Efter avdrag med 12 miljarder kronor för IMF-åtagandena skulle då 73 miljarder kronor kunna tillföras statskassan.

Efter det penningpolitiska beslutet i oktober 2014, då Riksbanken sänkte reporäntan till noll procent, började Riksbanken i februari 2015 att köpa statsobligationer för att påverka marknadsräntor. Åtgärden kallas för kvantitativa lättnader. Riksbankens köp av statsobligationer förväntas leda till förluster i Riksbankens resultaträkning och därmed negativt påverka storleken på Riksbankens egna kapital. Detta innebär att tidigare förslag om lagfästa nivåer på Riksbankens egna kapital bör ses över.

Vidare har som anförts i avsnitt 3 riksdagen den 21 juni 2016 tillkännagett att regeringen snarast ska lämna förslag om Riksbankens finansiella oberoende utifrån resultatet av Flamutredningens betänkande och tillhörande remissynpunkter (bet. 2015/16:FiU41). Av finansutskottets betänkande framgår att riksdagen anser att upplåning till valutareserven enligt budgetlagen inte ger Riksbanken en obetingad dragningsrätt på tillskott av medel från staten för att tillgodose behovet av valutareserv. En sådan ordning vore enligt riksdagen orimlig, eftersom statens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta är begränsad. Riksdagen bedömde att det måste kunna göras en avvägning mellan Riksbankens behov av att förstärka valutareserven och behov av lån i utländsk valuta till andra ändamål, t.ex. betalningar av räntor på utestående lån och återbetalning av förfallande valutalån. Riksdagen drog därför slutsatsen att bestämmelserna om upplåning borde tydliggöras inom ramen för de förslag som regeringen ska ta fram med utgångspunkt i Flamutredningen. I väntan på det nya förslaget ansåg riksdagen att en förstärkning av valutareserven genom extra upplåning via Riksgäldskontoret endast bör ske om det finns synnerliga skäl och med hänsyn tagen till statens lånebehov i övrigt (samma bet. s. 44).

Mot bakgrund av det anförda görs i detta utkast till lagrådsremiss överväganden och lämnas förslag med anledning av Flamutredningens betänkande med tillhörande remissynpunkter. Övervägandena och förslagen tar även hänsyn till det yttrande från den 29 juli 2013 som ECB har lämnat över betänkandet. Även de nya prognoser på Riksbankens balansräkning som tillkommit efter det att Flamutredningen lämnade sina förslag beaktas. Utgångspunkten för de överväganden som görs och de förslag som lämnas i detta utkast till lagrådsremiss är att det finns ett behov att i lag tydliggöra och stärka Riksbankens finansiella oberoende.

## 5 Riksbankens egna kapital

### 5.1 Riksbankens behov av eget kapital

**Regeringens förslag:** Riksbankens egna kapital ska uppgå till högst 60 miljarder kronor. Det egna kapitalet ska värdesäkras genom att varje år räknas om i enlighet med den förändring av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar. Det värdesäkrade beloppet benämns *målsatt eget kapital*.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att Riksbanken enligt utredningens förslag ska få ett kostnadsfritt kapital på 75 miljarder kronor (målsatt kostnadsfritt eget kapital), varav 30 miljarder kronor ska utgöras av eget kapital.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Riksbanken* lämnar två remissvar, varav det ena har avgetts av Riksbankens direktion och det andra av Riksbankens fullmäktige. *Riksbankens direktion* avstyrker förslaget att lagfästa en miniminivå för det egna kapitalet. Enligt direktionen styrs en centralbanks behov av eget kapital ytterst av storleken på, sammansättningen av och risken i bankens tillgångar. Direktionen anser att ju större balansräkningens tillgångssida är desto större blir risken för förluster som ska täckas av det egna kapitalet. Tillgångarnas sammanlagda belopp är en konsekvens av de transaktioner centralbanker utför som led i deras penningpolitiska och stabilitetsfrämjande verksamhet. Historien har visat att storleken på en centralbanks balansräkning kan variera kraftigt över tid. Ett lagstadgat minimikapital kan enligt direktionen visa sig vara otillräckligt redan kort efter att det beslutats. Att fastställa ett minimikapital med avsikten att för lång tid framåt säkra Riksbankens behov av finansiering och förlusttäckning förefaller enligt direktionens uppfattning därför riskfyllt. *Riksbankens fullmäktige* noterar att Riksbankens direktion i sitt remissvar inte tar ställning till vilken nivå på det egna kapitalet som är lämplig för att Riksbanken ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Direktionen anser att ett sådant ställningstagande ska göras i anslutning till ett beslut om vinstutdelning eller kapitalöverföring. Fullmäktige anser emellertid att lagstiftningen redan inledningsvis bör slå fast storleken på ett s.k. målsatt kapital. Fullmäktige föreslår att det egna kapitalet, eller det målsatta kapitalet, ska bestämmas till den nivå som det för närvarande har eller ca 108 miljarder kronor.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen instämmer med utredningen att utgångspunkten för att bestämma Riksbankens egna kapital bör vara att det ska vara tillräckligt stort för att med betryggande marginal kunna generera tillräcklig avkastning för att täcka kostnader och uppkomna förluster i bankens verksamhet. Det var den principen som kom till uttryck vid den senaste bestämningen av Riksbankens egna kapital 1978 (se bl.a. försl. 1977/78:15 s. 1 f.) och den bör enligt regeringens uppfattning vara vägledande även i fortsättningen.

Innan regeringen närmare redovisar skälen för nivån på Riksbankens kapital kan det vara lämpligt att åter framhålla vad som skiljer Riks-

banken från andra myndigheter. Genom sin ställning som en myndighet under riksdagen är Riksbanken en statlig institution, men den anses trots detta utgöra ett rättssubjekt som är skilt från staten (NJA 1959 s. 385). Detta förhållande understryks av att Riksbanken enligt riksbankslagen ska inneha egna fonder, vilka således hålls skilda från statens förmögenhet. Vidare bör här också nämnas att det i statsbudgeten inte finns någon särskild anslagspost för Riksbanken. Kostnaderna för Riksbankens verksamhet täcks i stället av bankens egna intäkter, vilka främst härrör från avkastningen av de tillgångar som utgör motvärdet av bl.a. de utelöpande sedlarna, det s.k. seignoraget (se avsnitt 4.2).

Även om Riksbankens egna kapital är skilt från statens övriga tillgångar tas storleken på Riksbankens grundfond upp i statens balansräkning, vilken är statens andel i Riksbanken (se avsnitt 5.2). I den numera upphävda lagen (1934:437) för Sveriges riksbank angavs uttryckligen att Riksbanken står under riksdagens garanti (1 kap. 1 §). Det förhållandet gäller fortfarande och kommer sig av att Riksbankens grundfond är medel som ursprungligen kommit från riksdagen. Härigenom anses riksdagen vara ägaren av Riksbanken och dess huvudman (se bl.a. SOU 1986:22 s. 53 f.).

Utgångspunkten för storleken av Riksbankens egna kapital är således att det ska kunna finansiera Riksbankens verksamhet och täcka förluster som uppstår. Det kan röra sig om förluster som uppkommer i den löpande förvaltningen av Riksbankens finansiella tillgångar eller i samband med att Riksbanken ger likviditetsstöd till banker. Ytterst är det riksdagen som ekonomiskt garanterar att Riksbanken kan bedriva sin verksamhet men bankens egna kapital måste vara tillräckligt för att bankens verksamhet ska kunna bedrivas på ett oberoende sätt över tid. Detta s.k. finansiella oberoende har regeringen tidigare bedömt ska ges innebörden att Riksbanken bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering (prop. 1997/98:40 s. 48 f.). Regeringen anser inte att det finns något skäl för att ändra den synen på Riksbankens finansiella oberoende.

När den nuvarande nivån på Riksbankens egna kapital fastställdes 1978 var Riksbankens verksamhet annorlunda än vad den är i dag. Dagens penningpolitik förs på annat sätt än tidigare beroende bl.a. på ändrade omvärldsförhållanden. Riksbanken har under senare tid köpt statsobligationer i syfte att påverka såväl långa som korta räntor, dvs. hela avkastningskurvan. Detta har i sin tur skapat nya risker för Riksbankens egna kapital. Betydande innehav av statsobligationer är t.ex. förenade med risker till följd av lägre tillgångsvärden på innehaven i en utveckling med stigande räntor. Dessa risker kan, om de realiserar, minska Riksbankens egna kapital.

Banksektorns storlek har fortsatt att växa, samtidigt som flera åtgärder vidtagits med avsikt att minska riskerna i sektorn. Bland de främsta åtgärderna är de nya regleringar avseende likviditets- och kapitaltäckningskrav som har införts för banker och andra kreditinstitut. I Sverige har Finansinspektionen fått huvudansvaret för makrotillsynen med uppdrag att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden. Dessutom har Riksgäldskontoret utsetts till resolutionsmyndighet när EU:s kris- hanteringsramverk införlivades med svensk rätt (se 1 kap. 3 § lagen

[2015:1016] om resolution och prop. 2015/16:5). Händelseförlopp vid en finansiell kris är svåra att förutse och den exakta risken för att förluster uppstår vid likviditetsstöd är svår att uppskatta. Erfarenheterna från finanskrisen talar dock, enligt regeringens uppfattning, för att Riksbanken bör ha ett förlustabsorberande eget kapital.

Regeringen anser till skillnad från utredningen att inte hela det kostnadsfria kapitalet, sedlar och mynt inkluderat, bör garanteras. Att Riksbankens seignorage ändras på grund av förändringar avseende den allmänna räntenivån liksom det faktum att användningen av sedlar förväntas minska över tid, är faktorer som regeringen anser talar för att sedelmängden inte kan jämföras med eget kapital och därför inte bör beaktas vid bestämning av Riksbankens behov av eget kapital.

