

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 STOCKHOLM



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

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

DNR 2013-234-STA

Er ref: Fi2013/329

Remissyttrande om betänkandet Att förebygga och hantera finansiella kriser (SOU 2013:6)

2013-06-10

ESTABLISHED 1668

Riksbanken välkomnar att det svenska regelverket för att förebygga och hantera finansiella kriser har blivit föremål för en utredning. Riksbanken ställer sig bakom stora delar av de bedömningar och förslag som Finanskriskommittén (FKK) för fram i sitt delbetänkande men avstyrker kommitténs förslag om organisatorisk struktur för makrotillsyn.

En utgångspunkt för Riksbankens överväganden i detta remissyttrande har varit att den svenska statens förmåga att förebygga att finansiella kriser uppstår behöver stärkas. Detta är en lärdom av den globala finansiella kris som även drabbade Sverige under åren 2008–2009. Denna lärdom delas av flertalet länder runt om i världen. Centralt i detta sammanhang är behovet av att skapa en organisatorisk struktur som ger såväl tillräcklig beslutskraft som verktyg för att hantera identifierade risker i det finansiella systemet.

Riksbanken anser att det institutionella ramverk för makrotillsyn i Sverige som FKK föreslår är otillräckligt för detta syfte och riskerar att leda till oklarheter kring vem som ska agera om det uppkommer en risk i det finansiella systemet (ansvar ex ante). Det blir därigenom sannolikt också svårt att utkräva ansvar efter att en kris har uppkommit (ansvar ex post). En sådan otydlighet i ansvarsfördelningen riskerar enligt Riksbanken att skapa en makrotillsynsstruktur med alltför svag beslutskraft.

För att uppnå tydlig ansvarsfördelning och god beslutskraft bör det enligt Riksbankens mening inrättas ett makrotillsynsorgan med ett tydligt ansvar för makrotillsynen. Organet bör tilldelas väl definierade verktyg för sin uppgift, av riksdagen och regeringen på sedvanligt sätt. Med denna utgångspunkt finns ett antal principiella aspekter att beakta vid val av organisatorisk struktur. För det första bör makrotillsynsorganet ha en god och varaktig kapacitet att analysera risker för det finansiella systemet som helhet. För det andra måste makrotillsynsorganets arbete kunna bedrivas resurseffektivt. För det tredje måste hänsyn även tas till att makrotillsynen ska interagera med närliggande politikområden både i Sverige och internationellt. Riksbanken har i detta avseende goda förutsättningar att axla ansvaret för makrotillsynen i Sverige. Det är också angeläget att en fungerande organisatorisk struktur kommer på plats snarast.

Inom ramen för den nya makrotillsynen diskuteras i detta remissvar olika verktyg för att förebygga strukturella och cykliska systemrisker. Tillämpningen av makrotillsynsverktyg för att hantera dessa risker är en grannlaga uppgift eftersom effekterna av verktygen kan få stor effekt på samhällsekonomin och för de enskilda individerna. Kraven på demokratiskt inflytande och medverkan såväl vid antagandet av nya verktyg som vid utnyttjande av

■ sådana måste vara högt ställda. Det är väsentligt att det demokratiska inflytandet garanteras och löpande kan tryggas.

Riksbanken anser att det måste vara klart var ansvaret för användandet av verktygen ska ligga och vilken myndighet som därefter blir ansvarig för vidtagna åtgärder. Riksbanken förordar att Riksbanken ensam ska vara ansvarig för makrotillsynen i Sverige. Det är dock samtidigt viktigt att ta tillvara den kompetens som finns inom Finansinspektionen. Det kan ordnas genom att det etableras tydliga samarbetsformer mellan Riksbanken och Finansinspektionen så att Finansinspektionens operativa och analytiska kompetens tas till vara.

Riksbanken anser att riksdagen och regeringen på sedvanligt sätt ska besluta om och reglera användandet, inkluderande sätta ramarna, för nyttjandet av de nya verktygen för makrotillsyn och därefter på ett tydligt sätt delegera implementeringen till Riksbanken. Redan idag förekommande verktyg av såväl mikro- som makrokaraktär kan även fortsättningsvis hanteras av Finansinspektionen även om Riksbanken blir ansvarig för makrotillsynen.

Vidare är Riksbanken av uppfattningen att det demokratiska inflytandet kan garanteras inom ramen för användandet av de nya verktygen. Det kan ske genom att användandet av dessa verktyg tillstyrks av riksbanksfullmäktige. De erfarenheter som riksbanksfullmäktige och direktionen fått under tidigare år av diskussioner inför olika beslut (såsom höjning av valutareserven) gör att ytterligare steg att stärka samverkan mellan dessa organ nu kan tas.

Om Riksbanken får den ledande rollen inom makrotillsynen kan beslutsfattandet kring makrotillsynsåtgärder organiseras på olika sätt. En av flera lösningar är att besluten om tillämpning av makrotillsynsåtgärder fattas inom ramen för Riksbankens nuvarande beslutsstruktur. Detta är en lämplig lösning i det fall det endast införs ett fåtal makrotillsynsverktyg i Sverige såsom den kontracykliska kapitalbufferten och ett eller ett par ytterligare verktyg inriktade på mer cykliska risker. Sannolikt kommer det dock att behövas fler verktyg för att förhindra att systemriskerna byggs upp. Då kan det bli svårare att bedöma ändamålsenligheten i den förda politiken och i vilken utsträckning den ger upphov till icke avsedda effekter på andra områden. Fler verktyg innebär också att beslutsområdet blir större och påverkan på samhällsekonomin potentiellt mer omfattande. Detta kommer att ställa ännu större krav på tydliga former för ansvarsutkrävande och demokratisk insyn. Dessutom blir koordineringsbehovet med angränsande politikområden än viktigare.

Med fler verktyg för makrotillsynen kan man överväga om det vore mer lämpligt att lägga ansvaret för beslut om makrotillsynsåtgärder på en särskilt sammansatt beslutande kommitté inom Riksbanken. En sådan kommitté skulle kunna bestå av ledamöter från Riksbanken respektive Finansinspektionen och eventuellt externa experter.

Om en mindre långtgående modell för makrotillsynen skulle väljas, där verktygen för makrotillsynen delas upp mellan olika myndigheter, anser Riksbanken att ett råd med rekommendationsrätt som placeras inom Riksbanken är en bättre lösning än FKK:s förslag. Ett sådant råd blir dock mindre handlingskraftigt än ett beslutande organ och är därför inte en organisatorisk lösning som Riksbanken förordar i första hand.

Vad gäller verktyg för makrotillsyn anser Riksbanken att det är mycket angeläget att omgående få på plats tillräckligt många makrotillsynsverktyg för att på ett effektivt sätt motverka de hot mot stabiliteten i det finansiella systemet som identifieras. I och med att makrotillsyn är ett nytt politikområde är det samtidigt viktigt att etablera en process för att utvärdera och efterhand utveckla och modifiera en sådan verktygslåda. För att säkerställa att detta arbete bedrivs strukturerat och långsiktigt bör såväl själva verktygslådan som processen för att modifiera den få ett tydligt lagstöd.

En svensk verktygslåda för makrotillsyn bör enligt Riksbanken innehålla, som ett absolut minimum, en uppsättning kompletterande verktyg som syftar till att motverka risker kopplade till hög kredittillväxt och skuldsättning. Riksbanken förordar mer specifikt att

■ *verktygslådan inledningsvis ska innehålla kontracykliska kapitalkrav, sektorsvisa kapitalkrav och bolånetak. Därtill bör den kompletteras med verktyg som hanterar risker kopplade till svenska bankers beroende av marknadsfinansiering och likviditet. Det kommande makrotillsynsorganet bör sedan få i uppdrag att omgående börja arbeta för att även andra systemrisker ska kunna hanteras med hjälp av den svenska verktygslådan. Riksbanken påpekar dessutom att lämpligheten i att använda kassakrav som makrotillsynsverktyg för närvarande utreds på Riksbanken.*

Riksbanken tillstyrker FKK:s förslag vad gäller statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen. Dessa förslag innebär enligt Riksbanken avsevärda förbättringar vad gäller den svenska statens möjligheter att vidta åtgärder för att stödja likviditetsförsörjningen i kris.

I frågan om myndigheternas uppdrag tillstyrker Riksbanken FKK:s förslag vad gäller ändringar i riksbankslagen. Riksbanken välkomnar också förslaget att specificera Riksbankens uppdrag eftersom det är viktigt med tydlighet kring respektive myndighets ansvar och befogenheter när fler myndigheter får samma övergripande uppdrag. Dessutom betonar Riksbanken att även de berörda myndigheternas uppdrag rörande makrotillsyn behöver specificeras och anpassas till den organisatoriska lösning som slutligen väljs.

Därutöver instämmer Riksbanken i FKK:s slutsatser vad gäller finansieringsarrangemang för krishantering. Riksbanken bedömer i likhet med kommittén dels att det finns behov av att upprätta en fond för krishantering som byggs upp innan en bankkris uppstår, dels att insättningsgarantin bör utformas som en försäkringspremie. Vad gäller avgifter instämmer Riksbanken med FKK att det bör finnas separata avgifter för insättningsgaranti och systemstabilitet. Riksbanken framhåller samtidigt att stabilitetsavgifterna på sikt bör få formen av en evig riskpremie och inte knyts till en målsatt fondstorlek.

Riksbanken delar även FKK:s bedömning att det inte behövs någon ytterligare lagreglering avseende informationsutbyte, uppgiftslämnande och sekretess i de fall som anges i delbetänkandet, med undantag för bedömningen vad gäller lagreglering avseende sekretess till skydd för det allmännas intresse. I detta fall anser Riksbanken att det kan behövas ett förtydligande i offentlighets- och sekretesslagen.

Riksbanken tillstyrker vidare kommitténs förslag till lagändringar i de fall man anser att nuvarande lagreglering inte medger det informationsflöde mellan myndigheterna som man bedömer nödvändigt.

