

Framställning till riksdagen

2009/10:RB4

Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen

Sammanfattning

I framställningen föreslås att en eller flera utredningar snarast påbörjas för att se över det finansiella regelverket. Syftet med utredningsarbetet bör vara att etablera ett sammanhängande och effektivt ramverk som kan bidra till att upprätthålla finansiell stabilitet och minimera kostnaderna för såväl samhällsekonomin som konsumenterna. Ansatsen bör vara bred och bland annat omfatta rollfördelning mellan myndigheter, bestämmelser om tillsynsinsatser som kan vidtas i ett tidigt stadium, aktivering av insättningsgarantin, Riksbankens verktyg på området för finansiell stabilitet samt hanteringen av krisdrabbade finansiella företag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning	2
Förslag till riksdagsbeslut.....	3
Vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen.....	4
1. Sveriges finansiella regelverk behöver förändras	4
2. Hantering av institut med problem.....	4
3. Definition av finansiell stabilitet.....	5
4. Riksbankens ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet.....	5
5. Riksbankens verktyg för att nå prisstabilitetsmålet och för att främja stabiliteten i det finansiella systemet	5
6. Den finansiella infrastrukturen	6
7. Rollfördelning mellan myndigheter	6
8. Procedurer för överprövning av myndighetsbeslut	7
9. Riksbankens tillgång till statspapper för främjande av den finansiella stabiliteten	7
10. Riksbankens upplåning till valutareserven	7
11. Riksbankens finansiella oberoende	8
12. Lagen om Sveriges riksbank	8

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över det finansiella regelverket på de områden som anges i Riksbankens framställning.

Stockholm den 12 februari 2010

På fullmäktiges vägnar:

På direktionens vägnar:

Johan Gernandt

Svante Öberg

/Maria Svalfors

/Kerstin Alm

I beslutet har deltagit:

Fullmäktige: Johan Gernandt (ordförande), Leif Pagrotsky, Sinikka Bohlin, Peter Egardt, Susanne Eberstein, Bo Bernhardsson, Anders Flanking, Kjell Nordström, Ebba Lindsö, Anne-Katrine Dunker och Carl B Hamilton.

Direktionen: Stefan Ingves (ordförande), Svante Öberg, Karolina Ekholm, Lars Nyberg, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak.

Föredragande har varit Eva Forssell och Katarina Wagman.

Vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen

Riksbankens förslag:

Riksbanken föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över det finansiella regelverket på de områden som anges i Riksbankens framställning nedan.

1. Sveriges finansiella regelverk behöver förändras

Hösten 2008 kulminerade en finansiell kris som slog hårt mot de internationella finansmarknaderna. Även om det råder delade meningar om vad som orsakade krisen pekar de flesta beslutsfattare världen över på ett och samma problem, nämligen omfattande brister i de befintliga regelverken för finansiell reglering och tillsyn. Till följd av detta granskas nu de finansiella regelverken med förstoringsglas och vi kommer troligtvis att få se stora förändringar i regleringen framöver, både på nationell och internationell nivå. Det svenska regelverket styrs i hög grad av de regleringar som utformas på internationell nivå, som till exempel inom Bank for International Settlements (BIS) och EU. Svenska finansiella företag och myndigheter kommer således att påverkas direkt av de kommande internationella regelförändringarna.

På nationell nivå har svenska myndigheter redan vidtagit ett antal riktade åtgärder för att mildra effekterna av den finansiella krisen. Bland annat har ersättningsbeloppet i insättningsgarantin höjts och fler typer av insättningar har inkluderats i garantin. Riksdagen har också antagit lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) som gör det möjligt för den så kallade stödmyndigheten (Riksgälden) och regeringen att ge stöd bland annat i form av garantier och kapitaltillskott till kreditinstitut som har finansiella problem. I flera avseenden innebär dessa åtgärder en väsentlig förstärkning av det offentliga ramverket för att hantera kreditinstitut med problem. Samtidigt ska man komma ihåg att åtgärderna har vidtagits under en pågående kris och inom snäva tidsramar. Det har därför inte varit möjligt att genomföra någon grundläggande analys av hur ett långsiktigt hållbart och effektivt finansiellt regelverk bör utformas.

