

Remissvar – En ny riksbankslag (SOU 2019:46)

Riksgälden anser att den föreslagna nya riksbankslagen och ändringar i regeringsformen säkrar en hög grad av oberoende för Riksbanken och förtydligar vad oberoendet innebär.

Riksgälden välkomnar den uppdelning som föreslås mellan de penningpolitiska målen och Riksbankens ansvar inom finansiell stabilitet.

Vikten av centralbankers oberoende växte fram främst under 1990-talet. Många centralbanker, inte minst Riksbanken, behövde stärka förtroendet för sina inflationsmål. Inflationsmålet för Sverige som första gången formulerades 1993 ansågs då lågt satt, eftersom det fanns en historik med hög inflation. Ett sätt att säkerställa en högre trovärdighet var att centralbanker skulle fatta sina penningpolitiska beslut utan politisk inblandning.

Efter den senaste finanskrisen har penningpolitiken ställts inför nya utmaningar. Förtroendet för inflationsmålet har naggats i kanten, men nu istället på grund av att inflationen har varit för låg. Riksbanken och andra centralbanker har därför bland annat bedrivit det som kallas för okonventionell penningpolitik, genom mycket låga styrräntor och balansräkningsåtgärder.

Riksbanken behöver anpassa sin verksamhet och sina åtgärder utifrån den ekonomiska verkligheten och det är naturligt att även lagstiftningen ses över och anpassas. Den nuvarande riksbankslagen togs fram i en annan ekonomisk miljö än den som råder idag. En omarbetning gjordes visserligen 1999, men Sverige har genomgått två finanskriser, kronans växelkurs har gått från fast till rörlig och Sverige har gått med i EU sedan lagen skrevs. Därtill ser världsekonomin väldigt annorlunda ut och är betydligt mer integrerad både vad gäller handel och kapitalflöden. Den tekniska utvecklingen, inte minst de senaste åren, har gjort att infrastrukturen för hur betalningar genomförs har ställts inför utmaningar.

Riksgälden välkomnar den uppdelning som föreslås mellan de penningpolitiska målen och Riksbankens ansvar inom finansiell stabilitet. Oberoendet inom penningpolitiken har bidragit till en god ekonomisk utveckling och ett högre välstånd i Sverige sedan 1990-talet. Det kan bland annat förklaras med att uppdelningen mellan penningpolitiken och finanspolitiken minskar de tidsinkonsistensproblem som annars lätt uppstår i beslutsfattandet. Riksgälden anser att den föreslagna nya riksbankslagen och ändringar i

regeringsformen säkrar en hög grad av oberoende för Riksbanken inom penningpolitiken och förtydligar vad oberoendet innebär. Det är emellertid så att ett långtgående oberoende även utanför penningpolitiken riskerar att undergräva legitimiteten för Riksbanken. De tidsinkonsistensproblem som finns inom penningpolitiken torde vara obefintliga inom finansiell stabilitet, vilket gör att det inte finns något grundläggande skäl för ett oberoende utanför penningpolitiken. Ett allt för brett uppdrag kommer att påverka trovärdigheten för penningpolitiken negativt och den demokratiska förankringen blir sämre om inte Riksbankens mandat är tydligt definierat.

Riksgälden stödjer således förslaget till den nya riksbankslagen att Riksbankens mål för den finansiella stabiliteten är att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Samt att det innebär att driva ett centralt betalningssystem, övervaka den finansiella infrastrukturen och att agera som sista låneinstans i en finansiell kris.

Riksgälden välkomnar även att den föreslagna riksbankslagen tydliggör att den så kallade proportionalitetsprincipen gäller även inom penningpolitiken och andra områden där Riksbanken fattar beslut av policykaraktär. Riksgälden anser att proportionalitetsprincipen säkerställer att Riksbanken kan fortsätta att ha ett flexibelt förhållningssätt till sina mål och agera i enlighet med sina mandat. Riksbanken både ska ha och får mandat att göra en avvägning så att det avsedda resultatet för att uppnå ett mål står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför.

Finanskrisen 2008-2009 innebar att Riksbanken och andra myndigheter, inte minst Riksgälden, tvingades att agera för att säkra den finansiella stabiliteten. Efter finanskrisen har ett stort antal åtgärder vidtagits för att förebygga framtida finansiella kriser. Finansinspektionen har fått ansvar för det som kallas makrotillsyn. Riksgälden har fått ansvar för banker som hamnar i kris och som leder till resolution. Därtill har insättningsgarantin stärkts och Riksgälden kan även ge förebyggande statligt stöd till kreditinstitut. Regelverket som bland annat påverkar de risker som banker och finansiella institutioner kan ta i sina balansräkningar har blivit stramare. Det är en utveckling som skett både i Sverige och internationellt.

Det är rimligt att det är regering och riksdag som till sist har ansvaret för den finansiella stabiliteten eftersom det främst är statens balansräkning som riskeras i en finansiell kris. Även om Riksbanken är en egen juridisk person så skulle stora förluster i Riksbankens verksamhet komma att behöva finansieras av staten. För att förebygga och hantera finansiella kriser behöver alla myndigheter samarbeta, men det förutsätter även att myndigheternas mandat inom sina respektive ansvarsområden är tydliga. Att ansvaret för den finansiella stabiliteten är delat mellan regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken följer att det inte finns samma skäl som inom penningpolitiken för ett långtgående oberoende för riksbanken. Det följer också att samverkan mellan myndigheterna är centralt för att det delade ansvaret ska fungera. Finansiell krishantering kräver ett nära och djupt samarbete mellan alla inblandade myndigheter, såväl innan, som i kriser för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig krishantering och den föreslagna riksbankslagen förstärker möjligheterna till detta. Ett tydligare uppdrag för Riksbanken

inom finansiell stabilitet är även en förutsättning för att den förda politiken ska kunna utvärderas på ett effektivt sätt.

I praktiken kan det mitt i en finansiell kris vara svårt att dra en skarp skiljelinje mellan åtgärder som får effekt på den finansiella stabiliteten och det penningpolitiska målet. Även om en åtgärd utförs i penningpolitiskt syfte, t.ex. en kraftig räntesänkning, kommer den även att påverka stabiliteten i det finansiella systemet. På samma sätt kan ett generellt likviditetsstöd som görs för att förbättra den finansiella stabiliteten även få effekter som påverkar den penningpolitiska måluppfyllnaden. Riksgälden välkomnar bland annat mot bakgrund av detta att det förslås att Riksbanken ska motivera sina beslut på ett klagörande sätt och vilket regelverk som har tillämpats. I en komplex situation kan det vara svårt att avgöra det huvudsakliga syftet bakom ett beslut och vilka effekter det får, men då är det ännu viktigare att redovisa hur man har resonerat.

Riksgälden anser även att Riksbanken i förslaget till den nya riksbankslagen får ett ännu större mandat att agera både inom penningpolitiken och för att ge likviditetsstöd i en finansiell kris. De finansiella instrument som Riksbanken kommer att kunna använda är mycket brett definierade och det finns inga begränsningar vad gäller belopp. Riksgälden välkomnar detta då Riksbanken får större möjlighet att agera kraftfullt vid behov.

Riksgälden kommer nedan att redovisa mer detaljerade synpunkter inom de olika områden som utredningen har redovisat. Det gäller bland annat allmänna synpunkter inom penningpolitiken, Riksbankens finansiella oberoende och den demokratiska granskningen av Riksbanken. Riksgälden redovisar också synpunkter inom områden som har mera direkta beröringspunkter med Riksgäldens verksamhet som: valutaupplåning till valutareserven, Riksbankens roll inom det finansiella systemet samt kontanter och beredskap.

Synpunkter avseende penningpolitikens mål och medel

Prisstabilitetsmålet

Riksgälden stödjer förslaget till den nya formuleringen av prisstabilitetsmålet.
--

Den nya formuleringen av prisstabilitetsmålet, 2 kap. 1 § första stycket, förtydligar vad prisstabilitet innebär. Det är förändringstakt i priser som avses, vilket formuleras som att inflationen ska vara låg och stabil. Att det ska gälla ”varaktigt” förtydligar att målet även ska uppnås över tid.