Regeringen anser i likhet med utredningen att Riksbanken behöver 30 miljarder kronor för att täcka risker i verksamheten. Regeringen instämmer också med utredningen att Riksbanken bör säkra valutarisken i valutarenserven genom att träffa en överenskommelse med Riksgäldskontoret samt att myndigheterna närmare bör fastställa formerna för samarbetet. Regeringen anser att Riksbankens IMF-åtaganden ska vara kvar på Riksbankens balansräkning och gör därför bedömningen att Riksbanken behöver ha tillgång till mer förlustabsorberande eget kapital för att kunna hantera förluster som kan uppkomma till följd av dessa risker, liksom de nya risker som tillkommit sedan finanskrisen. Regeringen anser att sedlar och mynt inte är ett fullgott alternativ till Riksbankens egna kapital. Regeringens bedömning är därför att den föreslagna nivån för det egna kapitalet om 60 miljarder kronor, i kombination med Riksbankens övriga befintliga finansieringskällor, kommer att vara fullt tillräcklig för att Riksbanken ska kunna finansiera sin verksamhet med avkastningen på sina finansiella tillgångar.

*Riksbankens fullmäktige* föreslår att det kostnadsfria kapitalet ska uppgå till 108 miljarder kronor, ”det målsatta kapitalet”. Detta belopp inkluderar eget kapital och medel redovisade på värderingskonton. Enligt ECB:s redovisningsriktlinjer ska dock värderingskonton inte ingå i det egna kapitalet, eftersom dessa innehåller orealiserade vinster som inte ska vara föremål för utdelning till staten. Regeringen anser att ECB:s riktlinjer bör tillämpas i detta avseende. Eftersom Riksbankens egna kapital uppgick till ca 60 miljarder kronor, exklusive värderingskonton, vid den tidpunkt fullmäktige lämnade sitt remissvar överensstämmer regeringens förslag i stort med det som fullmäktige förordar (se avsnitt 5.4).

I enlighet med utredningens förslag anser regeringen att nivån för det målsatta egna kapitalet årligen bör värdesäkras genom en uppräkningsindexering i konsumentprisindex.

## 5.2 Omstrukturering av Riksbankens egna kapital

<p><b>Regeringens förslag:</b> Riksbankens egna kapital ska bestå av en grundfond, en reservfond samt balanserade vinstmedel. Grundfonden tillsammans med reservfonden utgör Riksbankens bundna egna kapital. I utgångsläget ska det finnas 40 miljarder kronor i grund-</p>
--

fonden och noll kronor i reservfonden. En garanterad nivå för det bundna egna kapitalet ska införas som uppgår till två tredjedelar av målsatt eget kapital.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt utredningens förslag ska Riksbankens egna kapital, utöver en grundfond, bestå av en kapitalsäkringsfond, ett resultatutjämningskonto och ett värderingskonto. I utgångsläget ska det finnas 30 miljarder kronor i grundfonden.

**Remissinstanserna** tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen delar utredningens uppfattning om att det på Riksbankens balansräkning även i fortsättningen ska finnas en grundfond. Riksbankens grundfond är statens andel i banken och redovisas i Årsredovisning för staten. Grundfondens storlek har inte ändrats sedan 1978 och uppgår i dag till 1 miljard kronor. Regeringen anser att grundfonden bör höjas till 40 miljarder kronor.

Riksbanken måste utöver grundfonden även bygga upp betydande reserver för att kunna möta nedskrivning av egna tillgångar genom motsvarande nedskrivning av egna fonder. Riksbanken bör enligt regeringens uppfattning därför utöver grundfonden ha en reservfond samt balanserade vinstmedel. Reservfonden ska användas för att ackumulera de vinster som kvarhålls för att värdesäkra grundfonden. I utgångsläget finns det därför inte några medel avsatta till reservfonden. Genom denna omstrukturering förenklas och moderniseras strukturen på Riksbankens egna kapital.

Grundfonden tillsammans med reservfonden bör utgöra Riksbankens bundna egna kapital. Det bundna egna kapitalet utgör tillsammans med de balanserade vinstmedlen Riksbankens egna kapital. Det finns en viktig skillnad mellan det bundna egna kapitalet och de balanserade vinstmedlen eftersom Riksbanken föreslås få möjlighet att, i vissa exceptionella fall, förstärka sitt bundna kapital (se avsnitt 5.4).

Regeringen instämmer inte i utredningens beskrivning i fråga om att värderingskonton ingår i det egna kapitalet. Enligt de riktlinjer som ECB publicerar (ECB/2010/20) har Riksbanken specifika värderingskonton som inte utgör del av det egna kapitalet. I värderingskontona redovisas realiserade vinster och förluster som utgörs av skillnaden mellan anskaffningsvärde och marknadsvärde. Om de realiserade förlusterna i värderingskonton överstiger de realiserade vinsterna vid årets slut, ska Riksbanken redovisa skillnaden i resultaträkningen. Ytterligare ett skäl för att inte inkludera värderingskonton i Riksbankens egna kapital är att värdeförändringar i Riksbankens guldreserv enligt regeringens uppfattning inte bör påverka förslag till vinstdisposition eller återställning av det bundna egna kapitalet.

För bestämning av vinstdisposition och återställning av det egna kapitalet (se avsnitten 5.3 och 5.4) bör en garanterad nivå för Riksbankens bundna egna kapital införas. Den garanterade nivån bör uppgå till 40 miljarder kronor i utgångsläget och således motsvara två tredjedelar av målsatt eget kapital. Den bör värdesäkras genom en uppräkningsförändring i konsumentprisindex.

Den nya strukturen på Riksbankens egna kapital föreslås gälla från och med den 1 januari 2018. Det ankommer på Riksbankens fullmäktige att i sitt förslag till riksdagen på vinstdisposition för räkenskapsåret 2017 även lämna de förslag som krävs för att den nya strukturen ska uppnås.

### 5.3 Stärkt finansiellt oberoende genom tydliga vinstdispositionsregler

**Regeringens förslag:** Riksbankens vinstdispositionsregel ska vara lagfäst. Efter förslag från Riksbankens fullmäktige ska riksdagen besluta om hur Riksbankens resultat ska disponeras.

Om Riksbankens bokslut uppvisar vinst ska avsättning göras till reservfonden. Avsättningen ska högst få uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet. Överskjutande medel ska överföras till balanserade vinstmedel.

Om Riksbankens egna kapital efter genomförda avsättningar och överföringar överstiger målsatt eget kapital, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten.

Riksbankens fullmäktige ska, när det är lämpligt men minst vart femte år, föreslå att riksdagen beslutar om att medel förs över från reservfonden till grundfonden.

Om Riksbankens bokslut uppvisar förlust ska denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden. Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll, får från balanserade vinstmedel till reservfonden överföras ett belopp som högst motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet.

Om grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster ska kommande års vinster i första hand användas till att återställa grundfonden till den nivå som den uppgick till innan förlust uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det bundna egna kapitalet uppgår till den omräknade garanterade nivån.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att vinstutdelning enligt utredningens förslag ska ske av Riksbankens resultat efter det att avsättning har gjorts för tidigare års underskott eller förluster. Enligt utredningens förslag ska fullmäktige till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst samt till tillskott av kapital till banken. Riksbankens resultaträkningar och balansräkningar ska fastställas av riksdagen, som också ska besluta hur bankens vinst ska disponeras samt om tillskott av kapital till banken ska ske. Vinstutdelning ska enligt utredningens förslag få ske endast om Riksbankens egna kapital och det kostnadsfria kapitalet efter utdelning uppgår till minst 30 respektive 75 miljarder kronor.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Riksbankens direktion* avstyrker förslaget, som innebär att Riksbanken ska föra över 73 miljarder kronor till staten.

Direktionen anser att en vinstutdelningsmodell där utdelning alltid tillåts äga rum så länge den inte inkräktar på en viss i lag fastställd miniminivå förhindrar möjligheterna att kunna anpassa Riksbankens behov av eget kapital efter snabba omvärldsförändringar. Eftersom förslaget inte medger möjligheter för Riksbankens direktion att självständigt besluta om avsättningar, för att skydda värdet på kapital och tillgångar, är det enligt direktionens uppfattning oförenligt med EU-rätten. Direktionen föreslår därför att det införs en regel att vinstutdelning inte får ske utan direktionens samtycke om beloppet överskrider årets resultat. Direktionen föreslår även att det bör införas en regel om att Riksbanken ges rätt att göra avsättningar till reservfonden. Beslut om avsättningar ska fattas av Riksbankens direktion med hänsyn till EU-rättens krav men för att utöka den demokratiska kontrollen bör beslutet föregås av ett samråd med fullmäktige. När det gäller förslaget till vinstdisposition bör fullmäktige på grundval av direktionens beredning besluta om ett vinstutdelningsförslag till riksdagen.

*Riksbankens fullmäktige* accepterar den modell för minskning av det egna kapitalet som Riksbankens direktion föreslår givet att nivån för Riksbankens egna kapital fastställs av riksdagen. Fullmäktige anser att vinstutdelning och kapitalöverföring ska kunna beslutas av fullmäktige även utan direktionens medgivande, så länge en sådan utbetalning inte inkräktar på den fastställda målsatta nivån för kapitalet. När det gäller avsättning till reservfonden noterar fullmäktige att EU-rätten kräver att Riksbankens direktion självständigt beslutar om avsättningar för att skydda realvärdet av kapital och tillgångar, men att detta kan tillåtas stå tillbaka om Riksbankens målsatta kapital enligt direktionens bedömning är av sådan storlek att kapitalet kan antas kompensera för uteblivna avsättningar till reservfonden.

