



## Vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen

---

### Sammanfattning

Utskottet behandlar Riksbankens framställning 2009/10:RB4 om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen.

I framställningen föreslår Riksbanken att en eller flera utredningar tillsätts för att se över det svenska finansiella regelverket. Tidigt i våras meddelade regeringen att den avser att tillsätta en finanskriskommission.

Utskottet välkomnar regeringens och Riksbankens initiativ på området. Enligt utskottets uppfattning är det angeläget att man nu drar nytta av de lärdomar och erfarenheter som gjorts under finanskrisen i syfte att utforma ett effektivt och långsiktigt hållbart svenskt finansiellt regelverk. Riksbankens olika utredningsförslag bör enligt utskottets mening kunna tas om hand i regeringens kommande finanskriskommission eller i andra former av utredningar. Riksdagen bör därför ge regeringen till känna att de utredningsförslag och utredningsområden som anges i Riksbankens framställning, utom förslaget om en modernisering av riksbankslagen, ska utredas av regeringen.

Utskottet anser att det är viktigt att man snabbt kommer igång med utredningsarbetet. Regeringen bör därför skyndsamt tillsätta den eller de utredningar som behövs för att utforma ett hållbart svenskt finansiellt regelverk.

Enligt utskottets uppfattning finns det goda argument för att även se över riksbankslagen, bl.a. eftersom de utredningar som nu ska påbörjas kan komma att aktualisera ändringar i lagen. Riksdagen kan dock avvakta med ett beslut om en översyn av riksbankslagen till dess att resultaten av de kommande utredningarna föreligger. En framtida översyn av riksbankslagen bör vara parlamentarisk till sin karaktär och tillsättas av riksdagsstyrelsen, enligt utskottet.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Sammanfattning av Riksbankens framställning .....	4
Utskottets överväganden .....	9
Utredningsbehov med anledning av finanskrisen .....	9
Särskilt yttrande .....	12
Utredningsbehov med anledning av finanskrisen (v) .....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	13
Framställningen .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Utredningsbehov med anledning av finanskrisen**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att de utredningsområden som anges i Riksbankens framställning, utom förslaget om en översyn av riksbankslagen, ska utredas av regeringen. Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2009/10:RB4.

Stockholm den 25 maj 2010

På finansutskottets vägnar

*Stefan Attefall*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Nina Lundström (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Emma Henriksson (kd), Jörgen Hellman (s) och Mats Pertoft (mp).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I en framställning till riksdagen 2009/10:RB4 föreslår direktionen i Riksbanken och riksbanksfullmäktige gemensamt att en eller flera utredningar snarast bör tillsättas för att se över det svenska finansiella regelverket. Syftet med utredningsarbetet bör, enligt Riksbanken, vara att etablera ett sammanhängande och effektivt ramverk som kan bidra till att upprätthålla finansiell stabilitet och minimera kostnaderna för såväl samhällsekonomin som konsumenterna. Utredningen eller utredningarna bör bl.a. omfatta rollfördelningen mellan myndigheter, bestämmelser om tillsynsinsatser, aktivering av insättningsgarantin, Riksbankens verktyg inom området finansiell stabilitet och hanteringen av krisdrabbade finansiella företag.

Ingen motion har väckts med anledning av framställningen.

## Sammanfattning av Riksbankens framställning

Riksbankens direktion och riksbanksfullmäktige anser i sin gemensamma framställning till riksdagen att det behövs en grundlig översyn av det svenska finansiella regelverket. Anledningen är bl.a. lärdomarna från finanskrisen och det omfattande regleringsarbete som nu sker internationellt. Syftet bör vara att skapa ett regelverk som kan förebygga framtida kriser och minimera kostnaderna för samhället och konsumenterna om och när kriser ändå uppstår.

I framställningen tar Riksbanken upp ett antal enskilda frågor som bör analyseras i en eller flera utredningar. Frågeställningarna redovisas kortfattat i punkterna nedan:

- **Hantering av institut med problem.** Trots bankkrisen på 1990-talet saknar Sverige en sammanhängande ordning för stöd, förvaltning, rekonstruktion eller avveckling av kreditinstitut. Händelser under finanskrisen, t.ex. den brittiska hanteringen av Northern Rock, visar hur viktigt det är att det finns en ordning för hur problem i kreditinstitut ska hanteras. Därför bör en översyn genomföras över hur en sådan fungerande svensk ordning ska utformas. Utredningen bör överväga om den nya ordningen ska vara tillämplig på alla institut eller enbart dem som anses vara systemviktiga. Vidare bör det analyseras hur regleringen ska integreras med systemet för insättningsgarantin. Eftersom svenska banker har en omfattande verksamhet utomlands är det viktigt att regleringen utformas så att svenska myndigheter har möjlighet att hantera problem som uppstår i gränsöverskridande verksamheter.

- **Definition av finansiell stabilitet.** Finansiell stabilitet är ett viktigt mål för samhället. Myndigheter som Riksbanken och Finansinspektionen har som uppdrag att verka för finansiell stabilitet. Trots det saknas det i dagsläget en definition i lag av begreppet finansiell stabilitet. En sådan definition bör övervägas enligt Riksbanken.
- **Riksbankens ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet.** Riksbankens andra uppgift, vid sidan om målet att upprätthålla ett fast penningvärde, är att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Riksbankens ansvar för den finansiella stabiliteten vilar med nuvarande lagstiftning på denna formulering. Av riksbankslagen eller lagens förarbeten framgår inte tydligt vad som ingår i uppgiften att främja ett effektivt och säkert betalningsväsende. I 1 kap. 1 § riksbankslagen framgår dessutom att Riksbanken endast får bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på den. Riksbanken anser att det bör undersökas om det uttryckligen bör framgå av regeringsformen eller riksbankslagen att Riksbanken har ett ansvar för den finansiella stabiliteten. Det bör också undersökas hur en sådan bestämmelse om finansiell stabilitet i så fall överensstämmer med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- **Riksbankens verktyg för att klara prisstabilitetsmålet och för att främja stabiliteten i det finansiella systemet.** Under den finansiella krisen har Riksbanken använt sina penningpolitiska verktyg för att värna den finansiella stabiliteten och minska effekterna av finanskrisen. I 6 kap. 5 § riksbankslagen anges att dessa verktyg får användas i penningpolitiskt syfte. Riksbanken anser att det bör analyseras om det finns anledning att ge Riksbanken särskilda verktyg som får användas i det isolerade syftet att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Detta oavsett om åtgärderna behövs för att upprätthålla prisstabilitetsmålet eller inte och oavsett om det råder ett finansiellt kristillstånd eller inte. Kassakrav är enligt Riksbanken ett exempel på instrument som bör övervägas.
- **Den finansiella infrastrukturen.** Som en del i sitt arbete med finansiell stabilitet övervakar Riksbanken den s.k. finansiella infrastrukturen, dvs. de tekniska systemen, företagen, rutinerna och regelverken som möjliggör och styr betalningarna och värdepapperstransaktionerna i samhället. I flera länder pågår nu en översyn av den finansiella infrastrukturen. Mot denna bakgrund bör det utredas om det finns anledning att förstärka Riksbankens övervakande roll i något avseende, och i så fall hur.
- **Rollfördelningen mellan myndigheter.** Ansvaret för arbetet med finansiell stabilitet delas i dag av regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret. För att samspelet mellan institutionerna ska fungera bra är det viktigt att det klargörs vilken institution som gör vad och när. Dessutom bör man utreda hur informations- och kunskapsöverföringen mellan myndigheterna bäst ska organiseras. I

samma syfte bör sekretessreglerna ses över. Vidare menar Riksbanken att det bör göras en förutsättningslös analys av om den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Riksbanken kan förbättras. Fördelar och nackdelar med olika tänkbara lösningar bör behandlas i en sådan analys. Ett alternativ som diskuteras i flera andra länder är att på ett eller annat sätt knyta tillsynsmyndigheten närmare centralbanken. Ett annat alternativ som diskuteras är den tillsynsstruktur som nu ska införas i Europa med ett s.k. riskråd (European Systemic Risk Board). Det bör utredas om en liknande modell är lämplig för Sverige. I den utredningen bör det beaktas att Finansinspektionen och Riksbanken har olika huvudmän. En annan fråga som bör analyseras är om det är lämpligt att låta Finansinspektionen bestämma vilka tillsynsåtgärder 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. På detta område bör internationella jämförelser göras samtidigt som det arbete som bedrivs internationellt bör beaktas. Likviditetsstöd på särskilda villkor är i många fall den yttersta garanten för finansiell stabilitet. För att försöka undvika att kreditinstitutet över huvud taget får likviditetsproblem bör det undersökas hur bankernas likviditets- och matchningsstrukturer lämpligen bör regleras och övervakas. I samband med att Kaupthing Sverige AB och Carnegie Investment fick problem hösten 2008 aktualiserades frågan om hur Riksbankens möjligheter att bevilja likviditetsstöd på särskilda villkor förhöll sig till Riksgäldskontorets möjligheter att ge likviditetsstöd enligt stödlagen. Enligt Riksbanken är det viktigt att klargöra vilken myndighet som ansvarar för likviditetsstöd i olika skeden av ett händelseförlopp. Det är också viktigt att utreda hur Riksbankens likviditetsstöd ska behandlas om ett institut som tagit emot stöd 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 Riksgäldskontoret hanterar frågan om likviditetsstöd till banken. Därför bör det utredas om en sådan statsgaranti strider mot artikel 123 i EUF-fördraget om monetär finansiering eller mot artikel 130 i EUF-fördraget om instruktionsförbudet. Vidare anser Riksbanken att det bör analyseras vilka företag som kan komma i fråga för särskilt likviditetsstöd. I dag är den krets som kan få del av sådant stöd snävare än den krets företag som får vara deltagare i betalningssystemet. Riksbanken är därför förhindrad att ge likviditetsstöd på särskilda villkor till alla deltagare i betalningssystemet RIX, oavsett om de bedöms vara systemviktiga eller inte.

- **Procedurer för överprövning av myndighetsbeslut.** 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. En särskild fråga som bör utredas är hur bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) påverkar dessa möjligheter.

- **Riksbankens tillgång till statspapper för främjande av den finansiella stabiliteten.** I tider när det är brist på likviditet och kraven på säkerhet för lån ökar är det viktigt att se till att instituten kan låna. När kraven på säkerheter ökade hösten 2008 gav Riksgäldskontoret, efter samråd med Riksbanken, ut statspapper (medlen som kom in användes för s.k. omvända repor i säkerställda bostadsobligationer). I samband med beslut om stabilitetsstärkande åtgärder för det finansiella systemet (prop. 2008/09:61) infördes en bestämmelse om att Riksgäldskontoret i samråd med Riksbanken får ta upp lån till staten för att tillgodose behovet av statslån med olika löptider. I förarbetena diskuteras även möjligheten för Riksbanken att kunna låna statspapper av Riksgäldskontoret för att kunna låna dem vidare eller sälja dem mot löfte om återköp. Någon sådan möjlighet infördes dock inte, bl.a. på grund av oklarheter om huruvida detta var förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om monetär finansiering och Riksbankens oberoende. Riksbanken anser att frågan om Riksbankens möjlighet att disponera över statspapper bör tas upp på nytt.
- **Riksbankens upplåning till valutareserven.** Upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv sker enligt huvudregeln i Riksgäldskontorets namn. Ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret har diskuterats tidigare men har väckts på nytt i samband med genomförandet av den utökning av valutareserven som Riksbanken beslutade om våren 2009. Omfattningen och räckvidden av Riksbankens upplåningsrätt samt Riksgäldskontorets skyldighet att biträda Riksbanken med upplåning bör analyseras, allt med beaktande av EUF-fördragets olika föreskrifter.
- **Riksbankens finansiella oberoende.** År 2007 presenterades utredningen om Riksbankens finansiella oberoende (SOU 2007:51), i vilken bl.a. frågan om storleken på Riksbankens kapital behandlades. Finanskrisen har inneburit att förutsättningar för de bedömningar som gjordes i utredningen ändrats. Därför bör det bedömas i vilken mån utredningen och remissvaren på utredning kan ligga till grund för en lagstiftning på området. Nya och lämpliga former för det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas. I förekommande fall bör den tidigare utredningen kompletteras. Den nya utredning om det finansiella regelverket som Riksbanken föreslår kan om det bedöms lämpligt redovisa ställningstagande om beredningsprocessen av Riksbankens finansiella oberoende och eventuella kompletteringar i ett delbetänkande.
- **Lagen om Sveriges riksbank.** I framställningen föreslår Riksbanken en översyn av flera frågor som förutsätter ändringar i riksbankslagen. För att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter på bästa sätt är

det enligt Riksbanken viktigt att riksbankslagen i sin helhet innehåller en sammanhängande, överskådlig och modern reglering. Mot den bakgrunden bör det göras en översyn av hur riksbankslagen kan moderniseras.

De problem och frågeställningar som beskrivs i punkterna ovan bör om möjligt behandlas i ett sammanhang, enligt Riksbanken. Det ökar förutsättningarna för att Sverige 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, enligt Riksbanken, finnas behov av att tillsätta flera utredningar. Men oavsett hur utredningsarbetet bedrivs är det viktigt att lagstiftningsarbetet sker skyndsamt.

Mot denna bakgrund föreslår Riksbanken att riksdagen tillkännager att regeringen skyndsamt bör tillsätta en eller flera utredningar med uppdrag att se över det finansiella regelverket på de områden som anges i framställningen.



# Utskottets överväganden

## Utredningsbehov med anledning av finanskrisen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör ge regeringen till känna att de utredningsförslag och utredningsområden som anges i Riksbankens framställning, utom förslaget om en översyn av riksbankslagen, ska utredas av regeringen. I sin framställning föreslår Riksbanken att en eller flera utredningar tillsätts för att se över det svenska finansiella regelverket. Tidigt i våras meddelade regeringen att den avser att tillsätta en finanskriskommission. Utskottet välkomnar regeringens och Riksbankens initiativ på området. Det är angeläget att man nu drar nytta av de lärdomar och erfarenheter som gjorts under finanskrisen i syfte att utforma ett effektivt och långsiktigt hållbart svenskt finansiellt regelverk. Riksbankens utredningsförslag, utom förslaget om en översyn av riksbankslagen, bör enligt utskottets mening kunna tas om hand i regeringens kommande finanskriskommission eller i andra former av utredningar. Utskottet anser att det är viktigt att man snabbt kommer igång med utredningsarbetet. Regeringen bör därför skyndsamt tillsätta den eller de utredningar som behövs för att utforma ett hållbart svenskt finansiellt regelverk. Enligt utskottets mening finns det goda argument för att även se över riksbankslagen, bl.a. eftersom de utredningar som nu ska påbörjas kan komma att aktualisera ändringar i lagen. Riksdagen kan dock avvakta med ett beslut om en översyn av riksbankslagen till dess att resultatet av de kommande utredningarna föreligger. En framtida översyn av riksbankslagen bör vara parlamentarisk till sin karaktär och tillsättas av riksdagsstyrelsen, enligt utskottet.

Jämför särskilt yttrande (v).

### Finansutskottets ställningstagande

Riksbanksfullmäktige och Riksbankens direktion föreslår i en gemensam framställning till riksdagen att en eller flera utredningar tillsätts för att se över det svenska finansiella regelverket. Syftet med översynen bör enligt Riksbanken vara att skapa ett svenskt finansiellt regelverk som kan bidra till att förebygga kriser och minimera kostnaderna för samhället och konsumenterna av eventuella framtida kriser.

Samtidigt meddelade regeringen i våras att den ska tillsätta en s.k. finanskriskommission. Kommissionen ska bl.a. ha till uppgift att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, utvärdera om regelverket på

det finansiella området behöver förändras och skärpas samt analysera om myndigheterna har de verktyg som behövs för att främja en stabil utveckling på finansmarknaderna. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet, och enligt en tidigare meddelad tidtabell ska kommissionen tillsättas före sommaren 2010.

Utskottet välkomnar regeringens och Riksbankens initiativ på området. Enligt utskottets mening är det angeläget att man nu drar nytta av de lärdomar och erfarenheter som gjorts under finanskrisen och det omfattande regleringsarbete som pågår internationellt. Finanskrisen har visat att det finns brister, ibland omfattande brister, i såväl det internationella som det svenska regelverket för finansiell verksamhet och finansiell tillsyn. Under den akuta krisen vidtogs ett flertal åtgärder för att mildra finanskrisens effekter och strama upp och tydliggöra reglerna för krisens hantering. Enligt utskottets mening är det dock utomordentligt viktigt att man nu genomför en bred och omfattande översyn i syfte att utforma ett effektivt och långsiktigt hållbart svenskt finansiellt regelverk. Utskottet kommer självt att under våren 2010 tillsätta en extern utvärdering av Riksbankens verksamhet under perioden 2005–2010. Förutom uppgiften att granska penningpolitikens utformning under den aktuella perioden ska utvärderingen också analysera Riksbankens verksamhet på området finansiell stabilitet. Syftet med utvärderingen är bl.a. att analysera vilka lärdomar som kan dras av de senaste årens globala finanskris.

I sin framställning föreslår Riksbanken att en eller flera utredningar tillsätts inom elva specificerade områden. I korthet föreslår Riksbanken bl.a. att en grundlig översyn görs av hur en fungerande ordning för stöd, förvaltning och rekonstruktion eller avveckling av institut med problem ska utformas och att det undersöks om dagens regler för överprövning av myndighetsbeslut är lämpliga eller om det bör införas en ny ordning. Riksbanken föreslår också att man ser över rollfördelningen mellan myndigheter, då särskilt rollfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen och mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret, samt undersöker om Riksbankens övervakande roll för den finansiella infrastrukturen bör förstärkas. Vidare anser Riksbanken att det finns anledning att överväga om begreppet finansiell stabilitet bör definieras i lag och om Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet bör framgå i regeringsformen eller riksbankslagen. Enligt Riksbanken bör man även utreda om Riksbanken behöver ytterligare medel och verktyg för att klara prisstabilitetsmålet och den finansiella stabiliteten. Dessutom bör Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven och Riksbankens tillgång till statspapper för att främja den finansiella stabiliteten analyseras. Vidare bör den tidigare utredningen om Riksbankens finansiella oberoende kompletteras eller göras om.

Utskottet anser att Riksbankens förslag utgör viktiga delar i en översyn och utredning av det svenska finansiella regelverket. Enligt utskottets uppfattning är samtliga utredningsförslag av det slag att de bör kunna tas om hand i regeringens kommande finanskriskommission eller i andra former

av utredningar. Utskottet anser därför att riksdagen bör tillkännage för regeringen att de utredningsförslag och utredningsområden som räknats upp ovan och som även framgår av Riksbankens framställning bör utredas av regeringen.

Utskottet delar Riksbankens uppfattning att det är viktigt att man snabbt kommer igång med utredningsarbetet. Regeringen bör därför enligt utskottets mening skyndsamt tillsätta den eller de utredningar som behövs för att utforma ett långsiktigt hållbart svenskt finansiellt regelverk.

Förutom förslagen som räknats upp ovan föreslår Riksbanken i framställningen att det görs en översyn av riksbankslagen. Enligt utskottets mening finns det goda argument för att även se över riksbankslagen. Den nuvarande lagen trädde i kraft 1989 men reformerades 1999 i samband med att Riksbankens ställning gentemot riksdagen och regeringen stärktes. Sedan dess har omvärlden och Riksbankens verksamhet och uppgifter delvis förändrats. Resultaten av de utredningar som nu påbörjas kan komma att aktualisera ändringar i riksbankslagen.

En framtida utredning bör ha i uppdrag att modernisera riksbankslagen genom att i lagen arbeta in de förändringar som blir följden av de utredningar som nu genomförs på det finansiella området. Detta innebär att utredningen bör avvakta andra utredningar vars förslag kan påverka utformningen av riksbankslagen.

Mot denna bakgrund är det inte nödvändigt att riksdagen nu tar ett beslut om en översyn eller modernisering av riksbankslagen, utan riksdagen kan avvakta med ett beslut till dess resultaten av utredningarna föreligger och det är lättare att avgöra hur utredningarna påverkar behovet av förändringar i lagen. En framtida utredning bör enligt utskottets mening vara parlamentarisk till sin karaktär och tillsättas av riksdagsstyrelsen.

Med det som ovan anförts tillstyrker utskottet delvis Riksbankens framställning.

## Särskilt yttrande

### **Utredningsbehov med anledning av finanskrisen (v)**

Ulla Andersson (v) anför:

Vänsterpartiet har ingenting att invända mot att de olika utredningsområden som Riksbanken föreslår i sin framställning utreds.

Vänsterpartiet anser däremot, och har länge föreslagit (senast i motionen 2009/10:Fi204), att det bör tillsättas en finanskommision som har ett betydligt bredare uppdrag än den finanskriskommision som regeringen är på väg att tillsätta. Finanskommisionen bör, till skillnad från regeringens planerade expertutredning, bestå av representanter för samtliga riksdagspartier, företrädare för den akademiska världen och av arbetsmarknadens parter. Finanskommisionens uppdrag bör vara att söka förklaringar till dagens kris, ta fram förslag på ny finansiell reglering samt förslag i övrigt i syfte att minska riskerna för nya finanskriser. Av särskild vikt är att utredningen lämnar förslag på hur hela "too big to fail"-problematiken kan lösas, dvs. förekomsten av finansiella företag som är så stora eller sammankopplade att ett fallisemang av ett sådant företag hotar stabiliteten i hela det finansiella systemet. Dagens finanssektor måste ersättas av en ansvars-tagande finansmarknad.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Framställningen

*Framställning 2009/10:RB4 Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen:*

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.