Kommittén anser att den nuvarande preciseringen av prisstabilitetsmålet som Riksbanken gjort är lämplig under nu kända förutsättningar. Riksgälden delar denna uppfattning. Andra varianter än inflationsmål som exempelvis ett prisstabilitetsmål må vara teoretiskt intressant, men det är oprövat och har nackdelar inte minst vad det gäller att kunna kommunicera ett mer komplext mål till allmänheten. Ett inflationsmål som blickar framåt och inte kompenserar för en historisk inflation över eller under målet är troligen lättare att förstå för ekonomiska aktörer. Ett mål som går att förstå kommer också att tjäna sitt syfte bättre.

Därutöver är Sverige en liten och öppen ekonomi och det är svårt att ha ett mål som avviker från omvärlden i någon större omfattning.

Ett intervall kring inflationsmålet har som kommittén skriver kanske inte någon större betydelse för utformningen av penningpolitiken i praktiken. Men det kan hjälpa till att kommunicera att det finns en osäkerhet i möjligheten att exakt uppnå det uppsatta målvärdet och därmed bidra till en ökad trovärdighet för penningpolitiken.

Utformning av prisstabilitetsmålet

Rätten att formulera hur prisstabilitetsmålet ska utformas föreslås ligga kvar hos Riksbanken. Riksgälden anser att Riksbanken har bäst förutsättningar att göra denna precisering och det är också en naturlig del av uppdraget. Däremot ska en förändring i utformningen godkännas av Riksdagen efter en framställan från Riksbanken. Det innebär att det demokratiska inflytandet över utformningen av prisstabilitetsmålet blir något starkare. Sedan är det upp till Riksbanken att bestämma hur målet ska uppnås.

Real hänsyn

Riksgälden stödjer förslaget om att realekonomisk hänsyn ska kunna tas utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet.

Riksbanken har möjlighet att bedriva en flexibel penningpolitik även idag men det är bra att det förtydligas i lagtexten. Det är även tydligt att prisstabilitet är överordnat real hänsyn. Hur mycket real hänsyn Riksbanken kommer att kunna ta i praktiken kommer att bero på de ekonomiska förutsättningarna i den givna situationen tillsammans med hur trovärdigheten för prisstabilitetsmålet då ser ut. En svår avvägning för Riksbanken kommer att vara under hur lång tid man kan tillåta sig att avvika alltför mycket från inflationsmålet.

Den ekonomiska situation där motsattsförhållandet är tydligast i hur penningpolitiken bör agera mellan prisstabilitet och realekonomi är för en ekonomi i stagflation, vilket inte förekommit i Sverige på länge. Finns det då trovärdighet för inflationsmålet kan man bedriva en mer expansiv penningpolitik än annars. Det blir också en avvägning av hur transmissionsmekanismerna kan antas fungera i den rådande situationen. Penningpolitiken har traditionellt sett ansetts vara mest verkningsfull på kort sikt medan det behövs strukturella åtgärder för att påverka ekonomin på lång sikt.

Hänsyn till finansiella obalanser

Riksgälden anser att hänsyn till finansiella obalanser (luta sig om mot vinden) ska rymmas inom mandatet för real hänsyn och en flexibel penningpolitik.

Inom ramen för real hänsyn anser utredningen att det går att väga in även finansiella obalanser eller som det brukar kallas ”luta sig mot vinden”. Villkoret är dock att hänsyn får tas om det bedöms förbättra den förväntade utvecklingen av inflationen och realekonomin samtidigt som en varaktigt tillfredställande trovärdighet för prisstabilitetsmålet upprätthålls. Förbehållet gör att hänsyn passar in om man vill stärka tillgångspriser i en lågkonjunktur, vilket sannolikt förbättrar utvecklingen för inflation och realekonomi. Vill man istället stävja ökade tillgångspriser ligger det i sakens natur att inflation och realekonomi försämrats, åtminstone kortsiktigt. Riksgälden anser att förbehållet gör att det blir svårt att tolka vilken hänsyn Riksbanken egentligen får ta till tillgångspriser och hur utredningen har menat.

Riksgälden anser att Riksbanken ska kunna föra en flexibel penningpolitik. Inom det mandat som föreslås för real hänsyn ska det enligt Riksgälden även rymmas ett mandat att ta hänsyn till finansiella obalanser. Det ska gälla för höga såväl som låga tillgångspriser och det kommer att bidra till en bättre måluppfyllnad för penningpolitiken över tid. Att ensidigt fokusera på konsumentpriser kan, och har förmodligen bidragit till ökade finansiella risker.

Att på förhand låsa fast sig vid att bortse från risker som kommer av höga tillgångspriser och den effekt penningpolitiken har är förknippat med visserligen på förhand osäkra, men potentiellt stora kostnader. Det finns heller ingen nedsida för statens finanser med att begränsa risker i det finansiella systemet genom penningpolitiken, vilket utredningen till viss del argumenterar för. Att effekterna är svåra att mäta och därmed utvärdera är naturligt, men det får betraktas som en liten nackdel i sammanhanget.

Finansinspektionen har ansvaret för makrotillsynen, vilket Riksgälden anser är en bra ordning. Makrotillsynsåtgärderna kan riktas och utformas så att de får mer precisa effekter på olika delar av kreditmarknaden än vad som är görligt med penningpolitiken.

Penningpolitiken bestämmer däremot priset på pengar och ett av de grundläggande syftena med att ändra räntenivån är att påverka kredittillväxten och i förlängningen investeringar och inflation. Det finns olika uppfattningar om i vilken mån man ska ta hänsyn till de ökade risker som en ökad kredittillväxt för med sig i form av stigande tillgångspriser. Riksgälden menar att utredningen ger ett snävt mandat för Riksbanken att agera mot höga och ökande tillgångspriser. Att Finansinspektionen har ansvaret för makrotillsynen bör inte utesluta att Riksbanken väger in tillgångspriser i penningpolitiken.

Befogenheter inom penningpolitiken

Riksgälden ser inget behov av att Riksbanken ska kunna erbjuda utlåning i valuta som ett penningpolitiskt instrument.

Riksgälden anser att Riksbanken behöver analysera förutsättningarna noggrannare för att uppnå inflationsmålet med hjälp av köp av statspapper.

Riksgälden anser att Riksbanken i förslaget till den nya riksbankslagen får ett ännu större mandat att agera för att uppnå målen inom penningpolitiken. De typer av finansiella transaktioner som Riksbanken kommer att få genomföra är mycket omfattande och begränsningarna är få. Riksgälden välkomnar detta då Riksbanken får möjlighet att agera kraftfullt vid behov.

Vad gäller Riksbankens köp av statspapper anser Riksgälden att det är bra att Riksbanken ska ta hänsyn till de finansiella marknadernas funktionssätt och förutsättningarna för statsskuldshöjningen. Riksbanken kommer även att behöva ta hänsyn till proportionalitetsprincipen vid köp av statspapper. Exempelvis bör man överväga hur mycket tillgångsköpen kan påverka inflationen genom traditionella transmissionsmekanismer såväl i högkonjunktur som i lågkonjunktur. Med facit i hand är det rimligt att anta att transmissionsmekanismerna för köp av statspapper har sämre verkningsgrad i högkonjunktur än i lågkonjunktur. Det har även negativa bieffekter eftersom det bidrar till högre priser i andra tillgångsslag. En annan tydlig bieffekt är de stora insättningarna av kapitalplaceringar på skattekontot som skett när räntorna varit negativa.

Riksgälden har svårt att se behovet av utlåning i valuta som ett verktyg för penningpolitik i svenska kronor. Att Riksbanken ska kunna påverka svenska räntor genom att låna ut utländsk valuta till sina penningpolitiska motparter är långsökt.

Riksgälden välkomnar att utredningen tydliggör att direkta transfereringar från Riksbanken till allmänheten inte är tillåtet, eftersom det skulle innebära monetär finansiering. Transfereringar till allmänheten är ett finanspolitiskt beslut och ligger utanför Riksbankens mandat.