*Ekonomistyrningsverket* är positivt till en lagreglering av Riksbankens inleverans av vinst till staten, vilket stärker Riksbankens finansiella oberoende och motsvarar kraven i EU-rätten. Enligt Ekonomistyrningsverket kommer storleken på inleveransen till staten emellertid att variera kraftigt år från år, jämfört med nuvarande modell som skapar stabila inleveranser över tiden. Inleveransen blir mindre stabil och svårare att prognostisera. Förslagen medför även en lägre genomsnittlig inleverans till staten eftersom kapitalbasen föreslås minska. Denna minskning medför emellertid en engångsvis förstärkning av statens budget. En fördel med de föreslagna förändringarna är enligt Ekonomistyrningsverket att inleveransen blir mer i linje med de nya reglerna för nationalräkenskaper (ENS-2010) som gäller från 2014.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen delar utredningens uppfattning att en lagfäst reglering om hur Riksbanken ska disponera sin vinst är nödvändig för att säkerställa fortsatt oberoende från staten. Med anledning av de särskilda utdelningar till staten som genomfördes 2001 och 2002, har detta även efterfrågats av kommissionen (se bl.a. konvergensrapporter KOM[2002] 243 s. 13 och COM[2016] 374 s. 116). Bristen i fråga om detaljerad lagstiftning om utdelning av vinstmedel har även påpekats av ECB (se bl.a. ECB:s konvergensrapporter från 2002 s. 43 f. och 2016 s. 78 f.).

En detaljerad reglering i lag om vinstdisposition medför inte bara transparens och förutsägbarhet i fråga om hanteringen av vinstmedel och



när utdelning ska ske till staten utan den medför också en bundenhet för regeringen och riksdagen. Det bidrar till att stärka Riksbankens finansiella oberoende ytterligare.

Regeringen anser att om Riksbankens bokslut uppvisar vinst bör avsättning göras till reservfonden. Överskjutande medel bör överföras till balanserade vinstmedel. Regeringen instämmer i *Riksbankens direktion*s och *fullmäktiges* synpunkter att utdelningen till staten inte ska överstiga årets resultat och att avsättningar ska göras för att skydda värdet av det egna kapitalet. Regeringens förslag innebär, till skillnad från utredningens förslag, inte att det egna kapitalet ska minskas genom en engångsöverföring till staten. Genom den föreslagna vinstdispositionsregeln tillerkänns Riksbanken en självständig rätt att göra avsättningar för att värdesäkra grundfonden som är en del av det egna kapitalet. Det bör emellertid finnas en gräns för hur stora avsättningar som Riksbanken kan göra. Regeringen anser i likhet med utredningen att avsättningar bör begränsas till att högst uppgå till det belopp som motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet.

Om Riksbankens egna kapital efter genomförda avsättningar och överföringar överstiger målsatt eget kapital, bör fullmäktige föreslå att överskjutande medel delas ut till staten.

Om Riksbankens bokslut uppvisar förlust bör denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden. Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll bör, om möjligt, från balanserade vinstmedel till reservfonden överföras ett belopp som högst motsvarar förändringen av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet.

Om både reservfonden och grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster bör kommande års vinster enligt regeringens uppfattning i första hand användas till att återställa det bundna egna kapitalet till den garanterade nivån (se avsnitt 5.2).

Den föreslagna vinstdispositionsregeln innebär således att det införs en gräns för den typ av särskilda utdelningar till staten som genomfördes 2001 och 2002, vilka har kritiserats av kommissionen och ECB. Förslaget skapar dessutom, genom sin höga detaljeringsgrad, förutsägbarhet i fråga om hur Riksbankens medel ska disponeras och förvaltas av Riksbanken. Härigenom bedöms förslaget även bidra till en bättre och tydligare hushållning med offentliga resurser. *Ekonomistyrningsverket* påpekar att inleveranserna till staten blir mindre stabila och svårare att prognostisera med utredningens förslag. Av avsnitt 8 framgår emellertid att variationerna avseende Riksbankens inleveranser inte kan förväntas variera i lika stor utsträckning med regeringens förslag. Detta tillsammans med skälen för att stärka Riksbankens finansiella oberoende enligt vad som anförs ovan väger sammantaget tyngre än risken för att inleveranserna till staten kan komma att bli svåra att prognostisera.

## 5.4 Riksbanken får möjlighet att begära att det bundna egna kapitalet ska återställas

**Regeringens förslag:** Om förluster, efter avräkning av medel på värderegleringskonton, har medfört att nivån på Riksbankens bundna egna kapital understiger hälften av den garanterade nivån kan riksdagen, efter framställning från Riksbanken, besluta om att nivån på det bundna egna kapitalet ska återställas. Riksbankens begäran om återställning får högst uppgå till det belopp som behövs för att det bundna egna kapitalet ska uppgå till den garanterade nivån.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att utredningen föreslår att om Riksbankens kostnadsfria kapital understiger den målsatta nivån med mer än 10 miljarder kronor eller om bankens egna kapital understiger 20 miljarder kronor ska banken tillskjutas kapital upp till 75 miljarder kronor respektive 30 miljarder kronor.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Riksbankens direktion* tillstyrker förslaget att införa en rekapitaliseringsregel så länge den inte leder till att Riksbanken får en lägre kapitaliseringsgrad eller sämre avsättningsmöjligheter än om den inte införs. Direktionen anser att en rekapitaliseringsregel – om den som i detta fall avser att ersätta Riksbankens möjlighet att skapa egna buffertar – innebär att Riksbanken blir finansiellt beroende av staten.

*Ekonomistyrningsverket* påpekar att anslaget för en rekapitalisering bör, som utredningen föreslår, ligga utanför utgiftstaket eftersom det är svårt för regeringen att påverka denna utgift.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser till skillnad från utredningen att det inte bör införas en automatisk regel för tillskjutande av kapital till Riksbanken. Riksbankslagstiftningen är utformad på ett sätt som innebär att Riksbanken ska vara självförsörjande i fråga om sin finansiering. Regeringen gör samma bedömning som såväl utredningen gör som den tidigare Bondeutredningen har gjort att en tillräckligt stor kapitalbrist i Riksbanken kan minska allmänhetens förtroende och leda till osäkerhet och instabilitet i det finansiella systemet. Således är en viktig utgångspunkt när det gäller att stärka Riksbankens finansiella oberoende ytterligare, enligt det som anförs i avsnitten 5.1 och 5.2, att omfattningen på Riksbankens egna kapital är tillräckligt dimensionerad för att Riksbanken ska kunna finansiera sin egen verksamhet.

Enligt förslaget i avsnitt 5.3 ska förluster i första hand täckas genom att följande års vinster kvarhålls och överförs till det egna kapitalet. Detta ska ske till dess att det egna kapitalet är återställt till den målsatta nivån. Emellertid kan det inte uteslutas att stora förluster kan inträffa och att det egna kapitalet minskar avsevärt och att även bundet eget kapital måste tas i anspråk för förlusttäckning. Det är inte heller uteslutet att Riksbanken under flera år uppvisar ett negativt resultat som över tiden minskar det bundna egna kapitalet.

Regeringen anser med hänsyn till det anförda att Riksbanken bör ha möjlighet att begära att riksdagen återställer dess bundna egna kapital. En

möjlighet att återställa det bundna egna kapitalet är nödvändig för att Riksbanken inte snabbt ska minska omfattningen av sin balansräkning, vilket skulle riskera att leda till osäkerhet och instabilitet i det finansiella systemet. Det är samtidigt av avgörande vikt att ett förfarande för återställning av kapitalet utformas på så sätt att Riksbankens finansiella oberoende består och att man inte riskerar att skapa en situation där Riksbanken blir beroende av anslag i statsbudgeten.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att en återställning bör ske bara om det bundna egna kapitalet understiger hälften av den garanterade nivån. Det är regeringens bedömning att Riksbanken bör realisera vinster som finns bokförda på värderegleringskonto, undantaget värdet förändringar på guldreserven, innan återställning av det bundna egna kapitalet kan ske. Det rör sig således om exceptionella fall när nivån på det bundna egna kapitalet har passerat en kritisk gräns, vilket kan innebära att Riksbankens förmåga att utföra sina uppgifter ifrågasätts.

Enligt regeringens uppfattning bör en eventuell återställning ske så att nivån på det bundna kapitalet kan återställas till den garanterade nivån. Inget hindrar dock att riksdagen gör en annan bedömning i fråga om när och hur en återställning ska ske. Regeringen anser att det finns goda skäl för att tydliggöra i riksbankslagen att Riksbanken står under riksdagens garanti och det finns ett regelverk genom vilket riksdagen bereds möjlighet att, efter framställning från Riksbanken, ta ställning till hur detta åtagande ska uppfyllas när Riksbankens kapital har passerat en kritisk gräns.

Genom förslaget skapas tydlighet i att det är staten som ytterst garanterar Riksbankens verksamhet. Förslaget bedöms därför ytterligare stärka Riksbankens finansiella oberoende.

För att Riksbankens finansiella oberoende inte ska kunna ifrågasättas anser regeringen, i likhet med utredningen och Ekonomistyrningsverket, att utgifter med anledning av en återställning av Riksbankens bundna egna kapital inte bör omfattas av utgiftstaket. Att statsskuldräntorna inte omfattades av taket när det infördes motiverades av att det ansågs vara avgörande för långivarnas förtroende för att svenska staten skulle fullgöra sina åtaganden gentemot dem. På samma sätt tydliggör en motsvarande ordning när det gäller ett eventuellt kapitaltillskott till Riksbanken att riksdagen vid behov kan besluta om nödvändiga kapitaltillskott utan behov av prioriteringar mellan utgifter som begränsas av utgiftstaket. Genom en sådan ordning stärker man förtroendet för Sveriges kreditvärdighet och undviker osäkerhet och instabilitet i det finansiella systemet. Vidare talar Riksbankens grundlagsfästa oberoende i de beslut som påverkar bankens bundna egna kapital, och att vare sig riksdagen eller regeringen därmed kan styra behovet av ett eventuellt kapitaltillskott, för att utgifterna inte bör omfattas av utgiftstaket.