Mot bakgrund av de lärdomar som den finansiella krisen har bidragit med och det omfattande regleringsarbetet som sker på internationell nivå anser Riksbanken att det bör göras en grundlig översyn av det svenska finansiella regelverket. Syftet bör vara att skapa ett regelverk som kan bidra till att upprätthålla finansiell stabilitet och minimera kostnaderna för såväl samhällsekonomin som konsumenterna när ett kreditinstitut (banker och kreditmarknadsföretag) drabbas av problem. Ett liknande regelverk kan även behövas för andra typer av finansiella företag. Riksbanken menar att det bör tas ett samlat grepp kring allt från tillsynsinsatser som kan vidtas i ett tidigt stadium till aktivering av insättningsgarantin och former för förvaltning, avveckling eller rekonstruktion av krisdrabbade finansiella företag.

I det följande beskrivs ett antal enskilda frågor som bör analyseras närmare. Även om frågorna är viktiga var och en för sig så bör de om möjligt behandlas i ett sammanhang. Det ökar förutsättningarna för att vi ska få ett sammanhängande, modernt och transparent regelverk. Samtidigt kan vissa frågor behöva utredas snabbare än andra. Dessutom kan riksdagen ta egna initiativ där så kan vara lämpligt. Det kan också finnas behov att tillsätta flera utredningar. Oavsett hur utredningsarbetet bedrivs är det emellertid viktigt att lagstiftningsarbetet sker skyndsamt.

2. Hantering av institut med problem

Trots att Sverige upplevde en omfattande bankkris i början av 1990-talet saknar vi en sammanhängande ordning både för stöd till och för förvaltning, rekonstruktion eller avveckling av kreditinstitut. Internationella erfarenheter, exempelvis hur de brittiska myndigheterna hanterade Northern Rock, visar att en sådan ordning kan vara av stor vikt för att ett lands myndigheter ska kunna säkerställa stabiliteten i den finansiella sektorn samt kunna skydda insättare och skattebetalare. Riksbanken menar att det bör göras en grundlig översyn av hur en fungerande svensk ordning för stöd, förvaltning och rekonstruktion eller avveckling av institut med problem ska utformas. Det bör också

övervägas om en sådan ordning ska kunna tillämpas på alla institut och inte enbart på dem som anses utgöra ett systemhot. För att skapa ett sammanhängande system bör det också analyseras på vilket sätt en ordning för stöd, förvaltning och rekonstruktion eller avveckling ska integreras med systemet för insättningsgarantin. Slutligen, med tanke på de svenska bankernas tämligen omfattande verksamhet i andra länder via filialer eller dotterbolag, bör det analyseras hur regleringen bör vara utformad för att svenska myndigheter ska kunna hantera problem som uppstår i gränsöverskridande verksamheter.

3. Definition av finansiell stabilitet

I en överenskommelse från 2009 mellan Regeringskansliet (Finansdepartementet), Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden för samarbete om finansiell stabilitet och krishantering definieras finansiell stabilitet som ”ett tillstånd där det finansiella systemet kan uppfylla sina grundläggande funktioner utan störningar som innebär allvarliga samhällsekonomiska kostnader”. Trots att finansiell stabilitet anses vara en viktig förutsättning för samhället i stort och att finansiell stabilitet ryms inom Finansinspektionens och Riksbankens uppdrag, saknas det i dagsläget en definition i lag av begreppet finansiell stabilitet. Riksbanken anser att en sådan definition bör övervägas.

4. Riksbankens ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet

Riksbanken förknippas oftast med målet att upprätthålla ett fast penningvärde, vilket brukar tolkas som en låg och stabil inflation. Riksbanken har också en andra uppgift, nämligen att *främja ett säkert och effektivt betalningsväsende*. Riksbankens ansvar för den finansiella stabiliteten vilar med nuvarande lagstiftning på denna formulering. Det framgår dock inte tydligt av riksbankslagen eller förarbetena till den lagen vad som ingår i uppgiften att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende. Dessutom får Riksbanken bara bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på den (1 kap. 1 § riksbankslagen). Det bör undersökas om det uttryckligen bör framgå av regeringsformen eller riksbankslagen att Riksbanken har ett ansvar för den finansiella stabiliteten och hur en sådan bestämmelse om finansiell stabilitet i så fall överensstämmer med EUF-fördraget.