Synpunkter avseende Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet

Finansiell infrastruktur

Riksbankens ansvar för betalningsavveckling och övervakning av finansiell infrastruktur

Riksgälden stödjer förslaget att Riksbankens ansvar för betalningsavveckling tydliggörs i den nya riksbankslagen.

Riksgälden stödjer förslaget att Riksbankens ansvar för att övervaka den finansiella infrastrukturen tydliggörs i den nya riksbankslagen.

Ett väl fungerande avvecklingssystem är en nödvändig förutsättning för att de finansiella marknaderna ska kunna fungera. Riksgälden välkomnar därför kommitténs förslag om att Riksbanken ska tillhandahålla ett system för avveckling av betalningar och att detta tas in i den nya riksbankslagen.

Den finansiella infrastrukturen är sammankopplad på ett sådant sätt att en störning i ett system lätt kan sprida sig till andra delar av den finansiella infrastrukturen. Eftersom det finansiella systemet är känsligt och konsekvenserna av en störning kan bli allvarliga för den finansiella stabiliteten är det välkommet att även Riksbankens ansvar för att övervaka den finansiella infrastrukturen tydliggörs i lag.

Mot bakgrund av avvecklingssystemets betydelse för den finansiella stabiliteten konstaterar utredningen att det är naturligt att Riksbanken samverkar med andra stabilitetsvårdande myndigheter såsom Riksgälden och Finansinspektionen i frågor som är av särskild betydelse för den finansiella stabiliteten. Riksbanken ska underrätta Finansinspektionen om en deltagare i systemet inte längre uppfyller regelverket. Det är då även nödvändigt att underrätta Riksgälden eftersom det kan påverka förutsättningarna för resolution.

Riksbanken kommer inte att kunna ställa andra krav än sådana som syftar till att stärka systemets funktionalitet för deltagande i avvecklingssystemet. Det gör regelverket mer tydligt gentemot de krav som andra myndigheter kan ställa utifrån andra regelverk.

Inlåning från staten

Riksgälden anser att lagen måste vara tydligare vad gäller inlåning från staten i Riksbanken.

Av nuvarande riksbankslag 8 kap. 1 § framgår att ”Riksbanken skall ta emot betalningar till och göra utbetalningar för staten” och att ”Riksbanken får ta emot inlåning från staten”. I förslaget till ny riksbankslag finns motsvarande skrivningar i 3 kap. 2 § tredje stycket under rubriken ”Ett system för betalningsavveckling” respektive 3 kap. 8 § första stycket under rubriken ”Befogenheter i fråga om betalningsavveckling”. Rubriceringen i den nya lagen ger intryck av att inlåning från staten endast får ske inom ramen för Riksbankens system för betalningsavveckling, RIX.

RIX är endast öppet under dagtid och hanterar därför bara intra-dagsinlåning. Skulle Riksgälden ha kvar medel på sitt konto i RIX efter stängning, övergår pengarna till den ”stående faciliteten”, vilket i den nya lagen kommer att regleras i kap. 2 under rubriken ”Penningpolitik”. Av 4 § framgår att ”Riksbanken får, i förhållande till finansiella företag, ta emot inlåning”. Staten ingår emellertid inte i definitionen av finansiella företag.

Den föreslagna lagtexten kan tolkas som om Riksbanken inte får ta emot inlåning från staten över natten. Rimligen har kommittén emellertid inte haft den avsikten. Av motivtexten i betänkandet framgår att:

”Det står klart att Riksbanken även fortsättningsvis ska få ta emot inlåning från finansiella företag inom ramen för penningpolitiken. Riksbanken ska också, liksom i dag, få ta emot inlåning från staten, även om detta är betingat av statens eventuella behov och inte motiveras av penningpolitiska skäl (s. 821).”

Riksgälden efterlyser samma tydlighet även i författningsförslaget för inlåning från staten.

Generellt likviditetsstöd

Riksgälden välkomnar att det kopplat till införandet av ett särskilt stabilitetsmål i riksbankslagen införs ett uttryckligt mandat för Riksbanken att ge krediter eller andra former av stöd för att motverka en systemomfattande likviditetskris.

Riksgälden välkomnar att det tydligt uttalas att Riksbanken, mot bakgrund av dess ställning som producent av slutliga betalningsmedel och centrala roll i betalningssystemet, ska ha ett särskilt ansvar för likviditetsförsörjningen i samband med en likviditetskris. De liknande likviditetsstödande åtgärder som Riksgälden kan vidta är att betrakta som komplement till Riksbankens åtgärder. Riksbanken har dock huvudansvaret, vilket Riksgälden anser bör framgå direkt i lag.

Befogenheter att ge generellt likviditetsstöd

Beträffande de befogenheter som Riksbanken föreslås få delar Riksgälden uppfattningen att dessa inte bör begränsas till sådana som är direkt kopplade till Riksbankens särskilda ställning som producent av svenska kronor. Riksgälden instämmer således i att stödbefogenheterna även bör omfatta åtgärder i utländsk valuta. Sådant stöd var en viktig del i de åtgärder som vidtogs i samband med den globala finanskrisen 2008-2009.

Riksgälden välkomnar även förslaget att Riksbanken får erbjuda likviditetsfaciliteter som får räknas in i likviditetsbufferten. Sådana faciliteter kan i enlighet med vad utredningen konstaterar bidra till att minska bristsituationer på statspappersmarknaden och på så sätt också minska risker för finansiell instabilitet, till följd av minskade incitament för den privata sektorn att ge ut och hålla mindre säkra tillgångar. Dessa faciliteter kommer, i den mån de upprättas, bidra till en ökad tydlighet på vilka premisser banker kan få stöd och

Riksbanken ges ett instrument att prissätta den subvention som följer av marknadsförväntningar om likviditetsstöd.

Förutsättningar och villkor för generellt likviditetsstöd

Utredningen föreslår att generella likviditetsstödjande åtgärder ska kunna vidtas utifrån samma grundförutsättning som förebyggande statligt stöd, dvs. att stöd får ges om det behövs för att ”*motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige*”. Riksgälden delar utredningens syn att det är en lämplig ordning att förutsättningarna harmoniseras, dels mot bakgrund av att syftet med stöden ytterst är detsamma, dels att likalydande förutsättningar i respektive regelverk stärker förutsättningarna för samarbete och koordinerat agerande från berörda myndigheter i en kris.

Nödkrediter

Riksgälden välkomnar att Riksbanken, kopplat till målet för finansiell stabilitet, fortsatt ska ha möjligt att ge likviditetsstöd till enskilda företag (nödkrediter) och att Riksbanken, på samma sätt som enligt gällande lag, ska ha ett särskilt ansvar även för denna typ av stöd. De förebyggande stöd som Riksgälden kan ge till livskraftiga banker är att betrakta som ett väsentligt komplement till Riksbankens åtgärder. Att detta huvudansvar åligger Riksbanken bör fastslås direkt i lag.

Förutsättningar och villkor för nödkredit

Riksgälden tillstyrker att syftet med Riksbankens nödkrediter, dvs. att nödkredit får ges ”om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige eller om det finns andra synnerliga skäl”, anpassas så att det överensstämmer med de förutsättningar som gäller dels för Riksbankens generella likviditetsstöd, dels för Riksgäldens båda befogenheter att ge förebyggande stöd och hantera krisdrabbade banker genom så kallad resolution. Förvisso föreslår inte utredningen att de resolutionsändamål som anges i lagen om resolution återges i riksbankslagen, men dessa kan som utredningen konstaterar anses rymmas inom ”synnerliga skäl”. Som påtalats ovan stärker likalydande syften för statens olika krishanteringsbefogenheter förutsättningarna för samarbete och koordinerat agerande från berörda myndigheter i en kris.

Av samma skäl instämmer Riksgälden i att de krav på ett stödmottagande företags finansiella ställning ensas med de krav som finns i lagen om förebyggande statligt stöd, dvs. att företaget ska anses ”livskraftigt” för att kvalificera sig för stöd. Valet att begreppet livskraft möjliggör att den finansiella ställningen bedöms utifrån ett framåtblickande perspektiv, vilket är önskvärt och i överensstämmelse med den fallissemangsbedömning Finansinspektionen har att göra i samband med en prövning om ett krisdrabbat företag ska försättas i resolution eller inte.

(25)

Ett framåtblickande perspektiv är även en nödvändig förutsättning för att nödkrediter ska kunna ges till ett företag i resolution (se vidare nedan). Detta eftersom det inte kan tas för givet att den återkapitalisering som sker som ett led i resolutionsförfarandet kommer att vara fullt ut verkställd vid den tidpunkt som stödet först kan komma att aktualiseras. Detta är som mest kritiskt i samband med att beslutet om resolution och därtill kopplade åtgärder fattas.

Nödkrediter till företag i resolution

En fungerande likviditetsförsörjning är en nödvändig förutsättning för ett lyckat resolutionsförfarande. Utgångspunkten är att de företag som försätts i resolution ska ombesörja sin finansiering på egen hand. Det är dock inte självklart att så alltid kommer kunna vara fallet. Riksgälden har därför – i egenskap av resolutionsmyndighet – ett antal verktyg till sitt förfogande för att hantera likviditetssituationen för företag som försätts i resolution. Myndigheten kan dels vidta åtgärder som begränsar utflödena av likviditet ur företaget, dels tillföra ny likviditet genom lån eller garantier från den så kallade resolutionsreserven.

Att Riksgälden har dessa befogenheter innebär dock inte att Riksbanken undantas ansvar. Riksbankens unika förutsättningar att omedelbart och utan volymbegränsningar ge likviditetsstöd talar tvärtom för att Riksbanken ska ha en tydligt definierad roll även för likviditetsförsörjning i resolution. Denna roll bör innefatta såväl sådan likviditet som erbjuds i generella faciliteter (i penningpolitiskt syfte eller för finansiell stabilitet) som individuellt stöd (i synnerhet i de fall finansiering via Riksgäldens likviditetsstödjande åtgärder inte kan uppbringas tillräckligt snabbt). Riksgälden välkomnar således kommitténs förslag att nödkrediter ska kunna ges till banker i resolution och instämmer också i att detta i sig inte kan anses strida mot EU-rätten och att det även gäller om resolutionsreserven inte har utnyttjats.

Att Riksbanken ger nödkredit till banker i resolution innebär dock inte nödvändigtvis att de behöver bära kreditrisken för utlåningen. Vid behov, då säkerheterna bedöms otillräckliga, kan Riksgälden ställa en garanti till Riksbanken från resolutionsreserven. Genom nödkrediter som garanteras via resolutionsreserven går det att kombinera fördelarna av Riksbankens och Riksgäldens befogenheter. Likviditetsstöd kan mobiliseras omedelbart och utan volymbegränsningar via Riksbanken samtidigt som riskerna för stödet kommer att belasta resolutionsreserven.

Villkor för nödkrediter i resolution

Enligt kommitténs förslag får Riksbanken ge nödkredit till ett företag i resolution om de förutsättningar som lagen generellt anger avseende sådana krediter är uppfyllda, dvs. att det ska föreligga synnerliga skäl, att företaget ska bedömas som livskraftigt samt att utlåningen ska ske mot säkerheter. Riksgälden anser att dessa kriterier bör preciseras med avseende på de särskilda omständigheter som råder i samband med resolution.

(25)

För det första bör det i lagen uttryckligen anges att resolution i sig utgör en grund för att ge nödkredit. Resolution kan nämligen bara inledas efter det att Riksgälden (genom beslut) fastslagit att det föreligger ett stabilitetshot eller om det av andra skäl ligger i det allmännas intresse att hantera banken i särskild ordning. Riksbanken behöver således inte göra någon prövning av synnerliga skäl, utan grund för nödkredit bör definitionsmässigt anses föreligga om resolution har inletts.

För det andra bör det slås fast att ett företag är att betrakta som livskraftigt om Riksgälden har beslutat om resolutionsåtgärder, som innebär att hela eller delar av verksamheten ska återkapitaliseras och därmed fortleva. Riksgälden delar utredarens syn att resolutionsbeslutet inte per automatik innebär att företaget är livskraftigt. Däremot kan så anses vara fallet så fort Riksgälden har beslutat om vilket eller vilka resolutionsverktyg som ska användas (vilket i regel kan antas ske samtidigt som beslutet om resolution).¹ Därför bör det framgå att en verksamhet (hela eller delar av företaget i resolution) är att betrakta som livskraftigt om beslut om resolution och resolutionsverktyg fattas som medför att verksamheten har eller kommer att återkapitaliseras. Att Riksbanken ges utrymme att genom en egen prövning av livskraftighet innebär i praktiken en omprövning av den bedömning som Riksgälden lagt till grund för beslut om resolution och resolutionsåtgärder. Detta är vare sig en rimlig förvaltningspolitisk ordning eller till gagn för statens samlade hantering av banker i kris.

För det tredje bör det, i linje med utredarens resonemang i motivtexten, preciseras att en garanti från resolutionsreserven i sig ska anses utgöra en tillräcklig säkerhet för nödkrediter (eller andra likviditetsstödande åtgärder).

Givet ovanstående preciseringar uppnås en automatik och förutsägbarhet i Riksbankens beslutsfattande avseende nödkrediter i resolution i och med att ett företag i resolution definitionsmässigt är kvalificerad för nödkredit om Riksgälden beslutat hur resolutionen ska genomföras och om det finns tillräckliga säkerheter (vid behov i form av garanti från resolutionsreserven). På detta sätt åstadkoms en ordning där Riksbanken inte behöver pröva omständigheter som andra myndigheter redan har prövat, vilket måste anses vara till fördel för en samlad och koordinerad krishantering från staten i stort. Dessutom åstadkoms, genom möjligheten att vid behov ta säkerhet i form av en garanti från reserven, en ordning som skyddar Riksbankens balansräkning och egna kapital fullt ut. Denna omständighet, som i praktiken innebär att det ekonomiska och politiska ansvaret för stödet överförs från Riksbanken till Riksgälden, talar emot behovet av ett långtgående oberoende för Riksbanken vid beslut om nödkrediter i resolution.

Om lagstiftaren bedömer att det i lag inte är möjligt att föreskriva de närmare förutsättningarna för nödkrediter i resolution bör Riksbanken i stället uppdras att upprätta en särskild resolutionsfacilitet där det framgår på vilka villkor ett företag i resolution kan erhålla likviditetsstöd från Riksbanken (i form av nödkredit eller på annat sätt). Detta ligger väl i linje med utredningens ståndpunkt att Riksbanken behöver vara transparent genom att

¹ Det är förvisso tänkbart att de delar av företagets verksamhet som inte bedöms som kritiska lämnas att avvecklas genom konkurs. Stöd till sådan verksamhet torde dock aldrig komma i fråga.

(25)

på förhand redovisa hur den utvärderar en förfrågan om nödkredit i förhållande till kriterierna i riksbankslagen. Det är dock önskvärt att denna information inte enbart delges Riksgälden utan även redovisas till allmänheten (på motsvarande sätt som gjorts i exempelvis Storbritannien). Kännedom om förutsättningarna kring likviditetsstöd är nämligen inte bara en förutsättning för att Riksgälden ska kunna upprätthålla en god planering och beredskap inför resolution utan även av betydelse för förutsättningarna för effektiv krishantering mer allmänt. Givet att en banks långivare vet att det finns tillgång till likviditetsstöd från Riksbanken ökar möjligheterna för banken (på egen hand eller hanterad av Riksgälden i resolution) att få finansiering från privata aktörer. Transparens kring lånemöjligheter kan på så sätt göra att de kommer att behöva tas i anspråk mer sällan.

Övriga frågor inom finansiell stabilitet

Övervakning av det finansiella systemets funktionssätt

Riksgälden tillstyrker utredarens förslag att Riksbanken, som en följd av de befogenheter Riksbanken har bland annat avseende finansiell infrastruktur och likviditetsförsörjning, bör ha ett generellt uppdrag att övervaka det finansiella systemets stabilitet och effektivitet.

Förberedelser inför kris

Utredaren föreslår att Riksbanken ska planera och förbereda sig för att skapa god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Som ett led i detta ska Riksbanken identifiera likviditetsstödjande åtgärder som kan användas för att motverka störningar och offentliggöra vilka faciliteter, och därtill hörande villkor, som kommer att tillhandahållas (om det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet).

Riksgälden tillstyrker förslagen i denna del, i synnerhet avseenden skyldigheten att offentliggöra vilka likviditetsfaciliteter som kan komma att tillhandahållas vid kris och på vilka villkor. Riksgäldens bedömning är att de fördelar med transparens som utredaren redovisar överväger potentiella nackdelar i form av minskad flexibilitet för Riksbanken. Riksgälden ifrågasätter mot den bakgrunden förslaget att Riksbanken ska kunna avstå att från att publicera sina faciliteter.

Samråd och samverkan med andra myndigheter

Som framgår inledningsvis i detta remissvar ställer sig Riksgälden bakom införandet av separata mål för den finansiella stabiliteten bland annat eftersom det möjliggör en bättre samverkan med andra stabilitetsvårdande myndigheter, däribland Riksgälden. Att riksbankslagen innefattar uttryckliga bestämmelser rörande samverkan och samråd med andra myndigheter är mot denna bakgrund välkommet. Riksgälden efterlyser dock att det närmare förtydligas dels vilka ”viktigare frågor” som Riksbanken ska samråda om, dels vilka ”synnerliga skäl” som ska föreligga för att Riksbanken ska kunna avstå samråd.

(25)

Synpunkter avseende Riksbankens finansiella oberoende

Riksbankens eget kapital och vinstdisposition

Riksgälden stödjer kommitténs förslag för Riksbankens finansiella oberoende.

Viktigast är förslagen om att en grundnivå och en målsatt nivå för Riksbankens egna kapital, samt regler för vinstdisposition och återställning av det egna kapitalet införs i lag.

Riksbanken behöver ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att vara beroende av anslag. Det innebär bland annat att intäkterna måste vara större än kostnaderna och att Riksbanken måste kunna bära förluster.

För att säkerställa att avkastningen på Riksbankens tillgångar täcker kostnaderna för dess verksamhet anser Riksgälden att Riksbanken bör garanteras en kostnadsfri finansiering. Detta görs lämpligen genom att Riksbanken förses med ett tillräckligt stort kostnadsfritt kapital. En del av det kostnadsfria kapitalet bör också kunna användas till att absorbera förluster och därför utgöras av eget kapital. Ytterst är det emellertid riksdagen som står som finansiell garant för Riksbankens verksamhet.

En grundprincip sedan länge är att staten inte tar på sig större skulder än nödvändigt och inte annat än i undantagsfall öronmärker och fonderar tillgångar. Riksgälden välkomnar därför att Riksbanken ges ett målsatt eget kapital, att det klargörs när kapitaltillskott kan begäras och hur vinstmedel ska disponeras. Kommitténs förslag skulle ge Riksbanken ett kostnadsfritt kapital som med mycket god marginal säkerställer förmågan till självfinansiering av sin verksamhet. Riksbanken får också möjlighet att bära stora förluster.

Kostnadsfritt kapital

Kommittén uppskattar Riksbankens driftskostnader till 850 miljoner kronor om året. Kommittén resonerar vidare att om de reala driftskostnaderna antas vara oförändrade över tiden och tillgångsportföljen ger en genomsnittlig real avkastning på en procent per år, kan Riksbanken således finansiera sig själv med ett kostnadsfritt kapital på 85 miljarder kronor som inflationsuppräknas.² Riksgälden har inga invändningar mot denna beräkningsprincip, men noterar att den saknar praktisk betydelse i förhållande till de förslag som kommittén lägger fram.

² Flamutredningen användes samma beräkningsprincip för att motivera ett kostnadsfritt kapital på 75 miljarder kronor baserat på 750 miljoner kronor i årliga driftskostnader.

(25)

Tabell 1. Riksbankens balansräkning 31 december 2019, miljarder kronor

Tillgångar		Skulder och eget kapital	
Guld- och valutareserv (inkl. fordringar på IMF)	518	437	Penningpolitiska skulder
Värdepapper i SEK	376	204	Skulder i utländsk valuta
Övriga tillgångar	6	31	Övriga skulder (inkl. IMF-motpost)
		63	Sedlar och mynt
		82	Värderegleringskonton
		83	Eget kapital (inkl. årets resultat)
SUMMA	900	900	

Vid utgången av 2019 hade Riksbanken ett kostnadsfritt kapital (eget kapital, värderegleringskonton samt sedlar och mynt) på 228 miljarder kronor, se tabell 1.

Eget kapital

Kommittén föreslår, i likhet med utkastet till lagrådsremiss, att Riksbanken ska ha ett målsatt eget kapital på 60 miljarder kronor som årligen ska omräknas med förändringen av konsumentprisindex. Om det egna kapitalet överstiger den målsatta nivån ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten. Bestämmelserna ska tillämpas från räkenskapsåret 2023.

Vid utgången av 2019 hade Riksbanken ett eget kapital på 83 miljarder kronor, se tabell 1. Kommitténs förslag till övergångsregler innebär emellertid att endast framtida vinster ska delas ut. Det betyder att Riksbankens egna kapital inte kommer att minska vid tidpunkten för ikraftträdandet av den nya riksbankslagen. Det betyder också att banken från och med räkenskapsåret 2023 kommer att dela ut merparten av sina vinster under en överskådlig framtid.^{3, 4}

Vid utgången av 2019 hade Riksbanken även värderegleringskonton på 82 miljarder kronor. Kommittén anser att ” [...] dessa medel i praktiken kan betraktas som ett riskbärande kapital, dvs. en buffert som kan bära förluster [...] ” (s. 1231). Värderegleringskontona omfattas inte av kommitténs förslag.

I praktiken har således Riksbanken ett buffertkapital som vid utgången av 2019 uppgick till 165 miljarder kronor (83 miljarder kronor i eget kapital och 82 miljarder kronor på värderegleringskonton). Mot denna bakgrund analyserar kommittén de risker som kan uppstå i Riksbankens verksamhet och gör bedömningen att det inte finns behov av ytterligare buffertar som kan absorbera förluster. Riksgälden delar kommitténs bedömning.

³ Om den målsatta nivån för det egna kapitalet på 60 miljarder kronor räknas upp med 2 procent om året nås nivån 83 miljarder kronor under 2040. Dessförinnan är Riksbanken överkapitaliserad och vinstutdelning ska ske.

⁴ Avsättningar motsvarande KPI-uppräknningen av det egna kapitalets grundnivå ska göras före vinstutdelning.

(25)

Valutaupplåningen till valutareserven

Riksgälden stödjer kommitténs förslag till övergripande reglering och beslutsordning för valutaupplåning till valutareserven.

Det främsta skälet för Riksbanken att inneha en valutareserv, under rörlig växelkurs, är att den ska kunna användas för att ge likviditetsstöd i utländsk valuta. Riksbanken kan inte skapa utländsk valuta själva och möjligheten att ge likviditetsstöd begränsas därför av hur mycket valuta Riksbanken har tillgång till och hur mycket som kan lånas upp med kort varsel via Riksgälden.

Upplåning i Riksgälden

Riksgälden välkomnar att kommittén tydliggör att upplåning för att förstärka valutareserven ska ske via Riksgälden. Riksbankens rätt att enligt nuvarande riksbankslag (7 kap. 3 § första stycket 2) ge ut skuldebrev i utländsk valuta har endast tillkommit för att Riksbanken ska kunna ge ut för ändamålet skräddarsydda obligationer till Riksgälden som speglar de lån som Riksgälden tar upp för Riksbankens räkning.

Det är aldrig möjligt för Riksbanken att låna till bättre villkor än Riksgälden. Det är fråga om två svenska statliga aktörer och för en investerare är obligationer utgivna av Riksgälden respektive Riksbanken ekvivalenta värdepapper. Det finns starka skäl att utgå från att svenska staten genom Riksgälden även under mycket besvärliga marknadsförhållanden kan låna i utländsk valuta. Så var det under krisen 2008 och 2009, och det bedöms fortfarande vara fallet. Framför allt i besvärliga marknadsförhållanden är det även en fråga om pris.

Samrådsförfarandet

Samråd mellan Riksbanken och Riksgälden innan beslut om upplåning säkerställer att Riksbanken ska få bästa möjliga lånevillkor.

Riksgäldens behöver detaljerad information om Riksbankens önskemål att låna i valuta för att kunna ta hänsyn till det i Riksgäldens ordinarie upplåningen för statsskulden. Det är nödvändigt för att kunna uppnå det övergripande målet för statsskuld förvaltningen att ”minimera kostnader med beaktande av risk”. Det innefattar blanda annat att Riksbanken i god tid behöver informera i vilken omfattning, i vilken valuta och eventuella löptider man vill låna. Riksgälden måste sedan analysera hur det kan påverka statens totala upplåning. Om Riksgäldens analys visar att det inte är möjligt att låna som Riksbanken vill till rimliga villkor ska Riksgälden omedelbart meddela Riksbanken det. Då måste ett nytt samråd ske för att kunna tillgodose Riksbankens och statens behov på annat sätt.

Det är alltid Riksgälden som avgör hur den slutliga upplåningen ska genomföras. Val av låneform, låneinstrument och motpartkrets beslutas entydigt av Riksgälden. Samrådet avser

(25)

lånevillkoren mellan Riksbanken och Riksgälden, medan Riksgälden avgör låneform och lånevillkor (givet marknadsförutsättningarna) gentemot de slutliga långivarna.

Förtida upplåning

Riksgälden stödjer kommitténs förslag att Riksbanken i förtid ska kunna låna upp till motsvarande 5 procent av BNP (för närvarande cirka 250 miljarder kronor).

Riksgälden anser att det är angeläget att det fastställs i lag under vilka förutsättningar och inom vilka gränser Riksbanken kan låna valuta för att förstärka valutareserven.

Vad som är en lämplig storlek på valutareserven är en bedömningsfråga. Riksgälden delar kommitténs uppfattning att den bedömningen bör göras av Riksbankens direktion. Med detta följer även det av finansutskottet påkallade behovet att avväga Riksbankens och statens övriga behov av valuta.

Ytterligare förtida upplåning

Riksgälden stödjer även förslaget om att Riksbanken i förtid ska kunna förstärka valutareserven när det föreligger synnerliga skäl.

Det finns goda skäl till att Riksbanken ska kunna förstärka valutareserven ytterligare under synnerliga omständigheter. Förstärkningen sker även i detta fall genom lån via Riksgälden. Riksgälden har tidigare förespråkat ett tydligt regelverk för Riksbankens upplåning i valuta. Förslaget innebär att det inte finns någon beloppsgräns för de lån som Riksbanken kan begära. Riksgälden anser därför att det ställer stora krav på hur regelverket ska tillämpas. Det gäller framför allt två saker. Det ena är hur Riksbanken ska redovisa synnerliga skäl och vad som ska kunna anges som synnerliga skäl. Riksgälden anser att kommittén skulle kunnat ha specificerat synnerliga skäl på ett tydligare sätt. Det andra och det avgörande skälet till att Riksgälden kan se att det kommer att göras en avvägning mellan Riksbankens behov av valutareserv och statens finanser i stort är den proportionalitetsprincip som samtidigt föreslås införas.

Det ankommer på finansutskottet att bedöma och utvärdera de synnerliga skäl som Riksbanken redovisar. Riksgälden anser att synnerliga skäl, proportionalitet och effekter i övrigt måste redovisas tydligt.

Återställning av valutareserven

Riksgälden stödjer förslaget om att Riksbanken via upplåning i Riksgälden ska kunna återställa nivån på valutareserven.

(25)

Betalningar till och från Internationella valutafonden

Riksgälden välkomnar kommitténs förslag till framtida hantering och redovisning av IMF-betalningar.

Principen att staten varken öronmärker eller fonderar mer medel än nödvändigt bör tillämpas även på Sveriges åtaganden gentemot IMF. Det innebär att när IMF begär att Riksbanken ska betala ut medel bör Riksgälden låna upp motsvarande medel och föra över dem till Riksbanken. På så sätt behöver Riksbanken varken en större valutareserv eller ett buffertkapital för eventuella förluster med anledning av IMF-åtagandena.

Riksgälden välkomnar även att redovisningen av kostnaderna för Sveriges lån till IMF förtydligas. Det är olämpligt att kostnaderna täcks via Riksbankens räntenetto utan tydlig särredovisning.

Synpunkter avseende organisation och demokratisk granskning

Organisation och ledning

Riksgälden tillstyrker kommitténs förslag om Riksbankens organisation och ledning.

Riksbanksfullmäktige är ett viktigt organ eftersom det ger riksdagen möjlighet till insyn och kontroll. Förslagen i betänkandet innebär att fullmäktiges roll renodlas. Effektiviteten i verksamhetsstyrningen kommer att öka, exempelvis kommer fullmäktige inte att besluta om Riksbankens arbetsordning.

Riksgälden är positiv till de förslag som innebär att Riksbankens ledningsstruktur mer kommer att likna den som gäller för styrelsemyndigheter under regeringen, t.ex. att myndighetsförordningens ansvarsfördelning ska användas i riksbankslagen. En sådan ordning kommer att bidra till en mer effektiv styrning av Riksbankens verksamhet och en tydlig ansvarsfördelning mellan direktionen och riksbankschefen.

Riksgälden välkomnar förslaget om att förfarandet för tillsättning av direktionsledamöter ska regleras. Processen för tillsättning av direktionsledamöter behöver tillgodose allmänhetens behov av insyn och säkerställa att direktionen består av personer med rätt kompetens.

Den demokratiska granskningen av Riksbanken

Riksgälden tillstyrker kommitténs förslag till åtgärder för att stärka den demokratiska granskningen av Riksbanken.

Som kommittén konstaterar begränsar kravet på Riksbankens oberoende i viss mån möjligheterna till ansvarsutkrävande. De förslag som kommittén lämnar framstår som väl

(25)

avvägda utifrån den balans som måste råda mellan å ena sidan Riksbankens oberoende och å andra sidan möjligheten till demokratisk granskning och ansvarsutkrävande.

Öppenhet och insyn i en myndighets verksamhet är en grundläggande förutsättning för allmänhetens förtroende och den demokratiska granskningen. Riksbanken värnar redan i dagsläget öppenheten och möjliggör insyn i verksamheten genom att t.ex. lämna omfattande information till allmänheten. Riksgälden anser att de förslag som kommittén lämnar innebär att ytterligare steg tas i denna riktning.

Öppenhet och insyn är emellertid inte den enda förutsättningen för en väl fungerande demokratisk granskning. Den verksamhet som Riksbanken bedriver är komplex och för att granska och utvärdera den på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt krävs en relativt omfattande analyskapacitet och en god förståelse för verksamheten. Riksgälden menar därför att det är viktigt att riksdagen – genom finansutskottet – har tillräckliga möjligheter och resurser att granska Riksbankens verksamhet.

Riksgälden välkomnar kommitténs förslag som innebär ett tätare och mer omfattande informationsutbyte mellan fullmäktige och finansutskottet. Riksgälden instämmer även i att finansutskottets kansli bör tillföras större resurser för att kunna understödja ledamöterna i att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet. Med ökade resurser kan kansliet anställa personal med särskilda kunskaper inom Riksbankens verksamhetsområden och vid behov även anlita extern kompetens. Detta kan som kommittén påpekar även bidra till att minska den informations- och kunskapsobalans som i dagsläget råder mellan finansutskottet och Riksbanken.

Synpunkter avseende kontanter och beredskap

Kontanter

Uppgiften att ansvara för kontantutgivningen

Riksgälden stödjer förslagen som innebär att Riksbankens roll stärks avseende kontantutgivningen och kontanthanteringen och att detta ansvar tydliggörs i den nya riksbankslagen.

Utredningen om statens roll i betalningssystemet och på betalningsmarknaden

Riksgälden stödjer att det av regeringen tillsätts en utredning med syfte att utreda förutsättningarna för statens och den privata sektorns roller på den framtida betalningsmarknaden.

Riksgälden ser positivt på kommitténs förslag att betalningssystemet i sin helhet ska analyseras i denna utredning. Det är viktigt att statens roll definieras och tydliggörs.

(25)

Krisberedskap och höjd beredskap

Uppgift och mål

Riksgälden stödjer förslaget att det i lag tydliggörs att Riksbanken får ett operationellt inriktat ansvar för att säkerställa funktionaliteten i betalningarna inte bara under normala förhållanden utan även vid fredstida kriser och höjd beredskap.

Riksgälden välkomnar de tre målen för Riksbankens ansvar inom krisberedskap och höjd beredskap. Riksgälden anser dock att det bör definieras i förväg vad som avses med begreppet ”nödvändiga betalningar”.

Riksgälden ställer sig positiv till kommitténs förslag att ge Riksbanken planerings- och kontrollansvar. Riksgälden anser dock att uppdraget bör kompletteras så att Riksbanken även får ansvar för att ta fram en sektorsövergripande lägesbild för finansiell sektor. Riksbankens planerings- och kontrollansvar behöver även kompletteras med krav på funktionalitet under höjd beredskap hos privata finansiella aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet, för att kritisk verksamhet fortsatt ska kunna bedrivas även i ett läge med höjd beredskap.

Riksgälden anser slutligen att det finns behov av att vidta åtgärder för att stärka beredskapen i finansiell sektor för kris och krig tidigare än det av kommittén föreslagna datumet för lagens ikraftträdande, vilket är den 1 januari 2023.

Om uppgiften

Kommittén skriver att Riksbanken ska ha ett planerings- och kontrollansvar i fråga om höjd beredskap och andra fredstida krissituationer än finansiella kriser för juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner samt näringsidkare inom kontanthantering (kontantkedjan). Vidare så föreslår kommittén att Riksbanken vid en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Vid höjd beredskap ska Riksbanken fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt och vid behov ska Riksbanken förbereda alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används.

Riksgälden ställer sig positiv till kommitténs förslag att säkerställa funktionalitet i betalningar i hela hotskalan, från normalläge till krig. Riksgälden stödjer därmed förslaget att det i lag tydliggörs att Riksbanken får ett operationellt inriktat ansvar för att säkerställa funktionaliteten i betalningarna inte bara under normala förhållanden utan även vid fredstida kriser och höjd beredskap. Riksgälden förutsätter att de konstitutionella utmaningar det innebär med att Riksbanken är en myndighet under riksdagen löses.

Kommittén har valt att föreslå att Riksbanken får en roll som definieras som ett planerings- och kontrollansvar. Utredningen definierar detta som ett övergripande ansvar för att

(25)

identifiera sårbarheter, koordinera berörda aktörer och se till att de vidtar tillräckliga åtgärder i fråga om just krisberedskap och höjd beredskap.

Riksgälden välkomnar att Riksbankens planerings- och kontrollansvar i fråga om genomförande av elektroniska betalningar inte omfattar andra statliga myndigheter. Detta främst eftersom att bevakningsansvariga myndigheter redan ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en kris eller krigssituation.⁵

Riksbankens planerings- och kontrollansvar ska enbart omfatta bankernas roll som betalningsförmedlare. Riksgälden stödjer kommitténs förslag om att ansvaret ska begränsas till den verksamhet som avser genomförande av betalningstransaktioner.

Om målen

Kommittén föreslår att målen för Riksbankens verksamhet inom krisberedskap och höjd beredskap ska vara att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, att sårbarheten i fråga om sådana betalningar ska begränsas och att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Riksgälden välkomnar de tre målen. Riksgälden vill dock lyfta fram svårigheterna med att lägga ansvaret för att operationellt säkerställa betalningar på en aktör. Betalningar sker idag via en lång kedja av olika aktörer och system, privata som offentliga. För att betalningar under höjd beredskap ska kunna säkerställas krävs att relevanta privata aktörer fortsatt tar ett ansvar och samarbetar förebyggande.

Riksgälden ser, liksom kommittén, ett behov av att krav ställs på privata finansiella aktörer inom sektorn att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara. Att banker och andra systemviktiga institut finns tillgängliga vid höjd beredskap är en förutsättning för det civila försvaret och avsaknad av ett sådant lagstöd innebär i praktiken att finansiell sektors förmåga är helt beroende av aktörernas goda vilja för att fungera under höjd beredskap.

Det finns idag möjlighet att lagstiftningsvägen ställa krav på privata näringsidkare och därmed även finansiella aktörer, att delta i planering inför höjd beredskap. Det finns inte möjlighet att ställa krav på att privata aktörer ska bedriva verksamhet under höjd beredskap. Vidare finns inga funktionalitetskrav i lagstiftningen mot vilka aktörerna ska sträva att uppnå. All kravställning sker idag istället genom avtal. Riksgälden delar kommitténs uppfattning att avtalsvillkor framstår som en alltför osäker grund att basera viss, för totalförsvaret kritiskt funktionalitet på. Riksgälden bedömer att det finns behov av att se över om bestämmelser ska införas för att säkerställa funktionalitet i vissa, för finansiella sektorn kritiska funktioner, så att dessa kan upprätthållas under krig och krigsfara. Som en

⁵ Bevakningsansvariga myndigheters ansvar regleras främst genom förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

(25)

följd av detta anser därför Riksgälden att Riksbankens planerings- och kontrollansvar under höjd beredskap behöver kompletteras med krav på funktionalitet hos privata finansiella aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Detta för att de ska fortsätta bedriva kritisk verksamhet även i ett läge med höjd beredskap.

Kommittén föreslår vidare att Riksbanken ska identifiera sårbarheter och vidta adekvata åtgärder för att säkerställa driftssäkerhet så att allmänheten kan göra ”nödvändiga betalningar”. Riksgälden anser att det bör definieras i förväg vad som avses med begreppet nödvändiga betalningar. Möjligheten att i dagens finansiella system effektivt prioritera olika betalningar, nödvändiga eller inte, är däremot små.

Om lägesbild, tidsramar och beslut på ockuperad mark

Enligt kommitténs förslag ska Riksbanken, i fredstida krissituationer, vid behov omgående, kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. Riksgälden ser positivt på detta. Uppdraget bör dock kompletteras så att Riksbanken får i ansvar att ta fram en sektorsövergripande lägesbild för den finansiella sektorn. Detta blir särskilt viktigt inför och under höjd beredskap. Lägesbilden bör utgå från de föreslagna målsättningarna för Riksbankens ansvar vid krisberedskap och höjd beredskap. En lägesbild för hur väl det går att genomföra nödvändiga betalningar samt identifierade risker kan ge en gemensam utgångspunkt för det fortsatta arbetet i sektorn.

Riksgälden ser vidare positivt på bestämmelsen att Riksbanken i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och att bestämmelsen om sammanträden på ockuperad mark förs över till den nya riksbankslagen.

Riksgälden är, som nämnt, positiv till utredningens förslag att ge Riksbanken ett utökat beredskapsansvar. Men då den nya lagen inte förväntas vara på plats förrän i januari 2023 riskerar stora delar av beredskapsplaneringen i finansiell sektor att försenas. Riksgälden ser att det finns behov av att vidta åtgärder tidigare än det av kommittén föreslagna datumet.

Vilka aktörer ska omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar?

Riksgälden stödjer förslaget att aktörer som är deltagare i Riksbankens system för avveckling samt är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner i Sverige omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar.

Riksgälden stödjer kommitténs förslag att andra statliga myndigheter inte ska omfattas av Riksbankens planerings- och kontrollansvar.

Riksgälden delar kommitténs bedömning att företag som tillhandhåller samhällsviktiga tjänster för finansiell sektor, men som inte bedriver tillståndspliktig verksamhet, ska omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar.