## 6 Riksbankens behov av valutareserv

**Regeringens förslag:** Om Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk för likviditetsstöd ska valutareserven återställas till ursprunglig nivå genom upplåning till valutareserven enligt budgetlagen.

Riksbankens rätt att förstärka valutareserven genom förtida upplåning enligt budgetlagen begränsas till sådana situationer där det finns synnerliga skäl för att förstärka valutareserven och får endast ske upp till ett belopp om 50 miljarder kronor, uppräknat med den årliga procentuella förändringen av konsumentprisindex.

Om det finns synnerliga skäl och Riksbanken gör bedömningen att valutareserven behöver förstärkas ytterligare, utöver 50 miljarder kronor, uppräknat med den årliga procentuella förändringen av KPI, ska det godkännas av riksdagen.

**Regeringens bedömning:** När lagändringarna träder i kraft och Riksbanken återbetalar nuvarande valutalån till Riksgäldskontoret bör återbetalningen ske genom att Riksbanken till Riksgäldskontoret överför tillgångar motsvarande Riksbankens valutalån hos Riksgäldskontoret. Fördelningen av tillgångsslag som förs över till Riksgäldskontoret bör ske efter överenskommelse mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret. Överförda tillgångar bör hanteras inom ramen för Riksgäldskontorets skuldförvaltning.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag avviker från regeringens förslag genom att enligt utredningens förslag ska förtida upplåning – tillsammans med Riksbankens kostnadsfria kapital – få uppgå till högst 200 miljarder kronor. Innan beslut om förstärkning av valutareserven fattas ska fullmäktige höras. Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken besluta att förstärka valutareserven med ett högre belopp än 200 miljarder kronor.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Riksbankens direktion* avstyrker förslaget till begränsningar i Riksbankens rätt att vid behov förstärka valutareserven genom upplåning via Riksgäldskontoret och förslaget om en minskning av valutareserven genom en återbetalning till Riksgäldskontoret utan Riksbankens samtycke. Den anser att Riksbanken ska ha rätt att begära att Riksgäldskontoret lånar upp det belopp som banken anser nödvändigt under förutsättning att beslutet har tagits efter samråd med främst fullmäktige, Finansdepartementet och Riksgäldskontoret. Beslutet bör dessutom åtföljas av en utförlig och offentlig motivering. Riksbankens direktion anser att frågan om valutalånens storlek ska prövas återkommande av direktionen. Direktionen anser att förstärkning av valutareserven är temporär och bör enligt direktionens beslut avvecklas när direktionen bedömer det lämpligt. Slutligen anser direktionen att en återbetalning av den förstärka valutareserven inte bör ske utan direktionens godkännande eftersom ett återbetalningsbeslut enligt EU-rätten är förbehållet Riksbankens beslutande organ. Direktionen föreslår att den nuvarande regleringen i riksbankslagen och budgetlagen behålls med några tillägg. För att statsskuldpolitiska konsekvenser ska kunna beaktas

i nödvändig omfattning bör ett beslut om förstärkning av valutareserven fattas enligt en beredningsprocess som tillräckligt väl motsvarar kraven på en demokratisk kontroll. *Riksbankens fullmäktige* anser att ett beslut om en höjning eller sänkning av valutareserven ska fattas i samråd mellan Riksbankens direktion och fullmäktige. Fullmäktige kan inte acceptera att det finns en risk att endast tre personer i direktionen (inklusive riksbankschefens utslagsröst) fattar beslut i dessa frågor.

*Riksgäldskontoret* delar utredningens uppfattning att det är önskvärt att lägga fast i lag under vilka omständigheter Riksbanken ska kunna vända sig till Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven. Riksgäldskontoret anser att det finns starka skäl att utgå från att Riksgäldskontoret fortlöpande har möjlighet att låna i utländsk valuta, liksom att statliga garantier utgör ett effektivt medel för att stötta bankers finansiering i kris. Riksgäldskontoret anser att den grundläggande principen ska vara att staten inte tar på sig större skulder än nödvändigt och inte annat än i undantagsfall öronmärker och fonderar tillgångar. Denna princip bör enligt Riksgäldskontoret även gälla i kritiska lägen. Riksgäldskontoret påpekar avslutningsvis att förslaget ger Riksbanken mer flexibel tillgång till valuta än ECB har. Grundstrukturen är densamma i så måtto att även ECB har en lagfäst valutareserv och kan begära tillskott av valutareserv för att föra reserven tillbaka till den nivån. I ECB-stadgan finns emellertid ett tak för hur mycket som kan skjutas till. Riksbanken kan däremot enligt förslaget förfoga över i princip hur stora valutaresurser som helst. Dessutom är Riksbankens grundreserv indexerad. Genom att tydligt gå utöver reglerna som gäller för ECB måste utredningens förslag med god marginal anses uppfylla ECB-stadgans krav.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Det främsta skälet för Riksbanken att inneha en valutareserv är att den innebär möjlighet att förse det finansiella systemet med likviditet i utländsk valuta i en kris-situation. Likviditetsstöd kan lämnas antingen till enskilda institut (s.k. nödkrediter) eller som generellt stöd till en vidare krets av finansiella institut.

Som anges i avsnitt 5.1 har åtgärder för att minska riskerna i bank-systemet och det eventuella behovet av likviditetsstöd vidtagits. Även med beaktande av dessa åtgärder som redan har vidtagits för att minska behovet av och storleken på ett eventuellt likviditetsstöd, är det emellertid av stor vikt att Riksbanken i krislägen kan ge likviditetsstöd i utländsk valuta tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning. Riksbanken har inte möjlighet att själv skapa utländsk valuta utan kapaciteten begränsas av hur mycket utländsk valuta Riksbanken har tillgång till respektive kan låna upp med kort varsel.

Regeringen anser i likhet med utredningen att ett kostnadseffektivt sätt för Riksbanken att låna upp utländsk valuta är genom Riksgäldskontoret och föreslår därför en sådan ordning. Riksbanken bör ha rätt att, när valutareserven tagits i anspråk för att ge likviditetsstöd, utan begränsning låna upp motsvarande belopp från Riksgäldskontoret. Däremot bör Riksbankens rätt att i förväg förstärka valutareserven begränsas. Regeringen instämmer med utredningen att rätten att återställa en förbrukad valutareserv bör förtydligas i riksbankslagen.

När det gäller förtida upplåning instämmer regeringen med riksdagen att Riksbankens rätt till upplåning enligt 5 kap. 1 § första stycket 5

budgetlagen inte ger Riksbanken en obetingad dragningsrätt på tillskott av medel från staten för att tillgodose behovet av valutareserv (bet. 2015/16:FiU41 s. 44). Regeringen instämmer också i det som riksdagen anför som skäl för den bedömningen, nämligen att en sådan ordning vore orimlig eftersom statens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta är begränsad. En avvägning mellan Riksbankens behov av att förstärka valutareserven och behovet av lån i utländsk valuta till andra ändamål, t.ex. betalningar av räntor på utestående lån och återbetalning av valutalån som förfaller liksom det budgetpolitiska ramverket, måste därför göras.

Enligt regeringens uppfattning kan även ytterligare skäl anföras för att det måste finnas en begränsning av Riksbankens rätt till förtida upplåning. Som *Riksgäldskontoret* anför tar staten inte på sig större skulder än nödvändigt och örönmärker och fonderar endast i undantagsfall tillgångar. Inte heller brukar staten förfinansiera verksamheter, vilket en förtida upplåning till valutareserven kan sägas innebära. Regeringen anser att det vid mer omfattande förtida upplåning är rimligt att detta underställs riksdagen där statens totala lånebehov, kostnaderna för upplåningen och det budgetpolitiska ramverket kan beaktas. Regeringen anser därför inte att ett beslut om förstärkning av valutareserven i sådana fall, såsom *Riksbankens direktion* föreslår, bör fattas av direktionen efter samråd med fullmäktige, Finansdepartementet och Riksgäldskontoret och andra berörda myndigheter.

Det är med andra ord rimligt att behovet av förtida upplåning till valutareserven underställs en bredare bedömning där statens totala lånebehov, kostnaderna för upplåningen och det budgetpolitiska ramverket beaktas.

Vid en sådan bredare bedömning måste man ta hänsyn till Riksbankens andra möjligheter att skaffa utländsk valuta och beakta de andra verktyg som finns för att säkerställa likviditet och valutförsörjning. Som *Finansinspektionen* påpekar styrs en lämplig storlek på valutareserven dels av hur stora störningar som antas kunna inträffa med en viss bestämd sannolikhetsnivå och den samhällsekonomiska kostnaden för att upprätthålla en sådan beredskap, dels av vilka olika alternativa möjligheter som finns att skapa likviditet i utländsk valuta.

Regeringen anser att om Riksbanken vid upplåning till valutareserven enligt budgetlagen har tagit delar av valutareserven i anspråk för likviditetsstöd, bör valutareserven återställas till ursprunglig nivå. På så sätt garanteras att Riksbanken kan ge kontinuerligt stöd till det finansiella systemet till dess andra åtgärder kan komma på plats.