5. Riksbankens verktyg för att nå prisstabilitetsmålet och för att främja stabiliteten i det finansiella systemet

Under den finansiella krisen har Riksbanken, med hjälp av de verktyg som enligt 6 kap. 5 § riksbankslagen får användas i penningpolitiskt syfte, vidtagit omfattande åtgärder för att mildra effekterna av den finansiella krisen. Åtgärderna kan i huvudsak delas in i två grupper. Till den första gruppen hör de åtgärder som genomförts för att värna den finansiella stabiliteten för att i förlängningen uppnå prisstabilitetsmålet och till den andra gruppen hör åtgärder som har en mer direkt koppling till prisstabilitetsmålet. Till den första gruppen räknas Riksbankens utlåning av dollar och svenska kronor på längre löptider än normalt vilket förväntades leda till att underlätta solventa bankers likviditetshantering. Till den andra gruppen räknas att Riksbanken sänkte reporäntan i snabb takt ner till 0,25 procent vilket syftade till att klara inflationsmålet på två procent och att understödja den ekonomiska återhämtningen. Även om verktygen har varit användbara för dessa syften bör det med utgångspunkt från de erfarenheter som kan dras från den aktuella krisen och internationella erfarenheter inom området, övervägas om Riksbanken bör tilldelas ytterligare penningpolitiska verktyg.

Av förarbeten till riksbankslagen (1997/98:40 s. 54) framgår att de penningpolitiska instrumenten endast ska användas för att upprätthålla ett fast penningvärde. 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*). Det kan emellertid enligt samma förarbeten uppkomma situationer där en kris i betalningssystemet hotar att riskera målet om ett fast penningvärde. I sådana situationer får penningpolitiska verktyg användas i syfte att avvärja en kris.

Som beskrivits ovan har Riksbanken använt de penningpolitiska verktygen för att värna den finansiella stabiliteten och minska effekterna av den finansiella krisen. Riksbanken anser dock att det bör analyseras om Riksbanken bör ges särskilda verktyg som får användas i det isolerade syftet att

främja stabiliteten i det finansiella systemet oavsett om det behövs för att uppfylla prisstabilitetsmålet eller inte och oavsett om det råder ett finansiellt kristillstånd eller inte. Kassakrav är ett exempel på ett verktyg som möjligen bör övervägas.

6. Den finansiella infrastrukturen

Det är allmänt accepterat att en väl fungerande finansiell infrastruktur är avgörande för finansiell stabilitet. Svagheter i infrastrukturen kan leda till störningar i det finansiella systemet. I flera andra länder pågår det för närvarande en översyn av ramverket för den finansiella infrastrukturen. De tittar också på om de verktyg myndigheterna förfogar över är tillräckliga för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Det bör mot bakgrund av detta utredas om Riksbankens övervakande roll bör förstärkas i något avseende och i så fall hur.

7. Rollfördelning mellan myndigheter

Enligt det befintliga regelverket delas ansvaret för det finansiella stabilitetsarbetet av regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden. Denna uppdelning kräver ett nära samarbete mellan berörda parter. För att samspelet mellan dem ska fungera så bra som möjligt är det viktigt att klargöra vem som gör vad och när. Dessutom bör man utreda hur informations- och kunskapsöverföring mellan berörda myndigheter bäst ska organiseras. Även sekretessreglerna bör ses över i samma syfte.