(25)

Kommittén föreslår att Riksbankens planerings- och kontrollansvar ska omfatta aktörer som är deltagare i Riksbankens system för avveckling samt är av särskild betydelse för genomförandet av betalningstransaktioner (elektroniska betalningar) i Sverige. Riksgälden stödjer detta förslag.

Riksgälden noterar att Riksbankens planerings- och kontrollansvar för genomförande av elektroniska betalningar inte omfattar andra statliga myndigheter. Då bevakningsansvariga myndigheter redan ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en kris eller krigssituation, så bedöms detta som rimligt.

Riksgälden anser, liksom kommittén, att vissa finansiella infrastruktur företag med koppling till RIX-systemet, såsom clearingorganisationer, centrala motparter och värdepapperscentraler, också ska omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar.

Riksgälden delar även kommitténs bedömning att företag som tillhandhåller samhällsviktiga tjänster för finansiell sektor, men som inte bedriver tillståndspliktig verksamhet, t.ex. e-legitimation för inloggning till internettjänster (Bank-ID), ska omfattas av Riksbankens planerings och kontrollansvar. Riksgälden vill betona vikten av att dessa tjänster fungerar i hela hotskalan från normalläge, till kris och under höjd beredskap.

Riksbanken får, som systemansvarig för RIX, enligt förslaget en dubbel roll som både kravställare och aktör inom betalningssystemet. Riksgälden bedömer inte att detta är problematiskt om det säkerställs att en intern oberoende kontrollfunktion löpande och systematiskt följer upp arbetet inom Riksbanken.

Beslut om krigsplacering

Utredningen föreslår att Riksbanken ska ha en viss kontroll över krigsplaceringsbeslut i finansiell sektor.⁶ Detta förslag är särskilt viktigt sett mot bakgrund av att kommittén föreslår att Riksbanken ska vara funktionellt ansvarig för åtgärder avseende krisberedskap och höjd beredskap i den kedja av elektroniska processer som krävs för att en betalning från ett konto i en bank ska nå fram till ett konto i en annan bank, samt att en kortbetalning ska kunna genomföras. Riksgälden stödjer detta förslag med undantag av att bevakningsansvariga myndigheter redan idag enligt reglering har ett ansvar att vidta åtgärder avseende beredskap. Riksbanken kommer, enligt kommitténs förslag, att ges möjlighet att uppmärksamma myndigheter och andra berörda på behov av åtgärder, vilket bör räcka som åtgärd.

⁶ Kommittén föreslår att Riksbanken ska få bestämma vilka av de i avsnitt 35.7.3 berörda juridiska personerna och näringsidkarna som ska besluta om krigsplacering av personal.

(25)

Offentlighet och sekretess

Riksgälden är positiv till att det införs en bestämmelse om sekretess för uppgifter som hänför sig till statens betalningsmodell. Bestämmelsen har försetts med ett så kallat omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess.

För att Riksgälden ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt föreslår dock Riksgälden att bestämmelsen om sekretess för uppgifter som hänför sig till den statliga betalningsmodellen förses med rakt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller om det kan antas att skada uppstår om uppgifterna lämnas ut.

Riksbankskommittén föreslår att det tas in en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen ska sekretess gälla för uppgifter som hänför sig till avvecklingssystem, betalningssystem, generella betalsystem, system för värdepappersavveckling, därmed jämförbara system och statens betalningsmodell hos Riksgälden. Sekretess ska även gälla för reservrutiner för de nu aktuella systemen.

Sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument ökar.

Statens betalningsmodell

Statens betalningsmodell är samlingsnamnet för de regelverk, konto-strukturer, betaltjänster och tekniska system som möjliggör statens betalningar. Grundstenarna i betalningsmodellen är myndigheternas betalningar, regelverken och den centrala likviditetsförvaltningen. Huvudaktörer är myndigheter, de banker som Riksgälden har tecknat ramavtal med och Riksgälden. Riksgälden upphandlar ramavtal för betaltjänster och ansvarar för den centrala likviditetshanteringen. Myndigheterna avropar betaltjänster från ramavtalen och ansvarar för sina in- och utbetalningar. De banker som ramavtal har tecknats med förmedlar betalningar till och från myndigheterna enligt gällande ramavtal.

Riksgäldens synpunkt

Riksgälden är positiv till att det införs en bestämmelse om sekretess för uppgifter som hänför sig till statens betalningsmodell. Bestämmelsen har försetts med ett så kallat omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att uppgifter ska kunna lämnas ut är högt ställda. Det ska stå klart att uppgifterna kan röjas utan att sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument ökar.

För att Riksgälden ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det nödvändigt att myndigheten i vissa situationer kan lämna ut uppgifter som hänför sig till den statliga betalningsmodellen. Exempelvis behöver Riksgälden kunna lämna uppgifter om betalningsmodellen i ramavtalsupphandlingarna. Riksgälden föreslår därför att bestämmelsen om sekretess för uppgifter som hänför sig till den statliga betalningsmodellen

(25)

förses med rakt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller om det kan antas att skada uppstår om uppgifterna lämnas ut.

Beredskapspengar

Kommitténs föreslår att Riksbanken, vid höjd beredskap ska få ge ut beredskapspengar. Bland annat föreslås, utöver sedlar och mynt i annan utformning samt elektroniska pengar även ”andra slags fordringar på Riksbanken som ges fysisk form och som är avsedda för allmänheten”.

Riksgälden ser positivt på möjligheterna att ha förberedda beredskapspengar som kan användas under höjd beredskap. Riksgälden vill dock betona att ett behov av betalningsmedel även kan uppstå under fredstida förhållanden, t.ex. till följd av ett långvarigt elavbrott.

Statliga utbetalningskort

Riksgälden stödjer kommitténs förslag att Riksbanken vid höjd beredskap ska vara skyldig att lösa in utbetalningskort som har getts ut av staten.

Riksgälden anser att det finns ett behov av en bestämmelse om att även andra aktörer åläggs att lösa in dessa utbetalningskort.

Enligt kommitténs förslag ska bestämmelsen i 1957 års lag om utbetalningskort 4§ ändras. Enligt den nya bestämmelsen ska Riksbanken vid höjd beredskap vara skyldig att lösa in utbetalningskort. Dessa utbetalningskort ska ges ut av staten.

Riksgälden stödjer kommitténs förslag att Riksbanken ska vara skyldig att lösa in utbetalningskorterna då detta ger trovärdighet för systemet. Riksgälden anser även att det finns behov av att andra aktörer som till exempel banker och kreditföretag, åläggs att lösa in dessa utbetalningskort. Detta då Riksbanken i stort sett saknar regionala filialer.

Kommittén föreslår att utbetalningskorterna ska ges ut av staten, vilket Riksgälden stödjer. Idag ingår tjänsten utbetalningskort i de ramavtal för betalningstjänster som Riksgälden upphandlar inom den statliga betalningsmodellen. Ramavtalen är tvingande för de myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Myndigheterna avropar, via ramavtalsbankerna, de tjänster som de behöver för sin betalningsverksamhet.

Vid höjd beredskap kan utbetalningskorterna behöva finnas tillgängliga omgående samt distribueras snabbt. För att kunna säkerställa denna hantering krävs förberedelser. De aktörer som genom de statliga ramavtalen tillhandahåller tjänsten utbetalningskort har idag inga särskilda krav på sig att kunna göra detta under höjd beredskap. Dessa utbetalningskort bör upphandlas med tydliga krav på leverans under höjd beredskap och störda förhållanden

(25)

alternativt att staten själva tillhandahåller tjänsten. I det första alternativet kan Riksgälden upphandla tjänsten. I det andra alternativet behövs beslut från regeringen om vilken aktör inom staten som ska få i uppdrag att producera och distribuera utbetalningskortet. Denna fråga kan med fördel tas med i den planerade utredningen om statens roll i betalningssystemet som bygger på Riksbankens hemställan till riksdagen.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av Tord Arvidsson.

Lindblad, Hans, beslutande

Arvidsson, Tord, föredragande