Regeringen anser att Riksbanken dessutom bör få rätt att låna upp ytterligare valuta genom Riksgäldskontoret för att i förebyggande syfte förstärka valutareserven med högst 50 miljarder kronor omräknat med den årliga procentuella förändringen av KPI. Prövning om det finns förutsättningar att förstärka valutareserven i förtid bör endast vara aktuellt om det finns synnerliga skäl för detta. Anledningen till den föreslagna ordningen är att en förtida förstärkning av valutareserven bör vara förbehållen en finansiell kris eller liknande allvarliga situationer när det finns behov av att möta hastigt uppkomna likviditetsbehov (generella eller i enskilda finansiella institut). Omständigheter av detta slag får anses utgöra synnerliga skäl för att i förtid förstärka en valutareserv för

att snabbt kunna möta uppkomna behov. Detta innebär att valutareserven i normala situationer inte ska öka på ett okontrollerat sätt. Vid upplåning från Riksgäldskontoret ankommer det således på Riksbanken att tydligt redovisa vad som enligt banken utgör synnerliga skäl. Om Riksbanken gör bedömningen att valutareserven behöver förstärkas med ytterligare medel utöver 50 miljarder kronor omräknat med den årliga procentuella förändringen av KPI, bör detta, efter begäran från Riksbanken, först godkännas av riksdagen.

Befintliga förtida lån som Riksbanken redan tagit för att förstärka valutareserven måste därför återbetalas när lagändringarna träder i kraft. Om Riksbanken avser att behålla befintliga lån upp till ett belopp på högst 50 miljarder måste det föreligga synnerliga skäl för den upplåningen. Enligt regeringens uppfattning finns det emellertid för närvarande inte några sådana synnerliga skäl för förstärkning av valutareserven. Om det inte heller gör det vid den tidpunkt när de lagändringar som föreslås i detta utkast till lagrådsremiss träder i kraft, innebär det att Riksbanken måste återbetala nuvarande valutalån till Riksgäldskontoret. Återbetalningen bör då ske genom överföring av tillgångar till Riksgäldskontoret motsvarande Riksbankens valutalån hos Riksgäldskontoret. Fördelningen av tillgångsslag som förs över till Riksgäldskontoret bör ske efter överenskommelse mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret. Överförda tillgångar bör hanteras inom ramen för Riksgäldskontorets skuldförvaltning.

## 7 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.
--

**Utredningens förslag** överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår ett tidigare datum för ikraftträdande.

**Remissinstanserna** tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2018.

## 8 Förslagets konsekvenser

### 8.1 Sammanfattning

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att förslagen får direkta konsekvenser för Riksbanken, statens budget, statens ekonomiska ställning samt Riksgäldskontoret. Förslagen stärker Riksbankens ställning. Förslagen ökar de förväntade utdelningarna till staten, även inräknat att staten enligt förslagen med viss sannolikhet gör ett kapitaltillskott till

Riksbanken. Riksgäldskontoret kommer under en begränsad tid ges mandat att förvalta valutatillgångar och belastas med vissa, i sammanhanget mindre, kostnader i samband med detta. Indirekt påverkas ekonomins funktionssätt positivt eftersom det är avhängigt en finansiellt oberoende Riksbank med högt förtroende. Förslagen bedöms inte påverka det kommunala självstyret, miljön eller jämställdheten.

## 8.2 Konsekvenser för Riksbankens egna kapital

Konsekvenserna för Riksbanken redovisas i huvudsak i skälen för regeringens förslag i avsnitten 5 och 6. Nedan redogörs för förslagets konsekvenser för Riksbankens eget kapital.

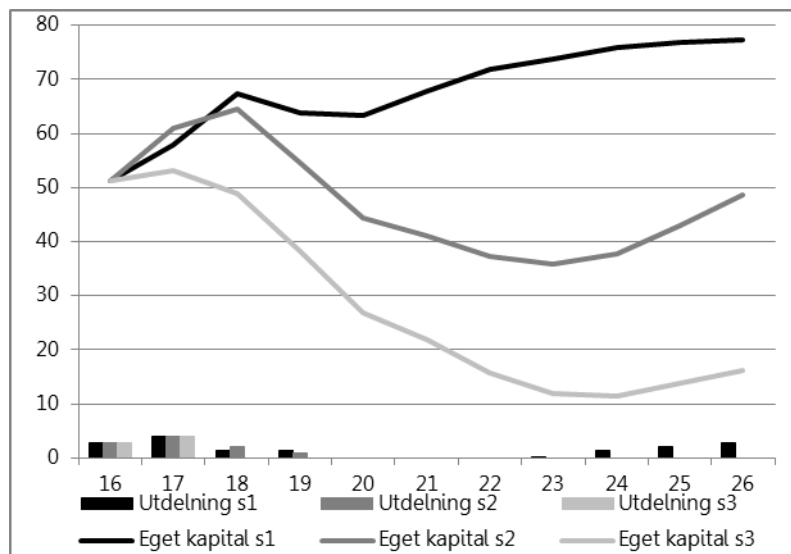
Konsekvenserna av förslagen är relaterade till utvecklingen av Riksbankens egna kapital givet den framtida ränteutvecklingen. För att bedöma förslagets effekter görs därför simuleringar av Riksbankens resultat- och balansräkning för åren 2016–2026 betingad på tre olika scenarier för ränteutvecklingen. I scenario 1 (s1) antas reporäntan sammanfalla med marknadens förväntade reporänteutveckling som gradvis stiger mot 2,5 procent 2026. I scenario 2 (s2), antas reporäntan följa Konjunkturinstitutets (KI) ränteantaganden där reporäntan gradvis antas stiga mot 4,0 procent 2026. I Scenario 3 (s3) stiger reporäntan i stället gradvis mot 5,0 procent 2026. Skillnaden mellan scenarierna är endast olika räntebanor för korta och långa svenska räntor samt korta och långa utländska räntor (dollar och euro).

En utgångspunkt för simuleringarna är att värdet av Riksbankens guldreserv, IMF-relaterade särskilda dragningsrätter och valutakurserna mellan svenska kronan och valutorna som ingår i Riksbankens valuta-reserv inte förändras. En annan utgångspunkt är att Riksbankens innehav av svenska obligationer endast ökas med de planerade köpen 2017. Inflationen antas vidare sammanfalla med Riksbankens inflationsmål om 2 procent. Avslutningsvis antas sedlar och mynt minska med 2,6 procent per år samtidigt som bankens förvaltningskostnader antas öka med 2,6 procent per år.

I figur 8.1 illustreras utvecklingen för Riksbankens egna kapital samt Riksbankens utdelningar till staten enligt ovan nämnda tre scenarier samt enligt gällande regelverk. I s1 ökar det egna kapitalet inledningsvis beroende på succesiv realisering av vinster redovisade på värde-regleringskonton, för att senare plana ut och uppgå till 77 miljarder kronor 2026. I s2 faller det egna kapitalet mellan 2019 och 2023, innan det återhämtar sig något och uppgår till 49 miljarder kronor 2026. I s3 minskar det egna kapitalet mellan 2018 och 2024 för att 2026 uppgå till endast 16 miljarder kronor.



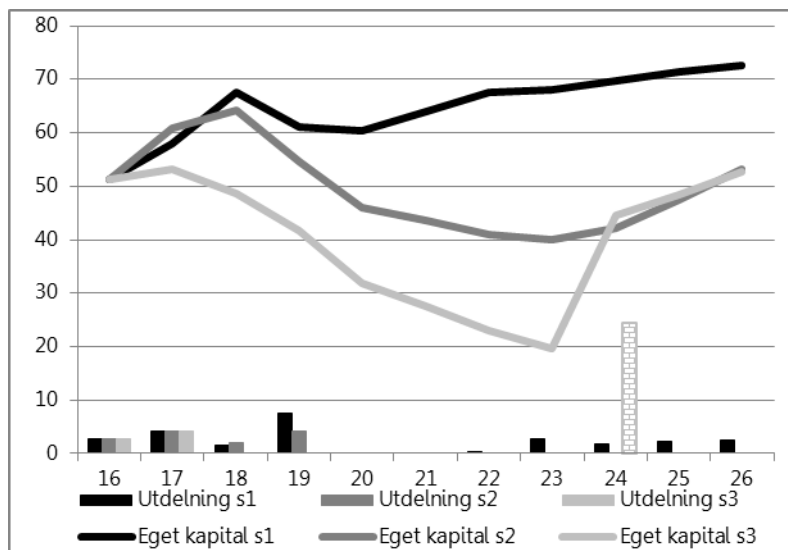
**Figur 8.1** Riksbankens egna kapital och utdelningar 2016–2026 enligt tre scenarier (s1, s2 och s3) för ränteutvecklingen  
Gällande regler, miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet, Riksbanken, Konjunkturinstitutet

I figur 8.2 illustreras i stället utvecklingen av eget kapital för de tre scenarierna givet de föreslagna reglerna. I s1 uppgår det egna kapitalet till 73 miljarder kronor 2026 vilket är lägre jämfört med nivån för det egna kapitalet med gällande regler (se figur 8.1). Detta beror framför allt på högre utdelningar till staten. Utvecklingen av det egna kapitalet i s2 är något starkare än utvecklingen av eget kapital med gällande regler, trots högre utdelningar till staten. Detta förklaras av att Riksbankens resultat inte belastas med kostnader för den förstärkta valutareserven. I s3 görs inga utdelningar. I detta scenario tillför staten 24 miljarder kronor till Riksbanken 2024 (den tegelmönstrade stapeln). I både s2 och s3 uppgår det egna kapitalet till 53 miljarder kronor 2026.

