



Finansutskottet
Riksdagen
100 12 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 2016-00100

ER REF Dnr 1168-2015/16

2016-03-18

ESTABLISHED 1668

Fullmäktiges remissyttrande om rapporten Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010-2015 (2015/16:RFR6)

Riksbanksfullmäktige välkomnar rapportens övervägande positiva omdömen om Riksbankens arbete med penningpolitik och finansiell stabilitet. Fullmäktige välkomnar också rekommendationen om en översyn av riksbankslagen och anser att en sådan översyn bör vara så bred som möjligt och starta utan vidare dröjsmål. Fullmäktige delar utvärderarnas uppfattning om att den existerande inflationsmålsregimen och den legala ramen med en oberoende centralbank har fungerat väl, vilket är viktigt att beakta i en kommande lagöversyn. Fullmäktige menar, liksom utvärderarna, att av särskild vikt för den kommande riksbanksutredningen är att se över verksamhetsområdet finansiell stabilitet och den rollfördelning som idag finns mellan regeringen, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden. När det handlar om de rekommendationer som direkt ligger inom fullmäktiges ansvarsområde menar fullmäktige att frågorna kring direktionens sammansättning och bankens styrningsmodell också kan ingå i en kommande utvärdering. Vad gäller finansutskottets utfrågningar av direktionen välkomnar fullmäktige att fler ledamöter av direktionen deltar vid fler tillfällen i dessa utfrågningar. Avslutningsvis vill fullmäktige delge sin syn på områden av vikt för en kommande lagöversyn.

Inledning

Riksbanken har inbjudits att lämna synpunkter på rapporten Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (2015/16:RFR6). Riksbanken lämnar två separata yttranden. Detta remissyttrande avser de frågor som faller inom fullmäktiges verksamhetsområde. Riksbankens direktion avger samtidigt ett remissyttrande rörande de frågor som hör till direktionens verksamhetsområde.

Fullmäktige i Riksbanken välkomnar rapportens övervägande positiva omdömen om Riksbankens arbete med penningpolitik och finansiell stabilitet.

Fullmäktige och direktionen beslutade den 12 februari 2010 om en gemensam framställning till riksdagen om vissa utredningsbehov med anledning av den finansiella krisen. Det har nu gått sex år sedan Riksbankens framställning, och fullmäktige kan konstatera att flera av de frågor som då väcktes inte blivit omhändertagna av de kommittéer som regeringen tillsatte. I några fall har kommittéerna lagt fram konkreta lagförslag, men dessa har inte följts upp genom fortsatt lagberedning.

Enligt vad finansutskottet har aviserat kommer riksbankslagen inom kort bli föremål för en översyn efter riksdagsbehandlingen av den nu remitterade rapporten. Fullmäktige anser att det är viktigt att en sådan översyn kommer till stånd och att såväl de förslag som framförs i rapporten Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 som de utestående frågor som ännu inte tagits om hand efter fullmäktiges framställning då utan fördröjning prövas, analyseras och bereds. Fullmäktige noterar också att utvärderarna tydligt markerar att "Modellen med en oberoende riksbank med ett inflationsmål har fungerat bra för Sverige". När en oberoende lagöversyn kommer till stånd är det en viktig synpunkt att beakta.

Direktionen har avgett ett eget remissyttrande i de frågor som ligger inom direktionens ansvarsområde. Vad avser de rekommendationer som bedöms ligga inom fullmäktiges verksamhetsområde vill fullmäktige avge följande synpunkter.

1. Rapportens rekommendationer

1.1 Finansutskottets utfrågningar

Utredningen konstaterar att den svenska ordningen där Riksbankens verksamhet övervakas av riksbanksfullmäktige, som i sin tur rapporterar till finansutskottet är ett unikt arrangemang för delegering av kontroll med demokratisk legitimitet. Kontrollen sker bland annat genom att fullmäktiges presidium har närvaro- och yttranderätt vid direktionens sammanträden. Direktionens ledamöter och fullmäktiges presidium utfrågas också av finansutskottet löpande i särskilda möten.

Rapporten föreslår att utfrågningen av direktionen utökas. Riksdagens finansutskott bör enligt rapporten hålla tre utfrågningar om året med Riksbankens direktion efter publiceringen av de penningpolitiska rapporterna. Utöver riksbankschefen (som alltid ska delta) bör enligt rapporten tre vice riksbankschefer delta för att förklara och försvara hur de har röstat om penningpolitiska beslut. Fullmäktige menar att en öppen dialog är viktig och att fler ledamöter av direktionen deltar vid fler tillfällen i dessa utfrågningar välkomnas. Hur modellen för utfrågningarna ska se ut kan utredas närmare.