1. Organisatorisk struktur för makrotillsyn

Riksbanken delar FKK:s bedömning att det är viktigt att bygga upp bättre kunskap om systemrisker och därigenom utveckla bättre överblick över den typen av risker. Riksbanken menar dock att kunskapen om systemrisker behöver kompletteras med organisatoriska strukturer som motverkar tendenser till en så kallad inaction bias, det vill säga tendenser till att ingripa för sällan och för sent mot stabilitetsrisker. Till dessa strukturer bör knytas effektiva verktyg för att motverka systemrisker.

Riksbanken anser i detta sammanhang att det institutionella ramverk för makrotillsyn i Sverige som FKK föreslår riskerar att leda till oklarheter kring vem som ska agera om det uppkommer hot mot stabiliteten i det finansiella systemet (ansvar ex ante). Det blir därigenom sannolikt också svårt att utkräva ansvar för makrotillsynsåtgärder efter att en kris har uppkommit (ansvar ex post). En sådan otydlighet i ansvarsfördelningen riskerar att skapa en makrotillsynsstruktur med svag beslutskraft.

För att uppnå tydlig ansvarsfördelning och god beslutskraft bör det enligt Riksbankens mening inrättas *ett* makrotillsynsorgan med tydligt ansvar för makrotillsyn och väl definierade verktyg för sin uppgift. Med denna utgångspunkt finns ett antal principiella aspekter att beakta vid val av organisatorisk struktur. För det första bör makrotillsynsorganet ha en god och varaktig kapacitet att analysera risker för det finansiella systemet som helhet. För det andra måste makrotillsynsorganets arbete kunna bedrivas resurseffektivt. För det tredje måste hänsyn även tas till att makrotillsynen ska interagera med närliggande politikområden både i Sverige och internationellt.

Riksbanken har i detta avseende goda förutsättningar att axla ansvaret för makrotillsynen i Sverige. Det analytiska perspektivet i makrotillsynen är detsamma som Riksbanken har i den finansiella stabilitetsanalys som redan bedrivs i Riksbanken. För sin penningpolitiska analys har Riksbanken dessutom en bred och djup makroekonomisk kompetens. Att ha båda dessa analytiska perspektiv är centralt för att kunna bedöma återverkningarna mellan den finansiella och reala sektorn vid olika typer av risker. Riksbanken har således redan i dag och kommer även i framtiden att ha relevant analyskapacitet inom makrotillsynsområdet. Vissa makrotillsynsåtgärder och penningpolitiska åtgärder påverkar vidare ekonomin på ett likartat sätt. Interaktionen mellan makrotillsyn och penningpolitik kan därmed medföra ett visst samordningsbehov mellan räntebesluten och besluten om makrotillsynsåtgärder. Riksbanken deltar dessutom aktivt i de internationella organ där merparten av utvecklingsarbetet kring makrotillsynen bedrivs och kommer att bedrivas under de närmaste åren. Samtidigt är det viktigt att ta till vara den operativa och analytiska kompetens som finns inom Finansinspektionen. Detta kan åstadkommas genom att etablera tydliga samarbetsformer mellan Riksbanken och Finansinspektionen. Det är också viktigt att finna former för att säkerställa demokratisk förankring och insyn.

Riksbanken förordar att Riksbanken ensam ska vara ansvarig för makrotillsynen i Sverige. I en lösning där Riksbanken får den ledande rollen inom makrotillsynen kan beslutsfattande kring makrotillsynsåtgärder organiseras på olika sätt. En av flera lösningar är att besluten fattas av Riksbankens direktion i samråd med riksbanksfullmäktige. Detta är en lämplig lösning i det fall det endast införs ett fåtal makrotillsynsverktyg i Sverige såsom den kontracykliska kapitalbufferten och ett eller ett par ytterligare verktyg, alla inriktade på mer cykliska risker. Att Riksbanken tilldelas huvudansvaret för beslut om verktyg mot cykliska risker är en ståndpunkt som framförs även i FKK:s delbetänkande. Denna lösning är även enkel organisatoriskt sett.

Sannolikt kommer det dock att behövas fler verktyg för att förhindra att systemrisker byggs upp. Då kan det bli svårare att bedöma ändamålsenligheten i den förda politiken och i vilken utsträckning den ger upphov till icke avsedda effekter på andra områden. Fler

verktyg innebär också att beslutsområdet blir större och påverkan på samhällsekonomin potentiellt mer omfattande. Detta ställer större krav på tydliga former för ansvarsutkrävande och demokratisk insyn. Dessutom blir koordineringsbehovet med angränsande politikområden än viktigare. Med fler verktyg för makrotillsynen skulle man i andra hand kunna överväga att lägga ansvaret för beslut om makrotillsynsåtgärder på en särskilt sammansatt beslutande kommitté inom Riksbanken. En sådan kommitté skulle kunna bestå av ledamöter från Riksbanken respektive Finansinspektionen och eventuellt externa experter.

Om en mindre långtgående modell för makrotillsynen skulle väljas, där verktygen för makrotillsynen delas upp mellan olika myndigheter, anser Riksbanken att ett råd med rekommendationsrätt som placeras inom Riksbanken är en bättre lösning än FKK:s förslag. Ett sådant råd blir dock mindre handlingskraftigt än ett beslutande organ och är därför inte en organisatorisk lösning som Riksbanken förordar i första hand.

Finansriskkommitténs förslag

FKK framhåller i sitt delbetänkande att det är nödvändigt att bygga upp bättre kunskap om systemrisker. Enligt FKK sker detta bäst inom ramen för en bred och öppen samverkan. Som plattform för detta föreslår FKK ett makrotillsynsråd där Riksbanken och Finansinspektionen ska samråda inför beslut om makrotillsynsåtgärder. I detta råd ska Riksbanken, Finansinspektionen och två fristående experter ingå som medlemmar medan Finansdepartementet har möjlighet att delta som observatör. Rådet föreslås verka för ökad kunskap om systemrisker och utveckling av makrotillsynsverktyg samt analysera risker och diskutera lämpliga åtgärder. Ett sekretariat för rådet ska upprättas hos Riksbanken. FKK föreslår också att rådet ska lagregleras för att säkerställa kontinuitet. Ansvaret för beslut om makrotillsynsåtgärder föreslås dock inte ligga på rådet utan på Riksbanken och Finansinspektionen. FKK föreslår att båda myndigheterna ska få ett lagfäst ansvar för makrotillsyn och kunna tilldelas makrotillsynsverktyg. Myndigheterna ska vidare samråda inför beslut om användande av makrotillsynsverktyg.

Riksbankens bedömning och förslag

Sverige var inte ett av de länder som drabbades hårdast av den senaste globala finanskrisen. Men även i det svenska finansiella systemet uppkom det allvarliga problem, vilket gjorde att Riksbanken och andra myndigheter var tvungna att vidta ett antal åtgärder. Krisen tydliggjorde att det i Sverige, liksom i andra länder, saknats såväl tydliga mandat som verktyg för att förebygga och hantera störningar i det finansiella systemet.

Mot denna bakgrund finner Riksbanken det angeläget att den svenska statens förmåga att såväl kunna förebygga som hantera finansiella kriser förstärks. En central aspekt vad gäller det förebyggande arbetet är att få till stånd en ändamålsenlig och väl fungerande organisation av det nya politikområde som kallas makrotillsyn. Riksbanken anser i detta sammanhang att det i Sverige behöver utformas en organisatorisk lösning för makrotillsyn som utmärks av beslutskraft och som tar till vara den omfattande kunskap om systemrisker i det finansiella systemet som finns redan i dag. För detta ändamål bör det enligt Riksbankens mening upprättas ett makrotillsynsorgan med ett tydligt mandat. Detta makrotillsynsorgan bör också, på sedvanligt sätt av riksdag och regering, tilldelas effektiva och väl definierade verktyg.

■ *Lärdomar av den senaste finansiella krisen – behov av kunskapsutveckling, beslutskraft och effektiva verktyg*

Riksbanken delar FKK:s bedömning att det är viktigt att bygga upp bättre kunskap om systemriskerna. Den senaste finansiella krisen visade tydligt att ingen hade tillräcklig överblick över riskerna i det finansiella systemet, varken globalt eller i enskilda länder. Ingen förstod vilka allvarliga obalanser som under lång tid byggdes upp, vilka sedan bidrog till att krisen bröt ut under hösten 2008. Samtidigt är det viktigt att poängtera att det redan i dag finns omfattande kunskap om systemriskerna. Inte minst är detta fallet inom centralbankerna som sedan lång tid tillbaka analyserar den typen av risker. Som FKK framhåller i sitt delbetänkande behöver emellertid denna kunskap utvecklas och förstärkas.

Riksbanken menar dock att det inte räcker med att bygga upp kunskapen om systemriskerna. Det behövs också strukturer som motverkar tendenser till en så kallad inaction bias, det vill säga en situation där myndigheter avstår från att vidta motåtgärder trots att det finns tecken på ökade risker.

De tecken på ökade risker som trots allt hade funnits i flera länder före hösten 2008 ledde exempelvis inte till att lämpliga motåtgärder vidtogs. En förklaring till detta är att det har funnits brister i fördelningen av ansvar och befogenheter för myndigheters arbete med finansiell stabilitet. De finansiella tillsynsmyndigheterna världen över har i regel inte haft något uttalat systemperspektiv i sin övervakning utan i stället varit inriktade på att i första hand bevaka enskilda institut. De myndigheter – främst centralbanker – som haft ett mer övergripande system- och makroperspektiv i sin övervakning har däremot inte haft tillräckligt mandat att ingripa eller verktyg för detta ändamål.

Det är vidare sannolikt att den passivitet som bidrog till uppkomsten av den senaste finanskrisen också berodde på att det generellt sett var svårt att uppbära stöd för systemriskförebyggande åtgärder under en tid då inga tydliga störningar inträffade. I dagsläget, när krismedvetandet fortfarande är högt, är denna passivitetsproblematik inte lika påfallande. När krisen väl börjar falla i glömska finns dock en risk för att det återigen blir svårt att vidta åtgärder för att förebygga risker i det finansiella systemet.¹

Även om Sverige klarade sig förhållandevis väl i den senaste finanskrisen och huvudsakligen drogs in i krisen till följd av indirekta effekter av problemen i andra länder, fanns denna tendens till passivitet även här. Exempelvis vidtogs inga motåtgärder trots att de svenska bankernas utlåning i de baltiska länderna under åren före krisen växte mycket snabbt och ledde till att stora risker byggdes upp i det svenska finansiella systemet.

För att förebygga systemriskerna krävs det förutom kunskap och beslutsamhet även effektiva verktyg. Även om det hade funnits en starkare beslutsamhet inför den senaste finanskrisen var tillgängliga verktyg inriktade på hälsotillståndet och beteendet hos enskilda aktörer och företag. Därför behöver verktyg som är specifikt inriktade på stabiliteten i systemet som helhet utvecklas.

Mot denna bakgrund anser Riksbanken att det är av stor vikt att tydliggöra ansvar och befogenheter för att hantera systemriskerna i Sverige och ta fram effektiva verktyg för att hantera dessa risker.

Principer för organisatorisk struktur för makrotillsyn

Riksbanken bedömer att den generella svårigheten att agera mot systemriskerna är en central aspekt att beakta vid utformningen av ett ramverk för hur makrotillsyn ska bedrivas i Sverige. Detta understryker vikten av att skapa en struktur som ger *god beslutskraft*. En

¹ Exempelvis har Banklagskommitténs förslag till ett nytt regelverk för att hantera banker i kris inte föranlett några ändringar i lagstiftningen efter att kommittén lämnade sitt betänkande i juni 2000 (se SOU 2000:66 Offentlig administration av banker i kris).

■ förutsättning för detta är att det är tydligt var ansvaret för att motverka systemriskerna ligger, vilket i sin tur kräver ett tydligt mandat. För att kunna motverka systemriskerna behöver organisationen för makrotillsyn även förses med effektiva och väl definierade verktyg. Den organisatoriska strukturen som föreslås av FKK är enligt Riksbanken för tydlig för att skapa sådana förutsättningar.

Det institutionella ramverk som FKK föreslår, med ett råd vars fokus är kunskapsutveckling snarare än beslut om åtgärder och två myndigheter som ansvarar för makrotillsynen, riskerar i detta sammanhang att leda till oklarheter avseende vem som ska agera om det uppkommer en risk i det finansiella systemet (ansvar *ex ante*). Det kan också vara svårt att utkräva ansvar för makrotillsynsåtgärder efter att en kris har uppkommit (ansvar *ex post*). Otydligheten i ansvarsfördelningen riskerar på så sätt att skapa en makrotillsynsstruktur som inte medför större handlingskraft än vad som är fallet i dag. När det gäller det föreslagna rådet är det endast om rådet är helt enigt som det kan ta ställning i olika frågor, men dess ställningstaganden har ingen rättslig effekt. Om det däremot råder oenighet saknar rådet mekanismer (till exempel röstningsregler) för att få till stånd ett ställningstagande, utan varje myndighet får agera som den finner lämpligt.

Riksbanken delar däremot FKK:s ståndpunkt att en *god analyskapacitet och kontinuitet* är en viktig förutsättning för en effektiv makrotillsyn. Det beslutande makrotillsynsorganet ska ha en betydande och varaktig kapacitet att analysera risker för det finansiella systemet som helhet och bedöma vad som kan vara lämpliga åtgärder för att förebygga sådana risker.

Det är också viktigt med en organisatorisk lösning som garanterar att makrotillsynsarbetet kan bedrivas *resurseffektivt* även om det inte förefaller finnas omedelbara hot mot den finansiella stabiliteten. En aspekt på detta är att man bör dra nytta av den expertis och det kunnande som finns redan i dag och kommer att finnas framöver. Det är alltså centralt att i arbetet med att ta fram den organisatoriska strukturen för makrotillsyn anlägga ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Med den organisatoriska strukturen som föreslås av FKK går det dock inte att utesluta att arbetsfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen blir ineffektiv när båda strävar efter att göra såväl fullödiga systemriskanalyser som bedömningar av vilka verktyg som vid behov bör användas och hur dessa i så fall ska kalibreras.

Den organisatoriska strukturen måste vidare ta hänsyn till att makrotillsynen ska kunna *interagera med närliggande politikområden* på ett för samhället effektivt sätt. En viktig principiell aspekt att beakta är i detta avseende kopplingen till penningpolitik, som ligger inom Riksbankens ansvarsområde, respektive traditionell tillsyn av finansiella institut (mikrotillsyn), som Finansinspektionen ansvarar för.

Riksbanken anser vidare att det är angeläget att Sverige kan *agera effektivt i det internationella samarbetet* på makrotillsynsområdet. Makrotillsyn är ett politikområde under utveckling där mycket av arbetet sker på det internationella planet varför delaktighet liksom inflytande i detta arbete spelar roll för hur makrotillsynen kommer att bedrivas i Sverige. Denna aspekt är av stor vikt för det framtida arbetet med finansiell stabilitet då stabilitetsriskerna i hög grad verkar över landsgränser, vilket visades tydligt inte minst under den senaste krisen. Att ha goda förutsättningar att kunna delta aktivt i internationella diskussioner om stabilitetsrisker är därför av betydelse även för den finansiella stabiliteten i Sverige.

Riksbanken vill också i detta sammanhang lyfta den rekommendation om nationella mandat för makrotillsyn som Europeiska systemrisknämnden (ESRB) utfärdade i december 2011. Rekommendationen anger att EU-länderna bör ge *ett organ* – en institution eller ett råd – ansvaret för att genomföra makrotillsynen. Att lägga ansvaret för att agera på två myndigheter i enlighet med vad FKK föreslår är alltså inte i linje med ESRB:s rekommendation. I den mån makrotillsynsrådet ska ses som ett ansvarigt organ för

■ makrotillsyn är det också alltför svagt då det varken kan besluta eller ge rekommendationer om tillämpningen av några verktyg.

En annan viktig aspekt är frågan om *oberoende och demokratisk kontroll*. Som FKK konstaterar har makrotillsynen och penningpolitiken ett gemensamt drag i att besluten inom dessa politikområden kan vara kontroversiella och inte så populära hos allmänheten, vilket kan leda till passivitet så som det beskrivits ovan. Detta lyfts ofta fram som ett skäl till att makrotillsynen, precis som penningpolitiken, behöver ges en hög grad av självständighet.

En förutsättning för ett långtgående oberoende är dock att målet för det arbete som delegeras till ett makrotillsynsorgan är tydligt och kan utvärderas. I detta avseende är skillnaden mellan penningpolitik, som vägleds av ett kvantifierat inflationsmål, och makrotillsyn, vars mål är finansiell stabilitet, väsentlig då målet för makrotillsyn inbegriper flera olika dimensioner. Makrotillsyn kan exempelvis handla om att minska och förebygga överdriven kredittillväxt, att minska likviditetsrisker och löptidsobalanser i banksystemet och att öka den finansiella infrastrukturens motståndskraft mot störningar. I alla de fallen är det svårt att formulera ett enkelt och tydligt mål. Det blir därmed svårare att utvärdera makrotillsynsbesluten och utkräva ansvar av beslutsfattarna. Det finns därför anledning att göra den demokratiska kontrollen av makrotillsynen ännu starkare än vad som gäller för penningpolitiken. Dessutom är den demokratiska kontrollen av makrotillsynen viktig då vissa typer av beslut inom detta politikområde kan ha betydande fördelningsmässiga konsekvenser. Graden av oberoende måste alltså relatera till möjligheterna till ansvarsutkrävande på ett balanserat sätt. Riksdagens och regeringens medverkan och ansvar inom ramen för denna process redovisas på annat ställe i detta svar.

Organisatorisk struktur av makrotillsynen

Riksbanken anser att den framtida organisationen av makrotillsyn i Sverige ska upprättas med hänsyn till de ovan beskrivna principerna. Det är alltså viktigt att hitta en lösning som gör att nödvändiga beslut fattas, vilket förutsätter att det är tydligt vilket organ som har ansvar för att motverka uppkomna risker och att detta organ har väl definierade verktyg för sin uppgift. Lösningen ska samtidigt säkerställa att det beslutande organet har en betydande och varaktig kapacitet att analysera finansiella stabilitetsfrågor och att denna kapacitet används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt när det gäller både resursutnyttjande och samspel mellan makrotillsynen och närliggande politikområden. Den organisatoriska lösningen ska även bidra till att Sverige kan agera effektivt i det internationella samarbetet på makrotillsynsområdet. Därtill anser Riksbanken även att möjligheten att på lämpligt sätt kombinera det beslutande organets politiska oberoende med demokratisk insyn är en viktig aspekt att beakta.

För att uppnå den beslutskraft som krävs i arbetet med makrotillsyn bör det enligt Riksbankens mening utses *ett* makrotillsynsorgan med ett tydligt mandat att fatta beslut om makrotillsynsåtgärder. På så vis blir det tydligt var ansvaret för att identifiera och motverka uppkomna systemriskerna ligger. Exakt hur ett sådant beslutande organ ska organiseras är inte självklart, men de principiella aspekter som diskuterats ovan ger viss vägledning.

En central aspekt handlar om analyskraft och samhällsekonomisk effektivitet. Diskussionen om lämplig organisatorisk struktur måste i ett första steg baseras på en analys av vilken utsträckning det kunnande som behövs i makrotillsynen redan finns idag, och i så fall var, eftersom det i så fall bör tillvaratas. Hur nära den analys som redan görs ligger makrotillsynen ger också en indikation på kopplingen mellan respektive myndighets övriga uppgifter och makrotillsynen.

Riksbankens nuvarande uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende innebär i praktiken att banken ska verka för stabilitet i det finansiella systemet som helhet.

■ För att uppfylla sitt uppdrag arbetar Riksbanken dels förebyggande genom att identifiera och på olika sätt motverka risker i det finansiella systemet, dels med att hantera kriser om sådana ändå skulle uppstå. I fokus för det förebyggande arbetet är den löpande stabilitetsbedömning som Riksbanken kontinuerligt genomför och publicerar i rapporten Finansiell stabilitet. Analysen syftar till att identifiera risker och sårbarheter hos centrala aktörer i det svenska finansiella systemet, såsom banker och finansiella infrastruktur företag, och på olika sätt förmå dessa aktörer att hantera de risker som identifierats.

För att betalningsväsendet ska vara säkert och effektivt behöver Riksbanken, liksom andra centralbanker, kunna hantera en finansiell kris och andra allvarliga störningar i det finansiella systemet. Riksbanken har här en speciell roll eftersom den som centralbank vid behov snabbt kan tillföra likviditet till det finansiella systemet. En förutsättning för att detta ska kunna göras på ett för samhället effektivt sätt är god kunskap om det finansiella systemet och dess aktörer liksom det aktuella stabilitetsläget. Riksbankens stabilitetsanalys fyller även denna funktion och är således central inte bara för det förebyggande arbetet utan även för att Riksbanken ska kunna agera i en kris. Sammantaget har Riksbankens uppdrag på detta område lett till att Riksbanken under de senaste 15 åren har byggt upp en omfattande kapacitet när det gäller analysen av systemrisker.

I och med att Riksbanken även ansvarar för penningpolitiken med målet att upprätthålla ett fast penningvärde har Riksbanken också en välutvecklad analysram för att bedöma den makroekonomiska utvecklingen. Tillgången till väl utvecklade analysramar för såväl finansiell stabilitet som makroekonomi gör att Riksbanken också djupgående kan analysera återverkningar mellan finansiell och real sektor. Det är av stor betydelse för arbetet med makrotillsyn eftersom vissa makrotillsynsåtgärder på olika sätt kan påverka mängden krediter i ekonomin och därigenom hushållens och företagens beslut om konsumtion och investeringar. Makrotillsyn och penningpolitik påverkar ekonomin på ett likartat sätt. De påverkar båda inflationen och aktivitetsnivån i ekonomin, och de gör detta i stor utsträckning via samma kanaler. Interaktionen mellan makrotillsyn och penningpolitik kan därmed medföra ett visst samordningsbehov mellan räntebesluten och besluten om makrotillsynsåtgärder.

Riksbanken har också fått en alltmer framträdande roll i det internationella arbetet med att utveckla normer och regelverk för makrotillsyn. Riksbanken representerar exempelvis Sverige i Bank for International Settlements (BIS), vars främsta uppgift är att främja internationellt monetärt och finansiellt samarbete. Internationella valutafonden (IMF) är ett annat internationellt forum där Riksbanken, tillsammans med Finansdepartementet, representerar Sverige och bidrar med finansiering till IMF:s utlåning till länder i ekonomisk kris. Riksbanken har även stora möjligheter att bidra till att förebygga och varna för systemrisker inom ramen för samarbete med ESRB som utfärdar varningar och rekommendationer vid hot mot den finansiella stabiliteten i EU och ger synpunkter på kommande finansiell lagstiftning i EU från ett makrotillsynsperspektiv.

Även Finansinspektionen har viktig kompetens för hanteringen av systemrisker. Genom att utfärda regler och ge tillstånd att bedriva finansiell verksamhet, utöva tillsyn över att reglerna följs och vid behov ingripa mot överträdelser ansvarar Finansinspektionen för stora delar av det regelverk som i dag styr den finansiella sektorn i Sverige. Inom ramen för uppdraget att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och verka för ett gott konsumentskydd inom det finansiella systemet gör Finansinspektionen dessutom en viss övergripande analys av den finansiella stabiliteten som kompletterar myndighetens ingående kunskaper om enskilda finansiella institut och deras riskmodeller. Finansinspektionen har även ett stort operativt kunnande samt praktisk erfarenhet av reglering och implementering av tillsynsåtgärder.

Även om verktygen för makrotillsyn och mikrotillsyn kan påverka samma variabler, är dock syftet med åtgärderna inom respektive politikområde olika. Makrotillsynen är inriktad på

stabiliteten i det finansiella systemet som helhet medan mikrotillsynen fokuserar på stabiliteten i enskilda finansiella institut och på konsumentskyddsfrågor. Det innebär att besluten inom mikro- respektive makrotillsynen skiljer sig åt inte enbart vad gäller syftet utan även med avseende på vilken typ av analys de utgår från. Makrotillsynen har ett analytiskt fokus som, i större utsträckning än mikrotillsynen, kräver välutvecklade analysramar för studier av såväl makroekonomin som den finansiella stabiliteten liksom av hur dessa påverkar varandra. En lärdom från många finanskriser, är att uppbyggnaden av systemrisk ofta börjar utanför den reglerade sektorn, det vill säga i företag som inte formellt står under tillsyn. En svår, men viktig, uppgift för makrotillsynen är därför att identifiera risker som uppstår utanför den egentliga tillsynens område. Makrotillsynen ska också komplettera mikrotillsynen med en övervakning och analys för att bedöma finansiella cykler som kan påverka sannolikheten för och omfattningen av obalanser i det finansiella systemet som helhet. Makrotillsynen måste med andra ord utövas med ett bredare blickfält än den ordinarie mikrotillsynen. Detta är också anledningen till att makrotillsynen har blivit ett eget politikområde.

Med hänsyn till Riksbankens respektive Finansinspektionens nuvarande roller och uppgifter samt kompetens har således båda myndigheterna kopplingar till makrotillsynen. Detta nya politikområde kräver dock en tydlig organisatorisk struktur som kan garantera att det finns en hög grad av beslutskraft. Som Riksbanken tidigare framhållit är förutsättningarna för sådan beslutskraft bäst om det etableras *ett* makrotillsynsorgan. Olika modeller för en sådan organisatorisk struktur, där ansvaret för makrotillsyn läggs på en ny myndighet, på en beslutande kommitté alternativt på Riksbanken eller Finansinspektionen, diskuteras i FKK:s delbetänkande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Riksbanken har goda förutsättningar att axla ansvaret för makrotillsynen i Sverige. Som framgår av redogörelsen ovan är det analytiska perspektivet i makrotillsynen detsamma som i den finansiella stabilitetsanalys som redan bedrivs i Riksbanken. För sin penningpolitiska analys har Riksbanken dessutom en bred och djup makroekonomisk kompetens. Att ha båda dessa analytiska perspektiv är centralt för att kunna bedöma återverkningarna mellan den finansiella och reala sektorn vid olika typer av risker. Riksbanken har därmed redan i dag, och kommer även i framtiden att ha, relevant analyskapacitet inom makrotillsynsområdet. Riksbanken deltar vidare aktivt i de internationella organ där merparten av utvecklingsarbetet kring makrotillsynen kommer att bedrivas under de närmaste åren.

Samtidigt är det enligt Riksbankens mening viktigt att ta till vara den operativa kompetens och den kunskap om bland annat enskilda finansiella institut och deras riskmodeller som finns inom Finansinspektionen. Detta kan åstadkommas genom att etablera tydliga samarbetsformer mellan Riksbanken och Finansinspektionen. Det är också viktigt att se till att det finns former för att säkerställa den demokratiska förankringen och insynen. Detta kan göras på olika sätt beroende på hur man utformar beslutsfattandet av makrotillsynen.

I en lösning där Riksbanken får en ledande roll inom makrotillsynen kan beslutsfattandet organiseras på olika sätt. Riksbanken anser att beslutsformerna måste anpassas till vilken omfattning makrotillsynen får och hur många verktyg som ska användas. Besluten om makrotillsynsåtgärder kan fattas antingen inom ramen för Riksbankens nuvarande beslutsstruktur eller av en kommitté inom Riksbanken som består av ledamöter från Riksbanken respektive Finansinspektionen och eventuellt externa experter.

Beslut inom ramen för Riksbankens nuvarande beslutsstruktur

Att lägga ansvaret för att fatta beslut om makrotillsynsåtgärder på Riksbanken är en modell som tar till vara befintliga förhållanden när det gäller det analytiska och det internationella perspektivet i makrotillsynen. Det är också en modell som utgår från en redan befintlig beslutsstruktur med ett väl etablerat verksamhetsstöd, vilket gör den

enkel och snabb att initiera. I och med att Riksbanken som en myndighet under riksdagen med hög grad av självständighet redan har inarbetade former för demokratisk uppföljning och kontroll via riksbanksfullmäktige och riksdagens finansutskott erbjuder modellen även en etablerad kanal för demokratisk insyn i och inflytande på makrotillsynsarbetet.

Riksbanken anser att denna beslutsmodell är mest ändamålsenlig i det fall det endast införs ett fåtal makrotillsynsverktyg i Sverige såsom den kontracykliska kapitalbufferten och ett eller ett par ytterligare verktyg, alla inriktade på mer cykliska risker. Dessa verktyg är kopplade till utvecklingen av systemrisk över tid och måste därför analyseras i relation till ett makroekonomiskt förlopp. Det är också i användningen av sådana verktyg som koordineringsbehovet med penningpolitiken uppstår. Detta gör det rimligt att Riksbanken med sin breda kompetens att följa och analysera de makroekonomiska aspekterna och med sitt ansvar för penningpolitiken tilldelas huvudansvaret för besluten om verktygen mot mer cykliska risker. Denna ståndpunkt framförs även i FKK:s delbetänkande. Om denna organisatoriska struktur väljs, där Riksbanken ansvarar för besluten, blir det lättare att hantera målkonflikter mellan makrotillsynen och penningpolitiken. Möjligheterna till samordningsvinster mellan dessa två politikområden blir då som störst. En sådan lösning skulle även bidra till att avlasta penningpolitiken från en del av de målkonflikter som exempelvis kan uppstå när reporäntan behöver sättas med hänsyn till både mer kortsiktiga och långsiktiga avvägningar i penningpolitiken.

Denna organisatoriska lösning förutsätter att Riksbanken vid planeringen av makrotillsynsåtgärder samråder med Finansinspektionen kring hur dessa åtgärder relaterar till mikrotillsynen. Ett sådant samråd kan i denna beslutsmodell ske genom det samverkansråd som fungerar redan i dag. För att förtydliga fördelningen av ansvar och befogenheter vid samråd kan samverkansrådet även etableras i lag på liknande sätt som FKK föreslår för makrotillsynsrådet.

Makrotillsyn är dock ett politikområde under utveckling där alla verktyg ännu inte är på plats. Det pågår för närvarande ett omfattande arbete i internationella forum med att ta fram och implementera flera verktyg som inom kort ska kunna användas för att hantera risker som kan hota stabiliteten i det finansiella systemet. Inom ramen för detta internationella arbete diskuteras tre breda grupper av verktyg.² Den första gruppen avser verktyg som hanterar mer cykliska risker. De andra två grupperna avser verktyg som syftar till att åtgärda systemrisk av en mer strukturell karaktär. Dels handlar det om att sätta olika typer av begränsningar eller krav på institut med utgångspunkt i deras respektive bidrag till systemrisk då enskilda institut bidrar till systemrisk i varierande utsträckning. Dels handlar det om att införa verktyg som begränsar risktagande och ökar motståndskraften i det finansiella systemet, exempelvis med hänsyn till det finansiella systemets storlek, koncentration av risk och länkarna mellan olika delar av systemet.

EU-länderna kommer sannolikt från och med årsskiftet 2013/14 att ha möjlighet att införa ett antal verktyg som förbereds inom ramen för arbetet med nya kapital- och likviditetskrav enligt det så kallade CRD IV/CRR-förslaget. Det innebär att medlemsländerna exempelvis får möjlighet att höja likviditetskraven för banker, utöver de lagstadgade minimikraven, under perioder då systemrisken bedöms vara förhöjd. De kommande reglerna ger också medlemsländerna möjlighet att höja kapitalkraven på banker under en viss period, vilket kan ske antingen på en övergripande nivå eller riktat mot utlåning till enskilda sektorer. Därtill medger reglerna möjligheter att ställa striktare krav på bankers exponeringar vid förhöjd systemrisk.

Tillgång till flera verktyg för makrotillsyn ökar möjligheterna att kunna förhindra att systemrisk byggs upp. Samtidigt kan det bli svårare att bedöma ändamålsenligheten i

² Se exempelvis *Central bank governance and financial stability*, BIS, maj 2011.

den förda politiken och i vilken utsträckning den ger upphov till icke avsedda effekter på andra områden. Ökade möjligheter att förhindra att systemriskerna byggs upp innebär också att åtgärderna får större inverkan på samhällsekonomin och att beslutsområdet blir större. Detta ställer större krav på tydliga former för ansvarsutkrävande och demokratisk insyn. Dessutom blir koordineringsbehovet med angränsande politikområden än viktigare.

Riksbanken anser att det finns goda skäl att inledningsvis tillämpa den beslutsstruktur som redan finns i Riksbanken under förutsättning att endast ett fåtal verktyg ska användas och att de samhällsekonomiska effekterna av verktygen tydligt kan redovisas. I det följande redovisas några alternativ till den ovan föreslagna ordningen som i andra hand kan prövas.

Beslutande kommitté inom Riksbanken

Att inrätta en särskilt sammansatt beslutande kommitté inom Riksbanken med mandat att fatta samtliga makrotillsynsbeslut är en organisatorisk modell som säkerställer beslutskraft och tydlig ansvarsfördelning när makrotillsynen har utvecklats till ett område med olika typer av verktyg. En sådan kommitté bör bemannas så att den främsta expertisen på makrotillsynsområdet utnyttjas samtidigt som ansvarsutkrävande, tydlighet och demokratisk kontroll säkerställs och möjligheten till koordinering med andra politikområden underlättas. Därför skulle kommittén kunna ledas av riksbankschefen och bestå av ledamöter från Riksbanken, Finansinspektionen och eventuellt externa experter. Kommitténs ledamöter skulle dock inte representera respektive institution utan delta i kommitténs arbete i personlig kapacitet som följer av deras ämbete, eftersom kommittén föreslås vara ett organ inom Riksbanken. Den exakta bemanningen är dock inte självklar, utan flera lösningar kan övervägas.

Som framgår av tidigare resonemang kan en sådan sammansättning av den beslutande kommittén garantera att besluten inom makrotillsyn fattas med utgångspunkt i varaktigt hög analytisk kompetens. Det gäller såväl Riksbankens analys av återverkningar mellan finansiell och real sektor samt risker i det finansiella systemet som Finansinspektionens kunskap om mikrotillsyn och bankernas affärs- och riskmodeller. Denna sammansättning gör det också möjligt att komplettera den tillgängliga analyskapaciteten inom Riksbanken och Finansinspektionen med värdefull extern kompetens och bredare synsätt från exempelvis akademisk forskning, vilket är särskilt värdefullt när verktygslådan för makrotillsyn har blivit omfattande.

Även i denna beslutsmodell blir det tydligt vem som ansvarar för makrotillsynsbesluten, vilket skapar handlingskraft och goda möjligheter till ansvarsutkrävande. Dessutom innebär en sådan lösning att det inrättas ett beslutsorgan för makrotillsyn som både praktiskt och i formell mening blir separerad från beslutsorganet för penningpolitik. Detta kan underlätta ansvarsutkrävande och möjliggöra samordningsvinster. Den beslutande kommittén inom Riksbanken skulle alltså ha vissa likheter med den stabilitetskommitté (Financial Policy Committee) med ansvar för makrotillsyn som inrättats i Storbritanniens centralbank, Bank of England.

Kommittén – som alltså är tänkt att vara ett beslutsorgan i Riksbanken – ska kunna fatta beslut som blir bindande antingen för bankerna direkt eller för Finansinspektionen. Beroende på vilket eller vilka verktyg riksdagen och regeringen tilldelar kommittén kan det finnas anledning att överväga vissa konstitutionella aspekter. I 12 kap. 2 § regeringsformen anges att ingen myndighet får bestämma i ett särskilt fall hur en annan myndighet ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Detta innebär till exempel att Finansinspektionen inte kan tvingas följa ett kommittébeslut om hur inspektionen ska besluta i förhållande till en enskild bank. Regeringsformen hindrar dock inte att kommittén med stöd av vanlig lag bestämmer att Finansinspektionen ska fatta ett beslut som är generellt tillämpligt på bankerna, till exempel ett utlåningstak relaterat till bankernas balansräkning eller låntagarnas inkomster. Detta kan ske genom att kommittén

■ beslutar att Finansinspektionen ska utfärda föreskrifter med ett visst innehåll, givet att inspektionen har erhållit en sådan föreskriftsrätt från regeringen. Kommittén borde dessutom själv kunna utfärda bindande föreskrifter för bankerna om Riksbanken – som kommittén skulle vara en del av – tilldelas föreskriftsrätt med stöd av 8 kap 13 § regeringsformen som anger att riksdagen kan uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter i fråga om dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Sammanslagning av Riksbanken och Finansinspektionen

Den kontinuerliga utvecklingen av det finansiella systemet medför att kopplingarna mellan centralbankers och tillsynsmyndigheters verksamheter har blivit allt starkare, vilket också visats tydligt under den senaste finanskrisen. Denna process väntas fortsätta under en lång tid framöver och kommer med största sannolikhet att leda till att arbetet med att värna finansiell stabilitet både i Sverige och internationellt blir allt mer sammansatt och krävande när det gäller både analytisk kompetens och kopplingar till närliggande politikområden. I dag ställs det därför allt större krav på djupgående samordning och samarbete mellan centralbanker och tillsynsmyndigheter. I Sverige har Riksbanken och Finansinspektionen redan påbörjat detta arbete genom att inrätta samverkansrådet.

Under senare år har denna utveckling medfört att vissa länder har valt att på olika sätt slå samman centralbankers och tillsynsmyndigheters verksamheter. Tillsynsmyndigheten har till exempel slagits samman med centralbanken i bland annat Storbritannien. Även på EU-nivå pågår en liknande utveckling genom inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen SSM inom Europeiska centralbanken. De internationella erfarenheterna visar dock att en sådan grundläggande organisatorisk förändring kräver många svåra avvägningar eftersom den innebär en omfattande omorganisation av hela myndighetsstrukturer. Riksbanken anser därför, i likhet med FKK, att en sammanslagning av Riksbanken och Finansinspektionen är en omfattande förändring som berör många områden utöver makrotillsynen. Det kan därför vara motiverat att avvakta med en sådan långtgående förändring och återkomma i frågan när det bland annat finns mer kunskap om och erfarenhet av det nya politikområdet makrotillsyn.

Rekommenderande råd inom Riksbanken

Det är alltså Riksbankens mening att ansvaret för makrotillsyn i Sverige med fördel kan läggas på ett organ inom Riksbanken och att det ansvariga organet ska tilldelas ett tydligt ansvar och befogenheter för beslut och verktyg inom detta politikområde. Riksbanken anser dessutom att det är angeläget att en fungerande organisatorisk struktur för makrotillsyn skyndsamt kommer på plats. Om det vid den fortsatta politiska beredningen av förslagen till en organisatorisk struktur för makrotillsyn skulle bedömas att det är alltför tidigt att inrätta ett enda beslutande organ skulle inledningsvis en mindre långtgående organisatorisk modell kunna vara ett alternativ. Ett sådant alternativ skulle kunna vara att inrätta ett rekommenderande råd. Med hänsyn till Riksbankens särskilda ställning inom makrotillsyn, vilket framgår av föregående resonemang, kan även detta organ med fördel inrättas inom Riksbanken.

Att inrätta ett råd inom Riksbanken med rätt att utfärda rekommendationer om makrotillsynsåtgärder är en organisatorisk modell som medför större tydlighet och beslutskraft än FKK:s förslag till makrotillsynsråd, som inte har någon rekommendationsrätt. En ökad tydlighet och beslutskraft kan åstadkommas genom att ålägga rådet skyldighet att se till att de rekommendationer man utfärdar till Riksbanken och Finansinspektionen, som i likhet med FKK:s förslag båda får ansvaret för makrotillsyn i denna modell, blir offentliga. Rådet tvingas därmed att formulera tydliga ställningstaganden om vilka makrotillsynsåtgärder som Riksbanken eller Finansinspektionen behöver vidta, och den ansvariga myndighet som rekommendationen riktar sig till får följaktligen förklara sitt agerande om den väljer att inte följa rådets rekommendation. En sådan modell minskar

risken för inaction bias och ökar möjligheten till ansvarsutkrävande jämfört med FKK:s lösning som saknar en mekanism för att få till stånd tydliga offentliga ställningstaganden från makrotillsynsrådets sida.

Eftersom det rekommenderande rådet inte får fatta beslut om makrotillsynsverktyg blir det dock mindre handlingskraftigt än ett beslutande organ. Detta gör att möjligheten till ansvarsutkrävande blir betydligt mer begränsad i denna modell jämfört med modellerna med ett beslutsfattande organ.

För att det rekommenderande rådet ska kunna utnyttja den främsta expertisen på makrotillsynsområdet och underlätta koordinering med andra politikområden kan det, på samma sätt som en beslutande kommitté inom Riksbanken, bemannas med ledamöter från Riksbanken, Finansinspektionen och eventuellt externa experter. Till skillnad från FKK:s modell för makrotillsynsrådets organisation skulle dock ledamöterna delta i det rekommenderande rådet i personlig kapacitet, eftersom rådet föreslås vara ett organ inom Riksbanken.

Demokratisk insyn och kontroll i makrotillsynen

Riksbanken har i den föregående delen av yttrandet betonat att makrotillsyn är ett nytt politikområde som i framtiden kan förses med flera mångfacetterade verktyg. Det blir därför viktigt att på ett oberoende sätt kunna bedöma ändamålsenligheten i den förda makrotillsynspolitikerna och dess icke avsedda effekter både på andra politikområden och på den ekonomiska utvecklingen i stort. Detta ställer höga krav på att makrotillsynsorganet ges ett väl definierat mandat och att det utvecklas tydliga former för demokratisk insyn och kontroll. I och med att det i dagsläget inte finns något allmänt accepterat kvantifierat mål för makrotillsyn i likhet med det inflationsmål som vägleder penningpolitiken är det dock inte självklart hur dessa former ska utarbetas. Riksbanken har emellertid redan lagstadgade och inarbetade former för demokratisk uppföljning och kontroll främst via riksbanksfullmäktige. Om Riksbanken ges en ledande roll i makrotillsynen kan man därför överväga att utöka fullmäktiges roll i detta avseende, på sätt som redovisas i detta svar.

Riksbanksfullmäktiges roll i makrotillsynen kan vara mer indirekt eller mer direkt. I enlighet med aktuella bestämmelser för övriga politikområden kan fullmäktige ha en kontrollerande funktion genom att följa upp och kontrollera hur Riksbanken bedriver sin verksamhet inom ramen för makrotillsyn samt rapportera sina iakttagelser till riksdagens finansutskott. Fullmäktige kan delta i samråd inför besluten om makrotillsynsåtgärder som fattas av det beslutande organet. Fullmäktige kan även få en direkt beslutande funktion genom att fatta besluten om makrotillsynsåtgärder antingen självständigt eller tillsammans med direktionen.

Enligt Riksbankens bedömning behöver den demokratiska insynen och kontrollen säkerställas i makrotillsynsarbetet. Riksbanksfullmäktige har en viktig roll i detta. Exakt hur fullmäktiges roll ska utformas i detta sammanhang är dock inte självklart. Som påpekats ovan finns det olika sätt att lösa detta på. Vilken funktion fullmäktige får i makrotillsynen har dessutom implikationer för det ansvar fullmäktige i övrigt har, t.ex. sitt ansvar att utse medlemmar i direktionen. I arbetet med att utforma en organisatorisk struktur för makrotillsynen är det viktigt att dessa aspekter också belyses.

2. Nya verktyg för makrotillsyn

Riksbanken anser att det är mycket angeläget att omgående få på plats tillräckligt många makrotillsynsverktyg för att på ett effektivt sätt motverka risker som identifieras i det finansiella systemet i Sverige. I och med att makrotillsyn är ett nytt politikområde är det samtidigt viktigt att etablera en process för att utvärdera och efterhand utveckla och

■ modifiera verktygslådan. För att säkerställa att detta arbete bedrivs strukturerat och långsiktigt bör såväl själva verktygslådan som processen för att modifiera den få ett tydligt lagstöd. Med en lagstadgad process kommer det också att vara möjligt att anpassa verktygslådan för makrotillsyn till eventuella förändringar i systemriskernas karaktär.

Riksbanken anser att en svensk verktygslåda för makrotillsyn som ett absolut minimum ska innehålla en uppsättning kompletterande verktyg som syftar till att motverka risker kopplade till hög kreditillväxt och skuldsättning. Riksbanken förordar således att verktygslådan inledningsvis ska innehålla kontracykliska kapitalkrav, sektorsvisa kapitalkrav och bolånetak. Därtill ska verktygslådan kompletteras med verktyg som hanterar risker kopplade till svenska bankers beroende av marknadsfinansiering och likviditet. Riksbanken framför dessutom att lämpligheten i att använda kassakrav som makrotillsynsverktyg för närvarande utreds på Riksbanken.

Enligt Riksbankens bedömning är det också nödvändigt att efterhand bygga ut och modifiera den minimiuppsättning av verktyg som Riksbanken förespråkar i detta yttrande. Det kommande makrotillsynsorganet bör därför få i uppdrag att omgående börja arbeta för att även andra systemrisker ska kunna hanteras med hjälp av den svenska verktygslådan.

Finanskriskommitténs bedömning

FKK framhåller i sitt delbetänkande att det inom ramen för den nya makrotillsynsstrukturen behöver utvecklas nya typer av verktyg för att förebygga såväl strukturella som cykliska systemrisker. Kommitténs delbetänkande innehåller dock inte förslag på vilka nya verktyg som ska införas eller hur dessa ska hanteras. FKK beskriver i stället ett antal verktyg som kan vara av intresse för vidareutveckling i Sverige och gör även bedömningen att man i det framtida arbetet med att utveckla verktygen bör ta ställning till om kassakrav är ett lämpligt makrotillsynsverktyg. Dessutom anser FKK att nya verktyg bör införas stegvis så att deras effekter ska kunna utvärderas.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken anser att det är mycket angeläget att omgående få på plats tillräckligt många makrotillsynsverktyg för att på ett effektivt sätt motverka risker som identifieras i det finansiella systemet i Sverige. I och med att makrotillsyn är ett nytt politikområde är det samtidigt viktigt att etablera en process för att utvärdera och efterhand utveckla och modifiera verktygslådan. För att säkerställa att detta arbete bedrivs strukturerat och långsiktigt bör såväl själva verktygslådan som processen för att modifiera den få ett tydligt lagstöd. Med en lagstadgad process kommer det också att vara möjligt att anpassa verktygslådan för makrotillsyn till eventuella förändringar i systemriskernas karaktär.

I detta avseende delar Riksbanken FKK:s bedömning att verktygslådan för makrotillsyn behöver innehålla verktyg för att förebygga såväl cykliska som strukturella systemrisker. Eftersom makrotillsyn är ett politikområde under framväxt är det givetvis svårt att avgöra vad som är en optimal sammansättning av verktyg. I detta sammanhang är det även viktigt att ta hänsyn till att en rad krav kommer att införlivas i svensk lag via internationella direktiv. Det gäller bland annat krav som styr hur mycket kapital banker ska hålla och av vilken typ. Dessa regleringar inriktas i relativt stor utsträckning på att hantera risker och sårbarheter som enligt Riksbankens bedömning är relevanta också i Sverige. Det svenska finansiella systemet kännetecknas emellertid av vissa specifika förhållanden som motiverar att ett antal verktyg för makrotillsyn adderas till verktygslådan. Det gäller särskilt, men inte enbart, verktyg som har sitt fokus på att påverka mer cykliska risker. Mot bakgrund av de senaste decenniernas utveckling i Sverige, med en snabb kreditillväxt och hög skuldsättning hos hushållen, anser Riksbanken att en svensk verktygslåda för makrotillsyn

■ initialt som ett absolut minimum ska innehålla en uppsättning verktyg som syftar till att motverka risker kopplade till hög kredit tillväxt och skuldsättning.

Överdriven kredit tillväxt bidrar ofta i stor utsträckning till finansiella kriser, och hög skuldsättning förstärker dessa. Detta är risker som för närvarande diskuteras i Sverige. Ett av de verktyg som inriktas på att hantera systemrisker till följd av hög kredit tillväxt är den kontracykliska bufferten. Det är också det enda makrotillsynsverktyg som med säkerhet kommer att införlivas i svensk lag i och med att det utgör en del i det internationella regelverket Basel III och är en del av regelverket på EU-nivå (CRD IV). Den kontracykliska kapitalbufferten är ett kraftfullt och brett verkande verktyg som slår mot hela banksektorn. Det innebär att banker åläggs ett högre kapitalkrav i perioder när systemriskerna byggs upp, särskilt till följd av hög kredit tillväxt – ett krav som sedan kan mildras när det finansiella systemet utsätts för påfrestningar. Tanken är att öka bankernas motståndskraft genom att i goda tider få dem att skapa en buffert som de sedan kan använda i en nedgångsfas. Genom att göra kapitalkostnaden för kreditgivning högre i expansiva faser och lägre i nedgångsfas kan kapitalbuffertarna också bidra till att jämna ut de finansiella cyklerna.

Med enbart ett trubbigt verktyg till hands riskerar dock den samhällsekonomiska kostnaden för makrotillsynsåtgärder bli onödigt stor. När riskerna ökar, exempelvis inom särskilda segment av kreditmarknaden, kan det vara mer effektivt med verktyg som kan riktas mot dessa segment direkt. I många länder inför man därför riktade verktyg som komplement till den kontracykliska kapitalbufferten. Riksbanken anser att så också bör ske i Sverige. För det ändamålet synes sektorsvisa kapitalkrav särskilt lämpliga. Om exempelvis marknaden för kommersiella fastigheter är på väg att överhettas kan man rikta ökade kapitalkrav endast mot denna sektor, vilket innebär att banker blir tvungna att öka kapitalbufferten vid utlåning till kommersiella fastigheter och därmed sannolikt göra den typen av utlåning dyrare.³

De makrotillsynsverktyg som nämnts ovan är inriktade på att direkt stärka motståndskraften i finansiella institut. Andra verktyg inriktas i stället på att påverka låntagarnas beteende. Olika typer av lånebegränsningar tillhör de internationellt mer beprövade verktygen, och de har visat sig vara förhållandevis träffsäkra ur ett makrotillsynsperspektiv. Erfarenheterna från andra länder har exempelvis visat att tak på lån till enskilda sektorer, oftast bolån till hushåll, kan öka det finansiella systemets motståndskraft vid nedgångsfas genom att begränsa bankernas kreditförluster. Den typen av verktyg har också visat sig vara effektiva i att på kort sikt dämpa kraftig tillväxt i hushållens skuldsättning. Till exempel tyder utvecklingen i Sverige på att det tak på bolån i förhållande till bostadens värde som utifrån konsumentskyddsperspektiv infördes hösten 2010 så här långt har bidragit till att dämpa den kraftiga skuld tillväxten hos svenska hushåll.⁴ Internationella erfarenheter talar också för att det är mest verkningsfullt med en kombination av lånebegränsningar, där ett tak på lån relaterat till bolånets värde kombineras med ett tak relaterat till hushållets inkomst eller betalningsförmåga.⁵

Samtliga ovan nämnda verktyg kan användas var för sig men sannolikt är en kombination av dessa verktyg att föredra. Kontracykliska kapitalbuffertar och sektorsvisa kapitalkrav, som båda är riktade mot finansiella institut, kan med fördel komplettera varandra i enlighet med beskrivningen ovan. Dessutom kan de sektorsvisa kapitalkrav som riktar sig mot risker på bolånemarknadens utbudssida behöva kompletteras med bolånetak eftersom detta verktyg

³ I Storbritannien, som tillhör de länder som varit snabbast med att upprätta verktyg för makrotillsyn, har man valt att utrusta verktygslådan för makrotillsyn med sektorsvisa kapitalkrav som ett komplement till kontracykliska kapitalkrav. På sikt ska även bruttosoliditetskrav kunna användas i makrotillsynssyfte.

⁴ *Den svenska bolånemarknaden 2013*, Finansinspektionen.

⁵ Crowe, C., Dell'Ariccia G., Igan D. and Rabanal P., (2011), *Policies for Macrofinancial Stability: Options to deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences* IMF Staff Discussion Note SDN/11/02, February.

■ är riktat mot risker som byggs upp på efterfrågesidan. Om riskerna på bolånemarknaden inte begränsas tillräckligt av dessa sektorsvisa kapitalkrav kan bolånetak alltså sätta ytterligare begränsningar. Därtill behöver bolånetak inte koordineras med andra länder, vilket är fallet med kapitalkrav. Bolånetak medför dessutom mindre risker för regelarbiter över landsgränserna. Riksbanken förordar således att en svensk verktygslåda för makrotillsyn inledningsvis ska innehålla kontracykliska kapitalkrav, sektorsvisa kapitalkrav och bolånetak för att motverka överdriven kredittillväxt och skuldsättning. Riksbankens breda kompetens gör det rimligt att Riksbanken till att börja med, av riksdagen och regeringen, tilldelas huvudansvaret för besluten om verktygen mot mer cykliska risker, främst den kontracykliska kapitalbufferten, vilket också framgår av det föregående resonemanget om den framtida organisatoriska strukturen för makrotillsyn. Riksbanken bör få ansvaret för den kontracykliska kapitalbufferten även om det efter den politiska beredningen av förslagen till en organisatorisk struktur för makrotillsyn skulle inrättas ett makrotillsynsråd i enlighet med FKK:s förslag.

Vidare är det enligt Riksbankens mening viktigt att svenska banker upprätthåller en viss minsta motståndskraft mot risker till följd av stark kredittillväxt oavsett hur riskprofilen i deras tillgångsportfölj ser ut. En sådan motståndskraft skulle kunna uppnås om bankerna åläggs ett bruttosoliditetskrav. Bruttosoliditetskravet kommer sannolikt att införas i svensk lag 2018, i enlighet med bestämmelserna i Basel III-regelverket. För närvarande pågår en diskussion på den internationella arenan om huruvida detta krav ska kunna användas tidsvarierande, det vill säga om nationella myndigheter ska kunna sätta ett högre krav än vad som framgår av Baselregelverkets minimikrav när systemriskerna i deras respektive land anses vara förhöjda. Riksbanken anser att det är av stor vikt att bruttosoliditetskravet införlivas i svensk lag och att man bör ta ställning till om detta krav också bör läggas till som ett av makrotillsynsverktygen.

Det svenska finansiella systemet utmärks dessutom av förhållandevis stora likviditetsrisker i och med att svenska banker är mycket beroende av marknadsfinansiering både i svenska kronor och i utländsk valuta. Även dessa risker behöver därför kunna hanteras med verktyg i den svenska verktygslådan för makrotillsyn. Ett sätt att motverka likviditetsrisker är att kräva att banker ska hålla tillräckliga likviditetsreserver. I enlighet med Basel III-regelverket kommer länderna att behöva införa krav på att banker ska hålla tillräckliga likviditetsreserver för att hantera kortfristiga utflöden i stressade situationer (så kallad Liquidity Coverage Ratio, LCR). Sverige har valt att föregå denna bestämmelse och införde ett sådant krav redan 2013. Detta krav kan också användas som ett tidsvarierande makrotillsynsverktyg, vilket innebär att myndigheterna får möjlighet att införa högre krav på LCR under tider då systemriskerna bedöms vara höga. Även det strukturella likviditetskravet (så kallad Net Stable Funding Ratio, NSFR) kan vara möjligt och sannolikt effektivt att använda som makrotillsynsverktyg inriktat på att motverka likviditetsrisker. Arbetet med att utforma internationella regler för det strukturella likviditetskravet har dock ännu inte slutförts. Riksbanken anser att så snart detta regelverk är färdigt bör detta verktyg också övervägas som en del av en svensk verktygslåda för makrotillsyn.

Riksbanken vill i detta sammanhang framföra att lämpligheten i att använda kassakrav som makrotillsynsverktyg för närvarande utreds på Riksbanken.

De ovan beskrivna verktygen utgör endast ett urval av instrument som kan vara lämpliga att ingå i en svensk verktygslåda för makrotillsyn. Det finns dock en rad olika former av systemrisk och olika typer av risker kräver olika sorters verktyg. Därför anser Riksbanken att det är viktigt att utveckla en genomtänkt verktygslåda för makrotillsyn som bygger på en tillräcklig uppsättning verktyg för att hantera bland annat systemriskerna relaterade till överdriven kredittillväxt och skuldsättning respektive likviditetsrisker. Enligt Riksbankens bedömning är det också nödvändigt att efterhand bygga ut och modifiera den minimiuppsättning av verktyg som Riksbanken förespråkar i detta yttrande. Det kommande

- makrotillsynsorganet bör därför få i uppdrag att omgående börja arbeta för att även andra systemrisker ska kunna hanteras med hjälp av den svenska verktygslådan.

3. Statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen

Riksbanken tillstyrker Finanskriskommitténs förslag vad gäller statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen.

Finanskriskommitténs förslag

FKK framhåller i sitt delbetänkande att det under extraordinära förhållanden kan krävas statliga likviditetsåtgärder för att upprätthålla det finansiella systemets funktioner. Vad gäller arbetsfördelning mellan myndigheter anser FKK att Riksbanken bör ha en likviditetsstödjande roll liksom att regeringen bör kunna vidta kompletterande åtgärder om det behövs. Kommittén föreslår att Riksbanken får vidta likviditetsåtgärder när det behövs för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen även i de fall då det primära syftet inte är att uppnå prisstabilitetsmålet. FKK föreslår vidare att Riksbanken ska få låna statspapper utgivna av svenska staten i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen, på de villkor som överenskomms med Riksgälden. Enligt FKK:s förslag ska Riksbanken informera regeringen inför viktigare beslut som rör likviditetsåtgärder.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken delar FKK:s syn på Riksbankens roll vad gäller statliga likviditetsåtgärder för att upprätthålla det finansiella systemets funktioner. Riksbanken delar också kommitténs bedömning att Riksbanken bör ges möjlighet att vidta likviditetsstödjande åtgärder för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen även då det primära syftet inte är att uppnå prisstabilitetsmålet. Riksbanken välkomnar även förslaget att Riksbanken ska kunna låna statspapper utgivna av svenska staten i syfte att motverka störningar i likviditetsförsörjningen. Dessa förändringar bidrar enligt Riksbanken till en viktig förbättring av statens samlade möjligheter att avvärja störningar i likviditetsförsörjningen.

Riksbanken tillstyrker därmed FKK:s förslag vad gäller statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen.

4. Myndigheternas uppdrag

Riksbanken tillstyrker Finanskriskommitténs förslag till ändringar i riksbankslagen. Riksbanken välkomnar också förslaget att specificera Riksbankens uppdrag eftersom det är särskilt viktigt att respektive myndighets roll, ansvar och befogenheter tydligt anges när tre myndigheter får samma övergripande uppdrag i arbetet för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system.

Dessutom anser Riksbanken att det är av stor vikt att ansvaret för besluten och verktygen inom makrotillsynen tydliggörs i enlighet med förslag i detta yttrande. Riksbanken betonar därför att de berörda myndigheternas uppdrag rörande makrotillsyn behöver specificeras och anpassas till den organisatoriska lösning som slutligen väljs.

■ **Finanskriskommitténs förslag**

FKK bedömer att Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken var och en bör ha uppdraget att – utifrån sin särskilda roll och de medel som myndigheterna tilldelats – arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. FKK föreslår följaktligen att det av riksbankslagen ska framgå att Riksbanken ska verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Enligt kommittén ska Riksbanken fullgöra detta uppdrag genom att verka för (1) att identifiera risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet och vidta åtgärder för att förebygga dem; (2) en väl fungerande likviditetsförsörjning; och (3) att betalningssystemet fungerar väl. FKK bedömer vidare att någon definition av finansiell stabilitet inte bör införas i författningen.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken anser att de förändringar i riksbankslagens lydelse som FKK föreslår innebär en ökad tydlighet och stämmer väl överens med hur Riksbanken tolkar sitt uppdrag. Riksbanken tillstyrker därmed FKK:s förslag till formulering av myndigheternas uppdrag i denna del.

Samtidigt vill Riksbanken betona att FKK:s förslag att ge tre myndigheter samma övergripande uppdrag gör det särskilt viktigt att tydligt ange respektive myndighets mer specifika roll, ansvar och befogenheter i arbetet för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Riksbanken välkomnar i detta sammanhang den specifikation av Riksbankens uppdrag som föreslås av FKK.

Som Riksbanken framfört i den föregående delen av detta yttrande är det dessutom av stor vikt att ansvaret för besluten och verktygen inom makrotillsynen tydliggörs. I fråga om ansvaret för makrotillsynen stöder dock Riksbanken inte FKK:s förslag, utan förordar en struktur med tydligare ansvar och presenterar några alternativa lösningar (se avsnitt 1). Därför vill Riksbanken även i detta sammanhang betona att de berörda myndigheternas uppdrag rörande makrotillsyn behöver specificeras och anpassas till den organisatoriska lösning som slutligen väljs.

5. Finansieringsarrangemang för krishantering

Riksbanken delar Finanskriskommitténs syn på behovet av att upprätta en fond för krishantering som byggs upp innan en bankkris uppkommer. Riksbanken bedömer också i likhet med Finanskriskommittén att insättningsgarantin bör utformas som en försäkringspremie.

Vad gäller stabilitetsavgiften konstaterar Riksbanken att bedömningen av dess storlek kan påverkas av hur EU-regler om krishanteringsfonder (så kallade resolution funds) slutligen utformas och hur statens förväntade kostnader av en finanskris förändras till följd av detta. Riksbanken framhåller samtidigt sin principiella syn att stabilitetsavgifterna på sikt bör få formen av en evig riskpremie och inte knyts till en målsatt fondstorlek.

Finanskriskommitténs bedömning

FKK bedömer att stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden på sikt bör slås ihop till en fond, "bankkrisreserv", men att staten även framöver bör ta ut två avgifter, en stabilitetsavgift och en insättningsgarantiavgift, som ska föras till bankkrisreserven. FKK anser att bankkrisreserven inte ska ha en målsatt nivå och att medlen i denna reserv ska placeras på konto i Riksgälden eller i tillgångar som staten erhållit i samband med

bankstöd. Kommittén menar vidare att insättningsgarantiavgiften bör vara riskdifferenterad och "försäkringsmässig" och den bör betalas av alla institut som tar emot inlåning. Vad gäller stabilitetsavgiften menar FKK att denna ska betalas av alla institut som kan erhålla stöd. Stabilitetsavgiften ska dessutom beräknas så att den kan förväntas täcka statens direkta kostnader för att hantera problem i ett enskilt institut, men inte en systemkris.

Riksbankens bedömning

Riksbanken delar FKK:s syn på behovet av att upprätta en fond för krishantering som byggs upp innan en bankkris uppkommer. Riksbanken ser i det sammanhanget ingen nackdel med att stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden slås samman till en bankkrisreserv. Det väsentliga enligt Riksbanken är att staten har tillräckliga resurser och förmåga att snabbt hantera såväl insättningsgarantiärenden som en uppkommen bankkris samt att sådana åtgärder i största möjliga mån betalas av de finansiella instituten själva. Riksbanken anser vidare att det är viktigt att det finns tillräckligt med medel för att skapa trovärdighet för den svenska statens krishanteringsförmåga.

Liksom FKK anser Riksbanken att det bör finnas separata avgifter för insättningsgaranti och systemstabilitet. För insättningsgarantin finns i dag mer utvecklade modeller för beräkning av försäkringsmässiga premier än det finns modeller för beräkning av förväntade kostnader för en systemkris.

Riksbanken delar också FKK:s bedömning att avgiften för insättningsgarantin bör utformas som en försäkringspremie. Det är dock viktigt att den valda försäkringspremiemodellen inte underskattar riskerna för att insättningsgarantin kan komma att behöva tas i anspråk. I det sammanhanget är det därför viktigt att avgifterna blir tillräckligt höga för att bankkrisreserven ska uppfattas som trovärdig.

Vad gäller stabilitetsavgiften konstaterar Riksbanken att det aktuella direktivförslaget till EU-ramverk för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (det så kallade krishanteringsdirektivet) sannolikt kommer att innehålla regler om krishanteringsfonder (så kallade resolution funds). Hur dessa regler slutligen utformas och hur statens förväntade kostnader av en finanskris förändras till följd av detta kan givetvis påverka bedömningen av stabilitetsavgiftens storlek.

Avslutningsvis vill Riksbanken framhålla sin principiella syn att stabilitetsavgifterna på sikt bör få formen av en evig riskpremie och inte knyts till en målsatt fondstorlek.

6. Informationsutbyte och sekretess

Riksbanken delar FKK:s bedömning att det inte behövs någon ytterligare lagreglering avseende informationsutbyte, uppgiftslämnande och sekretess i de fall som anges i delbetänkandet, med undantag för bedömningen vad gäller lagreglering avseende sekretess till skydd för det allmänna. Eftersom det inte är säkert att FKK:s bedömning av tillämpligheten av 18 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) skulle hålla vid en prövning i högre instans anser Riksbanken att det finns skäl att göra ett förtydligande i denna paragraf så att den också omfattar uppgifter i det löpande arbetet med finansiell stabilitet.

Riksbanken tillstyrker vidare Finanskriskommitténs förslag till lagändringar i de fall man anser att nuvarande lagreglering inte medger det informationsflöde mellan myndigheterna som man bedömer nödvändigt.

■ **Finanskriskommitténs bedömning och förslag**

FKK anser att det inte behövs någon ytterligare lagreglering avseende informationsutbyte, uppgiftslämnande och sekretess i ett antal fall som anges i delbetänkandet. Kommittén anser bland annat att någon ytterligare bestämmelse till skydd för det allmänna inte behöver införas för arbetet med finansiell stabilitet utan att det räcker med sekretessbestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL. I några fall föreslås dock lagändringar där man anser att nuvarande lagreglering inte medger det informationsflöde mellan myndigheterna som man bedömer nödvändigt.

Riksbankens bedömning och förslag

FKK analyserar i betänkandet om möjligheterna till informationsutbyte genom författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan de inblandade myndigheterna i arbetet med finansiell stabilitet är tillräcklig.

Riksbanken delar FKK:s bedömning när det gäller de situationer som tas upp i betänkandet där förslaget är att det inte behövs någon ytterligare lagreglering.

På en punkt ställer sig Riksbanken dock tveksam till FKK:s bedömning, nämligen till dess tolkning av sekretessbestämmelsen vad gäller sekretessen till skydd för det allmännas intresse i arbetet med finansiell analys. Det är viktigt att det finns ett bra sekretesskydd för att undvika att det allmännas intresse skadas. En planerad åtgärd kan till exempel i vissa fall inte få genomslag om informationen kommer ut för tidigt.

Enligt 18 kap. 13 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består av risk- och sårbarhetsanalyser avseende framtida krisituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera framtida kriser motverkas om uppgiften röjs. Enligt FKK är 18 kap. 13 § OSL tillämplig på förberedelsearbetet inför och hanteringen av en finansiell kris. Av den anledningen ser man inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för det allmänna.

Det förebyggande arbetet med finansiell stabilitet utförs i regel i myndigheternas löpande verksamhet. Vid en strikt tolkning av den aktuella bestämmelsen är det därför inte självklart att arbetet med finansiell stabilitet kan sägas bestå av planering och förberedelser inför, samt hantering av, krisituationer i den mening lagstiftaren avsåg vid sekretessbestämmelsens införande. Vad som också talar emot FKK:s vida tolkning av denna sekretessbestämmelse är att den är placerad i kapitlet som föreskriver sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott och har rubriken risk- och sårbarhetsanalyser m.m.

Eftersom det inte är säkert att FKK:s bedömning av tillämpligheten av 18 kap. 13 § OSL skulle hålla vid en prövning i högre instans finns det skäl att göra ett förtydligande i denna paragraf så att den också omfattar uppgifter i det löpande arbetet med finansiell stabilitet.

FKK föreslår också ett antal lagändringar i de fall man anser att nuvarande lagreglering inte medger det informationsflöde mellan myndigheterna som man bedömer nödvändigt. Riksbanken tillstyrker dessa förslag, eftersom de genom de föreslagna lagstadgade kraven på uppgiftsskyldighet bryter sekretessen och bättre säkerställer behovet av informationsutbyte mellan myndigheterna emellan.



■ På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Eva Cory

I direktionens beslut har deltagit: Stefan Ingves, Kerstin af Jochnick, Karolina Ekholm, Martin Flodén, Per Jansson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Kerstin Hallsten.