**Figur 8.2 Riksbankens egna kapital och utdelningar 2016–2026 enligt tre scenarier (s1, s2 och s3) för ränteutvecklingen**  
Föreslagna regler, miljarder kronor



Källa: Finansdepartementet, Riksbanken, Konjunkturinstitutet

De simuleringar som genomförts visar att ränteutvecklingen är en central faktor för hur Riksbankens egna kapital och utdelningar kommer att utvecklas. Riksbankens publicerade reporäntebana och dess osäkerhetsintervall, såsom de presenteras i Riksbankens penningpolitiska rapport, används för att göra en grov uppskattning av hur sannolika de olika scenarierna är. Både s1 och s2 ligger inom reporäntebanans 50-procentiga osäkerhetsintervall medan s3 ligger innanför det 75-procentiga osäkerhetsintervallet fram till 2019. Bedömningen är således att s1 och s2 är mer sannolika än s3. Med de regler som föreslås i detta utkast till lagrådsremiss kan det förväntade eget kapitalet uppskattas till drygt 60 miljarder kronor 2026, vilket är något högre jämfört med gällande regler. Därutöver blir variationen i eget kapital i de tre olika scenarierna betydligt mindre med de föreslagna reglerna jämfört med gällande regler. Regeringens bedömning är därför att det målsatta eget kapitalet, tillsammans med den föreslagna vinstdispositionsregeln, skapar goda förutsättningar för Riksbanken att med betryggande marginal kunna generera tillräcklig avkastning för att täcka sina kostnader och uppkomna förluster i bankens verksamhet utan att det får alltför stora konsekvenser för det eget kapitalet och Riksbankens utdelningar till staten.

### 8.3 Konsekvenser för statsbudgeten

För att bedöma förslagets offentligfinansiella effekter används simuleringsresultaten i avsnitt 8.2. Statens utdelningsinkomster med gällande regler i de tre olika scenarierna jämförs med statens utdelningsinkomster i de tre olika scenarierna med nya regler. Resultaten visar att statens

utdelningsinkomster 2018 och framåt enligt gällande regler i genomsnitt är 1,1 miljarder kronor per år i s1, 0,3 miljarder kronor per år i s2 och 0 miljarder kronor per år i s3. Utdelningarna till staten enligt de föreslagna reglerna är i genomsnitt 2,1 miljarder kronor per år i s1, 0,7 miljarder kronor per år i s2 och -2,7 miljarder kronor per år i s3 (eftersom det sker ett kapitaltillskott i detta scenario).

Resultaten indikerar att det finns scenarier med både positiva och negativa statsfinansiella effekter av förslagen. Ett scenario med kapitaltillskott till Riksbanken bedöms dock som mindre troligt och den förväntade effekten uppskattas att vara en statsfinansiell vinst för staten. Förslagen bedöms därmed inte behöva någon finansiering. Utredningens förslag innebär att mindre kapital binds i Riksbanken genom att den förstärkta valutareserven amorteras av. Kostnaden för att binda kapital i Riksbankens valutareserv kan uppskattas till 0,2 procent av beloppet per år. En minskad kapitalbindning med 257 miljarder kronor innebär därför att kostnaderna minskar med motsvarande ca 0,5 miljarder kronor per år och att både statens förväntade utdelningar och Riksbankens förväntade egna kapital kan öka.

Förslagets effekt på den offentliga sektorns finansiella sparande är mer svårbedömd. Enligt de regler som gäller för nationalräkenskaperna påverkar endast de utdelningar som baseras på föregående års resultat det finansiella sparandet. De nuvarande utdelningsreglerna för Riksbanken, enligt vilka utdelningen beräknas utifrån de senaste fem årens resultat, innebär att vissa utdelningar i stället redovisas som minskad ägarandel för staten. Eftersom utdelningarna enligt förslagen är mer i linje med de regler som gäller för nationalräkenskaperna talar det för att effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande, även inklusive eventuella kapitaltillskott, är något högre än den statsfinansiella effekten.

Riksbankens amortering av valutalånet innebär inte att statsskulden omedelbart minskar med motsvarande belopp, eftersom Riksgäldskontorets fordran på Riksbanken ersätts med de överförda tillgångarna och Riksgäldskontoret behåller valutalånet. På sikt, i takt med att valutalånet förfaller, kommer statsskulden slutligen ha minskat med 257 miljarder kronor. Återstående löptid till förfall av hela valutaskulden är knappt 5 år och stocken är halverad efter ca 15 månader.

## 8.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Förslagen i avsnitt 6 innebär att Riksbankens valutareserv ska minska genom att nuvarande valutalån måste återbetalas till Riksgäldskontoret när lagändringarna träder i kraft. Återbetalningen bör ske genom att Riksbanken för över tillgångar i utländsk valuta motsvarande valutalånet. En lösning där Riksbanken först säljer tillgångar för att sedan föra över kontanter och Riksgäldskontoret sedan köper tillgångar för medlen är ineffektiv och medför kostnader. Fördelningen av tillgångsslag bör lösas av berörda parter vid tillfället för överföringen. Överföringen till Riksgäldskontoret ska hanteras inom ramen för Riksgäldskontorets skuldförvaltning. Riksgäldskontoret tillåts hantera värdepapperen på tillgångssidan för att sedan realisera dessa i takt med att valutaskulden

förfaller. I annat fall blir Riksgäldskontoret tvungen att upphöra med all upplåning. Riksgäldskontoret kommer således under en period motsvarande återstående löptid till förfall av valutalånet inneha både skulder och tillgångar i utländsk valuta hänförliga till den tidigare vidareutlåningen till Riksbanken. Den förväntade nettoräntekostnaden för detta innehav beräknas vara 0,9 miljarder kronor sammantaget under perioden till dess samtliga obligationer förfallit.

## 8.5 Konsekvenser för statens ekonomiska ställning

I årsredovisningen för staten redovisas statens ägande av Riksbanken som en tillgång motsvarande Riksbankens grundfond, vilken i dag uppgår till 1 miljard kronor. Enligt förslagen kommer det att beslutas om fondemissioner, dels för att initialt öka grundfonden till 40 miljarder kronor 2018, dels för att vid senare tillfällen justera grundfonden i syfte att värdeskydda den i förhållande till inflationen. I årsredovisningen för staten kommer således statens ekonomiska ställning att påverkas, dels genom att tillgångarna ökar med 39 miljarder kronor 2018, dels vid senare tillfällen motsvarande inflationsjusteringen av Riksbankens grundfond. Enligt de principer som används för beräkning av nationalräkenskaperna redovisas även Riksbankens egna kapital utöver grundfond som statens ägarandel. Besluten om fondemissioner påverkar därför inte nationalräkenskapernas redovisning för staten.

## 8.6 Konsekvenser för samhällsekonomi samt övriga konsekvenser

När det gäller villkoren för småföretag och andra företag samt deras regelbörda är bedömningen att förslagen i detta utkast till lagrådsremiss har små konsekvenser. Detsamma gäller krav på redovisning. Regeringen anser att de föreslagna åtgärderna utökar Riksbankens finansiella oberoende genom att skapa goda förutsättningar för dess finansiering med klara vinstdispositionsregler. Förslagen förstärker Riksbankens ekonomiska ställning. Därutöver tydliggörs Riksbankens möjligheter att förstärka sin valutareserv vid behov för att kunna förstärka likviditeten hos enskilda finansiella institut. Förslagen kommer att skapa goda och stabila förhållanden för de finansiella instituten vilka i en förlängning är viktiga förutsättningar för att småföretagen liksom andra företag ska kunna få krediter till bästa möjliga villkor.

Regeringens bedömning är att förslagen inte påverkar det kommunala självstyret, miljön eller jämställdheten.

## 9 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

#### 10 kap.

##### 1 §

Paragrafen, som för närvarande reglerar strukturen på Riksbankens egna kapital, ändras så att det endast lagfästs en högsta nivå på det egna kapitalet. Riksbankens egna kapital får uppgå till högst 60 miljarder kronor. Beloppet är värdeskyddat genom att det ska räknas om med konsumentprisindex enligt 8 §. Beloppet betecknas målsatt eget kapital.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

##### 2 §

Paragrafen, som är ny, reglerar strukturen på Riksbankens egna kapital.

I *första stycket* anges vad som ingår i Riksbankens egna kapital. Det egna kapitalet utgörs av en grundfond, en reservfond samt en fond för balanserade vinstmedel.

*Andra stycket* innebär att Riksbankens bundna egna kapital utgörs av grundfonden tillsammans med reservfonden.

*Tredje stycket* reglerar nivån på grundfonden och reservfonden. Grundfonden ska i utgångsläget uppgå till 40 miljarder kronor och reservfonden till noll kronor. Innehållet i de båda fonderna ska justeras enligt bestämmelserna i 3 och 5–7 §§ om disposition av Riksbankens resultat.

*I fjärde stycket* införs en ny term, den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet som motsvarar två tredjedelar av nivån på målsatt eget kapital. Den garanterade nivån räknas om med konsumentprisindex enligt 8 §. Omräkningen innebär att den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet är värdeskyddad.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

##### 3 §

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet om Riksbankens bokslut uppvisar vinst. I en sådan situation får Riksbanken göra avsättningar till reservfonden för att skydda värdet av det bundna egna kapitalet. Det som återstår av vinsten efter det att avsättning till reservfonden har skett, ska föras över till balanserade vinstmedel.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

##### 4 §

Paragrafen, som är ny, reglerar när utdelning av Riksbankens vinst ska ske till staten. Utdelning till staten sker endast om Riksbankens egna kapital, efter genomförda avsättningar och överföringar enligt 3 §, överstiger 60 miljarder kronor, värdeskyddat genom omräkning enligt 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

## 5 §

Paragrafen, som är ny, reglerar förlusttäckning vid negativt resultat och avsättningar för värdesäkring av vinstmedlen. Bestämmelsen reglerar fall där grundfonden och reservfonden inte tas i anspråk för förlusttäckning.