Riksbankens direktionsledamöter har en mycket långtgående självständighet såvitt avser de penningpolitiska styrmedlen. Fullmäktige anser att

finansutskottets offentliga utfrågningar av direktionsledamöterna och medias bevakning av dessa är en viktig del av den demokratiska kontrollen av den förda penningpolitiken, liksom de slutna diskussioner i finansutskottet med direktionsledamöter som äger rum vid behov.

1.2 Framställningar om lagändringar

I rapporten rekommenderas att riksdagens finansutskott bör ge riksbanksfullmäktige i uppdrag att lägga fram rekommendationer om ändringar av riksbankslagen.

Det kan konstateras att fullmäktige och direktionen redan idag – inom sitt respektive ansvarsområde – har rätt att göra framställningar till riksdagen om lagändringar och andra åtgärder från statens sida. Det har i praktiken inte alltid visat sig helt lätt att dra gränsen mellan direktionens och fullmäktiges ansvarsområden. Både direktionen och fullmäktige skulle anses kunna ha rätt att göra framställningar inom alla Riksbankens verksamhetsområden vilket är en rimlig ordning.

1.3 Direktionens sammansättning

Direktionen bör enligt rapporten stöpas om till ett penningpolitiskt råd och bestå av tre verkställande ledamöter, nämligen riksbankschefen och två vice riksbankschefer med ansvar för penningpolitik respektive finansiell stabilitet, samt tre icke-verkställande ledamöter.

Fullmäktige bedömer att direktionens sammansättning är en fråga som är lämplig för en kommande riksbanksutredning. Direktionen kan som beslutsorgan närmast beskrivas som en blandning mellan verkställande ledning och myndighetsstyrelse. Riksbankschefen har enligt riksbankslagen endast i några enstaka fall en särställning i direktionen. Fullmäktige menar att modellen med sex heltidsarbetande ledamöter har skapat goda förutsättningar för en bred och nyansrik penningpolitisk beredning och konstaterar att utvärderarna inte har analyserat eventuella problem och nackdelar med ett penningpolitiskt råd. Det kan dock finnas skäl att på nytt se över bankens styrningsmodell, dels med avseende på effektivitet i styrningen av banken som organisation, dels om mandatet för finansiell stabilitet ses över enligt utvärderarnas förslag.

2. En översyn av riksbankslagen

Inför en översyn av riksbankslagen vill fullmäktige betona att även om det finns flera områden där lagstiftaren kan överväga förtydliganden och justeringar av riksbankslagen, bör samtidigt den grundmodell som finns idag värnas. Fullmäktige, liksom utvärderarna, menar att den nuvarande modellen med inflationsmålsregim och en oberoende centralbank har fungerat mycket bra. Utvärderarna noterar att penningpolitiken har varit "anmärkningsvärt

framgångsrik trots tidvis besvärliga omständigheter” sedan början av 1990-talet.

Fullmäktige redovisar nedan några områden som är angelägna att behandla i en kommande översyn av riksbankslagen.

2.1 Riksbankslagens uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende

Riksbanken förknippas oftast med målet att upprätthålla ett fast penningvärde, vilket brukar tolkas som en låg och stabil inflation. Riksbanken har också uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det framgår dock inte tydligt av riksbankslagen eller dess förarbeten vad som ingår i uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Fullmäktige anser att riksbankslagen bör förtydligas i det avseendet. De förslag som Finanskriskommittén la fram i sitt delbetänkande 2013:6 – ”Att förebygga och hantera finansiella kriser”, har ännu inte lagts till grund för lagstiftning.

2.2 Rollfördelning mellan ansvariga institutioner: regeringen, Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden

Riksbankens och Finansinspektionens arbeten är båda centrala för att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Samtidigt är det angeläget att statens samlade tillsyn och insyn är organiserad på ett demokratiskt och effektivt sätt. Det är nödvändigt för att målet finansiell stabilitet ska kunna säkerställas samtidigt som kostnaderna för skattebetalarna och samhällsekonomin minimeras. Det bör därför utan vidare dröjsmål göras en förutsättningslös analys av om den nuvarande ansvarsfördelningen och samordningen mellan regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken kan förbättras i något avseende. Fördelar och nackdelar med olika lösningar bör redovisas.

2.3 Riksbankens kreditgivning

Av förarbetena till riksbankslagen framgår att de penningpolitiska instrumenten endast ska användas för att upprätthålla ett fast penningvärde (se prop. 1997/98:40 s. 54). För att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende förfogar dock Riksbanken över andra instrument, exempelvis möjlighet att bevilja likviditetsstöd på särskilda villkor (lender of last resort). Fullmäktige anser att det finns skäl att överväga om inte Riksbanken bör ges ytterligare verktyg som får användas i syftet att främja stabiliteten i det finansiella systemet. I sammanhanget bör övervägas om de likviditetsåtgärder Riksbanken får använda för att uppfylla prisstabilitetsmålet ska kunna användas även ”för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen”. Finanskriskommittén la fram ett sådant förslag i sitt delbetänkande 2013:6 – ”Att förebygga och hantera finansiella kriser”. Förslaget har ännu inte lagts till grund för lagstiftning.

2.4 Valutapolitik

Fullmäktige konstaterar att valutapolitiken omfattar flera olika delområden. Vad som menas med valutapolitik, och hur den förhåller sig till penningpolitiken, kan behöva definieras tydligare. Riksbanken får enligt riksbankslagen ingå vissa typer av avtal om det sker i valutapolitiskt syfte. Riksbanken har bland annat genom åren ingått swappavtal med andra centralbanker i sådant syfte. Betydelsen av dessa swappavtal för den framgångsrika hantering av finanskrisen betonades av såväl Finanskriskommittén som av Goodfriend och King. Riksdagens och fullmäktiges roll i samband med beredning och beslut i sådana ärenden kan dock behöva ses över.

2.5 Riksbankens finansiella oberoende

Två utredningar har genomförts avseende Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning, SOU 2007:51 och SOU 2013:9. Inget av de avgivna förslagen har lagts till grund för lagstiftning. Efter dessa utredningar har det tillkommit en del nya omständigheter. Sedan början av 2015 har Riksbanken i penningpolitiskt syfte genomfört stora köp av statsobligationer. Vidare har internationella regelförändringar och andra strukturella förändringar ökat icke-bankers roll i det finansiella systemet. Flera typer av finansiella institut kan som en följd av detta bli föremål för likviditetstöd vid en finansiell kris än vad som hittills antagits. Ytterligare en viktig aspekt i detta sammanhang är Nordeas planer på att filialisera sin verksamhet. De nya omständigheternas konsekvenser för Riksbankens behov av valutareserv och eget kapital bör beaktas i en kommande lagöversyn, och i det sammanhanget bör EUF-fördraget beaktas. Även riksdagens och fullmäktiges roll i frågor om valutareservens storlek bör klargöras.

2.6 Betalningssystem och krisberedskap

Riksbankens roll och ansvar för krisberedskapen inom betalningsväsendet har analyserats och redan 2011 lämnade en utredning värdefulla förslag i betänkandet "Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet" SOU 2011:78. Betänkandet har tyvärr ännu inte lagts till grund för lagstiftning.

2.7 Kontantförsörjning

Frågan om kontanters tillgänglighet och användbarhet har fått ökad aktualitet i takt med att bankernas service framförallt till allmänheten på det området har minskat under senare år. Flera utredningar har behandlat kontantrelaterade frågor, till exempel Kontanthanteringsutredningen som i sitt betänkande SOU 2014:61 behandlat främst bestämmelser om värdetransportörer. Även betaltjänstutredningen har lämnat förslag på området såvitt avser införlivandet av EU-direktivet (2014/92/EU) om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (betalkontodirektivet). Fullmäktige vill framhålla vikten av att



Riksbankens, andra myndigheters och privata aktörers ansvar för en väl fungerande kontanthantering klargörs i lagstiftningen. Fullmäktige anser att det är av vikt att medborgarna i hela landet kan erhålla och använda kontanter.

På fullmäktiges vägnar:

Susanne Eberstein

Michael Lundholm

Maria Svalfors

I beslutet har deltagit: Susanne Eberstein (ordförande), Michael Lundholm (vice ordförande), Hans Hoff, Peter Egardt, Caroline Helmersson Olsson, Anders Karlsson, Roger Tiefensee, Chris Heister, Elisabeth Björnsdotter Rahm, Ann-Kristine Johansson och Olle Felten.

Föredragande har varit Eric Frieberg och Eva Julin.