Riksbanken och Finansinspektionen

Samtidigt som både Riksbankens och Finansinspektionens arbete är centralt för att främja stabiliteten i det finansiella systemet är det angeläget att statens samlade tillsyn är organiserad på ett så effektivt sätt som möjligt. Det är nödvändigt för att målet om finansiell stabilitet ska kunna säkerställas samtidigt som kostnaderna för samhället minimeras. Riksbanken menar att det bör övervägas hur statens samlade funktioner för att främja och upprätthålla den finansiella stabiliteten ska organiseras på ett så effektivt sätt som möjligt. Det bör därför göras en förutsättningslös analys av om den nuvarande ansvarsfördelningen och samordningen mellan Finansinspektionen och Riksbanken kan förbättras i något avseende. Fördelar och nackdelar med olika tänkbara lösningar bör behandlas. Ett alternativ som för tillfället diskuteras i flera andra länder är att på ett eller annat vis knyta tillsynsmyndigheten närmare centralbanken.

Ett annat alternativ som diskuteras i samband med införandet av en nya europeisk tillsynsstruktur är om det så kallade riskrådet ("European Systemic Risk Board") ska kunna uppmärksamma de europeiska tillsynsmyndigheterna på systemriskerna enligt en så kallad "comply or explain"-modell. Därigenom skulle tillsynsmyndigheterna bli föranledda att antingen vidta åtgärder för att avhjälpa dem eller förklara varför inte några åtgärder vidtas. Det bör utredas om en liknande modell är lämplig för Sverige. Det bör särskilt beaktas att Finansinspektionen och Riksbanken har olika huvudmän.

En annan fråga som bör analyseras är om det är lämpligt att – såsom i gällande rätt – låta Finansinspektionen bestämma vilka tillsynsåtgärder och/eller sanktioner som ska vidtas vid varje enskilt fall eller om helt andra lösningar är lämpligare. En alternativ lösning är att i förväg ange vilka åtgärder Finansinspektionen ska vidta när vissa händelser inträffar. Finansinspektionens skyldighet att ingripa kan exempelvis ges en tydligare koppling till vissa förutbestämda tröskelvärden. Internationella jämförelser bör göras och det arbete som för tillfället bedrivs internationellt bör beaktas.

Likviditetsstöd på särskilda villkor är den sista utvägen om ett kreditinstitut får likviditetsproblem och i många fall den yttersta garanten för den finansiella stabiliteten. För att försöka undvika att kreditinstituten över huvud taget får likviditetsproblem bör det utredas hur bankernas likviditets- och matchningsstrukturer lämpligen bör regleras och övervakas.

Riksbanken och Riksgälden

En fråga som aktualiserades i samband med att Kaupthing Sverige AB och Carnegie Investment bank fick problem under hösten 2008 är hur Riksbankens möjligheter att bevilja likviditetsstöd på särskilda

villkor förhåller sig till Riksgäldens möjligheter att ge likviditetsstöd enligt stödlagen. Det är viktigt att klargöra vilken myndighet som ansvarar för likviditetsstödet i olika skeden av ett händelseförlopp. Det är också viktigt att utreda hur Riksbankens likviditetsstöd ska behandlas om det institut som tagit emot likviditetsstödet i ett senare skede blir insolvent eller på annat sätt inte längre uppfyller villkoren för stödet.

Det kan uppkomma en situation då Riksbanken, mot en statsgaranti, överväger att ge likviditetsstöd till en insolvent men systemviktig bank i avvaktan på att stödmyndigheten (Riksgälden) hanterar frågan om likviditetsstöd till banken. Det bör utredas om en sådan statsgaranti skulle kunna strida mot artikel 123 i EUF-fördraget om monetär finansiering eller mot artikel 130 i EUF-fördraget om instruktionsförbudet.

Det bör också analyseras vilka företag som bör kunna komma i fråga för särskilt likviditetsstöd. I dag är kretsen som kan få del av Riksbankens särskilda likviditetsstöd snävare än den krets som får vara deltagare i betalningssystemet (och även den krets som kan bli föremål för penningpolitiska åtgärder). Riksbanken är därför förhindrad att ge likviditetsstöd på särskilda villkor till alla deltagare i Riksbankens betalningssystem (RIX) och detta oavsett om de bedöms vara systemviktiga eller inte.

8. Procedurer för överprövning av myndighetsbeslut

En fråga som hänger ihop med en effektiv tillsyn och ett verkningfullt sanktionssystem är möjligheten att myndighetsbeslut blir möjliga att verkställa inom en rimlig tid. Detta har varit ett problem när det har gällt att hantera akuta situationer. Eftersom ett sådant beslut kan få mycket stora konsekvenser för de berörda instituten och dess ägare är det viktigt att ta hänsyn till bestämmelserna i Europakonventionens artikel 6 om rätt till en rättvis och offentlig förhandling. I syfte att få till stånd ett rättssäkert, sammanhållet och effektivt finansiellt regelverk bör det analyseras om de regler som i dag gäller för överklagande av myndighetsbeslut är lämpliga eller om det bör införas en annan ordning och vilka lagändringar som i så fall behövs. En särskild fråga som bör utredas är hur bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) påverkar dessa möjligheter.

9. Riksbankens tillgång till statspapper för främjande av den finansiella stabiliteten

Det är viktigt för den finansiella stabiliteten att institut kan låna i turbulenta tider när likviditet är en bristvara i det finansiella systemet. I sådana tider ökar kraven på de säkerheter som accepteras. Som svar på att kraven på säkerheter ökade under hösten 2008 gav Riksgälden, efter samråd med Riksbanken, ut statspapper. De medel som Riksgälden fick in användes till att göra så kallade omvända repor i säkerställda bostadsobligationer. Det infördes senare en uttrycklig bestämmelse om att Riksgälden i samråd med Riksbanken får ta upp lån till staten för att tillgodose behovet av statslån med olika löptider. I förarbetena till den ändringen (prop. 2008/09:61 s. 65 f) tar regeringen även upp frågan om Riksbanken, i syfte att bidra till marknadens funktion, ska kunna låna statspapper av Riksgälden för att sedan låna dem vidare eller sälja dem med löfte om återköp – det vill säga repa ut dem. Någon sådan möjlighet infördes dock inte, bland annat på grund av att det rörde oklarheter om detta var förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om monetär finansiering och Riksbankens oberoende och självständiga roll. Riksbanken anser att frågan om Riksbankens möjlighet att disponera över statspapper bör tas upp för fortsatta överväganden.

10. Riksbankens upplåning till valutareserven

Riksbanken ska vara finansiellt oberoende. Valutareserven måste därför vara tillräckligt stor för att möta bankens i lag fastställda åtaganden. Upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv sker enligt huvudregeln i Riksgäldens namn. Frågan om ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Riksgälden har tidigare diskuterats i en rad olika sammanhang och har ånyo väckts i samband med genomförandet av den utökning av valutareserven som Riksbanken beslutade våren 2009. Omfattningen och räckvidden av Riksbankens upplåningsrätt, samt av Riksgäldens skyldighet att biträda Riksbanken med sådan upplåning bör analyseras, allt med beaktande av EUF-fördragets olika föreskrifter.

11. Riksbankens finansiella oberoende

Betänkandet Riksbankens finansiella oberoende (SOU 2007:51) lades fram år 2007. Utredningen behandlade bland annat frågan om en lämplig storlek på Riksbankens egna kapital. Genom den finansiella krisen har flera av de förutsättningar som legat till grund för betänkandet sannolikt ändrats. Den utredning som Riksbanken nu föreslår bör därför bedöma i vilken omfattning betänkandet och remissvaren alltså kan ligga till grund för lagstiftning. I det sammanhanget bör även lämpliga former för lagstiftningsärendets fortsatta beredning övervägas. I förekommande fall bör utredningen komplettera betänkandet mot bakgrund av de samlade erfarenheter som finanskrisen har medfört. Utredningen kan om det bedöms lämpligt redovisa sitt ställningstagande angående beredningsprocessen och eventuella kompletteringar i ett delbetänkande.

12. Lagen om Sveriges riksbank

I det föregående har det föreslagits en översyn av flera riksbanksspecifika frågor som förutsätter ändringar av riksbankslagen. Dessa ändringar kommer i sin tur att aktualisera andra ändringar av den lagen. För att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter på bästa sätt är det viktigt att riksbankslagen i sin helhet innehåller sammanhängande, överskådlig och modern reglering. Mot den bakgrunden bör det göras en översyn av hur riksbankslagen kan moderniseras.