*Första stycket* innebär att förlusttäckning i angiven ordning ska ske med de medel som finns i balanserade vinstmedel, i reservfonden och slutligen av medlen i grundfonden. Det är alltså först när övriga fonder är tömda på medel som grundfonden får tas i anspråk för förlusttäckning.

I *andra stycket* regleras vad som gäller när inte hela balanserade vinstmedlen har behövt tas i anspråk för förlusttäckning. I ett sådant fall har varken reservfonden eller grundfonden behövt tagits i anspråk. I den situationen ska ett visst belopp överföras från de balanserade vinstmedlen till reservfonden. Det överförda beloppet ska i slutändan användas till värdesäkring av grundfonden, se författningskommentaren till 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

## 6 §

Paragrafen, som är ny, reglerar hur grundfonden och reservfonden ska återställas om de har tagits i anspråk för förlusttäckning enligt 5 §. Bestämmelsen innebär att Riksbanken ska använda framtida vinster för att återställa det bundna egna kapitalet till den garanterade nivån.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

## 7 §

Paragrafen, som är ny, reglerar när Riksbanken får begära återställning av det bundna egna kapitalet.

I *första stycket* regleras när det kan bli aktuellt med återställning av nivån för det bundna egna kapitalet. Återställning sker genom att Riksbanken gör en framställning om detta hos riksdagen. Riksbanken kan göra en framställning om återställning av dess bundna egna kapital när detta understiger hälften av den garanterade nivån för det bundna egna kapitalet. Vid denna beräkning ska Riksbanken först avräkna medel på värderegleringskonton. Det innebär t.ex. att eventuella guldprisökningar inte beaktas vid återställning av Riksbankens egna kapital.

I *andra stycket* regleras det högsta belopp som Riksbanken kan begära när återställning av det bundna egna kapitalet ska ske. Det högsta beloppet uppgår till det belopp som behövs för att det bundna egna kapitalet ska återställas till den garanterade nivån.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

## 8 §

Paragrafen, som är ny, reglerar hur framskrivning av det målsatta kapitalet enligt 1 § och den garanterade nivån på det bundna egna kapitalet enligt 2 § ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

## 10 §

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 3 §, innehåller bestämmelser om Riksbankens bokföring och årsredovisning.

Enligt *andra stycket* ska fullmäktige lämna förslag till riksdagen avseende disposition av Riksbankens vinst. Ändringen innebär att fullmäktige, i förekommande fall, minst vart femte år till riksdagen och Riksrevisionen ska lämna förslag om överföring av de medel som har byggts upp i reservfonden i anledning av den värdesäkring som enligt 3, 5 och 6 §§ ska göras av grundfonden.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

## 11 §

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 4 §, innehåller bestämmelser om fastställande av Riksbankens resultaträkning och balansräkning och disposition av bankens vinst samt om ansvarsfrihet för fullmäktige och direktionen.

Ändringen i *första stycket* innebär att riksdagen även ska besluta om återställning av Riksbankens bundna egna kapital enligt 7 § samt överföring av medel från reservfonden till grundfonden enligt 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

## 10 a kap.

I lagen införs ett nytt kapitel med särskilda bestämmelser om upplåning enligt budgetlagen till Riksbankens valutareserv.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 1 §

Paragrafen anger hur upplåning till Riksbankens valutareserv ska ske enligt detta kapitel.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 2 §

Paragrafen innebär att Riksbanken, för det fall valutareserven har använts för att ge likviditetsstöd, har rätt att återställa valutareserven genom upplåning. Bestämmelser om likviditetsstöd finns i 6 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 3 §

Paragrafen innebär en möjlighet för Riksbanken att förstärka valutareserven genom förtida upplåning.

I *första stycket* regleras hur Riksbankens valutareserv får förstärkas i förebyggande syfte. Upplåning för det ändamålet får endast ske om det finns synnerliga skäl och högst upp till ett belopp om 50 miljarder kronor. Beloppet ska värdesäkras enligt *andra stycket*. Synnerliga skäl för att i förtid förstärka valutareserven bör anses finnas vid finansiell kris eller liknande allvarliga situationer när det finns behov av att kunna möta

hastigt uppkomna likviditetsbehov (generella eller i enskilda finansiella institut).

I *andra stycket* anges hur värdet av det högsta beloppet enligt första stycket ska justeras med hänsyn till förändringen i konsumentprisindex.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

#### 4 §

Paragrafen reglerar situationen när det finns synnerliga skäl enligt 3 § för att förstärka valutareserven och Riksbanken gör bedömningen att valutareserven bör förstärkas med ytterligare medel. I sådant fall ska Riksbanken göra en framställning till riksdagen, som får besluta om ytterligare förstärkning. För att riksdagen ska besluta om ytterligare förstärkning krävs det att det finns synnerliga skäl enligt 3 §, se författningskommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.



# Sammanfattning av betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)

## Utredningens förslag i ett bredare sammanhang

Utredningens förslag om Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning ska ses i ett bredare sammanhang.

Till följd av finanskrisen har olika åtgärder vidtagits för att göra det finansiella systemet mer motståndskraftigt mot störningar. På internationell nivå ställs hårdare krav på bankernas kapitaltäckning, likviditetsreserver och finansiering. I Sverige ställs ytterligare krav på bankerna om likviditetsreserver i dollar och euro. Statliga garantier för bankernas upplåning kan ges med kort varsel. Den av regeringen tillsatta Finanskriskommittén har nyligen lämnat förslag om förstärkt makrotillsyn och om ansvarsfördelningen mellan regeringen och dess myndigheter samt Riksbanken när det gäller hanteringen av finansiella kriser.

Därutöver syftar utredningens förslag till att uppfylla de krav som unionsrätten ställer på en oberoende centralbank.

## Riksbanken föreslås få ett kostnadsfritt, förlust- och inflationsskyddat kapital på 75 miljarder kronor, varav 30 miljarder i eget kapital

Utredningen föreslår att Riksbanken i lag tillförsäkras ett kostnadsfritt och inflationsskyddat kapital på 75 miljarder kronor. Avkastningen på kapitalet bedöms täcka Riksbankens kostnader över tid med betryggande marginal.

Av det kostnadsfria kapitalet utgörs 30 miljarder kronor av eget kapital. Det bör skyddas mot förluster genom att vinster kvarhålls i Riksbanken och inte delas ut till staten, tills det egna kapitalet är återställt. Vid förluster som överstiger 10 miljarder kronor bör kapital tillskjutas så att det egna kapitalet återställs.

Det kostnadsfria kapitalet utgörs av utelöpande sedlar och mynt samt eget kapital. För närvarande uppgår utelöpande sedlar och mynt till ca 95 miljarder kronor. Tillsammans med det egna kapitalet uppgår således det kostnadsfria kapitalet för närvarande till 125 miljarder kronor. Riksbanken kommer därför under många år att förfoga över ett större kostnadsfritt kapital än vad som är tillräckligt. Mängden sedlar och mynt väntas dock minska över tid, vilket leder till att det kostnadsfria kapitalet kommer att minska till 75 miljarder kronor.

## Riksbanken bör få rätt att förstärka sin valutareserv så att dess balansomslutning kan uppgå till 200 miljarder kronor

Vid behov lämnar Riksbanken likviditetsstöd i utländsk valuta till svenska banker och andra finansinstitut. För att med betryggande marginal kunna fullgöra sin uppgift bör Riksbanken få rätt att förstärka sin valutareserv vid behov så att dess balansomslutning kan uppgå till 200 miljarder kronor. Taket på balansomslutningen räknas upp med inflationen plus den ekonomiska tillväxten.

### **När Riksbanken har lämnat likviditetsstöd i utländsk valuta bör den få rätt att återställa valutareserven genom upplåning i obegränsad omfattning**

Det är omöjligt att i förväg veta hur mycket likviditetsstöd som kan krävas om en eller flera banker har brist på utländsk valuta och den finansiella stabiliteten är hotad. Därför föreslås att Riksbanken får rätt att ersätta lämnat likviditetsstöd genom motsvarande upplåning av utländsk valuta. Härigenom skapas förutsättningar för Riksbanken att lämna likviditetsstöd i obegränsad omfattning.

Upplåningen bör genomföras via Riksgäldskontoret, som kan genomföra upplåning av mycket stora belopp i utländsk valuta på kort tid. Riksbankens valutareserv och bankernas nyligen införda likviditetsbuffertar i utländsk valuta bedöms med god marginal räcka för att klara en kort period med likviditetsstress för bankerna tills Riksgäldskontoret kan genomföra sin upplåning för Riksbanken och statens program för att garantera bankernas upplåning kan träda i funktion.

### **Riksbankens finansiella oberoende stärks**

Riksbankens finansiella oberoende stärks genom en rad olika åtgärder: Det kostnadsfria kapitalet och det egna kapitalet bestäms i lag och skyddas mot inflationen. Det egna kapitalet skyddas mot förluster. Riksbanken får rätt att vid behov förstärka sin valutareserv i förväg inom en given ram och får rätt att återställa valutareserven när den har använts för att lämna likviditetsstöd genom upplåning i obegränsad omfattning. Reglerna för vinstutdelning till staten fastställs i lag.

Sverige har åtaganden mot IMF om utlåning av utländsk valuta motsvarande 180 miljarder kronor. Dessa åtaganden finns i dag på och vid sidan av Riksbankens balansräkning. Uppfyllande av åtagandena kan kräva att valutareserver tas i anspråk och kan därigenom inverka på Riksbankens förmåga att genomföra penningpolitiken och att lämna likviditetsstöd. Därför föreslås att IMF-åtagandena förs i en separat balansräkning och att regering och riksdag görs ansvariga för eventuella förluster. Utlåning till IMF finansieras genom upplåning av Riksgäldskontoret.

### **Kostnaderna för den upplånade delen av valutareserven bör bäras av bankerna genom avgifter**

Banker och andra finansinstitut har i dag en implicit försäkring mot att råka i likviditetsnöd i utländsk valuta. Staten tillhandahåller denna försäkring via Riksbanken utan särskild avgift. Det kan locka bankerna till en större utlåning och upplåning i utländsk valuta än vad som annars hade varit fallet. De banker som har upplåning och utlåning i utländsk valuta bör därför ingå i en obligatorisk försäkring som garanterar dem likviditetsstöd vid behov.

Den närmare utformningen av en försäkring bör utredas.

## **Valutarisken som följer med valutareserven bör elimineras genom att flyttas till Riksgäldskontoret**

Bilaga 1

Utredningens förslag om ett eget kapital på 30 miljarder kronor bygger på att valutarisken som följer av att Riksbanken har en valutareserv är eliminerad. Utan valutasäkring skulle för närvarande uppskattningsvis ytterligare ca 27 miljarder kronor behöva bindas i Riksbankens balansräkning.

Att överföra risken till Riksgäldskontoret påverkar inte Riksbankens möjligheter att sköta sina uppgifter. Det innebär heller inga kostnader för Riksgäldskontoret, eftersom Riksgäldskontoret, till skillnad mot Riksbanken, inte behöver hålla en buffert mot valutakursförluster. Tvärtom bidrar förslaget till att minska valutarisken i Riksgäldskontorets upplåning för statens räkning i utländsk valuta, eftersom riskerna i stort tar ut varandra.

## **Utredningens förslag uppskattas ge en samhällsekonomisk vinst på 430 till 645 miljoner kronor per år med förstärkt valutareserv, och 180 till 270 miljoner per år i normala tider**

Utredningens förslag innebär att mindre kapital binds i Riksbanken. Balansomslutningen blir för närvarande minst 125 och – med maximal upplåning – högst 200 miljarder kronor. Riksbankens balansomslutning blir – med den senast beslutade förstärkningen – ca 415 miljarder kronor (exklusive IMF-relaterade poster). Utan förstärkningar är den ca 215 miljarder kronor. Med utredningens förslag skulle kapitalbindningen minska med ca 215 miljarder kronor med förstärkt valutareserv och med ca 90 miljarder kronor i normala tider.

Statens kostnad för att binda kapital i Riksbanken kan uppskattas till mellan 0,2 till 0,3 procent av beloppet per år. En minskad kapitalbindning med 215 miljarder kronor medför att staten vinner mellan 430 och 645 miljoner kronor per år, medan en minskad kapitalbindning med 90 miljarder kronor medför en vinst på mellan 180 och 270 miljoner kronor per år. Diskonteras de årliga vinsterna med en antagen realränta på 2 procent, uppgår nuvärdet i normala tider till mellan 9 och 14 miljarder kronor.

Ovanstående vinster utgör såväl statsfinansiella som samhällsekonomiska vinster. Om en del av eller hela valutareserven finansieras genom avgifter på bankerna, flyttas motsvarande kostnad från staten till bankerna, men den samhällsekonomiska vinsten kvarstår.

# Lagförslag i betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9)

## Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

*dels* att rubriken till kapitel 10 ska lyda ”Kapital, vinstdisposition, budget och ansvarsfrihet”,

*dels* att nuvarande 7 kap. 5 § ska betecknas 7 kap. 6 §, nuvarande 7 kap. 6 § ska betecknas 7 kap. 7 §, nuvarande 7 kap. 7 § ska betecknas 7 kap. 8 §, nuvarande 10 kap. 2 § ska betecknas 10 kap. 5 §, nuvarande 10 kap. 3 § ska betecknas 10 kap. 6 §, nuvarande 10 kap. 4 § ska betecknas 10 kap. 7 §, nuvarande 10 kap. 5 § ska betecknas 10 kap. 8 §,

*dels* att de nya 7 kap. 5 §, 10 kap. 1 och 6–7 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 12 kap., och tre nya paragrafer, 10 kap. 2–4 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### **5 §**

*Riksbanken ansvarar inte för förluster som följer av utlåning och andra överföringar till Internationella valutafonden.*

### **10 kap.**

#### **1 §<sup>1</sup>**

*Riksbanken skall ha en grundfond som uppgår till ettusen miljoner kronor, en reservfond som uppgår till femhundra miljoner kronor samt en dispositionsfond.*

*Riksbankens finansiella självständighet garanteras av att den fått rätten att ge ut sedlar och mynt samt att den därutöver har ett eget kapital.*

*Utestående sedlar och mynt samt Riksbankens eget kapital utgör Riksbankens kostnadsfria kapital. Det kostnadsfria kapitalet bör uppgå till 75 miljarder kronor beräknat enligt 4 § (målsatt kostnadsfritt kapital), av vilket eget kapital ska uppgå till minst 30 miljarder beräknat enligt 4 §.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1998:1412.

*Riksbankens eget kapital ska bestå av en grundfond samt en kapitalsäkringsfond, ett resultatutjämningskonto och ett värde-regleringskonto.*

## 2 §

*Om Riksbankens kostnadsfria kapital understiger den målsatta nivån i 1 § andra stycket med mer än 10 miljarder kronor beräknat enligt 4 § eller om bankens eget kapital understiger 20 miljarder kronor beräknat enligt 4 §, ska banken tillskjutas kapital upp till vad som anges i 1 § andra stycket.*

## 3 §

*Vinstutdelning ska ske av Riksbankens resultat efter att avsättning har gjorts för tidigare års underskott eller förluster.*

*Vinstutdelning får endast ske om eget kapital efter utdelning uppgår till minst 30 miljarder kronor beräknat enligt 4 § och det kostnadsfria kapitalet efter utdelning uppgår till minst 75 miljarder kronor beräknat enligt 4 §.*

## 4 §

*Vid beräkning av det målsatta kostnadsfria kapitalet ska beloppet varje år räknas om i enlighet med förändringen av konsumentprisindex i löpande priser enligt de av Statistiska centralbyrån senast redovisade nationalräkenskaperna.*

*Vid beräkning av storleken på eget kapital ska grundfondens storlek varje år räknas om enligt första stycket.*

## 6 §<sup>2</sup>

Riksbanken är bokföringsskyldig. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras i enlighet med god redovisningssed. Därvid ska i tillämpliga delar Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för

<sup>2</sup> Senaste lydelse av förutvarande 10 kap. 3 § 2010:1815.

redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbanks-systemet tillämpas.

Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige lämna en årsredovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst.

Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse.

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

I årsredovisningen ska direktionen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen i Riksbanken är betryggande.

### 7 §<sup>3</sup>

Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst ska disponeras. *Har reservfonden gått ned under femhundra miljoner kronor skall minst tio procent av årets vinst avsättas till reservfonden tills denna åter nått upp till detta belopp.*

Riksdagen beslutar om ansvarsfrihet för fullmäktige för dess verksamhet och för direktionen för förvaltningen av Riksbanken. Ansvarsfrihet får vägras endast om det finns skäl att föra talan om ekonomiskt ansvar mot en ledamot av fullmäktige eller direktionen eller om ledamoten bör åtalas för brottsligt förfarande i samband med sitt uppdrag eller sin anställning.

*Varje år före den 22 februari ska direktionen till riksdagen, Riksrevisionen och fullmäktige lämna en årsredovisning för det föregående räkenskapsåret. Fullmäktige ska till riksdagen och Riksrevisionen lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst samt till tillskott av kapital till banken.*

Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse.

*Därutöver ska årsredovisningen omfatta en särskild resultaträkning och balansräkning för Riksbankens fullgörande av skyldigheter i förhållande till Internationella valutafonden.*

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en redogörelse för penning- och valutapolitiken samt för hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

*Riksbankens resultaträkningar och balansräkningar fastställs av riksdagen, som också beslutar hur bankens vinst ska disponeras samt om tillskott av kapital till banken ska ske.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse av förutvarande 10 kap. 4 § 1998:1413.

**12 kap. Upplåning till  
valutareserven****1 §**

Upplåning till Riksbankens valutareserv enligt detta kapitel ska ske enligt 5 kap. 1 § första stycket 5 budgetlagen (2011:203).

**2 §**

Om Riksbanken har tagit delar av valutareserven i anspråk för beviljande av kredit enligt 6 kap. 5 § första stycket 1 eller 8 § ska upplåning ske för att återställa valutareserven.

**3 §**

Riksbanken får utöver vad som följer av 2 § vid behov besluta att förstärka sin valutareserv genom förtida upplåning. Upplåning i detta syfte får tillsammans med bankens kostnadsfria kapital enligt 10 kap. 1 § andra stycket uppgå till högst 200 miljarder kronor. Innan beslut om förstärkning av valutareserven fattas ska fullmäktige höras.

Det maximala beloppet om 200 miljarder kronor ska varje år räknas upp med bruttonationalprodukten i löpande priser enligt de av Statistiska centralbyrån senast redovisade årsvisa nationalräkenskaperna.

**4 §**

Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken besluta att förstärka sin valutareserv genom förtida upplåning med ett högre belopp än vad som följer av 3 §.

Ett beslut enligt första stycket ska godkännas av riksdagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

## Förteckning över remissinstanserna

Sveriges riksbank, Göta hovrätt, Lunds tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Första AP-fonden, Andra AP-fonden, Tredje AP-fonden, Fjärde AP-fonden, Sjunde AP-fonden, Statistiska centralbyrån, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Sveriges Kommuner och Landsting, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS).