

8 Riksbankens uppdrag, befogenheter och verksamhet

I detta kapitel beskriver vi Riksbankens uppdrag, vilka verktyg som Riksbanken har till sitt förfogande och hur Riksbanken arbetar med prisstabilitet och finansiell stabilitet. Frågan om hur uppdraget bör se ut i framtiden och om Riksbanken bör få några nya verktyg kommer att behandlas i kommande kapitel.

8.1 Riksbankens uppdrag

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen.¹ Riksbankens huvudsakliga uppdrag är att ansvara för penningpolitiken med målet att *upprätthålla ett fast penningvärde*. Av regeringsformen framgår nämligen att Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken och att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.² Av lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) framgår vidare att målet för Riksbankens verksamhet ska vara att upprätthålla ett fast penningvärde.³

Riksbanken ska också *främja ett säkert och effektivt betalningsväsende*. Enligt förarbetena till riksbankslagen är detta en grundläggande uppgift för Riksbanken men inget egentligt mål för verksamheten.⁴

Riksbanken har också visst ansvar för valutapolitiken. Enligt regeringsformen har regeringen ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Det är regeringen som ska besluta om det system

¹ 9 kap. 13 § regeringsformen.

² Ibid. Enligt riksbankslagen ska dock Riksbanken inför alla viktiga penningpolitiska beslut informera det statsråd som regeringen utser (6 kap. 3 §) och minst två gånger om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om penningpolitiken (6 kap. 4).

³ 1 kap. 2 § riksbankslagen.

⁴ Prop. 1997/98:40 s. 54.

som ska gälla för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Om regeringen skulle besluta att Sverige ska lämna den rörliga växelkursen och övergå till ett annat växelkurssystem så ska Riksbanken *besluta om tillämpningen av växelkurssystemet*. Riksbanken har också en roll i beslutsprocessen. Riksbanken har nämligen möjlighet att göra en framställning till regeringen om att den ska fatta beslut om växelkurssystem och regeringen ska innan den beslutar om växelkurssystem samråda med Riksbanken.⁵

För att kunna utföra dessa uppdrag har Riksbanken en uppsättning verktyg. Dessa har delvis öronmärkts för ett visst ändamål av lagstiftaren, vilket redogörs för i korthet nedan.

8.1.1 Att upprätthålla ett fast penningvärde

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna samt vidta erforderliga penningpolitiska åtgärder.⁶ Riksbanken får i penningpolitiskt syfte:⁷

1. Bevilja kredit mot betryggande säkerhet och ta emot inlåning, varvid de räntevillkor som gäller för Riksbankens in- och utlåning ska offentliggöras.
2. Köpa, sälja och förmedla värdepapper, valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar.
3. Ge ut egna skuldebrev.
4. Uppställa kassakrav gentemot finansinstitut.

Riksbanken har preciserat målet om ett fast penningvärde som ett mål för inflationen som innebär att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta görs genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, strävar efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver

⁵ 9 kap. 12 § regeringsformen, lagen (1998:1404) om valutapolitik och 7 kap. 1 § riksbankslagen.

⁶ 6 kap. 2 § riksbankslagen.

⁷ 6 kap. 5 och 6 §§ riksbankslagen.

därmed vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Det innebär dock inte att Riksbanken gör avkall på att inflationsmålet är överordnat.⁸

Kommittén har inte i uppdrag att se över Riksbankens penningpolitiska verktyg, men som framgår av avsnitt 5.2 så användes några av verktygen för att mildra systemstörningar under finanskrisen. Det behöver därför analyseras om tillämpningsområdet för dessa verktyg bör vidgas. Det är en fråga som vi diskuterar i kapitel 11. En övergripande förståelse för Riksbankens penningpolitiska arbete är också nödvändig för att kunna ta ställning till frågan om vem som bör få ansvaret för nya verktyg för finansiell stabilitet – en fråga som diskuteras i kapitel 10. Riksbankens arbete med prisstabilitet beskrivs i avsnitt 8.2.

8.1.2 Att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende

Vid sidan om målet om ett fast penningvärde har Riksbanken, som sagt, uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Uppgiften ska utföras utan att det övergripande målet att upprätthålla ett fast penningvärde åsidosätts.⁹

Riksbanken är utgivare av svenska sedlar och mynt, det s.k. legala betalningsmedlet.¹⁰ Enligt riksbankslagen får Riksbanken också tillhandahålla system för avveckling av betalningar och på annat sätt medverka i betalningsavveckling.¹¹

Riksbanken äger och driver ett betalningssystem, (RIX), som genom att det hanterar betalningar mellan banker och vissa andra finansiella aktörer utgör en grundbult i betalningssystemet. RIX-systemets effektivitet och stabilitet är således av avgörande betydelse för betalningssystemets effektivitet och säkerhet. RIX-systemet beskrivs i avsnitt 8.3.2.

Betalningssystemet består emellertid inte bara av sedlar och mynt samt RIX-systemet. I dag görs de flesta betalningar på elektronisk väg och det finns andra väsentliga delar som exempelvis clearingorganisationer och banker står för. Den ganska betydande

⁸ *Penningpolitiken i Sverige 2010*, Riksbanken. Uppdraget att stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning framgår inte av lag men det har enligt förarbetsuttalanden ansetts följa av att Riksbanken är en myndighet under riksdagen (prop. 1997/98:40 s. 51 ff.).

⁹ Prop. 1997/98:40 s. 89.

¹⁰ Enligt 9 kap. 14 § regeringsformen har endast Riksbanken rätt att ge ut sedlar och mynt.

¹¹ 6 kap. 7 § riksbankslagen.

del av betalningstrafiken som sker mellan konton i en och samma bank passerar exempelvis aldrig RIX-systemet. För att betalningssystemet ska vara stabilt, måste betalningssystemets aktörer, i första hand bankkoncernerna, vara motståndskraftiga mot olika slag av störningar. Bankkoncernerna är beroende av utvecklingen på de finansiella marknaderna och hos sina låntagare, vilka i sin tur påverkas av den makroekonomiska utvecklingen. Riksbanken har därför ansett att dess uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende sträcker sig längre än till de delar som Riksbanken själv står för.

Riksbankens arbete med finansiell stabilitet har också betydelse för penningpolitiken, eftersom penningpolitikens genomslag, via den s.k. transmissionsmekanismen, påverkas av hur det finansiella systemet fungerar. Riksbankens förebyggande arbete för att värna finansiell stabilitet beskrivs närmare i avsnitt 8.4.

Riksbanken har dessutom ett ansvar vid finansiella kriser, eftersom den, som beskrivs närmare i avsnitt 11.6.1, som centralbank snabbt kan tillföra likviditet till det finansiella systemet. Riksbanken analyserar löpande den finansiella sektorns aktörer och hur de interagerar för att med kort varsel kunna bedöma om ett finansiellt företag ska få likviditetsstöd. Även av den anledningen har Riksbanken en systemfokus i analysen. Riksbankens arbete i en krissituation belyses närmare i avsnitt 8.5.

8.1.3 Att besluta om tillämpning av växelkurssystem

De verktyg som står till Riksbankens förfogande vad beträffar tillämpningen av växelkurssystemet går under benämningen valutapolitik. De valutapolitiska verktygen har emellertid också en påverkan på inflationen och valutapolitiken kan sägas vara en del av penningpolitiken.¹²

I valutapolitiskt syfte får Riksbanken

1. köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar,

¹² Prop. 1997/98:40 s. 60.

2. ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för de ändamål som avses i 5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen (2011:203).¹³

I valutapolitiskt syfte får Riksbanken även ta upp utländsk kredit och kredit i utländsk valuta, bevilja kredit till annan centralbank, bevilja kredit inom ramen för verksamheten i Banken för internationell betalningsutjämning (BIS) samt bevilja kredit för Europeiska unionens system för medelfristigt finansiellt stöd.¹⁴

8.2 Riksbankens arbete med prisstabilitet

8.2.1 Penningpolitisk analys

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna samt vidta erforderliga penningpolitiska åtgärder.¹⁵ Den vanligaste penningpolitiska åtgärden är att besluta om nivån på reporäntan och prognosen för reporäntans nivå framöver, den s.k. räntebanan.

Till grund för beslut om reporäntan ligger en bedömning av det rådande läget i ekonomin och en prognos för de kommande åren. Skälet för att basera penningpolitiken på prognoser är att den påverkar ekonomin och prisutvecklingen med fördröjning.

Prognoserna för ekonomin och inflationen grundar sig på en bred analys av ekonomiska förlopp i Sverige och i omvärlden. Riksbanken gör prognoser för en rad variabler som inflation, BNP, arbetade timmar, växelkurs och reporänta. Dessutom görs en omfattande analys av och prognos för andra räntor i ekonomin, för tillgångspriser och för tillväxten i olika kreditaggregat. Den finansiella analysen föder in i bedömningen av inflations- och tillväxtutsikterna.

I sitt prognosarbete använder Riksbanken olika modeller som bygger på historiskt observerade samband. Modellresultaten kombineras sedan med bedömningar av såväl tjänstemän som är experter inom olika områden som av Riksbankens direktions. Särskilt viktiga blir sådana bedömningar när det inträffar ovanliga händelser eller strukturella händelser som ändrar ekonomins funktionssätt.

¹³ 7 kap. 3 § riksbankslagen.

¹⁴ 7 kap. 4 § första stycket riksbankslagen.

¹⁵ 6 kap. 2 § riksbankslagen.

Riksbanken bedriver, som tidigare nämnts, en flexibel inflationsmålspolitik. Det innebär att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet på 2 procent, även strävar efter att stabilisera resursutnyttjandet kring en normal nivå. Avvägningen handlar därför normalt om att hitta en lämplig balans mellan stabilisering av inflationen runt inflationsmålet och stabilisering av realekonomin, det vill säga produktionsnivå och sysselsättning.

Riksbankens oberoende ställning medför höga krav på öppenhet och tydlighet kring hur besluten om penningpolitiken fattas. Därför publicerar Riksbanken penningpolitiska rapporter i samband med de penningpolitiska mötena.¹⁶ Rapporterna sammanfattar det beslutsunderlag som direktionen använt vid beslutet. De färdigställs efter det penningpolitiska mötet och beskriver den syn på den ekonomiska utvecklingen som en majoritet i direktionen står bakom.

Ungefär två veckor efter det penningpolitiska mötet publiceras protokollet från mötet där det återges i detalj hur de olika ledamöterna i direktionen har resonerat och röstat.

8.2.2 Räntestyrningssystemet

Riksbanken, i likhet med flera andra centralbanker, inriktar penningpolitiken på att styra den kortaste marknadsräntan, dagslåneräntan, det vill säga räntan på lån från en dag till nästa. Det är framför allt banker som är aktörer på dagslåne marknaden, men även några andra företag har tillgång till denna marknad. Något förenklat påverkar dagslåneräntan de räntor som allmänheten får betala och därmed aktiviteten och prisutvecklingen i ekonomin. En förhållandevis hög räntenivå ger – allt annat lika – en lägre aktivitet i ekonomin och därmed ett lägre inflationstryck och vice versa.

Räntestyrningssystemet består i grova drag av Riksbankens in- och utlåningsränta – räntorna på de s.k. stående faciliteterna – samt marknadsoperationer som påverkar bankernas likviditetssituation till den s.k. reporäntan, den ränta som fastställs i direktionens penningpolitiska beslut.¹⁷ Via räntestyrningssystemet siktar Riksbanken på att hålla dagslåneräntan nära reporäntan. Mycket förenklat kan

¹⁶ Vid hälften av de penningpolitiska mötena publiceras en kortare rapport som kallas för penningpolitisk uppföljning.

¹⁷ Se vidare Nessén, M., Sellin, P. och Åsberg Sommar, P. (2011), *Det penningpolitiska styrsystemet, Riksbankens balansräkning och den finansiella krisen*. Ekonomisk kommentar nr. 1 2011, Riksbanken.

sägas att Riksbanken påverkar dagslåneräntan – och därmed också inflationen – genom nivån på reporäntan. Förändringar i reporäntan påverkar dagslåneräntan och fortplantar sig till andra räntor med längre löptider för att slutligen nå de räntor som hushåll och företag möter. Genom styrränteförändringar påverkas först räntebildningen i ekonomin och sedan efterfrågan, produktionen och inflationen. Hur den s.k. transmissionen från reporänta till realekonomi och inflation fungerar beror i hög grad på hur det finansiella systemet fungerar. Om det exempelvis uppstår störningar i det finansiella systemet, kan det därför påverka penningpolitikens genomslag. För att öka förståelsen för känsligheten i räntestyrningssystemet, beskrivs det nedan något mer i detalj.

De instrument som Riksbanken använder för att styra dagslåneräntan delas in i *stående faciliteter* och *öppna marknadsoperationer*.

Stående faciliteter

De stående faciliteterna innebär att kreditinstitut som är deltagare i RIX och som har säte eller filial i Sverige, får låna pengar av, respektive placera pengar hos, Riksbanken över natten. Lån kan dock endast ges mot säkerhet som Riksbanken godtar.¹⁸ För att ge dessa företag incitament att jämna ut likviditeten sinsemellan på dagslånemarknaden, är räntan på inlåning i Riksbanken lägre än utlåningsräntan. Eftersom det är en differens mellan inlånings- och utlåningsräntan på 150 räntepunkter har bankerna ett incitament att komma överens om en ränta som ligger mellan den ränta som respektive bank skulle få betala eller erhålla hos Riksbanken.

Öppna marknadsoperationer

Beroende på om banksystemet som helhet har överskottslikviditet eller underskottslikviditet gentemot Riksbanken måste åtminstone en bank placera eller låna i Riksbanken. För att minimera beloppet och antalet aktörer som behöver låna samt för att uppnå mer precision i räntestyrningen använder sig Riksbanken av s.k. öppna marknadsoperationer. Dessa kategoriseras med utgångspunkt i löptid och syfte i *huvudsakliga transaktioner*, *finjusterande transaktioner* och *strukturella transaktioner*.

¹⁸ Se avsnitt 8.3.2 för en beskrivning av RIX-systemet.

De *huvudsakliga transaktionerna* genomförs regelbundet, i normala fall varje vecka, till reporäntan. De innebär att banksystemet som helhet får låna eller placera till reporäntan. Volymen bestäms av Riksbanken i syfte att minimera bankernas behov av in- och utlåning i de stående faciliteterna. Samtidigt signalerar Riksbanken på vilken nivå dagslåneräntan ska ligga under den kommande veckan (dvs. under transaktionens löptid).

Transaktionens storlek bygger på en prognos över banksystemets lånebehov kommande vecka baserat på de betalningar eller flöden som sker mellan Riksbanken och bankerna. Om prognosen visar att banksystemet har ett lånebehov i Riksbanken innebär de huvudsakliga transaktionerna att Riksbanken tillgodoser lånebehovet genom penningpolitiska *repor*. Detta innebär att Riksbanken köper värdepapper med ett samtidigt avtal om återförsäljning av värdepapperen vid en bestämd senare tidpunkt. Lånebehovet kan också tillgodoses genom att Riksbanken – mot säkerhet – ger *kredit*. Om banksystemet i stället har ett placeringsbehov i Riksbanken tillgodoses detta behov genom att Riksbanken ger ut *riksbankscertifikat*.

När banksystemet har ett likviditetsöverskott mot Riksbanken behöver Riksbanken dra in detta överskott. Detta görs i första hand genom att varje vecka erbjuda bankerna att placera i riksbankscertifikat med en veckas löptid till reporäntan. För att balansera de dagliga svängningarna i banksystemets låne- och placeringsbehov och därmed stabilisera dagslåneräntan kring reporäntan, använder Riksbanken s.k. *finjusterande transaktioner*. En sådan transaktion innebär att banksystemet som helhet får låna eller placera i Riksbanken till reporäntan $\pm 0,1$ procentenheter, beroende på om det finns ett sammantaget över- eller underskott mot Riksbanken vid dagens slut. Riksbanken genomför i normala fall finjusterande transaktioner i form av kredit (mot säkerhet) eller inlåning över natten, men kan även använda repor eller valutamarknadsswappar.

Riksbanken kan även genomföra *strukturella transaktioner*. Dessa har i regel längre löptid än huvudsakliga och finjusterande transaktioner och syftar till att påverka huruvida den finansiella sektorn som helhet behöver låna eller placera i Riksbanken. De minskar på så sätt storleken på de huvudsakliga transaktionerna som görs veckovis. För de strukturella transaktionerna kan Riksbanken använda repor, kredit mot säkerhet, emissioner av

riksbankscertifikat, köp eller försäljning av värdepapper eller valutamarknadssvappar.

Sammanfattningsvis innebär Riksbankens räntestyrningssystem att Riksbanken ser till att dagslåneräntan dag för dag hamnar nära den nivå på reporäntan som direktionen beslutat om vid det senaste penningpolitiska mötet.

8.2.3 Kompletterande sätt att påverka inflationen

Riksbanken och många andra centralbanker inriktar penningpolitiken på att styra nivån på en kort nominell ränta. Ett fåtal centralbanker, bland dem Riksbanken, publicerar dessutom en egen prognos för nivån på den nominella styrräntan framöver, bl.a. för att försöka påverka förväntningarna på den framtida penningpolitiken.

Det är dock inte den nominella räntan som är mest relevant för hushållens och företagens ekonomiska beslut utan realräntan, dvs. skillnaden mellan den nominella räntan och den förväntade inflationen. Normalt leder ändringar i den korta nominella räntan till motsvarande ändringar i den korta realräntan, eftersom den förväntade inflationen är trögrörlig, inte minst på kort sikt. Men i en situation med mycket svag eller t.o.m. negativ utveckling i den reala ekonomin och med låg inflation, kan det behövas en låg och till och med negativ realränta för att åstadkomma en effektiv stimulans. Även om reporäntan sänks till en så låg nivå som möjligt, vilket i princip är noll, kan realräntan ändå vara för hög. I en sådan situation har alltså räntan nått sin nedre gräns och penningpolitiken står inför det som brukar kallas en bindande nollränterestriktion. Då behöver kompletterande verktyg tillgripas.

Det finns flera sätt att påverka realräntan även när den korta nominella räntan har nått sin nedre gräns. Ofta brukar man tala om dessa åtgärder som okonventionella eller extraordinära i den meningen att de inte används av centralbanken i normala tider. Vilka åtgärder som kan vara aktuella beror på situationen, på institutionella förhållanden och gällande lagar och regler. Exempelvis kan uttalanden om den framtida nivån på styrräntan vara en extraordinär åtgärd för centralbanker som normalt inte publicerar egna bedömningar av styrräntans utveckling.

Under krisen, när reporäntan kommit ner till nära noll, beslutade Riksbanken att komplettera penningpolitiken med ytterligare åtgärder.

I det läget blev beslutet att erbjuda utlåning på längre tider till fast ränta i syfte att stärka trovärdigheten för den låga räntebanan och få ner även de något längre räntorna. Syftet var att ge en ytterligare penningpolitisk stimulans samtidigt som åtgärden var separat från den övriga utlåningen i svenska kronor.

Alternativa sätt att försöka påverka inflationen och ekonomin i övrigt kan grupperas på olika sätt. Gränsdragningen mot åtgärder som är motiverade för att upprätthålla den finansiella stabiliteten är heller inte självklar, en aspekt som kommittén har anledning att återkomma till. I det följande diskuteras två typer av åtgärder som varit aktuella under finanskrisen, kvantitativa åtgärder och åtgärder för att förbättra kreditgivningen.

Kvantitativa åtgärder

Kvantitativ penningpolitik innebär att centralbanken köper tillgångar och finansierar dessa köp genom att öka bankernas tillgodohavanden i centralbanken. Centralbankens köp av tillgångar medför att priset på dessa stiger, och därmed att räntan på dessa sjunker. På så sätt kan centralbanken försöka påverka ekonomin genom att pressa ned räntorna på tillgångar med längre löptid.

Ett exempel på kvantitativ penningpolitik är att centralbanken köper värdepapper, t.ex. statsobligationer, med långa löptider och på så sätt försöker påverka deras pris. När centralbanken köper värdepapper påverkar det portföljerna av tillgångar som investerare och andra aktörer håller eftersom de då har en mindre del obligationer och en större del likvida medel än innan. De kan därför vilja justera balansen på portföljerna vilket medför att priset på obligationer stiger, och därmed att räntan på dessa sjunker. Genom sådana "portföljbalanseffekter" kan effekterna av centralbankens köp av vissa värdepapper dessutom spridas till andra finansiella tillgångar och påverka priserna även på dessa. Liknande effekter kan uppstå om centralbanken genom att köpa långa statsobligationer kan sänka långa räntor genom att terminspremien sjunker.

En komplikation med centralbankens köp av just statsobligationer är att det kan tolkas som att centralbanken skapar pengar som lånas ut till staten, dvs. en monetär finansiering av statsskulden. I många länder är det förbjudet enligt lag. Centralbanker får då inte köpa statsobligationer direkt från staten och ofta

finns det även restriktioner på köp på sekundärmarknaden. Så är också fallet i Sverige. Riksbanken använde sig inte av kvantitativ penningpolitik i den här angivna meningen under krisen (se avsnitt 5.2) men det gjorde andra centralbanker, t.ex. Federal Reserve och Bank of England.¹⁹ Fastränteutlåningen hade dock i princip samma syfte som den typen av åtgärder.²⁰

Åtgärder för att förbättra kreditgivningen

De kvantitativa åtgärder som beskrivs ovan syftar alltså till att sänka räntenivån i ekonomin i stort. Ett annat eller kompletterande syfte med centralbankers tillgångsköp kan vara att få ned räntenivån på specifika kreditmarknader som inte fungerar på ett tillfredsställande vis.

Om vissa delar av kreditmarknaden inte fungerar på ett tillfredsställande sätt kan det ta sig uttryck i att den ränta som företag och hushåll möter pressas upp av stigande likviditetsriskpremier så att skillnaden mot centralbankens styrränta ökar. Centralbanken kan då välja att stödja dessa marknader direkt, exempelvis genom att köpa värdepapper på marknaderna för att underlätta kreditflödet. Ett exempel på detta är när Riksbanken under krisen erbjöd bankerna lån mot säkerhet i företagscertifikat i syfte att underlätta företagens finansiering.

8.3 Riksbankens ansvar för kontantförsörjning och betalningssystem

8.3.1 Kontantförsörjningen

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken ansvara för att försörja landet med sedlar och mynt.²¹ Enligt Riksbankens föreskrifter (RBFS 2011:1) om kontantförsörjning har institut som har ingått avtal om kontantförsörjning med Riksbanken rätt att lämna in och hämta ut kontanter vid Riksbanken.²² Ett sådant institut kan vara

¹⁹ Mer information om dessa åtgärder finns på centralbankernas webbplatser, www.federalreserve.gov respektive www.bankofengland.co.uk.

²⁰ Se Elmér, H. m.fl. "Riksbankens penningpolitiska åtgärder under finanskrisen – utvärdering och lärdomar." *Penning- och valutapolitik 2012:3*, s. 8–30.

²¹ 5 kap. 3 § riksbankslagen.

²² 1 § Riksbankens föreskrifter (RBFS 2011:1) om kontantförsörjning.

en bank eller ett bankägt bolag. För närvarande har Riksbanken ingått kontantförsörjningsavtal med ett bankägt bolag.²³ Utlämning och mottagning av kontanter görs vid Riksbankens två kontor i Tumba och Mölndal. Banker och bankägda bolag distribuerar kontanterna vidare till handeln och allmänheten med hjälp av värdetransportföretag.

Riksbankslagen anger vidare att Riksbanken får betala ut ersättning eller ge räntefri kredit till företag som avskilt och lagrat sedlar och mynt enligt Riksbankens anvisningar.²⁴ Sedan 2005 erbjuder Riksbanken räntekostnadsersättning till banker och bankägda bolag som håller kontantlager. Därmed har bankerna inte längre anledning att köra in kontanter till Riksbanken enbart i syfte att undgå räntekostnaden. I stället förblir dessa kontanter i cirkulation och når Riksbanken först när de är utslitna. Riksbankens uppgift är därmed begränsad till att vid behov lämna ut nya sedlar och att ta emot utslitna sedlar för destruktion.

8.3.2 RIX-systemet

Enligt riksbankslagen får Riksbanken tillhandahålla system för avveckling av betalningar och på annat sätt medverka i betalningsavveckling. För att främja ett sådant betalningssystemets funktion får Riksbanken mot betryggande säkerhet bevilja deltagarna i systemet kredit under dagen, s.k. intradagskredit.²⁵

Riksbanken äger och driver ett betalningssystem, RIX-systemet, som möjliggör kontoöverföringar mellan deltagare i systemet.²⁶ RIX är knutpunkten i det svenska betalningssystemet. I stort sett samtliga betalningar i svenska kronor som inte sker internt i en enskild bank hanteras i någon form genom RIX. Omsättningen i systemet under sju dagar är i genomsnitt lika stor som Sveriges årliga BNP.

RIX har avgörande betydelse för att det finansiella systemet ska fungera. Genom RIX ges deltagarna möjlighet att göra överföringar med hjälp av tillgodohavanden i centralbanken, dvs. i ett betalningsmedel utan kredit- och likviditetsrisk, vilket i sin tur minskar riskerna för det finansiella systemet.

²³ BDB Bankernas depå AB.

²⁴ 5 kap. 3 § riksbankslagen.

²⁵ 6 kap. 7 § riksbankslagen.

²⁶ För en mer detaljerad beskrivning, se *Tertialrapport för RIX*, http://www.riksbank.se/Documents/Avdelningar/KAP/2012/kap_rixterial1_120521_sv.pdf

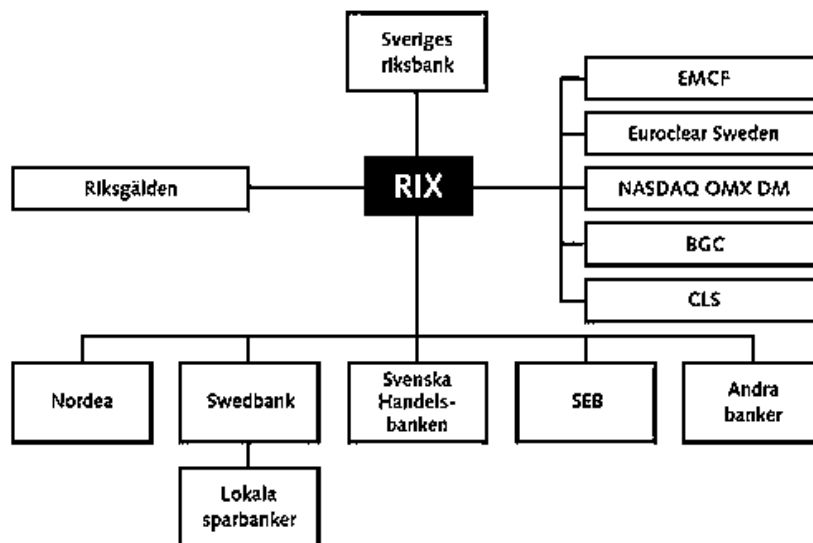
Överföringar i RIX sker på elektronisk väg i form av debiteringar och krediteringar mellan konton för de banker och andra aktörer som deltar i RIX. Deltagarna har konton hos Riksbanken precis som privatpersoner och företag har inlåningskonton hos en bank. Via sina konton i RIX gör deltagarna betalningar och andra överföringar mellan varandra. Över bankernas konton i Riksbanken sker dels de direkta betalningarna mellan bankerna, dels den slutliga avvecklingen av betalningsuppdragen från bankkunderna. Dessutom hanterar RIX-systemet kontobaserade massbetalningar i samlad form som till exempel löneutbetalningar. Betalningar som kommer från handeln i finansiella instrument, som exempelvis statsobligationer, avvecklas också i RIX-systemet. Även Riksbankens egna transaktioner med deltagarna, till exempel vid försäljning av värdepapper samt in- och utväxling av sedlar och mynt avvecklas i RIX.

Alla större banker och clearingorganisationer deltar i RIX. I början av 2012 deltog 18 kreditinstitut, BGC, EMCF, Euroclear Sweden, NASDAQ-OMX Derivatives Markets (DM), CLS, Riksgäldskontoret och Riksbanken (se figur 1).²⁷ Som deltagare accepterar Riksbanken enligt RIX-villkoren Riksgäldskontoret, svenska och utländska kreditinstitut, clearingorganisationer och värdepappersföretag som uppfyller särskilda tillträdeskrav.²⁸

²⁷ Figuren har hämtats från Riksbankens webbsida. Under rubriken "bank" följer sig även några kreditmarknadsföretag.

²⁸ *Villkor för RIX och penningpolitiska instrument* B.3, juli 2012, webbversion.

Figur 1. RIX-systemet



För att minska risken för att överföringar i RIX inte kan utföras till följd av att deltagare saknar likviditet lämnar Riksbanken kredit under dagen till RIX-deltagarna. Krediterna ges mot säkerheter. Detta innebär att överföringar kan utföras snabbare och att effektiviteten i betalningssystemet ökar. Kredit beviljas endast i svenska kronor.

Kraven på de tillgångar som Riksbanken accepterar som säkerhet framgår av RIX-villkoren. Förenklat kan sägas att de värdepapper som accepteras ska vara utfärdade av stat, centralbank, kommun eller annat offentligt organ eller företag som har en tillfredsställande kreditvärdighet i ett godkänt land och en godkänd valuta.

I anslutning till RIX tillhandahåller Riksbanken även särskilda konton och krediter under dagen för att underlätta avvecklingen av värdepappersaffärer. Euroclear Sweden, den svenska centrala värdepappersförvararen, hanterar dessa konton och krediter på uppdrag av Riksbanken.

8.3.3 Övervakning av finansiell infrastruktur

Riksbankens RIX-system är som framgått en central del av den svenska finansiella infrastrukturen. Dock finns även privata system för olika former av transaktionshantering som spelar en viktig roll i det finansiella systemet generellt. Några av dessa system, exempelvis Bankgirot, interagerar direkt med RIX-systemet. Riksbanken följer och övervakar på olika sätt dessa system och publicerar årligen en sammanfattande rapport över de viktigaste riskerna i de olika systemen. Tillsammans med Finansinspektionen följer Riksbanken också upp hur dessa aktörer uppfyller vissa internationella standarder på området. Infrastruktur företag äger delar av de system där betalningar genomförs och där transaktioner med finansiella instrument hanteras. Exempel på infrastruktur företag är clearingorganisationer (inklusive centrala motparter, s.k. CCP:er) och centrala värdepappersförvarare (se avsnitt 7.5.1).

8.4 Riksbankens förebyggande arbete för att värna finansiell stabilitet

I arbetet med att förebygga kriser verkar Riksbanken i första hand genom att offentligt och i dialog med aktörerna uppmärksamma och varna för risker och händelser som kan innebära hot mot den finansiella stabiliteten.²⁹ Riksbanken ger även rekommendationer till olika aktörer att vidta specifika åtgärder för att minska riskerna eller öka motståndskraften i det finansiella systemet.

Riksbankens förebyggande arbete består av att:

- inhämta, sammanställa och sprida information om det finansiella systemet,
- analysera och övervaka utvecklingen i såväl det finansiella systemet som i ekonomin i övrigt,
- varna för risker och ge rekommendationer om specifika åtgärder,
- påverka det finansiella regelverket så att det bidrar till stabilitet och effektivitet, samt

²⁹ Detta brukar benämnas med den engelska termen *moral suasion*.

- bidra till andra organs bedömningar, agerande och kommunikation rörande systemriskerna.

8.4.1 Informationsinsamling och kunskapsspridning om det finansiella systemet

Riksbanken har enligt riksbankslagen rätt att begära in den information som Riksbanken anser vara nödvändig för att övervaka betalningssystemets stabilitet.³⁰ Riksbanken samlar för detta ändamål in uppgifter från flera olika håll.

Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer på Riksbankens uppdrag finansmarknadsstatistik. Denna består av statistikuppgifter över svenska finansinstitut och de finansiella marknaderna.³¹ Riksbanken sammanställer årligen information om de finansiella marknaderna och publicerar den i rapporten Den svenska finansmarknaden.³² Publikationen beskriver hur det svenska finansiella systemet är uppbyggt och fungerar och vilka aktörer som är verksamma i detta.

Riksbanken samlar även själv in statistik från banker och infrastruktur företag såsom uppgifter om bankernas exponeringar gentemot varandra i form av olika åtaganden, antalet transaktioner i infrastrukturen (Bankgirot, Euroclear, NASDAQ-OMX) och andra faktorer av relevans för hur systemen fungerar.

Riksbanken genomför också egna enkätundersökningar som på olika sätt syftar till att belysa förhållanden på de finansiella marknaderna. Exempelvis genomför Riksbanken två gånger per år en riskenkät. Syftet med enkäten är dels att få en samlad bild av synen på risk på den svenska ränte- och valutamarknaden, dels att bilda sig en uppfattning om aktörernas syn på marknadens funktionssätt.³³

Vidare använder sig Riksbanken av sitt internationella nätverk för insamling av information. Genom sitt deltagande i en mängd internationella arbetsgrupper tar Riksbanken del av – och deltar i diskussioner kring – utvecklingen i resten av världen.

³⁰ 6 kap. 9 § riksbankslagen.

³¹ Finansmarknadsstatistiken finns på SCB:s webbplats, www.scb.se.

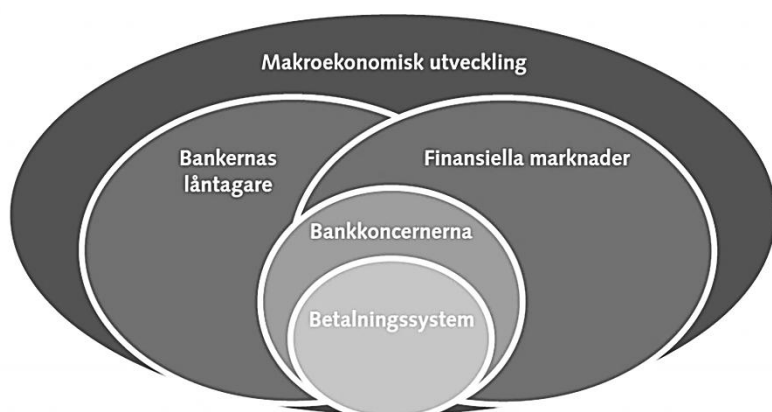
³² Publikationen finns på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se.

³³ Resultatet av riskenkäten publiceras dels på Riksbankens webbplats, www.riksbank.se, dels i rapporten Finansiell stabilitet (se avsnitt 8.4.3).

8.4.2 Löpande stabilitetsanalys

Riksbanken analyserar kontinuerligt hur det finansiella systemets risker och motståndskraft utvecklas i syfte att kunna bedöma den finansiella stabiliteten. Figur 2 illustrerar översiktligt de områden som ingår i Riksbankens stabilitetsanalys. Betalningssystemet utgör kärnan i analysen. Bankkoncernerna är de viktigaste deltagarna i betalningssystemet. Dessa är i sin tur beroende av utvecklingen dels på de finansiella marknaderna, dels hos sina låntagare. Den makroekonomiska utvecklingen spelar i sin tur stor roll för såväl de finansiella marknaderna som bankernas låntagare.

Figur 2. Vad ingår i Riksbankens övervakning?³⁴



Analysen spänner över alla delar av det finansiella systemet som banker, försäkringsbolag, marknader, finansiella infrastrukturer och regelverk. I fokus för Riksbankens analys och övervakning är de delar som är eller kan vara systemviktiga. De fyra stora bankkoncernerna (Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank) står i dagsläget i centrum för övervakningen eftersom de spelar en så central roll för betalningsförmedling och kreditförsörjning. Dessa banker svarar tillsammans för cirka tre fjärdedelar av både den samlade inlåningen från och utlåningen till den svenska allmänheten.

³⁴ Bilden har hämtats ur *Riksbanken och finansiell stabilitet*, Riksbanken, december 2010, s. 15.

Även de finansiella marknaderna är av betydelse, eftersom de spelar stor roll för bankernas och företagens finansiering och riskhantering. Svenska banker har ett internationellt sett stort inslag av marknadsfinansiering – de finansierar ungefär hälften av sin utlåning med utgivning av värdepapper och hälften med inlåning. Dessutom är cirka två tredjedelar av deras marknadsfinansiering i utländsk valuta.

När det gäller den finansiella infrastrukturen riktar Riksbanken sin analys mot de delar som är väsentliga för allmänhetens betalningar och för att de finansiella marknaderna ska fungera väl. Även deltagarna i dessa system och hur de använder sig av systemen är av betydelse för analysen.

Bedömning av finansiell stabilitet

Riksbanken har delat in sin stabilitetsbedömning och analys i tre steg: identifiering och bedömning av risker, bedömning av motståndskraft samt stresstest av motståndskraft. Dessa tre steg ligger sedan till grund för Riksbankens bedömning av den finansiella stabiliteten och de rekommendationer som Riksbanken ger. Detta illustreras i figur 3.

Figur 3. Riksbankens stabilitetsbedömning³⁵



³⁵ Bilden har hämtats ur *Riksbanken och finansiell stabilitet*, Riksbanken, december 2010, s. 16.

Identifiering och bedömning av risker

Det första steget i Riksbankens stabilitetsbedömning är att identifiera och bedöma risker och hot mot den finansiella stabiliteten. Som en del i det arbetet följer och analyserar Riksbanken utvecklingen i omvärlden. Riksbanken analyserar också prisbildningen och aktiviteten på de finansiella marknaderna för att få tidiga indikationer på det allmänna stämmningsläget, på viljan att ta risk, var risker finns och hur de förändras över tiden. Vidare för Riksbanken en aktiv dialog med aktörer på de finansiella marknaderna, för att tidigt fånga upp frågor och fenomen som kan påverka utvecklingen.

Riksbanken övervakar dessutom mer specifikt riskerna för att finansiella aktörer, och då särskilt de stora bankerna, ska drabbas av förluster. Riksbanken analyserar därför särskilt de stora bankkoncernernas låntagare. Omkring 60 procent av de svenska bankernas tillgångar består av utlåning till allmänheten. Riksbanken studerar särskilt stora låntagargrupper som fastighetsbolag mer ingående och följer utvecklingen på marknader av betydelse för utlåningen, som den kommersiella fastighetsmarknaden och bostadsmarknaden.

Banker omvandlar kortfristigt sparande till långfristig utlåning. När de gör det tar de på sig likviditetsrisk.³⁶ För att bedöma likviditetsrisken övervakar Riksbanken både löptidsskillnader mellan tillgångar och skulder och bankernas möjligheter att finansiera sig på de finansiella marknaderna. De möjligheterna påverkas dels av vilket förtroende en bank har på marknaden, dels av hur väl marknaderna som bankerna använder för sin finansiering fungerar. Riksbanken analyserar därför löpande riskerna för likviditeten på de mest betydelsefulla marknaderna.

De svenska bankerna blir allt mer internationella i sina verksamheter och ungefär hälften av de tillgångar och skulder som tas upp på de svenska bankernas balansräkningar kommer från verksamheter i andra länder än Sverige. Riksbanken analyserar därför betalningsförmågan hos bankernas utländska låntagare och utvecklingen på de internationella finansiella marknader som bankerna är beroende av för sin finansiering.

Riksbankens arbete med övervakning av den finansiella infrastrukturen är inriktat på att se till att dessa system samt deras regelverk och rutiner fungerar på ett säkert och effektivt sätt. I

³⁶ Se vidare kapitel 11.

detta ingår en bedömning av att systemen kan hantera operativa risker så att betalningar och värdepapperstransaktioner kan genomföras utan större avbrott samt att systemen inte medför att kredit- eller likviditetsrisker som kan bli systemhotande byggs upp. Även infrastrukturföretagen har på senare år blivit internationella i den meningen att vissa av de system som används av svenska aktörer inte längre är baserade i Sverige.

Bedömning av motståndskraft

Nästa steg i Riksbankens stabilitetsbedömning är att bedöma motståndskraften i olika delar av det finansiella systemet. Motståndskraft handlar om i vilken utsträckning det finansiella systemet kan hantera en störning utan att allvarliga problem uppstår för systemet som helhet. Det handlar om förmågan att dels hantera störningar där de uppstår, dels begränsa spridningen av störningarna. Analysen av motståndskraft måste också sättas i relation till de risker som har byggts upp och identifierats i de enskilda bankerna, på marknaderna och i infrastrukturen.

Motståndskraft har olika beståndsdelar i olika delar av det finansiella systemet. För en bank handlar motståndskraften till stor del om dess kapital och likviditetssituation. Om en bank gör kreditförluster, kan den behålla eller förlora marknadens och allmänhetens förtroende beroende på hur mycket kapital banken har för att täcka förlusterna. Ett minskat förtroende kan i sin tur leda till att bankens likviditetssituation snabbt blir ansträngd. Om en bank får problem med likviditeten uppstår omgående störningar i betalningstrafiken. Om likviditetsproblemet inte snabbt får en lösning kan det driva fram en betalningsinställelse. Då sprids och växer problemen ytterligare. Riksbanken analyserar därför fortlöpande bankernas kapitalstyrka. Riksbanken studerar även bankernas lönsamhet för att kunna bedöma deras konkurrensförmåga och möjlighet att på sikt bygga upp kapitalstyrka och möta kreditförluster.

Bankernas likviditetssituation är beroende av hur de väljer att finansiera sig och hur känslig denna finansiering är för störningar på olika marknader. Detta utvecklas närmare i kapitel 11.

När det gäller finansiella marknader beror motståndskraften till stor del på hur stort förtroende marknadsaktörerna har för varandra. Detta innebär att om det finns en risk för att marknads-

aktörerna gör plötsliga och oväntade förluster så utgör denna risk ett hot även mot marknadens funktionssätt. Marknadens motståndskraft påverkas också av bland annat hur många och stora köpare och säljare som finns, hur väl genomlysta eller begripliga tillgångarna på marknaderna är och vilka risker som är förknippade med den infrastruktur där transaktionerna genomförs.

Motståndskraft handlar också om huruvida problem hos enskilda aktörer, på marknader eller i infrastrukturen, kan hållas isolerade och inte spridas vidare. Det finansiella systemets motståndskraft handlar således också om vilka spridningsrisker som finns i olika delar av systemet. Riksbanken analyserar därför vilka spridningsrisker en bank kan ge upphov till genom att använda information om bankernas största exponeringar mot varandra och mot andra stora aktörer i det finansiella systemet, deras så kallade motpartsexponeringar. Riksbanken analyserar även hur transaktionsflöden hanteras för att identifiera spridningsrisker i den finansiella infrastrukturen.

Stresstest av motståndskraft

Efter att ha identifierat risker och uppskattat det finansiella systemets motståndskraft bedömer Riksbanken om systemet kan upprätthålla sina funktioner i det scenario – avseende förväntad utveckling i realekonomin, på de finansiella marknaderna och hos bankernas låntagare – som Riksbanken bedömer vara det mest troliga under ett par år framåt. Men det finansiella systemet ska även kunna upprätthålla sina funktioner om en oväntad störning inträffar. För att bedöma detta testas dess motståndskraft ytterligare med så kallade stresstester. I dessa testas hur bankerna klarar påfrestande, men inte osannolika, scenarier under en viss tidsperiod. Såväl bankernas kapitalsituation som deras likviditets-situation testas.

Att utsätta bankerna för stresstester innebär att fokus flyttas från att spekulera kring vad som kan gå fel – där antalet scenarier i princip är oändligt – till vad som händer om något går fel. Syftet är att uppmärksamma bankerna på konsekvenser av störningar samt att uppmuntra dem att ha tillräckligt med motståndskraft mot störningar som är svåra att förutse men ändå möjliga.

För att utföra stresstester använder Riksbanken offentliga data samt en modell som finns tillgänglig för allmänheten. Detta innebär

att resultaten av stresstesterna kan bli offentliga och är möjliga att replikera. Individuella testresultat för de fyra stora bankkoncernerna publiceras i rapporten *Finansiell stabilitet* (se avsnitt 8.4.3). De utgör också utgångspunkt för bilaterala diskussioner om risker och motståndskraft mellan respektive bank och Riksbanken.

8.4.3 Varning för risker och utfärdande av rekommendationer

En viktig kanal för Riksbankens budskap om den finansiella stabiliteten är rapporten *Finansiell stabilitet*. Den publiceras två gånger per år.

I varje stabilitetsrapport analyserar Riksbanken utvecklingen på de finansiella marknaderna globalt och i Sverige samt storbankernas kapital- och likviditetssituation. Riksbanken analyserar också låntagarnas efterfrågan på krediter och betalningsförmåga samt hur dessa faktorer förväntas påverka bankernas intjäning och kreditförluster.

I stabilitetsrapporterna gör Riksbanken också en bedömning av de största störningsriskerna i det svenska finansiella systemet. Vidare redovisas bedömningar och stresstester av motståndskraften i det finansiella systemets olika delar, bl.a. för var och en av de fyra storbankerna. Riksbanken analyserar också spridningsriskerna i det finansiella systemet.

Mot bakgrund av stabilitetsbedömningen avger Riksbanken också sedan en tid rekommendationer. Dessa rekommendationer kan ha sin grund i den aktuella ekonomiska utvecklingen. Men de kan också avse mer strukturella omständigheter och ha sin bakgrund i aktuella regleringsfrågor. Rekommendationerna kan riktas till såväl banker och andra marknadsaktörer som till lagstiftaren och andra myndigheter.

Riksbanken förmedlar också sin syn via ett antal andra kanaler, som utskottsutfrågningar och andra publikationer. Dessutom håller Riksbankens direktionsledamöter ett stort antal publicerade och opublicerade tal varje år.

8.4.4 Regelutveckling och systemriskarbete

Riksbanken, liksom andra myndigheter med ansvar för den finansiella stabiliteten, engagerar sig även i frågor som rör de finansiella regelverken. Detta är en viktig del av det förebyggande arbetet och handlar om alltifrån institutionella aspekter på internationella organisationer till hur enskilda institut regleras och hanteras såväl under normala omständigheter som vid en kris. Inom Sverige har Riksbanken sedan länge olika former av samarbete och informationsutbyte med Finansinspektionen när det gäller att förebygga risker för det finansiella systemet. På senare tid har detta getts en fastare struktur genom att myndigheterna gemensamt inrättat det s.k. samverkansrådet för makrotillsyn. Samverkansrådet beskrivs närmare i avsnitt 6.5.2.

I takt med att internationaliseringen av finansiella aktörer och marknader ökar utförs mer och mer av det normbildande arbetet på internationell nivå.

Ett viktigt forum för Riksbankens internationella arbete med finansiella stabilitetsfrågor är *Bank for International Settlements* (BIS). BIS har till främsta uppgift att främja internationellt monetärt och finansiellt samarbete. Till BIS är bland annat Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) – det centrala forumet för utveckling av internationella standarder för banker – knutet. Riksbanken är, tillsammans med Finansinspektionen, representerad i Baselkommittén. Inom ramen för BIS-samarbetet deltar Riksbanken dessutom i en rad andra kommittéer med inriktning på finansiell stabilitet, som både tillför viktig information och ger möjlighet att påverka i policyfrågor, som Kommittén för det globala finansiella systemet (CGFS), Kommittén för betalnings- och avvecklingsystem (CPSS) och Marknadskommittén (MC) och deras undergrupper.

Ett annat viktigt forum för Riksbankens internationella samarbete är *Internationella valutafonden* (IMF), där så gott som alla länder i världen är representerade genom sina centralbanker och finansministerier. Riksbanken bidrar med finansiering till IMF:s utlåning. Sverige tillsammans med övriga nordiska och de baltiska länderna utgör en gemensam valkrets som utser en ledamot i IMF:s styrelse.

Riksbankens möjligheter att bidra till att förebygga och varna för systemrisk fick en viktig europeisk dimension genom etableringen av *Europeiska systemrisknämnden* (ESRB) den 1 januari 2011. Detta organ har i uppdrag att utfärda varningar och rekommendationer om

korrigerande åtgärder om det identifierar hot mot stabiliteten i det finansiella systemet i EU. Genom ESRB-samarbetet deltar Riksbanken också i arbetet med att ge synpunkter på kommande finansiell EU-lagstiftning från ett makrotillsynsperspektiv. Riksbanken deltar och har rösträtt i ESRB:s styrelse och i dess rådgivande tekniska kommitté. Förutom detta deltar Riksbanken för närvarande i styrkommittén samt i ett antal arbets- och expertgrupper. Mer information om ESRB finns i avsnitt 6.2.1. Riksbanken deltar också som observatör i Europeiska bankmyndighetens (EBA) styrelse.

Det har också, som nämnts i avsnitt 6.5.3, utvecklats ett samarbete för makrotillsynsfrågor inom *Norden-Baltikum* (NBSG) där Riksbanken deltar.

8.5 Riksbankens arbete i en krissituation

Riksbankens krishantering kan delas in i tre huvudsakliga moment:

- tillförsel av likviditet,
- kommunikation av Riksbankens bedömningar både öppet och i kontakter med marknadens aktörer, och
- samarbete med andra myndigheter i Sverige och i utlandet.

8.5.1 Likviditetstillförsel

I en kris kan likvida medel bli en bristvara. Det visade sig inte minst under den finansiella krisen 2008 och 2009. Viktiga finansiella marknader som utgör källa till finansiering kan plötsligt fungera sämre. Samtidigt gör bristande förtroende och osäkerhet att den likviditet som fortfarande finns i det finansiella systemet inte omfördelas på samma sätt som under normala förhållanden. Likviditetsförsörjningen i ekonomin beskrivs mer utförligt i kapitel 11.

Riksbanken har flera möjligheter att snabbt tillföra likviditet till systemet. Dessa skiljer sig beroende på om det handlar om likviditetsstöd till enskilda institut eller generella likviditetsstärkande åtgärder.

Likviditetsstöd till enskilda institut

Riksbanken får om det föreligger synnerliga skäl ge likviditetsstöd till enskilda institut på särskilda villkor.³⁷ Särskilda villkor kan exempelvis innebära att Riksbanken accepterar andra säkerheter än de som är gångbara vid Riksbankens övriga utlåning. Bankinstitut och andra svenska företag som står under Finansinspektionens tillsyn kan få sådant likviditetsstöd.

Generellt likviditetstärkande åtgärder

Till generella likviditetstärkande åtgärder kan man räkna olika åtgärder som gör det lättare för banker att låna av Riksbanken. Dessa åtgärder kan utformas på flera olika sätt. Under den finansiella krisen tillförde Riksbanken likviditet genom att:³⁸

- erbjuda lån i svenska kronor på längre löptid än normalt,
- öka tillgången till krediter, exempelvis genom att acceptera fler säkerheter än tidigare och vidga kretsen av finansiella institut som tillåts låna av Riksbanken,
- erbjuda lån i annan valuta än svenska kronor.

Med denna typ av åtgärder kan Riksbanken under kriser tillfälligt fylla den roll som finansiella marknader eller andra finansieringskällor normalt spelar och därigenom underlätta finansierings-situationen såväl för enskilda banker som för ekonomin som helhet. Själva vetskapen om att Riksbanken erbjuder finansiering, eller står beredd att göra det, stärker stabiliteten i det finansiella systemet.

8.5.2 Kommunikation

Riksbanken anser att den i en kris kan bidra till att skapa förtroende för det finansiella systemet genom att öppet och tydligt kommunicera om problem och hur dessa kan och bör åtgärdas. Framförallt gäller det åtgärder som Riksbanken vidtar eller står beredd att vidta för att lösa problem. Riksbanken har därför

³⁷ 6 kap. 8 § riksbankslagen.

³⁸ Se avsnitt 5.2. för en beskrivning av åtgärderna.

beslutat om en särskild kommunikationspolicy för finansiell stabilitet.³⁹

När det råder oro eller kris på de finansiella marknaderna är det enligt Riksbankens mening viktig att kommunicera snabbare och komma ut mer frekvent med övergripande bedömningar av den finansiella stabiliteten. Riksbanken avser vidare att samordna sin information och kommunikation i högre utsträckning i en kris för att minska risken för otydliga eller dubbla budskap.

8.5.3 Samarbete med svenska myndigheter och andra centralbanker

Riksbanken delar ansvaret för att mildra de samhällsekonomiska effekterna av en kris med regeringen, Riksgälden och Finansinspektionen. Inom ramen för myndigheternas ansvarsfördelning har ett samarbete byggts upp när det gäller informationsutbyte och samråd. Detta sker bl.a. i det s.k. stabilitetsrådet (se vidare avsnitt 6.5.1).

Den ökade internationaliseringen av finansiell verksamhet har inneburit högre krav på att centralbanker i olika länder samarbetar i en kris. Även samarbetet mellan myndigheter i olika länder hanteras i olika överenskommelser.⁴⁰

Ett viktigt steg för svensk del är den överenskommelse om finansiell stabilitet, krishantering och krislösning som slöts 2010 mellan finansdepartement, centralbanker och tillsynsmyndigheter i de nordiska och baltiska länderna. Nordic-Baltic Stability Group (NBSG),⁴¹ I ett krisläge samarbetar centralbanker även genom att låna till varandra för att ömsesidigt bidra till makroekonomisk och finansiell stabilitet. Den här typen av lån förekom i olika former under den senaste finansiella krisen:

- Riksbanken erbjöd genom swappavtal kortfristig finansiering till centralbanker i Sveriges närområde för att underlätta för dessa att vidta åtgärder för att stabilisera sina egna finansiella system.⁴²

³⁹ Se Riksbankens webbplats, <http://www.riksbank.se/sv/Press-och-publicerat/Press-och-debatt/Nyheter/2012/Kommunikationspolicy-for-finansiell-stabilitet/>.

⁴⁰ Vissa av de internationella överenskommelserna som Riksbanken har ingått finns publicerade på Riksbankens webbplats, <http://www.riksbank.se/sv/Finansiell-stabilitet/Riksbankens-roll-i-krishantering/>.

⁴¹ Se avsnitt 6.5.3.

⁴² Riksbanken slöt under den senaste finansiella krisen swappavtal med Islands, Estlands respektive Lettlands centralbank. Ett swappavtal är i detta avseende ett avtal mellan två parter om att erhålla en valuta i utbyte mot en annan.

- Riksbanken ingick swappavtal med Federal Reserve och ECB som gav Riksbanken möjlighet att låna dollar respektive euro för att upprätthålla Riksbankens förmåga att tillföra likviditet i utländsk valuta. Mer information om Riksbankens åtgärder under den senaste finansiella krisen finns i avsnitt 5.2.

9 Riksgäldens uppdrag, befogenheter och verksamhet

Att Riksbanken och Finansinspektionen har viktiga uppgifter när det gäller finansiell stabilitet är en självklarhet sedan lång tid. När finanskrisen bröt ut hösten 2008 ställdes krav på nya typer av åtgärder och därmed på en aktör som – på regeringens uppdrag – kunde ta ansvar för att hantera dessa.

Behovet av en sådan aktör var i sig känt från 1990-talskrisen. Då inrättade regeringen (efter det att frågorna under en inledande fas handlagts inom Finansdepartementet) en särskild myndighet för hantering av bankkrisen. Den kallades Bankstödsnämnden. När krisen var över och den generella bankgarantin togs bort, omvandlades Bankstödsnämnden till Insättningsgarantinämnden och gavs ansvar för det nyligen införda systemet för insättningsgaranti och senare för investerarskyddet.

Insättningsgarantinämnden avvecklades vid årsskiftet 2007–2008 och ansvaret för dess uppgifter övergick till Riksgälden. Det var mot den bakgrunden som regeringen hösten 2008 beslutade att ge uppdraget att ansvara för handläggningen av statens kris-
hanteringsåtgärder till Riksgälden.

För att komplettera bilden av hur ansvaret för hantering av finanskriser (och kriser i enskilda institut) är fördelat beskriver kommittén i detta kapitel Riksgäldens uppdrag och roller. Vi börjar med en kortfattad beskrivning av Riksgälden samlade verksamhet, men tonvikt ligger på myndighetens ansvar för krishantering i olika former. Avslutningsvis berör vi även att Riksgälden inom ramen för sitt ansvar för statskuldsförvaltningen kan besluta att öka upplåningen för att vid ett hot mot den finansiella stabiliteten tillgodose behovet av statspapper.

9.1 Riksgäldens uppdrag och befogenheter

Riksgälden (eller, med den formella benämningen, Riksgäldskontoret) är en myndighet under regeringen. I 1 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret beskrivs Riksgälden som ”statens centrala finansförvaltning”. I den uppgiften ingår att ansvara för förvaltningen av statsskulden enligt reglerna i 5 kap. budgetlagen (2011:203). Statsskuldskörelsen bedrivs inom ramen för årliga riktlinjer som enligt en särskild ordning, som också är reglerad i budgetlagen, beslutas av regeringen.

Riksgälden har dessutom i uppdrag att fungera som statens internbank. Det innefattar att verka för att betalningar till och från statliga myndigheter kan ske effektivt och säkert. Till internbanksfunktionen hör också att ta emot medel på konto och ge lån. Dessa tjänster riktas i första hand till statliga myndigheter och syftar till att underlätta deras hantering av anslagsmedel. Med stöd av särskilda riksdags- och regeringsbeslut kan Riksgälden även ta emot medel från och ge lån till andra än statliga myndigheter.

Riksgäldens system för in- och utlåning används dessutom för att skapa förutsättningar för staten att fullgöra garantier och liknade åtaganden utan budgettekniska hinder. Så har exempelvis statens garantimyndigheter (inklusive Riksgälden själv; se nedan) med stöd i lag eller särskilda riksdagsbeslut konton i Riksgälden med obegränsad kredit. Om en garanti måste infrias kan på så sätt åtagandet fullgöras utan att kostnaden behöver redovisas mot ett anslag eller påverkar utgiftstaket. Denna lösning valdes även för stabilitetsfonden; se vidare nedan.

Därtill ansvarar Riksgälden för att ställa ut och förvalta statliga lån och garantier enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Den förordningen bygger i sin tur på budgetlagen som anger att statliga garantier bara får ställas ut efter beslut av riksdagen. Regeringen beslutar sedan vilken myndighet som ska ges i uppdrag att ställa ut och i övrigt hantera garantin. När uppdragen ges till Riksgälden handlar det vanligen om olika typer av kreditgarantier riktade till specifika projekt och företag. I uppgiften ingår att beräkna försäkringsmässiga avgifter för dessa garantier. Avgifterna förs till garanti- och lånereserver i form av inlåningskonton i Riksgälden.

Sedan 2008 har Riksgälden enligt sin instruktion ytterligare två uppgifter. De hör mindre tydligt hemma under rubriken statens centrala finansförvaltning, men gör myndigheten till en viktig aktör

i samband med hantering av problem och kriser i det finansiella systemet.

Den 1 januari 2008 övertog Riksgälden uppdraget som garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd. Det ansvaret hade, som nämns inledningsvis, tidigare legat på Insättningsgarantinämnden. En orsak till förändringen var att det visat sig vara svårt för en så liten myndighet att effektivt hantera ersättningsfall. Regeringen ville således ge verksamheten mer stadga genom att ge uppdraget till en myndighet med större och bredare resurser. Det fanns dessutom en koppling till Riksgäldens övriga garantiverksamhet. Insättningsgarantinämnden blev inledningsvis ett beslutsorgan inom Riksgälden.

Som garantimyndighet ska Riksgälden betala ut ersättning till kunder som drabbas av förluster till följd av konkurs eller betalningsproblem i ett institut som omfattas av garantisystemen. I uppdraget ingår också att ta ut årliga avgifter för insättningsgarantin från de institut som omfattas av skyddet och att förvalta en fond dit dessa avgifter förs.

Hösten 2008, i samband med att lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) instiftades, beslutade regeringen att dessutom göra Riksgälden till stödmyndighet. Det betyder att Riksgälden ansvarar för att förbereda och hantera åtgärder som kan behöva vidtas för att uppfylla målet med stödlagen, dvs. ”för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige”.¹ I stödlagspropositionen bedömde regeringen att det inte var ändamålsenligt att som under 1990-talskrisen inrätta en särskild myndighet. Uppgiften borde i stället läggas på en befintlig myndighet. Som skäl för att ge uppdraget till Riksgälden pekade regeringen bland annat på kopplingen till ansvaret för insättningsgarantin och Riksgäldens övriga garantiverksamhet.² Vid årsskiftet 2008–2009 avvecklades lösningen med ett särskilt beslutsorgan för insättningsgarantin och investerarskyddet. Även den verksamheten är således numera fullt ut integrerad i Riksgälden.

I det båda följande avsnitten redovisar kommittén huvuddragen i Riksgäldens uppgifter som stödmyndighet respektive garantimyndighet.

¹ 1 kap. 2 § lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

² Se prop. 2008/09:61, avsnitt 5.2.

9.2 Riksgälden som stödmyndighet

Funktionen som stödmyndighet är reglerad i stödlagen. I 1 kap. 3 § I den lagen anges att beslut om stöd fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (stödmyndigheten). Så länge inte regeringen explicit överläter en viss befogenhet till Riksgälden eller annat uttryckligen följer av bestämmelser i stödlagen är det regeringen som har beslutanderätten.

De befogenheter som enligt stödlagen direkt ges till stödmyndigheten avser i första hand beslut om hanteringen av pågående stödärenden. Rätten att hänskjuta olika frågor och tvister till Prövningsnämnden ligger exempelvis på stödmyndigheten.

Som lagen kom att tillämpas under krisen innebär det att beslut om riktat stöd enligt stödlagen fattades av regeringen. Denna begränsade delegering från regeringens sida avspeglar den principiella och statsfinansiella betydelse som beslut om att ge stöd till ett institut eller på annat sätt ingripa i en finanskris i många fall kan ha.

Riksgälden har däremot i uppgift att förbereda och ta fram underlag för de beslut som regeringen fattar. I det ingår att med enskilda institut förhandla fram avtal om villkoren för stödet. Det var således Riksgälden som förhandlade fram låne- och pantsättningsavtalet avseende Carnegie. Därefter begärde Riksgälden regeringens tillstånd att ingå avtalet. I och med att Riksgälden var avtalspart ankom det sedan på Riksgälden att hantera de följder som uppstod när avtalet fullföljdes.³

Riksgälden kan därutöver få uppdrag genom att regeringen beslutar om förordningar med stöd av stödlagen och i dessa ger Riksgälden ytterligare befogenheter. Det tydligaste exemplet är garantiprogrammet för bankers värdepappersupplåning. Det gav Riksgälden i uppgift att utforma garantiavtal enligt principer och riktlinjer i förordningen. Riksgälden hade sedan mandat att ingå sådana avtal med institut som ansökte och uppfyllde kraven enligt förordningen. Det har därefter varit Riksgäldens uppgift att administrera garantiprogrammet.⁴

I samband med kapitaltillskottsprogrammet hade Riksgälden i uppgift att utforma förslag till villkor för emissioner särskilt riktade till staten. Denna arbetsfördelning avspeglade delvis att enligt kapitaltillskottsprogrammet skulle beslut i varje enskilt fall fattas av regeringen, dvs. mindre ansvar hade delegerats till

³ För en utförligare beskrivning av händelserna kring Carnegie, se avsnitt 5.4.3.

⁴ Garantiprogrammet diskuteras utförligare i avsnitt 5.4.5.

Riksgälden än i garantiprogrammet. Riksgälden lämnade under hand underlag om villkor för riktade emissioner till Finansdepartementet, men i och med att det inte uppstod behov av sådana riktade kapitaltillskott fattade regeringen inte något beslut om villkoren.⁵

Som stödmyndighet har Riksgälden dessutom i uppdrag att ta ut en årlig stabilitetsavgift av de institut som kan tänkas få stöd. Hur avgiften ska beräknas framgår av stödlagen.

Riksgälden ansvarar även för stabilitetsfonden. I denna ingår det konto i Riksgälden som används för att finansiera stödåtgärder och till vilket stabilitetsavgifter och inkomster från stöd förs. Till fondens tillgångar räknas även de aktier i Nordea som finansierades via kapitaltillskottsprogrammet. Regeringen har dock beslutat att rösträtten för dessa aktier ska utövas av regeringen, tillsammans med statens övriga aktier i Nordea. Likaså är det regeringen, inte Riksgälden, som beslutar om och när aktierna ska säljas. Av stödlagens regler följer dock att om dessa aktier säljs, ska likviden föras till stabilitetsfonden.

9.3 Riksgälden som garantimyndighet

Som framgår av föregående avsnitt innebär uppgiften som stödmyndighet att Riksgälden ska ta fram förslag till avtal om stöd och administrera det stöd som lämnas, medan regeringen i de flesta fall har beslutanderätten. Stöd hanteras således i samarbete mellan Riksgälden och regeringen (via Finansdepartementet). I sin roll som garantimyndighet för insättningsgarantin och investerarskyddet har Riksgälden däremot – i kraft av det uppdrag som regeringen ger i myndighetens instruktion – fullt ansvar för alla beslut. På dessa områden har Riksgälden således en helt traditionell relation till regeringen, där styrningen sker enbart via instruktionen och eventuella särskilda uppdrag i regleringsbrevet.

Reglerna för insättningsgarantin och investerarskyddet bygger på en likartad grund. På ett antal viktiga punkter, såsom t.ex. ersättningsbelopp och finansiering, skiljer sig dock reglerna åt. Riksgäldens uppgifter som garantimyndighet är dock i allt väsentligt desamma i båda systemen, varför kommittén i det följande i huvudsak beskriver dem parallellt.

⁵ Kapitaltillskottsprogrammet diskuteras utförligare i avsnitt 5.4.6.

9.3.1 Hanteringen av ersättningsfall

Som garantimyndighet ska Riksgälden betala ut ersättning till insättare respektive investerare som drabbas av förluster till följd av konkurs i ett institut som omfattas av något av garantisystemen. Inom insättningsgarantin kan utbetalning också utlösas av att Finansinspektionen konstaterar att ett institut inte har betalat pengar till en insättare som har rätt till att få ut medel och bedömer att problemen inte endast är tillfälliga.

För insättningsgarantin har försäkringsbeloppet höjts avsevärt under senare år; från 250 000 kronor per insättare och bank när systemet infördes till motsvarande 100 000 euro. Samtidigt har kravet på snabbhet i utbetalningarna skärpts; från tre månader till 20 arbetsdagar. För att kunna leva upp till det kravet har Riksgälden behövt utveckla nya system och rutiner för att snabbt kunna ta emot och bearbeta information från bankerna om insättningsfordringar. Riksgälden har av samma skäl höjt kraven på bankernas förmåga att snabbt kunna lämna nödvändig information.

Riksgälden har också i uppgift att efter ansökan från ett institut granska villkoren på ett konto för att kontrollera att kontot omfattas av insättningsgarantin. Godkända konton redovisas på Riksgäldens webbplats. Denna ordning infördes så sent som 2011. Fram till dess kunde en insättare få slutligt besked om ett visst konto var skyddat eller inte först efter det att garantin lösts ut.

Skyddsnivån i investerarskyddet ligger kvar på 250 000 kronor per kund och institut. En investerare som vill ha ersättning ska framställa sitt krav senast ett år från dagen för konkursbeslutet. Utbetalning av ersättning ska ske senast två veckor efter att ersättningen har fastställts. Förfarandet avspeglar att de medel som kan tänkas försvinna i ett värdepappersinstitut vanligen har mindre betydelse för den enskilda kunden än medel på ett insättningskonto.

9.3.2 Avgifter och fondering

I Riksgäldens uppdrag ingår även att ta ut årliga avgifter för insättningsgarantin från de institut som omfattas av skyddet. Avgifterna följer regler som är angivna i lagen, så uppgiften är begränsad till att inhämta underlag från instituten, beräkna avgiften som respektive institut ska betala och skicka ut fakturor.

Avgifterna förs till en fond, som också ska användas för att finansiera utbetalningar om garanti för något institut behöver

infrias. Insättningsgarantifondens medel får enligt placeringsregler i lagen placeras i svenska statspapper eller på samma slags konto i Riksgälden som stabilitetsfonden. Insättningsgarantinämnden beslutade att placera huvuddelen av medlen i statspapper. Denna ordning har behållits av Riksgälden i avvaktan på den översyn av insättningsgarantins utformning och finansiering som pågått under en följd av år, både i Sverige och inom EU. På samma sätt som tidigare är det Kammarkollegiet som sköter förvaltningen av fonden. Riksgälden undviker på så sätt misstro om sammanblandning mellan fondförvaltningen och uppdraget att förvalta statsskulden.

Lagen om investerarskydd reglerar endast principerna för hur kostnader för försäkringsfall ska täckas. Det anges således att samtliga kostnader ska täckas av de institut som omfattas av skyddet. Däremot är det inte reglerat om det ska göras med avgifter som tas ut på förhand eller först i efterhand när en kostnad har uppstått. Genom föreskriftsrätt är det beslutet i praktiken delegerat till garantimyndigheten. Insättningsgarantinämnden valde att inte utfärda några föreskrifter om avgifterna. Det betyder att kostnader för investerarskyddet finansieras i efterhand, med undantag för en mindre årlig avgift som syftar till att täcka garantimyndighetens löpande kostnader för att administrera systemet. Någon fond för investerarskyddet finns därför inte. Däremot finns en kredit i Riksgälden som gör att ersättningar kan betalas ut i nära anslutning till ett ersättningsfall. När avgifter sedan krävts in från instituten ska saldot på den krediten på nytt vara noll. På så sätt fungerar investerarskyddet som en ömsesidig försäkring, där statens roll är begränsad till att administrera systemet samt att vid behov förskotta medel så att ersättning kan betalas ut snabbt.

Sedan investerarskyddet infördes 1999 har endast ett ersättningsfall inträffat. Det visade sig då att avgiftsreglerna i lagen var svåra att tillämpa i praktiken, bland annat därför att de bygger på storheter som var svåra att mäta. Insättningsgarantinämnden och därefter Riksgälden har därför varit tvungna att lägga betydande tid och kraft på att reda ut hur kostnaderna för detta enda fall ska fördelas mellan instituten. Trots att ersättningsfallet inträffade 2004 är ärendet ännu inte helt avslutat. Bland annat har vissa institut överklagat Riksgäldens beslut om avgifternas fördelning. Riksgälden har vänt sig till regeringen och påtalat behovet av en översyn av avgiftsreglerna i lagen om investerarskydd i syfte att göra dem tydligare och enklare att tillämpa.

9.4 Extra emissioner av statspapper

Som framgår av avsnitt 5.3 beslutade Riksgälden i september 2008 att hålla extra auktioner av statsskuldväxlar. Syftet var att i kontrollerade former möta den starkt ökade efterfrågan på säkra papper som hade uppstått efter Lehman Brothers kollaps. Riksgälden agerade i utkanterna av sitt mandat. Exempelvis saknades det i reglerna för statsskuldsförvaltningen hänvisningar till målet att bevara finansiell stabilitet.

Den eventuella osäkerhet om det formella mandatet som kan ha rått när beslutet fattades undanröjdes genom att reglerna om statsskuldsförvaltningen ändrades med retroaktiv verkan. Det skedde som en del i de beslut som i oktober 2008 fattades för att möta finanskrisen. Listan över de ändamål för vilka regeringen (som överlåter mandatet till Riksgälden) får låna kompletterades därmed med en punkt: ”att i samråd med Riksbanken tillgodose behovet av statslån med olika löptider”.⁶ Av förarbetena framgår att möjligheten endast får användas för att värna den finansiella stabiliteten. Att samråd ska med Riksbanken avspeglar att medlet fungerar som en form av likviditetsstöd givet att Riksgälden använder de extra medel som på detta sätt lånas upp för placeringar i tillgångar med sämre likviditet.

Att Riksgälden ges denna möjlighet är logiskt med tanke på att i ett osäkert läge kan statspapper vara det enda värdepapper som placerare är beredda att utan att tveka godta som säkerhet. Samtidigt gäller att bestämmelsen tillkom som en snabb anpassning till (och kodifiering av) ett beslut som redan hade fattats. Något nämnvärt utrymme för analys av huruvida extra emissioner av statspapper är den mest ändamålsenliga lösningen på det aktuella problemet fanns inte hösten 2008. Kommittén återkommer därför till hur denna funktion bör hanteras i samband med vår analys av ansvaret för likviditetsförsörjningen i kapitel 11.

⁶ Reglerna återfinns numera i 5 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

10 Makrotillsyn

Det har växt fram en omfattande litteratur, såväl akademiska arbeten som mer populärvetenskapliga och journalistiska alster, som analyserar orsakerna till finanskrisen.¹ Litteraturen är inte enig om vare sig de djupare orsakerna till krisen, vad som gjordes fel och av vem, eller om vad som bör göras för att undvika liknande problem i framtiden. Det kan dock konstateras att kunskaperna var bristfälliga om hur risker kan byggas upp i det finansiella systemet, hur systemet kan reagera på påfrestningar och hur störningar i det finansiella systemet kan påverka och samspela med ekonomin i stort. Det saknades överblick av de samlade riskerna i det finansiella systemet. I den mån det fanns en oro för vissa fenomen så fanns inga färdiga verktyg som var utformade för att hantera dessa. I avsaknad av sådana verktyg fanns det inte heller ett tydligt ansvar för ingripande.

Den internationella bilden som tonat fram är att tillsynsmyndigheterna, som i och för sig har många verktyg i sin arsenal, genom sitt fokus på företagsspecifika förhållanden saknade tillräcklig överblick och inte heller hade något uttalat uppdrag att ingripa mot sådana fenomen som inte konkret kunde sägas utgöra en risk för det enskilda företaget. Centralbankerna, å andra sidan, hade mer fokus på samlade risker i sin stabilitetsanalys, men inte heller de insåg hur stora risker som var under uppbyggnad. De hade inte heller några andra verktyg än penningpolitiken. Dessutom hade samordning och samverkan mellan centralbanker och tillsynsmyndigheter inom enskilda länder och mellan länder många brister.

I Sverige hade såväl Riksbanken som Finansinspektionen utvecklad stabilitetsanalys och var t.ex. väl medvetna om bankernas

¹ Se t.ex. A.W. Lo "Reading About the Financial Crisis: A 21-Book Review", *Journal of Economic Literature* 2012.

exponeringar i de baltiska länderna. Det myndigheterna inte förutsåg var de spridningseffekter som uppstod till följd av att risker på annat håll i världen realiserades. Dessutom fanns en förväntan om att marknaden och företagen själva i stor utsträckning hade möjlighet att hantera de risker som uppstod.

De senaste åren har det förts en livlig diskussion både internationellt och i enskilda länder kring hur stater – enskilt och i samverkan – på ett bättre och mer heltäckande sätt ska kunna motverka och hantera störningar som kan hota stabiliteten i det finansiella systemet. Inom EU har detta bland annat kommit till uttryck i bildandet av de tre EU-tillsynsmyndigheterna (ESA) och den europeiska systemrisknämnden (ESRB) (se kapitel 6 för en beskrivning). Det grundläggande syftet med ESA kan sägas vara att skapa plattformar för att förbättra tillsynssamarbetet och utforma enhetliga regler och standarder för finanstillsynen inom EU. Med ESRB har syftet varit att utveckla den finansiella övervakningen genom att bättre kunna fånga upp och adressera marknadsövergripande risker. Detta brukar i internationella sammanhang benämnas ”*macroprudential supervision*”, vilket på svenska kan översättas med makrotillsyn.

Makrotillsynsarbetet innehåller flera moment. Vi bedömer att det främst handlar om att bygga upp kunskap om risker mot det finansiella systemets funktionsförmåga, s.k. systemrisk, utveckla nya verktyg för att motverka systemrisk, löpande övervaka den finansiella stabiliteten och identifiera systemrisk och, slutligen, vid behov agera genom att använda de verktyg som finns utvecklade och tillgängliga för detta syfte (*makrotillsynsverktyg*).

Kommittén har valt att fokusera på att få till stånd en väl fungerande organisationsstruktur för makrotillsynen. Det är vår tanke att den struktur vi kommer att föreslå ska utgöra en plattform för den vidare utvecklingen av arbetet i Sverige med makrotillsynens alla moment. Kommittén lämnar inte förslag på införande av några nya makrotillsynsverktyg. Kommissionens förslag CRD IV innehåller några makrotillsynsverktyg, däribland kontracykliska kapitalbuffertar (se avsnitt 10.2.2). Dessa verktyg har dock utredningen om nya kapitaltäckningsregler (Fi 2012:05) i uppdrag att införa i svensk rätt. Som framgår av avsnitt 10.2 finns det i övrigt inte några nya färdigutvecklade makrotillsynsverktyg, i meningen verktyg som är specifikt utformade för att hantera marknadsövergripande risker. En del av de verktyg som redan står till Finansinspektionens förfogande kan emellertid även användas i

ett makrotillsynssyfte. Kommittén anser att det är mer ändamålsenligt att utvecklingen av makrotillsynsverktyg sker inom ramen för den nya makrotillsynsstrukturer av de parter som har kompetensen på detta område. Kommittén noterar också att sådant arbete redan pågår.²

Vi kommer i detta kapitel argumentera för att såväl kunskapen om systemriskerna som nya verktyg behöver utvecklas. Vi kommer också ge några exempel på verktyg som har lyfts fram som potentiella makrotillsynsverktyg och vars användbarhet behöver utredas. Vidare behöver stabilitetsanalysen utvecklas. Nya data behöver samlas in och nya metoder behöver utvecklas för att öka möjligheterna att fånga upp aggregerade fenomen och utvecklingstendenser som ger upphov till systemriskerna. Slutligen ger vi förslag på en organisatorisk struktur för makrotillsyn.

10.1 Ökad kunskap om systemriskerna

Kommitténs bedömning: Kunskapen om såväl strukturella som cykliska systemriskerna behöver utvecklas ytterligare.

För att kunna bedöma systemriskerna och för att kunna motverka dem på ett effektivt sätt krävs god kunskap om hur finanssektorn fungerar. Krisen 2008 visade på bristande kunskap om hur samband och beroenden ser ut inom den finansiella sektorn och då framför allt sambanden mellan olika marknader och över nationsgränser. Finanssektorns speciella struktur och egenskaper medför att störningar kan spridas på ett sätt som marknadsaktörerna varken kan överblicka eller kontrollera och än mindre kan hantera konsekvenserna av. Det är därför nödvändigt att staten både har insikt om systemriskerna och kan hantera dem.

Systemriskerna kan kategoriseras på flera olika sätt. En uppdelning som är vanlig i den framväxande litteraturen på området är en

² Se t.ex. *Att skapa en svensk verktygslåda för makrotillsyn*, Riksbanksstudier, nov 2012. Finansinspektionen har dessutom under hösten 2012 vidtagit åtgärder som kan sägas ha en plats i en sådan verktygslåda, se t.ex. *Föreskrifter om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöde* (FFFS 2012:6) och *Risikoviktsgolv för svenska bolån*, PM november 2012.

uppdelning i två huvudkategorier, *strukturella* risker och *cykliska risker*.³

Strukturella risker har sin grund i det finansiella systemets uppbyggnad. Beroendeförhållanden och sammankopplingar som finns mellan finansiella företag och marknader påverkar hur störningar sprids och hur problem manifesteras, liksom hur vidsträckta skadeverkningarna kan bli. Detta påverkas av utformningen av finansiella produkter, infrastrukturer, ägarförhållanden, konkurrensförhållanden, incitamentssystemens utformning – listan kan göras lång.

En form av strukturell risk om vilken kunskapen behöver utvecklas är koncentrationen av risk i det finansiella systemet i termer av exponering mot samma slags risker, beroende av samma finansieringskällor, likartade belöningsystem, gemensamma infrastrukturer m.m. En annan typ av strukturell risk är en hög grad av sammankoppling i det finansiella systemet – mellan olika finansiella företag och mellan olika marknader.

Att länkar och samband finns är känt sedan länge, men inte hur dessa ser ut mer exakt i olika delar av det finansiella systemet. Krisen visade hur omfattande spridningseffekterna kan vara och hur svårt det kan vara att uppskatta dem på förhand. Problemet blir inte mindre av den snabba produktutvecklingen och av andra strukturförändringar som präglar finansmarknaden. I efterhand kan konstateras att exempelvis den värdepapperiseringsprocess som pågick en lång tid före krisen fick många att dra slutsatsen att systemet var bättre diversifierat – och därmed mer stabilt – än det i verkligheten var.⁴

Strukturella risker uppstod också genom finansmarknadernas snabba internationalisering, samtidigt som regler, tillsyn och övervakning fortfarande i hög grad var nationella. Det medförde att tillsynsmyndigheterna hade otillräcklig kunskap om spridningsvägarna. Det skapade dessutom drivkrafter till s.k. regelarbitrage, dvs. att företagen kunde välja att förlägga aktiviteter och verksamheter där regler och övervakningsorgan bedömdes vara minst besvärliga. Harmoniseringen av regler och tillsyn inom EU är ett led i att minska den typen av risk, men det är en lång väg att gå innan regler och andra institutionella förutsättningar kan anses fullt

³ Se exempelvis C Nordh-Berntsson och J Molin, "Ett svenskt ramverk för makrotillsyn", *Penning och Valuta*, 2012:1.

⁴ Se kapitel 3.

ut harmoniserade, ens inom EU.⁵ Därför finns fortfarande skäl att särskilt analysera systemriskerna kopplade till gränsöverskridande verksamhet.

Cykliska risker är kopplade till cykliska förlopp som byggs upp i det finansiella systemet, s.k. finansiella cykler. Det är risker som byggs upp över tiden, antingen genom finansiella aktörers samspel med varandra eller genom återkopplingar mellan det finansiella systemet och realekonomin. Den cykliska risk som främst lyfts fram i litteraturen är den som brukar sammanfattas i uttrycket ”boom and bust”. Den innebär att det finns en benägenhet till överdrifter i den finansiella sektorn. I uppgångsfasen leder detta till en snabb kreditexpansion och snabbt växande skuldsättning i hägnet av en allmän överoptimism. I nedgångsfasen blir resultatet en snabbt ökad misstro och osäkerhet som får aktörerna att fly risker, verkliga eller befarade. Detta kan ta sig uttryck i snabbt minskad utlåning för att dra ner riskerna och i fallande tillgångspriser. Då uppstår kontraktiva återkopplingar mellan det finansiella systemet och realekonomin. Finansmarknaderna kan på det sättet både underblåsa en allmän överhettning i ekonomin och driva på ett recessionsförlopp när kreditcykeln vänder, dvs. förstärka det cykliska förloppet i realekonomin.

De finansiella cyklerna är inte desamma som konjunkturcyklerna även om de ömsesidigt kan förstärka varandra. Det saknas tillräcklig kunskap om mekanismerna bakom de starka cykliska dragen i riskuppbyggnaden i den finansiella sektorn och kunskapen om vad som kan göras för att på ett effektivt sätt motverka dem är än mindre – framför allt därför att de praktiska erfarenheterna är så begränsade. Kunskapen är inte heller tillräckligt utvecklad då det gäller sambanden mellan den finansiella sektorn och ekonomin i stort, dvs. dess växelverkan med den reala ekonomin och den ekonomiska politiken.

Gränsen mellan vad som är en strukturell risk respektive en cyklisk risk är inte knivskarp och det finns en ömsesidig påverkan. Strukturella förhållanden, som t.ex. hur incitamentsystemen är utformade i företagen, kan förstärka cykliska problem. Likaså kan cykliska faktorer påverka strukturella risker. Exempelvis kan det i en uppgångsfas, som präglas av stark expansion och högt risktagande, uppstå både större koncentration av risk och fler och

⁵ Se avsnitt 6.2 för en beskrivning av utvecklingen inom EU.

mer komplicerade sammankopplingar i det finansiella systemet. I den jakt på avkastning som präglade uppspelet till den globala finanskrisen skapades t.ex. en mängd nya värdepapper och artificiella mellanhänder i form av olika specialbolag i vilka värdepapper kunde grupperas och ompaketeras till nya värdepapper.

Sammantaget blev det finansiella systemet mer sårbart, komplext och svåröverblickbart. Allmänt sett kan man konstatera – och då inte bara när det gäller finanssektorn – att strukturella svagheter och problem brukar komma till ytan just i samband med cykliska nedgångar.

I Sverige har analysen av systemriskerna utvecklats kraftigt sedan 1990-talskrisen. Som framgått tidigare publicerar Riksbanken sedan mer än tio år tillbaka stabilitetsrapporter där olika stabilitetsrisker analyseras. Finansinspektionen har under ungefär lika lång tid analyserat riskerna i det finansiella systemet och publicerat bedömningar om dessa i olika rapporter. Det har också funnits en politisk diskussion om risker i det finansiella systemet. Vissa andra länder var senare i starten, men arbetet hade i de allra flesta fallen påbörjats. Inom internationella fora som BIS, IMF och ECB hade mycket arbete gjorts både när det gäller kartläggning och analys av systemriskerna och om de policyfrågor som detta väcker långt innan krisen 2008. Något resultat i termer av en klart definierad ansvarsfördelning och utformning av lämpliga instrument hade dock inte kommit till stånd.

10.2 Nya verktyg

Kommitténs bedömning: Det behöver utvecklas nya typer av verktyg för att förebygga såväl strukturella som cykliska systemriskerna. Detta bör ske inom ramen för den nya makrotillsynsstrukturen. I det arbetet bör också ingå att ta ställning till om kassakrav är ett lämpligt makrotillsynsverktyg. För att effekterna ska kunna utvärderas, bör nya verktyg införas stegvis.

För att aktivt kunna förbygga kriser och reducera systemriskerna är det nödvändigt att utveckla och använda verkningsfulla verktyg som främjar systemstabilitet. Verktygen ska ta sikte på för-

hållanden som i praktiken är svåra att observera och hantera med traditionell reglering och tillsyn inriktad på enskilda företag och som heller inte kan hanteras på ett effektivt sätt med generella ekonomisk-politiska åtgärder i form av finans- eller penningpolitik. Penningpolitik, skattepolitik m.m. påverkar konjunkturförloppet och därmed den finansiella riskuppbyggnad som relaterar till detta. Den typen av åtgärder har därför ibland medvetet använts, eller åtminstone diskuterats, som verktyg för finansiell stabilitet mer specifikt.⁶ Det gäller både i ett förebyggande arbete och som redskap för att avvärja och hantera problem som redan uppstått.

Framför allt har, som nämnts i avsnitt 3.4, penningpolitikens möjligheter och begränsningar i ett stabilitetsperspektiv varit föremål för mycket diskussion under senare år. Eftersom det finns starka och ömsesidiga beroenden mellan penningpolitik och finansiell systemstabilitet har vissa menat att detta uttryckligt bör vägas in i hur penningpolitiken utformas, medan andra menat att penningpolitiska åtgärder, dvs. räntestyrning, är alltför trubbiga och ineffektiva för att hantera den typen av problem och att stabilitetsproblem därför bör hanteras med andra metoder, kanske också av andra organ än centralbanker för att undvika att målen blandas samman.⁷

Det ligger inte i kommitténs uppdrag att avgöra huruvida penningpolitiken bör utformas isolerat från överväganden kring finansiell stabilitet, men kommittén konstaterar att genom att utveckla den typ av instrument som vi här diskuterar – dvs. makrotillsynsverktyg – skapas andra och bättre möjligheter för centralbanker och/eller andra myndigheter att förebygga systemproblem oberoende av hur styrräntan hanteras.

Arbetet med att utveckla nya verktyg för finansiell stabilitet har tagit ordentlig fart de allra senaste åren, och inte minst på det internationella planet har det förts en livlig diskussion om olika verktyg.⁸ Till en del har arbetet gått ut på att utveckla

⁶ Det har under en följd av år (även före krisen) både i Sverige och i andra länder förts en diskussion om penningpolitiken borde utformas även med hänsyn till den finansiella stabiliteten ("lean against the wind").

⁷ Se exempelvis Curdia, V., and M. Woodford. (2009), *Credit Frictions and Optimal Monetary Policy* BIS Working Papers, 278, *Penningpolitiken i Sverige 2010*, Sveriges riksbank, s. 15 och Lars E O Svensson *Utmaningar för Riksbanken – penningpolitik och finansiell stabilitet*, Ekonomisk Debatt 5/2012.

⁸ Se exempelvis: *Instruments of macroprudential policy – a discussion paper*, Bank of England, Dec 2011, *Macroprudential policy: an organizing framework*, IMF March 2011, *Central Bank governance and financial stability* BIS May 2011, *Macroprudential instruments and*

rörelseregleringen, t.ex. kapitaltäckningskrav, limiter för stora exponeringar, reserveringsregler etc. Även användbarheten av vissa traditionella penningpolitiska instrument som kassakrav, likviditetskvoter, generella utlåningsbegränsningar och liknande har diskuterats. Den typen av åtgärder har sedan länge i praktiken varit utsorterade från den penningpolitiska arsenalen, men har setts som tänkbara att återuppväcka, nu i syfte att påverka systemstabiliteten. Vissa länder har infört några makrotillsynsverktyg.

Nedan ges en översikt av några typer av verktyg som diskuterats i olika sammanhang och som i en eller annan form skulle kunna ingå i en medelarsenal för makrotillsyn. Verktyg och metoder när det gäller makrotillsyn kan klassificeras och betraktas från olika synvinklar.⁹ I det följande har vi valt att dela in verktygen utifrån om det är strukturella eller cykliska risker som ska åtgärdas. Genomgången är inte på något sätt fullständig, vare sig med avseende på tänkbara verktyg eller med avseende på beskrivningen av de verktyg som diskuteras, utan ska ses som exempel på verktyg som är föremål för diskussion i Sverige och internationellt.

Kommittén har valt att inte utreda vilka specifika makrotillsynsverktyg som bör användas i Sverige framöver. Att utveckla och implementera nya makrotillsynsverktyg bör främst vara en uppgift för den eller de myndigheter eller organ som ges ansvaret för makrotillsynsarbetet och som har kompetensen på området. Vi återkommer med våra förslag i dessa frågor i avsnitt 10.5. Kommittén vill dock peka på behovet av att gå stegvis fram när det gäller införande av nya verktyg.

Det finns en risk med att bygga ett system som syftar till att varje typ av risk ska hanteras med hjälp av makrotillsynsverktyg. I grunden måste det generella regelverket inklusive mikrotillsynen ge de finansiella aktörerna incitament att hantera risker på ett sunt sätt. En viktig del av makrotillsynen är därför också att öka kunskapen hos marknadsaktörerna om systemriskerna och att därigenom påverka deras beteenden. Samtidigt måste det finnas verktyg och ansvar att handla när det finns uppenbara hot mot det finansiella systemets stabilitet.

frameworks: a stocktaking of issues and experiences, Committee of the Global Financial System (CGFS), 2010.

⁹Se ”Ett svenskt ramverk för makrotillsyn” *Penning- och valutapolitik* 2012:1 och *Instruments of macroprudential policy*, Bank of England 2011 för en fylligare diskussion.

10.2.1 Verktyg mot strukturella risker

Verktyg för att påverka och ingripa mot sammankopplingar och beroenden som innebär risker för systemets funktionsförmåga behöver utvecklas. Regler för att hantera förhållanden av denna typ finns sedan länge. Ett exempel är de regler som finns när det gäller stora exponeringar, som enkelt uttryckt innebär att en bank inte får ha en för stor del av sin utlåning till en enda kund, en viss sektor eller en viss marknad. Det behövs dock möjlighet till vidare tillämpning av vissa existerande verktyg och även nya verktyg som utgår från ett bredare perspektiv. Det viktiga är att fånga in strukturella drag och tendenser som är eller kan bli systemproblem, även om de inte är eller upplevs som problematiska ur det enskilda företagens perspektiv.

Att utveckla analys, regler och tillsynsmetoder för dessa strukturrisker kan i och för sig starta i observationer av enskilda finansföretags affärsmodeller, organisation och beteendemönster – om man så vill ett mikroperspektiv – men informationen behöver analyseras med utgångspunkt från ett systemperspektiv. En sådan analys kräver att det utvecklas nya metoder och modeller och här pågår en hel del internationellt utvecklingsarbete. Det krävs också att det samlas in ny och helst internationellt harmoniserad data. Även på detta område bedrivs arbete internationellt för att identifiera vilka databrister som finns.

I begreppet ”strukturellt” ligger att regler och åtgärder är permanenta i så måtto att de inte förutsätts variera i takt med någon cyklisk finansiell variabel som ränteutveckling, fastighetspriser eller kredittillväxt. Däremot kan de behöva ändras vid strukturella förändringar som påverkar den strukturella risken eller ger upphov till nya strukturella risker. Exempel skulle kunna vara att nya finansiella instrument utvecklas.

Finanskrisen har inneburit att förslag till strukturella verktyg lanserats och diskuterats, exempelvis inom ramen för förslaget till CRD IV.¹⁰ Tre sådana exempel är följande.

¹⁰ Se kapitel 6 för en beskrivning av detta förslag.

Kapitalbevarande buffert

Den *kapitalbevarande* bufferten bygger på idén att under normala förhållanden bör företagens kapitalbas överstiga de miniminivåer som följer av beräkningen av kapitalkravet för kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker (minimikapitalkraven). Den kapitalbevarande bufferten är avsedd att garantera företagets kapacitet att absorbera förluster under kritiska perioder, och förväntas byggas upp av företagen under goda tider. Under förhandlingarna av CRD IV har diskuterats att bufferten ska uppgå till 2,5 procent av den totala riskexponeringen, vilket ska läggas ovanpå minimikapitalkraven. Detta kapitalkrav är närmast att betrakta som en strukturell åtgärd då det är ett permanent krav. Samtidigt innehåller det ett dynamiskt inslag då det är tillåtet att bedriva verksamheten vidare även om buffertkravet inte är uppfyllt, men med restriktioner som syftar till att återuppbygga bufferten, exempelvis genom restriktioner på utdelningar. Detsamma gäller för systemriskbufferten och den kontracykliska bufferten som beskrivs nedan.

Systemriskbuffert

Enligt CRD IV får en nationell myndighet – som kan vara en tillsynsmyndighet eller någon annan myndighet – besluta om en s.k. *systemriskbuffert*. Om systemriskbufferten ska överstiga tre procent måste dock kommissionen godkänna den. Syftet med systemriskbufferten ska vara att begränsa strukturella makro- eller systemrisker som inte hanteras av kapitaltäckningsförordningen. Bufferten ska bestå av kärnprimärkapital. Systemriskbufferten får exempelvis användas för att besluta om påslag för systemviktiga institut, s.k. SIFIs (*”systemically important financial institutions”*).

Denna typ av kapitalbuffert kan betraktas som ett typiskt strukturverktyg, i meningen att den bygger på att specifika företag och verksamheter uppvisar vissa definierade externaliteter som kan anses innebära latent risk för systemet som helhet. Den angivna bufferten kan ses som en slags grov prissättning av denna samhällsekonomiska risk. Kravet på en extra buffert för systemviktiga institut kan skapa incitament att undvika en sådan position. I realiteten handlar det dock mera om att skapa en större buffert som kan öka motståndskraften om och när störningar

uppstår. Finansdepartementet, Riksbanken och Finansinspektionen gick i november 2011 ut med ett gemensamt uttalande med innebörden att de fyra svenska storbankerna ska omfattas av en systemrisikbuffert på tre procent från 2013 och fem procent från 2015.¹¹

Likviditetskrav

Som framgått av kapitlen 4 och 5 handlade 2008 års finanskris i hög grad – och inte minst från svensk horisont – om de akuta problem som uppstod även för solida banker att uppbringa kortfristig marknadsfinansiering. Detta är en väsentlig del av bakgrunden till nya och skärpta krav på bankernas likviditet och likviditetsberedskap. Dessa krav är i grunden traditionella tillsynskrav i meningen att de är baserade på de enskilda företagens situation och syftar till att förhindra att de enskilda företagen får betalningssvårigheter – som i sin tur kan ge smittoeffekter på andra företag. De är således inte kalibrerade utifrån någon form av systemmässig variabel och avses inte heller variera över kredit- eller konjunkturcykeln. De är därmed att betrakta som strukturella. Som beskrivs i nästa avsnitt skulle det emellertid även kunna vara möjligt att variera likviditetskrav över finansiella cykler kalibrerat utifrån likviditetsriskerna i systemet som helhet. I sammanhanget kan noteras att Finansinspektionen infört ett krav på likviditetstäckningsgrad från den 1 januari 2013.¹²

10.2.2 Verktyg mot cykliska risker

De verktyg som inte bara i sin målinriktning utan också mer operativt representerar något kvalitativt nytt, är åtgärder som har sitt fokus på att påverka cykliska fenomen på finansmarknaden och som relaterar till utvecklingen över kredit- och konjunkturcykeln; kreditdrivna bubblor i fastighets- eller andra tillgångspriser är ett

¹¹ Se Finansdepartementets pressmeddelande från den 25 november 2011, <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/181234>. Finansmarknadsminister Peter Norman betonade i pressmeddelandet att det kommande förslaget avsåg att minska det hot mot tillväxt och sysselsättning som finanskriser utgör, och göra Sverige mindre sårbart för bankernas ibland riskfyllda agerande.

¹² *Föreskrifter om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden*. FFFS 2012:6, Finansinspektionen. Dessa krav beskrivs i kapitel 11.

exempel. Som framgått har det inte funnits några instrument i myndigheternas arsenaler som varit specifikt utvecklade och utformade för att hantera cykliska risker. Sådana instrument behöver kunna varieras över cykeln.

Beslut om makrotillsynsåtgärder mot cykliska risker måste grundas på ett bredare och delvis annorlunda underlag än traditionell tillsyn. Framför allt handlar det om att fånga upp och värdera såväl förhållanden i det finansiella systemet som olika makroekonomiska förhållanden. Samtidigt kommer åtgärderna att samspela med inte bara andra tillsynsåtgärder utan också med olika stabiliseringspolitiska åtgärder och påverka den makroekonomiska utvecklingen.

Verktyg mot cykliska risker kan i många fall utgöras av i grunden traditionella regleringsverktyg, men en väsentlig skillnad är att ingripanden inte initieras av indikationer och iakttagelser sprungna ur tillsynen av enskilda företag, utan aktiveras av och kalibreras mot någon form av cyklisk komponent, kopplad till den generella, aggregerade marknadsutvecklingen. Härvidlag finns alltså ett visst släktskap med finans- och penningpolitiska åtgärder. En skillnad mot sådana åtgärder är dock att verktyg mot cykliska risker i det finansiella systemet handlar om regleringar riktade mot en grupp av finansiella företag, t.ex. banker, inte hela ekonomin eller hela företagssektorn.

I detta ligger också att verktygen mot cykliska risker, till skillnad från de gängse finansiella regleringarna, närmast definitionsmässigt varierar över tiden, i respons på utvecklingen av den eller de makrovariabler som avses styra användningen av verktygen. De strukturellt motiverade verktygen som diskuterats ovan kan visserligen också komma att behöva ändras och justeras, men inte på löpande basis.

De mått och indikatorer som dessa verktyg tar sin utgångspunkt i kan vara exempelvis kredittillväxt i förhållande till BNP eller cykliska variationer i skuldsättningsgrader. Åtgärderna kan vara inriktade på att skapa finansiella buffertar eller att påverka incitamenten för riskuppbyggnad, eller båda. För att ta en trafikliknelse kan det handla om att skapa krockkuddar eller skapa farthinder. Några sådana verktyg som håller på att utvecklas eller diskuteras redovisas kortfattat nedan. Inledningsvis diskuteras de kontracykliska kapitalbuffertarna något mer ingående, eftersom dessa kan sägas ha nått längst på vägen mot förverkligande. De ingår som en del av det kommande kapitaltäckningsregelverket.

Kontracykliska kapitalbuffertar är alltså ett makrotillsynsinstrument som med säkerhet kommer att introduceras på några års sikt, även om utformningen i sina detaljer än så länge är något oklar. Därutöver finns även andra mer eller mindre utvecklade idéer och förslag till andra sådana verktyg av cyklisk karaktär. Vi redovisar kort även några sådana.

Kontracykliska kapitalbuffertar

Inom ramen för CRD IV föreslås en *kontracyklisk kapitalbuffert*, ett påslag på kapitaltäckningskravet som ska variera med kreditykeln. Tanken är att bufferten ska byggas upp i goda tider med innebörden att systemets förmåga att absorbera förluster stärks i takt med kreditexpansionen, för att kunna användas till att absorbera förluster i nedgångsfasen. Tanken är att bufferten ska bidra till att en kontraktion av utlåningen kan undvikas. Buffertkravet ska således fungera som en ”krockkudde” även om det också kan bidra till att dämpa kreditexpansionen och därmed också minska risken för att kredit- och prisbubblor byggs upp. Allt annat lika innebär ju ökade krav på kapitaltäckning ökade kostnader för krediterna. Effekterna i det avseendet torde dock bli marginella, givet storleksordningen på de buffertar som diskuteras.¹³ Däremot finns ett tydligt syfte att, genom att en extra buffert finns, öka möjligheterna att undvika en kraftig minskning i kreditgivningen i en nedgångsfas då förlusterna växer och riskerna upplevs öka.

Varje medlemsstat ska utse en myndighet – som kan, men inte behöver, vara tillsynsmyndigheten – som kvartalsvis bestämmer storleken på den kontracykliska kapitalbufferten. Bufferten ska som huvudregel bestämmas till mellan noll och 2,5 procent av institutets riskexponeringar, men myndigheten får bestämma ett högre buffertvärde. Beslut om en höjning av buffertkravet ska fattas minst ett år före ikraftträdandet. Beslut om en sänkning förutsätts dock kunna tas med omedelbar verkan.

Utgångspunkten för beräkningen av den kapitalbuffert som ska krävas är relationen mellan den totala kreditgivningen och BNP,

¹³ I en beräkning som refereras i *Organisering av og virkemidler for makroovervågning av det finansielle systemet*, kapitel 6, sid. 41, kan det handla om en påverkan på en typisk utlåningsränta på 6–12 räntepunkter.

även om också andra relevanta faktorer ska beaktas.¹⁴ Europeiska systemrisknämnden (ESRB) ska utfärda rekommendationer med riktlinjer för beräkningen av den kontracykliska kapitalbufferten och övervaka dess tillämpning. När enskilda företag som arbetar i flera länder ska beräkna storleken på bufferten ska de använda sig av den buffert (procentsats) som bestämts i det land där exponeringen (t.ex. lånet) finns. Den kontracykliska kapitalbufferten bestäms som ett viktat genomsnitt av buffertarna i de olika länderna.

Den kontracykliska kapitalbufferten är lika lite som den kapitalbevarande bufferten eller systemriskbufferten ett strikt kapitalkrav i meningen att verksamheten inte får fortsätta om kravet inte är uppfyllt. Buffertarna adderas till minimikapitalkraven och om kapitalbasen understiger summan av dessa buffertkrav införs restriktioner på bl.a. utdelningar och bonusutbetalningar för att buffertarna ska byggas upp igen.

Cykliska likviditetskrav

Det har diskuterats om det bör införas *likviditetskrav som varierar över cykeln*. En uppbyggnad av likviditet under tider då likviditeten är lättillgänglig förbättrar möjligheterna att undvika risken att tillfälliga eller mer varaktiga störningar i likviditetsförsörjningen hotar i grunden solida banker och framtvingar centralbanksingripanden. Variabla likviditetskrav skulle också kunna minska risken för en uppblåst kreditillväxt byggd på billig och lättillgänglig likviditet eller framväxten av affärsmodeller som inte är hållbara när likviditeten blir knappare.

Konstruktionsmässigt kan man tänka sig en variabel buffert som påbyggnad på den s.k. likviditetstäckningsgraden som fr.o.m. 1 januari 2013 ska tillämpas i Sverige. Ett enklare och grövre verktyg är att låta ett krav på en s.k. *Unweighted Liquid Assets Ratio (LAR)*, dvs. kvoten mellan likvida tillgångar och totala tillgångar, variera cykliskt. Alternativt kan man applicera en cyklisk variation för Baselpaketets s.k. *Net Stable Funding Ratio*,¹⁵ som baseras på strukturen i balansräkningen som helhet.

¹⁴ Buffertvärdet ska enligt förslaget baseras på avvikelserna från den långsiktiga utvecklingstrenden för skuldsättningen som andel av BNP, med beaktande av ökningen av skuldsättningsnivåerna i landet och särskilt förändringar när det gäller kreditgivningens andel av BNP och ESRBs riktlinjer.

¹⁵ Se *Instruments of macroprudential policy* Bank of England s. 23 f.

Tak för utlåning

Syftet med belåningsbegränsningar är, för att anknyta till tidigare liknelser, att utgöra ett farthinder snarare än krockkudde, dvs. syftet är att bromsa upp en kreditexpansion som annars kan innebära att så stora riskexponeringar byggs upp att de blir svårhanterliga om risken slår till. Det finns ett antal varianter på detta tema. En variant är vad som i internationella sammanhang kallas ”*Loan-to-Value ratio*” (LTV), dvs. att en tillgång (t.ex. en fastighet) bara får belånas upp till en viss andel av tillgångens värde. Denna modell är den som tillämpas i det svenska s.k. bolånetaket som Finansinspektionen introducerade 2010. En annan möjlighet är att sätta ett tak för utlåningen i relation till kundens inkomst, s.k. ”*Loan-to-Income ratio*” (LTI). Denna typ av restriktioner kan givetvis i princip appliceras på alla slag av lån, respektive för olika inkomstmått. Givet att taken varieras på basis av ett cykliskt mått blir det fråga om ett cykliskt verktyg, om taket ligger fast över tid är det att se som ett strukturellt verktyg. Även om taken ligger fast kan dock effekten komma att variera över cykeln. Exempelvis torde ett fast LTV medföra en möjlighet till ökad belåning i en uppgångsfas eftersom fastighetspriser typiskt sett stiger då.

Tidsvarierande kapitalkrav/riskvikter på delsektorer

Att utforma kapitalkrav som är olika för olika finansiella delsektorer är att se som ett strukturellt angreppssätt, i den meningen att man utgår från olika konstaterade beteenden, konjunktur- och reaktionsmönster i olika verksamheter. Ett exempel är det riskviktsgolv som förbereds av Finansinspektionen beträffande bolån.¹⁶ Den dynamiska effekten kommer in då man låter kapitalkraven variera med utvecklingen i respektive sektor över tid. En fördel med att variera kapitalkraven för olika delsektorer är att åtgärder och krav kan formuleras med större precision. Den generella nackdelen ligger i att de också kräver en stor precision när det gäller myndigheternas kunskaper om enskilda produkt- och affärsområden och vilka effekter på såväl längre som kortare sikt en förändring av kraven har.

¹⁶ *Risikviktsgolv för svenska bolån*, PM från Finansinspektionen den 26 november 2012. Innan FI genomför åtgärden kommer berörda att ges möjlighet att lämna synpunkter.

Andra verktyg som diskuterats och som har släktskap med tidsvarierande kapitalkrav är att tillämpa kontracykliska variationer i belåningsvärdet för säkerheter som används för upplåning eller cykliskt varierande riskvikter för exponeringar visavi vissa marknader, instrument eller sektorer.

Kassakrav

Kassakrav innebär att ett finansiellt företag ska hålla tillgångar, motsvarande en viss andel av sin in- och upplåning, på ett (oftast räntelöst) konto i centralbanken. Kassakrav har varit ett medel för att dra in likviditet från bankerna och var ett ofta utnyttjat penningpolitiskt medel fram till början av 1980-talet. Ökade kassakrav tvingade in bankerna i s.k. straffränteupplåning, vilket i sin tur pressade upp marknadsräntorna. I utredningens direktiv nämns kassakrav som ett exempel på ett tidigare penningpolitiskt medel som skulle kunna användas för att främja finansiell stabilitet.

Kassakrav är således ett traditionellt penningpolitiskt medel som för svensk del i praktiken inte använts sedan 1994, då kassakravet sattes till noll. Det har dock behållits i den penningpolitiska medelarsenalen, dels som en anpassning till EU-krav, dels för att ha möjligheten att tillgripa medlet om behov skulle uppstå. Bakgrunden till att kassakraven sattes till noll var att Riksbanken ansåg att kassakrav var ett, jämfört med lånefaciliteter och marknadsoperationer, mindre effektivt medel för att styra likviditeten i banksystemet. Därutöver ansågs kassakrav ha vissa konkurrenssnedvridande effekter på kreditmarknaden, till nackdel för de företag, främst banker, som omfattades av kassakravet.

I samband med finanskrisen har frågan ställts om inte det eventuella framtida behov som påpekades i samband med 1994 års beslut nu har manifesterats – dock inte som penningpolitiskt medel, utan för att stärka den finansiella stabiliteten genom att minska likviditetsrisken i banksystemet.

Kassakravsmedel som ger lägre ränteersättning än den ränta som banken får betala för att skaffa sig de likvida medel som ska placeras skapar en kostnad för banken. Den kostnaden skulle kunna liknas vid en skatt och den kommer att påverka priset på likviditet. Samtidigt kan man konstatera att det är mer komplicerat att använda kassakrav för att fördyra ett visst beteende i bankerna än att direkt införa en avgift eller skatt med samma effekt.

Kassakravet skulle dock ha ett visst mervärde relativt avgifter eller skatter om kassakravsbeloppet skulle kunna användas som likviditetsbuffert under perioder med finansiell oro. Kassakrav skulle alltså kunna skapa en viss förbättring av betalningsberedskapen, eftersom frisläppta kassakravsmedel omedelbart kan användas för betalningar.

För att instrumentet ska kunna utnyttjas som ett stabilitetsinstrument krävs vissa lagförändringar. Enligt riksbankslagen (RBL 6 kap. 6 §) får kassakrav ställas i penningpolitiskt syfte. Instrumentet kan också användas om ”en kris i betalningssystemet hotar målet om ett fast penningvärde”. Det innebär att kassakrav kan användas i ett krisläge, men inte som ett instrument för att förebygga en finansiell kris. En förutsättning för att kassakrav ska kunna utnyttjas som finansiellt makroverktyg är alltså att lagen förändras så att syftet också kan vara att förebygga stabilitetsrisker.

Även andra modifieringar torde vara nödvändiga, exempelvis att kassakrav kan ställas på koncernnivå. Nuvarande lag innebär att kassakrav endast kan riktas mot enskilda finansiella institut. För att en åtgärd riktad mot banksystemet ska vara effektiv måste möjligheterna till regelarbitrage begränsas, och en åtgärd måste därför kunna riktas mot hela koncernen. Ett förtydligande i riksbankslagen bör dessutom i så fall ske om att utländsk valuta ska kunna användas som bas för ställande av kassakrav i kronor.

Lämpligheten av kassakrav som makrotillsynsåtgärd måste vägas mot om det finns andra verktyg som är effektivare för att minska likviditetsriskerna i banksystemet, såsom t.ex. krav på likviditetsbuffert och likviditetsavgift. Skillnaderna mellan kassakrav och likviditetskrav är bland annat att likviditetskrav innebär att bankerna tvingas ha fordringar på staten, medan kassakrav tvingar bankerna att ha fordringar på Riksbanken, vilket i så fall påverkar Riksbankens balansräkning. Om kassakraven innebär att fordringarna är räntelösa, medför dessa dessutom en kostnad för bankerna jämfört med likviditetskrav. Detta är exempel på frågor som behöver analyseras närmare inom ramen för en makrotillsynsstruktur.

10.2.3 Fortsatt analys behövs

Som framgått finns alltså en rad mer eller mindre utvecklade idéer och förslag angående nya verktyg som skulle kunna användas för att motverka uppkomsten av finansiella systemrisker. Det saknas

dock kunskap och erfarenhet om vilka åtgärder som är mest relevanta och effektiva. Det finns ännu inga rena makrotillsynsverktyg i bruk – i meningen verktyg som är specifikt utformade för att hantera marknadsövergripande risker – och därför finns inte några praktiska erfarenheter av hur olika sådana verktyg fungerar och fyller sin tänkta uppgift. För vissa verktyg har det dock gjorts kvantitativa studier som försöker uppskatta effekterna.

Det är viktigt att inse att vi är i ett tidigt skede av en utvecklingsprocess. Samtidigt som underbyggd kunskap är en bristvara på detta område finns en rad mer eller mindre väl-analyserade idéer om olika verktyg och hur de skulle kunna fungera. Det kommer med andra ord att finnas ett stort behov av att utforma, testa och utvärdera olika typer av verktyg under kommande år. Kommittén bedömer att det är mest ändamålsenligt att detta arbete bedrivs inom ramen för den föreslagna makrotillsynsstrukturen. Detta gäller även en vidare utredning av om kassakrav är ett lämpligt makrotillsynsverktyg.

Värdet av att skynda långsamt

En övergripande strategifråga, som bland annat har bäring på de reella möjligheterna till utvärdering och ansvarsutkrävande, är om en bred uppsättning eller ett fåtal verktyg ska införas. Utifrån den diskussion som förts i internationella fora kan konstateras att det råder en ganska skiftande syn på vilka åtgärder och verktyg som kan eller bör ingå i en arsenal för makrotillsyn. Delvis beror detta på hur snävt eller brett man vill definiera begreppet makrotillsyn, delvis, och kanske än mer, beror det på att det saknas kunskap och erfarenhet om vilka åtgärder som är mest relevanta och effektiva.

Några nya verktyg kommer att behöva implementeras i Sverige inom en relativt nära framtid, nämligen de som ingår i CRD IV.¹⁷ Även om dessa råder det emellertid osäkerhet. Det finns t.ex. som framgått en stor osäkerhet om hur effektiva de kontracykliska kapitalbuffertarna kan bli för att påverka kredittillväxten. Det talar för en restriktivitet vid införandet av ytterligare nya verktyg.

Det finns flera skäl till att det bör ske ett successivt införande av nya verktyg.

¹⁷ Dessa verktyg har utredningen om nya kapitaltäckningsregler (Fi 2012:05) i uppdrag att införa i svensk rätt.

Ett skäl är att det är viktigt att så långt möjligt kunna urskilja effekterna av olika enskilda verktyg, i synnerhet när verktygen är nya och oprövade. Introduceras en mängd olika nya verktyg på kort tid kommer det att vara svårt att utvärdera olika åtgärders effekter och effektivitet.

Ett annat skäl är att flera av verktygen som diskuteras syftar till att påverka delvis samma saker. Det finns anledning att inte introducera flera verktyg som i stor utsträckning förväntas ge samma effekter. Detta är ännu mer angeläget om det är olika myndigheter som har verktygen.

Ett tredje skäl är att många verktyg kan skapa ett interventionistiskt förhållningssätt hos myndigheterna. Detta kan skapa en förväntan hos företagen och allmänheten att staten är rustad för och kommer att ta hand om varje tänkbart problem. I sin förlängning kan detta leda till att roll- och ansvarsfördelningen mellan stat och företag blir oklar.

Sammantaget anser kommittén att det finns anledning att gå fram försiktigt och införa nya verktyg stegvis och att det finns ordentligt med tid för utvärdering så att de verktyg som tas fram är motiverade och effektiva. Nedan redogör vi först för vilka verktyg som har valts i Storbritannien för att sedan föra fram vilka verktyg vi tycker bör utredas först.

Exemplet Storbritannien

I Storbritannien redovisade våren 2012 den s.k. *Financial Policy Committee* (FPC) i Bank of England, den makrotillsynsansvariga instansen i den nya struktur som är under implementering, vilka verktyg man, åtminstone inledningsvis, vill ha beslutanderätt över (*powers of direction*).¹⁸ De verktyg som pekades ut är tre stycken:

- kontracykliska kapitalbuffertar
- sektorspecifika kapitalkrav
- skuldsättningsgrad

¹⁸ *Financial Policy Committee statement from its policy meeting*, Bank of England, 16 March 2012. Se kapitel 6 för en beskrivning av det brittiska systemet.

I sitt uttalande konstaterade FPC att för andra verktyg var rätten att ge rekommendationer till andra om vilka åtgärder de bör vidta (*powers of recommendation*) tillräcklig. I de fall rekommendationerna riktas till makrotillsynsmyndigheten eller marknadstillsynsmyndigheten kan FPC kräva att dessa förklarar sitt agerande om de väljer att inte följa rekommendationen.

FPC menade att den kontracykliska bufferten kommer att utgöra ett enkelt, aggregerat verktyg som också fungerar i ett gränsöverskridande perspektiv. Sektorspecifika kapitalkrav kan, menade FPC vidare, komplettera de kontracykliska buffertarna med selektiva ingripandemöjligheter mot mer avgränsade systemriskerna. Det kan exempelvis handla om att påverka riskuppbbyggnaden visavi hela eller delar av fastighetsmarknaden. FPC understryker dock att man samtidigt bör undvika alltför mycket av ”fine-tuning” och detaljreglering, och att det därför fortfarande bör handla om relativt breda delsektorer. Slutligen vill FPC ha befogenheter att över tiden variera och sätta tak för skuldsättningsgraden i banker och därmed den samlade riskexponeringen. FPC ser detta som ett transparent instrument, oberoende av tillgångsspecifika riskbedömningar. Indirekt kan, menar FPC, en restriktion på skuldsättningsgraden också minska finansieringsriskerna.

I termer av cykliskt kontra strukturellt handlar det i huvudsak om tre instrument mot cykliska risker, givet att de sektorspecifika kapitalkraven förutsätts vara variabla över cykeln – om inte bör de, som framgått, ses som ett strukturverktyg. En annan notering är att dessa åtgärder – liksom många av de andra som diskuteras – i princip har sin startpunkt i att banker i grunden har haft ett (alltför) litet eget kapital och att detta ofta dessutom varit otillfredsställande anpassat till den riskprofil de haft.

Vilka verktyg bör utredas först?

Finansinspektionen och Riksbanken har pågående diskussioner om de åtgärder som redan införts eller är på väg att införas i Sverige som t.ex. systemriskbuffertar, likviditetstäckningsgrad och ett riskviktsgolv för bolån. Även om det krävs mer fördjupad analys av för- och nackdelar med de olika uppslag som diskuteras när det gäller makrotillsynsverktyg, kan man ändå konstatera att det finns några nya verktyg som framstår som mer intressanta än andra att

arbета vidare med. Som nämnts utreddes i Storbritannien under 2011–2012 ett antal tänkbara makrotillsynsinstrument. Analysen bakom valen av verktyg i Storbritannien torde väsentligen vara relevant och av intresse även för svenska förhållanden. Dessa verktyg ter sig således naturliga att utreda vidare för en eventuell svensk tillämpning. Till detta skulle någon form av cykliskt varierad likviditetsbuffert kunna övervägas i tillägg till de strukturellt motiverade krav som finns som en del av CRD IV. Ett annat verktyg – som de facto redan finns i drift i Sverige – är att använda restriktioner för tillåtna belåningsgrader av vissa tillgångar (LTV).¹⁹ Det s.k. bolånetaket skulle då dels uttryckligen kunna tillgripas också av systemstabilitetsmotiv, dels kunna avse även andra typer av belåningsbara tillgångar än bostäder, exempelvis kommersiella fastigheter. Beroende på utformning kan detta fungera både som ett strukturellt verktyg och som ett cykliskt sådant; det senare om den maximala belåningsgraden varierar cykliskt.

10.3 Löpande stabilitetsanalys

Kommitténs bedömning: Ny kunskap om systemriskerna måste integreras i myndigheternas löpande stabilitetsanalys som i sin tur ska ligga till grund för beslut om makrotillsynsåtgärder.

Staten behöver ha kunskap om det aktuella stabilitetsläget i det finansiella systemet, men också en god bild av vilka utvecklingstendenser som finns. Detta är en utmanande uppgift, eftersom finanssektorns struktur dels blivit alltmer komplex över tiden, dels förändras snabbt. Det måste med andra ord finnas tillräcklig analyskapacitet för finansiell tillsyn med ett bredare perspektiv än tidigare. Det krävs därutöver en tydlighet om vem som ska vara ansvarig för bevakning och för att vid behov vidta åtgärder.

Riksbanken och Finansinspektionen har inom ramen för respektive myndighets arbete med olika stabilitets- och riskrapporter under senare år utvecklat metoder och arbetssätt för att

¹⁹ Det kan noteras att brittiska Financial Policy Committee (FPC) i sitt uttalande den 16 mars 2012 säger att användning av LTV skulle kunna vara ett verkningsfullt instrument, men att det är så pass känsligt och kontroversiellt att direkt påverka hushålls och företags kreditmöjligheter att man på detta stadium inte vill göra någon rekommendation angående detta.

beskriva och analysera stabilitetsrisker och riskpåverkande faktorer. Detsamma har skett i organ som IMF, BIS, ECB och ESRB och i andra nationella centralbanker och tillsynsmyndigheter. Växande resurser har också tillförts över tiden. Även om kunskapsbristerna alltjämt är stora och mycket arbete återstår att göra finns således en god grund att bygga på.

10.4 Organisatorisk struktur för makrotillsyn

Kommitténs förslag: Finansinspektionen och Riksbanken ska var och en ha ett ansvar för makrotillsynen utifrån sina respektive uppgifter och kompetenser. Ett makrotillsynsråd ska etableras genom lag i vilket myndigheterna och fristående experter ska samverka för att förebygga allvarliga störningar i det finansiella systemet. Finansdepartementet ska kunna delta som observatör i makrotillsynsrådet. Beslut om tillämpning av ett makrotillsynsverktyg ska åligga Finansinspektionen eller Riksbanken.

I detta avsnitt analyserar vi vilken organisatorisk struktur som är mest lämplig för makrotillsynen i Sverige. Vi börjar med att redogöra för de samarbeten som finns i dag vad gäller finansiell stabilitet. Sedan redovisar vi vilka modeller vi jämför, vilka kriterier som vi har bedömt modellerna efter och några utgångspunkter för vår analys för att slutligen redovisa den lösning som vi förespråkar. Förslag till genomförande av vår lösning presenteras i 10.5. Vi vill dock redan nu säga att det inte finns någon uppenbart bästa lösning. Alla modellerna har sina för- och nackdelar och vikten som läggs vid dessa kan komma att ändras när området har blivit mer utvecklat. Det kan därför finnas anledning att utreda denna fråga på nytt om några år.

10.4.1 Modeller för makrotillsyn

Som redovisas i kapitel 6, finns det en rad förslag på hur makrotillsynen kan och bör organiseras. IMF beskriver i en rapport ett antal modeller för makrotillsyn, baserade på undersökningar i

50 länder.²⁰ ESRB har gett ut en rekommendation om hur medlemsstaterna bör organisera sin makrotillsyn. Enligt den ska medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen utse ett organ som ska svara för genomförandet av makrotillsynen, normalt antingen i form av en enda institution eller också av ett råd bestående av de organ vars åtgärder har en betydande inverkan på den finansiella stabiliteten.²¹ Flera länder har beslutat om att införa en struktur för makrotillsyn. I Sverige har Finansinspektionen och Riksbanken genom en överenskommelse inrättat ett samverkansråd för makrotillsyn i avvaktan på beslut om hur makrotillsynen formellt ska organiseras.

Utifrån detta material har kommittén kommit fram till att följande modeller skulle kunna vara aktuella för svensk del:

1. En särskild myndighet ansvarar för makrotillsyn.
2. Riksbanken eller Finansinspektionen blir ansvarig för makrotillsyn.
3. Ett beslutsorgan inom antingen Riksbanken eller Finansinspektionen ansvarar för makrotillsyn.
4. Riksbanken och Finansinspektionen blir båda ansvariga för makrotillsyn och ingår tillsammans med fristående experter i ett råd för kunskapsuppbyggnad, utveckling och analys.

Inledningsvis ska nämnas att kommittén inte har övervägt förändringar av den övergripande strukturen för finansiell tillsyn. Internationellt är det väl så vanligt att centralbanken har ansvaret inte bara för penningpolitik och betalningssystem utan även för tillsynen av bank- eller finanssektorn i stort. Debatten kring vilken övergripande modell för tillsynen som är mest effektiv har förts i många sammanhang, från och till även i Sverige, och har ventilerats på nytt i finanskrisens kölvatten. Frågan kan givetvis ställas inte bara av vem och hur vissa nya analysfunktioner och tillsynsverktyg ska hanteras, utan också om det finns skäl att göra mer långtgående förändringar i myndighetsstrukturen.

Frågan om hur ansvaret för finansiell stabilitet ska fördelas har till en del påverkats av den ändrade synen på systemrisk som

²⁰ *Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks – An Assessment of Stylized Institutional Models* IMF, augusti 2011.

²¹ Se kapitel 6 för en beskrivning av rekommendationen.

kommit i krisens spår. Vissa har menat att stabilitetsfrågorna är så intimt förknippade med centralbankernas verksamhet och ansvar att ansvaret för dessa uttalat ska läggas på centralbanken. Så har också gjorts i flera länder, däribland, som framgår av kapitel 6, Storbritannien. Där liksom i flera andra länder har detta skett i form av en s.k. twin-peaks-modell, där centralbanken, förutom ett uttalat makrotillsynsansvar, också svarar för den traditionella tillsynen avseende banksektorn, medan tillsynen av andra delar av finanssektorn, liksom marknadstillsyn och konsumentfrågor, lagts på en eller flera andra myndigheter. Givet en sådan struktur är den organisatoriska hemvisten för makrotillsynen närmast självklar.

Kommittén har dock bedömt att en sammanslagning av Riksbanken och Finansinspektionen skulle vara en omfattande förändring och beröra många frågor utöver de som rör den finansiella stabiliteten. Det ligger inte heller inom kommitténs uppdrag att utreda en sådan förändring. Vi har därför begränsat oss till att analysera hur ansvaret för makrotillsynen bör organiseras.

Möjligheten att ge rekommendationer

I den internationella förslagsfloran förekommer det att makrotillsynsorganet ges befogenheten att rikta rekommendationer till andra aktörer om vilka åtgärder dessa bör vidta, eventuellt i kombination med en skyldighet för mottagaren att antingen följa rekommendationen eller förklara varför denne inte följer rekommendationen, en s.k. följ-eller-förklara-modell.²²

Kommittén har brottats med frågan om vad en sådan ordning skulle innebära i det svenska systemet. I Sverige kallas generella bindande normer för föreskrifter. Det är regeringsformens samlingsnamn på lagar beslutade av riksdagen, förordningar beslutade av regeringen och föreskrifter beslutade av myndigheter efter delegation.²³ Vi har alltså inte begreppet rekommendation i vår normgivning. I EU-rätten är rekommendationer rättsakter, dock utan bindande verkan.²⁴ Rekommendationer kan antas av rådet och av kommissionen och kan få betydelse som komplement

²² Från engelskans comply-or-explain.

²³ Jfr 8 kap 1 § RF.

²⁴ Artikel 288 Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

till bindande rättsakter eller som vägledning avseende hur kommissionen ser på en viss rättslig fråga.²⁵

Svenska myndigheter kan ge ut *allmänna råd*. Dessa är inte rättsligt bindande och kan ses som rekommendationer eller som kommentarer till stöd för hur gällande rätt inom myndighetens eget område kan tillämpas. Denna typ av uttalanden vänder sig således till dem som ska följa de regler som gäller inom myndighetens område och gäller inte andra myndigheters rättstillämpning. Det hindrar inte att en myndighet kan påtala vad den anser att en annan myndighet bör göra. Det kan göras informellt direkt till den berörda myndigheten, men också formellt genom att skriva till regeringen för att påtala eventuella brister eller ge förslag och/eller göra sin uppfattning publik. Det torde inte heller finnas något hinder för en myndighet att skriva till den andra myndigheten och uppmana den att vidta en åtgärd så länge det inte handlar om beslut i enskilt ärende eller tillämpning av lag, även om det är en ordning som inte brukas.²⁶ I det fallet torde den mottagande myndigheten ha svårt att undvika att svara. Om det handlar om en åtgärd som har betydelse för den avsändande myndighetens egen verksamhet, kan detta vara ett rimligt sätt att agera. I fallet med makrotillsyn skulle det dessutom motiveras av att det är flera myndigheter som har samma uppdrag och som ser på behovet av åtgärder var och en utifrån sitt perspektiv. Således är det inget som hindrar att en myndighet som är ansvarig för makrotillsyn ger rekommendationer och om det görs på formell väg vore det närmast anmärkningsvärt om den mottagande myndigheten inte svarar.

10.4.2 Kriterier för utvärdering

Kommittén har kommit fram till att följande kriterier är centrala vid utvärderingen av olika organisatoriska upplägg av en makrotillsynsstruktur:

- förmåga att utveckla kunskap, analys och nya verktyg,
- kvalitet på beslutsunderlag,
- resurseffektivitet,

²⁵ Prop. 94/95:19 s. 527.

²⁶ Jfr 12 kap. 2 § RF.

- tydlig ansvarsfördelning,
- kompatibilitet med EU,
- kontinuitet.

Den första punkten, *förmåga att utveckla kunskap, analys och nya verktyg*, ska ses mot bakgrund av att makrotillsyn är ett område i ett tidigt, men intensivt, utvecklingsskede. Den organisatoriska ram som väljs får inte skapa en broms för den kreativa process som behövs. Det är också viktigt att ny kunskap tas tillvara. Nästa punkt, *kvalitet på beslutsunderlag*, är närmast självklar, men vi vill trycka på vikten av en tillräckligt bred bas i analysen och att den görs utifrån ett helhetsperspektiv. *Effektivitetskravet* relaterar till det faktum att resurserna för detta, liksom för allt annat, inte kan vara obegränsade. Det gäller att få så hög kvalitet som möjligt för givna resurser. Det är vidare viktigt med en *tydlig ansvarsfördelning* för att skapa handlingskraft och goda möjligheter till ansvarsutkrävande. Med ansvar avser vi en skyldighet att utifrån tilldelade medel försöka utföra tilldelade uppgifter. En tydlig ansvarsfördelning förutsätter således en fördelning av uppgifter och en tilldelning av resurser som möjliggör ett uppfyllande av uppgifterna. Utan en tydlig ansvarsfördelning finns en risk att åtgärder vidtas för sent eller inte alls, eftersom beslut om åtgärder kommer att behöva fattas under stor osäkerhet och det naturligt finns ett motstånd mot att riskera att fatta felaktiga beslut. Givet att den samhällsekonomiska kostnaden av att inte agera kan bli väldigt stor är det angeläget att det även är en kostnad för beslutsfattaren att inte vidta någon åtgärd när så behövs. Vad gäller *kompatibilitet med EU*, är makrotillsyn en verksamhet som i hög grad är en respons på finansmarknadsutvecklingen i ett internationellt perspektiv. Inte minst inom EU finns ett institutionellt ramverk på plats i form av de europeiska tillsynsmyndigheterna och systemrisknämnden ESRB, och ett svenskt organisationsupplägg ska kunna fungera på ett effektivt sätt i det sammanhanget. Slutligen vad gäller *kontinuitet*, vill kommittén trycka på att det är viktigt att makrotillsynen blir en etablerad verksamhet som får tillräckligt med resurser även när stabilitetsfrågor inte står högt på den politiska agendan. Därför bör en organisationsstruktur som kan skapa kontinuitet väljas.

Oberoende

Ett ytterligare kriterium som har lyfts fram av vissa, bl.a. ESRB, som betydelsefullt för beslutsfattande om makrotillsynsåtgärder är *oberoendet*. Först ska dock sägas att frågan om oberoende främst är aktuell då det gäller beslut om tillämpning av makrotillsynsinstrument. Den gör sig inte gällande vid kunskapsuppbyggnad och knappast heller vid utveckling av nya verktyg och framtagande av analys.

Frågan är då vad som ska avses med oberoende. Att myndigheter med ansvar för finansiell stabilitet kan agera på ett självständigt sätt och med hög integritet är självfallet viktigt. Frågan är mer specifikt vilken grad och vilket slag av oberoende som är rimligt och nödvändigt just i detta sammanhang. Kräver denna typ av beslut en högre grad, eller en annorlunda typ, av oberoende t.ex. jämfört med beslut som i dag fattas av Finansinspektionen? Kräver de ett oberoende motsvarande det som gäller för penningpolitiska beslut, och i så fall varför?

Ett gemensamt drag med penningpolitik är att besluten – t.ex. om räntehöjningar eller begränsningar av kreditgivningen – kan vara kontroversiella och föga populära hos allmänheten. Å andra sidan kan sägas att det finns många slag av myndighetsbeslut som är eller uppfattas som kontroversiella och där det i vissa lägen kan vara frestande för en regering att påverka besluten.

Det finns också väsentliga skillnader. För det första är finansiell stabilitet ett mer svårdefinierat, men framför allt mer svårämbar, mål än inflationen. För det andra har makroverkyggen en mer sammansatt träffbild på ekonomin och det råder osäkerhet om deras effektivitet, dvs. i vilken mån de faktiskt kan påverka målfyllelsen.²⁷ Underlag för och resultat av makrotillsynsåtgärder blir på så sätt betydligt mindre transparenta än motsvarande för penningpolitiska åtgärder. Det är därför betydligt svårare att följa upp och utvärdera en sådan verksamhet. Ett skäl till att inte ge samma oberoende som för penningpolitiken är även att finansiell stabilitet är ett delat ansvar mellan flera myndigheter och att samarbete krävs i både utveckling av ny kunskap och i beslut om åtgärder.

²⁷ Se t.ex. Charles A.E. Goodhart "The macro-prudential authority: powers, scope and accountability", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2011, issue 2.

Kommittén drar därför slutsatsen att den speciella – och unika – form av oberoende som penningpolitiken åtnjuter inte är behövlig och inte heller ändamålsenlig för beslut om makrotillsynsåtgärder. Det är heller knappast den typ av oberoende som ESRB avser med sin rekommendation, eftersom det inte uttrycks på det sättet. Snarare handlar det om att de anser att beslut om makrotillsyn inte bör ligga på politisk nivå och därmed är också samtliga modeller som utvärderas förenliga med ESRB:s rekommendationer när det gäller oberoende. Kommittén anser också att om Riksbanken skulle komma att bli ansvarig för makrotillsynen och få verktyg för detta, så är befintliga regler om oberoende inget hinder för att andra parter kan uttrycka åsikter om när ett verktyg bör eller inte bör tillämpas, och Riksbanken ska kunna ta intryck av och ta hänsyn till dessa.

En myndighets självständighet i beslutsfattandet kan också styras genom det sätt på vilket beslutandemakten delegeras. Om riksdagen i samband med införande av ett verktyg i lag bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter om verktyget, blir det en fråga för regeringen att ta ställning till i samband med bemyndigandet. Exempelvis innebär 8 kap. 12 § RF att regeringen, i samband med att den bemyndigar en myndighet att utfärda föreskrifter, kan bestämma att dessa ska underställas regeringen för prövning. Om de inte underställs eller godkänns av regeringen inom viss tid, ska myndighetsföreskriften upphöra att gälla.²⁸ Detta har ansetts utgöra en naturlig del av det förhållande som råder mellan regeringen och dess myndigheter. Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att på ett formaliserat sätt kontrollera underlydande myndigheters föreskrifter.²⁹

²⁸ Prop. 2009/10:80 s. 224.

²⁹ I den mån införandet av verktyget är ett EU-krav, måste också beaktas vilka krav som EU-regleringen ställer på oberoende.

10.4.3 Utgångspunkter

Både Finansinspektionens och Riksbankens kompetens behövs för effektiv makrotillsyn

Riksbanken

En modell som har föreslagits och som också tillämpas i några länder är att utse centralbanken till makrotillsynsmyndighet. I vissa länder, t.ex. Irland, beror det på att centralbanken även har ansvar för den finansiella tillsynen, men även i länder med separat tillsynsmyndighet, som t.ex. Norge, har det varit på förslag att ge centralbanken ansvar för beslut om kontracykliska buffertar.³⁰ Skälen som förts fram är att centralbanken har den typ av kompetens som krävs och därmed är den mest lämpade att ta fram beslutsunderlaget. Det ger en klar ansvarsplacering med beslutsunderlag och beslutsfattande i samma organ. Därtill anses oberoende vad gäller penningpolitiken kunna bidra till trovärdighet även beträffande makrotillsyn. Centralbankerna har också en viktig roll för den europeiska övervakningen som ESRB ansvarar för, där Riksbanken deltar och har rösträtt.

Som beskrivs i kapitel 8, har Riksbanken en längre tid analyserat hot mot den finansiella stabiliteten, med tyngdpunkt på stabiliteten hos bank- och betalningssystemet. Mot bakgrund av denna stabilitetsbedömning avger Riksbanken rekommendationer. Riksbanken har unik kunskap om betalningssystemet genom sitt operativa ansvar för RIX och övervakar dessutom infrastruktur, marknader och banker. I övervakningen ingår också den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Riksbanken har en utvecklad analyskompetens avseende bedömningar av systemriskerna och en god kunskap om utvecklingen på makronivå. Riksbanken har således kunskap som är väsentlig för makrotillsynen. Dessutom är ett väl fungerande finansiellt system en nödvändig förutsättning för att effektivt kunna implementera penningpolitiken. Penningpolitiken har i sin tur stor betydelse för den finansiella stabiliteten. Det kan därför finnas behov av att beakta makrotillsynsåtgärder i samband med beslut om penningpolitiska åtgärder och vice versa.

³⁰ Se kapitel 6 för en beskrivning av andra länders organisationsval.

Finansinspektionen

Kommittén bedömer emellertid att även Finansinspektionen har för sammanhanget väsentlig kompetens och kunskap. Finansinspektionen har utifrån sin tillsyn av enskilda finansiella företag stor kunskap om hur det finansiella systemet fungerar. Genom tillsynen får myndigheten bl.a. information om nya finansiella instrument som utvecklas och kunskap om vilka aktörer som är aktiva på olika finansiella marknader. Inspektionen måste kunna bedöma om företagens riskhanteringssystem på ett korrekt sätt fångar de risker som företaget är utsatt för och behöver därför ha en förståelse för risken i olika instrument och marknader. Det innebär att även om Finansinspektionen i grunden har ett företags- eller mikroperspektiv i sin tillsyn behöver myndigheten ha kunskap om mer övergripande utvecklingstendenser och risker i den marknadsmiljö i vilken de enskilda aktörerna verkar. Finansinspektionen har också satsat mycket på en egen övergripande analys i vilken bl.a. de samlade iakttagelserna från ett stort antal enskilda företag ger viktig information för generella slutsatser om tillståndet i systemet. Finansinspektionen har vidare i stor utsträckning ansvar för att utforma regler som riktar sig till kategorier av företag. Det finns alltså en växelverkan mellan ”mikrokunskap” och ”makrokunskap” inom Finansinspektionen som måste tillvaratas.

Finansinspektionen har också redan i dag ett uppdrag att arbeta för ett stabilt och väl fungerande system. Myndigheten har också flera verktyg som kan användas för att främja systemstabilitet och många av de nya verktygen kommer att i grunden vara en utveckling/påbyggnad av traditionella tillsynsverktyg, även om tillämpningen kommer att ske utifrån ett makrotillsynsperspektiv. Även Finansinspektionen är genom sitt internationella arbete del av den internationella kunskapsuppbyggnaden om makrotillsyn. Finansinspektionens verksamhet beskrivs mer utförligt i kapitel 7.

En förutsättning för en effektiv modell för makrotillsyn är således att även Finansinspektionens kunnande kan tas till vara.

Samordning

Det är också viktigt att åtgärder kan samordnas, inte minst för att inspektionen redan har verktyg som har likartade effekter som vissa av de nya makrotillsynsverktygen kommer att ha. En orsak till att krisen kunde bli så omfattande var att inget organ hade helhetsbilden av läget för den finansiella stabiliteten. Kommitténs slutsats är att Finansinspektionens och Riksbankens kompetenser behöver sammanföras på ett systematiskt sätt och åtgärder vidtas utifrån ett helhetsperspektiv för att samhället ska stå bättre rustat mot systemriskerna i framtiden.

Makrotillsyn kräver bred ansats

Området makrotillsyn är relativt nytt. Det är en anledning till att kommittén anser att kunskapsuppbyggnad och analys bör präglas av mångfald vad gäller perspektiv och infallsvinklar. En analys av den finansiella stabiliteten som är tillräckligt djup och tillräckligt bred förutsätter olika perspektiv. Vår bedömning är att både Finansinspektionens och Riksbankens kunskaper är nödvändiga, men det krävs också nya och mer djupgående kunskaper, både teoretiska och empiriska, på området.

Intresset i forskarvärlden för denna typ av frågor har tidigare varit relativt begränsat, men i finanskrisens spår har detta vänt. Det är viktigt att stimulera den kunskapsuppbyggnad som nu sker, och det är angeläget att den löpande kan tas tillvara i makrotillsynen. Både Riksbanken och Finansinspektionen har i dag, i olika former, en relativt tät kontakt med akademisk forskning som kan bidra till utveckling av myndighetens verksamhet. Kommittén bedömer dock att det är angeläget att lyfta fram betydelsen av extern kompetens i utvecklingen av makrotillsynen givet områdets omogna status. Det kan också handla om kunskap från marknaden.

Extern kompetens behövs också i utvecklandet av nya verktyg. Lika viktigt som att bli varse nya systemriskerna och drivkrafterna bakom, är att konstruera verktyg som kan användas för att motverka problem. Även detta handlar om ett brett utvecklingsarbete där givetvis Finansinspektionen och Riksbanken har centrala roller, men där också andra kan och bör bidra till problemanalysen och delta i diskussionen.

Tillämpning av makrotillsynsverktyg kräver myndighetsbeslut

Syftet med makrotillsynsverktyg är att med hjälp av reglering som styr verksamheten i de enskilda finansiella företagen påverka företagen som kollektiv och därmed hur systemet fungerar. Dessa verktyg torde därför ta sig uttryck i form av föreskrifter.

Det är inte möjligt att ge ett organ för samarbete mellan två myndigheter kompetens att utfärda föreskrifter. Sådan kompetens måste tilldelas en myndighet ensam. Det är alltså inte möjligt att ge ett samverkansråd möjlighet att besluta om användningen av makrotillsynsverktyg.

Det förekommer att myndigheter får i uppdrag att göra saker *i samråd*. Det handlar dock för det mesta om analys och rapporter som regeringen vill att myndigheterna ska samarbeta om. Det finns dock något enstaka exempel där en myndighet åläggs i lag att fatta beslut i samråd med en annan myndighet. Ett sådant exempel är att Riksgälden bara får fatta beslut om att repa statspapper mot andra tillgångar i samråd med Riksbanken.³¹ Ordningen är emellertid inte speciellt lämplig då den skapar oklara ansvarsförhållanden och den används också väldigt sparsamt. Ett beslut måste fattas av en utpekad myndighet, eventuellt *efter samråd* med en annan myndighet. En sådan ordning innebär att den beslutsfattande myndigheten fattar beslut självständigt, men i syfte att få bästa möjliga beslutsunderlag har lagstiftaren ansett att myndigheten genom samråd bör få del av en eller flera andra myndigheters synpunkter.

Av detta följer att beslut angående nya verktyg bör fattas antingen av en befintlig myndighet, t.ex. Finansinspektionen eller Riksbanken, eller av en helt ny myndighet. Vilken myndighet som ska få ansvar att besluta om tillämpningen av vilket verktyg bör beslutas genom en föreskrift.

Ska regeringen ha en roll i makrotillsynen?

Som beskrivs i kapitel 6 har några länder valt en lösning där regeringen/regeringskansliet är inblandad i makrotillsynen. I den FSAP som IMF gjorde för Sverige 2011 föreslog IMF att

³¹ Se 5 kap. 1 § första stycket fjärde punkten Budgetlagen (2011:203) där ”i samråd” innebär att parterna ska vara eniga (prop. 2008/09:61 s. 65 f).

regeringen ska vara delaktig i makrotillsynen på liknande sätt som i krishanteringsfrågor. Även Riksgälden föreslogs vara delaktig. I den s.k. artikel IV-konsultation som gjordes 2012 bedömde IMF dock att ett råd bestående av Riksbanken, Finansinspektionen och fristående experter med Riksbanken som ordförande är den mest effektiva lösningen.

Kommittén menar att det finns flera skäl till att regeringen inte bör ha direkt inflytande över makrotillsynen. Makrotillsyn är en utveckling av det förebyggande arbete som Finansinspektionen och Riksbanken bedriver i dag och som ligger inom deras ansvarsområden. Regeringen bedriver inget eget sådant arbete, utan har delegerat det till Finansinspektionen. När det gäller krishantering har regeringen behållit beslutanderätten i vissa frågor med anledning av de ekonomiska konsekvenser sådana beslut kan få för samhället och staten. Något motsvarande kan inte sägas vara motiverat då det gäller makrotillsyn. Tvärtom finns skäl för att beslut om makrotillsynsåtgärder bör fattas på armslängds avstånd från regeringen; dels handlar det om beslut som kan vara impopulära i vida kretsar och därför politiskt otacksamma, dels är det fråga om beslut som skulle kräva en resursuppbyggnad inom Regeringskansliet i viss mån motsvarande den som finns inom Finansinspektionen och Riksbanken.

Även om regeringen inte bör vara delaktig i beslut om makrotillsynsåtgärder, bör den få information om hot mot den finansiella stabiliteten. Information om sådana hot kan myndigheterna delge inom ramen för stabilitetsrådet.³² Etablerandet av en makrotillsynsstruktur bör därför inte förändra stabilitetsrådets roll som ett forum för informationsutbyte om systemrisk. Regeringen har även ett ansvar för att utforma lagstiftning på detta område. Det kan därför vara motiverat att tjänstemän på Regeringskansliet (Finansdepartementet) har möjlighet att följa arbetet med utveckling av nya verktyg.

Kommittén ser inget skäl till att Riksgälden ska delta i makrotillsynen. Riksgälden har ingen direkt förebyggande uppgift utan kommer som stödmyndighet först in i ett krisförberedande eller krishanterande skede. Riksgäldens informationsbehov vad gäller potentiella systemrisk bör kunna tillgodoses via stabilitetsrådet.

³² Se kapitel 6 för en beskrivning av stabilitetsrådet.

10.4.4 Utvärdering av modellerna i en svensk kontext

En ny myndighet

En ny makrotillsynsmyndighet skulle kunna få ansvar för makrotillsynen och befogenhet att genom föreskrifter besluta om de verktyg som klassificeras som makrotillsynsverktyg. Det skulle vara ett sätt att ge detta område en tydlig uppmärksamhet och avdela vissa bestämda resurser till området.

Etablerandet av en makrotillsynsmyndighet skulle garantera viss *kontinuitet*, även om resurser till en myndighet kan dras ned och myndigheter kan läggas ned.

Som framgår ovan anser kommittén att både Riksbankens och Finansinspektionens kompetens måste tas tillvara i makrotillsynen liksom även annan kompetens på området. Finansinspektionen och Riksbanken har i dag till stora delar den kunskap och erfarenhet som behövs för *kunskapsuppbyggnaden om systemrisker och utvecklandet av verktyg samt analys av stabilitetsläget*. Därtill behövs kunskap från bl.a. forskningen. En viktig fråga blir därmed hur denna kunskap kan tas tillvara i en ny myndighet på ett *resurseffektivt* sätt. Att bygga upp en ny myndighet med kompetens motsvarande Finansinspektionens och Riksbankens jämte forskningskompetens är uppenbart ineffektivt.

Ett alternativ till att bygga upp en full egen analyskapacitet skulle kunna vara att myndigheten arbetar på basis av analysunderlag från Finansinspektionen och Riksbanken. Det förutsätter att dessa myndigheter får ett reglerat ansvar att leverera underlag. Myndigheten måste emellertid bygga upp en förmåga att bedöma de underlag som den får in, eftersom den kommer att vara ansvarig för vidtagna åtgärder. En viss analyskapacitet måste alltså under alla förhållanden byggas upp. Det går inte heller att utesluta att Riksbanken och Finansinspektionen kommer att bli mindre engagerade i att ta fram bra beslutsunderlag när de inte själva är ansvariga för makrotillsynen. Den risken ska dock inte överdrivas eftersom myndigheterna i stor utsträckning behöver en likartad analys i sin egen verksamhet. Däremot finns en uppenbar risk för att kvaliteten på den löpande analysen blir lägre och att utvecklingsarbetet hämmas om inte myndigheterna har ett nära samarbete.

För att begränsa de administrativa kostnaderna med en ny myndighet skulle myndighetsformen *nämndmyndighet* eventuellt

vara lämplig. En nämndmyndighet har inte en generaldirektör och en styrelse som är fallet för en styrelsemyndighet, utan en nämnd är ansvarig för verksamheten. Till sin hjälp kan nämnden ha ett kansli med en kanslichef vars uppgift är att svara för den löpande verksamheten enligt direktiv och riktlinjer som nämnden utfärdar. Nämndmyndigheten kan samlokaliseras med en annan myndighet som också kan sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt nämndmyndigheten. Denna myndighetsform med kollektivt beslutsfattande skulle kunna passa för makrotillsynen av skäl som vi anger nedan. Det torde dock bero på hur omfattande operativ verksamhet myndigheten ska bedriva.

En separat myndighet med tydligt ansvarsområde ger normalt goda förutsättningar för *ansvarsutkrävande*. Det kommer dock inte vara möjligt att ge makrotillsynsmyndigheten ett tydligt avgränsat ansvarsområde. Som framgår av kapitel 7 så är ett viktigt mål med Finansinspektionens tillsyn att värna finansiell stabilitet, vilket också är syftet med makrotillsynen och med Riksbankens övervakning av det finansiella systemet (se kapitel 8). Det är således redan i dag flera myndigheter som har ett ansvar för finansiell stabilitet.

Det går att ge olika myndigheter olika uppgifter och olika verktyg med syfte att uppnå samma mål. Som framgått av beskrivningen ovan är det dock inte enkelt att dra gränsen mellan annan reglering av finansiella företag och sådan som införs i makrotillsynssyfte. Det kommer därför inte att vara självklart huruvida ett visst nytt verktyg ska klassificeras som ett makrotillsynsverktyg och om det därmed bör vara makrotillsynsmyndigheten som ska vara ansvarig för tillämpningen eller om det bör tilldelas Finansinspektionen. Därtill har Finansinspektionen redan i dag verktyg som kan användas i makrotillsynssyfte. Detta är i och för sig inget hinder för att etablera en ny myndighet, men om det inte är klart vilket verktyg som är bäst lämpat i en viss situation och därmed vem som ska agera är det nödvändigt med en nära samverkan och samordning mellan myndigheterna om inte kvaliteten i arbetet ska bli lidande.

Ett sätt att uppnå *samordning inför beslutsfattande* är genom samrådsskyldighet, dvs. samtidigt som en myndighet tilldelas ett verktyg får den ett krav att samråda med vissa andra myndigheter inför beslut om tillämpning av verktyget. Vid samråd ligger initiativet till samrådet hos den myndighet som har verktyget. En samrådsskyldighet hanterar således inte en situation där en

myndighet som *inte* har ett visst verktyg anser att just det verktyget i det rådande läget skulle vara det mest lämpliga att tillämpa. Ett sätt att utöva påtryckning skulle kunna vara genom att offentligt ge myndigheten en rekommendation att vidta åtgärd. Om den myndigheten inte följer rekommendationen torde den behöva offentligt förklara varför.

Det behövs emellertid även *samverkan för att bygga upp kunskap och utveckla verktyg och få ett tillräckligt bra beslutsunderlag*. För det är inte en samrådsskyldighet eller rekommendationer tillräckligt, utan ett långtgående samarbete är nödvändigt. Ett sätt att skapa förutsättningar för samarbete är att medlemmar i Riksbankens direktion respektive Finansinspektionens ledning utses till ledamöter i styrelsen/nämnden i den nya myndigheten. Dessa torde också vara personer som har en kompetens som är relevant för makrotillsynen. Styrelsen skulle i en sådan modell även i övrigt bestå av personer som har kompetens inom området och då inte minst forskningsmässig sådan.

En nackdel med en sådan ordning är att spelplanen i "hemmamyndigheten" rubbas. I enlighet med svensk förvaltningspraxis utövar ledamöter ett styrelseuppdrag på basis av sin personliga kapacitet. Eftersom flera verktyg kan ha likartade effekter kan ledamöterna i makrotillsynsmyndigheten få ytterligare en arena att genomföra vad de anser vara korrekt politik. Således kan t.ex. en riksbanksledamot som inte har fått gehör för sin syn på penningpolitiken föreslå makrotillsynsåtgärder som skulle få effekter i samma riktning, eller en generaldirektör för Finansinspektionen som inte har fått gehör i sin styrelse för en viss åtgärd kan föreslå makrotillsynsåtgärder med likartade effekter. Samtidigt skulle det kunna uppfattas som att Riksbanken respektive Finansinspektionen har ett ansvar för de beslut som makrotillsynsmyndigheten fattar.³³

Det kan alltså bli en svår och grannlaga uppgift att hitta de rätta avvägningarna mellan samordningsbehov och institutionell integritet. Ansvar och ansvarsutkrävande – som i princip borde bli entydigt genom att en särskild myndighet inrättas – behöver alltså i praktiken inte bli så entydigt.

³³ Denna problematik har lyfts fram i den tidigare refererade norska rapporten om makrotillsyn.

En ny makrotillsynsmyndighet passar i *internationella sammanhang*. Att utse en myndighet med ett specifikt ansvar för makrotillsyn ligger mycket väl i linje med ESRB:s rekommendationer.

Riksbanken eller Finansinspektionen blir ansvarig för makrotillsynen

Ett sätt att undvika att analyskapacitet byggs upp på ytterligare en myndighet är att ge hela uppgiften till en befintlig myndighet. Att ge antingen Riksbanken eller Finansinspektionen ansvaret för makrotillsynen skulle innebära att det är en myndighet som har ett *tydligt ansvar* för makrotillsynen. En sådan ordning skulle fungera bra inom ramen för EU-samarbetet. För att *kvaliteten på beslutsunderlaget* ska bli tillräckligt bra, samtidigt som dubbelarbete undviks måste dock myndigheten få del av underlag från den andra myndigheten. Det skulle kunna regleras på samma sätt som för en ny myndighet som ska få analysunderlag från Finansinspektionen och Riksbanken. Finansinspektionen eller Riksbanken som makrotillsynsmyndighet framstår som mer resurseffektiv än en ny myndighet, eftersom kompetensen att bedöma den andra myndighetens underlag i hög grad redan finns hos dessa myndigheter. Myndigheten kan också ha en skyldighet att samråda med den andra myndigheten inför beslut om makrotillsynsåtgärder.

Kontinuiteten riskerar att bli lidande i och med att makrotillsyn blir en av många arbetsuppgifter för myndigheten. Finansinspektionen har exempelvis många uppgifter och måste anpassa sin verksamhet och sin resursanvändning till olika externa förhållanden och förändringar, och det finns alltid en risk att förebyggande verksamhet efterfrågas mindre i tider då läget upplevs som stabilt. Denna risk torde vara mindre i Riksbanken, eftersom uppgifterna är färre och genom att Riksbanken ska, oavsett vilka uppgifter man åläggs, vara finansiellt oberoende.

Beslutsprocess för tillämpning av makrotillsynsverktyg

Om Finansinspektionen blir ansvarig för makrotillsynsverktyg torde beslut om användningen av dessa fattas av Finansinspektionens styrelse. Om Riksbanken blir ansvarig torde beslut av makrotillsynsverktyg fattas av direktionen. Förberedelseprocessen för besluten kan

komma att skilja sig något åt för olika verktyg. För vissa verktyg – som de kontracykliska kapitalbuffertarna – finns det tydliggjort i den EU-lagstiftning som är under utarbetande att nivåerna ska ses över kvartalsvis och att ESRB ska utforma vägledande principer för det nationella beslutsfattandet. För vissa andra verktyg (t.ex. likviditetskrav, riskvikter/sektorsvisa kapitalkrav, stora exponeringar etc.) planeras i EU-lagstiftningen någon form av obligatorisk förhandsinformation till EU-organ och en mer eller mindre aktiv europeisk godkännandeprocess för att nationella åtgärder som går utöver minimikraven ska kunna vidtas. För några andra tänkbara verktyg (t.ex. Loan-to-Value-begränsningar) finns inga sådana EU-krav. Med andra ord kommer själva beslutsfattandet med största sannolikhet att ske på samma sätt oavsett verktyg, medan förberedelsearbetet (behov av europeisk avstämning/diskussion, periodicitet för beslut etc.) kan komma att skilja sig något åt mellan olika instrument.

Ett beslutsorgan

Myndigheter under regeringen kan få i uppdrag att hantera en uppgift genom ett beslutsorgan inom myndigheten som då får en särskild sammansättning av personer beroende på uppgiftens art. För ett beslutsorgan inom Finansinspektionen, som är myndighet under regeringen, gäller att myndigheten får ett särskilt anslag för beslutsorganets verksamhet. Beslutsorganet ansvarar direkt inför regeringen för sina beslut, dvs. är självständig i sina beslut i förhållande till myndigheten. Ledamöterna i beslutsorganet utses av regeringen. Ett beslutsorgan inom Riksbanken skulle behöva inrättas genom lag.³⁴

Ett beslutsorgan där medlemmar i Riksbankens direktion och Finansinspektionens ledning ingår tillsammans med externa ledamöter liknar den brittiska lösningen.

En ordning med beslutsorgan skulle således innebära att personer kan delta i makrotillsynen utan att behöva delta i myndighetens övriga verksamhet, som skulle vara fallet om en riksbanksledamot skulle ingå i Finansinspektionens styrelse. Således kan sammansättningen av personer helt väljas utifrån

³⁴ Det finns ingen färdig ordning för beslutsorgan inom Riksbanken. Om den lösningen väljs krävs ytterligare överväganden.

kunskap som är relevant för makrotillsyn. Samtidigt skulle med antingen Riksbanken eller Finansinspektionen som värmyndighet en lösning med beslutsorgan kunna vara lika *resurseffektiv* som att ge ansvaret direkt till en av dessa myndigheter, eftersom beslutsorganet skulle dra på värmyndighetens resurser.

För att *säkra tillräckligt bra beslutsunderlag* måste dock myndigheten få del av underlag från den andra myndigheten. Det skulle kunna regleras på samma sätt som för en ny myndighet som ska få analysunderlag från Finansinspektionen och Riksbanken. Det kan dock finnas en risk att den myndighet som inte är värmyndighet, på samma sätt som i fallet där den andra myndigheten tar hela ansvaret, blir mindre engagerad i frågorna. Risken borde i princip vara mindre om någon från myndigheten deltar i det särskilda beslutsorganet, men torde ändå kvarstå. Detta skulle i så fall kunna påverka kvaliteten på beslutsunderlaget negativt.

I Goodhart-Rochets rapport skisseras ett alternativ där ett beslutande organ inom Riksbanken, benämnt stabilitetskommitté, blir ansvarig för makrotillsynen. I detta organ skulle företrädare för Finansinspektionen men även Riksgälden och Finansdepartementet ingå. Goodhart-Rochet anger som argument för en stabilitetskommitté att undvika målkonflikter med penningpolitiken och tillsynen.

Det finns betydande enighet om att för det fall Riksbanken ska ha ett operativt ansvar för makrotillsyn så får det inte hota oberoendet i penningpolitiken. I insikt om de skillnader mellan dessa mål och verksamheter som finns har man både i den internationella diskussionen, exempelvis inom ramen för BIS och IMF, och i den internationella praktiken (exempelvis i Storbritannien) utvecklat olika upplägg för att inom centralbankens ram separera ansvaret så att andra myndigheter, eventuellt också regeringen, kan involveras i makrotillsynen utan att penningpolitikens effektivitet, anseende och oberoende riskerar att skadas. Det resulterar alltså i något som liknar en separat myndighet eller avgränsad funktion inom centralbanken.

Även en ordning med ett beslutsorgan kan ge problem med ansvarsfördelning och för möjligheterna till tydligt *ansvarsutkrävande*. Problemen kan i vissa avseenden bli större än i fallet med en ny myndighet om värdskapet i sig, utan att det är uttalat eller avsett, ändå uppfattas medföra ett särskilt ansvar. Även om det formellt är beslutsorganet som är ansvarigt för besluten, finns risk att det utåt är värmyndigheten som framstår som ansvarig. Det

kan bli besvärande för värmyndigheten om den inte delar beslutsorganets syn, eller om det påverkar förutsättningarna för myndighetens arbete på andra områden.

Finansinspektionen, Riksbanken samt ett råd

Som beskrivs i kapitel 6 har flera förslag presenterats för en svensk lösning som går ut på att det skapas ett råd för makrotillsyn, liknande en systemrisknämnd eller ett stabilitetsråd, bestående av Finansinspektionen, Riksbanken och i vissa fall Riksgälden och Finansdepartementet. En rådslösning har också valts i andra länder. Den danska kommitténs förslag innebär t.ex. att ett råd skapas med representanter för de myndigheter som är involverade i arbetet med finansiell stabilitet, vilket i Danmark är Finanstilsynet, Nationalbanken och tre departement. Därtill föreslås oberoende experter delta. Ett sådant råd föreslås få en rådgivande funktion, vilket medför att det inte blir någon förändring i myndigheternas nuvarande mandat. Rådet kan ge rekommendationer till myndigheterna, men myndigheterna bestämmer själva om de ska följa dessa. Även Tyskland har valt en rådslösning. I Sverige har Riksbanken och Finansinspektionen etablerat ett samverkansråd för makrotillsyn i avvaktan på eventuell lagstiftning om hur makrotillsynen långsiktigt ska organiseras i Sverige.

I benämningen ”råd” ligger att det inte ska bedriva någon operativ verksamhet. Det kan således inte ges ansvaret för åtgärdsbeslut. Det innebär att verktygen måste ges till Finansinspektionen och/eller Riksbanken. Syftet med rådet skulle vara att bygga upp kunskap om systemrisker och nya verktyg, analysera risker i det finansiella systemet och diskutera lämpliga åtgärder utifrån ett helhetsperspektiv.

Ett råd kan etableras på olika sätt. Det kan vara en myndighet. Alla myndigheter har inte operativ verksamhet, men myndighetsformen är ofta onödigt betungande om så inte är fallet. Undantag kan dock göras från de krav som finns på en myndighet. Exempelvis har *Finanspolitiska rådet* undantag från nästan alla punkter i myndighetsförordningen.

En myndighetsform som kan fungera när det inte ska fattas några myndighetsbeslut är en statlig utredning. Denna myndighetsform används normalt sett för specifika tidsbestämda uppdrag, som t.ex. vårt eget, men det förekommer att den används även för

kontinuerlig verksamhet. Ett exempel på detta är *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* (ESO) som inte har något datum för när den ska avsluta sitt arbete. Det är dock inte helt oproblematiskt att passa in en kontinuerlig verksamhet i det formatet. Bland annat innebär det att verksamheten varje år konkurrerar om medel med andra utredningar som regeringen vill genomföra och att det inte går att ge tillsvidareanställning till sekretariatet. Detta gör det i sin tur svårt att få riktig stadga i verksamheten. Det är också betydligt enklare för regeringen att lägga ned en utredning än att avveckla en vanlig myndighet. Det är således knappast en bra form för att skapa kontinuitet i arbetet.

Ett råd kan emellertid även etableras genom överenskommelse mellan olika aktörer. Det tidigare nämnda samverkansrådet mellan Finansinspektionen och Riksbanken är ett exempel på detta, liksom det i kapitel 6 beskrivna stabilitetsrådet.

En skillnad mellan ett råd i form av myndighet och ett råd etablerat genom en överenskommelse är att i det första fallet utses de som ska ingå i rådet av regeringen, medan det i det andra fallet styrs av överenskommelsen. Är det lagreglerat kan det framgå av lagen vilka personer som ska delta i rådet och på så sätt kan det bestämmas på vilken nivå deltagande från myndigheterna ska ske och tillses att det t.ex. ingår fristående extern kompetens.

När det gäller *förmåga att utveckla kunskap, analys och nya verktyg och framställa beslutsunderlag med hög kvalitet* gäller samma sak för ett råd som är en myndighet som för en makrotillsynsmyndighet. Det skulle således behöva regleras att rådet ska få underlag från Finansinspektionen och Riksbanken. Om rådet däremot är ett samarbete mellan myndigheterna så deltar myndigheterna med hela sin kompetens och kan därmed stå för underlag och analys. Det framstår således som en mer *resurseffektiv* lösning. Om rådet är lagreglerat, går det dessutom att specificera vilken roll myndigheterna respektive externa ledamöter ska ha. Ett lagreglerat råd skulle också ge bättre *kontinuitet*.

En annan skillnad mellan ett råd i form av en myndighet och ett råd etablerat genom överenskommelse eller lag är att det är tydligt att de rådsmedlemmar som kommer från myndigheterna representerar myndigheterna i det senare fallet. Förhållandet blir likartat som när företrädare för Riksbanken eller Finansinspektionen representerar respektive myndighet i exempelvis internationella kommittéer och grupper. Den oklarhet som kan uppstå i ett råd som drivs i myndighetsform eller i en makrotillsynsmyndighet, där styrelse-

medlemmar, enligt svensk förvaltningspraxis, utses i sin personliga kapacitet kan således undvikas.

Ansvarsfördelningen blir också tydlig genom att varje myndighet har ett odelat ansvar för sina åtgärder. Detta kvarstår ograverat, även om det sker diskussioner i rådet om lämpliga åtgärder utifrån ett helhetsperspektiv, och om det ställs krav på samråd mellan myndigheterna i samband med åtgärdsbeslut. Det skulle eventuellt också kunna skapas ett tydligare tryck på myndigheterna att både agera och att samordna sig om medlemmarna i rådet ger uttryckliga rekommendationer till åtgärder. Detta är fullt möjligt även om rådet som sådant inte kan ge rekommendationer.

När det gäller frågan om kompatibilitet med *EU:s beslutsstrukturer och normgivning* kan konstateras att ett råd som inte är en självständig enhet på en punkt avviker från de rekommendationer som lagts fram av ESRB, nämligen att ansvaret för beslut om åtgärder eller rekommendationer i detta fall inte läggs på en enda beslutsfattare. Frånsett det faktum att ESRB-rekommendationen är just en rekommendation och inte är av bindande karaktär, måste det grundläggande syftet med ESRB:s initiativ rimligen vara att i varje land skapa en organisatorisk lösning som på ett effektivt sätt uppnår målen för makrotillsynen, och på basis av de institutionella och andra förhållanden som råder i de enskilda medlemsstaterna. Att ESRB:s rekommendationer i helhet och delar ska beaktas, innebär inte att de kan eller bör tillämpas mekaniskt. Det framgår också av att rekommendationen säger att det *normalt* bör vara en myndighet eller ett råd. Avgörande måste vara det samlade förväntade resultatet av den organisationsmodell som väljs.

10.4.5 Kommitténs bedömning

Kommittén anser att det krävs att flera aktörer arbetar med och aktivt reflekterar kring de mycket komplexa faktorer och frågor som rör det finansiella systemets stabilitet. Det krävs öppenhet, mångfald och breda perspektiv i analysen samtidigt som det behövs tydliga mandat och ansvarsförhållanden i tillämpningen av verktygen. Utmaningen är att hitta en struktur som så bra som möjligt förenar dessa ambitioner. Kommittén konstaterar att det inte finns någon självklar bästa organisationslösning för makrotillsynen. Kommittén har dock med utgångspunkt från den

diskussion som förts i de föregående avsnitten dragit slutsatsen att den bästa lösningen är följande.

Finansinspektionen och Riksbanken får ansvar för makrotillsynen – samverkan genom ett makrotillsynsråd

Som framgått har kommittén utgått från följande kriterier för att bedöma vilken organisatorisk ram för den svenska makrotillsynen som är mest lämplig:

- förmåga att utveckla kunskap, analys och nya verktyg,
- kvalitet på beslutsunderlag,
- resurseffektivitet,
- tydlig ansvarsfördelning,
- kompatibilitet med EU,
- kontinuitet.

Olika lösningar har olika styrkor och svagheter när dessa kriterier används som måttstock. Vår slutsats är att den bästa lösningen är att både Finansinspektionen och Riksbanken får ett ansvar för makrotillsynen samt att det etableras ett råd där myndigheterna kan samverka tillsammans med fristående experter.

I begreppet ”råd” ligger att det inte handlar om ett operativt verksamt organ. I fallet med ett makrotillsynsråd måste därför de verktyg som utvecklas tilldelas antingen Riksbanken eller Finansinspektionen. Det är då viktigt att dessa myndigheter samordnar sina åtgärder.³⁵ Rådet utgör ett forum för detta, men samordning kan behöva ske på flera sätt.

I rådet bör myndigheterna delta med hela sin kompetens, dvs. det bör vara en samverkanslösning och inte ett råd i myndighetsform. Det innebär att rådet som sådant inte kan fatta några beslut i formell mening. Det hindrar dock inte att deltagarna i rådet kommer överens om att uttala sig gemensamt. Det är emellertid också viktigt att meningsskiljaktigheter kan komma till allmän

³⁵ Ett sådant behov skulle dock även finnas i fallet med en makrotillsynsmyndighet då det kommer finnas andra åtgärder som inte är klassificerade som makrotillsynsverktyg som kan ha likartade effekter. Snarare blir problemet mindre då antalet myndigheter som ska samordna sina åtgärder blir färre.

kännedom för att på så sätt få en bred debatt om dessa viktiga frågor. Kommittén bedömer att den tydligare ansvarsfördelningen som ett råd med myndigheterna som deltagare innebär, överväger den eventuella nackdelen med att rådet som sådant inte kan ha en ståndpunkt.

Här kan då frågan ställas om inte det samverkansråd som Riksbanken och Finansinspektionen etablerat kan fylla denna roll. Som framgått anser kommittén att det är ett bra initiativ, men att lösningen också har svagheter. Den främsta svagheten är just att det enbart handlar om en samverkan mellan två myndigheter. Kommittén anser det vara centralt att makrotillsynen tillförs *extern kompetens* både med tanke på att kunskapen ännu är outvecklad och att det behövs för en öppen och vital debatt. Samtidigt som det är viktigt med ett forum där åtgärder kan diskuteras utifrån ett helhetsperspektiv är det rimligt att myndigheterna kan ha olika syn genom att de närmar sig frågorna från olika håll och det är viktigt att ta till vara denna pluralism.

Verksamheten i ett makrotillsynsråd av den typ vi föreslår ska inte vara – eller uppfattas som – en förhandling mellan två myndigheter. I rådet bör därför från myndigheterna fristående experter delta som fullvärdiga medlemmar.

För att kunna attrahera kompetenta personer är det viktigt att de fristående experterna får tillräcklig status. Ett deltagande i denna typ av råd kommer nämligen att begränsa vilken typ av aktivitet som man i övrigt kan vara delaktig i med hänsyn till den information som man kan förväntas få del av.

Ett arbete inom ett råd med de mål och den inriktning som föreslås förutsätter tydliga krav på öppenhet om de frågor som diskuteras och om de ställningstaganden som görs. Det bör därför föras protokoll vid mötena som publiceras. Genom att åsikter uttrycks i protokollet förs diskussionen ut i offentligheten, och rådets ledamöter – myndighetsföreträdare och andra – får stå till svars för sina bedömningar, såväl i den dagliga debatten som inför uppdragsgivarna. Om en myndighet anser att åtgärden X ska genomföras medan den andra myndigheten tycker att den inte ska genomföras, kommer detta sannolikt att innebära en inte obetydlig medial uppmärksamhet där myndigheterna kommer att få motivera och utveckla sina ståndpunkter. Det kan diskuteras om myndigheterna kommer att vara villiga eller ovilliga att visa oenighet i protokollet. Varje myndighet, liksom de fristående experterna, kommer emellertid utvärderas utifrån vad de har sagt i rådet och

det sätt de kan visa på att de har argumenterat för en viss handlingslinje är att det framkommer i protokoll.

Ett ytterligare skäl till att en annan struktur behövs är att kommittén anser att Finansdepartementet bör ges möjlighet till en observatörsroll i rådet, något som ter sig mindre naturligt inom ramen för ett rent myndighetssamarbete. Även om departementet inte utövar något förebyggande arbete, ansvarar det för lagstiftningen på bl.a. finansmarknadsområdet och ska i det sammanhanget bereda beslut om nya verktyg. Därtill finns som tidigare beskrivet kopplingar mellan makrotillsyn och den ekonomiska politiken. Kommittén bedömer att det inte kan anses strida mot ESRB:s rekommendation om att det nationella organ som ansvarar för makrotillsynen ska vara åtminstone operativt oberoende, särskilt från politiska organ och från finansindustrin, att Finansdepartementet deltar som *observatör*.

Rådet för makrotillsyn bör lagregleras

Kommittén bedömer att för att åstadkomma de förändringar som har lyfts fram ovan i förhållande till dagens samverkansråd (deltagande av fristående experter, möjligheten till en observatör från Regeringskansliet och krav på publicering av protokoll) bör makrotillsynsrådet lagregleras. Ytterligare ett skäl till att makrotillsynsrådet bör lagregleras är att vi fäster särskild vikt vid att intresset för denna typ av frågor kan komma att variera över tid och att frågorna löper risk att åsidosättas när stabilitetsproblem upplevs som avlägsna, när intresset utifrån är lågt eller när resurserna inte är tillräckliga. Om det, som i detta fall, är fråga om en uppgift som är viktig och som bör utföras på kontinuerlig basis av någon eller några myndigheter, bör uppgiften författningsregleras. En författningsreglering torde också underlätta styrningen, resurstilldelningen, utvärderingen och ansvarsutkrävandet. Den utveckling vi ser i Europa och internationellt förutsätter också nationella organisationsstrukturer för detta nya politikområde som makrotillsynen är på väg att bli, vilket också utgör skäl att i lagstiftning fastslå struktur, inriktning på arbetet, mandat m.m.

Rådet jämfört med andra modeller

Kommittén anser att den föreslagna modellen är den bästa utifrån de ovan angivna kriterierna. Det är den lösning som ger bäst beslutsunderlag till lägst kostnad genom att båda myndigheterna bidrar med sina respektive kompetenser och sin kunskap. Det är visserligen möjligt att ge Finansinspektionen och Riksbanken till uppgift att bidra med analysunderlag till en ny makrotillsynsmyndighet, men risken är att kvaliteten på beslutsunderlaget inte blir lika bra när myndigheterna själva inte är ansvariga för makrotillsynen. Den risken skulle sannolikt kunna minskas om Finansinspektionen och Riksbanken blir representerade i styrelsen för en ny myndighet, men en sådan lösning skapar som sagt å andra sidan oklara ansvarsförhållanden. I och med att fristående experter är fullvärdiga medlemmar i makrotillsynsrådet är vår bedömning att förmågan att utveckla kunskap, analys och nya verktyg är minst lika bra som i lösningarna med en makrotillsynsmyndighet eller beslutsorgan och klart bättre än om antingen Finansinspektionen eller Riksbanken skulle bli ensamt ansvarig för makrotillsynen. Genom att rådet lagregleras skapas också goda förutsättningar för kontinuitet. När det gäller kompatibilitet med EU är det för tidigt att uttala sig, men kommittén konstaterar att det inte ännu finns några särskilda fora för makrotillsynsmyndigheter och att det är centralbanker och tillsynsmyndigheter som t.ex. är medlemmar i ESRB.

Jämförelse med en ny myndighet

En fördel med en makrotillsynsmyndighet jämfört med den av kommittén föreslagna lösningen som har lyfts fram är att det skulle ge en större beslutskraft genom att styrelsen kan rösta om åtgärder. En myndighet som har ansvaret för makrotillsynsverktygen kan fatta beslut om vilket av dessa verktyg som är lämpligt att använda i en viss situation. I det fallet skulle majoritetssynen styra vilken/vilka, om någon, av dessa makrotillsynsåtgärder som ska vidtas. Genom att såväl Riksbanken som Finansinspektionen är representerade i myndighetens styrelse, kan makrotillsynen synas bli väl avvägd. Det kan dock noteras att inte någon av myndigheterna, Finansinspektionen eller Riksbanken, behöver stå bakom den beslutade linjen i makrotillsynsmyndigheten, i det fallet att

representanterna från myndigheterna inte röstar enligt respektive myndighets ståndpunkt. Skillnaden är att det i kommitténs förslag är myndigheterna som samverkar medan ledamöterna i en myndighets styrelse inte företräder den myndighet som utsett dem, utan endast är där i personlig kapacitet.

Som sagt går det inte heller att ge en makrotillsynsmyndighet ett tydligt avgränsat ansvarsområde. Exempelvis har Finansinspektionen flera verktyg som också kan användas i makrotillsynssyfte och som behöver vägas in i makrotillsynen. Att överflytta även dessa till makrotillsynsmyndigheten skulle å andra sidan riskera att beskära Finansinspektionens möjligheter att agera effektivt. Här har rekommendationer lyfts fram som ett effektivt verktyg för en makrotillsynsmyndighet att kunna ta ett helhetsgrepp. Kommittén bedömer dock att den fördelen är liten eller obefintlig. Verktuget skulle syfta till att få Finansinspektionen att vidta en åtgärd som myndigheten själv bedömer inte är lämplig, för om Finansinspektionen delar uppfattningen behövs ingen rekommendation för att åtgärden ska vidtas. Sannolikt har det emellertid ingen avgörande betydelse för Finansinspektionens ställningstagande om rekommendationen är resultatet av ett beslut i en myndighet eller om den har framkommit i ett samverkansråd. I bägge fallen torde myndigheten också behöva offentligt ta ställning till rekommendationen. Motsvarande resonemang kan tillämpas på Riksbanken i fallet med en makrotillsynsmyndighet i form av ett råd och med verktygen fördelade på Finansinspektionen och Riksbanken.

Möjligheten att rösta om rekommendationer väger därför lätt mot de oklara ansvarsförhållanden som riskerar att uppstå genom en myndighetskonstruktion.

Sammanfattningsvis kan en ny myndighet med ansvar för makrotillsyn ha fördelar i kraft av egna resurser och verktyg med därtill hörande ansvar. Det finns emellertid också betydande problem, bland annat just i dessa avseenden. En nära myndighets-samordning på detta område är även med etablerandet av en särskild myndig för makrotillsyn nödvändig för att åtgärder ska vidtas utifrån ett helhetsperspektiv och detta underlättas knappast av om man ökar det antal myndigheter vars insatser ska samordnas. En modell där representanter från Finansinspektionen och Riksbanken sitter i makrotillsynsmyndighetens styrelse riskerar leda till oklara ansvarsförhållanden. Till detta kan läggas att antalet personer i Sverige med tillräcklig kompetens i dessa frågor är

begränsat. En uppsplittring av dessa knappa resurser på ytterligare en myndighet är sannolikt inte effektivt från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

Kort sagt förefaller det svårt att hitta en rimligt fungerande balans mellan resurseffektivitet, integritet och tydlighet med en ny myndighet.

Generellt krävs i praktiken starka argument för att inrätta en ny myndighet och därmed för att nya uppgifter inte kan hanteras inom ramen för befintliga myndigheter. Det är svårt att hävda att den typ av verktyg vi beskrivit och den typ av beslut som behöver fattas omöjligt skulle kunna hanteras av de befintliga myndigheterna. Ytterligare en aspekt i sammanhanget är att antalet nya makrotillsynsverktyg som inom de närmaste åren kommer att finnas i drift kommer att vara begränsat. I dagsläget är det de makrotillsynsverktyg som förhandlas inom ramen för CRD IV, däribland de kontracykliska kapitalbuffertarna, som är de längst framskridna och som kan väntas bli först ut i raden av makrotillsynsverktyg att omsättas i praktiken. Även om innehållet i verktygslådan med största sannolikhet stegvis kommer att utökas, så stärker detta kommitténs uppfattning att de nya verktygen kan hanteras av befintliga myndigheter.

Jämförelse med att lägga hela ansvaret hos en befintlig myndighet

Att å andra sidan ge det samlade ansvaret för makrotillsynen till antingen Finansinspektionen eller Riksbanken skulle ur flera aspekter vara en bättre lösning än att etablera en ny makrotillsynsmyndighet. Det skulle fylla kraven på internationell kompatibilitet och på tydligt ansvar. Det framstår också som en mer resurseffektiv lösning än en ny myndighet, eftersom kompetensen att bedöma den andra myndighetens underlag i hög grad redan finns hos dessa myndigheter. Nackdelen är främst att det kan innebära en lägre grad av öppenhet i verksamheten och i viss mån en passivisering av andra myndigheter och aktörer när verksamheten blir, eller framstår som, en intern angelägenhet för Riksbanken eller Finansinspektionen. I sin förlängning skulle detta i så fall kunna leda till en sämre kunskapsuppbyggnad och därmed sämre kvalitet på beslutsunderlagen. Därtill kommer att Finansinspektionen redan har verktyg som kan användas i makrotillsynen eller åtminstone bör samverka med makrotillsynsåtgärderna. Således krävs någon

form av samverkan om Riksbanken skulle få ansvaret för makrotillsynen.

Vissa av dessa problem kan reduceras genom att t.ex. skapa ett särskilt beslutsorgan för dessa frågor, där den andra myndigheten och eventuellt andra intressenter kan delta. En nackdel med ett beslutsorgan är dock att omgivningen kanske inte uppfattar gränslinjen mellan beslutsorganet och värmyndigheten. Därmed kan ansvarsfördelningen framstå som oklar. Värmyndigheten kan i realiteten få hela ansvaret för beslut som fattas tillsammans med andra. Till detta kommer i princip samma problem kring tydlighet i ansvaret som gäller för en makrotillsynsmyndighet om man i beslutsorganet har personer som är utsedda på ett personligt mandat, men som uppfattas som myndighetsföreträdare.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att en lösning där Finansinspektionen och Riksbanken båda får ett uttalat ansvar för makrotillsyn med krav på sig att samverka i dessa frågor tillsammans med fristående experter är den bästa. Ett grundläggande skäl är, som framgått, att en väl fungerande makrotillsyn kräver en större kunskapsbas än vad myndigheterna var för sig besitter. Kommittén anser att ett makrotillsynsråd erbjuder den bästa lösningen för att tillföra detta, samtidigt som ansvaret för de åtgärder som vidtas – även med beaktande av att samråd mellan myndigheterna förutsätts ske – entydigt ligger på den myndighet som av statsmakterna getts ansvaret att disponera det verktyg som är aktuellt. Om båda myndigheterna tilldelas makrotillsynsverktyg är det dock angeläget att nära samverkan sker så att åtgärder vidtas utifrån ett helhetsperspektiv då det inte alltid kommer att vara uppenbart vilken åtgärd som är lämpligast att vidta.

10.5 Närmare om förslaget

Kommittén föreslår att både Finansinspektionen och Riksbanken får ett uttryckligt uppdrag att verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system.³⁶ En del i detta uppdrag är att samverka i frågor om makrotillsyn. Av skäl som angetts i avsnitt 10.4.5 bör samverkan lagregleras. Det ska inte uppfattas som att allt samarbete mellan myndigheterna ska ske inom ramen för detta råd. Avsikten är att myndigheterna ska samarbeta kontinuerligt och

³⁶ Se kapitel 13.

på alla nivåer för att på bästa sätt använda respektive myndighets kompetens och kunskap.

Kommittén är av den uppfattningen att det är de stora dragen i strukturen som ska fastställas i lag. Vi vill undvika att i lag tillskapa en detaljerad konstruktion som riskerar att bli stelbent. Ansvar för de närmare detaljerna i denna organisation bör lämnas till deltagarna i rådet att komma överens om.

10.5.1 Makrotillsynsrådets uppgifter

Kommitténs förslag: Makrotillsynsrådet ska verka för ökad kunskap om systemriskerna och utveckling av makrotillsynsverktyg samt analysera risker i det finansiella systemet och diskutera lämpliga åtgärder.

Makrotillsynsrådet ska verka för ökad kunskap om systemriskerna och för utveckling av makrotillsynsverktyg samt regelbundet göra en bedömning av den finansiella stabiliteten och diskutera behovet av åtgärder. Detta ska ske genom att Finansinspektionens och Riksbankens kompetenser sammanförs på ett mer systematiskt sätt samt att ytterligare kunskaper tillförs genom fristående experter.

Genom rådet skapas förutsättningar för ett helhetsperspektiv och en enad bild av eventuella systemriskerna och stabiliteten i systemet. En helhetsbild ger möjligheten att bedöma vilka åtgärder som skulle vara lämpligast för den aktuella situationen. Samverkan inom rådet bör kunna bidra till att undvika dubbelarbete även om viss dubbling förmodligen är oundviklig när myndigheterna nu föreslås få samma uppdragsformulering vad gäller ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Åsiktsskillnader mellan myndigheterna bör vara naturligt att ta upp och diskutera i rådet med syftet att hitta en samsyn. Myndigheternas självständighet får sätta naturliga gränser för deras möjligheter till samordning. Enligt kommitténs bedömning bör de fristående experterna kunna spela en viktig roll som katalysatorer i diskussionerna med myndigheterna.

Genom samarbete och utbyte av information ska rådet ytterligare förbättra analysen av systemriskerna och åtgärder för att förebygga dessa. Informationsspridning, i synnerhet till marknaden, blir en viktig del i rådets uppgift att verka för ökad kunskap om

systemriskerna. I arbetet ska både finnas en framåtblickande vision, exempelvis gällande vilken typ av verktyg som kan komma att behövas, hur metoder och arbetssätt kan utvecklas osv., samt en löpande bedömning av det finansiella stabilitetsläget och behovet att vidta åtgärder.

Vad gäller stabilitetsbedömningen kan antas att myndigheternas respektive analyser diskuteras. Deltagarna följer naturligtvis den internationella debatten om systemriskerna och makrotillsynsverktyg. Kommittén förutser att det som avser makrotillsyn i myndigheternas arbetsuppgifter tas upp för diskussion i rådet. Det kan vara återgångar som planeras, verktyg som behöver utvecklas, remisser på området, lagstiftningsförslag från EU, rekommendationer från ESRB o.dyl. som diskuteras i rådet, även om myndigheterna sedan väljer att svara var för sig till regeringen eller andra enligt sina mandat. Rådet har möjlighet att till regeringen föreslå nya verktyg för svenska förhållanden och bör då se till att de föreslagna verktygen är förenliga med EU-rätten.

10.5.2 Makrotillsynsrådets organisation

Kommitténs förslag: Rådet för makrotillsyn ska bestå av riksbankschefen (ordförande), Finansinspektionens generaldirektör samt ytterligare en tjänsteman från vardera myndigheten. Två från myndigheterna fristående ledamöter med expertkunskap på området finansiell stabilitet ska utses av regeringen att ingå i rådet. Finansdepartementet ska ha möjlighet att delta som observatör i rådet. Rådet ska sammanträda minst två gånger per år. Ett sekretariat för rådet ska upprättas hos Riksbanken. De fristående experterna ska omfattas av bestämmelser om bisysslor. Deras arvoden ska finansieras av stabilitetsfonden.

Deltagare i rådet för makrotillsyn

Myndigheterna

För att markera betydelsen av frågor om finansiell stabilitet och makrotillsyn bör myndighetsrepresentanter på högsta nivå delta i makrotillsynsrådet. Riksbankschefens och generaldirektörens för Finansinspektionen deltagande bör därför regleras för att till-

försäkra regelbundna möten på högsta nivå. Därutöver bör rådet bestå av minst ytterligare två tjänstemän på hög nivå, en från Riksbanken och en från Finansinspektionen för att försäkra kontinuitet. Dessa ledamöter ska utses av respektive myndighet. Kommittén anser att det kan lämnas till myndigheterna själva att avgöra om det ska vara samma person hela tiden eller om det ska vara olika tjänstemän vid varje möte beroende på vilka frågor som avhandlas.

Fristående experter

Rådet ska vidare bestå av två fristående experter som ska utses på basis av personlig kompetens. Kommittén bedömer att experterna kan bidra till rådets arbete med sin särskilda kompetens och genom att väcka idéer hos myndigheterna och ifrågasätta deras ståndpunkter. Det innebär att experterna kan bidra till att myndigheterna inte fastnar i invanda tankemönster eller att frågor faller mellan myndigheterna. Det kan tyckas att experterna får en i förhållande till myndighetsrepresentanterna svag ställning, men genom möjligheten att få sina uttalanden offentliggjorda kan de i praktiken få ett betydande inflytande på myndigheternas arbete. Experterna bör vara kontinuerligt verksamma med de här frågorna och inte bara engageras i samband med sammanträdena. Det innebär bl.a. att Finansinspektionen och Riksbanken även bör kunna använda experterna i frågor om makrotillsyn som inte tas upp inom makrotillsynsrådet.

Experterna ska vara fristående i förhållande till myndigheterna och inte vara knutna till Finansinspektionens eller Riksbankens organisationer. De kan t.ex. vara akademiker eller aktiva inom den offentliga sektorn. De kan på grund av jävsproblematik (se nedan) inte vara aktiva inom finansmarknaden, men det kan vara personer som tidigare varit verksamma i den finansiella sektorn eller vara personer med bakgrund från näringslivet i övrigt. Inget hindrar att experterna kan vara utländska medborgare. Kommittén begränsar sitt förslag i denna del till att experterna ifråga inte ska vara knutna till Finansinspektionen eller Riksbanken.

Experterna ska utses av regeringen för en tid av tre år. Kommittén bedömer att tre år är en tillräckligt lång tid för att rådets arbete ska kunna bedrivas långsiktigt och få den kontinuitet som frågorna kräver. Inget hindrar en förnyelse av förordnandet

efter tre år. Det ska finnas möjlighet för myndigheterna att lämna förslag till regeringen på lämpliga kandidater.

Experterna ska sitta på personligt mandat och därmed inte representera någon arbetsgivare eller annan än sig själva. De kan komma att få tillgång till information om enskilda finansiella företag som ifall den innehåller känsliga uppgifter förmodligen sekretessbeläggs hos myndigheterna och därmed bör omfattas av de fristående experternas tystnadsplikt. Även om så är fallet är det inte lämpligt att dessa experter med den information de kan få tillgång till i sitt arbete i rådet innehar befattningar i finansinstitut. För att undvika intressekonflikter av detta slag och för att allmänheten ska känna förtroende för att de som ingår i rådet inte låter privata intressen kollidera med de allmänna bör det därför i lagen införas liknande restriktioner för dessa experter vad gäller bisysslor som de som gäller för styrelseledamöter och anställda hos de myndigheter som agerar på finansmarknadsområdet. Kommittén anser emellertid inte att reglerna behöver vara lika omfattande för dessa experter som för exempelvis styrelseledamöter i Finansinspektionens eller Riksgäldens styrelser med hänsyn till verksamhetens art. Det är viktigt att en bestämmelse om bisysslor utformas på ett sätt som gör den förutsägbar. I lagen om offentlig anställning (1994:260) anges att en arbetstagare inte kan ha en anställning eller ett uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för dennes opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.³⁷ Med en sådan utformning blir det mycket av en bedömningsfråga vad som kan anses rubba förtroendet för någon. Kommittén förordar i stället att det i lagen tydligt anges den kategori av anställningar eller uppdrag som inte ska vara tillåtna utan särskilt tillstånd. Sådant tillstånd bör meddelas av regeringen.

Regeringen bör även besluta om experternas arvoden. I detta ställningstagande bör vägas in att experterna, med anledning av de bestämmelser om bisysslor som kommittén föreslår, sannolikt kommer att behöva avstå uppdrag som de annars skulle kunna ta. Experternas insats är inte tänkt att begränsas till själva rådsmötena utan ska även avse arbetet mellan mötena. Myndigheterna bör också i viss utsträckning kunna ta i anspråk experternas kompetens i det löpande makrotillsynsarbetet. Sammanfattningsvis bör utgångspunkten vara att de som utses till fristående experter i

³⁷ 7 § Lagen (1994:260) om offentlig anställning.

makrotillsynsrådet ska kunna lägga ner en betydande arbetsinsats på sitt uppdrag.

Medel ur stabilitetsfonden bör finansiera experternas arvoden. Kommitténs förslag rörande makrotillsyn syftar till att främja den finansiella stabiliteten, vilket de avgiftsskyldiga har direkt nytta av. Det är därför, enligt kommitténs mening, rimligt att instituten själva får bära även dessa kostnader genom inbetalda avgifter till stabilitetsfonden.

En annan möjlighet vore att dessa kostnader täcktes direkt av Finansinspektionen och Riksbanken ur myndigheternas normala finansieringskällor. För en sådan ordning talar att makrotillsynen, precis som penning- och finanspolitiken, syftar till att uppnå en stabil makroekonomisk miljö som kommer hela samhället till gagn och därför inte borde finansieras enbart med avgifter på instituten. En ordning där myndigheterna svarar för finansieringen har dock andra problem. Att ålägga Riksbanken att bestrida denna typ av kostnader skulle väcka frågor om förbudet mot monetär finansiering. Att låta Finansinspektionen finansiera kostnaderna skulle å andra sidan inte innebära någon principiell skillnad jämfört med att utnyttja stabilitetsfonden, då inspektionen också finansierar sin verksamhet med avgifter som erläggs av finansinstituten. Kommittén förordar därför att finansiering av arvodena till de fristående experterna i makrotillsynsrådet sker med medel ur stabilitetsfonden.

Ordförandeskap

Kommittén anser som framgått att båda myndigheternas kompetens är lika viktig i makrotillsynen. För att arbetet inom rådet ska bli effektivt är det dock nödvändigt att utse en ordförande. Ordförandeskapet skulle kunna alternera, men erfarenhetsmässigt är det bättre med ett permanent ordförandeskap. I valet mellan Riksbanken och Finansinspektionen talar makrofokuset för att förlägga sekretariatet och därmed även rådets ordförandeskap hos Riksbanken. Det är också den lösning som myndigheterna själva har valt i samverkansrådet (se kapitel 6) och som ESRB rekommenderar.

Härutöver anser kommittén, av skäl som angetts i avsnitt 10.4.3, att Finansdepartementet bör kunna få insyn även i det förebyggande arbetet med finansiell stabilitet. Finansdepartementet bör därför ges möjlighet att delta som observatör i makrotillsynsrådet, vilket i detta

sammanhang innebär att Finansdepartementet inte utövar något inflytande över arbetet i rådet, vad gäller bl.a. dagordning, underlag eller protokoll. Kommittén förutser att Finansdepartementet representeras av en opolitisk tjänsteman på hög nivå.

Ledamöterna från Riksbanken och Finansinspektionen representerar respektive myndighet. Behovet av att behandla frågorna i styrelsen eller direktionen torde bero på vad som gäller för respektive myndighets beslutsfattande. Det är dock klart att det som framförs av någon av ledamöterna från myndigheterna är något som myndigheten i fråga ska stå bakom. Det betyder att representanterna måste förankra i det myndighetsorgan som ska vara beslutande om makrotillsynen, nämligen Finansinspektionens styrelse och Riksbankens direktion (se avsnitt 10.4.4). Detta blir kanske främst aktuellt när man diskuterar olika tänkbara åtgärder. Eftersom makrotillsynsrådet är ett mötesforum och inte beslutsfattande, kan dock behovet variera med frågornas karaktär.

Regelbundna möten

I linje med tanken att reglera ett ramverk är det själva rådsmötena som vi föreslår ska regleras. Kommittén anser att rådet bör mötas åtminstone en gång per halvår. Detta ger en regelbundenhet i mötesfrekvensen utan att den för den skull blir onödigt betungande. Det är under dessa möten som myndigheternas ståndpunkter bryts och, som utgångspunkt, blir offentliga och kan bli föremål för debatt. Kommittén vill emellertid understryka att det är under processen fram till mötena som det egentliga arbetet kommer att ske på olika nivåer inom myndigheterna. Hur myndigheten lägger upp arbetet mellan mötena och hur de involverar de fristående experterna i arbetet bör vara en fråga för myndigheterna och experterna. Möten en gång i halvåret ska ses som en nedre gräns och det är upp till ledamöterna i rådet att utöka antalet möten efter vad de finner lämpligt.

Förberedelser av makrotillsynsrådets möten

Makrotillsynsrådets möten ska vara väl förberedda. Detta kräver en funktion som förbereder och processar dagordningar, samordnar framtagande av underlag, kallar till möten och handhar det

praktiska kring dessa. Det är också viktigt att ha en samordnande funktion och kontaktpunkt inte minst för de fristående experterna i rådet. Av skäl som vi tidigare angett föreslår vi att sekretariatet och ordförandeskapet förläggs till Riksbanken. Det blir riksbankschefen som får huvudansvaret för planering och förberedelse och som beslutar dagordningen för rådets möten. Sekretariatet blir samordnare vad gäller förslag från Finansinspektionen och experterna till dagordning eller förslag till analys.

10.5.3 Dokumentation och kommunikation av makrotillsynsrådets arbete

Kommitténs förslag: Makrotillsynsrådets möten ska dokumenteras i protokoll som offentliggörs.

Rådet ska sprida information och kunskap om sina iakttagelser om systemriskerna och om nya makrotillsynsverktyg eller verktyg under utveckling. Kommunikation utåt är ett viktigt led i rådets uppgift att verka för ökad kunskap om systemriskerna.

Kommittén anser att makrotillsynsrådet ska dokumentera sina möten i protokoll som blir offentliga och på så vis kommer att utgöra en stor del av denna kommunikation. Vi förutser att rådet utvecklar denna kommunikation i informativ riktning i takt med att arbetet i rådet tar form.

Protokollen bör skildra diskussionerna i rådet. Som tidigare angetts är ett syfte med rådet att få en helhetsbild av läget i det finansiella systemet och vilka åtgärder som kan bli aktuella. Inget hindrar att ledamöterna på vägen dit redovisar olika åsikter utan det skulle endast främja debatten. Idén med ett råd som utgör ett mötesforum och inte är beslutfattande är bland annat att olika uppfattningar får komma fram till diskussion. Det får ett värde i sig att exempelvis stabilitetsbedömningar och riskbedömningar belyses ur olika synvinklar och att åsiktsskillnader kommer fram. På så vis kan deltagarna ta till protokollet uppfattningar och inlägg som inte alla ställer sig bakom. Detta kan bli väl så betydelsefullt för de fristående experterna som inte har samma plattform för kommunikation som myndigheterna har var för sig. Sekretariatet är, som vi tidigare har beskrivit, samordnande för planeringen av rådsmötena och ordföranden i sista hand beslutande för vad som

ska tas upp på rådsmötena respektive vilka underlag som behöver tas fram. För det fall experterna eller Finansinspektionen inte får gehör för sina förslag kan de välja att ta till protokollet att de anser att en viss fråga borde ha tagits upp under mötet eller viss utredning borde ha tagits fram. Protokollen blir således ett betydelsefullt instrument för att påverka kommande möten och debatten i allmänhet. Detta innebär emellertid inte att experterna har någon formell möjlighet att kräva att få del av viss information eller att någon speciell fråga utreds, men offentligheten utgör en reell möjlighet för de fristående experterna att påverka makrotillsynsrådets arbete. I tillägg till kommunikation via offentliggörande av protokoll, är det rimligt att rådet i samband med sina möten publicerar ett pressmeddelande. På så vis kommunicerar man med en bredare allmänhet och bidrar till att förfarandet blir mer transparent.

10.5.4 Informationsutbyte och sekretess

Kommitténs förslag: Riksbanken och Finansinspektionen ska ha möjlighet att lämna de fristående experterna den information som krävs för att de ska kunna utföra sin uppgift enligt lagen om ett råd för makrotillsyn. De fristående experterna omfattas av tystnadsplikt avseende sådana uppgifter som avser enskilda affärs- eller driftförhållanden, ekonomiska eller personliga förhållanden eller sådana uppgifter som hänför sig till risk- och sårbarhetsanalyser, planering och förberedelser eller hantering av fredstida krisituationer.

Detta avsnitt behandlar informationsutbytet mellan ledamöterna i rådet och hur sekretessbelagda uppgifter hos myndigheterna som behövs i rådets arbete ska kunna delges de fristående experterna med bibehållet sekretesskydd. Vi har tidigare angett vikten av informationsspridning till bl.a. marknaden som ett viktigt led i rådets arbete. Så mycket som möjligt av diskussionerna bör offentliggöras för att andra aktörer ska kunna tillgodogöra sig det som framkommer i diskussionerna och därmed eventuellt ändra sitt beteende. Makrotillsyn handlar om ett förebyggande arbete där extern kommunikation som möjliggör lärande utgör en viktig del. Transparens har även betydelse för allmänhetens förtroende för

verksamheten. Detta till trots kommer det naturligtvis att förekomma uppgifter som kan omfattas av sekretess även i detta förebyggande arbete.

Vi kommer i kapitel 14 att gå igenom de sekretessregler och uppgiftsskyldigheter som finns mellan inblandade myndigheter i arbetet med finansiell stabilitet. I den mån vi anser att nuvarande lagreglering inte medger det informationsflöde mellan inblandade myndigheter som vi bedömer nödvändigt i arbetet med finansiell stabilitet föreslår vi nödvändiga lagändringar.

Informationsutbyte

För att kunna utbyta information som kan innehålla sekretessbelagda uppgifter behöver det finnas sekretessbrytande bestämmelser (se mer om detta i kapitel 14). I de underlag som ledamöterna får del av inför rådsmötena kan det finnas uppgifter som är sekretessbelagda hos Riksbanken eller Finansinspektionen. Det behöver således finnas bestämmelser som medger att rådets ledamöter oavsett om de är myndighetsrepresentanter eller fristående experter kan dela samma information. När det gäller myndigheterna följer det av offentlighets- och sekretesslagen att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar ut en uppgift till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten framgår av lag eller förordning.³⁸ Riksbankens och Finansinspektionen har idag en samråds- och uppgiftsskyldighet gentemot varandra enligt bestämmelser i riksbankslagen respektive Finansinspektionens instruktion. För Riksbankens del gäller det i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet. För Finansinspektionens del gäller samråds- och uppgiftsskyldigheten i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet.³⁹ Vid införandet av dessa bestämmelser var tanken att reglera det samråd mellan myndigheterna som är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger dem och därmed underlätta informationsöverföringen mellan

³⁸ 10 kap. 28 § OSL.

³⁹ 4 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank och 7 § förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Finansinspektionen och Riksbanken.⁴⁰ Kommittén bedömer att det uppgiftsutbyte som behöver ske inom ramen för makrotillsynsrådet omfattas av dessa bestämmelser och att någon specifik uppgiftsskyldighet för myndigheternas arbete i makrotillsynsrådet därför inte behöver införas.

När det gäller de fristående experterna behöver det införas en uppgiftsskyldighet för Riksbanken och Finansinspektionen gentemot dem för att information som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut till experterna. För att en uppgiftsskyldighet gentemot enskilda ska få sekretessbrytande verkan krävs det att uppgiftsskyldigheten framgår av OSL eller annan lag till vilken OSL hänvisar. Det bör därför införas en uppgiftsskyldighet för Riksbanken och Finansinspektionen gentemot de fristående experterna i lagen om ett råd för makrotillsyn. Därtill ska det införas bestämmelser i OSL som hänvisar till uppgiftsskyldigheten i lagen om ett råd för makrotillsyn.

Det finns möjlighet för en myndighet att som ett led i en beredning skicka över handlingar till någon utomstående, en myndighet eller enskild person, med begäran om synpunkter utan att handlingen anses vara expedierad och därmed bli en allmän handling. Detta förutsätter att handlingarna är av karaktären utkast, koncept eller liknande ”mellanprodukter”.⁴¹ Detta bör möjliggöra för ledamöterna i rådet att på ett tidigt skede få varandras synpunkter på olika frågor.

Sekretess

Lagen om offentlighet och sekretess (”OSL”) är tillämplig på myndigheter.⁴² Sekretess gäller emellertid också för en person som fått kännedom om en uppgift genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet bl.a. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten.⁴³ De deltagare i rådet som representerar Finansinspektionen respektive Riksbanken omfattas således av OSL. Detta innebär att upprättade handlingar som dagordningar, underlag, protokoll m.m. blir allmänna handlingar hos respektive myndighet och föremål för sedvanlig sekretessprövning. De

⁴⁰ Prop. 1995/96:172 s. 43 f.

⁴¹ 2 kap. 9 § andra stycket TF, jfr. prop. 1975/76:160 s. 170.

⁴² 1 kap. 1 § första stycket OSL. Jfr. 2 kap. 5 och 17 §§ TF och 2 kap. 2–5 §§ OSL.

⁴³ 2 kap. 1 § OSL.

fristående experterna i rådet representerar ingen myndighet utan sitter i rådet i personlig kapacitet. Frågan är om de ändå kan omfattas av OSL:s regelverk (som uppdragstagare) eller om det behöver införas särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för dessa.

Enligt kommitténs förslag är det regeringen som ska utse experterna. Dessa ska vara fristående från Finansinspektionen och Riksbanken och tillsammans med dessa myndigheter samverka i ett råd som inte ingår i någon av myndigheterna. Kommittén föreslår därför att det införs bestämmelser om tystnadsplikt för dessa experter.

För att arbetet i rådet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt och att samtliga ledamöter ska få tillgång till samma typ av information bör tystnadspliktsbestämmelserna för de externa experterna i möjligaste mån motsvara de sekretessregler som gäller i det allmännas verksamhet. För en närmare beskrivning av de sekretessregler som tillämpas av myndigheterna i det förebyggande arbetet, se kapitel 14.

Genom att införa tystnadsplikt begränsas yttrandefriheten. Av regeringsformen framgår vilka begränsningar som får göras i yttrandefriheten.⁴⁴

Eftersom det redan finns möjlighet för myndigheterna att sekretessbelägga den typ av uppgifter det kommer att vara fråga om med stöd av OSL, bör de förutsättningar som framgår av regeringsformen för att få inskränka yttrandefriheten vara uppfyllda.⁴⁵

Bestämmelsen om tystnadsplikt bör i sak stå i så nära överensstämmelse som möjligt med vad som gäller för myndighetsrepresentanterna enligt OSL. Bestämmelsen om tystnadsplikt bör därför knyta an till de bestämmelser i OSL som myndigheterna har att tillämpa.⁴⁶

När det gäller själva utformningen av bestämmelsen om tystnadsplikt har det i tidigare lagstiftningsarbeten ansetts att metoden att använda skaderekvisit för att begränsa sekretessen inte är ändamålsenlig i fråga om tystnadsplikter för enskilda.⁴⁷ Det har bl.a. anförts att de detaljerade reglerna i sekretesslagen för det allmännas verksamhet svarar mot den grundläggande offentlighets-

⁴⁴ 2 kap. 20–23 §§ RF.

⁴⁵ Jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 66 f. RF:s föreskrifter om begränsningar i yttrandefriheten bör i vart fall inte ge mindre utrymme för tystnadsplikt än tryckfrihetsförordningens regler om handlingssekretess.

⁴⁶ Framförallt 30 kap. 4 § och 18 kap. 13 § OSL.

⁴⁷ Prop. 1979/80:80 s. 45 f.

principen inom detta område. För enskilda finns ingen motsvarande principiell skyldighet att hålla uppgifter tillgängliga.⁴⁸ Ett sätt att avgränsa tystnadsplikten är att ange att de fristående experterna inte obehörigen får röja vad de får veta inom ramen för arbetet i makrotillsynsrådet.

Frågan blir då hur obehörighetsrekvisitet ska tolkas. I denna fråga har det i ovan refererade lagstiftningsarbeten angetts att det blir naturligt att söka ledning i det skaderekvisit som finns i sekretesslagens motsvarande bestämmelser, dvs. vad som typiskt sett skulle vara obehörigt respektive behörigt inom det allmännas verksamhet. Syftet är att bestämmelsen om tystnadsplikt ska ha i huvudsak samma innehåll som motsvarande bestämmelser i sekretesslagen. De fristående experterna bör i likhet med vad som gäller för myndighetsrepresentanterna omfattas av brottsbalkens regler om tystnadsplikt.

10.6 Användning av makrotillsynsverktyg

Kommitténs förslag: För varje nytt makrotillsynsverktyg som arbetas fram ska ansvaret för att tillämpa verktyget tilldelas antingen Finansinspektionen eller Riksbanken. Beslut om tillämpning av ett sådant verktyg ska fattas efter samråd med den andra myndigheten.

Kommitténs bedömning: Huruvida en samrådsskyldighet bör införas för Finansinspektionens befintliga verktyg som kan användas som makrotillsynsverktyg bör myndigheterna själva avgöra. Den myndighet som bedömer att en samrådsskyldighet bör införas för ett visst verktyg bör skriva till regeringen om detta.

10.6.1 Tilldelning av verktyg

Som framgår av avsnitt 10.2 är flera nya renodlade makrotillsynsverktyg under utveckling. Däribland behandlas några inom ramen för CRD IV. Det är också sannolikt att fler verktyg successivt

⁴⁸ Prop. 1980/81:28 s. 22 f.

kommer att tillföras. Som nämnts har Finansinspektionen redan verktyg som kan användas som makrotillsynsverktyg.

Som framgått har kommittén funnit att beslut om användningen av nyutvecklade makrotillsynsverktyg bör läggas på endast en myndighet, men att olika verktyg kan ligga på olika myndigheter. Kommittén bedömer att både Riksbanken och Finansinspektionen har förutsättningar att axla ansvaret att fatta beslut om makrotillsynsverktyg.

De olika makrotillsynsverktyg som diskuteras är olika till sin karaktär. Ett sätt att kategorisera dem är att, som framgått, skilja på verktyg som primärt skjuter in sig på att påverka olika strukturella drag i marknaden som kan generera risker för systemet som helhet, kontra verktyg som i första hand är inriktade på att påverka de ofta påtagliga cykliska elementen i riskuppbyggnaden.

En naturlig utgångspunkt för hur beslutsansvaret för makrotillsynsverktyg bör fördelas är den verksamhet respektive myndighet bedriver i dagsläget och den kompetensprofil man byggt upp för detta. Strukturella verktyg, dvs. verktyg och åtgärder som primärt tar sikte på finanssektorns struktur och de systemriskerna dessa involverar, kan som tidigare sagts i grunden ses som en vidareutveckling av den traditionella finansiella regleringen och tillsynen. Detta eftersom analysen och bedömningen måste grundas på hur olika specifika instrument och olika institutionella lösningar fungerar och samspelar. Analysen kan alltså sägas utgå från vad som kan kallas mikroförhållanden, och det är också mot den nivån som åtgärder primärt kommer att riktas. Mot den bakgrunden ter det sig rimligt att den typen av beslut och åtgärder hanteras av Finansinspektionen.

Den andra huvudtypen av makrotillsynsåtgärder har sitt fokus på cykliska risker. Åtgärder av det slaget måste ses i relation till – och i hög grad genereras av – det makroekonomiska förloppet. Det kan konkret handla om faktorer som aggregerad kreditillväxt och tillgångspriser. Kompetensen att följa och analysera dessa aspekter på utvecklingen finns i högre grad inom Riksbanken än inom Finansinspektionen. Givet detta framstår det som rimligt att Riksbanken bör tilldelas huvudansvaret för den typen av verktyg.

I realiteten kommer det i de enskilda fallen sällan att vara helt uppenbart till vilken kategori ett visst verktyg ska hänföras, och vem som därmed bör ha ansvaret, i grunden beroende på att strukturella och cykliska faktorer kan vara nära sammanflätade. Oavsett vilken av myndigheterna som får ansvaret för ett visst

verktyg, kommer den andra myndighetens infallsvinkel och kunskaper att vara viktiga för att verktyget används på ett effektivt och välavvägt sätt. När Riksbanken eller Finansinspektionen står inför beslut att tillämpa ett makrotillsynsverktyg bör därför ett samråd ske med den andra myndigheten. Detta samråd kan tillgodoses genom att frågan avhandlas på ett möte med makrotillsynsrådet, men det kan även ske myndigheterna emellan. Det får dock förutsättas att om ett beslut är förestående tas frågan upp på rådets möte så att de fristående experterna har möjlighet att uttala sig. Myndigheterna kan också konsultera de fristående experterna vid sidan av rådsmötena inför beslut om makrotillsyns-åtgärd. För att kunna använda verktygen på ett ändamålsenligt sätt krävs en helhetsbild av den samhällsekonomiska situationen, av läget på finansmarknaderna och av situationen i de finansiella företagen, som bara kan komma till stånd genom samverkan mellan Finansinspektionen och Riksbanken. Kommitténs förslag är att samråd med den andra myndigheten ska vara en förutsättning för att myndigheten ska kunna tillämpa ett makrotillsynsverktyg. Hur samrådet ska utformas mer exakt bör regleras i samband med att regelverket för varje aktuellt verktyg fastställs.

Sammanfattningsvis är kommitténs ståndpunkt att för varje nytt verktyg som utvecklats och ska införas, måste ställning tas till om det är Finansinspektionen eller Riksbanken som ska besluta om tillämpningen av verktyget. Samtidigt som det införs ett nytt verktyg bör det införas ett krav att myndigheten ska samråda med den andra myndigheten. Huruvida en samrådsskyldighet bör införas för Finansinspektionens befintliga verktyg som kan användas som makrotillsynsverktyg lämnas till myndigheterna att avgöra. Är det någon av myndigheternas uppfattning att en samrådsskyldighet bör införas får framställan om detta göras till regeringen i vanlig ordning.

10.6.2 De kontracykliska kapitalbuffertarna

Utredningen om nya kapitaltäckningsregler har bl.a. i uppdrag att ge förslag på införlivandet av de verktyg som föreslås i kommissionens förslag till direktiv som förhandlas inom ramen för CRD IV.⁴⁹

De kontracykliska kapitalbuffertar som införs i och med CRD IV illustrerar konkret svårigheterna att på ett enkelt sätt klassificera ett verktyg som ett strukturellt verktyg eller ett cykliskt verktyg. Ur en synvinkel kan sägas att de kontracykliska buffertarna är en påbyggnad på det regelverk om kapitaltäckning som torde ses som en kärnverksamhet för tillsynsmyndigheten. Å andra sidan kommer beslut om de kontracykliska buffertarna – till skillnad från andra beslut relaterade till kapitaltäckningsregelverket – inte att baseras på uppgifter om utvecklingen i enskilda finansiella företag, utan väntas väsentligen komma att styras av den cykliska variationen av vissa finansiella makrovariabler. I det perspektivet blir ett riksbanksansvar naturligt – samtidigt som efterlevnaden av dessa åtgärder måste följas upp genom tillsyn av enskilda finansföretag. Hanteringen av kontracykliska kapitalkrav har alltså tydliga beröringspunkter med såväl Riksbankens som Finansinspektionens kärnverksamheter.

Under alla förhållanden är det dock tydligt att det när det gäller olika delar av kapitaltäckningsregelverket krävs en nära samordning, oavsett de kontracykliska kapitalbuffertarnas institutionella hemvist – ett pelare 2-beslut kan ju i realiteten för ett, flera eller många företag ta över en förändring av den kontracykliska bufferten. Om man resonemangsvis antar att centralbanken bestämmer den kontracykliska bufferten kan alltså tillsynsmyndigheten, om den anser annorlunda eller inte kommunicerar ordentligt med centralbanken, genom sin pelare-2 bedömning förstärka, försvaga eller helt neutralisera effekten av centralbankens beslut.

I dagsläget är det inte klart mer exakt utifrån vilka variabler och kriterier beslut om de kontracykliska buffertarna ska fattas. En mer slutgiltig rekommendation om vilken av myndigheterna som ska ansvara för detta verktyg kan därför inte göras av kommittén. Därtill har uppgiften att utarbeta förslag angående detta lagts på

⁴⁹ Kommissionens förslag [KOM (2011) 453] till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat.

CRD IV-utredningen. Enligt vår uppfattning är dock den viktigaste frågan inte vilken myndighet som ges det operativa ansvaret, utan att en nära och väl fungerande samordning mellan myndigheterna kring detta kommer till stånd.

11 Statliga åtgärder för likviditetsförsörjningen

En väl fungerande likviditetsförsörjning är avgörande för ekonomins utveckling. Finansiella företag och marknader sköter under normala marknadsförhållanden likviditetsförsörjningen och statens direkta inblandning är begränsad till ett fåtal åtgärder. I första hand handlar det om att Riksbanken ger ut kontanter och ger intradagskrediter mot säkerhet i RIX-systemet (se kapitel 8). I en finansiell kris eller om ett individuellt företag får finansiella problem är dock situationen en annan. Då kan staten, precis som den gjorde under den senaste finansiella krisen, behöva vidta extraordinära åtgärder. Staten kan t.ex. behöva vidta likviditetsstödjande åtgärder riktade till framför allt banker för att de sedan ska kunna kanalisera likviditeten vidare i ekonomin, men även till andra företag som är viktiga för kreditförsörjningen i ekonomin. Staten kan även behöva ge likviditetsstöd till enskilda finansiella företag. Sådant stöd har dock ett nära samband med frågor kring rekonstruktion och avveckling som vi avser att behandla i vårt nästa betänkande. Vi avser därför att även behandla likviditetsstöd till enskilda företag i det betänkandet.

Det här kapitlet inleds med några avsnitt som syftar till att skapa förståelse för vad likviditet är och varför staten kan behöva vidta extraordinära åtgärder för att likviditetsförsörjningen ska fungera (avsnitt 11.1–11.5). Därefter analyserar vi hur ansvaret för dessa åtgärder bör fördelas mellan regeringen (och dess myndigheter) och Riksbanken (avsnitt 11.6). I de avslutande avsnitten analyserar vi behovet av nya bestämmelser och föreslår vissa lagändringar (avsnitt 11.7–11.10).

11.1 Vad är likviditet?

Ordet likviditet används i flera sammanhang; man pratar om likvida personer, likvida medel, en tillgångs likviditet och marknadens likviditet. Gemensamt är dock att det handlar om *tillgång till betalningsmedel*, t.ex. kontanter eller medel på transaktionskonto i bank eller centralbank.

Att vara likvid

Att vara likvid innebär att kunna fullgöra sina betalningsåtaganden i tid.

Ett företag kan se till att vara likvitt genom att antingen hålla en buffert av betalningsmedel eller ha en kreditlina, dvs. ett löfte om att få kredit. Företag som är *illikvida* har betalningssvårigheter. Det kan bl.a. innebära att de inte har omedelbar tillgång till betalningsmedel motsvarande förfallna skulders belopp. Företagen kan däremot ha andra tillgångar som kan användas för att på sikt betala skulderna.

Företag kan vara illikvida men ändå vara solida. Uttrycket *soliditet* handlar om kapitalstyrka. Soliditeten avgör förmågan att låna utan säkerhet. Den som är solid kan därför hålla en mindre likviditetsbuffert utan att riskera att inte kunna fullgöra sina åtaganden. Ett aktiebolag kan förbättra soliditeten genom en nyemission, vilket normalt också ger ny likviditet. Det är dock knappast ett alternativ till en likviditetsbuffert.

En tillgångs likviditet

Betalningsmedel är fullständigt likvida tillgångar. En likviditetsbuffert behöver emellertid inte bestå endast av rena betalningsmedel, utan kan innehålla även mindre likvida tillgångar. Sådana tillgångars likviditet beror förenklat uttryckt på hur effektivt de kan generera betalningsmedel genom t.ex. uttag, försäljning eller belåning. Effektiviteten beror både på tiden som det tar och kostnaden för att generera betalningsmedel. För marknadstillgångar beror likviditeten bl.a. på kunskapen om utgivaren hos dem som förväntas vara beredda att köpa eller godta tillgången som säkerhet. Om investerarna börjar misstro utgivarens betalningsförmåga kommer ingen att vilja köpa eller motta tillgången som

pant, dvs. tillgången blir illikvid. Alla finansiella tillgångar är dock inte direkt knutna till en utgivare. Så kallade strukturerade produkter kan vara så komplicerade att det kan vara svårt att bedöma risken i dem, då det är svårt att avgöra vems betalningsförmåga risken beror på. En lärdom från krisen är att förtroende kan skapas för tillgångar trots att de är svårvärderade, men när förtroendet försvinner så kollapsar likviditeten i marknaden.

Likviditet har ett värde genom att det finns en kostnad med att inte ha tillräckligt med betalningsmedel tillgängligt när en betalning ska fullgöras eller ett investeringstillfälle dyker upp. Hög likviditet i en tillgång kan därför medföra att investeraren är villig att acceptera lägre avkastning.

Likviditeten i en marknadstillgång beror även på marknadens funktionssätt.

En marknads likviditet

Finansiella marknader kan delas in i förstahands- och andrahandsmarknader. I en *förstahandsmarknad* möter investerare utgivare av värdepapper. Likviditeten i en sådan marknad beror bl.a. på om det finns många investerare som har medel som de vill investera. På förstahandsmarknader för räntepapper är det vanligt att företag som ska emittera har betyg, s.k. *rating*, från ett etablerat kreditvärderingsföretag som har gjort en bedömning av företagets betalningsförmåga. Om investerarna litar på kreditvärderingsföretagets bedömningar ökar likviditeten i marknaden, eftersom investerarna själva då inte behöver utvärdera företaget, vilket minskar kostnaden för investerarna och för att låna pengar i marknaden.

I *andrahandsmarknaden* kan tillgången säljas vidare. I likvida andrahandsmarknader finns många köpare och säljare. Det finns dock inte fungerande andrahandsmarknader för alla tillgångar. Som det redogörs närmare för i avsnitt 11.3.1 finns det oftast inga likvida andrahandsmarknader för kreditfordringar. Avsaknad av eller dåligt fungerande andrahandsmarknad gör en tillgång mindre likvid.

11.2 Bankernas betydelse för likviditetsförsörjningen

Bankerna fyller en central roll i likviditetsförsörjningen genom att ta emot insättningar på konto och bedriva betalningsförmedling via generella betalningssystem.¹ Av stor betydelse är även bankernas kreditverksamhet.

De insättningar som hushåll och företag har på konto i en bank kan de använda som betalningsmedel. Medel på transaktionskonto är omedelbart tillgängliga för insättaren som kan ta ut kontanter i en bankomat eller överföra medel från sitt konto till en betalningsmottagare genom t.ex. kort- eller internetbetalningar eller girering. Dessutom kan i regel insättningar på sparkonton enkelt flyttas över till ett transaktionskonto, även om banken kan ha begränsningar på hur många gånger per år som medel får tas ut från sparkontot utan kostnad. Genom denna omflyttning skapas betalningsmedel.

Om en insättare via ett transaktionskonto gör en betalning till en annan person som är insättare i samma bank påverkas inte bankens likviditet. Om en insättare gör en betalning till en person som har konto i en annan bank, får banken en skuld till den andra banken. I gengäld får banken fordringar på andra banker när deras insättare gör betalningar till bankens insättare. Som beskrivs i kapitel 8, reglerar bankerna i normala fall sina behov av betalningsmedel sinsemellan på interbankmarknaden. En bank som har överskott på betalningsmedel lånar ut detta till en bank som har underskott, ett s.k. *interbanklån*. Interbanklån är relativt korta. Den allra kortaste formen är lån över natten, s.k. *dagslån*, men bankerna lånar normalt också ut till varandra på något längre löptider. En bank som bedömer att den kommer ha ett underskott en längre tid kan välja att låna på längre tid. Om den sedan får ett överskott lånar den ut det.

En bank kan normalt göra tämligen träffsäkra uppskattningar över hur de insatta medlen varierar över tid. Eftersom endast en mindre del av de insatta medlen tas ut i form av kontanter kan bankerna hålla en relativt liten kassa med kontanter. Banken kan med hjälp av statistik med tämligen stor precision normalt förutse hur kontantuttagen ser ut över tid. Banken kan emellertid även

¹ Med bankrörelse avses enligt 1 kap. 3 § (2004:297) lagen om bank- och finansieringsrörelse, rörelse i vilken det ingår 1) betalningsförmedling via generella banksystem och 2) mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar.

göra träffsäkra prognoser på variationer i volymen inlåning totalt sett. Därför kan banken investera en stor del av de inlånade medlen i mer illikvida tillgångar. Traditionellt har banken lånat ut dessa medel till företag och hushåll. Dessa lån kan betalas ut i kontanter, men vanligast är att de betalas ut som en gottskrivning av ett konto. Oavsett vilket lånar således banken ut betalningsmedel, dvs. kreditgivningen är en viktig del av likviditetsförsörjningen. Det är dessutom så att bankernas utlåning delvis kommer tillbaka till banksystemet i form av insättningar på konto. En del av utlåningen är således självfinansierande även om en enskild bank inte kan räkna med att utlånade medel alltid sätts in just hos den.

All utlåning kommer emellertid inte tillbaka till det svenska banksystemet i form av insättningar. Svenska företag och hushåll placerar nämligen en hel del av sina medel i utländska tillgångar, dels direkt, dels via olika finansiella aktörer såsom försäkringsföretag och framför allt de svenska storbankerna har utlåningsverksamhet i andra länder där de utlånade medlen till del sätts in i de nationella bankerna.

Genom att ge ut *obligationer* eller *certifikat* antingen i svenska kronor eller i utländsk valuta kan bankerna låna ut mer än vad de annars skulle kunna göra och kan på så sätt bidra mer till likviditetsförsörjningen. Obligationer kan antingen vara oprioriterade eller berättiga till särskild förmånsrätt. Exempel på det senare är s.k. säkerställda obligationer som är en särskild finansieringsform för bolån. Den innebär att köparen av obligationen får särskild förmånsrätt i en säkerhetsmassa som huvudsakligen består av bolån. Normalt finns en väl fungerande andrahandsmarknad för dessa säkerställda obligationer. De ger således placeraren en likvid tillgång. På motsvarande sätt som med inlåning har banken omvandlat illikvida krediter till likvida tillgångar.

11.3 Likviditetsrisker och likviditetskris

Rena betalningsmedel, kontanter och transaktionsmedel på konto, har mycket låg eller t.o.m. negativ real avkastning. Det finns därför anledning att investera betalningsmedel som inte omedelbart ska användas till betalningar i tillgångar som ger en högre avkastning. Investeringar i inte fullt likvida tillgångar skapar emellertid ett behov av likviditetsplanering som i förlängningen handlar om att

matcha förfallande betalningar med tillgången på betalningsmedel. *Likviditetsrisk* kan sägas vara risken att inte kunna fullgöra en betalning i tid. Med *likviditetskris* avser vi allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen som beror på att marknaden kärvar eller inte fungerar alls.

I detta avsnitt beskriver vi likviditetsrisker i bankverksamhet och vilka effekter de kan få för banken och för samhällsekonomin. Vidare beskriver vi hur en allmän likviditetskris kan uppstå och vilka effekter en sådan kan ha på ekonomins likviditetsförsörjning.

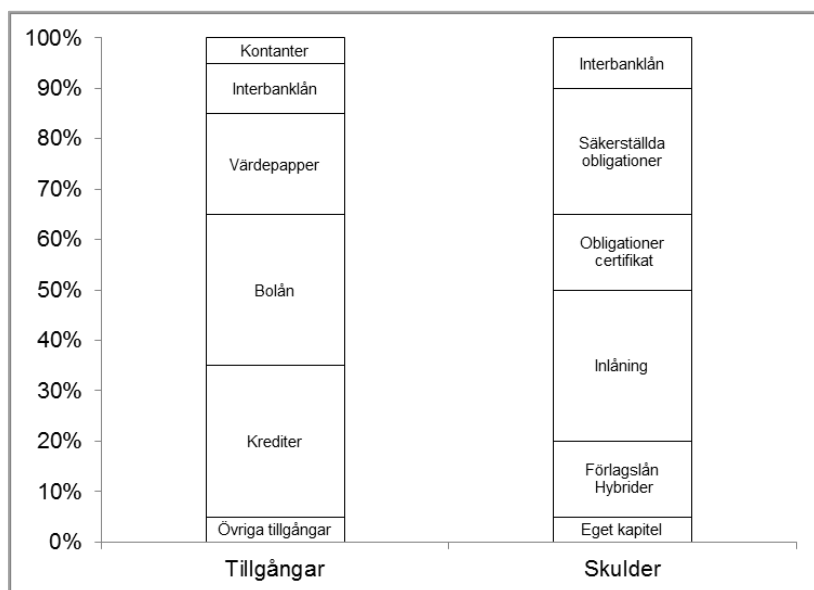
11.3.1 Likviditetsrisker i bankverksamhet

Eftersom en stor del av en banks verksamhet går ut på att hantera likviditet är en god likviditetsplanering ett måste. Det finns dock inneboende likviditetsrisker i en banks balansräkning som gör banken sårbar för likviditetsstörningar. Vi börjar därför med att redogöra för en banks balansräkning.

En banks balansräkning

Diagram 1 ger en illustration av betydelsen av de olika posterna i en banks balansräkning. De procentuella andelarna av de olika posterna i figuren och som anges i texten syftar till att ge ungefärliga proportioner mellan de olika posterna i balansräkningen under normala förhållanden för en storbank, baserat på uppgifter om de fyra svenska storbankerna.

Diagram 1 En storbanks balansräkning



Som figuren visar, har en bank begränsat eget kapital. Det utgör omkring fem procent av balansräkningens skuldsida. Inlåning från allmänheten utgör ungefär 30 procent av storbankernas finansiering. Värdepappersfinansieringen via obligationer och certifikat är inklusive säkerställda obligationer större än inlåningen och utgör cirka 40 procent, varav säkerställda obligationer utgör mer än hälften. Finansiering via hybrider, förlagslån och andra skulder varierar, men utgör någonstans mellan 10 och 25 procent av finansieringen. Figuren visar också att banker har omfattande affärer med varandra. Typiskt sett både ger en bank lån till andra banker och får lån från andra banker, men vilket som överväger kan variera. Omfattningen ligger i storleksordningen 5–25 procent av balansräkningens.

I figuren har inte poster i svensk respektive utländsk valuta särskilts. Storbankerna har en ganska stor utlåning och obligationsupplåning i euro. Storbankerna finansierar sig också i tämligen stor utsträckning genom att ge ut certifikat med kort löptid på marknaden för *korta dollarlån*. Bland de största långivarna på denna marknad är amerikanska penningmarknadsfonder. Denna upplåning är delvis motiverad av att de svenska storbankerna har

utlåning i dollar, men en del av dollarupplåningen finansierar utlåning i svenska kronor och förklaras av att den är billigare än upplåning i kronor.²

På tillgångssidan utgör krediter inklusive bolån den absolut största posten, i diagrammet 60 procent. En stor del av krediterna är bolån. Andelen varierar mellan bankerna, men bolånen kan såsom i diagrammet utgöra så mycket som hälften av kreditportföljen. Förutom lån placerar banker i olika värdepapper som de även kan ställa som säkerheter i olika transaktioner. Bland annat behöver en bank kunna ställa säkerhet för krediter i RIX-systemet. I genomsnitt placerar bankerna cirka 20 procent av sina tillgångar i olika värdepapper. Bankerna håller endast en liten kassa, i storleksordningen 5 procent av tillgångarna, i form av kontanter.

Beroende på om banksystemet har ett underskott eller överskott gentemot Riksbanken kan de också behöva låna av eller placera i Riksbanksinstrument. Som beskrivs i kapitel 8, har banksystemet för närvarande ett likviditetsöverskott gentemot Riksbanken. Det placerar de antingen i Riksbankscertifikat som i diagrammet ingår i posten värdepapper, eller som inlåning på konto i Riksbanken, som ingår i posten interbanklån.

Likviditetsrisken

Likviditetsrisken i bankverksamhet bottnar i att krediter är mindre likvida än de skulder som banken har finansierat krediterna med. Det finns nämligen i regel inga likvida andrahandsmarknader för krediter. En orsak är att kreditgivningen i många fall bygger på information som banken har skaffat sig genom att ha haft en längre relation med lånekunden och potentiella köpare vet att banken i första hand kommer försöka göra sig av med dåliga kunder. Av samma skäl kan låntagare som får sin kredit uppsagd av en bank få svårt att finna nya kreditgivare. Det innebär att även om kreditavtalet formellt ger banken rätt att säga upp krediten så kan låntagaren inte betala tillbaka lånet. En uppsägning av krediten kan således leda till låntagarens konkurs och att stora värden går förlorade, vilket i sin tur kan leda till förluster för banken. Det är således inte lånets formella löptid som avgör dess likviditet. Även om lånet löper på t.ex. ett år, kan det vara underförstått att det

² Se "Svenska bankers användning av valutaswappmarknaden för att omvandla upplåning i utländsk valuta till svenska kronor", Penning och valuta 2012:2, Riksbanken.

dröjer längre innan företaget kan klara sig utan denna lånefinansiering. Detta gäller framför allt lån till små- och medelstora företag.

Historiskt har den största likviditetsrisken för en bank varit att insättarna tappar förtroendet för banken och därför tar ut sina insättningar, medan i dag är det framför allt risken att andra banker eller andra professionella finansiärer tappar tillit till bankens betalningsförmåga. Mindre finansieringsbortfall kan en bank hantera genom att minska nyutlåningen och sälja av likvida tillgångar. De likvida tillgångar som en bank har behövs emellertid till en del som säkerhet i olika transaktioner som inte framgår av balansräkningen, däribland de som görs i RIX-systemet. Om finansieringsbortfallet blir stort kan således inte banken hantera det genom att avyttra alla likvida tillgångar, utan måste i stället försöka avyttra illikvida lån. Det tar tid och ger upphov till förluster som kan äventyra bankens betalningsförmåga.

Eftersom en bank är skyldig att betala ut insättningar när så begärs, har en insättare som tror att andra insättare kommer ta ut sina insättningsmedel skäl att försöka komma först i kön innan förlusterna är så stora att banken inte kan fullgöra alla sina åtaganden. På så sätt kan även en ogrundad misstro mot en banks betalningsförmåga bli självuppfyllande när banken tvingas sälja tillgångar till underpris för att möta en uttagsanstormning. Andra banker kan bli ovilliga att hjälpa den drabbade banken med lån då de vill hålla på likviditeten för det fall de själva blir drabbade. Det finns nämligen en risk att en uttagsanstormning leder till en allmän bankpanik där insättare i stor omfattning begär att få ut sina insatta medel.³

Den tekniska utvecklingen har medfört att en enskild bank kan drabbas snabbare av uttagsanstormning genom att insättarna kan initiera överföringar av medel från sina konton till konton i andra banker när som helst på dygnet via internet. Risken för uttagsanstormningar har dock minskats genom införandet av en insättningsgaranti. Denna har över tiden förbättrats för insättarna på flera sätt. I dag är därför, som ovan nämnts, den största likviditetsrisken för den enskilda banken att andra banker tappar tillit till bankens betalningsförmåga.

Interbanklån är flyktiga; det kan vara tillräckligt att andra banker inte kan bedöma storleken på en plötslig förlust för att

³ Om insättarna väljer att ta ut och behålla medlen i form av kontanter, dräneras dessutom systemet på likviditet.

banken inte ska få lån. Denna process kan vara mycket snabbare än en uttagsanstormning, bl.a. därför att det vid interbanktransaktioner är fråga om färre motparter och långt större belopp. Banken har inte tillräckligt med tid att avyttra krediter utan hamnar snabbt i en situation där den inte kan fullgöra sina betalningar. Ogrundad misstro kan således även med en väl fungerande insättningsgaranti ge upphov till likviditetsproblem.

Att ett företag med soliditetsproblem eller som riskerar att få viktiga tillstånd för verksamheten indragna får finansieringsproblem är på intet sätt unikt för banker. Det som framför allt är speciellt med banker är att likviditetsproblem kan uppstå väldigt snabbt och det även till följd av orgrundad misstro, vilket hänger samman med en banks balansräkning. Det gäller även i jämförelse med kreditmarknadsföretag och andra finansiella företag, då dessa typer av företag inte har samma stora skillnad i likviditet mellan skuld- och tillgångssidorna som bankerna har.⁴

Denna typ av likviditetsrisker finns således inbyggd i den traditionella bankens grundkonstruktion och hänger samman med bankernas funktion att omvandla sparande med kort löptid till investeringar med lång löptid. Likviditetsrisker kan reduceras genom till exempel krav på större likviditetsbuffertar, men de elimineras inte med mindre än att man radikalt ändrar upplägget för hur svårvärderade tillgångar som bankkrediter hanteras. Så länge det finns institutioner med bankliknande egenskaper är likviditetsrisker ofrånkomliga och medel för att hantera likviditetskriser oundgängliga.

11.3.2 Likviditetskris

Traditionellt har risken för en utbredd likviditetskris ansetts komma från risken att problem i en bank ska sprida sig till andra banker. Utvecklingen och internationaliseringen av det finansiella systemet har emellertid medfört att de finansiella marknaderna har fått en allt större betydelse och krisförloppet under 2008 visade att likviditetsstörningar även kan uppstå utanför banksystemet. Finansiella tillgångar går att belåna eller sälja när det finns tilltro till att prissättningen korrekt avspeglar risken. Likviditeten i

⁴ Eftersom bankernas möjligheter att beräkna sina in- och utflöden, genomföra betalningar och ställa säkerheter är upphängda på tekniska system, kan en bank även få likviditetsproblem till följd av tekniska problem. Att ha robusta IT-system är lika viktigt för en bank som att ha en god likviditetsplanering.

marknader, dvs. hur effektivt det går att sälja tillgångar i marknaden, beror på om det finns en tro på att det kommer att finnas köpare till rimliga priser. En lärdom från finanskrisen är att när det uppstår osäkerhet i systemet kan likviditeten i finansiella marknader försämrast drastiskt.

I och med att bankerna har en stor andel kort marknadsfinansiering blir de mer känsliga än andra företag för när finansmarknaderna upphör att fungera på det sätt som skedde under krisförloppet under 2008 och 2009. Till detta kommer de spridningsrisker som finns om en bank får betalningsproblem.

I brist på omedelbart tillgänglig likviditet tvingas banker och andra aktörer avyttra tillgångar för att kunna fullgöra åtaganden. Det medför att priserna sjunker och förluster vid utförsäljning riskerar att bli stora. Det kan i sin tur tvinga fram nya försäljningar. Dessutom medför sjunkande tillgångspriser krav på nya säkerheter i existerande avtal. Som resultat kan många finansiella företag som är beroende av likvida tillgångar i sin verksamhet samtidigt få problem att fullgöra sina åtaganden till följd av bristande likviditet. Även andra som håller värdepappersportföljer som likviditetsbuffert kan drabbas av likviditetsproblem.

Prisfall och brist på likviditet i de finansiella marknaderna kan således skapa osäkerhet om olika aktörers betalningsförmåga. Det kan medföra att de inte längre kan emittera finansiella instrument eller få lån och att aktörer som tidigare kunde låna utan säkerhet nu måste ställa säkerhet för lånet.⁵ Den sammanlagda effekten av detta och av att vissa tillgångar som tidigare var likvida blir svårsålda och även omöjliga att belåna är att det blir likviditetsbrist i systemet.⁶ Det gör att likviditetsplaner omkullkastats och mer utbredda betalningsproblem riskerar att uppstå.

Om finansiella tillgångar inte är belåningsbara i normal utsträckning och det dessutom är svårt att skaffa finansiering på marknaden, får de stora icke-finansiella företagen likviditetsproblem. Då tvingas dessa företag finansiera sig på annat håll och att vända sig till bankerna ligger då närmast till hands. Men eftersom även bankerna är beroende av de finansiella marknaderna för sin finansiering, kan de ha svårt att öka sin kreditgivning eller att ens finansiera existerande kreditstockar.

⁵ IMF benämner denna risk "funding liquidity risk", *Global Financial Stability Report*, IMF, april 2011, s.77.

⁶ IMF benämner denna risk "market liquidity risk", a.a.

Bankerna kan även bidra till spridningen av en allmän likviditetskris. En bank med överskott på likvida medel kan vilja placera det hos centralbanken för att vara säker på att ha betalningsmedel tillgängliga vid behov i stället för att låna ut till andra banker. Banker som har ett lånebehov på interbankmarknaden måste då låna från centralbanken. Information om att banker lånar hos centralbanken kan ge en negativ signal till marknaden.

Om inte bankerna vill låna ut till varandra är det en uppenbar risk att förtroendekrisen sprider sig till värdepappersmarknaden. Investerare, inklusive banker, flyr till statspapper både för att de är osäkra på bankernas betalningsförmåga och för att de blir osäkra på likviditeten i marknaden för bankpapper. Osäkerhet om likviditet kan därmed bli självuppfyllande och leda till bristande likviditet. Ökad efterfrågan på statspapper ökar priset och sänker räntan på statspapper. Samtidigt stiger räntan på andra värdepapper både relativt statspapper och i absoluta termer. Men om det råder osäkerhet om tillståndet i banksektorn, föredrar investerare att ändå låna ut pengarna säkert till staten.

En finanskris ökar behovet av tillgångar som kan ställas som säkerheter. I den mån det går att låna av andra banker i en kris krävs i regel säkerhet för dessa lån. Obligationslån som förfaller kan vara svåra att ersätta med nya sådana, utan får i stället ersättas med korta lån mot säkerhet. Vidare medför en likviditetskris att värdet på många tillgångar faller och därmed måste ytterligare tillgångar ställas som säkerhet för redan ingångna kontrakt. Det senare gäller även åtaganden utanför balansräkningen, inte minst i derivathandeln. Sammantaget medför detta en risk för brist på likvida tillgångar.

Finanskrisen visade även att brist på utländsk valuta kan uppstå. Bankerna behöver utländsk valuta för att de har åtaganden, t.ex. i form av utlovad utlåning, i utländsk valuta. Denna typ av åtaganden ger upphov till en likviditetsrisk i den utländska valutan om finansiering i utländsk valuta inte förfaller till betalning samtidigt som en tillgång i utländsk valuta genererar motsvarande intäkt, t.ex. en utställd kredit i valutan som återbetalas. Under hösten 2008 fick de svenska bankerna akut brist på utländsk valuta på grund av att upplåningsmöjligheterna i utländsk valuta, främst dollar och euro, blev starkt begränsade samtidigt som möjligheterna att växla

svenska kronor till dessa valutor var små i kombination med att löptiden för finansiering inte matchade tillgångarna.⁷

Bankerna använder också upplåning i utländsk valuta för att finansiera svenska tillgångar. Genom att emittera ett värdepapper i utländsk valuta och samtidigt utföra en valutatransaktion, en så kallad valutaswapp, kan bankerna få svenska kronor för att finansiera svenska tillgångar. I detta fall kan dock upplåning i utländsk valuta ersättas med upplåning i svenska kronor.⁸

En bank kan vidta åtgärder för att stärka förtroendet för banken. En sådan åtgärd är att förbättra kapitaltäckningen. Det kan vara svårt att i ett ansträngt läge finna finansiärer av sådant kapital som får ingå i kapitalbasen. Ett annat sätt att förbättra kapitaltäckningen är att avyttra riskfyllda tillgångar. Det innebär i praktiken att banken drar ner på den mest riskfyllda långivningen, vilket typiskt sett är lån till små och medelstora företag. Samtidigt som bankerna tvingas bli återhållsamma i sin kreditgivning innebär en finanskris att industriföretagen blir mer beroende av bankfinansiering när det blir svårare för dem att få marknadsfinansiering. Risken är stor att bankerna inte kan hantera de lånevolymer som de stora industriföretagen behöver. Det finns också risk att dessa lån undantränger lån till små- och medelstora företag. Sammantaget finns det en överhängande risk för att företag drabbas av en kraftig kreditåstramning. Det leder till en allmän åstramning i ekonomin och risk för ökade kreditförluster i banksektorn, vilket i sin tur minskar bankernas utlåningskapacitet ytterligare.⁹

11.4 Nya krav på bankernas likviditetshantering

Bankernas utsatthet för likviditetsrisk och de samhällsekonomiska konsekvenser som ett bankfallissemang riskerar att få har varit ett skäl till att det ställs särskilda krav på banker och att de står under tillsyn. Regleringen har framför allt varit inriktad på att se till att banker har god soliditet och att skapa trygghet hos konsumenterna genom en statlig insättningsgaranti. Bland annat Baselkommittén

⁷ Dessa problem löstes med att bankerna fick låna utländsk valuta av Riksbanken och via garantiprogrammet (se kapitel 5).

⁸ Om den svenska swappmarknaden stänger, såsom skedde under hösten 2008, kan Riksbanken tillgodose bankernas likviditetsbehov i svenska kronor.

⁹ För att försöka undvika ett sådant förlopp utfärdade regeringen garanti- och kapitaltillskottsprogrammet (se avsnitt 5.4).

har dock kommit fram till att detta inte är tillräckligt för att motverka likviditetskriser. Baselkommittén har beslutat om två nya likviditetsregleringar. EU hanterar Baselkommitténs likviditetsregleringar inom ramen för den nya förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (CRD IV-paketet), se avsnitt 6.2.2. Finansinspektionen har antagit svenska likviditetskrav (se nedan) som följer Baselkommitténs förslag.

Baselkommitténs likviditetsregleringar

Basel III innehåller två nya likviditetsregleringar. Syftet är att förbättra bankernas förmåga att hantera likviditetsproblem på kort och lång sikt.

Den första likviditetsregleringen, *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), kräver att en banks likviditetsbuffert ska vara minst lika stor som nettoutflödet av pengar under 30 dagar i ett scenario med likartade problem med likviditetsförsörjningen som under hösten 2008. LCR-kravet ska enligt Baselreglerna införas år 2015.

Den andra likviditetsregleringen, *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), kräver att bankens stabila finansiering ska vara större än bankens behov av stabil finansiering. Syftet är att minska risken som uppstår till följd av att en banks skulder är mer likvida än dess tillgångar. NSFR mäter bankernas strukturella likviditetsrisker genom att ställa deras stabila finansiering i relation till deras illikvida tillgångar under ett stressat scenario som pågår i ett år. Som stabila finansieringskällor räknas bland annat emitterade obligationer med kvarvarande löptid över ett år samt en stor del av inlåningen från privatpersoner och mindre företag, medan de illikvida tillgångarna framför allt består av utlåning till hushåll och företag. För närvarande pågår en översyn av vissa detaljer i måttet och därmed är den slutliga utformningen ännu inte helt klar. Baselkommittén har dock föreslagit att måttet ska implementeras år 2018.

Nationell tillämpning av LCR-krav

Finansinspektionen beslutade i november 2012 föreskrifter om krav på likviditetstäckningsgrad och rapportering av likvida tillgångar och kassaflöden (FFFS 2012:6). Föreskrifterna baseras på

Baselkommitténs riktlinjer för LCR från december 2010. Enligt Finansinspektionens beslutspromemoria är syftet att bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system där svenska kreditinstitut och värdepappersbolag kan klara kortare perioder utan tillgång till marknadsfinansiering.¹⁰

Kravet på likviditetstäckningsgrad innebär att företagen ska ha en buffert av likvida tillgångar som klarar verkliga och simulerade kassautflöden under 30 dagar. Kravet gäller för kreditinstitut, värdepappersbolag och finansiella företagsgrupper med en balansomslutning större än 100 miljarder kronor. Gränsdragningen har enligt beslutspromemorian gjorts för att fånga in sådana kreditinstitut och värdepappersbolag som i stor utsträckning finansierar sig genom marknadsfinansiering. Kravet ska uppfyllas på gruppnivå (koncernnivå), men behöver inte uppfyllas av enskilda institut inom en grupp som omfattas av kravet. Till de företag som omfattas av föreskrifterna hör de fyra stora bankgrupperna Nordea, Handelsbanken, SEB och Swedbank.

Något förenklat beräknas likviditetstäckningsgraden enligt följande formel:

$$\text{Likviditetstäckningsgrad} = \frac{\text{Likvida tillgångar}}{\text{Kassautflöden} - \text{Kassainflöden}}$$

Likviditetstäckningsgraden ska uppgå till minst 1, eller uttryckt i procent ska de likvida tillgångarna täcka nettoutflöden till 100 procent under normala tider. Om ett företag befinner sig i en situation av "likviditetsspåverkande stress" behöver det dock inte uppfylla kravet utan då får kvoten tillfälligt understiga 100 procent.

Likviditetstäckningskravet ska uppfyllas på aggregerad nivå över alla valutor. Dessutom ska de uppfyllas i valutorna euro och amerikanska dollar var för sig. Det sistnämnda motiveras i beslutspromemorian med att det är viktigt med god likviditetshandling i de utländska valutor som svenska företag i huvudsak finansierar sig med och där möjligheterna till likviditetsstöd är mer begränsade. Finansinspektionen har däremot inte infört något särskilt likviditetstäckningskrav i kronor.

Regleringen innebär att Sverige går längre än den internationellt överenskomna miniminivån genom att införa dels ett likviditetstäckningskrav i euro och dollar och inte bara för alla

¹⁰ Finansinspektionens beslutspromemoria Nya föreskrifter om ett krav på likviditetstäckningsgrad vid rapportering av likviditetsrisk, FI dnr 11-13136, sammanfattningen.

valutor sammanräknat, dels genom att införa de kvantitativa kraven två år tidigare än vad som påkallas i de internationella överenskommelserna i Baselkommittén. Med stöd av CRD IV-paketet förväntas motsvarande likviditetskrav att införas inom EU tidigast 2015.

Även om det finns en principiell överenskommelse i Baselkommittén om att likviditetstäckningsgraden ska introduceras, diskuteras vissa frågor avseende kalibrering av måttet fortfarande inom den kommittén. Några av de ursprungliga antagandena kan komma att ändras. Finansinspektionen anger i beslutspromemorian att den kommer att fortsätta att följa det internationella arbetet och fortlöpande ta ställning till vilka konsekvenser det pågående internationella arbetet bör ha för föreskrifterna. När en reglering på EU-nivå införts kommer de nya föreskrifterna att anpassas efter denna.

Potentiella problem med likviditetskrav i svenska kronor

Brist på höglikvida tillgångar i svenska kronor som statsobligationer gör det svårt för banksystemet att uppfylla ett separat likviditetstäckningskrav i kronor.

I Australien, som liksom Sverige har en liten statsskuld, har problemet lösts genom att centralbanken och tillsynsmyndigheten kommit överens om att bankerna efter avtal med centralbanken ska kunna uppfylla delar av likviditetstäckningskraven genom en särskild låneram kallad ”*Committed Liquidity Facility*”. Hur stort belopp en banks avtal med centralbanken ska omfatta beslutas av tillsynsmyndigheten på grundval av en likviditetskravsberäkning. För rätten att få tillgång till faciliteten ska banken betala en löpande avgift till centralbanken. Dessutom måste banken ställa säkerheter.¹¹

¹¹ Systemet beskrivs översiktligt här: <http://www.rba.gov.au/speeches/2011/sp-ag-231111.html>

11.5 Likviditetsförsörjningen under extraordinära förhållanden

I detta avsnitt analyserar vi frågan under vilka förhållanden det är motiverat med ett utökat statligt ingripande i likviditetsförsörjningen, medan frågan om vem som ska ges uppgiften att ingripa behandlas i avsnitt 11.6. I avsnitt 11.7–11.10 analyserar vi existerande verktyg och ger förslag på nya verktyg.

11.5.1 Åtgärder för att upprätthålla det finansiella systemets funktioner

Kommitténs bedömning: Under extraordinära förhållanden kan det krävas statliga likviditetsåtgärder för att upprätthålla det finansiella systemets funktioner.

Skälen för kommitténs bedömning

Statliga åtgärder kan vara motiverade under extraordinära förhållanden

Under normala förhållanden sköter i stort sett det finansiella systemet likviditetsförsörjningen av ekonomin. Statens inblandning är relativt begränsad. Som beskrivs i avsnitt 11.3, kan emellertid det finansiella systemet utsättas för störningar som kräver att staten träder in för att det inte ska bli en kraftig likviditetsåttstramning som får stora realekonomiska effekter och för att det finansiella systemet ska kunna upprätthålla sina centrala funktioner. Som framgår i kapitel 2 är det finansiella systemets grundläggande funktioner att förmedla betalningar, att omvandla sparande till finansiering (kredit- och annan kapitalförsörjning) och hantering av risker. Avbrott eller andra störningar i någon av dessa grundläggande funktioner kan leda till allvarliga samhälls-ekonomiska konsekvenser. Det är en anledning till att det ställs särskilda krav på finansiella företag som spelar en viktig roll för dessa funktioner (se kapitel 7 för en mer utförlig beskrivning). När det uppstår allmänna störningar i likviditetsförsörjningen är emellertid inte reglering och tillsyn tillräckligt för att upprätthålla

stabiliteten i det finansiella systemet, utan staten kan behöva vidta extraordinära åtgärder.

Principiellt kan man uppfatta en sådan likviditetsstörning som ett marknadsmisslyckande, där marknader som normalt fungerar utan problem plötsligt kärvar. Med tanke på de allvarliga följderna som ett sådant marknadsmisslyckande kan få är det oundvikligt att staten måste ha både vilja och förmåga att ingripa.

Åtgärder för att upprätthålla betalningsförmedlingen

För att bankerna ska kunna göra betalningar mellan varandra behöver de tillgång till betalningsmedel. För betalningar i RIX lämnar Riksbanken under ordinarie förhållanden kredit under dagen. Över natten är det dock tänkt att aktörerna först och främst ska lämna kredit till varandra. Viljan att göra detta kan dock minska vid oro på marknaden. Staten kan därför behöva ge krediter över natten för att betalningssystemet ska fungera.

En bank behöver också ställa säkerheter för sina åtaganden mot RIX eller mot privata infrastrukturföretag. Under en finansiell kris kan det emellertid bli brist på tillgångar som får ställas som säkerhet. Staten kan därför behöva förse banker med tillgångar som kan ställas som säkerhet för att betalningssystemet ska fungera.

Även infrastrukturföretag kan få likviditetsproblem som kan behöva hanteras genom lån från staten.

Åtgärder för att upprätthålla kreditförsörjningen

Som framgår av avsnitt 11.2, är bankerna centrala aktörer i kreditförsörjningen som är en viktig del av ekonomins likviditetsförsörjning. När bankerna får finansieringsproblem, försämras deras förmåga att förse företag och hushåll med krediter, vilket i sin tur får realekonomiska konsekvenser. En viktig åtgärd är därför att se till att bankerna kan få finansiering, som de i sin tur kan kanalisera vidare till andra företag och hushåll. Denna finansiering får inte ha alltför kort löptid om bankerna ska våga låna ut på längre tid.

Det finns några andra typer av finansiella företag än banker som har stor betydelse för kreditgivningen. Även dessa företag kan behöva komma i åtnjutande av de statliga åtgärderna.¹²

I bästa fall är det tillräckligt att staten ger lån till banker och andra företag som är centrala för kreditgivningen eller utställer garantier för deras upplåning så att de kan få marknadsfinansiering för att kreditgivningen ska fungera tillfredsställande. Vid mer allvarliga störningar kan emellertid ytterligare åtgärder krävas.

En bank kan behöva förstärka sin kapitaltäckning, dels om kreditförluster ökar i krisen, dels för att det krävs bättre kapitaltäckning för att upprätthålla förtroendet för banken. Det finns i princip två sätt för en bank att förbättra kapitaltäckningen. Det ena är att göra en emission av sådana instrument som får räknas in i kapitalbasen, t.ex. en nyemission av aktier. Det andra är att dra ner på främst den mer riskfyllda kreditgivningen. Då det första kan vara svårt i en krissituation och det senare riskerar att slå hårt mot bankernas lånekunder kan staten behöva bidra till att förstärka bankernas kapitalbas genom kapitaltillskott för att upprätthålla kreditgivningen på en rimlig nivå. Olika former av kapitaltillskott ger även ett likviditetstillskott, men syftet är främst att stärka förtroendet för att möjliggöra ökad finansiering och kreditgivning.

Det är dock möjligt att dessa åtgärder riktade mot kreditgivarna inte är tillräckliga för att upprätthålla kreditgivningen eller att de tar för lång tid innan de får genomslag på kreditgivningen. Staten kan därför i en allmän likviditetskris även behöva utvidga sin direkta kreditgivning till företag.¹³

Åtgärder för att upprätthålla likviditeten i vissa finansiella tillgångar

Krisen visade att när förtroendet sviktar kan likviditeten i finansiella tillgångar påverkas kraftigt. När obligationer och certifikat, som normalt har hög likviditet, inte kan säljas eller ställas som säkerhet i olika motpartsaffärer, riskerar många företag betalningsproblem. Staten kan upprätthålla likviditeten i till-

¹² Garantiprogrammet omfattade förutom banker även bolåneföretag och Kommuninvest. Riksbanken införde under hösten 2008 en möjlighet att bli begränsad penningpolitisk motpart, vilket innebar en möjlighet att få ta del av Riksbankens utlåningsfaciliteter utan att bli RIX-medlem, vilket utnyttjades av bl.a. Kommuninvest som då inte var RIX-medlem. Se avsnitt 5.2 för en beskrivning av dessa åtgärder.

¹³ Regeringen utökade under krisen EKN:s, ALMI:s och SEK:s möjligheter till utlåning (se avsnitt 5.4.8).

gångarna genom att köpa dem eller acceptera dem som säkerhet för lån.¹⁴

11.5.2 Åtgärder under finanskrisen

Som framgår av kapitel 4 och 5 kom en viktig del av krishanteringens i såväl andra länder som i Sverige att handla om att tillföra likviditet till ekonomin dels genom lån och garantier till banker och andra företag, dels genom marknadsvårdande aktiviteter. I Sverige vidtog Riksbanken flera likviditetsstödjande åtgärder under finanskrisen. Det handlade om krediter på längre löptider, till andra räntevillkor, annan valuta och delvis andra motparter än vad som gällde för de normala penningpolitiska transaktionerna. Dessutom ändrade Riksbanken på säkerhetsvillkoren.

Regeringen fattade med stöd av stödlagen beslut om bl.a. ett garantiprogram. Det syftade till att stötta bankers värdepappersfinansiering i ett läge där finansieringsmarknaderna hade drabbats av allvarliga störningar. Programmet sköttes av Riksgälden i egenskap av stödmyndighet. I ett tidigt skede av krisen gav Riksgälden vidare ut statspapper utöver vad som krävdes för att finansiera statsskulden och använde de medel den fick in till att göra s.k. omvända repor i säkerställda bostadsobligationer.

Som redogörs för i kapitel 5 bedömer kommittén att den typ av åtgärder som staten vidtog under den finansiella krisen var nödvändiga för att upprätthålla det finansiella systemets funktionsförmåga. Liknande extraordinära statliga åtgärder behöver kunna vidtas i framtiden. I nästa avsnitt behandlar vi rollfördelningen mellan regeringen och Riksbanken.

¹⁴ Riksbanken ändrade under krisen på sina säkerhetskrav och godtog fler tillgångar som säkerheter och Riksgälden tog bostadspapper som säkerhet vid placering av överskottsmedel (se avsnitt 5.2 och 5.3).

11.6 Arbetsfördelningen för statliga åtgärder för att stödja likviditetsförsörjningen

I detta avsnitt analyserar vi hur myndighetsansvaret för att vidta statliga åtgärder för att motverka likviditetsstörningar bör fördelas mellan Riksbanken och regeringen eller någon av dess myndigheter.

Som underlag för ett ställningstagande om arbetsfördelningen är det värdefullt att något mer ingående analysera skillnaden mellan likviditetsstöd från en centralbank och likviditetsstöd som kan lämnas av andra aktörer. I det följande beskriver vi därför inledningsvis Riksbankens roll som likviditetsförsörjare i och utanför en kris, men beskrivningen gäller i princip för centralbanker generellt. Efter beskrivningen av Riksbankens roll behandlar vi regeringens (och dess myndigheters) likviditetsstödjande kapacitet. Avslutningsvis redovisar vi vår bedömning av myndigheternas respektive roller i likviditetsförsörjningen.

11.6.1 Riksbanken som likviditetsförsörjare i och utanför en kris

Alla betalningar som inte görs mellan kunder i samma bank görs ytterst med hjälp av fordringar på Riksbanken. I liten skala används sedlar utgivna av Riksbanken, men även elektroniska betalningar förutsätter i slutändan fordringar på Riksbanken. Det beror på att det centrala betalningssystemet (RIX) ligger i Riksbanken och överföringar av medel mellan konton i Riksbanken används för att fullgöra betalningar mellan banker (och indirekt deras kunder). En bank som har tillgångar på sitt konto i Riksbanken kan med visshet använda dessa medel för att fullgöra betalningar. Under dagen har medlemmar i RIX rätt att övertrassera sina konton så länge de har ställt tillräckligt med sådana säkerheter som Riksbanken godtar. Vid dagens slut utjämnar bankerna i ett normalläge likviditeten genom inbördes lån. En bank som har stora utbetalningar en viss dag och därigenom får underskott på sitt konto i Riksbanken under dagen får innan systemet stänger låna pengar från en annan bank (eller möjligen Riksgälden som också ingår i det centrala betalningssystemet). Eventuella obalanser i den totala tillgången på likviditet rättar Riksbanken till genom vad som kallas finjusterande transaktioner (se kapitel 8 för vidare beskrivning).

Denna process riskerar att stanna upp i en krissituation. En orsak kan vara att banker inte längre är villiga att låna ut pengar till en eller flera andra banker. De som har ett betalningsöverskott behåller medlen på sitt eget konto, kanske för att säkra sin egen förmåga att klara av morgondagens betalningar. I och med att likviditeten i systemet är given betyder någras överskott att andra får underskott, dvs. får en skuld till centralbanken. På så sätt blir Riksbanken automatiskt kreditgivare i denna situation. Men de in- och utlåningsfaciliteter som Riksbanken erbjuder i det penningpolitiska styrsystemet är varken avsedda eller lämpade för att bankerna ska sätta in respektive låna stora belopp. Bland annat uppstår oklarhet om ränteläget, och därmed den penningpolitiskt beslutade styrräntan, i och med att vissa banker får en ränta som ligger 0,75 procentenheter under Riksbankens reporänta medan andra betalar 0,75 procentenheter över reporäntan. För att undvika att hamna i denna situation måste Riksbanken vidta andra åtgärder, t.ex. tillföra så mycket likviditet att alla banker får ett överskott.

Om man ser på Riksbankens utlåning i ett balansräkningsperspektiv kan den i viss mening sägas vara självfinansierande. Ett lån innebär att Riksbanken gottskriver låntagarens riksbankskonto med en summa motsvarande lånet och redovisar fordringen på banken som en tillgång. Riksbankens tillgångar och skulder ökar alltså lika mycket. Så långt fungerar Riksbanken som en vanlig bank. Men medan en vanlig bank kan räkna med att en del av de medel som tas ut från kontot förs över till konton i andra banker, kan Riksbanken förlita sig på att betalningar mellan banker endast leder till att medlen flyttas mellan konton i den egna balansräkningen. Någon aktör måste alltid hålla de utestående fordringarna på Riksbanken. Systemet är i denna bemärkelse slutet.

Denna beskrivning visar att talet om att likviditetsstöd eller köp av tillgångar bygger på s.k. sedelpressfinansiering är missvisande. Riksbanken drar alltid in lika mycket likviditet som den tillför. Det som händer vid ett likviditetstillskott är att en bank (eller flera banker) som kan ha haft svårt att låna av andra banker i stället får lån av Riksbanken. De använder dessa medel för att fullgöra sina åtaganden mot andra medlemmar i Riksbankens clearingsystem. De banker som mottar betalningar får i sin tur fordringar på Riksbanken i stället för fordringar på andra banker.

I likviditetsstöd finns alltså ett inslag av kreditriskomvandling, där staten tar över kreditrisker från privata aktörer. Riksbanken träder in som mellanhand i marknaden för kortsiktig likviditet i ett

läge där den kärvar eller inte fungerar alls. Detta synsätt är tillämpligt på åtgärder riktade mot enskilda banker och generell riktade statliga åtgärder i förebyggande syfte som riktas till alla banker. I det senare fallet kan Riksbanken tänkas erbjuda bankerna lån med längre löptid, eventuellt till fast ränta.

Centralbankslån är i regel mot säkerhet men genom att sådana tillgångar som hade varit svårare eller i vart fall dyrare att använda för lån från privata aktörer fungerar som säkerhet i Riksbanken är lånen från Riksbanken ändå likviditetsstödjande.

11.6.2 Regeringens kapacitet att vidta likviditetsstödjande åtgärder

De mekanismer som tar sig uttryck i en ökad efterfrågan på att placera medel hos Riksbanken kan också leda till ökad efterfrågan på statspapper, som är en säker fordran på svenska staten. De banker som har överskottslikviditet och inte längre vill låna ut till andra banker kan alltså placera i statspapper i stället för att placera dem på konto i Riksbanken. Det innebär att Riksgälden i en kris kan hitta de nya långivare som staten behöver för att finansiera stödåtgärder.

Staten kan således i likviditetsstödjande syfte emittera statspapper för att tillgodose den ökade efterfrågan och sedan låna ut de upplånade medlen till de banker som inte har andra bankers förtroende. En variant på detta var när Riksgälden i september 2008 gav ut stora volymer extra statsskuldväxlar och placerade de medel som därigenom lånades upp i bostadspapper (via repor). Stödet låg i att marknadsaktörerna fick tillgång till statspapper som de kunde använda som säkerhet för lån och således kunde användas för att få tillgång till betalningsmedel. Staten tog via reporna (tillfälligt) över en tillgång som i detta osäkra läge inte gick att belåna. Även i detta fall var det således fråga om att staten tog över kreditrisker som privata aktörer inte var beredda att acceptera.

Likaså innebar de garantier som ställdes ut enligt garantiprogrammet att staten tog över kreditrisk och därigenom underlättade bankernas upplåning. I det fallet fick staten ingen säkerhet, men behövde å andra sidan inte heller betala ut några medel direkt utan först om den bank vars fordringar garanterades inte kunde fullgöra sina förpliktelser.

Generellt gäller dock att genom att det krävs transaktioner i flera led för att få till stånd den önskade omfördelningen av risker är metoderna som regeringen (eller en myndighet som lyder under regeringen) förfogar över trögare än Riksbankens. Via regeringen och dess myndigheter kan staten ta över kreditrisker, men den kan inte på samma sätt skapa extra likviditet. Den automatik som finns i centralbankers likviditetstillförsel, där en banks vilja att låna från Riksbanken förvandlas till inlåning i densamma, saknas.

Detta betyder även att för regeringen och dess myndigheter är garantier vanligen ett mer flexibelt instrument. En garanti förutsätter nämligen ingen statlig upplåning utan det räcker att banken genom att den kan bifoga en statlig garanti kan övertyga sina vanliga långivare att fortsätta att erbjuda den finansiering. En sådan lösning kan sannolikt även underlätta avvecklingen av stödet när krisen är över i och med att banken håller sina normala lånekanaler öppna. Att emittera värdepapper tar emellertid oavsett statlig garanti en viss tid, medan Riksbanken kan ge likviditetsstöd mer eller mindre omedelbart.

11.6.3 Arbetsfördelningen mellan Riksbanken och regeringen

Kommitténs bedömning: Riksbanken bör ha en likviditetsstödjande roll. Regeringen, med hjälp av någon eller några myndigheter, bör kunna vidta kompletterande likviditetsstödjande åtgärder om det behövs.

Skälen för kommitténs bedömning: Av den föregående beskrivningen framgår att såväl Riksbanken som regeringen har möjlighet att vidta generella likviditetsstödjande åtgärder. Båda myndigheternas åtgärder har likartade effekter på bankernas likviditetssituation. Skillnaden ligger i första hand i den smidighet med vilken Riksbanken i kraft av sin ställning som producent av slutliga betalningsmedel kan ge likviditetsstöd. Eftersom smidighet och snabbhet ofta är absolut nödvändigt under en finanskris, betyder det att Riksbanken har ett instrument som kan vara avgörande för en effektiv krishantering. Det är därför lämpligt att Riksbanken även framöver har en likviditetsstödjande roll motsvarande den som Riksbanken hade under den senaste krisen. Riksbankens likviditetsstödjande åtgärder kan dock på samma sätt

som under krisen 2008 och 2009 behöva kompletteras med åtgärder som får vidtas av regeringen med hjälp av någon eller några myndigheter.

I kommitténs uppdrag ingår det att tydliggöra arbetsfördelningen mellan myndigheter med delvis överlappande mandat, t.ex. avseende likviditetsåtgärder. I det följande analyserar vi därför vilka verktyg Riksbanken respektive regeringen bör tilldelas och överväger behovet av lagändringar. Vi överväger även förutsättningarna att samordna myndigheternas åtgärder för att få till stånd en fungerande helhet.

11.7 Riksbankens generella likviditetsåtgärder

I det föregående har vi konstaterat att Riksbanken bör ges en likviditetsstödjande roll motsvarande den Riksbanken hade under krisen. Under krisen tillhandahöll Riksbanken lånefaciliteter i såväl svenska kronor som i dollar. Riksbanken inrättade dessa lånefaciliteter i syfte att värna den finansiella stabiliteten, underlätta kreditförsörjningen och förbättra marknadens funktionssätt.

Sådana åtgärder som riktas mot vissa kategorier av finansiella företag när marknaden inte fungerar alls eller kärvar kallar vi för generella likviditetsåtgärder. I det följande behandlar vi under vilka förutsättningar vi anser att Riksbanken bör kunna vidta sådana åtgärder och lagstödet för det. Vi beskriver dock först den bestämmelse i gällande rätt som Riksbanken stödde sig på när den vidtog åtgärderna.

I avsnitt 11.8 behandlar vi regeringens generella likviditetsåtgärder.

11.7.1 Lagregleringen av Riksbankens generella likviditetsåtgärder

Under den finanskris som kulminerade under 2008 lämnade Riksbanken krediter på längre löptider, till andra räntevillkor, i annan valuta och till delvis andra motparter än vad som gällde för de normala penningpolitiska transaktionerna.¹⁵ Lagstödet för dessa åtgärder var dock detsamma som för åtgärder i penningpolitiskt

¹⁵ Se avsnitt 5.2.

syfte, nämligen 6 kap. 5 § riksbankslagen. Den bestämmelsen anger att Riksbanken i penningpolitiskt syfte får

1. Bevilja kredit mot betryggande säkerhet och ta emot inlåning.
2. Köpa, sälja och förmedla värdepapper, valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar.
3. Ge ut egna skuldebrev.

I förarbetena till bestämmelsen konstaterar regeringen att det skulle kunna hävdas att Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende skulle kunna komma i konflikt med Riksbankens mål om ett fast penningvärde eftersom Riksbanken i vissa situationer skulle kunna använda styrräntan för att undvika en kris i betalningssystemet.¹⁶ De penningpolitiska instrumenten ska dock enligt regeringen bara användas för att upprätthålla ett fast penningvärde. För att undvika en kris i det finansiella systemet förfogar Riksbanken över andra instrument, exempelvis möjlighet att bevilja nödkrediter. Det kan emellertid uppkomma situationer där en kris i betalningssystemet hotar att riskera målet om ett fast penningvärde. Enligt regeringen bör i sådana situationer naturligtvis de penningpolitiska instrumenten kunna användas för att avvärja en kris.

11.7.2 Åtgärder för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen

Kommitténs förslag: Riksbanken får för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen vidta följande åtgärder:

1. bevilja kredit mot betryggande säkerhet och ta emot inlåning,
2. köpa, sälja och förmedla värdepapper, valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar, och
3. ge ut egna skuldebrev.

¹⁶ Prop. 1997/98:40 s. 54.

Skälen för kommitténs förslag

Motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen

Som nämns ovan får Riksbanken under vissa förutsättningar vidta generella likviditetsåtgärder i penningpolitiskt syfte.¹⁷ Som nämns i avsnitt 11.5.1 är ett motiv för en statlig inblandning i likviditetsförsörjningen, vid exempelvis en finansiell kris, att det finansiella systemets funktioner ska kunna upprätthållas. Det framgår dock inte direkt av riksbankslagen att Riksbanken får vidta generella likviditetsåtgärder i detta syfte. Vi menar därför att Riksbanken, vid sidan av de åtgärder som får vidtas i penningpolitiskt syfte, bör ges ett tydligt lagstöd för att vidta generella likviditetsåtgärder i syfte att motverka likviditetsstörningar som är så allvarliga att de hotar det finansiella systemets grundläggande funktioner.

Syftet med ändringen är att klargöra 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. Som utvecklas närmare i kapitel 13, ska Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, verka för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen så att det finansiella systemets funktioner kan upprätthållas. Den nya bestämmelsen ska inte påverka Riksbankens möjlighet att vidta åtgärder när det behövs i penningpolitiskt syfte.

Krediter mot betryggande säkerhet

Vilka likviditetsåtgärder bör då Riksbanken kunna vidta?

Ett instrument som kan användas för att lösa ett företags likviditetsproblem är krediter. Detta instrument användes också av Riksbanken under den finansiella krisen och är centralt för att det ska vara möjligt att hantera en likviditetskris. Enligt kommitténs mening bör Riksbanken därför få ge kredit för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Riksbanken bör ges ett tydligt lagstöd för detta.

Enligt riksbankslagen ansvarar direktionen för Riksbankens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande

¹⁷ 6 kap. 5 § riksbankslagen.

sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel.¹⁸ Även om detta bl.a. innebär ett krav på att statens medel ska hanteras säkert, anser kommittén att det av riksbankslagen bör framgå att Riksbanken – i överensstämmelse med vad som gäller för krediter i penningpolitiskt syfte och enligt ECBS-stadgan¹⁹ – endast ska få ge generella krediter mot betryggande säkerhet. Om ett företag inte har tillräckligt med betryggande säkerheter behöver det avgöras i särskild ordning om det är motiverat att ge likviditetsstöd på särskilda villkor, s.k. nödkrediter.²⁰

Begreppet betryggande säkerhet bör ha samma innebörd som för krediter i penningpolitiskt syfte. Att säkerheten ska vara betryggande både för krediter som lämnas i stabilitetssyfte och i penningpolitiskt syfte utesluter dock inte att de säkerheter som accepteras kan skilja sig åt beroende på syftet med krediten. Liksom skedde under den finansiella krisen, bör det vara möjligt för Riksbanken att variera vilka säkerheter som godtas.

Eftersom det är fråga om åtgärder som riktar sig till en viss krets av företag och för vilka villkoren bestäms i förväg, kommer det att vara nödvändigt att i samband med att en viss kredit erbjuds informera aktörerna om vilka säkerheter som accepteras som betryggande och vilka företagskategorier som accepteras som motparter. Det kan göras i samband med att villkoren för krediten offentliggörs. Exempelvis motparter och säkerheter kan dock komma att variera beroende på vilken kreditfacilitet det är fråga om.

Riksbanken bör själv få bestämma räntesättningen. Den kan bl.a. behöva anpassas till löptiden. Kommittén anser dock att det är naturligt att den i varje fall sker till visst räntepåslag i förhållande till reporäntan. Kommittén konstaterar dock att den ränta som sattes under krisen var ändamålsenlig.

¹⁸ 9 kap. 1 a § riksbankslagen. Kravet på effektivitet innebär att Riksbanken ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå verksamhetens mål på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att för den skull göra avkall på en hög kvalitet i arbetet. Att Riksbanken ska hushålla väl med statens medel innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert. Begreppet innefattar även att statens fordringar och tillgångar i övrigt samt statens skulder förvaltas väl. (Riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen 2009/10:RS6 s. 52).

¹⁹ Artikel 18 i ECBS-stadgan.

²⁰ 6 kap. 8 § riksbankslagen.

Andra generella likviditetsåtgärder än krediter

Likviditeten kan emellertid ökas på annat sätt än genom kreditgivning. Ett alternativ är att ingå repor varigenom företagen får mer likvida tillgångar i utbyte mot mindre likvida tillgångar. Regelrätta köp av omsättningsbara tillgångar som vid tidpunkten i fråga är svåra att omsätta kan också bidra till att öka företagets likviditet.

Utöver att lämna kredit får Riksbanken i penningpolitiskt syfte

1. ta emot inlåning,
2. köpa, sälja och förmedla värdepapper, valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar, och
3. ge ut egna skuldebrev.²¹

Om Riksbanken ökar kreditgivningen till bankerna så innebär det med automatik att de kommer behöva sätta in pengar på konto i Riksbanken alternativt köpa riksbankscertifikat som Riksbanken ger ut för att dra in den extra likviditet som har skapats genom kreditgivningen. Möjligheten till inlåning är en del av Riksbankens räntestyrningssystem och det kan därmed anses som tillräckligt att Riksbanken får ta emot inlåning i penningpolitiskt syfte. I en kris när marknaden inte fungerar kan det emellertid hända att andra än de penningpolitiska motparterna får ett behov av en säker placering. Det skulle t.ex. kunna gälla en CCP. Kommittén anser därför att Riksbanken även ska kunna ta emot inlåning i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen.

Under den andra punkten faller, förutom köp och försäljning av värdepapper och valuta, exempelvis repor samt ränte- och valuta-swappar. Sådana avtal kan enligt beslut av Riksbanken ingås både efter anbudsförfaranden och bilateralt.²² En sådan åtgärd som underlättade bankernas finansiering var Riksgäldens åtgärd att ge ut statspapper och använda de medel som den erhöll för att göra omvända repor i säkerställda obligationer. Även om åtgärden inte vidtog av Riksbanken, visar den att repor kan vara ett användbart instrument i en finansiell kris. Enligt vår mening bör Riksbanken därför kunna köpa värdepapper etc. och ge ut egna skuldebrev även för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen.

Som har nämnts i det föregående ska krediter beviljas mot betryggande säkerhet. Självfallet bör Riksbanken även beträffande

²¹ 6 kap. 5 § riksbankslagen.

²² Bilaga H6 till RIX-villkoren.

andra åtgärder än krediter sträva efter att begränsa sina risker i enlighet med vad som är lämpligt i den aktuella situationen. Eftersom de åtgärder som nu diskuteras inte är homogena, är det inte lämpligt att på samma sätt som för krediter i lag beskriva vilka åtgärder som Riksbanken ska vidta för att reducera sina risker. Någon sådan bestämmelse finns inte heller när åtgärderna vidtas i penningpolitiskt syfte.²³ Det påverkar emellertid inte Riksbankens ansvar att på ett lämpligt sätt försöka begränsa sina förlustrisker.

Under finanskrisen agerade en del centralbanker genom att köpa tillgångar från bankerna och på så sätt förbättra deras likviditet. I vissa fall köptes tillgångarna till ett pris som översteg det som marknaden var beredd att betala för att även förbättra bankernas soliditet. Kommittén anser inte att Riksbanken medvetet ska köpa tillgångar till överpris. Om bankernas soliditet behöver förbättras, är det regeringens ansvar.

Motpartsretsen

Riksbankslagen innehåller ingen begränsning av vem som får vara motpart i de penningpolitiska transaktionerna. I stället har lagstiftaren ansett att det ankommer på Riksbanken att bestämma det. Vi har inte identifierat några skäl att göra någon annan bedömning beträffande krediter som ges för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Det ligger dock i uppdragets natur att Riksbanken bör välja motparter på sådant sätt att åtgärderna får så effektivt genomslag på likviditetsförsörjningen som möjligt.

Generella likviditetsstödande åtgärder i utländsk valuta

Under finanskrisen lämnade Riksbanken kredit i dollar. Denna åtgärd var betydelsefull mot bakgrund av bankernas svårigheter att få tillgång till finansiering i denna valuta. En särskild fråga är om Riksbanken ska ha samma likviditetsstödande roll i utländsk valuta som i svenska kronor när åtgärderna vidtas för att motverka likviditetsstörningar.

Riksbanken har inte samma unika fördel i att ge likviditetsstöd i utländsk valuta som i kronor. Riksbanken har dock en valutareserv

²³ Se 6 kap. 5 § riksbankslagen. Av RIX-villkoren framgår bl.a. vilka tillgångar Riksbanken accepterar i repotransaktioner.

och etablerade system för att ge kredit mot säkerhet. Till detta kommer att centralbanker via swappavtal kan tillhandahålla valuta till varandra.²⁴ Även om Riksbanken inte kan förlita sig på sådana swappavtal, kan sådana avtal när de ingås ge Riksbanken snabb tillgång till valuta. Kommittén anser därför att Riksbanken också bör ha lagstöd för att vidta likviditetsstödjande åtgärder i utländsk valuta. Det är också rimligt att Riksbanken då får använda sig av samma verktyg som för svenska kronor.

För att ha möjlighet att ge utlåning i utländsk valuta behöver Riksbanken tillgång till en tillräckligt stor valuta-reserv och/eller möjlighet att låna upp utländsk valuta när valuta-reserven inte räcker till. Frågan om bl.a. valuta-reservens användningsområde och storlek, upplåningen till valuta-reserven och dess finansiering ska emellertid inte behandlas av denna kommitté utan av en särskild utredare som ska behandla uppdraget i regeringens direktiv ”Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning – översyn efter erfarenheter från den finansiella krisen” (dir. 2011:89).

11.7.3 Riksbankens skyldighet att informera regeringen

Kommitténs förslag: Riksbanken ska informera regeringen inför viktigare beslut som rör generella likviditetsåtgärder.

Skälen för kommitténs förslag

Riksbankens oberoende

Riksbanken fattar självständigt beslut i penningpolitiska frågor och ingen myndighet, dvs. inte heller regeringen, får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Riksbankens självständighet i dessa frågor är också ett EU-krav. Det har dock inte ansetts hindra att Riksbanken har krav på sig att informera regeringen inför viktigare beslut.²⁵

Frågan är om samma typ av självständighet ska gälla för generella likviditetsåtgärder för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen eller om Riksbanken ska ha krav på sig att

²⁴ Som exempel kan nämnas att Federal Reserve under krisen ingick swappavtal med ett antal centralbanker, bl.a. Riksbanken (se vidare kapitel 4).

²⁵ Prop. 1997/98:40 s. 75 ff.

samråda med regeringen inför ett beslut om sådana åtgärder. En första förutsättning för att det ska vara möjligt med samråd är att det går att göra skillnad mellan å ena sidan penningpolitiska åtgärder, å andra sidan åtgärder som vidtas för finansiell stabilitet.

När det gäller krediter skulle man kunna följa Riksbankens egen kommunikation och fastställa syftet med krediten med utgångspunkt från om den ges till fast eller rörlig ränta. Kommittén bedömer dock att det inte är lämpligt att fastslå en sådan ordning i lag. Det riskerar att begränsa Riksbankens handlingsutrymme och då även för penningpolitiken.

Vi anser därför att samma typ av oberoende bör gälla för de generella likviditetsåtgärder som vidtas i syfte att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet som för åtgärder som vidtas i penningpolitiskt syfte. Det bör därför inte införas någon bestämmelse som ålägger Riksbanken att samråda med regeringen inför sina beslut.

Informationsutbyte

I linje med vårt resonemang om förhållandet mellan penningpolitik och finansiell stabilitet, bör samma informationsskyldighet gälla för viktigare beslut om generella likviditetsåtgärder som för viktigare penningpolitiska beslut. Av riksbankslagen bör det därför framgå att Riksbanken inför alla viktiga beslut om generella likviditetsåtgärder ska informera det statsråd som regeringen utser. ECB och kommissionen har visserligen vid upprepade tillfällen, senast i konvergensrapporterna för 2012, ansett att skyldigheten att informera regeringen om viktigare penningpolitiska beslut strider mot instruktionsförbudet i EUF-fördraget.²⁶ Vi anser dock att då riksdagen har tagit ställning för att det bör finnas en sådan informationsskyldighet för penningpolitiska beslut, bör det även göra det för åtgärder som vidtas för att främja likviditetsförsörjningen.

²⁶ ECB:s konvergensrapport från 2012 s. 259 (engelska språkversionen) och kommissionens konvergensrapport från 2012 s. 145.

11.8 Regeringens åtgärder för likviditetsförsörjningen

Kommitténs bedömning: Om det i en finansiell kris behöver vidtas andra åtgärder för att likviditetsförsörjningen ska fungera än sådana som får vidtas av Riksbanken, bör det vara regeringens eller någon av dess myndigheters uppgift. Det bör inte nu göras någon författningsändring för att öka möjligheten för regeringen att agera.

Skälen för kommitténs bedömning

Inledning

I det föregående har vi beskrivit vilka likviditetsåtgärder Riksbankens bör kunna vidta för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Som konstateras i avsnitt 11.6.3 bör Riksbankens åtgärder vid behov kunna kompletteras med åtgärder vidtagna av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer. Det kan handla om åtgärder som inte omfattas av Riksbankens uppgifter, t.ex. generellt likviditetsstöd utan betryggande säkerheter, och åtgärder som bedöms vara ett lämpligt komplement till de åtgärder som i förekommande fall vidtas av Riksbanken. Att regeringen ges denna möjlighet är rimligt eftersom regeringen – som vi återkommer till i avsnitt 13.1 – har det samlade ansvaret för den finansiella stabiliteten.

Regeringens åtgärder för en fungerande likviditetsförsörjning

Som beskrivs i avsnitt 5.4 var en av de åtgärder som regeringen vidtog under krisen att med stöd av stödlagen besluta om ett garantiprogram enligt förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. och ett kapitaltillskottsprogram enligt förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. Utgående från stödlagen hade regeringen också kunnat utfärda en generell garanti, men använde sig inte av den möjligheten. Någon lagändring är därför inte nödvändig för dessa typer av åtgärder.

I avsnitt 5.4 konstaterar vi bl.a. att garantiprogrammet bidrog till den finansiella stabiliteten genom att öppna möjligheten för banker att låna på längre löptider och utan säkerheter. Kapital-

tillskottsprogrammet hade i praktiken mindre betydelse, men kunde ha blivit viktig för kreditförsörjningen om bankernas kapital hade minskat ytterligare. Bankernas kreditgivning är en viktig källa till likviditet. Därför är det viktigt för likviditetsförsörjningen att bankerna inte bara har tillgång till likviditet utan även har tillräckligt med kapital. Att förse banker med kapital bör inte vara en uppgift för Riksbanken. Därför är det viktigt att regeringen har beredskap att kunna förse banker med kapital om det behövs för att förhindra en allvarlig störning i likviditetsförsörjningen.

Riksrevisionen anser i sin granskning ”Stabilitetsfonden – gör den skäl för namnet?”²⁷ att det inte är helt klart om förordningen om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. rymms inom stödlagen. Enligt Riksrevisionen bör regeringen därför pröva om det krävs åtgärder för att undanröja oklarheter kring förhållandet mellan lagen och förordningen. Riksrevisionen noterar att de ord som används i förordningen – att *stärka kreditförsörjningen* – för att beskriva syftet med ett kapitaltillskott enligt förordningen, inte har någon motsvarighet i stödlagens formulering att stöd får ges om det behövs för att ”motverka en risk för en allvarlig störning i det finansiella systemet”. Riksrevisionen noterar vidare att det i författningskommentaren till stödlagen finns en hänvisning till den numera upphävda lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. I den anges att statligt stöd fick lämnas för att trygga kreditförsörjningen och då avsågs stöd för att garantera att instituten kunde fullgöra sina förpliktelser i rätt tid.²⁸ Förordningen skulle därför kunna strida mot lagen.

Regeringen och Riksgälden delade enligt Finansutskottets betänkande ”Riksrevisionens rapport om Stabilitetsfonden” inte Riksrevisionens uppfattning att det saknas lagstöd för förordningen.²⁹ Riksgälden noterade dock att det av Riksrevisionens rapport verkar finnas utrymme för olika tolkningar och att det därför kan finnas anledning att förtydliga lagen på denna punkt.

Eftersom kommittén har bedömt att kapitaltillskottsprogrammet bidrog till den finansiella stabiliteten, anser vi att det är viktigt att det också i framtiden finns utrymme för liknande program. Kreditförsörjningen är en av det finansiella systemets grundläggande funktioner vars funktionsförmåga stödlagen syftar till att upprätthålla. Även om det finns olika åsikter om hur ett

²⁷ Stabilitetsfonden – gör den skäl för namnet? Riksrevisionen rapport (RiR) 2011:26.

²⁸ RiR 2011:26 s. 49 och bet. 2011/12:FiU44 s. 6.

²⁹ Bet. 2011/12:FiU44.

sådant program får utformas, står det således klart att kapitaltillskott får ges enligt stödlagen och utgöra en del i ett kapitaltillskottsprogram. Vi avser dock att återkomma till frågan om stödlagens utformning i vårt nästa betänkande och kommer då att få anledning att diskutera om det är lämpligt att göra ett förtydligande av lagen på denna punkt.

Stödlagen ger för övrigt regeringen goda möjligheter att utforma eventuella åtgärder för att förhindra störningar i likviditetsförsörjningen på det sätt som är lämpligast i det aktuella marknadsläget, dock med beaktande av statsstödsreglerna.

11.9 Andra sätt att förse ekonomin med likviditet

Kommitténs bedömning: Det behöver inte införas några ytterligare åtgärder för att förse ekonomin med likviditet utöver de som finns tillgängliga för Riksbanken och regeringen.

Skälen för kommitténs bedömning: Som beskrivs i avsnitt 5.4.8 vidtogs under krisen också åtgärder för att främja kreditförsörjningen bl.a. genom att höja garantiramen för en statlig myndighet, Exportkreditnämnden, och att höja låneramarna för två statligt helägda bolag, Svensk Exportkredit och Almi Företagspartner AB. Enligt vår bedömning bidrog dessa åtgärder på olika sätt och i olika grad till att förbättra företagets finansieringssituation, och minskade på så sätt risken för att finanskrisen skulle få stora negativa effekter på produktion och sysselsättning.

De åtgärder som vidtogs, syftade till att hantera specifika problem rörande kreditförsörjningen som uppkom till följd av den finansiella krisen och beslutet om att förstärka de statliga aktörernas positioner föregicks av riksdagsbeslut. De grundade sig alltså inte på stödlagen.

Enligt vår mening bör regeringen ha beredskap för att liknande åtgärder kan behöva vidtas även i framtida kriser. Även om åtgärderna är angelägna är det dock inte avgörande för hanteringen av en finansiell kris att de finns tillgängliga redan i krisens inledningskede. De måste också utformas så att de hanterar de problem som föreligger i en viss situation och anpassas till de finansiella förutsättningar som då gäller för myndigheter eller statliga bolag. Det är därför svårt att med tillräcklig grad av

exakthet skraddarsy de olika instrumenten. Enligt vår bedömning är den beredskap som finns dels genom de åtgärder som får vidtas av Riksbanken, dels genom att Riksgälden är utsedd till stödmyndighet och de åtgärder som regeringen kan vidta med stöd av stödlagen, tillräckliga ur beredskapssynpunkt. Det behöver därför inte införas möjligheter att vidta några ytterligare åtgärder för att förse ekonomin med likviditet. Vi föreslår därför inte några särskilda lagstiftningsåtgärder utan regeringen och/eller riksdagen bör besluta om åtgärder när de aktualiseras.

11.10 Utlåning av statspapper till Riksbanken

Kommitténs förslag: Riksbanken får, på de villkor som överenskomms med Riksgälden, låna statspapper utgivna av svenska staten i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Villkoren för sådana lån får inte stå i strid med förbudet mot monetär finansiering.

Det ska föras in en bestämmelse i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret som anger att Riksgälden i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen får besluta att låna ut statspapper till Riksbanken om villkoren för lånet utformas så att lånet inte behöver tas med vid beräkningen av statsskulden.

Kommitténs bedömning: Möjligheten enligt budgetlagen för Riksgälden att låna för att tillgodose behovet av statslån bör finnas kvar.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning

Inledning

Vid extra emissioner av statsskuldväxlar via auktioner och placering av kassaöverskotten via omvända repor använde sig Riksgälden under den finansiella krisen av samma instrument som i den reguljära hanteringen av statsskulden. Det var nödvändigt med tanke på att åtgärderna sattes in snabbt i en akut krissituation.

Det finns emellertid ett annat sätt att tillgodose en drastiskt ökad efterfrågan på statspapper, som i vissa avseenden kan vara mer ändamålsenligt. Det bygger på transaktioner mellan Riksbanken

och Riksgälden, som gör att Riksbanken får tillgång till statspapper för vidare utlåning till banker i behov av fullgoda säkerheter.³⁰

Utlåning av statspapper

Detta medel består i att Riksbanken får möjlighet att låna statspapper från Riksgälden som banken i sin tur kan låna ut till exempelvis banker i utbyte mot bostadspapper och andra värdepapper med högre kreditrisk. Denna metod tillämpades med framgång i Storbritannien med början i april 2008.³¹ Den har också vissa fördelar jämfört med extra emissioner av statspapper.

För det första riktas åtgärderna direkt mot det problem man vill lösa, nämligen en brist på i marknaden godtagbara säkerheter som kan spilla över i finansieringsproblem för banker som behöver ställa sådana säkerheter. För det andra tydliggörs Riksbankens huvudansvar för likviditetsstöd i och med att det är banken, inte Riksgälden, som initierar och hanterar åtgärderna. Riksbanken skulle också på vanligt sätt kunna ställa krav på säkerheter som täcker skulden med viss marginal (haircuts) och ta ut en avgift från de institut som är motparter.³² För det tredje kan stödet ges utan att ta omvägen via extra statlig upplåning. Om statspapper lånas ut utan att det uppstår några betalningsåtaganden för staten påverkas nämligen inte statens finansiella förmögenhet och det finansiella sparandet förändras inte. Den ökning av den officiella statsskulden som blir följderna av extra emissioner kan således undvikas.

En förutsättning för att detta medel ska tas i anspråk är att Riksbanken anser sig ha behov av statspapperen för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen och på den grunden vänder sig till Riksgälden. Det följer av att det är Riksbanken som ska ansvara för att förmedla statspapperen vidare till bankerna.

³⁰ Det kan noteras att Riksbanken sedan ett flertal år inte äger några svenska statspapper (eller andra värdepapper i kronor). Banken har således inget eget lager att använda sig av. Under hösten 2012 började Riksbanken bygga upp ett mindre innehav av kronpapper, men det innehavet har andra syften och enligt nuvarande planer kommer det att vara alltför litet för att spela nämnvärd roll i en likviditetskris av här diskuterat slag.

³¹ För en mer utförlig beskrivning av Bank of Englands modell, se <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/sls/notices.aspx>.

³² Detta är i praktiken inte möjligt för Riksgälden som måste emittera på marknadsmässiga villkor och har svårt att särskilja den här typen av utlåning från placeringar av reguljära kassaöverskott i statsskuld förvaltningen. Även vid transaktioner via Riksgälden uppstår dock en marginal. Det beror på att räntorna på de papper Riksgälden säljer är nedpressade av den stora efterfrågan på statspapper och utlåningen sker till interbankränta. Skillnaden är att Riksbanken med den föreslagna lösningen kan fastställa marginalerna på administrativ väg.

Riksgälden bör inte ha skyldighet att tillhandahålla statspapper till Riksbanken, men det är svårt att se att Riksgälden skulle ha anledning att resa invändningar. Läget då åtgärden kan vara aktuell definieras av en extrem efterfrågan på statspapper, vilket torde göra att handeln i statspapper fungerar sämre än normalt. Precis som vid extraemissionerna 2008 har således Riksgälden i egenskap av förvaltare av statsskulden ett intresse av att bidra till att tillföra mer papper till marknaden för att motverka att likviditeten hämmas. Dessutom görs transaktionerna utan att det uppstår några betalningsåtaganden för statens del eller får andra effekter på den reguljära statsskuldsförvaltningen.

Närmare om Riksbankens möjlighet att låna statspapper

En förutsättning för att det ska vara möjligt för Riksbanken att låna statspapper från Riksgälden är att transaktionen inte står i strid med förbudet mot monetär finansiering i 8 kap. 1 § tredje stycket riksbankslagen. Enligt den bestämmelsen får Riksbanken inte bevilja kredit till eller förvärva skuldförbindelse direkt från staten. Om Riksbanken skulle låna statspapper av Riksgälden utan att det uppstår andra krav mellan parterna än att Riksbanken åtar sig att återlämna papperen innan något belopp förfaller till betalning kan det enligt vår bedömning inte uppstå någon konflikt med förbudet mot monetär finansiering. Det förs inte över några medel från Riksbanken till Riksgälden och det skulle inte heller uppstå någon skuld som innebär att Riksbanken i framtiden måste betala något till Riksgälden.³³ Riksbanken kan heller inte sägas ha för avsikt att ”förvärva” statspapper från staten utan syftet är endast att låna dem för att sedan låna dem vidare – eller sälja dem med löfte om återköp, dvs. repa ut dem – mot säkerheter i andra värdepapper. Det är alltså möjligt att genomföra en sådan transaktion utan att den står i strid med förbudet mot monetär finansiering.

³³ I den brittiska modellen delade Bank of England och det brittiska skuldkontoret på inkomsterna från de avgifter som bankerna betalade för att få tillgång till statspapperen. Det torde vara oproblematiskt, i synnerhet om man ser avgiften som en ersättning för myndigheternas merarbete. En sådan ordning vore tänkbar även i Sverige, men kommittén bedömer att den saken kan bestämmas i de överenskommelser mellan Riksbanken och Riksgälden som kommer att krävas om detta medel ska användas i praktiken. Med tanke på att kostnaderna är så små finns det således inte anledning att i lag ställa krav på att Riksbanken tar ansvar för kostnaderna på samma sätt som i samband med upplåning för att förstärka valutareserven; se 5 kap. 1 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

Den typ av transaktion som nu diskuteras mellan Riksgälden och Riksbanken är ingen vanlig marknadstransaktion. Den skulle närmast kunna liknas vid ett slags hyresavtal mellan Riksgälden och Riksbanken. Riksbanken använder de statspapper den lånat för att motverka störningar i likviditetsförsörjningen genom att vidta någon av de åtgärder som beskrivs i 6 kap. 5 § riksbankslagen, t.ex. repor eller swappar med marknadens aktörer.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det införs en bestämmelse i riksbankslagen som anger att Riksbanken i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen, på de villkor som överenskomms med Riksgälden, får låna statspapper utgivna av svenska staten.

Riksgäldens utlåning av statspapper

En förutsättning för att Riksgälden ska få låna ut statspapper till Riksbanken är att utlåningen av statspapper inte behöver likställas med att ta upp lån till staten och därför inte påverkar statsbudgeten. Till skillnad från direkt upplåning för att tillfredsställa behovet av statspapper finns det därför ingen anledning att reglera detta i budgetlagen, utan det bör vara tillräckligt att reglera Riksgäldens möjlighet att låna ut statspapperen i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Riksgälden bör endast få besluta att låna ut statspapper till Riksbanken om villkoren för lånet innebär att lånet inte behöver tas med vid beräkningen av statsskulden. En förutsättning för att så ska vara fallet är att Riksbanken är skyldig att återlämna statspapperen innan något belopp förfaller till betalning. För att undvika räntebetalningar och kupon effekter kommer utlåning bara kunna ske av nollkuponginstrument, dvs. statsskuldväxlar. Om Riksbankens motpart inte återlämnar statspapperen till Riksbanken enligt avtalsvillkoren för transaktionen, måste Riksbanken – genom ianspråktagande av ställda säkerheter – göra kompletteringsköp på marknaden. De inköpta statspapperen får sedan återlämnas till Riksgälden. Det är därför viktigt att Riksbankens avtal med dess motparter löper ut ett antal dagar innan Riksbanken ska återlämna värdepapperen till Riksgälden.

Förutsättningarna för att Riksgälden ska få låna ut statspapper till Riksbanken bör vara desamma som de som gäller för extra upplåning för att tillgodose behovet av statspapper enligt gällande

ordning. Det följer av att syftet är detsamma. Det ska således vara situationer då den finansiella stabiliteten är allvarligt hotad och åtgärder behöver vidtas för att främja likviditetsförsörjningen.

Sammanfattningsvis föreslår vi att det i förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret, tas in en bestämmelse som anger att Riksgälden i syfte att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen får besluta att låna ut statspapper till Riksbanken om villkoren för lånet utformas så att lånet inte behöver tas med vid beräkningen av statsskulden.

Möjligheten för Riksgälden att ta upp lån för att motverka en finanskris

Som framgår ovan utgör den lösning kommittén föreslår ett alternativ till den form av extra upplåning som Riksgälden använde sig av 2008 och som regleras i 5 kap. 1 § budgetlagen. Vi bedömer, som också framgår, att den föreslagna lösningen i vissa avseenden är mer ändamålsenlig.

Därmed väcks frågan om möjligheten för Riksgälden att låna för detta ändamål bör tas bort och helt ersättas av utlåning av värdepapper till Riksbanken. Kommittén bedömer dock att det inte är lämpligt. Det kan tänkas att de båda medlen i vissa situationer skulle kunna komplettera, snarare än ersätta, varandra. Vi ser det därför som viktigare att komplettera de medel som står till myndigheternas förfogande i enlighet med vårt förslag än att ta bort ett medel som kan visa sig användbart. Vi förutsätter att Riksbanken och Riksgälden – var och en för sig och tillsammans – strävar efter att använda det medel som är bäst lämpat i den situation som de har att hantera.

Vi vill också peka på att det bör finnas förutsättningar att utreda denna fråga i ett annat och sannolikt mer ändamålsenligt sammanhang. Regeringen har aviserat att den avser att tillsätta en utredning med uppdrag att se över målet och uppdraget för statsskuldspolitiken, inklusive statspappers roll för den finansiella stabiliteten. Den utredningen kommer därmed att göra en bred översyn av 5 kap. budgetlagen (2011:203). Den översynen bör naturligen omfatta även Riksgäldens möjlighet att låna för att tillgodose behovet av statslån.

12 Finansieringsarrangemang

I Sverige infördes under finanskrisen 2008 ett system för finansiering av offentliga stödinsatser vid en finansiell kris. Systemet består av en stabilitetsfond samt en stabilitetsavgift som tas ut av banker och kreditmarknadsföretag som är de företag som kan bli föremål för stöd enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen).¹ I kommitténs uppdrag ingår att utreda och föreslå en riskdifferentierad stabilitetsavgift samt att utvärdera för- och nackdelar med att sätta mål för stabilitetsfondens behållning.

Redan före 2008 fanns ett system för att skydda insättare i banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersföretag – insättningsgarantin. Även detta system innehåller en fond – insättningsgarantifonden – samt en insättningsgarantiavgift. Det har förts diskussioner om huruvida stabilitetsavgiften ska slås samman med insättningsgarantiavgiften och stabilitetsfonden med insättningsgarantifonden.

Det finns långt gångna diskussioner och direktivförhandlingar kring stabilitetsavgifter, stabilitetsfonder, insättningsgarantiavgifter och insättningsgarantifonder inom EU. Förslag har även aviserats avseende en europeisk insättningsgaranti. Kommittén anser att större förändringar i de nuvarande systemen bör anstå till dess direktivförändringarna har beslutats. De flesta av de förslag som presenteras i detta kapitel är därför kommitténs preliminära uppfattning i avvaktan på att bilden av det europeiska regelverket klarnar.

¹ Stödlagen beskrivs översiktligt i kapitel 5.

12.1 Bakgrund

I detta avsnitt redogör vi för de finansieringsarrangemang som finns i dag i Sverige samt för de diskussioner som pågår på detta område inom EU.

12.1.1 Stabilitetsfonden

Stabilitetsfonden inrättades 2008 i samband med att regeringens förslag till stabilitetspaket beslutades av riksdagen.² Ett syfte bakom införandet var att kreditinstituten själva långsiktigt skulle bära kostnaderna för hanteringen av framtida finansiella kriser. Att kreditinstitut finansierar stabilitetsfonden angavs också skapa en mer långsiktigt hållbar finansiering och stärka statsfinanserna inför kommande kriser. Kostnaderna för finansiell instabilitet skulle internaliseras i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet, vilket i sin tur avsågs leda till minskade incitament för ett överdrivet risktagande.

Stabilitetsfonden får användas till finansiering av stödåtgärder enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Medlen får även användas bl.a. för att finansiera stödmyndighetens och Prövningsnämndens förvaltningskostnader samt kostnader för förordnande av god man i nämndens ärenden samt kostnader som enligt bestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska stanna på staten.

Fonden utgörs av medel på ett räntebärande konto i Riksgälden samt de övriga tillgångar som staten erhållit i samband med att stöd lämnats. Det kan t.ex. gälla kreditfordringar eller aktieinnehav i en bank.

Initialt tillförde staten 15 miljarder kronor till fonden via anslag. Sedan 2009 betalar samtliga kreditinstitut en årlig stabilitetsavgift som tillförs fonden. Till fonden förs även intäkter som har samband med stödärenden. Det gäller exempelvis räntor på lån, utdelningar på aktier, garantiavgifter och försäljningsintäkter. De medel som tillförs placeras på kontot i Riksgälden och alltså inte i värdepapper. Stabilitetsfonden är således inte en fond i gängse mening. Om en brist på kontot skulle uppkomma får medel lånas upp till ett obegränsat belopp i Riksgälden.

² Prop. 2008/09:61 om stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet.

Målsättningen var vid införandet att stabilitetsfonden tillsammans med insättningsgarantifonden (som i oktober 2008 motsvarade ca 18 miljarder kronor) i genomsnitt skulle utgöra 2,5 procent av BNP inom 15 år (år 2023).

Den målsatta nivån bestämdes med 1990-talets bankkras som utgångspunkt. De statsfinansiella kostnaderna för denna angavs i regeringens proposition till 3–4 procent av BNP. En annan jämförelse gjordes med andra europeiska länder (bl.a. Danmark och Tyskland) som under hösten 2008 upprättade krisfonder till vilka medel motsvarande 2–4 procent av respektive lands BNP skulle tillföras.

Stabilitetsfondens utveckling

Tabell 1 nedan ger en detaljerad beskrivning av stabilitetsfonden.

Tabell 1 Översikt stabilitetsfonden den 31 oktober 2012

	Miljoner kronor
Kapital, anslag till fonden	15 000
Garantiavgifter	5 650
Stabilitetsavgifter	5 645
Influtet CIB och MM (netto, exkl. förvaltningskostnader)	170
Förväntad intäkt CIB	124
Nordea, nyemission	-5 610
Aktieutdelning, Nordea	2 073
Tillförd ränta på behållning	720
Förvaltningskostnader (inkl. arvoden till Prövningsnämnden)	-94
Fondbehållning utan Nordeaaktierna	23 678
Fondbehållning	
(Nordeaaktierna till bokfört värde)	29 288
Fondbehållning	
(Nordeaaktierna till marknadsvärde)	40 764

I november 2008 tillförde staten, som ovan nämnts, 15 miljarder kronor till stabilitetsfonden. Senare samma månad belastades stabilitetsfonden med 2,4 miljarder kronor i samband med Riksgäldens stödlån till Carnegie Investment Bank AB (CIB). Detta belopp har nu återvunnits och nettovinsten hittills för insatser i

Carnegie är 141 miljoner kronor (efter avdrag för Riksgäldens förvaltningskostnader). Därtill har Riksgälden redovisat en förväntad intäkt på 124 miljoner kronor till följd av olika vinstdelningsarrangemang. Beloppet är en försiktig uppskattning.

Riksgälden fick 2008 i uppdrag att inom det s.k. garanti-programmet lämna statliga garantier för bankers och bostadsinstituts värdepappersupplåning.³ Avgifterna för de garantier som ställts ut inom ramen för garantiprogrammet har kvartalsvis tillförts stabilitetsfonden. Fakturerade garantiavgifter uppgår fram till tredje kvartalet 2012 till 5,6 miljarder kronor.

Regeringen beslöt i februari 2009 att inrätta ett kapitaltillskottsprogram, som också administrerades av Riksgälden. Programmet användes för att finansiera statens andel i Nordeas nyemission. Statens kapitaltillskott på 5,6 miljarder kronor finansierades på så sätt via stabilitetsfonden. De aktier som förvärvades via nyemissionen fördes därför till fonden.

Stabilitetsfonden har löpande tillförts ränta på behållningen på kontot i Riksgälden. Räntan fram till den 31 oktober 2012 uppgick till 720 miljoner kronor. Vidare har fonden belastats med 94 miljoner kronor i förvaltningskostnader.

Fondens sammanlagda kontobehållning uppgick den 31 oktober 2012 till 23,7 miljarder kronor. Till den ska läggas de Nordeaaktier som förvärvades i samband med Nordeas nyemission, vilket ger ett värde på 29,3 miljarder kronor på fonden. Om aktierna värderas till marknadsvärde blir värdet på fonden 40,8 miljarder kronor.

Riksgälden gör i sina regelbundna rapporter till regeringen prognoser över stabilitetsfondens framtida utveckling. I tabell 2 ges en översikt av förväntade framtida betalningsflöden till och från stabilitetsfonden, inklusive en prognos över utvecklingen av marknadsvärdet för Nordea-aktierna.⁴ Som synes förväntas fonden, under Riksgäldens antaganden, uppnå målnivån på 2,5 procent av BNP under 2025, det vill säga två år efter den tidpunkt regeringens satte som mål. Då ingår dock inte medel från insättningsgarantin på det sätt som regeringen antog i sin beräkning vid införandet av fonden.

³ Se kapitel 5 och 9.

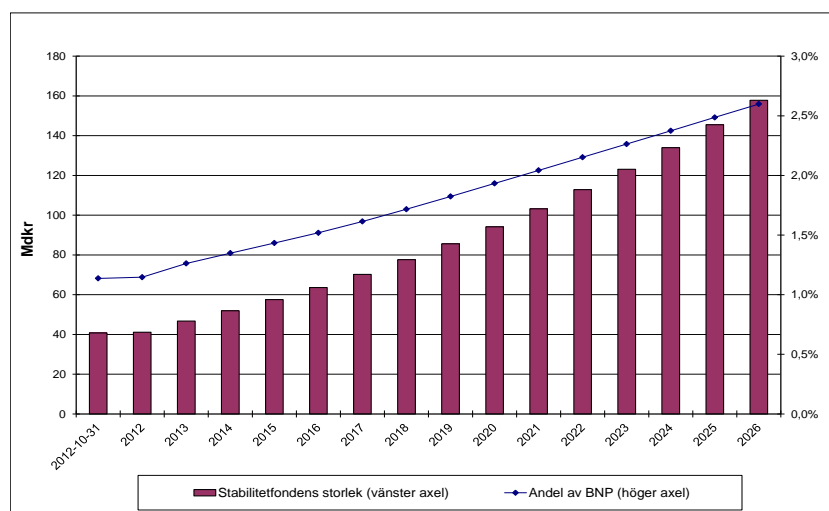
⁴ Riksgäldens rapport Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2012:3). För antaganden och redogörelse för metodik, se Riksgäldens motsvarande bankstödsrapport 2010:3.

I diagram 1 illustreras Riksgäldens prognos grafiskt.

Tabell 2 Översikt framtida utveckling i stabilitetsfonden

	Ingående balans, exkl Nordea mdkr	Ingående balans Nordea, mdkr	CIB/MM, mdkr	Garantiavgifter, mdkr	Utdelning Nordea, mdkr	Värde-tillväxt Nordea, mdkr	Stabilitetsavgift, mdkr	Ränta mdkr	Utgående balans, exkl Nordea	Utgående balans, inkl Nordea mdkr	Andel av BNP
2012-10-31	24	17		0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	24	41	1,1%
2013	24	18		0,3	0,7	0,7	3,1	0,3	28	47	1,3%
2014	28	19		0,1	0,7	0,7	3,2	0,4	33	52	1,3%
2015	33	19	0,1	0,0	0,7	0,7	3,4	0,7	37	58	1,4%
2016	37	20			0,8	0,8	3,5	1,0	43	64	1,5%
2017	43	21			0,8	0,8	3,7	1,4	49	70	1,6%
2018	49	22			0,8	0,8	3,8	1,9	55	78	1,7%
2019	55	23			0,9	0,9	3,9	2,3	62	86	1,8%
2020	62	24			0,9	0,9	4,1	2,6	70	94	1,9%
2021	70	24			0,9	0,9	4,3	2,9	78	103	2,0%
2022	78	25			1,0	1,0	4,4	3,2	86	113	2,2%
2023	86	26			1,0	1,0	4,6	3,6	96	123	2,3%
2024	96	28			1,0	1,1	4,8	3,9	105	134	2,4%
2025	105	29			1,1	1,1	5,0	4,3	116	146	2,5%
2026	116	30			1,1	1,1	5,2	4,8	127	158	2,6%

Diagram 1 Stabilitetsfondens förväntade utveckling (inklusive Nordeaaktierna värderade till marknadsvärde)



12.1.2 Stabilitetsavgiften

Samtliga banker och kreditmarknadsföretag är som ovan nämnts skyldiga att betala stabilitetsavgift. Avgiften har bestämts till en fast procentsats (0,036 procent) av samtliga skulder i den avgiftsskyldiges balansräkning med avdrag för vissa koncernlån, efterställda lån och lån som garanterats av staten inom ramen för statens garantiprogram.⁵ Beräkningen av stabilitetsavgiften grundas på den för det avgiftspliktiga året av bolagsstämman beslutade balansräkningen för institutet. De två första åren (2009 och 2010) utgick halv avgift med anledning av marknadsläget.

Syftet med att införa en stabilitetsavgift var att säkerställa att kostnaderna för stödåtgärder som vidtas med hjälp av stödlagen i första hand bärs av kreditinstitutet och inte belastar statsbudgeten och därmed skattebetalarna. För statens finanser innebär införandet av en stabilitetsavgift isolerat en förbättring av det finansiella sparandet liksom av statsbudgetens saldo. Statens lånebehov

⁵ Prop. 2009/10:30 om stabilitetsavgift.

minskar liksom statsskulden. Det är en följd av att avgifterna förs till ett konto i Riksgälden.

12.1.3 Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden

Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat om stabilitetsfondens utformning är effektiv för att uppnå de mål riksdagen har satt upp och om den använts i enlighet med riksdagens intentioner.⁶

Riksrevisionen ifrågasätter i rapporten för det första lämpligheten av att uttrycka stabilitetsfondens målnivå i termer av procent av BNP. Detta på grund av att bankernas tillgångar historiskt har vuxit snabbare än BNP. Riksrevisionen anser att stabilitetsfondens målstorlek i stället bör återspegla statens implicita garanti till banksystemet genom att exempelvis knyta målet till de avgiftsskyldiga institutens totala avgiftsunderlag.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att formuleringen att fonden ska nå och sedan i *genomsnitt* uppgå till 2,5 procent av BNP är otydlig. Riksrevisionen har inte kunnat fastställa vad detta innebär för avgifterna när stabilitetsfondens medel överstiger den satta målnivån.

Dessutom frågar sig Riksrevisionen hur behållningen i fonden bäst bör placeras för att kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt i en krissituation, samtidigt som riskerna och kostnaderna för skattebetalarna minimeras. Medlen ska i dag placeras på ett konto hos Riksgälden. Eventuella stödåtgärder som leder till utbetalningar som ska finansieras via stabilitetsfonden kräver därför att staten vid det tillfället lånar upp medel för att finansiera åtgärderna. Från ett riskdiversifieringsperspektiv anser Riksrevisionen därför det vara motiverat att bygga upp en faktisk fond. Fonden bör ha en bredare placeringspolicy än att bara placera i svenska statspapper då en försäljning av sådana kan vara olämplig eller ogynnsam när ekonomin redan befinner sig i ett utsatt läge.

Riksrevisionens ifrågasätter vidare om statens finansiella ställning verkligen stärks då behållningen i fonden ökar. Statens finansiella sparande stärks visserligen när avgifterna till fonden betalas in, men utvecklingen av statens finansiella ställning bestäms av det

⁶ *Stabilitetsfonden – gör den skäl för namnet?* Riksrevisionen (RiR 2011:26).

finanspolitiska ramverket och dess överskottsmål. Om detta utnyttjas fullt ut kommer intäkterna från stabilitetsavgifterna därför att motsvaras av ett lägre skatteuttag eller ökade utgifter på andra områden och ingen nettoförstärkning kommer att ske. Även stats-skuldens storlek kan av samma anledning antas vara opåverkad av uppbyggnaden av stabilitetsfonden.

Till sist gör Riksrevisionen en poäng av att skattebetalarna i praktiken finansierat en stor del av stabilitetsfondens uppbyggnad trots att fondens huvudsakliga syfte är att kreditinstituten själva långsiktigt ska bära kostnaderna för hanteringen av finansiella kriser. Riksrevisionen pekar på att statens initiala tillskott på 15 miljarder kronor skedde via anslag samt pekar på det faktum att statens rätt att teckna aktier i Nordeas nyemission överfördes till fonden utan vederlag.

Regeringen

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen redogjort för sin syn på Riksrevisionens påpekanden.⁷ Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det finns skäl att se över stabilitetsfondens målnivå och att målet bättre bör återspegla risknivån i banksektorn. Regeringen avser dock invänta Finanskriskommitténs betänkande innan vidare åtgärder tas. Regeringen utesluter inte heller att det kan finnas skäl för att de medel som inflyter till stabilitetsfonden kan placeras på ett annat sätt jämfört med det räntebärande kontot i Riksgälden och aviserade att den under 2012 kommer att inleda en översyn av denna fråga. Något ställningstagande har ännu inte gjorts i frågan.

När det gäller relationen till överskottsmålet håller regeringen med om att avsättningarna till stabilitetsfonden inte påverkar statens finansiella ställning vid ett givet överskottsmål. Ett viktigt syfte med stabilitetsfonden är dock enligt regeringen att kreditinstituten bär sina egna risker i större utsträckning jämfört med tidigare. Däremot har det enligt regeringen aldrig varit ett syfte att skapa ett reformutrymme.

Regeringen instämmer till sist i Riksrevisionens uppfattning att den finansiella sektorn ska stå för kostnaderna för stöd med anledning av finansiella kriser. Mot bakgrund av den alltför turbu-

⁷ Regeringens skrivelse (Skr. 2011/12:71).

lenta situationen på finansmarknaden anser regeringen att det inte finns tillräckligt starka skäl för att nu vare sig återföra det initiala kapitalet eller att i efterhand debitera kontot i Riksgälden för värdet på teckningsrätterna i Nordea.

Finansutskottet

Finansutskottet anförde för sin del i anslutning till regeringens skrivelse att det delar uppfattningen att det finns anledning att se över fondens målnivå och hur målet tydligare kan spegla riskerna i banksystemet.⁸ Detsamma gäller resonemanget kring stabilitetsavgiftens framtida utformning. I dessa frågor, liksom i fråga om hur fondens kapital ska placeras vill utskottet invänta Finanskriskommitténs betänkande innan slutlig ställning tas. Utskottet pekar även på det faktum att EU-kommissionen föreslagit ett gemensamt europeiskt ramverk för hantering av banker i kris. Utskottet anser också att regeringen bör utreda en möjlig samordning av stabilitetsfondens medel och avgifterna för insättningsgarantin med syfte att bidra till en effektiv krishantering.

Utskottet fann att beslutet att tillföra stabilitetsfonden de initiala 15 miljarderna var riktigt givet omständigheterna vid tidpunkten, men framhöll att det i framtiden kan finnas anledning att återföra kapital från fonden till staten. Utskottet delade dock regeringens uppfattning att en sådan överföring inte är möjlig i den närmsta framtiden då läget på finansmarknaderna fortfarande är turbulent.

12.1.4 G20 angående finansieringsmekanismer för krishantering

På internationell nivå har Financial Stability Board (FSB) tagit fram ett policydokument som presenterar nödvändiga åtgärder för att kunna avveckla stora och komplexa finansiella institutioner i syfte att värna den finansiella stabiliteten och minimera moral hazard.⁹ Policydokumentet har antagits av G20-kretsen. EU:s krishanteringsdirektiv baseras på detta dokument.

⁸ Finansutskottets betänkande (2011/12:FiU44).

⁹ *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*, FSB, 19 juli 2011; http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104dd.pdf.

En av de viktigaste principerna för en bra krishanteringsordning är enligt FSB att se till att krishanteringsåtgärderna inte finansieras av skattebetalarna och att undvika att statligt finansierade stödåtgärder förväntas av marknaden. FSB rekommenderar att varje land antingen ska ha ex ante- eller ex post-lösningar på plats för finansiering av krishanteringsåtgärder men några specifika rekommendationer om hur avgifter ska tas ut och medel fonderas lämnas inte.

12.1.5 EU-kommissionens förslag till ett krishanteringsdirektiv

På EU-nivån utgör diskussionen om nationella stabilitetsfonder och avgifter till dessa fonder en del av arbetet med att utforma ett gemensamt EU-regelverk för krishantering av framför allt kreditinstitut (i Sverige banker och kreditmarknadsföretag) och vissa värdepappersföretag.¹⁰ De tankar som finns kring detta presenterades först i det konsultationsdokument som publicerades den 6 januari 2011.¹¹ Finansdepartementet, Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden lämnade ett gemensamt svar på denna konsultation den 3 mars 2011. Den 6 juni 2012 publicerade EU kommissionen ett utkast till ett krishanteringsdirektiv.¹² Direktivet, vars innehåll i huvudsak överensstämmer med konsultationen, förhandlas för närvarande mellan EU:s medlemsstater i rådet. Nedan redogörs översiktligt för de delar av direktivet som rör finansieringsarrangemangen.

Skuldkonvertering som krishanteringsinstrument

I direktivförslaget föreslås att kostnaden för ingripanden i första hand ska betalas av det krisdrabbade institutets aktieägare och i andra hand av dess borgenärer. Det sistnämnda skulle innebära ett radikalt annorlunda sätt att ta hand om exempelvis banker i kris än

¹⁰ Se avsnitt 6.2.3.

¹¹ *Technical Details of a Possible EU Framework for Bank Recovery and Resolution*. DG Internal Market Services Working Document.

¹² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010COM (2012) 280 final.

vad som skett historiskt i Sverige och i andra länder. Traditionellt har krisstöd varit utformat så att de som bidragit med riskkapital, dvs. främst aktieägare men i vissa fall även innehavare av efterställda skulder, fått ta förluster medan bankens övriga borgenärer skyddats av staten. Orsaken har varit oro för spridningseffekter om andra än aktieägare skulle drabbas av förluster.

Borgenärerna ska enligt direktivförslaget kunna tvingas bidra till en kapitalisering av det berörda institutet genom nedskrivningar av sina fordringar på instituten eller genom konvertering av hela eller delar av fordringarna till aktier ("bail in"). Blir dessa förslag verkliga och kommer att kunna användas i praktiken kan den förväntade framtida belastningen på stabilitetsfonden komma att minska väsentligt.

Förslaget innebär att även garanterade insättningar ska kunna tvingas att delta i en "bail in". I stället för att insättarna drabbas direkt ska insättningsgarantisystemet bidra till nedskrivningarna genom att tillskjuta motsvarande mängd medel till institutet. En sådan regelförändring skulle kunna innebära att en kapitalisering av ett svenskt kreditinstitut eller värdepappersföretag både skulle kunna ske genom insättningsgarantifonden och genom stabilitetsfonden. Enligt direktivförslaget ska en skuldnedskrivning endast ske i det fall det kan förväntas vara förmånligt för fordringsägarna i jämförelse med en likvidation eller konkurs i institutet. Införandet av ett skuldnedskrivningsverktyg skulle i så fall innebära en minskad belastning för insättningsgarantifonden. Å andra sidan skulle en skuldnedskrivning kunna komma att bli aktuell också för systemviktiga institut för vilka det i dag är mycket osannolikt att insättningsgarantin alls skulle användas. Det kan betyda att den förväntade belastningen på insättningsgarantifonden ökar av ett införande av ett skuldnedskrivningsverktyg.

Krishanteringsfonder och avgifter

I direktivförslaget görs bedömningen att "bail in"-arrangemangen inte är tillräckliga – ytterligare finansieringsarrangemang behövs för att ramverket för hantering av institut i kris ska framstå som trovärdigt. Därför föreslås att nationella krishanteringsfonder, liknande den svenska stabilitetsfonden, skapas i alla medlemsstater.

Samtliga kreditinstitut samt vissa värdepappersföretag föreslås ska betala ex ante-avgifter till fonden tills den når en målsatt nivå.

Om fondens medel vid något tillfälle efter uppbyggnadsperioden faller under den satta målnivån, ska avgiftsuttag återupptas till dess att man återigen uppnår målet. Det synes emellertid inte finnas något som hindrar en medlemsstat att fortsätta att ta ut avgiften även efter det att målnivån är uppnådd.

Målet är att fonderna, efter en uppbyggnadsperiod på som mest tio år från det att direktivet sjösätts, ska uppgå till minst en procent av de avgiftsskyldiga institutens garanterade insättningar enligt insättningsgarantidirektivet.¹³

De nationella krishanteringsfonderna ska enligt direktivförslaget kunna slås samman med insättningsgarantifonderna. Således behöver inte medlemsländerna skapa en ny fond utan finansieringen av krisåtgärder kan göras via redan existerande insättningsgarantifonder.

Kreditarrangemang

Om de särskilda ex post-avgifterna inte räcker till så ska medlemsstaterna se till att det finns alternativa finansieringsarrangemang för fonden. Fonderna föreslås därför ha en skyldighet att upprätta avtal om krediter med motparter på kapitalmarknaden, centralbanker eller andra tredjeparter.

Ömsesidighet

Direktivförslaget anger också att det ska finnas möjlighet att låna av andra EU-länders finansieringssystem kombinerat med en skyldighet att låna ut som mest upp till hälften av medlen i det egna landets fond. Ett undantag från utlåningsskyldigheten är då medlemsstaten bedömer att den genom att låna ut inte kan täcka sina egna kostnader för krishantering.

¹³ Direktiv 94/19/EG.

Gränsöverskridande institut

I direktivförslaget föreslås vidare regler för hur finansiering ska ske av räddningsaktioner riktade mot gränsöverskridande institut. Så kallade "resolution colleges" ska skapas för gränsöverskridande institut. I dessa ska berörda myndigheter från de länder där instituten bedriver verksamhet ingå. Hemlandets krishanteringsmyndighet, den s.k. gruppkrishanteringsmyndigheten, ska sedan, i samråd med övriga myndigheter, ta fram en finansieringsplan. Alla medlemsstater där institutet är verksamt ska bidra med finansiering till eventuella krishanteringsåtgärder. Finansieringsplanen kan innehålla ("may include") riktlinjer för hur kostnaderna ska fördelas mellan länderna och vilka lånemöjligheter som ska finnas från andra finansiella institut eller centralbanker.

Medlemsstaterna ska ta fram rutiner för att säkerställa att finansieringsarrangemangen kan överföra medel enligt finansieringsplanen så fort man får en förfrågan från gruppkrishanteringsmyndigheten. De ska även se till att det på gruppnivå finns lånemöjligheter från andra finansiella institut, centralbanker eller andra tredjeparter som är tillräckliga för att kunna genomföra krishanteringen. Vidare ska varje medlemsstat i gruppen garantera lån som är kontrakterade på gruppnivå. Garantin får dock inte överstiga det enskilda landets bidrag till finansieringsplanen. Till sist ska man se till att alla eventuella intäkter och vinster återgår till de nationella finansieringsarrangemangen i proportion till bidragen.

Kommissionen kommer enligt förslaget att närmare reglera innehållet och utformningen av finansieringsplanen samt ge riktlinjer för nationella bidrag och för garantier.

Sveriges position i förhandlingarna

Som ovan konstaterats lämnade svenska myndigheter under våren 2011 ett svar till EU-kommissionen på en konsultation i rörande ett framtida krishanteringsdirektiv.

Rörande de frågor som diskuteras i detta avsnitt betonade myndigheterna vikten av att avgiften tas ut i förväg (ex ante) och är riskavspeglande samt att avgiftsbasen harmoniseras mellan länder, liksom även den ungefärliga avgiftsnivån. Detta i syfte att uppnå konkurrensneutralitet.

Vidare pekade myndigheterna på att det är nödvändigt att staten står bakom finansieringssystemet som en sista utväg i det fall arrangemanget är otillräckligt. Detta kan enligt myndigheterna lösas med en explicit finansieringsgaranti från staten. Vidare påpekades att det vore mer kostnadseffektivt att låta staten, snarare än fonderna, låna upp pengar.

Därutöver betonade myndigheterna att medlemsländerna bör ha friheten att ta ut två separata avgifter, eftersom de risker som täcks av insättningsgarantifonden respektive krishanteringsfonden skiljer sig åt.

Slutligen argumenterar de i konsultationssvaret för att det är viktigt att krishanteringsfonden får en prioriterad fordran på ett kreditinstitut som har erhållit stöd ur fonden.

12.1.6 Insättningsgarantifonden och insättningsgarantiavgiften

Insättningsgarantin baseras på ett EU-direktiv och infördes i Sverige 1996. Systemet garanterar kontoinsättningar i svenska och vissa utländska kreditinstitut och värdepappersföretag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto upp till ett belopp som motsvarar 100 000 euro per person och institut. Systemet finansieras med avgifter på kreditinstituten som tas ut i förväg (ex ante).

Avgiftsuttaget regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Där framgår att varje institut som omfattas av garantin ska betala en årlig avgift till garantimyndigheten. Avgiften grundas på institutens insättningar vid utgången av närmast föregående år, till den del insättningar omfattas av garantin. Institutens sammanlagda avgifter för ett år ska uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av insättningar.

Avgiften är differentierad beroende på institutens kapitaltäckningsgrad.¹⁴ För ett enskilt institut kan avgiften ligga inom spannet 0,06 procent och 0,14 procent.

Avgifterna förs till en insättningsgarantifond varifrån kostnader för systemet dras, inklusive kostnader för ett infriande av garantin. Fondens medel får placeras på räntebärande konto i Riksgälden eller i skuldförbindelser utfärdade av staten. Det finns ingen målsatt nivå för insättningsgarantifonden utan årliga avgifter tas ut av

¹⁴ Kapitaltäckningsgraden ska beräknas enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

instituten oavsett storleken på fonderade medel. Fonden uppgår till 28 miljarder kronor (31 oktober 2012).

Insättningsgarantin har tagits i anspråk vid tre tillfällen sedan systemet sjösattes. I två av fallen rörde det sig om mindre kreditmarknadsbolag (Custodia och Allmänna Kapital). I det tredje och senaste fallet rörde det en komplettering av det danska insättningsgarantisystemet i en dansk banks filial i Sverige (Capinordic).

Förhandlingar om ändringar i insättningsgarantidirektivet

Enligt EU:s nuvarande insättningsgarantidirektiv ska insättningsgaranti-systemet vara finansierat av instituten själva. Det sägs inget om avgifternas utformning eller ens om finansieringen ska ske via garantiavgifter i förväg (ex ante-avgifter) eller om avgiftsuttag ska ske efter ett infriande inträffat (ex post-avgifter). Det pågår dock ett arbete för att ta fram ett nytt insättningsgarantidirektiv. På avgiftsområdet är förslaget att införa krav på ex ante-avgifter och troligen också på att dessa ska vara riskavspeglande. Det har dock visat sig svårt att enas om en lämplig modell för beräkning av riskavspeglande avgifter varför det i nuläget är osäkert vad som kommer att föreslås.

I EU-kommissionens direktivförslag ska det vara obligatoriskt att låna ut till andra länders insättningsgarantifonder om behovet finns.¹⁵ Detta har mött motstånd från medlemsstaterna. Det beror på att ansvaret för insättningsgarantin ser olika ut i medlemsstaterna och hanteras bland annat av privata organisationer i flera länder utan statlig uppbackning. Ett resultat av förhandlingarna kan därför bli att skyldigheten att låna ut ersätts med en frivillig möjlighet att låna ut.

Insättningsgarantiutredningens förslag

Insättningsgarantiutredningen föreslog i sitt betänkande 2005 att det nuvarande avgiftssystemet skulle ersättas med ett system där avgiftens storlek på ett bättre sätt reflekterade statens risk.¹⁶ Utredningen konstaterade att kapitaltäckningsgraden, som i dag

¹⁵ EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om insättningsgarantisystem (omarbetning), KOM(2010) 368 slutlig.

¹⁶ *Reformerat system för insättningsgarantin*, SOU 2005:16.

används för att differentiera avgiften, inte är en bra mätare på statens risk. Utredningen föreslog att avgiften i stället skulle sättas så att den täcker förväntade infrianden samt systemets administrationskostnader (självkostnadsprincipen). Utredningen har ännu inte resulterat i ändrad lagstiftning.

Riksgäldens rapport

Regeringen gav 2007 Riksgälden ett uppdrag att närmare precisera hur ett avgiftssystem skulle kunna se ut. Riksgälden gick igenom ett antal tänkbara modeller och fastnade för en ratingmodell. Det var den modell som myndigheten ansåg bäst uppfyllde kraven på korrekt bedömning av risk och stabila avgifter. Myndigheten föreslog att den externa ratingen skulle användas för de stora instituten och en liknande intern metod för de mindre institut som inte har extern rating. Vidare förespråkades att man skulle använda det på marknaden existerande ratingsystemet som ordnar bolag i ett tjugotal ratingkategorier från AAA (högsta kreditvärdighet) till D (default). Institut med samma rating skulle betala samma procentuella avgift. Avgiften skulle motsvara den förväntade förlusten över en ettårig horisont. Uppdraget redovisades för regeringen samma år.¹⁷

¹⁷ En modell med riskavspeglande avgifter för insättningsgarantin, Riksgälden (Dnr 2007/1600).

12.2 Ett finansieringsarrangemang för hantering av finansiella kriser

12.2.1 Syftet med stabilitetsavgiften

Kommitténs bedömning: Det primära syftet med stabilitetsavgiften bör vara att de institut som kan bli föremål för statliga åtgärder i betydande grad ska stå för de direkta statsfinansiella kostnaderna för en finansiell kris och att statsfinanserna ska stärkas inför framtida kriser. Det förutsätter i praktiken att avgifter tas ut i förväg (ex ante). Därutöver ska avgifterna ge instituten incitament till lägre risktagande. Avgiftsuttaget ska i största möjliga mån ske så att konkurrensen på marknaden inte snedvrids.

I detta avsnitt analyserar vi vad syftet med stabilitetsavgiften bör vara. Vi tar dock inte här ställning till vilka företag som bör vara avgiftsskyldiga utan det behandlas i avsnitt 12.4.1. Enligt gällande rätt ska dock stabilitetsavgift betalas av svenska kreditinstitut (dvs. banker och kreditmarknadsföretag) och företag med säte i Sverige som har inrättats av ett sådant institut som ett led i en rekonstruktion.

I kommitténs direktiv skriver regeringen avseende stabilitetsfonden: "Fondens huvudsakliga syfte är att kreditinstitutet själva långsiktigt ska bära kostnaderna för hanteringen av finansiella kriser. Att kreditinstitutet finansierar stabilitetsfonden skapar en mer långsiktigt hållbar finansiering och stärker statsfinanserna inför framtida kriser. Kostnaderna för finansiell instabilitet internaliseras i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet på instituten. Detta bör i sin tur leda till minskade incitament för ett överdrivet risktagande."

Här anges således två syften. Det ena – och "huvudsakliga" – är *finansieringssyftet*. Det kan i sin tur delas upp i två delar. Det är dels att se till att instituten står för kostnaderna för finanskriser, dels att stärka statsfinanserna inför kommande kriser. Det andra är *styrningssyftet*, dvs. att minska institutets riskbenägenhet och därmed de förväntade kostnaderna – samhällsekonomiskt och/eller statsfinansiellt – för framtida krishantering.

I direktivtexten kopplas dessa syften till fonden. Det är dock rimligt att utgå ifrån att det är *avgiften* som är det egentliga styrmedlet, både för att säkerställa en önskad fördelning av kostnaderna och för att påverka institutens risktagande. Huruvida de insamlade avgifterna sedan läggs till en fond eller inte spelar i det avseendet ingen direkt roll.¹⁸ Den primära analysen måste därför gälla avgiften och dess konstruktion. Som kommer att framgå finns det likväl kopplingar mellan hur avgifterna fungerar och en eventuell fond. Båda dimensionerna måste därför finnas med i kommitténs analys.

Det bör även noteras att utredningsdirektiven i princip anger att stabilitetsavgiften ska användas för att uppnå två mål; *finansieringsmålet* och *styrningsmålet*. Även om det i vissa fall är möjligt att uppnå två mål med ett medel är det sällan så enkelt. Det betyder att avvägningar mellan målen kan behöva göras. Hur svåra dessa avvägningar blir beror på flera omständigheter, men en faktor är huruvida det aktuella målet även kan uppnås med andra medel. Kommittén väljer därför en bred ansats och diskuterar i ett första steg målen var för sig. Vi börjar med finansieringssyftet och hur det kan uppfyllas av en stabilitetsavgift.

Finansierande avgifter

Enligt det citerade avsnittet i utredningsdirektiven har finansierande avgifter till syfte att se till att ”kreditinstituten själva långsiktigt ska bära kostnaderna för hanteringen av finansiella kriser”. Det är i princip samma tanke som ligger bakom finansieringen av insättningsgarantin och investerarskyddet. Noterbart är att i dessa båda fall har staten valt olika avgiftsmodeller. Det kan därför vara illustrativt att som bakgrund något mer utförligt beskriva avgiftsprinciperna i dessa system.

¹⁸ Som Riksrevisionen påpekar kommer inte heller avgiftsintäkterna ge någon förstärkning av statsfinanserna om inte överskottsmålet i det finansiella ramverket ändras. I så fall uppstår bara ett ”reformutrymme” som kan användas för skattesänkningar på annat håll eller till utgiftsökningar.

Insättningsgarantin

För insättningsgarantin tar staten som ovan konstaterats ut årliga avgifter, som förs till en fond. Det bygger alltså på det som ovan kallas ex ante-avgifter. Även om det finns ett visst inslag av differentiering är avgiften i praktiken inte riskrelaterad.

Ursprungligen fanns det en koppling mellan insättningsgarantiavgifterna och insättningsgarantifonden på så sätt att reglerna angav att avgifterna skulle sänkas när fonden nått en viss nivå. Det betydde att om fonden nått den nivån och medel ur fonden därefter behövde tas i anspråk skulle instituten börja betala en högre avgiftssats fram till dess fonden byggts upp igen. Det senare kan kallas ex post-avgifter. Med en sådan kombination av ex ante- och ex post-avgifter uppnås finansieringsmålet genom att de institut som omfattas av garantin står för alla kostnader. En fond kan i detta fall ses som institutens tillgångar i en betingad mening, genom att instituten ska täcka alla ersättningsfall och dessa tillgångar får användas när insättningsgarantin måste infrias. Genom att fonden ger avkastning får instituten dessutom en starkare buffert över tiden även när inga avgifter tas ut.

Den här kopplingen mellan avgiften och fondens storlek i insättningsgarantisystemet togs så småningom bort då den medförde vissa problem. Nu tar staten ut samma årliga avgift oavsett fondens storlek. Det betyder att även kopplingen mellan avgifterna och systemets faktiska kostnader försvunnit. Ett infriande leder således inte i sig till en ändring av avgiftsuttaget. Även om fonden skulle hamna på ett kraftigt minus, vilket är möjligt eftersom den har obegränsad lånerätt i Riksgälden, krävs det en lagändring för att höja avgiftssatsen. Här finns måhända ett latent betalningsansvar för de institut vars insättningar omfattas av garantin, men det är i så fall betingat på ett framtida politiskt beslut att kräva dem på kompensation för faktiska kostnader, inte en gällande lagregel. Insättningsgarantin bygger således numera enbart på ex anteavgifter.

Insättningsgarantiutredningen föreslog en ytterligare renodling i denna riktning. Förslaget innebär att staten ska ta ut en riskjusterad avgift som motsvarar den förväntade kostnaden för insättningsgarantin för varje enskilt institut och uttryckligen avstå från att ta ut ex post-avgifter. Här skulle alltså staten nöja sig med förväntad kostnadstäckning, inte faktisk. Staten är därmed försäkringsgivare och bär på så sätt risken för ett utfall som är sämre än förväntat. På motsvarande sätt behåller staten insamlade medel om kostnaderna

blir lägre än förväntat. Det motsvarar den ordning som tillämpas för reguljära statliga garantier.

Avgifter för statliga garantier förs till ett konto i Riksgälden och bildar därigenom en slags redovisningsmässig fond, på samma sätt som stabilitetsfonden (se avsnitt 12.1.1). Inkomsterna används emellertid i den löpande hanteringen av statens betalningar. Den reella bufferten består således i att avgiftsinkomsterna – allt annat lika – gör att statsskulden är lägre och statens möjlighet att låna i motsvarande grad större.

Insättningsgarantiutredningen föreslog att den nuvarande insättningsgarantifonden, som av diverse historiska skäl är placerad i svenska statspapper, skulle omvandlas till ett sådant konto. Utöver att detta var en del av anpassningen till hur övriga statliga garantier hanteras konstaterade utredningen att skillnaden mellan en fond bestående av svenska statspapper och en möjlighet att betala med medel som Riksgälden tagit fram genom att ge ut nya men i övrigt helt likvärdiga statspapper mest är kosmetisk.

Investerarskyddet

För investerarskyddet har motsatt lösning valts: finansiering med ex post-avgifter. Det betyder att vid ett ersättningsfall betalar Riksgälden, som numera ansvarar för att hantera investerarskyddet, ersättning till berörda investerare. Därefter vänder sig Riksgälden till de institut som omfattas av investerarskyddet och kräver in medel motsvarande utbetalade ersättningar och administrativa kostnader för ersättningsfallet. Av uppenbara skäl byggs det i detta fall inte upp någon fond.

Av lagen (och det bakomliggande EU-direktivet) följer dock entydigt att staten ska se till instituten täcker samtliga kostnader för skyddet. Givet att inga ex ante-avgifter tagits ut måste detta ske genom att kräva betalning från instituten när ett ersättningsfall har inträffat.

Kostnaderna ska fördelas enligt en regel i 29 § lagen (1999:158) om investerarskydd. Den säger att vid beräkningen av avgiften ska beaktas hur stor andel skyddade tillgångar som fanns hos institutet jämfört med samtliga skyddade tillgångar.

I ett system med ex post-avgifter ställer staten inte ut någon kreditgaranti utan gör endast ett betingat låneåtagande gentemot de institut som omfattas av skyddet. Försäkringsrisken ligger kvar på

instituten som kollektiv, i den meningen att branschen får bära hela kostnaden. Insättningsgarantiutredningen betecknade ett ex post-system som ett ömsesidigt försäkringsåtagande i statlig regi.

Detta skiljer sig från ett ex ante-system med staten som försäkringsgivare som innebär att staten kommer stå för kostnader som överstiger de förväntade, men som också får behålla eventuella överskott.

Stabilitetsavgift ex ante eller ex post?

Investerarskyddet illustrerar att det är möjligt att uppnå den första delen av det finansieringsmål som i direktiven anges för stabilitetsavgiften utan att ta ut ex ante-avgifter. En lagstadgad skyldighet för de kvarvarande instituten att ersätta statens kostnader för kris-hanteringen kan räcka för att de institut som omfattas av regelverket som grupp ska bära de långsiktiga kostnaderna. Detta förutsätter emellertid att kostnaderna inte är alltför stora i förhållande till de kvarvarande institutens ekonomiska styrka. Ex post avgifter, i den mån de är möjliga att ta ut utan att få stabilitets-påverkande konsekvenser, har den fördelen att kostnaderna för stödet kan täckas exakt.

Det är inte lika uppenbart att ex post-avgifter även uppfyller den andra delen av finansieringssyftet: att ”stärka statsfinanserna inför framtida kriser”. Visserligen har instituten en lagstadgad skyldighet att betala faktiska kostnader i efterhand, vilket ger staten en fordran. Men en sådan fordran torde uppfattas som mindre säker än medel som samlats in på förhand, till exempel om det framstår som tveksamt huruvida det kommer att vara möjligt att verkligen kräva in ex post-avgifterna. Ett sådant scenario uppstår om man tänker sig ett krisläge där instituten är så försvagade att många av dem riskerar att hamna på obestånd om staten utnyttjar rätten att kräva täckning för sina kostnader.

De nuvarande reglerna för insättningsgarantin, dvs. att samma årliga ex ante-avgift tas ut oavsett fondens storlek, uppfyller däremot inte självklart kostnadsansvarsmålet, eftersom avgifterna är oberoende av kostnaderna för inträffade ersättningsfall och i praktiken heller inte är riskrelaterade. Det betyder att de samlade avgifterna kan bli större eller mindre än de faktiska kostnaderna. Å andra sidan kan ex ante-avgifter enligt insättningsgarantins modell

sågas bidra mer direkt till att stärka statsfinanserna i och med att pengarna då faktiskt betalas in.

Givet egenskaperna hos respektive modell kan det synas nära till hands att välja både och, dvs. ta ut en ex ante-avgift som fonderas till en viss nivå och därefter avstå från avgiftsuttag så länge det inte sker några utbetalningar från fonden. Om medel i fonden behöver tas i anspråk, ska avgifter på nytt tas till dess fonden åter når upp till den angivna nivån. Denna kombination av ex ante- och ex post-avgifter tillämpades som nämnts från början för insättningsgarantin.

För en stabilitetsavgift som enbart syftar till att uppnå finansieringsmålet skulle en sådan kombination av ex ante- och ex post-avgifter i princip kunna fungera. Det innebär dock inte att modellen är vare sig okomplicerad att tillämpa eller har självklart önskvärda egenskaper i andra avseenden.

För det första är det viktigt att avväga den nivå på fonden där avgiftsuttaget upphör. Avgifterna kan från institutens synpunkt liknas vid ett tvångssparande. Reglerna anger att de ska bära alla kostnader som kan åsamkas systemet. Ex ante-avgifterna bestämmer bara hur stor del av dessa som ska erläggas på förhand. Om fondnivån sätts högre än vad som motsvarar de framtida kostnaderna, blir det överskjutande beloppet närmast att likna vid en skatt. Av uppenbara skäl är det svårt att bedöma hur stora de framtida kostnaderna kan tänkas bli, vilket gör att fonderingen kan få ett inslag av godtycke.

Ett mer fundamentalt problem är dock att en kombination av ex ante- och ex post-avgift inte generellt kan användas för att påverka institutens risktagande. I och med att fonden når den angivna maximinivån upphör avgiftsuttaget och institutens risktagande efter denna tidpunkt påverkar därmed inte avgiftsuttaget (förrän ett ersättningsfall inträffar).

Man kan till och med föreställa sig att ett enskilt institut i skydd av fonden som en kollektiv buffert – allt annat lika – får incitament att öka sitt risktagande.¹⁹ Det drabbar på marginalen instituten som grupp i och med att risken för att de ska behöva erlægga ex post-avgifter ökar medan den eventuella meravkastningen tillfaller det risktagande institutets ägare. I så måtto får ett högre kapitalkrav på

¹⁹ Samma effekt kan för övrigt uppkomma i ett system med enbart ex post-avgifter.

det enskilda institutet en starkare effekt på incitamenten till risktagande än ett motsvarande kollektivt kapital i en fond.

Därutöver kan särskilda problem uppkomma till följd av att de svenska instituten uppträder på en internationell marknad. Ett system med ex post-avgifter innebär att avgiften ibland är låg eller obefintlig, medan den efter en kris kan vara hög. Detta kan påverka konkurrensen mellan institut i länder som har olika avgiftsmodeller, eller som upplevt en nationell finansiell kris nyligen. Institut som verkar på samma marknad kan få helt olika avgifter. Alltför olika avgifter i olika länder kan också få betydelse för hur instituten väljer att organisera sig juridiskt, t.ex. om de väljer en filialstruktur eller dotterföretagsstruktur, men också var de väljer att lägga sitt huvudkontor.

Frågan om det ska tas ut ex post-avgifter hänger samman med frågan om det ska vara en målsatt nivå för fonden som kommittén har i uppdrag att utreda. Den frågan behandlas i ett senare avsnitt. Redan nu kan vi dock konstatera att det krävs ex ante-avgifter för att hela finansieringssyftet ska kunna uppnås.

Styrande avgifter

För att en avgift ska vara styrande måste den tas ut ex ante (med undantag för sanktionsavgifter, där avgiften tydligt kan riktas mot ett visst oönskat beteende). Men en ex ante-avgift utformad för att hantera finansieringssyftet är inte utan vidare möjlig att förena med att avgifterna ska ha ett styrande syfte och minska institutens benägenhet att ta risk. Följaktligen är det viktigt att bedöma hur viktigt styrningssyftet är för utformningen av en stabilitetsavgift.

Grundtanken bakom en styrande avgift formuleras i kommittédirektiven på följande sätt (s. 24): ”Med en riskavspeglande avgift minskar institutens benägenhet att ta risk och institut som troligare kommer att orsaka systemet kostnader får betala en högre avgift.” Den nuvarande stabilitetsavgiften är en generell avgift och kommittédirektiven synes förutsätta att det är vad som ska gälla även framöver. Det finns dock även anledning att diskutera styrande avgifter som tar sikte på att påverka någon mer specifik risk.

För att uppnå syftet att påverka risktagandet krävs inte att avgiften ska motsvara den förväntade eller faktiska kostnaden för staten att värna den finansiella stabiliteten. Det centrala är att

utforma avgiften på ett sådant sätt att den ger instituten anledning att i lämplig grad reducera riskerna. Det blir än tydligare om man gör en parallell till miljöavgifter och liknande styrmedel, dvs. uppfattar överdrivet risktagande som en samhällsekonomisk kostnad som finanssektorn bör stå för. I sådana sammanhang är det viktiga att rätta till en identifierad samhällsekonomisk snedvridning, inte att få täckning för eventuella statsfinansiella kostnader.

Samtidigt måste det beaktas att en styrande avgift bör ses som ett medel bland andra i det regelverk staten etablerar för att påverka risktagandet i finanssektorn. Av detta följer att nivån på en generell styrande avgift bör anpassas efter kapitalkrav och andra styrmedel i detta regelverk.

Som nämns ovan är det tänkbart att i stället rikta en styrande avgift mot någon del av institutens verksamhet som uppfattas ge upphov till särskilt stora risker. Paralleller kan på nytt dras till miljöavgifter. Anta till exempel att omfattande löptidsomvandling via kortfristig värdepappersfinansiering ger upphov till allvarliga systemrisker. Det kan då vara rimligt att införa en avgift som beror just på omfattningen av institutets korta marknadsfinansiering, som ett komplement till eller ersättning för likviditetsregler.

I det här fallet behöver en avgift inte bero på institutets övriga egenskaper, t.ex. kapitalstyrka. Om kort finansiering i sig är problemet, spelar det mindre roll om den sker i ett institut som med större eller mindre sannolikhet kommer att gå i konkurs eller på annat sätt orsaka staten kostnader. Exempelvis är spridningseffekterna via accelererande prisfall av att ett institut tvingas sälja ut värdepapper inte beroende av om det enskilda institutet har kapital nog att överleva krisen. Detta synsätt är analogt med att likviditetskraven enligt Basel III inte direkt tar hänsyn till ett instituts kapitalstyrka.

Det kan emellertid ligga nära till hands att anse att stabilitetsavgiftens styrande effekt ska eliminera skadliga incitament och snedvridningar till följd av en implicit statsgaranti. I så fall bör avgiften spegla statens hela förväntade kostnad. Annars kvarstår ett subventionselement som påverkar institutens, investerarnas och insättarnas riskbenägenhet.

Det är, som framgår ovan, nödvändigt att ta ut den styrande avgiften i alla perioder. I annat fall kommer den riskreducerande effekten att bortfalla. En ordning där avgiftsuttaget är beroende på storleken på en fond (eller annan storhet utan koppling till risk-

tagandet i instituten) är således inte ändamålsenlig från styrnings-synpunkt.

Kommitténs bedömning

Det kan finnas motsättningar mellan finansierande och styrande avgifter. Med en riktad avgift bortfaller i princip motiven att sätta avgiften på försäkringsmässiga grunder eller för att på annat sätt täcka vissa angivna direkta kostnader för krishantering. Det är de samhällsekonomiska kostnaderna för ett visst beteende som ska reduceras. Detta faktum kan illustreras med det hypotetiska fallet där man lyckas utforma en avgiftsstruktur som tar bort risken för kriser som åsamkar staten några kostnader. Det är uppenbart fel att av detta dra slutsatsen att avgiften är överflödig. Man behöver således bestämma vad som ska vara huvudsyftet med avgiften. Kommittén bedömer att finansieringssyftet är det viktigaste då de finansiella företagens incitament att ta risk kan påverkas med andra medel såsom t.ex. kapitaltäckningskraven. Det hindrar dock inte att avgiften kan ha viss styrande verkan. Det förutsätter dock att avgiften tas ut ex ante. Avgiftsuttaget ska också i största möjliga mån ske så att konkurrensen på marknaden inte snedvrids.

12.2.2 Stabilitetsavgiftens nivå

Kommitténs bedömning: Stabilitetsavgiften bör avvägas så att den kan förväntas täcka statens direkta kostnader för att hantera problem i ett enskilt institut samt för en begränsad finansiell kris där fler än ett institut drabbas. Det bör emellertid inte finnas någon ambition att finansieringsarrangemanget ska täcka kostnaderna för en fullskalig systemkris. Kommittén anser att den nuvarande avgiftsnivån är rimlig för att möta detta mål.

Det planerade krishanteringsramverket inom EU kan komma att påverka statens förväntade kostnad för en framtida finans-kris. Det kan därför finnas skäl att ompröva den nuvarande avgiftsnivån när direktivet är färdigförhandlat.

Finansiell beredskap

Som redan framgått var motiven bakom införandet av stabilitetsfonden dels att kreditinstituten själva ska bära kostnaderna för hanteringen av finansiella kriser, dels att stärka statsfinanserna inför framtida kriser. Som Riksrevisionen påpekat finns det emellertid inga hinder i det budgetpolitiska regelverket mot att stabilitetsavgiftsinkomsterna uppfattas som en del av ett statsfinansiellt reformutrymme, eftersom avgiftsinkomsterna förbättrar statens finansiella sparande och minskar statsskulden. För att ökad finansiell beredskap med större säkerhet ska uppnås kan beräkningsmetoderna för överskottsmålen i det finanspolitiska ramverket behöva justeras. Denna fråga ligger emellertid inte inom kommitténs uppdrag och vi har valt att inte behandla frågan. Dagens system kan således inte med säkerhet sägas öka den finansiella beredskapen. Däremot kan det sägas att det andra målet – att låta instituten stå för (del av) finansieringen – vara uppfyllt.

Kommittén konstaterar dock att då såväl den svenska insättningsgarantifonden som stabilitetsfonden har en obegränsad lånerätt i Riksgälden så borde det svenska systemet uppfylla kravet på finansiell beredskap enligt kommissionens förslag till EU-direktiv.

Vad ska finansieras?

En grundläggande fråga när ett finansieringsarrangemang ska konstrueras är vilka kostnader som det avser att täcka och inte minst av vilken storleksordning och natur dessa kostnader är.

Vid en finanskris uppstår kostnader av olika natur. För det första kan *direkta statsfinansiella kostnader* för statligt stöd till kreditinstitut uppstå, även om den senaste finansiella krisen inte (netto) inneburit några sådana kostnader för svenska staten utan tvärt om inneburit en nettointäkt. Det är denna typ av kostnader stabilitetsavgiften och stabilitetsfonden avser att täcka. Därutöver uppkommer *indirekta statsfinansiella kostnader* på statsbudgeten till följd av negativ real ekonomisk utveckling. Det gäller bortfall av skatteintäkter, men också ökade kostnader av olika slag som t.ex. arbetslöshetsersättning. Till sist uppstår *sambällsekonomiska kostnader* såsom BNP-bortfall och kostnader av en förhöjd arbetslöshet.

Det som leder till statsfinansiella problem i en kris är normalt inte i första hand de direkta statsfinansiella kostnaderna för att stötta det finansiella systemet utan det bortfall av skatteintäkter och den ökning av statens övriga utgifter som följer i krisens spår. En illustration kan hämtas från den svenska 1990-talskrisen då statens finansiella sparande 1993, det enskilt värsta året, var närmare -15 procent av BNP. I det irländska fallet gick man från ett överskott i statsfinanserna 2007 till ett underskott på 32 procent av BNP år 2010. Det betyder att även om en mindre skuld vid utbrottet av en kris är bättre än en större skuld utgör en stabilitetsfond av realistisk storlek inte skillnaden mellan räddning och undergång vid en allvarlig finanskris.

Det är således viktigt att inse att stabilitetsfonden aldrig kommer att kunna täcka samtliga statsfinansiella kostnader vid en finanskris. Det är heller inte rimligt att instituten ensamma ska bära de realekonomiska kostnaderna för en finanskris. Det är också ett ansvar för staten, inte minst mot bakgrund att en finanskris ofta är resultatet av missgrepp på såväl den privata som den statliga sidan. Det har heller aldrig varit tanken att fonden ska täcka dessa kostnader utan endast de direkta kostnaderna. Däremot är det rimligt att instituten i betydande grad ska bära de direkta statsfinansiella kostnaderna.

Man kan heller inte bortse från att en fond kan tjäna andra syften. En illustration är beslutet att vid stödlagens tillkomst omedelbart tillföra stabilitetsfonden 15 miljarder kronor av statliga medel. Eftersom detta var en ren bokföringstransaktion (det enda som hände var att summan registrerades på ett konto) och regeringen oavsett fondens storlek har obegränsad rätt att använda statliga medel för att hantera finanskrisen var åtgärden rent symbolisk. Syftet var att markera regeringens handlingsberedskap i ett oroligt läge. Minst lika uppenbart är att det kan ligga ett politiskt värde i att kunna peka på att instituten är skyldiga att betala avgifter som finansierar (åtminstone till del) kostnader för en finansiell kris. Sådana faktorer talar för en fortsatt fonduppbyggnad.

Stabilitetsavgiftens nivå

Kommittén anser att målet för ett finansieringsarrangemang bör vara att det ska förväntas täcka *direkta statsfinansiella kostnader* för att hantera en kris i ett enskilt institut oavsett storlek. Fonderade medel ska även täcka direkta kostnader för en begränsad finansiell kris där fler än ett institut får problem. Däremot är det orealistiskt att bygga upp en fond som klarar de direkta kostnaderna för en omfattande finansiell systemkris eller finansierar de indirekta statsfinansiella kostnaderna.

Den nuvarande stabilitetsavgiften har som ovan konstaterats avvägts med utgångspunkt från historiska erfarenheter av direkta statsfinansiella kostnader för bankkriser. Mycket stor osäkerhet finns runt denna typ av beräkningar. Kommittén bedömer emellertid att den nuvarande stabilitetsavgiftsnivån uppfyller det föreslagna målet. Bedömningen bygger på de uttalanden som gjordes i regeringens proposition om stabilitetsavgiften. Någon självständig analys har kommittén inte gjort i detta avseende. Det kommer emellertid att finnas skäl att ompröva avgiftsnivån mot bakgrund av förhandlingarna om ett nytt krishanteringsramverk inom EU.

Vi kan konstatera att utkastet till nytt EU-ramverk innehåller möjligheten att låta borgenärerna finansiera en rekapitalisering av exempelvis bankerna genom en "bail in". Detta faktum borde rimligen innebära att den förväntade kostnaden för staten kommer att gå ned. Hur mycket den förväntade kostnaden kan förväntas gå ned är avhängigt av en bedömning av hur användbart verktyget skulle vara vid en systemkris. Det är enligt vår mening för tidigt att göra en sådan bedömning.

Samtidigt innehåller förslaget till krishanteringsramverk bestämmelser om att ländernas krishanteringsfonder ska ha skyldighet att låna ut fonderade medel till övriga medlemsstater i det fall deras inhemska fonder skulle tömmas. Vi konstaterar att fonderingsnivån i olika EU-länder i dag skiljer sig påtagligt åt. Sverige är ett av få länder som har valt att samla in substantiella mängder medel och fondera dessa (låt vara i kontoform).

Kommittén kan konstatera att arrangemanget skulle bli asymmetriskt till Sveriges nackdel om det infördes i dag.

12.2.3 En fond och två avgifter

Kommitténs bedömning: Stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden bör på sikt slås samman till en ny ”bankkrisreserv”. Staten bör även framöver ta ut två avgifter; en insättningsgarantiavgift och en stabilitetsavgift. Bägge avgifterna ska föras till bankkrisreserven.

En eller två fonder?

Regeringen aviserade redan i propositionen 2008/09:61 om stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet att den avsåg att slå samman stabilitetsfonden med insättningsgarantifonden och att införa en gemensam riskavspeglande avgift. I propositionen anförde regeringen följande om syftet med respektive system och argument för en sammanslagning av systemen:²⁰

”Enligt regeringen bör de ersättnings- och stödsystem som inrättats enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, och som kommer att inrättas genom lagen om statligt stöd till kreditinstitut, i ett längre perspektiv slås samman till ett gemensamt system och de medel som influtit i anledning av regleringarna i dessa båda lagar sammanföras i stabilitetsfonden. Till stöd för denna bedömning kan bl.a. följande anföras. Den främsta anledningen till att stödåtgärder kan behöva vidtas enligt den föreslagna lagen om statligt stöd till kreditinstitut är att betalningsfallissemang i ett institut under vissa omständigheter kan medföra risk för en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige. Ersättningar enligt insättningsgarantisystemet kan först betalas ut när ett institut som har tagit emot insättningar har försatts i konkurs. Stödåtgärder enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut som innebär att institutet kan fullgöra sina betalningar medför att insättningsgarantisystemet inte behöver tas i bruk. Det är inte möjligt att på förhand säga om ett kreditinstitut är systemviktigt, utan detta beror på den rådande situationen. Riksbanken har argumenterat för att ett bankfallissemang, under stabila förhållanden, inte behöver hota stabiliteten i betalningssystemet (jfr Finansiell stabilitet 2003:1 s. 75 f.). Under turbulenta tider kan å andra sidan fallisse-

²⁰ Prop. 2008/09:61 s. 48.

mang även i mindre institut innebära en systemrisk. Det går således inte på förhand att avgöra huruvida statliga medel kommer att behöva användas för stödåtgärder eller för utbetalning av ersättning till garanterade insättare. Genom att systemen samordnas kan en avgift tas ut från instituten och avgiftsmedlen användas på det sätt som situationen kräver.”

I prop. 2009/10:30 om stabilitetsavgift sägs följande om en sammanslagning av avgiften till stabilitetsfonden respektive insättningsgarantin:²¹

”Avgiftssystemet bör i framtiden slås ihop med insättningsgarantisystemet. Avgiftssystemet bör då utformas så att avgifterna avspeglar den risk som olika kreditinstitut tar på sig. Regeringen avser att inför 2011 återkomma med förslag om en ny avgiftskonstruktion som bl.a. ser över riskdifferentieringen.”

I budgetpropositionen för 2011²² uttalade regeringen emellertid att det inte är lämpligt att på nationell nivå föregripa de förhandlingar som påbörjats inom EU om ett nytt insättningsgarantidirektiv, varför den inte längre avsåg att föreslå en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden under 2011. Regeringen uttalade följande:²³

”Under juli 2010 har även ett förslag till ett nytt insättningsgarantidirektiv presenterats. Ansatsen i förslaget är att även insättningsgarantifondernas finansiering och användning ska harmoniseras inom EU. Det harmoniseringsarbete som nu pågår på EU-nivå avseende stabilitetsfonderna och insättningsgarantin kommer att påverka den svenska lagstiftningen. Regeringen har tidigare aviserat att stabilitetsavgiften ska riskdifferentieras och att en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättningsgarantin bör övervägas. Det är emellertid i dagsläget inte lämpligt att på nationell nivå föregå den pågående processen inom EU. Regeringen fortsätter därför att aktivt delta i beredningen av frågorna inom EU.”

Kommittén instämmer i allt väsentligt i regeringens analys och slutsatser avseende fondfrågan. Således förespråkar kommittén att insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden på sikt slås samman. Fonden bör ges ett nytt namn för att markera skillnaden mot de historiska fonderna. Vi föreslår att fonden ska benämnas *bankkris-*

²¹ Prop. 2009/10:30 s. 11.

²² Prop. 2010/11:1.

²³ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 2, s. 21.

reserven. Namnet avser anknyta till de garantireserver som tillskapats för de statliga garantimyndigheternas verksamhet (Riksgälden, Exportkreditnämnden, Bostadskreditnämnden samt SIDA). Kommittén har med avsikt valt att undvika ordet "fond" i namnet då vi förordar en lösning med konto i Riksgälden, dvs. samma lösning som för dagens stabilitetsfond och inte en lösning där medlen placeras i finansiella instrument av olika slag. Namnet avser även att fånga att medlen inte endast kan användas vid en allmän finanskris utan även när ett enskilt institut har problem som staten behöver hantera. Det är också mest sannolikt att banker blir föremål för statliga åtgärder, även om också andra företag kan komma ifråga.

Som ovan konstaterats pågår det diskussioner på EU-nivå om gemensamma regler för fondering på finanskrisområdet. De förslag som hittills presenterats synes vara förenliga med att på nationell basis slå samman fonderna. Det är emellertid i dagsläget inte lämpligt att på nationell nivå föregå den pågående processen inom EU. Kommittén lämnar därför inget formellt förslag. Ett slutligt ställningstagande bör avvakta de slutliga direktivförhandlingarna.

Kommittén kan dock notera att behållningarna i den svenska insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden sammantaget motsvarar närmare sex procent av de garanterade insättningarna (om Nordea-aktierna tas upp till marknadsvärde). Sverige uppfyller således redan det föreslagna kravet på fondering i EU-direktivet på en procent av de garanterade insättningarna med råge (dessutom i fonderna var för sig).

En eller två avgifter?

I samband med att regeringen föreslog införandet av en stabilitetsavgift framförde den att avgiftssystemet i framtiden borde slås ihop med insättningsgarantisystemet. Det sammanslagna avgiftssystemet borde utformas så att avgifterna speglar den risk som kreditinstituten tar på sig. Regeringens avsikt var att återkomma med förslag till ett enhetligt regelverk för insättningsgarantin och stabilitetsfonden med riskdifferentierade avgifter. I budgetpropositionen för 2011 uttalar regeringen emellertid att det inte är lämpligt att på nationell nivå föregå de förhandlingar som påbörjats inom EU om ett nytt insättningsgarantidirektiv. I kommitténs direktiv anges likaledes att kommittén inte ska utreda en sådan

sammanslagning. Även här hänvisas till översynen av insättningsgarantin på EU-nivå.

Kommittén anser, till skillnad från regeringens tidigare uttalanden, att det finns starka skäl till att fortsätta ta ut två avgifter. Insättningsgarantin har stora likheter med en reguljär statlig garanti. Det ligger därmed nära till hands att här tillämpa de allmänna principer som finns för statlig garantigivning. Genom att ta ut en avgift som motsvarar statens risk kan det förväntas att detta system kommer att uppvisa ett nollresultat över tid.

Stabilitetsavgiften har inte samma egenskaper som insättningsgarantiavgiften. Det är inte heller möjligt att på samma sätt som i insättningsgarantifallet bestämma nivån på avgiften på försäkringsmässiga grunder. Det finns heller ingen etablerad teknik för att beräkna denna typ av avgift. Kommittén förordar därför att två avgifter tas ut av instituten även fortsättningsvis.

Kommittén noterar att det härigenom skulle kunna finnas utrymme för att använda stabilitetsavgiften i mer styrande syfte. Stabilitetsavgiften skulle kunna tas ut på en annan avgiftsbas och med en annan metodik för att fylla sin funktion. Se avsnitt 12.4.3 för en mer utförlig diskussion.

12.2.4 Användning av medel i bankkrisreserven

Kommittén bedömning: Medlen i bankkrisreserven bör kunna användas för att täcka samma slags kostnader som insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden ska täcka. Även förberedelser för framtida stödärenden ska kunna finansieras med medel ur fonden.

Medlen i bankkrisreserven bör kunna användas för att täcka samma slags kostnader som insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden täcker i dag samt de kostnader som kommittén föreslår ska belasta stabilitetsfonden (se avsnitt 10.5.2). Stödåtgärder enligt stödlagen och infrianden av insättningsgarantin enligt lagen om insättningsgarantin ska således kunna finansieras ur reserven, liksom olika förvaltnings- och administrationskostnader förknippade med krishanteringsåtgärder. Även förberedelser för framtida stödärenden, som t.ex. upprättande av s.k. krishanteringsplaner ("resolution plans") ska kunna finansieras med medel ur fonden.

Genomförandet av krishanteringsdirektivet kommer, som ovan framgått, innebära väsentliga förändringar i krishanteringen i Sverige, t.ex. krav på förberedande arbete och nya verktyg. Det är rimligt att även sådana åtgärder ska kunna finansieras med medel ur stabilitetsfonden. Kommittén avser att lägga mer precisa förslag i detta avseende i samband med vårt nästa betänkande.

12.3 Närmare om bankkrisreserven

12.3.1 Ingen målsatt nivå

Kommitténs bedömning: Någon målsatt nivå för bankkrisreserven bör inte finnas. Av detta följer att särskilda avgifter inte ska tas ut i efterhand (ex post) även om reserven har tagits i anspråk.

I samband med att stabilitetsfonden och stabilitetsavgiften tillskapades uttalade regeringen att målet var att fondens behållning inom 15 år skulle uppgå till 2,5 procent av BNP. Innebörden av dessa uttalanden kan tolkas på två sätt. En möjlig tolkning är att regeringen avsåg att avskaffa eller reducera stabilitetsavgiften när

målet uppnåtts och återinföra avgiften (eller höja den) om fonden vid någon tidpunkt föll under denna nivå. Denna tolkning skulle innebära att regeringen avsåg att finansieringsarrangemanget skulle innehålla en kombination av ex ante- och ex post-avgifter, liknande den som insättningsgarantin hade när den infördes (se ovan). En annan tolkning, som stöds av regeringens uttalanden i samband med skrivelsen till riksdagen avseende Riksrevisionens rapport, är att man avser att fortsätta ta ut avgiften även efter den tidpunkt målet nåtts.

Frågan om målsatt nivå hänger således intimt samman med frågan om ex post-avgifter. En målsatt nivå i kombination med ex post-avgifter kan i vissa fall få effekter på riskfördelningen mellan staten och instituten som inte är önskvärda. Anta att staten i en kris tvingas ta över och rekapitalisera en bank. Kapitaltillskottet hämtas från stabilitetsfonden. I gengäld ingår aktierna i den övertagna banken i fonden enligt stödlagens regler. När krisen är över säljs banken till privata aktörer och köpeskillingen förs till fonden. Om det visar sig att banken sålts med vinst, kommer överskottet att bidra till att förstärka fonden. Givet att systemet innefattar en koppling mellan fondens storlek och avgifterna är det liktydigt med att vinsten tillfaller de institut som ansvarar för fondens finansiering genom att deras ex post-avgifter reduceras i motsvarande mån. Detta följer av att i ett system med ex post-avgifter antas instituten bära riskerna för oförväntade kostnader. Det är därmed rimligt att de även får uppsidan.

Starka skäl talar dock emot en sådan lösning. Utöver att det kan vara fråga om oralistiskt stora summor och de principiella oklarheterna kring riskfördelningen som nämns ovan torde tillämpningen inte bli så enkel. När ska man till exempel dra streck i beräkningen av kostnaderna för insatserna? Den summa som sätts in som aktiekapital i ett institut motsvarar normalt inte en kostnad. Kostnaden utgörs av skillnaden mellan det man betalat för aktierna och deras värde. Det senare kan slutligt avläsas först när aktierna är sålda. Att då återbetala pengar till de övriga instituten om det visar sig gå bra att rekonstruera ett övertaget institut framstår inte som principiellt tilltalande. Givet att det är staten som tagit ansvaret för rekonstruktionen är det också rimligt att staten har rätt till ett eventuellt överskott.

Men anta i stället att krisen blir långt allvarigare, berör flera institut och att det vid försäljning av instituten inte går att få tillbaka de medel som satsats i form av kapitaltillskott. Är under-

skottet tillräckligt stort kan det då, av skäl som framgår ovan, vara nödvändigt för staten att skriva av sin fordran på de kvarvarande instituten. I det här fallet bär staten alltså den allvarligaste nedsidesrisken utan att ha någon motsvarande uppsida.

Ett sätt att skapa en mer symmetrisk fördelning är att staten avstår från att ange en målnivå för en eventuell fond. Utan en målnivå är det inte möjligt att använda ex post-avgifter, eftersom det är oklart vad som ska utgöra grunden för att ta ut sådana.

En sådan ordning är också en förutsättning för att leva upp till de villkor för stöd som anges i den nuvarande stödlagen. I 2 kap. 2 § stödlagen sägs: "Statens långsiktigt kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt. Stödet ska utformas så att statens insatser i möjligaste mån kan återfås. Staten ska, om inte synnerliga skäl finns, tillförsäkras ersättning eller annan kompensation för sitt risktagande." Av 7 kap. framgår att statens utgifter för stöd ska hämtas från stabilitetsfonden, samt att ersättningar för stöd och övriga tillgångar som anskaffas med stöd av stödlagen ska tillföras stabilitetsfonden.

För att det ska vara möjligt att hävda att staten får ersättning för sitt risktagande i ett system med en fond måste staten vara reell ägare till bankkrisreserven. Av ovanstående framgår att staten endast blir ägare till reserven om en målnivå inte anges.

Samma resultat kan uppnås om man helt enkelt tar bort bankkrisreserven. Denna lösning är dock budgettekniskt mindre elegant. Så länge det kan undvikas att fondens storlek blir ett argument i diskussionen om avgiftens nivå är en reserv i form av ett konto i Riksgälden sannolikt enklast. Därigenom vinner man också fördelen att på ett lättbegripligt sätt till allmänheten kunna signalera att staten har beredskap att agera. Till sist är denna redovisning ett sätt att redovisa i vilken utsträckning branschen bidragit till finansieringen.

Ännu ett argument mot en målnivå kopplad till institutens balansräkning är att målet är känsligt för hur de större bankerna väljer att bygga upp sin legala struktur. Om ett stort svenskt institut med aktiviteter i andra länder väljer att byta från en dotterbolagsstruktur till en filialstruktur ökar det svenska institutets balansomslutning och därmed målnivån. Strukturella förändringar kan vid ex post-avgifter kopplade till en målnivå således förorsaka kraftiga förändringar i avgiftsnivåerna.

Till sist bör nämnas att ett system med ex post-avgifter kan få procykliska konsekvenser. Ex post-avgifterna kommer att vara som

högst direkt efter en finanskris då det egna kapitalet i finanssektorn är ansträngt och risk finns för en kreditåtstramning.

Ett argument för ex post-avgifter skulle kunna vara konkurrensneutralitet – om omvärlden väljer ex post-avgifter kan svenska institut få en annan avgift än i omvärlden efter det att övriga länder nått sin målsatta nivå. Det skulle kunna missgynna svenska institut. Kommittén anser inte att detta är ett bärande argument. För det första kan konstateras att ett ex ante-system, allt annat lika, kan förväntas ta ut samma avgifter över tid från instituten som ett ex post-system, även om avgifterna under en viss tidsperiod kan skilja sig åt. För det andra kommer även ex post-system att kunna generera olika avgifter under olika tidsperioder. Endast om finanskriser drabbar alla länder samtidigt och med samma kraft kommer länderna att ha höga respektive låga avgifter vid samma tidpunkt. I alla andra fall kommer avgifterna att skilja sig åt. Endast om samtliga länder väljer renodlade ex ante-system kommer avgifterna att bli jämförbara mellan länderna vid varje tidpunkt.

Sammanfattningsvis anser kommittén att en målnivå för fonden inte bör anges.

Här kan konstateras att kommitténs slutsatser vid en första anblick inte synes vara förenliga med förslaget till krishanteringsdirektiv som anger en explicit målnivå. En möjlig tolkning är emellertid att direktivet inte hindrar att avgiften tas ut även efter målnivån uppnåtts.

12.3.2 Kontoplaceringar

Kommitténs bedömning: Medlen i bankkrisreserven bör i likhet med den nuvarande stabilitetsfonden placeras på ett konto i Riksgälden eller i tillgångar som staten erhållit i samband med att stöd lämnats.

De statspapper som finns i insättningsgarantifonden bör lösas in och omvandlas till kontoplaceringar i Riksgälden i samband med sammanslagningen.

Kommittén förordar att bankkrisreservens medel förs till ett räntebärande konto i Riksgälden. En alternativ lösning vore att se till att ex ante-avgifter placeras i finansiella instrument, t.ex. obligationer med olika emittenter (inte bara svenska statens obligationer). Detta

är en ordning som EU-kommissionen förordat i sina förslag till nya regler för insättningsgarantin, liksom i den konsultation som föregick EU-kommissionens förslag till ett krishanteringsdirektiv. En möjlig tolkning är att kommissionen är oroad just för att avgiftsinkomsterna annars ska användas för andra ändamål och att staten inte ska klara sina åtaganden när till exempel krav på utbetalningar uppstår. Sådan fondering blir därmed närmast en förlängning av det budgetpolitiska ramverket.

Som ovan konstaterats har också Riksrevisionen ifrågasatt de nuvarande placeringsreglerna för stabilitetsfonden. Dagens konstruktion innebär att staten måste låna upp medel genom att ge ut värdepapper den dag en kris uppstår och utbetalningsbehov finns. Det kan vara en nackdel då statens lånekostnad kan vara oförmånlig vid en sådan tidpunkt.

En viktig princip i hanteringen av statens finanser är enligt kommitténs uppfattning att inte öronmärka vissa inkomster och låsa upp dem i finansiella placeringar. Öronmärkta fonder är här en nackdel, eftersom de omges av regelverk som gör att de kan användas endast om en viss sorts kris uppstår. En stabilitetsfond som placeras i finansiella tillgångar, och som därför låser upp statens upplåningsutrymme, är till ingen nytta om det i stället är till exempel en allvarlig kärnkraftsolycka som ska hanteras.

Av detta följer att de specifika åtgärderna i stället för att avse öronmärkta fonder av olika slag bör inriktas på att se till att de risker som uppstår i olika delar av samhället hålls nere. Att dessa specifika åtgärder består i att staten ställer upp särskilda villkor för att få bedriva riskfylld verksamhet samt tillsyn av att dessa följs är en självklarhet, oavsett om det gäller finansiella tjänster eller kärnkraft.

Den svenska modellen bygger på att det skapas konton (i Riksgälden) där inbetalade medel redovisas. Inkomsterna används för att reducera statsskulden. Så fungerar exempelvis de garantireserver som byggs upp av Riksgälden och andra statliga garantimyndigheter, liksom stabilitetsfonden. Kommittén anser att denna princip också bör gälla för bankkrisreserven.

Den oro som synes finnas för att vissa medlemsstater i EU kan få svårt att fullgöra sina åtaganden bör hanteras inom ramen för det budgetpolitiska regelverket. Om det inte fungerar, kommer följderna av en finanskris ändå att bli övermäktiga, oavsett om det finns verkliga fonder eller inte.

Den nuvarande insättningsgarantifonden får, förutom att placera på riksgäldskonto, också placera i svenska statspapper. Som Insättningsgarantiutredningen konstaterade är det en onödig ordning för en fond som förvaltar medel som tillhör staten. Kommittén anser därför att den möjligheten tas bort och att de statspapper som finns i insättningsgarantifonden löses in och omvandlas till kontoplaceringar i Riksgälden i samband med sammanläggningen.

12.3.3 Lånemöjligheter

Kommitténs bedömning: Till bankkrisreserven bör knytas en obegränsad kredit hos Riksgälden för att (i vart fall) täcka infrianden enligt insättningsgarantin.

Insättningsgarantin har som ovan konstaterats stora likheter med en statlig garanti. Till varje statlig garantimyndighet är i dag knuten en garantireserv. Till dessa garantireserver förs inbetalda garantiavgifter medan eventuella infrianden belastar reserven. För att staten i varje ögonblick ska kunna stå för sina (beslutade) åtaganden är det knutet en obegränsad kredit till varje garantireserv. Av samma anledning har en obegränsad kredit knutits till insättningsgarantifonden. Såväl krediten som insättningsgarantisystemets utformning har beslutats av riksdagen. En sammanslagen bankkrisreserv bör därför enligt kommitténs bedömning ges en motsvarande obegränsad kredit för att täcka infrianden i insättningsgarantin.

Även stabilitetsfonden har i dag en motsvarande obegränsad kredit. Vid lanseringen av regeringens stabilitetspakt i oktober 2008 ansågs det nödvändigt att ge regeringen i princip obegränsade finansiella fullmakter för att bekämpa krisen. Detta kan bedömas haft en lugnande inverkan på krisförloppet. Krediten beslöts av riksdagen.

Till skillnad från garantireserverna och insättningsgarantifonden så kan krediten i stabilitetsfonden användas till att bestrida utgifter för specifika åtaganden som inte är beslutade av riksdagen. Regeringen kan således med stöd av de befogenheter som den får i stödlagen besluta om omfattande stödåtgärder utan att först inhämta riksdagens godkännande. Detta avsteg från normala konstitutionella principer

avspeglar den extraordinära naturen i stödlagen. Finansmakten, dvs. rätten att besluta om statens inkomster och utgifter, ligger hos riksdagen. Principen är så viktig att den är grundlagsfäst (8 och 9 kap. regeringsformen). Man kan således ifrågasätta om den nuvarande obegränsade krediten för stödändamål bör vara permanent, eller om det är rimligt att återgå till normala förhållanden när krisen är över. Kommittén avser att i sitt nästa betänkande i ett sammanhang diskutera frågor om finanskrislagstiftningens framtida utformning och huruvida lagstiftningen ska vara permanent eller av beredskapskaraktär, inklusive den obegränsade krediten.

Kommittén kan notera att det inte är självklart att den nuvarande (och föreslagna) krediten hos Riksgälden är förenlig med EU-kommissionens förslag till krishanteringsdirektiv. Direktivförslaget föreskriver att fonden måste ha en kreditlina hos ett kreditinstitut, centralbanken eller hos tredje part. Det är osäkert om Riksgälden kan avses som ”tredje part” i detta sammanhang.

12.3.4 Ingen återföring av medel till statskassan

Kommitténs bedömning: De 15 miljarder kronor som initialt tillfördes via anslag till stabilitetsfonden bör inte återföras nu. Inte heller bör någon ersättning överföras för de teckningsrätter regeringen överförde till fonden i samband med Nordeas nyemission.

Riksrevisionen har i sin rapport till regeringen föreslagit att de 15 miljarder kronor som initialt tillfördes stabilitetsfonden via anslag ska betalas tillbaka inklusive ränta. Enligt Riksrevisionen borde inte denna åtgärd ha gett någon effekt då fonden ändå hade obegränsad kredit i Riksgälden. Dessutom är det ett uttalat syfte med finansieringsarrangemanget att den finansiella sektorn själva ska stå för kostnaderna för stödåtgärder.

Vidare har Riksrevisionen påtalat att fonden i efterhand borde debiteras för värdet på teckningsrätterna som överläts till fonden i samband med att stabilitetsfonden deltog i Nordeas nyemission inom ramen för kapitaltillskottsprogrammet.

Den initiala överföringen

Kommittén kan konstatera att Riksrevisionen har rätt i att det initiala bidraget till stabilitetsfonden på 15 miljarder kronor inte *borde* gett någon extra trovärdighet till systemet utöver vad fondens obegränsade kredit hos Riksgälden gav. Det är dock en bedömning gjord i efterhand och baserad på detaljerad kunskap om det statliga budgetsystemet och innebörden av att det finns ett konto i Riksgälden med obegränsad kredit. Den kunskapen besitter få personer och att i ett extremt osäkert läge ta risken att det skulle uppstå osäkerhet om statens resurser att hantera krisen hade varit oklokt. Kommittén anser därför att åtgärden *de facto* bidrog till att lugna situationen hösten 2008.

Det finns enligt kommittén heller inte anledning att nu dra tillbaka pengarna. Vår preliminära uppfattning är att målnivån ska tas bort (se ovan). I så fall skulle ett beslut om att återta det initiala tillskottet inte få någon reell effekt. Institutens avgifter blir desamma oavsett om man reducerar saldot på kontot eller inte.

Det kan emellertid finnas skäl för kommittén att senare ompröva denna bedömning. Om EU:s krishanteringsdirektiv kommer att föreskriva en målnivå i kombination med ex post-avgifter, finns skäl att överväga en återföring, eftersom det skulle påverka avgifternas storlek. Om det slutliga EU-direktivet ger en skyldighet att låna ut hälften av de fonderade medlen till andra medlemsstater kan det likaledes finnas skäl att ompröva frågan, då en större reserv kan innebära att svenska staten tvingas låna ut mer pengar.

Teckningsrätterna

Riksdagen beslöt om den initiala överföringen till stabilitetsfonden på 15 miljarder kronor. Överföringen av teckningsrätterna från regeringen till stabilitetsfonden motsvarade en ytterligare förnögenhetsöverföring till fonden på 4–5 miljarder kronor som beslutades av regeringen. Beslutet fattades utan att tillfråga riksdagen. Kommitténs uppfattning är att detta beslut i princip *borde* ha underställts riksdagen.

Den bedömningen saknar dock betydelse för hur stabilitetsfondens tillgångar nu ska hanteras. Kommitténs preliminära uppfattning är som ovan nämnts att det inte bör finnas någon målsatt nivå för bankkrisreserven. Om den målsatta nivån tas bort blir

frågan om återföring ointressant då den inte får någon reell effekt på institutens avgifter.

Det kan finnas skäl att senare ompröva denna bedömning av samma skäl som för frågan om återföring av den initiala överföringen.

12.4 Närmare om avgifterna

12.4.1 Kretsen avgiftsskyldiga

Kommitténs bedömning: Insättningsgarantiavgift bör betalas av alla institut som tar emot inlåning på konto. Stabilitetsavgift bör betalas av alla de institut som kan erhålla stöd.

Det kan ifrågasättas om insättningsgarantiavgift alls behöver tas ut av större institut som betraktas som systemviktiga. I dessa fall kan det på goda grunder antas att insättningsgarantin aldrig kommer att utlösas. På samma sätt kan ifrågasättas om mindre institut alls skulle belastas med stabilitetsavgift, då de med största sannolikhet aldrig kommer att komma i åtnjutande av statligt stöd. Man skulle i teorin kunna tänka sig ett system där mindre institut som tog emot inlåning på konto bara betalade insättningsgarantiavgift, medan större institut bara betalade stabilitetsavgift. Små institut utan inlåning skulle i en sådan ordning inte belastas med någon avgift över huvud taget.

Tidigare har reglerande myndigheter undvikit att offentliggöra vilka institut de anser vara systemviktiga då detta skulle kunna innebära incitament till ökat risktagande i dessa institut. Nordea har emellertid av Financial Stability Board, FSB, nu förklarats vara systemviktig på global nivå.²⁴ De nya kapitaltäckningsreglerna kommer därutöver sannolikt att möjliggöra särskilda påslag på kapitalkraven för institut som myndigheterna bedömer vara systemviktiga. Det är sannolikt att denna möjlighet kommer att utnyttjas i Sverige. Inom kort kan således flera svenska institut förklaras systemviktiga.

²⁴ *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, FSB 2012-11-04. En uppdatering gjordes i *Update of group of global systemically important banks (G-SIBs)* den 2 november 2012.

Staten kommer vid en kris i ett sådant institut med stor sannolikhet tvingas gripa in och på något sätt se till att det kan fortsätta sin verksamhet (om än möjligen med staten som ägare). I dag skulle ett sådant stöd belasta stabilitetsfonden. De avgifter som betalats in till insättningsgarantifonden av dessa institut skulle förbli oanvända. Ovan föreslår vi emellertid att insättningsgarantifonden och stabilitetsfonden ska slås samman. De insättningsgarantiavgifter som betalats av ett institut som i efterhand visat sig vara systemviktigt kan då användas för att finansiera andra typer av stödinsatser.

Ovan har vi också konstaterat att det i EU:s förslag till krishanteringsdirektiv föreslås att insättningsgarantifondens medel ska kunna användas för en kapitalisering av ett institut genom en ”virtuell” nedskrivning av insättarnas fordringar på ett institut. I stället för att insättarnas fordringar sätts ned skulle insättningsgarantifonden tvingas betala in motsvarande belopp till institutet. Skulle en sådan möjlighet öppnas är detta ännu ett skäl för att även systemviktiga institut ska betala insättningsgarantiavgift då inbetalda avgifter kan komma att användas vid en ”bail in”.

Sammanfattningsvis anser kommittén därför att det inte finns anledning att undanta systemviktiga institut från att betala avgift till insättningsgarantin.

Det är också, enligt vår uppfattning, rimligt att även mindre företag betalar stabilitetsavgift. Kommittén kan konstatera att t.ex. ett kreditinstitut inte behöver vara stort för att anses vara systemviktigt. Vilka som kan räknas som systemviktiga avgörs av omständigheterna runt omkring och kan förändras över tid. Vid bedömningen måste hänsyn till exempel tas till det allmänna ekonomiska läget. Ett exempel är Carnegie som fick problem strax efter att Lehman Brothers gick i konkurs 2008. Hade Carnegie fått problem ett halvår tidigare eller ett år senare hade företaget sannolikt inte bedömts som systemviktigt. HQ Bank bedömdes till exempel inte vara det 2010, trots att banken var av samma storlek och karaktär som Carnegie. Någon rimlig möjlighet att på förhand exakt peka ut vilka institut som kan tänkas bli systemviktiga efter några objektiva kriterier finns således inte.

Ett stabilt finansiellt system är dessutom till fördel såväl för större som mindre finansiella företag. Samtligas finansieringsmöjligheter gynnas till exempel av en stabilare marknad, vilket är ytterligare en anledning till att finansieringen av stödåtgärderna inte enbart ska betalas av aktörer av en viss storlek. En avgränsning

inom den nuvarande avgiftsskyldiga gruppen kreditinstitut skulle därutöver med nödvändighet medföra godtycke och vara svår att motivera och därtill snedvrída konkurrensen. Man kan också konstatera att diskussionen inom EU handlar om att bredda kretsen av avgiftsskyldiga till värdepappersinstitut, snarare än att begränsa den.

Kommitténs grundläggande uppfattning är således att stabilitetsavgift bör betalas av de institut som kan komma i åtnjutande av statligt stöd. Statligt stöd får enligt stödlagen lämnas till kreditinstitut och till företag, med säte i Sverige, som har inrättats av ett sådant institut som ett led i en rekonstruktion. Kommittén kommer att se över stödlagen i sitt nästa betänkande och då återkomma till frågan om vilka företag som ska betala stabilitetsavgift.

Särskilt om Kommuninvest

Kommuninvest Sverige AB har kommit in med en skrivelse till kommittén där man förespråkar att institutet ska undantas från stabilitetsavgift. Argumentet är att risken i institutets utlåning är låg och medlemskommunerna garanterar utlåningen. Kommuninvest pekar också på att stabilitetsavgiften innebär ökade kostnader för kommunsektorns finansiering. Även Sveriges Kommuner och Landsting har kommit in med en skrivelse i vilken organisationen med liknande argument begär att Kommuninvest undantas från att betala stabilitetsavgift.

Ovan har kommittén argumenterat för att stabilitetsavgiften bör tas ut från samtliga kreditinstitut. Huvudskälet är att det inte kan uteslutas att ett institut kan komma få stöd, och att samtliga institut är beroende av att den finansiella stabiliteten upprätthålls. Dessa argument är tillämpliga även på Kommuninvest. Det faktum att Kommuninvest, som enda kreditmarknadsföretag vid sidan av bostadsinstitutet, inkluderades i det statliga garantiprogrammet under finanskrisen stöder tesen att även Kommuninvest kan komma att bli föremål för stöd. Även konkurrensskäl talar för att Kommuninvest bör ges samma regler som andra kreditinstitut som lånar ut pengar till kommunsektorn. Att stabilitetsavgiften innebär en belastning på institutet som fördyrar kreditgivningen är ett faktum som gäller samtliga institut som omfattas av avgiften och utgör enligt kommitténs uppfattning inget argument för ett särskilt undantag.

Kommittén kan emellertid konstatera att Kommuninvests verksamhet i vissa avseenden skiljer sig från andra kreditmarknadsföretags. Det gäller bl.a. kommunernas solidariska borgen. Vi kan också konstatera att motsvarande verksamhet organiserats och regleras på annat sätt i andra länder. Kommittén har dock inte sett det som sitt uppdrag att föreslå några förändringar härvidlag även om sådana kan tänkas vara motiverade. Kommittén stannar vid den principiella uppfattningen att så länge Kommuninvest är ett kreditmarknadsföretag så bör företaget omfattas av de regler som generellt gäller denna typ av företag.

Kommuninvest förespråkar i andra hand en riskdifferentierad avgift som tar hänsyn till riskerna institutets affärsmodell. Frågan om riskdifferentiering behandlas i avsnittet nedan.

12.4.2 Riskdifferentierad insättningsgarantiavgift

Kommitténs bedömning: Insättningsgarantiavgiften bör vara finansierande och försäkringsmässig (självkostnadsprincipen). Den bör utformas så att den över tid förväntas täcka framtida infrianden samt systemets administrativa kostnader.

Insättningsgarantiavgiften bör riskdifferentieras. En utgångspunkt vid bestämmande av avgiften bör vara Insättningsgarantiutredningens och Riksgäldens förslag.

Kommittén förordar att insättningsgarantiavgiften riskdifferentieras. Insättningsgarantiutredningens och Riksgäldens förslag till riskjustering (se avsnitt 12.1.6) bör vara utgångspunkten för en sådan reform. Sålunda förordar vi att avgifterna sätts efter självkostnadsprincipen och riskdifferentieras genom att använda en (intern) ratingmetod. De konsekvensberäkningar som gjordes i samband med att förslaget presenterades för några år sedan och behöver uppdateras innan ett slutligt ställningstagande görs.

I bilaga 5 till detta betänkande görs en översiktlig genomgång av utvecklingen för insättningsgarantin sedan Insättningsgarantiutredningens förslag presenterades. Slutsatsen av denna genomgång är att staten i dag har en väsentligt högre risk för förväntade förluster än för några år sedan. Det beror på flera faktorer:

- Inlåningsvolymerna har vuxit.
- Den garanterade inlåningen har ökat kraftigt till följd av ett antal regeländringar, bl.a. höjda takbelopp.
- Bankerna är mer riskfyllda (mätt som extern motparts-rating).
- Andelen garanterad inlåning i de generellt sett mer riskfyllda kreditmarknadsbolagen har ökat.
- Storbankerna har i ökad utsträckning pantsatt sina tillgångar till andra fordringsägare vilket gjort att risken att insättningsgarantin ska förlora pengar vid ett eventuellt ersättningsfall ökat.

Kommittén bedömer att en riskdifferentierad insättningsgarantiavgift skulle påverka riskbenägenheten hos vissa institut i önskvärd riktning. Det nuvarande systemet utan riskdifferentiering inbjuder till att institut finansierar riskfylld verksamhet med inlåning. Institutet lockar till sig inlåning med goda räntevillkor. Finansieringskostnaden är dock väsentligt lägre än om institutet vänt sig direkt till kapitalmarknaden. Insättarna är beredda att finansiera denna riskfyllda verksamhet i vetskap om att pengarna skyddas av en tredje part, insättningsgarantin. Systemet bidrar på detta sätt till att risker byggs upp i dessa institut och i det finansiella systemet. Denna typ av riskuppbyggnad kan sägas ha bidragit till de ersättningsfall som förekommit inom ramen för insättningsgarantin. En bättre prissättning av insättningsgarantin skulle motverka en fortsatt utveckling av detta slag.

12.4.3 Riskdifferentierad stabilitetsavgift?

Kommitténs bedömning: Ett ställningstagande till om stabilitetsavgiften bör riskdifferentieras och i så fall hur får anstå till dess det finns beslut om EU:s insättningsgaranti- och kris- hanteringsdirektiv.

Utredningens direktiv

Enligt utredningsdirektivet ska kommittén ”utreda och föreslå en riskdifferentierad avgift för stabilitetsfonden”. I direktivet anges att syftet med en riskavspeglande avgift ska vara att minska institutens

benägenhet att ta risk. Avgiften ska enligt direktivet fånga riskerna i institutens verksamhet inklusive ersättningsprinciper samt hur väl tillgångar och skulder är matchade, liksom om det finns förpliktelser utanför balansräkningen. Översynen ska vidare innehålla en utvärdering av om det nuvarande avgiftsunderlaget är ändamålsenligt utformat. I tidigare propositioner har regeringen förordat att sådana risker som är brukligt att beakta vid en traditionell kreditrating av företag ska beaktas.²⁵ I utredningsdirektivet anges till sist att dessa frågor diskuteras närmare i EU och i globala internationella finansiella forum och att kommittén ska beakta den internationella utvecklingen i frågan.

Ovan har kommittén konstaterat att nivån på stabilitetsavgiften i dag synes vara välavvägd givet den målsättning som ovan presenterats. Det konstateras emellertid också att det planerade krishanteringsdirektivet inom EU kan komma att innebära att den förväntade belastningen på fonden förändras. Införs exempelvis ett skuldnedskrivningsinstrument torde den förväntade belastningen på fonden minska. Samtidigt kan fondmedel behöva användas för finansiering av finanskriskostnader i andra EU-länder, vilket kan öka belastningen. Osäkerhet finns också på EU-nivån om, och i så fall på vilket sätt, insättningsgarantiavgiften ska riskdifferentieras.

Osäkerheten om vilka kostnader stabilitetsfonden kan komma att behöva bära framöver och om en styrande insättningsgarantiavgift ska introduceras innebär att kommittén inte anser det möjligt att i dag bestämma om en riskdifferentiering av stabilitetsavgiften bör göras och i så fall hur en sådan differentiering bör utformas. Kommittén förordar därför att beslut om riskdifferentiering av stabilitetsavgiften får avvakta till dess det planerade krishanteringsdirektivet beslutats. I stället har kommittén valt att i detta delbetänkande föra ett mer allmänt resonemang om tänkbara modeller för en riskdifferentiering.

²⁵ Prop. 2008/09:61 s. 50 och prop. 2009/10:30 s.17 f.

Tänkbara avgiftsmodeller

”Garantiavgiftsmodellen”

Ett motiv för finansiell reglering i allmänhet och stabilitetsavgiften i synnerhet är att det kan antas att staten kommer att rädda framför allt en bank som råkar ut för problem om det kan antas att ett fallissemang skulle äventyra den finansiella stabiliteten. I många fall (dock inte i Sverige) har såväl bankernas ägare som dess borgenärer räddats med statliga pengar.²⁶ Denna implicita garanti från staten ger bankens ägare och finansierare incitament att ta högre risk än vid frånvaro av en sådan implicit garanti. För den som finansierar banken med lån innebär det att denne är beredd att låna ut till en lägre ränta än den annars skulle gjort, vilket lockar banken till en högre belåning och därmed högre risktagande. Konstruktionen av en stabilitetsavgift kan bidra till att stävja detta risktagande.

Den nuvarande svenska stabilitetsavgiften är av denna anledning relaterad till institutens skuldsida. Avgiften kan uppfattas som en sorts garantiavgift där staten tar betalt för den implicita garantin till institutets borgenärer (kommittén väljer att kalla detta ”garantiavgiftsmodellen”). I praktiken bidrar avgiften till att öka institutets upplåningskostnad och motverkar därmed institutets vilja att belåna sig och ta risk. Därmed kan den i någon mån sägas vara styrande. Den styrande effekten avser dock endast storleken på skulderna. Genom en riskavspeglande avgift skulle instituten kunna ges incitament att ta mindre risk och den styrande effekten av avgiften kan därmed förväntas öka.

En möjlighet som kommittén övervägt är att ge stödmyndigheten mandat till en riskdifferentiering av avgiften inom ett intervall, säg 0,0–0,1 procent baserad på samma interna ratingmetod som föreslås för insättningsgarantin under restriktionen att det samlade uttaget även fortsatt skulle uppgå till nuvarande avgiftsuttag på 0,036 procent av institutens skulder. Principerna bakom en sådan modell sammanfaller med dem som skissas i utredningsdirektiven.

Fördelen med modellen skulle vara att den skulle ge instituten visst incitament att dra ned riskerna. Kommittén kan emellertid konstatera att en differentiering inom nämnda intervall endast

²⁶ I Sverige har staten, såväl under krisen under 1990-talet som under den senaste krisen, skyddat (de icke efterställda) borgenärerna, men inte ägarna (Gota Bank och Carnegie Investment Bank AB).

skulle få en marginellt styrande effekt. Avgiften är så liten att den torde betraktas som närmast ovidkommande när ett institut bestämmer vilken belåningsgrad det vill ha. Om EU:s krishanteringsdirektiv innebär att riskerna för staten minskar och att den genomsnittliga nivån på stabilitetsavgiften skruvas ned från dagens nivå, kommer den styrande effekten på instituten att bli ännu mindre och motiven för en riskdifferentiering minska ytterligare. För att få en styrande effekt måste den genomsnittliga nivån, och/eller den övre gränsen för den riskjusterade avgiften, höjas väsentligt.

Kommittén vill också peka på att krishanteringsdirektivets förslag till skuldnedskrivningsinstrument skulle få betydande effekter för institutens finansieringskostnader. Investerare i t.ex. bankobligationer skulle kräva högre ränta som kompensation för risken för nedskrivning. En sådan ordning skulle innebära en ökning av finansieringskostnaderna som vida överstiger stabilitetsavgiftens nuvarande storlek. Här pratar vi om effekter som kan tänkas vara mer än 10 gånger så stora som den nuvarande stabilitetsavgiftsnivån. Ett skuldnedskrivningsinstrument minskar således behovet att styra bankernas riskbeteende.

Kommittén vill vidare påpeka att ett införande av en garanti-modell för stabilitetsavgiften skulle innebära att de stora svenska bankerna skulle ges en lägre procentuell avgift än i dag, medan de mindre instituten generellt skulle få en förhöjd avgift, även om enskilda undantag kan finnas. Effekten uppkommer då de stora bankerna generellt sett har en bättre kreditvärdighet än de mindre instituten. Modellen skulle kunna uppfattas som konstraintuitiv och som orättvis gentemot de mindre instituten, då det är mer sannolikt att stabilitetsfondsmedel kommer användas för att rädda ett större institut.

Ett konsekvent ställningstagande för garantiavgiftsmodellen skulle innebära att avgiftsunderlaget till stabilitetsavgiften skulle behöva justeras. Det gäller särskilt om en riskdifferentierad insättningsgarantiavgift introduceras. Dagens avgiftsunderlag för stabilitetsfonden innefattar nämligen sådana garanterade insättningar som redan omfattas av insättningsgarantin då dessa är en del av vissa kreditinstituts skuldposter. De kreditinstitut som tar emot garanterade insättningar betalar således både insättningsgarantiavgift och stabilitetsavgift baserade på samma insättningar. Kommittén anser att dubbla avgifter inte ska tas ut för de garanterade

insättningarna. De garanterade insättningarna bör således exkluderas från avgiftsunderlaget för stabilitetsavgiften.

För det fallet garanterade insättningar exkluderas ur avgiftsbasen och man önskar behålla samma genomsnittliga avgiftsuttag måste stabilitetsavgiftens procentsats höjas för att lika mycket medel ska samlas in på samma tid. En justering från 0,036 till 0,042 procent skulle ungefärligen ge samma avgiftsuttag i kronor. En sådan åtgärd skulle påverka fördelningen av uttaget mellan instituten – institut som tar emot mer inlåning än genomsnittligt skulle få en lägre avgift, medan institut med mindre inlåning än genomsnittet skulle få en högre avgift. Sparbanker, medlemsbanker och bankaktiebolag skulle sålunda få sänkt avgift medan kreditmarknadsbolag skulle få höjd avgift. De fyra stora bankkoncernerna skulle sammantaget få en höjd avgift – avgiften skulle visserligen sänkas för bankaktiebolagen i koncernerna, men detta kompenseras av att bostadsinstituten skulle få en högre avgift.

”Systemviktighetsmodellen”

En annan modell för stabilitetsavgiften som kommittén diskuterat vore att dela in instituten i olika kategorier efter systemviktighet efter en fastslagen metodik och därefter välja olika procentuella avgifter för de olika kategorierna, utan ytterligare riskdifferentering. En sådan modell skulle komma till rätta med problemet att de institut som har störst sannolikhet att få stöd får betala lägst procentuell avgift. Den skulle också innebära fördelar för mindre institut i sin konkurrens med de större. Modellen har dock den uppenbara nackdelen att den inte skulle ge incitament för instituten att minska sitt risktagande utan endast ge incitament att inte växa sig så stora att en avgiftströskel passeras.

”Likviditetsavgiftsmodellen”

Kommittén har även analyserat en annan utformning på stabilitetsavgiften. I EU-kommissionens förslag till krishanteringsdirektiv ges förslag om att undanta kort finansiering med löptid under en månad från möjligheten till konvertering eller nedskrivning. Det skulle i så fall ge instituten incitament att förkorta löptiden på sin finansiering då kort finansiering skulle bli relativt sett billigare. En

högre likviditetsrisk skulle i sin tur öka sårbarheten för instituten i händelse av en systemkris med minskat förtroende och större svårigheter till finansiering på interbankmarknaden. Här skulle en modifierad stabilitetsavgift kunna ges en roll.

En möjlighet vore att begränsa avgiftsbasen till enbart korta skulder med löptid under 30 dagar. Från avgiftsbasen skulle vissa obeskattade reserver, koncerninterna skulder, skulder till följd av repor och derivatkontrakt, leverantörsskulder, lönerelaterade skulder, skatter och sociala avgifter etc. dras av. Stödmyndigheten skulle kunna ges möjligheter att via föreskrifter föreskriva avgiftsbasens mer exakta utformning.

Med en sådan utformning skulle stabilitetsavgiften ha utsikt att ge en annorlunda och väsentligt starkare styrande effekt än dagens avgift. Denna avgift skulle nu styra mot minskad likviditetsrisk i bankerna, snarare än minskad belåning.

Kalibreringen av avgiftens storlek skulle emellertid bli en utmaning. Om avgiften får en styrande effekt så att likviditetsrisken i instituten minskar kommer intäkten bli motsvarande lägre. Enligt kommittén vore detta inte ett problem, utan en önskad utveckling.

Dagens avgift beräknas en gång per år med årsbokslutet som grund. Om en "likviditetsavgift" skulle införas måste fler mättidpunkter introduceras under året. Att endast ha en enda mätpunkt per år skulle inbjuda till temporära justeringar över bokslutet i syfte att minska avgiftens storlek.

Kommittén förordar emellertid inte denna modell, åtminstone inte de närmast åren. Inom ramen för Basel III och CRD IV pågår för närvarande ett arbete med att närmare fastställa krav på bankernas likviditet. Dessa krav är inte slutligen bestämda, men förväntas bli väsentligt strängare än dagens krav. Finansinspektionen har valt att gå i förväg på detta område och har introducerat en ny likviditetsreglering. Effekterna av dessa inhemska och de kommande EU-kraven är okända. Att i detta läge introducera ytterligare ett instrument – en styrande avgift – med samma syfte som likviditetsregleringen, är olämpligt. Det vore på gränsen till omöjligt att bedöma konsekvenserna av ett sådant förslag.

12.4.4 Utvecklingen inom EU

Det bör särskilt uppmärksammas att EU-kommissionens utkast till krishanteringsdirektiv också inkluderar finansiella holdingbolag och värdepappersinstitut i kretsen som kan bli föremål för statliga krishanteringsåtgärder. Vidare har FSB rekommenderat att också försäkringsbolag och finansiella infrastruktur företag bör kunna bli föremål för krisåtgärder. Inom EU pågår en diskussion om hur även dessa typer av företag ska kunna inkluderas i unionens krisramverk. Vi anser att avgiftsskyldigheten bör utvidgas till dessa typer institut om de enligt framtida regelverk kan bli föremål för stöd. I detta fall måste avgiftsbasen för stabilitetsavgiften ses över. Det går inte på samma sätt som för kreditinstitut att relatera riskerna i dessa institut till företagets skuldsida.

12.5 Förändringar i nuvarande avgiftssystem

12.5.1 Stabilitetsavgift för institut som haft tillstånd del av år

Kommitténs förslag: Ett företag som bara under en del av ett räkenskapsår har tillhört någon av de företagskategorier som kan få stöd, ska betala avgift bara för den delen av året. Avgiften för ett avgiftsskyldigt företag vars tillstånd återkallats under räkenskapsåret ska baseras på balansräkningen för föregående räkenskapsår (ingående balans). Stödmyndigheten ska besluta att sätta ned stabilitetsavgiften för den som varit avgiftsskyldig bara under en del av ett räkenskapsår och har upphört med verksamheten före utgången av det räkenskapsår som avgiftsuttaget avser, om det bedöms vara skäligt med hänsyn till den avgiftsskyldiges finansiella ställning under räkenskapsåret eller andra omständigheter.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt stödlagen ska stabilitetsavgift betalas av kreditinstitut och företag som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion. Avgiften ska betalas för varje räkenskapsår, men i efterskott. Exempelvis avser den avgift som betalas in under 2013 räkenskapsåret 2012 och grundar sig på den balansräkning som fastställts för 2012.

Om ett räkenskapsår har omfattat en längre eller kortare tid än 12 månader framgår det av stödlagen att stabilitetsavgiften ska ökas

respektive minskas i förhållande till räkenskapsårets längd. Som exempel på då räkenskapsårets längd kan vara kortare än ett år nämns i förarbetena situationen att verksamheten inleds en bit in på ett kalenderår. Stabilitetsavgiften ska i ett sådant fall minskas med beaktande av det faktiska räkenskapsårets längd. Omfattar det t.ex. bara sex månader ska stabilitetsavgiften således halveras.²⁷ I detta fall bestäms avgiftsunderlaget för startåret med utgångspunkt från den balansräkning som fastställs senare samma år. Förarbetena anger emellertid inte närmare om den beskrivna principen gäller både när bolaget börja driva verksamhet i anslutning till sitt bildande och när ett bolag som tidigare drivit annan verksamhet övergår till att bli avgiftspliktigt, t.ex. ett värdepappersbolag som blir en bank. I det sistnämnda fallet är räkenskapsårets längd inte förändrat, men däremot har bolaget rätt till stöd bara under en del av året.

Under ett år tillkommer det inte bara kreditinstitut. Vissa institut upphör också att vara kreditinstitut till följd av att Finansinspektionen återkallar tillståndet. Företag som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion kan också komma att upphöra med verksamheten till följd av att rekonstruktionen avslutats. Även i dessa fall bedrivs den avgiftspliktiga verksamheten bara under en del av ett räkenskapsår, men i dessa fall har den upphört innan balansräkningen för samma år ska upprättas.

Stödlagen reglerar det som gäller om ett räkenskapsår har omfattat en längre eller kortare tid än 12 månader. Även om mycket talar för att samma princip ska gälla för en avgiftspliktig som omfattas av lagen bara under en del av räkenskapsåret, framgår det för närvarande inte tydligt av stödlagen hur stabilitetsavgiften ska bestämmas för sådana företag, varken vad gäller en eventuell proportionering av avgiften eller rörande avgiftsunderlaget.

Kommittén anser att det är rimligt att ett finansiellt företag ska betala avgift för den tid som företaget har omfattats av stödlagen och har kunnat få stöd. För företag som omfattats av stödlagen under del av ett räkenskapsår bör stabilitetsavgiften proportioneras i förhållande till tidpunkten för Finansinspektionens beslut om att ge eller återkalla tillstånd. Eftersom avgiften tas ut i efterskott bör det även förtydligas att avgiftsplikten gäller även om företaget fått tillståndet återkallat och inte längre kan få stöd. Samma princip bör tillämpas för företag som har upphört att vara inrättade av ett

²⁷ Prop. 2009/10:30 s. 35.

kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion. Förtydligandet bör göras genom att det tas in en bestämmelse som innebär att ett företag som bara under en del av ett räkenskapsår har tillhört någon av de företagskategorier som kan få stöd, ska betala avgift bara för den delen av året.

Kommittén anser emellertid att det skulle kunna få oönskade konsekvenser att basera avgiften, även för företag som inte längre har tillstånd, på basis av balansräkningen vid räkenskapsårets utgång. Det skulle nämligen kunna innebära att avgiften baseras på en helt eller delvis annan verksamhet än den som bedrevs med tillstånd. Kommittén föreslår därför att för ett kreditinstitut vars tillstånd återkallats ska balansräkningen vid förra årsbokslutet (ingående balans) ligga till grund för beräkning av avgiften. Samma princip bör gälla om ett företag som inrättats för rekonstruktion upphör med verksamheten.

Ett alternativ hade kunnat vara att basera avgiftsberäkningen på en balansräkning som upprättas i anslutning till att tillståndet återkallas. För att inte öka företagets administrativa börda genom att ställa krav på särskilda balansräkningar, har kommittén dock stannat vid den lösning som föreslagits i det föregående, dvs. att basera avgiftsuttaget på föregående års balansräkning. Ett företag som avser att upphöra med en tillståndspliktig verksamhet torde inte öka utan snarare minska sin tillståndspliktiga verksamhet fram till avvecklingen. För ett företag som upphör med sin tillståndspliktiga verksamhet under ett räkenskapsår bör det därför finnas en möjlighet att få stabilitetsavgiften nedsatt. Ett sådant beslut bör kunna överklagas.

12.5.2 Justerad avgiftsbas för stabilitetsavgiften

Kommitténs förslag: Avsättningar i balansräkningen för framtida stabilitetsavgiftsbetalningar ska exkluderas ur stabilitetsavgiftsberäkningen. Vidare föreslås förtydliganden avseende minskning av avgiftsunderlaget för efterställda skuldförbindelser.

Skälen för kommitténs förslag: Avgiftsunderlaget för stabilitetsavgiften utgörs av summan av den avgiftsskyldiges skulder och avsättningar (dock inte obeskattade reserver) vid utgången av

räkenskapsåret enligt fastställd balansräkning. För en avgiftsskyldig som ingår i en koncern ska avgiftsunderlaget minskas med skulder till andra avgiftsskyldiga företag i koncernen. Avgiftsunderlaget ska också minskas med efterställda skuldförbindelser som får ingå i kapitalbasen enligt lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar. För kreditinstitut till vilket Riksgälden utfärdat garanti för skuldförbindelser ska ett genomsnitt av det under året garanterade beloppet räknas av från underlaget.

Avsättningar för stabilitetsavgift

Kreditinstituten måste enligt de redovisningsprinciper som gäller reservera för upplupna stabilitetsavgifter. Det innebär att dessa reserveringar ingår i underlaget för beräkning av stabilitetsavgiften. Kommittén anser att detta inte är en rimlig ordning och föreslår därför att sådana reserveringar exkluderas ur avgiftsunderlaget.

Efterställda skuldförbindelser

Av förarbetena till stödlagen framgår att det statliga åtagandet inte ska omfatta aktiekapitalet då det är rent riskkapital och en aktieägare alltid riskerar att förlora sitt satsade kapital.

Utöver aktiekapitalet finns ett antal lån som har karaktären av riskkapital. Till dessa tillskott hör sådana efterställda skuldförbindelser som enligt Finansinspektionens föreskrifter får ingå i ett kreditinstituts kapitalbas. Det finns emellertid begränsningar av hur stor andel av kapitalbasen som får bestå av efterställda skuldförbindelser och här skiljer sig bestämmelserna åt beroende på om skuldförbindelserna ingår i det primära eller det supplementära kapitalet. Att skuldförbindelserna kan användas för förlusttäckning gör att de har karaktär av riskkapital och därför inte bör omfattas av det statliga åtagandet. Därmed bör de heller inte vara avgiftsgrundande.

Beträffande avdraget för efterställda skuldförbindelser anges i stödlagen att avdrag ska göras för sådana efterställda skuldförbindelser som får ingå i ett kreditinstituts kapitalbas. Det kan dock finnas efterställda skuldförbindelser som i sig skulle kvalificera för att ingå i kapitalbasen, men ändå inte får räknas in i densamma. Detta beror på att sådana skuldförbindelser bara får

utgöra en viss andel av kapitalbasen. Frågan är om avdrag ska få göras för sådana skuldförbindelser som uppfyller villkoren för att räknas in i kapitalbasen, men där kvoten är fylld.

Förarbetena till stödlagen talar för att avsikten har varit att alla efterställda skuldförbindelser som uppfyller villkoren för att inräknas i ett instituts kapitalbas ska avräknas avgiftsunderlaget, eftersom staten sannolikt inte kommer att skydda några sådana skuldförbindelser. Lagtexten är dock inte lika tydlig på denna punkt.

Kommittén anser att stödlagen bör förtydligas och föreslår att det fulla värdet av en efterställd skuldförbindelse ska kunna dras av från avgiftsunderlaget under förutsättning att den är konstruerad så att den uppfyller villkoren för att få ingå i kapitalbasen enligt kapitaltäckningslagen, oavsett om den faktiskt räknas in i kapitalbasen.

13 Myndigheternas uppdrag

I det föregående har vi angett roller och uppgifter som vi anser att de olika myndigheterna bör ha när det gäller finansiell stabilitet. I detta kapitel drar vi slutsatser om vilken betydelse det bör ha för deras uppdragsbeskrivningar. För att underlätta framställningen börjar vi med att kort redovisa de olika myndigheternas uppgifter. För att ge en fullständig bild beskrivs även regeringens och regeringskansliets roll.

13.1 Roller och uppgifter

Finansiell stabilitet är ett statligt ansvar. Riksdagen är det statsorgan som har lagstiftningsmakten och finansmakten. Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen.¹ Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna utom riksdagens myndigheter. Regeringen är ansvarig inför riksdagen för sina egna åtgärder och de åtgärder som dess förvaltningsmyndigheter vidtar. Riksdagens myndigheter, t.ex. Riksbanken, ansvarar direkt inför riksdagen.

Riksdagen har beslutat att målet för det finansiella systemet ska vara ett stabilt finansiellt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.²

I det följande behandlar vi mer i detalj regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika uppgifter.

¹ 1 kap. 6 § regeringsformen.

² Prop. 2012/13:1 utg.omr. 2, bet. 2012/13:FiU2, rskr. 2012/13:132.

13.1.1 Regeringen och Regeringskansliet

Regeringen

Vad som avses med bestämmelsen i regeringsformen om att regeringen styr riket framgår inte uttryckligen av lagtexten eller förarbetena. I regeringens styrfunktion kan emellertid sägas ingå alla uppgifter som är nödvändiga för att styra riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens verktyg och står till dess förfogande för att styra riket. Av detta följer att regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om detta inte uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet.³ Regeringen är dock i sitt styrande av riket bunden av bestämmelser i regeringsformen och i olika lagar.⁴

Till sin hjälp har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen, bl.a. Finansinspektionen och Riksgälden. Myndigheterna har som huvudregel lydnessplikt mot regeringen och är skyldiga att följa regeringens direktiv. En viktig begränsning av regeringens direktivrätt finns i 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får varken regeringen eller någon annan myndighet eller riksdagen bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.⁵ I sådana ärenden ska myndigheten inte acceptera aktiv inblandning och styrning.⁶ Instruktionsförbudet utesluter dock inte att en myndighet som ett led i att skaffa sig ett tillräckligt bra beslutsunderlag har en dialog med andra myndigheter.

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och regeringen har därför utan lagstöd inte möjlighet att ge direktiv till Riksbanken. För Riksbanken gäller vidare enligt 9 kap. 13 § regeringsformen ett särskilt oberoende för penningpolitiken. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen är tillämplig på Riksbanken.

Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken har tilldelats olika uppgifter i arbetet med finansiell stabilitet men ingen av dessa

³ Bet. 2005/06:KU8 s. 38.

⁴ 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

⁵ Bestämmelsen förbjuder även en kommuns beslutande organ att agera på detta sätt.

⁶ Heckscher, S. "Lydnessplikt, självständighet och ministerstyre" Festskrift till Johan Hirschfeldt (2008), s. 147.

myndigheter har *det samlade ansvaret* för den finansiella stabiliteten. Uppgiften att upprätthålla den finansiella stabiliteten och hantera finansiella kriser ingår i stället i regeringens uppdrag att styra riket.⁷ Regeringen ansvarar med andra ord för att resultatet av det samlade arbetet med finansiell stabilitet som utförs av myndigheterna når upp till det mål som har ställts upp av riksdagen och har ansvaret att agera om det inte gör det. Regeringen har dessutom genom lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) tilldelats ett antal konkreta befogenheter för att motverka risken för en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige.

Regeringen ansvarar inför riksdagen för allt som dess myndigheter gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut i särskilt fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. När uppgifter har delegerats till en förvaltningsmyndighet under regeringen, måste regeringen fatta de beslut som behövs för att styra myndighetens verksamhet, t.ex. i form av föreskrifter.

Kommittén anser att det finns skäl att se över stödlagen men att det bör göras i samband med att ett nytt regelverk för rekonstruktion och avveckling av vissa finansiella företag införs. Vi kommer därför att beröra regeringens konkreta uppgifter även i vårt nästa betänkande.

Regeringskansliet

Regeringskansliet ska bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.⁸ Till Regeringskansliet, som är en myndighet, hör fackdepartementen.⁹ Regeringen bestämmer vilka departement som ska finnas och vilka sakfrågor som faller under respektive departement. På ett departement kan det finnas mer än ett statsråd.

Finansdepartementet har tilldelats frågor som rör finansmarknaden och finansiell stabilitet. Till det departementet hör myndigheterna Finansinspektionen och Riksgälden.

Som framgår av kapitel 10, anser kommittén att Regeringskansliet bör få möjlighet till en observatörsroll i makrotillsynsrådet.

⁷ Se även Konstitutionsutskottets uttalande beträffande tsunamikatastrofen i bet. 2005/06:KU8 s. 39.

⁸ 7 kap. 1 § regeringsformen och förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁹ Se bl.a. 7 kap. 1 § regeringsformen och förordningen med instruktion för Regeringskansliet.

Regeringskansliet via Finansdepartementet är bara regeringens beredningsorgan i frågor som rör finansmarknaden och finansiell stabilitet. De uppgifter som regeringskansliet via Finansdepartementet utför i sitt arbete för finansiell stabilitet, utför den alltså för regeringens räkning.

13.1.2 Finansinspektionen

Finansinspektionens nuvarande uppgifter beskrivs i kapitel 7. Som framgår där ansvarar Finansinspektionen för vad som ibland benämns mikrotillsyn (se tabell 1), dvs. tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen som rör enskilda finansiella marknader och finansiella företag. Inspektionen har också möjlighet att vidta åtgärder mot de företag som står under tillsyn och som inte uppfyller de krav som ställs.

Enligt förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, har inspektionen i uppgift att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet. Om inspektionen bedömer att instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt, ska regeringen underrättas.

Kommittén föreslår inga förändringar av Finansinspektionens uppgifter beträffande tillsyn, regelgivning, tillståndsprovning eller ingripandemöjligheter. Vi föreslår dock att Finansinspektionen inom ramen för en ny makrotillsynsstruktur ska, med utgångspunkt från sitt tillsynsperspektiv och tillsammans med bl.a. Riksbanken, verka för ökad kunskap om systemriskerna och utvecklingen av makrotillsynsverktyg samt analysera risker i det finansiella systemet och diskutera lämpliga åtgärder. Även om detta är en ny lagreglerad uppgift för Finansinspektionen, innebär arbetet inte i praktiken någon utvidgning av Finansinspektionens mandat. Finansinspektionen deltar redan i dag i ett liknande arbete inom ramen för Samverkansrådet, liksom i samarbete med Riksbanken.

13.1.3 Riksgälden

Riksgäldens uppgifter på det här området beskrivs i kapitel 9. I förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret, framgår att Riksgälden är stödmyndighet enligt stödlagen. Till de befogenheter som tilldelas myndigheten i den lagen hör bl.a. att begära att prövningsnämnden prövar ett avtal om statligt stöd för kreditinstitut och att besluta om storleken på den stabilitetsavgift som kreditinstituten ska betala. I Riksgäldens instruktion anges vidare att myndigheten är garantimyndighet för insättningsgarantin och investerarskyddet. Riksgälden ska, mot bakgrund av sina uppgifter som garantimyndighet och stödmyndighet, delta i utredning och planering av stödverksamhet i frågor som rör bank- och kreditväsendet.

Riksgälden har dock inte, till skillnad från Finansinspektionen, något uttryckligt uppdrag att arbeta för finansiell stabilitet. Det följer dock av stödlagen att den myndighet som är stödmyndighet enbart får vidta åtgärder när det behövs för att motverka en risk för allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige.

Regeringen har med stöd av stödlagen fattat beslut om förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. (garantiprogrammet) och förordningen (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl. (kapitaltillskottsprogrammet). Riksgälden fattar beslut om stöd och ingår de avtal som behövs enligt båda dessa program, men regeringen ska godkänna avtalsvillkoren för kapitaltillskott enligt kapitaltillskottsprogrammet innan Riksgälden får fatta beslut om det. Både garantiprogrammet och kapitaltillskottet är i dag stängda för nyteckning och det krävs ett regeringsbeslut för att öppna dem igen. Regeringen har även med stöd av stödlagen fattat beslut om förordningen (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut. Riksgälden fattar beslut om stöd enligt den förordningen, men ett sådant beslut förutsätter att regeringen godkänner avtalsvillkoren för stödet. Riksgälden har därför i dag begränsade befogenheter att fatta beslut om stöd.

Kommittén förslår inte i detta betänkande några förändringar av Riksgäldens uppgifter. Som redan nämnts anser vi att det finns anledning att se över stödlagen i samband med att en ny ordning för rekonstruktion och avveckling av vissa företag införs. I det sammanhanget kommer det behöva övervägas dels om stödmyndigheten eller någon annan myndighet ska vara ansvarig för att hantera sådana ärenden, dels om Riksgälden ska vara stöd-

myndighet och/eller krishanteringsmyndighet eller om någon annan myndighet bör tilldelas dessa uppgifter.

13.1.4 Riksbanken

Riksbankens nuvarande uppgifter beskrivs i kapitel 8. Där framgår att Riksbanken, vid sidan om målet om ett fast penningvärde, har till uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Uppgiften har enligt Riksbanken en vid innebörd och omfattar i praktiken ett ansvar för att främja stabiliteten i det finansiella systemet.¹⁰ Riksbankens tolkning av uppgiften har vunnit en bred acceptans.¹¹ Det har emellertid också konstaterats att det är oklart vad som mer precist ingår i Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.¹²

Det praktiska arbetet inom ramen för uppgiften omfattar enligt Riksbankens årsredovisning¹³ ett flertal olika deluppgifter:

1. *Förebyggande* arbete, nämligen att
 - a. löpande analysera och övervaka utvecklingen såväl i det finansiella systemet som i ekonomin i övrigt samt sprida information och kunskap och resultaten av detta arbete,
 - b. förebygga hot mot den finansiella stabiliteten genom att informera och varna för risker som byggs upp, och
 - c. påverka det finansiella regelverket så att det bidrar till stabilitet och effektivitet.

¹⁰ Riksbankens årsredovisning 2011, s. 3 och 33. Liknande beskrivningar finns i flera tidigare årsredovisningar. Se även rapporten Riksbanken och finansiell stabilitet, 2010, s. 3, webbversion,

http://www.riksbank.se/Upload/Dokument_riksbank/Kat_publicerat/Rapporter/2010/riksbanken_och_finansiell_stabilitet_2010.pdf.

¹¹ Se exempelvis Överenskommelse mellan Regeringskansliet (Finansdepartementet), Sveriges riksbank, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret för samarbete om finansiell stabilitet och krishantering, Direktiv för utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010, bilaga 4 i Rapport 2010/11:RFR5 och direktiven till Finanskriskommittén (Dir 2011:6) s. 15.

¹² Se fotnot 15 och Utvärderingen av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010 s. 44 f. Se även Riksbankens framställning till riksdagen Framställning om vissa utredningsbehov med anledning av finanskrisen, 2009/10:RB4.

¹³ Riksbankens årsredovisning för 2011 s. 33 ff.

2. *Krishantering*, nämligen hantering av en finansiell kris om en sådan uppstår till exempel genom att vid behov på olika sätt tillföra likviditet till det finansiella systemet.
3. *Operativa uppgifter*, nämligen att
 - a. ge ut sedlar och mynt, och
 - b. tillhandahålla ett centralt betalningssystem som banker och andra aktörer kan använda för att göra stora betalningar.

Kommittén delar bedömningen att uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende ska tolkas brett som ett uppdrag avseende finansiell stabilitet. Vårt förslag innebär inte heller några egentliga förändringar av Riksbankens arbete med finansiell stabilitet. Vi har dock strävat efter att förtydliga beskrivningen av vad Riksbanken ska göra i lagtexten. Vi klargör att Riksbanken får vidta åtgärder för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Som en del i sitt förebyggande arbete för finansiell stabilitet ska Riksbanken inom ramen för en ny makrotillsynsstruktur, med utgångspunkt från sitt riksbanksperspektiv och tillsammans med bl.a. Finansinspektionen, verka för ökad kunskap om systemriskerna och utvecklingen av makrotillsynsverktyg samt analysera risker i det finansiella systemet och diskutera lämpliga åtgärder. Ett liknande samarbete finns inom ramen för samverkansrådet.

13.1.5 Översikt av uppgifter

Med utgångspunkt från de uppgifter som finns i dag plus de som kommittén föreslår, skulle en översiktlig kartbild av rollfördelningen bli enligt tabblån nedan.

Tabell 1

	Regeringen	Riksbanken	Finansinspektionen	Riksgälden
Regelgivning	X	X*	X	X
Mikrotillsyn			X	
Makrotillsyn – analys och bedömning		X	X	
Makrotillsyn – åtgärder		X	X	
Generellt likviditetsstöd	X	X		X**
Företagsspecifikt likviditetsstöd	X	X		X**
Löpande avveckling av interbankbetalningar, intradagskrediter		X		
Kapitaltillskott	X			X***
Insättningsgaranti				X
Investerarskydd				X

*Bemyndigandet är i huvudsak begränsat till författningar om RIX-systemet och rätten till information.

** Garantiprogrammet och kapitaltillskottsprogrammet är stängt för nyteckning. Det krävs därför regeringsbeslut för att Riksgälden ska kunna fatta beslut om stöd.

*** kapitaltillskott enligt kapitaltillskottsprogrammet och kapitaltillskott enligt förordningen om statligt stöd till kreditinstitut. Båda kräver att regeringen godkänner avtalsvillkoren.

13.2 Samma uppdrag – olika roller

Kommitténs bedömning: Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken bör var och en ha uppdraget att – utifrån sin särskilda roll och de medel som myndigheten tilldelats – arbeta för ett stabilt och väl fungerande system.

Skälen för kommitténs bedömning: Som framgår av beskrivningen i föregående avsnitt har Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken delvis olika roller i arbetet med det finansiella systemet och dess stabilitet. Även om uppgifterna och verktygen skiljer sig åt mellan myndigheterna, handlar det om att bidra till samma övergripande mål, nämligen ett stabilt finansiellt system. Enligt vår mening bör myndigheternas uppdrag komma till uttryck i lag eller författning.

Av Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken är det bara Finansinspektionen som har en uppdragsformulering som avser finansiell stabilitet. Myndigheten ska nämligen ”... *arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system*”. Enligt vår bedömning beskriver det väl vad Finansinspektionens och de övriga myndigheternas uppdrag gällande finansiell stabilitet bör avse och utgör därför en lämplig utgångspunkt för en framtida reglering.

- Uttrycket ”arbeta för” har samma innebörd som exempelvis uttrycken, ”verka för” eller ”främja”. Alla uttryckssätt talar om vad myndigheten ska göra. Det är dock mindre lämpligt att använda uttryckssättet ”ansvara för” eftersom inte någon av myndigheterna ensam har ansvaret för den finansiella stabiliteten. Var och en av myndigheterna har dock – liksom aktörerna på marknaden – ansvar för att fullgöra de uppgifter de tilldelats.
- Ordet ”*stabilt*” innebär enligt vår mening att systemet ska ha en robusthet som gör att det kan fungera även när det utsätts för påfrestningar. Detta synsätt kommer bl.a. till uttryck i Riksbankens definition av finansiell stabilitet: ”...*att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner*”.¹⁴ Kommittén anser att denna definition av finansiell stabilitet väl fångar begreppets innebörd.
- Uttrycket ”*väl fungerande*” ska fånga upp att den finansiella sektorn ska uppfylla flera målsättningar, där stabilitet är en viktig sådan – men inte den enda. Om stabilitetsmålet är det enda målet kan det ju i princip uppnås genom så drakoniska krav på stabilitet att det finansiella systemet inte kan fungera effektivt. Eftersom stabiliteten alltså måste vägas mot andra mål, bör detta också komma till uttryck i den övergripande målformuleringen.

Vi föreslår därför att Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden bör ha en i princip likalydande uppdragsformulering som innehåller dessa byggstenar.

¹⁴ Riksbanken och finansiell stabilitet, Riksbanken december 2012, webbversion, s. 5.

13.2.1 Riksgälden och Finansinspektionen

Kommitténs förslag: En bestämmelse om att Riksgälden ska arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system ska tas in i förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Kommitténs bedömning: Finansinspektionen har redan i uppdrag att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Någon förordningsändring för inspektionen behöver därför inte göras.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning:

Riksgälden

För Riksgälden finns inte i dag någon formulering som uttryckligen anger att myndigheten har till uppgift att arbeta för finansiell stabilitet. Med utgångspunkt från vårt resonemang ovan, bör dock Riksgälden ges en sådan uppgift. Det är då rimligt att välja samma formulering som för Finansinspektionen, nämligen att Riksgälden ska arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Riksgäldens uppdrag avseende finansiell stabilitet bör dock kopplas till dess uppgifter som stödmyndighet och garantimyndighet, liksom till andra liknande uppgifter som den kan komma att få i framtiden. Det bör framgå att stabilitetsuppdraget inte omfattar Riksgäldens övriga uppgifter, t.ex. statsskuld-förvaltningen.

Kommittén anser därför att ett stabilitetsuppdrag liknande det som Finansinspektionen har i sin instruktion bör tas in i förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret.

Finansinspektionen

I förordningen med instruktion för Finansinspektionen framgår att inspektionen ska arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Denna formulering fångar upp den uppgift avseende finansiell stabilitet som vi anser att de berörda myndigheterna bör ha. Någon författningsändring är därför inte nödvändig för Finansinspektionens del.

13.2.2 Riksbanken

Kommitténs förslag: Det ska framgå av riksbankslagen att Riksbanken ska verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Riksbanken ska 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.

Skälen för kommitténs förslag

Uppdragsformuleringen

Som har nämnts i det föregående härleder Riksbanken sitt arbete med finansiell stabilitet ur sin uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Att denna uppgift inkluderar uppgiften finansiell stabilitet framgår dock inte av bestämmelsens ordalydelse. Enligt kommitténs bedömning bör Riksbanken därför tilldelas ett uttryckligt mandat för finansiell stabilitet. Det kan göras på olika sätt.

Ett alternativ är att förtydliga att uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende också omfattar finansiell stabilitet genom att låta den tolkning som har gjorts av uppgiften komma till uttryck direkt i riksbankslagen. En sådan bestämmelse skulle exempelvis kunna ges följande lydelse. ”Riksbanken ska också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende och därigenom bidra till ett stabilt finansiellt system.”

Med en sådan lösning behålls dock det ålderdomliga och delvis alltför insnävande uttryckssättet ”betalningsväsende”. Dessutom ges Riksbankens arbete med finansiell stabilitet en underordnad roll som inte stämmer överens med hur Riksbanken arbetar med frågan i dag. Kommittén anser att det av riksbankslagen tydligt ska framgå att Riksbanken har samma övergripande uppdrag avseende finansiell stabilitet som de övriga myndigheterna. Vi föreslår därför att det tas in en bestämmelse i riksbankslagen som anger att ”Riksbanken ska verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system”. Detta uttryckssätt är avsett att ha samma innebörd som

uttrycket ”främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”. Det inkluderar alltså Riksbankens nuvarande förebyggande arbete med finansiell stabilitet, dess krishantering och dess operativa uppgifter avseende sedlar och mynt och betalningssystemet.

Genom att den nya ordalydelsen endast förtydligar det som redan anses gälla, bör förslaget inte påverka balansen mellan penningpolitiken och den finansiella stabiliteten.

En möjlig komplikation med den föreslagna förändringen är förhållandet till 8 kap. 13 § och 9 kap. 14 § regeringsformen. Den förstnämnda bestämmelsen anger att riksdagen genom lag kan uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och i fråga om dess uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Bestämmelsen ger alltså riksdagen möjlighet att delegera föreskriftsrätt till Riksbanken endast för dessa uppgifter. Kommittén bedömer dock att det inte finns anledning att nu föreslå någon ändring i regeringsformen utan att den nuvarande lydelsen ger tillräckligt utrymme för delegation.

Preciseringar av uppdraget

Uppdraget att verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system är till sin ordalydelse väldigt vitt. Det är därför enligt vår mening lämpligt att precisera närmare vilka deluppgifter som ingår i uppdraget.

Som nämns i avsnitt 13.1.4 bedriver Riksbanken ett förebyggande arbete i vilken den bl.a. analyserar och övervakar utvecklingen av det finansiella systemet och ekonomin i övrigt och förebygger hot mot den finansiella stabiliteten (makrotillsyn). Vi föreslår också att Riksbanken, tillsammans med Finansinspektionen, ska ha ett ansvar för makrotillsynen utifrån sina respektive uppgifter och kompetenser inom ramen för ett makrotillsynsråd. Vi föreslår därför att det i riksbankslagen införs en bestämmelse som klargör att Riksbanken ska verka för att identifiera risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet och vidta åtgärder för att förebygga dem.

I avsnitt 11.6 och 11.7 konstaterar vi också att Riksbanken uttryckligen bör ges verktyg som gör det möjligt för den att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Dessa åtgärder är dock bara en reaktion på befintliga problem som först behöver identifieras. Vi föreslår därför att Riksbanken ges i uppgift

att också mer proaktivt verka för en väl fungerande likviditetsförsörjning.

En särskild fråga är om Riksbankens nuvarande uppgifter avseende betalningssystemet ("betalningsväsendet") behöver komma till uttryck på något sätt.

Betalningssystemet är en del av det finansiella systemet och om Riksbanken ska verka för ett "stabilt väl fungerande finansiellt system" ska den alltså även verka för ett "stabilt och väl fungerande betalningssystem". Till Riksbankens uppgifter övervakningen av betalningssystem och marknadsinfrastrukturen samt de uppgifter som Riksbanken utför avseende system och instrument för massbetalningar, och driften av RIX-systemet. Eftersom dessa uppgifter ingår i den övergripande uppgiften "stabilt och väl fungerande finansiellt system" kan det verka onödigt att ange att Riksbanken vid sidan om denna uppgift har en skyldighet att verka för att betalningssystemet fungerar väl. För en centralbank är det emellertid en central uppgift att se till att betalningssystemet fungerar. Kommittén har också ovan föreslagit att det ska framgå att Riksbanken har uppgiften att verka för en väl fungerande likviditetsförsörjning och att identifiera risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemets funktioner och vidta åtgärder som kan förebygga dem. Dessa preciseringar bidrar enligt vår mening till att avgränsa Riksbankens uppgifter avseende finansiell stabilitet och underlättar Riksbankens bedömning av vad som ingår i dess uppdrag. Vi bedömer att det skulle öka tydligheten ytterligare om det i en bestämmelse i riksbankslagen anges att Riksbanken även ska verka för att betalningssystemet fungerar väl. Det bör observeras att de tre uppgifterna avseende likviditetsförsörjning, identifiering m.m. av risker som kan leda till allvarliga störningar och betalningssystemet är delvis överlappande. Likviditetsstöd kan exempelvis ges för att undvika allvarliga störningar i betalningssystemet och i systemriskövervakningen ingår självfallet risker som kan orsaka störningar i betalningssystemet. Samtidigt får Riksbankens övervakning av betalningssystemet betydelse för dess slutsatser avseende likviditetsförsörjning.

13.3 Behövs en definition av finansiell stabilitet?

Kommitténs bedömning: Det bör inte i författning införas någon definition av finansiell stabilitet.

Skälen för kommitténs bedömning: I det föregående har kommittén föreslagit att Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken ska få samma uppdrag, nämligen att verka/arbota för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Var och en av myndigheterna har dock olika roller i stabilitetsarbetet. Vi föreslår att Riksbankens uppdrag ska tas in i riksbankslagen medan Finansinspektionens och Riksgäldens uppgifter bör finnas i förordningen med instruktion för respektive myndighet. Frågan är om stabilitetsuppdraget innebär att det också i respektive författning bör preciseras när det finansiella systemet är stabilt och fungerar väl, dvs. när det råder finansiell stabilitet.

Som nämns i det föregående använder sig Riksbanken av följande definition av finansiell stabilitet: ”... att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner”. Som kvalitativ beskrivning framstår formuleringen som utmärkt. Denna definition säger emellertid inte något om vilka kriterier som ska läggas till grund för bedömningen av exempelvis motståndskraften. Vi menar också att det vore vanskligt att försöka sig på att göra detta i en författning.

Enligt kommitténs bedömning är det därför tillräckligt att slå fast att de grundläggande funktionerna är betalningsförmedling, kapitalförsörjning och hantering av risk och sedan överlämna till myndigheterna att inom ramen för sina uppgifter och de verktyg de förfogar över, bedöma vilka åtgärder som är lämpliga för att främja det finansiella systemets stabilitet och effektivitet.

Det är självfallet värdefullt om myndigheterna kan enas om en gemensam analysram för vad som ska ligga till grund för systemriskbedömningen, inte minst i arbetet med makrotillsynen. Exempel på underlag för systemriskbedömningar finns exempelvis i bilaga 2 till överenskommelsen mellan tillsynsmyndigheter, centralbanker och finansdepartement i Europeiska unionen¹⁵ och bilaga C till samarbetsavtalet om gränsöverskridande finansiell

¹⁵ http://www.riksbank.se/Upload/Dokument_riksbank/Kat_INT/MoU%202008%20.pdf

stabilitet, krishantering och resolution mellan relevanta ministerier, centralbanker och tillsynsmyndigheterna i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige.¹⁶

¹⁶ http://www.riksbank.se/Upload/Dokument_riksbank/Kat_AFS/2010/8a37263c.pdf

14 Informationsutbyte och sekretess

Enligt kommittédirektiven ska kommittén analysera om nuvarande sekretessbestämmelser ger "Regeringskansliet och berörda myndigheter" möjlighet till effektivt informationsutbyte mellan varandra och med motsvarande utländska myndigheter. För att detta ska fungera är det enligt direktiven viktigt att det finns en väl avvägd sekretess dels för den information som utväxlas mellan myndigheterna inom ramen för löpande tillsyn och övervakning eller i samband med en finansiell kris, dels för information som rör myndigheternas krisberedskap och krishantering.

Som vi konstaterat i avsnitt 13.1 är Regeringskansliet regeringens beredningsorgan. Det som i det följande sägs om sekretess hos regeringen gäller också för Regeringskansliet.

14.1 De svenska myndigheternas arbete med finansiell stabilitet

Olika faser i arbetet med finansiell stabilitet

Arbetet med finansiell stabilitet kan delas in i tre huvudsakliga områden: att *förebygga* störningar i det finansiella systemet, att *förbereda* hanteringen av sådana störningar samt *hantering av finansiella kriser*. I det följande exemplifierar vi arbetet i de olika faserna. Det ska inte ses som en uttömmande beskrivning av arbetet.

Det förebyggande arbetet

Till det förebyggande arbetet räknas främst Finansinspektionens tillsyn och Riksbankens övervakning och det arbete som dessa myndigheter ska bedriva inom ramen för det av kommittén

föreslagna makrotillsynsrådet. Rådets arbete beskrivs närmare i avsnitt 10.5. Som framgår där föreslår kommittén att Regeringskansliet (Finansdepartementet) ska beredas möjligheten att delta med en observatör i rådets arbete och kommer därigenom få del av de uppgifter som behandlas på rådets möten.

I det förebyggande arbetet har myndigheterna information om bl.a. individuella företag och deras kunder och ägare. Det kan t.ex. handla om företagets tillgångsportfölj och finansieringsstruktur. Därtill finns information om risker i det finansiella systemet som helhet.

Det förberedande arbetet

Myndigheterna måste också vara förberedda för att hantera allvarigare problem, t.ex. en finanskris. Det förberedande arbetet involverar framför allt Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken men även regeringen. I det förberedande arbetet ingår det att skapa en organisation för krisarbetet och att identifiera olika scenarier och åtgärder som kan vara aktuella att vidta. Detta inkluderar bland annat s.k. avvecklingsplaner, dvs. planer för hur företag som är viktiga för det finansiella systemets stabilitet ska hanteras om de får allvarliga problem, och hur störningar i det finansiella systemets funktioner, t.ex. kreditförsörjningen, bör hanteras. För att säkerställa att de åtgärder som har förberetts också fungerar koordinerat om det blir en kris är det också viktigt att myndigheterna iscensätter gemensamma krisövningar.

När problemen sedan dyker upp går förberedelserna in i en ny fas. Fokus ligger då på hur den konkreta situationen bäst ska hanteras. För att kunna utföra detta arbete behöver myndigheterna detaljerad information om företag som har problem och deras kopplingar med andra finansiella företag, samt om händelseutvecklingen på olika finansiella marknader. Till den information som behövs hör t.ex. storleken på exponeringar som företagen har mot varandra och storleken på förluster som företag förväntas göra och vilka åtgärder som företagen kan behöva vidta för att hantera dessa problem, såsom försäljning av viss verksamhet, fusion med ett annat företag eller nyemission. Det kan också gälla vilka åtgärder som myndigheterna kan behöva vidta om företagets åtgärder inte är tillräckliga.

Krishantering

Övergången mellan den senare delen av den förberedande fasen och krishantering är delvis flytande. En effektiv krishantering förutsätter att systemrisk har identifierats och att det finns en analys av vilka åtgärder som bäst hanterar problemen. Själva krishantering avser dock de konkreta åtgärder som vidtas.

Det krishanterande arbetet involverar framför allt regeringen, Riksgälden och Riksbanken. Regeringen och Riksgälden får i en kris vidta åtgärder enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). Riksbanken å andra sidan har ett särskilt ansvar för likviditetsförsörjningen och kan ge likviditetsstöd till enskilda finansiella företag. I denna fas kan det också bli fråga om utbetalning av ersättning enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (lagen om insättningsgaranti) eller lagen (1999:158) om investerarskydd. Det är Riksgälden som administrerar dessa garantisystem och betalar ut eventuell ersättning.

I egenskap av tillsynsmyndighet tillför Finansinspektionen information som behövs för att göra en korrekt bedömning av exempelvis de individuella företagens finansiella ställning. För att kunna utöva en effektiv tillsyn behöver inspektionen också få information om de andra myndigheternas ställningstaganden och åtgärder. Även i den krishanterande fasen är alltså alla finansmarknadsmyndigheter inblandade. Eftersom myndigheterna har olika roller och olika verktyg som kan ha olika effekter och vara mer eller mindre lämpliga i olika skeden av en kris, är det nödvändigt för en effektiv krishantering att myndigheterna kan ha en dialog.

Det nationella och internationella samarbetet

Var och en av de berörda myndigheterna har olika uppgifter i arbetet med finansiell stabilitet. Som också framgår av beskrivningen ovan arbetar de emellertid inte isolerat. Kommittén föreslår i avsnitt 10.4 och 10.5 att Finansinspektionen och Riksbanken ska samverka för att förebygga störningar i ett makrotillsynsråd. Centralt för samarbetet är också det avtal som 2009 ingicks mellan Regeringskansliet (Finansdepartementet), Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden. Avtalet, som bl.a. behandlar arbetet inom ramen för det s.k. stabilitetsrådet, beskrivs i avsnitt 6.5.1. Enligt det avtalet ska myndigheterna i samband med händelser och skeenden som kan bedömas utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten snarast informera varandra om sin bedömning av situationen och om vilka åtgärder som kan vara aktuella att vidta samt i övrigt delge varandra information i den omfattning som svenska sekretessregler tillåter.

Arbetet för finansiell stabilitet förutsätter också att svenska myndigheter samarbetar aktivt med myndigheter i andra länder. Det beror bl.a. på att flera finansiella företag ingår i större finansiella koncerner tillsammans med andra svenska och utländska företag. Ett finansiellt företag kan också bedriva verksamhet i ett annat land via filialer.

Hur myndighetssamarbetet ska gå till behandlas bl.a. i olika EU-direktiv, som har införlivats med svensk rätt, och av EU-förordningar. Myndigheterna har också inom ramen för sitt uppdrag träffat flera överenskommelser om samarbete och informationsutbyte. Dessa kan vara både bindande och inte bindande. Det skulle föra alltför långt, och är inte heller nödvändigt, att gå igenom alla enskilda överenskommelser. I det följande behandlar vi dock två överenskommelser som är av betydelse för förståelsen för hur det internationella samarbetet på området finansiell stabilitet fungerar.

Inom EU ingicks det 2008 en överenskommelse mellan finansdepartement, centralbanker och tillsynsmyndigheter i alla EU:s medlemsländer om gränsöverskridande finansiell stabilitet. Överenskommelsen, som inte är juridiskt bindande, hanterar samråd och informationsutbyte när det gäller gränsöverskridande frågor om finansiell krishantering. Överenskommelsen förutsätter att det finns samarbetsmekanismer både nationellt och för att hantera gränsöverskridande finansiella kriser.

Som ett komplement till EU-överenskommelsen har Nordic-Baltic Cross-Border Stability Group (NBSG) inrättats genom ett icke-juridiskt bindande samarbetsavtal från augusti 2010.¹ Avtalet är ingånget mellan finansministerierna, centralbankerna och de finansiella tillsynsmyndigheterna i de nordiska och baltiska länderna.

NBSG-avtalet syftar till att tillförsäkra att de involverade parterna ska vara förberedda att hantera finansiella krissituationer som kan uppstå på grund av problem i finansiella grupper med betydande aktiviteter inom flera av de nordiskt-baltiska länderna. För detta ändamål ska det inom NBSG tas fram procedurer för samarbete, utbyte av information och bedömningar och för hantering och lösande av gränsöverskridande kriser.

NBSG ska bl.a. upprätta en databas med finansiell och annan relevant information om de finansiella företagsgrupperna. Databasen ska innehålla en del med offentlig information och en del med konfidentiell information.

Utgångspunkter för den fortsatta analysen

För att kunna utföra sina uppgifter på finansmarknadsområdet behöver regeringen, Finansinspektionen, Riksbanken och stödmyndigheten information om framför allt finansiella företags affärs- och driftsförhållanden, men även uppgifter om ekonomiska eller personliga förhållanden hos kunder eller andra som har trätt i affärsförbindelse med företaget. Detta är information som skulle kunna skada såväl företaget som dess kunder om den blir allmänt känd.

Vilken information som en myndighet behöver beror på om det rör individuell tillsyn, makrotillsyn, krisförberedelser, etc. Informationen kan i vissa fall inhämtas direkt från företagen, såsom är fallet för exempelvis Finansinspektionens tillsyn. En myndighet kan emellertid också få den information den behöver från en annan myndighet, såsom ofta är fallet med regeringen. För att en myndighet ska vara säker på att få sekretessbelagd information från ett individuellt företag eller en annan myndighet, krävs det dock författningsstöd.

¹ Se även anvsnitt 6.5.3.

Oavsett hur myndigheten får informationen kan det vara känsligt för den enskilde om informationen blir offentlig. Det skulle också kunna skada det allmänna, t.ex. genom att försvåra arbetet med att hantera en kris. Det är därför viktigt att det finns en väl avvägd sekretess som beaktar både det enskilda och det allmännas intresse av sekretess och allmänhetens berättigade intresse av insyn i myndigheternas verksamhet.

14.2 Allmänna handlingar, sekretess och sekretessbrytande bestämmelser

14.2.1 Allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha möjlighet till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Av den anledningen är handlingar som kommer in till en myndighet eller är upprättade av myndigheten och som förvaras hos myndigheten (allmänna handlingar) som utgångspunkt offentliga.² En handling anses inkommen när den kommit till myndigheten eller en befattningshavare på myndigheten och detta oavsett om den diarieförts eller inte.³ En handling anses upprättad när den har expedierats, dvs. när myndigheten har skickat den till en annan myndighet eller till en enskild.⁴ Om handlingen inte ska expedieras, är den upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende är den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.⁵ Något förenklat kan man alltså säga att en handling anses upprättad först då den finns i sitt slutliga skick.⁶ Dessförinnan utgör den myndighetsinternt arbetsmaterial.

² 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

³ 2 kap. 6 § TF.

⁴ 2 kap. 7 § TF. RÅ 80 2:4.

⁵ 2 kap. 7 §.

⁶ Karnov 2012, kommentaren till 2 kap. 7 § TF (webbversion).

14.2.2 Sekretess

Utgångspunkten är att allmänna handlingar ska vara offentliga. Rätten att ta del av dem får dock begränsas för att skydda vissa intressen, nämligen:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, och
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.⁷

Att sekretessbelägga uppgifter handlar om att inskränka grundlags-skyddade rättigheter.

Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar måste anges noga i bestämmelse i en särskild lag.⁸ Den lagen är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), även förkortad OSL. Sådana begränsningar får också tas in i en annan lag som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Efter bemyndigande i lag får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om en bestämmelses tillämplighet. Regeringen har meddelat tillämpningsföreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), även förkortad OSF.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller emellertid inte bara bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar (handlingssekretess) utan även bestämmelser om tystnadsplikt. Sekretess innebär nämligen ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

⁷ 2 kap. 2 § första stycket TF.

⁸ 2 kap. 2 § andra stycket TF.

14.2.3 Sekretessbrytande bestämmelser

Som vi har beskrivit ovan finns det bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som medför att uppgifter som finns hos en myndighet kan vara sekretessbelagda. Den sekretess som föreskrivs i offentlighets- och sekretesslagen gäller även för uppgiftslämnande mellan myndigheter. Samtidigt kan det i vissa fall vara nödvändigt att en uppgift som är sekretessbelagd hos en myndighet kan överlämnas till en eller flera andra myndigheter. Denna problematik har man löst genom att införa s.k. sekretessbrytande bestämmelser, dvs. bestämmelser som bryter sekretessen.

Som exempel på sekretessbrytande bestämmelser kan nämnas:

1. Sekretess till skydd för en enskild hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en annan enskild eller till en myndighet om den enskilde samtycker till det, dock med vissa begränsningar (10 kap. 1 § OSL).
2. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).
3. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen (10 kap. 15 § OSL).
4. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 § OSL).
5. En sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som uppgiften ska skydda, men detta gäller inte i fråga om sekretess enligt bl.a. 31 kap. 1 § första stycket OSL om sekretess i Riksbankens verksamhet (10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen).
6. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Av de ovan angivna bestämmelserna framgår under vilka förutsättningar en i och för sig sekretessbelagd uppgift får överlämnas från en myndighet till en annan. Om en myndighet begär en uppgift av

en annan myndighet ska denna lämna uppgiften som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.⁹ Det finns alltså i detta fall en uppgiftsskyldighet myndigheter emellan.

Av detta följer alltså att Finansinspektionen, Riksgälden respektive Riksbanken alltid får lämna uppgifter till regeringen (med vissa undantag, t.ex. till följd av överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation)¹⁰. Dessutom är en myndighet skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten framgår av en bestämmelse i lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). En myndighet kan även enligt den s.k. generalklausulen (se nedan) vara skyldig att lämna information till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som uppgiften ska skyddas (10 kap. 27 §).

Generalklausulen

Som har nämnts i det föregående bryter den s.k. generalklausulen, när den är tillämplig, sekretessen enligt sekretesslagen. Generalklausulen ska dock bara tillämpas när någon annan sekretessbrytande bestämmelse inte är tillämplig. Eftersom bestämmelsen får betydelse för vilka uppgifter som får lämnas mellan myndigheterna på finansmarknadsområdet, behandlar vi bestämmelsens närmare innebörd i det följande. Bestämmelsen kan även få betydelse vid prövning av utlämnande till utländska myndigheter vilket vi återkommer till i avsnitt 14.3.8.

Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som uppgiften ska skyddas.¹¹

Vid prövningen av om en uppgift ska lämnas ut med stöd av generalklausulen beaktas som regel vilket sekretessskydd som gäller hos den mottagande myndigheten. Möjligheterna att utbyta uppgifter mellan myndigheter får utnyttjas mer sparsamt och med

⁹ 6 kap. 5 § OSL.

¹⁰ 30 kap. 7 § OSL.

¹¹ Det bör dock noteras att generalklausulen inte får användas för att lämna ut information som omfattas av sekretess enligt 31 kap. 1 § första stycket OSL. Riksbanken får alltså inte med stöd av generalklausulen lämna information om exempelvis lämnade nödkrediter.

större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten.¹²

Generalklausulen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakbehörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utbytta uppgifterna.¹³ Till denna kategori myndigheter hör enligt kommitténs bedömning Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden.

För tillämpningen av generalklausulen krävs det inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.¹⁴ En myndighet kan alltså på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Om en myndighet begär att få ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen, och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande är den myndighet som förvarar uppgiften skyldig att lämna ut uppgiften.

Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska dock som regel vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat, måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall.¹⁵

Om det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan (alltså ingen uppgiftsskyldighet), finns det särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Riksdagens eller regeringens föreskrifter får förutsättas vara grundade på den bedömningen att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset. Det finns därför knappast något utrymme för en motsatt bedömning i en konkret utlämnandesituation.¹⁶

¹² Prop. 1979/80:2, Del A, s. 76.

¹³ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 326.

¹⁴ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 326.

¹⁵ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 326.

¹⁶ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (1 juli 2011, Zeteo), kommentaren till 10 kap. 27 §.

14.3 Informationsutbyte mellan myndigheter

För att samarbetet mellan regeringen/Regeringskansliet (Finansdepartementet), Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden ska fungera väl måste viss information i princip kunna flöda fritt dem emellan såvitt avser de arbetsområden för vilka de har ett gemensamt eller delvis överlappande ansvar. Man skulle kunna beskriva det som att dessa myndigheter i sitt gemensamma arbete med finansiell stabilitet behöver fungera som en myndighet vad gäller informationsflödet. För att sekretessbelagda uppgifter ska kunna flöda mellan dessa myndigheter, behöver det finnas tillräckliga sekretessbrytande bestämmelser myndigheterna mellan. Även om generalklausulen sannolikt i många fall skulle ge goda möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheterna, ska den bestämmelsen användas bara om det inte finns någon annan sekretessbrytande bestämmelse. För de fall då det är möjligt att identifiera ett behov av informationsutbyte, bör det i stället framgå av en författning att uppgiften ska lämnas ut. En sådan uppgiftsskyldighet bryter sekretessen mellan svenska myndigheter.¹⁷

I det följande analyserar vi om möjligheterna till informationsutbyte genom författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna är tillräcklig och föreslår ändringar på de områden vi anser inte medger ett effektivt informationsutbyte.

Eftersom svenska myndigheter har ett nära samarbete med utländska myndigheter behandlar vi även möjligheterna till ett sådant informationsutbyte.

¹⁷ 10 kap. 28 § OSL.

14.3.1 Informationsutbyte mellan Riksbanken och Finansinspektionen

Kommitténs bedömning: Det behövs ingen ytterligare reglering av informationsutbytet mellan Riksbanken och Finansinspektionen.

Skälen för kommitténs bedömning: Som framgår av avsnitt 14.1 är både Finansinspektionen och Riksbanken involverade i att förebygga störningar i det finansiella systemet, förbereda hanteringen av finansiella kriser och andra störningar och hanteringen av sådana händelser. Myndigheterna har därför behov av ett nära samarbete och informationsutbyte.

Enligt 7 § förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska inspektionen samråda med Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller som berör Riksbankens ansvar för valuta- och kreditpolitiken och för betalningsväsendet. Vid sådana samråd ska Finansinspektionen lämna Riksbanken de uppgifter som behövs. Enligt 4 kap. 3 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) ska Riksbanken i viktigare frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet samråda med inspektionen. Vid ett sådant samråd ska Riksbanken lämna Finansinspektionen de uppgifter som behövs.

Enligt vår bedömning ger de bestämmelser som beskrivits i det föregående Finansinspektionen och Riksbanken goda möjligheter att utväxla den information som behövs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag. Detta gäller även det samarbete som ska ske mellan bl.a. Finansinspektionen och Riksbanken i makrotillsynsrådet (se avsnitt 10.5.4).

Om myndigheterna behöver lämna varandra uppgifter i sådana fall som inte omfattas av de beskrivna samrådsbestämmelserna är generalklausulen tillämplig (se avsnitt 14.2.3). Vi menar därför att det inte behövs någon ytterligare reglering av informationsutbytet mellan Riksbanken och Finansinspektionen.

14.3.2 Uppgifter avseende insättningsgarantin

Kommitténs förslag: När Finansinspektionen har anledning att anta att rätten till ersättning enligt insättningsgarantin kan inträda, ska inspektionen samråda med Riksbanken och stödmyndigheten. Vid det samrådet ska Finansinspektionen, Riksbanken och stödmyndigheten lämna varandra de uppgifter som behövs.

Skälen för kommitténs förslag

Insättningsgarantin

Det finns i Sverige en insättningsgaranti som gäller för insättningar som görs i bl.a. svenska banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag eller i deras filialer inom EES. Bestämmelserna om insättningsgarantin finns i lagen om insättningsgaranti.

Den myndighet som handlägger frågor om insättningsgarantin kallas för garantimyndigheten. Till garantimyndighetens uppgifter hör att pröva om ett visst kontoslag omfattas av insättningsgarantin, bestämma storleken på de årliga avgifterna till en insättningsgarantifond och betala ut ersättning om det har inträffat en omständighet som innebär att insättningsgarantin ska träda in. Det är dock inte garantimyndigheten som beslutar när insättningsgarantin ska träda in. Insättningsgarantin träder in antingen när Finansinspektionen genom beslut har funnit att en förfallen insättning inte har återbetalats enligt tillämpliga villkor och att betalningsoförmågan beror på institutets finansiella situation och inte endast är tillfällig eller om ett institut som har tagit emot insättningar försätts i konkurs.

Informationsutbyte

Enligt 17 a § lagen om insättningsgaranti ska Finansinspektionen när den har anledning att anta att rätt till ersättning enligt insättningsgarantin kan inträda, informera garantimyndigheten (Riksgälden) om detta och lämna garantimyndigheten de uppgifter som den behöver för sin verksamhet enligt lagen om insättningsgaranti. Enligt 17 a § andra stycket samma lag ska Riksbanken, på

begäran av garantimyndigheten, lämna de uppgifter till myndigheten som den behöver för sin verksamhet enligt lagen.

Dessutom ska Finansinspektionen enligt 7 § förordning med instruktion för Finansinspektionen samråda med Riksgälden i frågor av betydelse för insättningsgarantin enligt lagen om insättningsgaranti. Vid ett sådant samråd ska Finansinspektionen lämna Riksgälden de uppgifter som behövs.

Enligt 12 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgälden (i egenskap av garantimyndighet) samråda med Finansinspektionen i de frågor om insättningsgarantin som berör inspektionen. Vid ett sådant samråd ska Riksgälden lämna Finansinspektionen de uppgifter som inspektionen behöver. Riksgälden har inte någon skyldighet att samråda med eller informera Riksbanken i frågor om insättningsgarantin.

Dessa bestämmelser torde ge Riksgälden goda förutsättningar att få den information den behöver i egenskap av garantimyndighet. Finansinspektionen kan i sin tur få den information om insättningsgarantin den behöver från Riksgälden.

Samråd i situationer då ett instituts finansiella ställning kan medföra att ersättningsrätten kan träda in

I samband med att bestämmelserna i 17 a § lagen om insättningsgaranti infördes ansåg Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden att det fanns skäl att gå längre när det gäller myndigheternas samarbete och i lag formalisera samverkan mellan myndigheterna också inför ett beslut att låta insättningsgarantin träda in.¹⁸ Finansinspektionen angav att ett beslut att låta insättningsgarantin träda in är en ny och komplicerad uppgift och att det kommer att krävas samråd med Riksgälden och Riksbanken för att fatta rätt beslut. Sådan samrådsskyldighet bör, inte minst av rättssäkerhetsskäl, regleras i lag. Riksbanken ansåg att Finansinspektionen ska åläggas en uttrycklig skyldighet att samråda med Riksgälden och Riksbanken innan beslut fattas att insättningsgarantin ska träda in. Detta motiverades med att både Riksgälden och Riksbanken kan besluta om åtgärder som stärker ett instituts finansiella ställning och som vid genomförande undanröjer behovet av att låta insättningsgarantin träda in. Riksgälden pekade på att det

¹⁸ Prop. 2010/11:109 s. 38 f.

senaste årets erfarenheter har visat att det kan finnas andra åtgärder som kan ge bättre resultat för den finansiella stabiliteten som helhet än att låta insättningsgarantin träda in, och att det därför är av vikt att formalisera en samrådsskyldighet myndigheterna emellan.

Regeringen konstaterade emellertid att det redan i dag pågår en löpande samverkan och informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna, vilket framöver även ska gälla inför ett beslut om insättningsgarantins inträde. Regeringen höll dock med myndigheterna om att detta är en viktig fråga, som kan behöva preciseras men ansåg att det krävs vidare analys och utredning. Regeringen hänvisade därefter till Finanskriskommitténs arbete.¹⁹

Kommittén föreslår i kapitel 13 att Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden samtliga ska få ett uttryckligt uppdrag att arbeta eller verka för finansiell stabilitet. För att myndigheterna ska kunna fullgöra sina respektive uppdrag på bästa sätt är samrådsskyldigheten av stor betydelse inför den typ av beslut som kan få återverkningar på den finansiella stabiliteten i samhället.

Den situation det här är fråga om, att ett instituts finansiella ställning kan medföra att ersättningsrätten kan komma att träda in, är en sådan situation där andra åtgärder kan ge bättre resultat för den finansiella stabiliteten som helhet än att låta insättningsgarantin träda in. Kommittén anser därför att det bör införas en bestämmelse i lagen om insättningsgaranti som föreskriver att Finansinspektionen, när det finns anledning att anta att rätten till ersättning kan träda in, ska samråda med Riksbanken och stödmyndigheten. För att samrådet ska bli meningsfullt är det viktigt att myndigheterna kan lämna varandra de uppgifter som är relevanta för ärendet. För att säkerställa att det är möjligt bör skyldigheten att samråda kombineras med en skyldighet för myndigheterna att lämna varandra de uppgifter som behövs för att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas.

Garantimyndigheten ska enligt 17 a § få information om ett möjligt ersättningsfall. Garantimyndigheten behöver dock inte enligt vår bedömning delta i det föreslagna samrådet. Om insättningsgarantimedel i framtiden får användas inte bara för utbetalning enligt insättningsgarantin utan även för avveckling av ett institut bör det dock övervägas att ange uttryckligen att även

¹⁹ Prop. 2010/11:109 s. 39.

garantimyndigheten ska delta i samrådet. I dagsläget föreslår dock inte kommittén någon sådan bestämmelse.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår kommittén att det ska införas en bestämmelse som anger att Finansinspektionen när den har anledning att anta att rätten till ersättning enligt insättningsgarantin kan inträda, ska samråda med Riksbanken och stödmyndigheten. Vid det samrådet ska Finansinspektionen, Riksbanken och stödmyndigheten lämna varandra de uppgifter som behövs.

14.3.3 Uppgifter avseende investerarskyddet

Kommitténs bedömning: Någon ytterligare bestämmelse behöver inte införas för att förstärka möjligheterna till informationsutbyte avseende investerarskyddet.

Skälen för kommitténs bedömning

Investerarskyddet

Riksgälden är också garantimyndighet för investerarskyddet enligt lagen om investerarskydd. Investerarskyddet omfattar finansiella instrument och medel som ett institut eller fondbolag har hand om för sina kunders räkning i samband med en investeringstjänst. En kund har rätt till ersättning enligt investerarskyddet om ett värdepappersbolag, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag som tillhör skyddet har försatts i konkurs och kunden inte kan få ut sina finansiella instrument eller medel. Investerarskyddet är inte av samma betydelse för den finansiella stabiliteten som insättningsgarantin.

Informationsutbyte

Enligt 7 § förordning med instruktion för Finansinspektionen ska Finansinspektionen samråda med Riksgälden i frågor av betydelse för investerarskyddet enligt lagen om investerarskydd. Vid ett sådant samråd ska Finansinspektionen lämna Riksgälden de uppgifter som behövs.

Enligt 12 § förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgälden samråda med Finansinspektionen i de frågor om investerarskyddet som berör inspektionen. Vid ett sådant samråd ska Riksgälden lämna Finansinspektionen de uppgifter som inspektionen behöver.

Kommittén bedömer att dessa bestämmelser ger de berörda myndigheterna goda möjligheter att lämna varandra de uppgifter som behövs rörande investerarskyddet. Någon ytterligare bestämmelse behöver därför inte införas för att förstärka möjligheterna till informationsutbyte avseende investerarskyddet.

14.3.4 Uppgifter till och från stödmyndigheten

Kommitténs förslag: Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen ska på stödmyndighetens begäran lämna de uppgifter som stödmyndigheten behöver för sin verksamhet enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut.

Skälen för kommitténs förslag

Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens skyldighet att samråda och lämna uppgifter till stödmyndigheten

Enligt stödlagen ska Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen på stödmyndighetens begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver i ärenden enligt den lagen (8 kap. 2 §). Regeringen har utsett Riksgälden till stödmyndighet. Anledningen till att det föreskrevs att Riksgälden var skyldig att lämna uppgift till stödmyndigheten var, något förenklat, att möjliggöra informationsutbyte mellan

olika delar av Riksgäldens verksamhet oavsett hur verksamheten organiserades.²⁰

Bestämmelsen i stödlagen förutsätter för sin tillämpning att stödmyndigheten behöver informationen i ett ärende. Enligt förarbetena till bestämmelsen avser uppgiftsskyldigheten de förhållanden som kan vara av betydelse inför beslut om olika former av stöd, exempelvis uppgifter om institutens tillgångar, förpliktelser och andra åtaganden.²¹ Även om det inte framgår av förarbetena är det rimligt att anta att begreppet ärende är avsett att ha samma innebörd som i förvaltningslagen. Uttrycket "ärende enligt denna lag" torde därför syfta på sådana åtgärder som mynnar ut i någon form av beslut från myndighetens sida.²² Gränsen mellan vad som är ett ärende och vad som är annan verksamhet kan dock vara svår att dra.

Stödmyndigheten behöver redan innan ett ärende enligt stödlagen aktualiserats i sin verksamhet enligt stödlagen information om utvecklingen på de finansiella marknaderna eller i ett eller flera företag.

Enligt 3 § andra stycket förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgälden mot bakgrund av sina uppgifter som stödmyndighet, delta i utredning och planering av stödverksamhet i frågor som rör bank- och kreditväsendet. Riksgälden ska också bistå regeringen med nödvändiga analyser och utredningar för att fullfölja uppdraget enligt stödlagen och även i övrigt biträda regeringen med utredningar och yttranden.

Stödmyndigheten deltar i stabilitetsrådets arbete för finansiell stabilitet och i NBSG. De uppgifter som stödmyndigheten får del av i sitt eget förberedelsearbete och i det nationella och internationella samarbetet, är sådana som stödmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag enligt stödlagen och detta oavsett om dessa kan sägas ingå i något ärende enligt den lagen eller inte. Finansinspektionens och Riksbankens informationsskyldighet bör därför inte vara beroende av om det finns något ärende. Enligt vår mening bör därför uppgiftsskyldigheten för Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen utvidgas. Det bör komma till uttryck genom en bestämmelse som anger att de nämnda myndigheterna ska lämna stödmyndigheten de

²⁰ Prop. 2008/09:61 s. 62.

²¹ Prop. 2008/09:61 s. 81.

²² Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, tredje upplagan (31 maj 2010, Zeteo), Grundbegrepp i förvaltningslagen, ärende.

uppgifter som myndigheten behöver i sin verksamhet enligt stödlagen.

Stödmyndighetens skyldighet att samråda och lämna uppgifter till Finansinspektionen, Konkurrensverket och Riksbanken

Riksgälden (i egenskap av stödmyndighet) ska inte bara få information utan den ska även ge information. Enligt 12 § förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgälden samråda med Finansinspektionen, Konkurrensverket eller Riksbanken i de frågor om statligt stöd till kreditinstitut eller inlösen av aktier i kreditinstitut som berör den aktuella myndigheten. Vid ett sådant samråd ska myndigheten lämna Finansinspektionen, Konkurrensverket eller Riksbanken de uppgifter som dessa myndigheter behöver. Till skillnad från bestämmelsen i stödlagen är emellertid inte Riksgäldens uppgiftslämnande kopplad till förekomsten av något ärende. Vi bedömer det därför inte nödvändigt att göra någon ändring av förordningen med instruktion för Riksgälden om stödmyndighetens samråds- och informationsskyldighet gentemot Finansinspektionen, Konkurrensverket eller Riksbanken.

14.3.5 Uppgifter till regering och riksdag i allmänhet

Kommitténs bedömning: Någon ytterligare bestämmelse behöver inte införas för uppgiftslämnandet till regeringen och riksdagen.

Skälen för kommitténs bedömning: En sekretessbrytande bestämmelse som inte hänvisar till uppgiftsskyldighet i lag eller förordning är 10 kap. 15 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen. Av denna bestämmelse jämförd med 6 kap. 5 § OSL följer att Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden ska lämna uppgifter till regeringen bl.a. om regeringen begär det. Denna bestämmelse gör det möjligt att till regeringen lämna den information den behöver för att utöva sitt övergripande ansvar för finansiell stabilitet.

Det finns dock i vissa EU-direktiv begränsningar av t.ex. tillsynsmyndigheternas möjligheter att lämna information till

regeringen. Det finns också EU-förordningar som kan innehålla informationsbegränsningar. De begränsningar som följer av EU:s rättsakter måste Sverige följa oavsett om de skulle begränsa regeringens möjlighet att utöva sitt ansvar för finansiell stabilitet. Kommittén utgår dock ifrån att detta är något som har beaktats i förhandlingar och genomförande av dessa akter.

Vår slutsats är därför att någon ytterligare bestämmelse inte behöver införas för uppgiftslämnandet till regeringen och riksdagen.

14.3.6 Uppgifter för utvärdering

Kommitténs bedömning: Någon ytterligare bestämmelse om uppgiftslämnande behöver inte införas för att möjliggöra utvärderingen av Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens verksamhet.

Skälen för kommitténs bedömning: Det är viktigt att Finansinspektionens, Riksbankens och Riksgäldens arbete med finansiell stabilitet utvärderas. Denna utvärdering kommer löpande att göras av regeringen för Finansinspektionen och Riksgälden och av riksdagen för Riksbanken. Även Riksrevisionen kan komma att utvärdera myndigheternas arbete.

För utvärderingen av makrotillsynen liksom av myndigheternas övriga arbete med finansiell stabilitet behöver de utvärderande organen få information. Av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL framgår att information får lämnas till regering och riksdag. Enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., ska statliga myndigheter på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Av den bestämmelsen jämte den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL som anger att uppgifter får lämnas ut om det framgår av lag eller förordning, följer att uppgiften får lämnas ut även till Riksrevisionen. Det kan för övrigt konstateras att 10 kap. 17 § OSL tillåter att hemlig information också i andra fall får lämnas till en myndighet som verkställer revision hos den myndighet där uppgifterna förekommer.

Dessa bestämmelser ger enligt vår bedömning de utvärderande organen rätt till den information som de behöver. Någon ytterligare bestämmelse om uppgiftslämnande behöver inte införas för att möjliggöra utvärderingen av Finansinspektionens, Riksgäldens och Riksbankens verksamhet.

14.3.7 Uppgiftsskyldighet avseende likviditetsåtgärder

Kommitténs förslag: Riksbanken ska lämna regeringen, Finansinspektionen eller stödmyndigheten de uppgifter som rör genomförda likviditetsstödjande åtgärder som den myndigheten behöver för sin verksamhet.

Kommitténs bedömning: På begäran av Riksbanken bör regeringen och stödmyndigheten lämna Riksbanken uppgifter som rör de av dem vidtagna stödåtgärderna. För detta uppgiftslämnande behövs dock inte något nytt författningsstöd.

Skälen för kommitténs förslag och bedömning: Som framgår av avsnitt 11.6.3 görs bedömningen att både regeringen/stödmyndigheten och Riksbanken ska ha en central roll i likviditetsförsörjningen. Båda myndigheterna kan därför komma att ge likviditetsstöd för att stödja individuella institut och vidta generella likviditetsstödjande åtgärder när finansiella marknader inte fungerar eller kärvar. Även Finansinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet, har ett intresse av vilka åtgärder som vidtas för att upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Riksbankens uppgiftslämnande

Riksbanken beslutar självständigt krediter mot betryggande säkerheter och syftet kan förutom finansiell stabilitet även vara penningpolitiskt (se avsnitt 11.7.2). Som framgår av avsnitt 11.7.3 ska Riksbanken informera regeringen inför viktigare beslut om generella likviditetsåtgärder. Det är också viktigt att det sker en dialog i stabilitetsrådet. När åtgärderna genomförts finns det ett behov av information till Finansinspektionen, stödmyndigheten och i vissa fall regeringen om utfallet.

Generalklausulen om uppgiftslämnande i 10 kap. 27 § OSL är dock inte tillämplig på uppgifter som rör Riksbankens likviditets-

stöd. Det behövs därför en sekretessbrytande bestämmelse för att Riksbanken på ett effektivt sätt ska kunna lämna informationen vidare till Finansinspektionen och Riksgälden. Regeringen kan visserligen med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL få information från Riksbanken om generella likviditetsstöd²³, men genom en uttrycklig bestämmelse om uppgiftsskyldighet klargörs det att Riksbanken är skyldig att lämna regeringen sådana uppgifter som regeringen behöver. Sådan information kommer som regel att lämnas till regeringen via Regeringskansliet.

För att underlätta dialogen mellan myndigheterna bör det därför införas en bestämmelse i riksbankslagen enligt vilken Riksbanken ska lämna regeringen, Finansinspektionen eller stödmyndigheten de uppgifter som rör genomförda likviditetsstödjande åtgärder som den myndigheten behöver för sin verksamhet.

Av den föreslagna bestämmelsen jämförd med bestämmelsen i 8 kap. 3 § 2 OSL (se avsnitt 14.3.8), följer att Riksbanken även får – men inte är skyldig att – lämna uppgifter som avser genomförda likviditetsstödjande åtgärder till utländska myndigheter motsvarande regeringen, Finansinspektionen och stödmyndigheten om det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten.

Övriga berörda myndigheters uppgiftslämnande

På motsvarande sätt som beskrivits ovan bör regeringen och stödmyndigheten lämna Riksbanken uppgifter som rör deras stödåtgärder. Något uttryckligt lagstöd för regeringens uppgiftslämnande behöver dock inte införas eftersom det informationsutbyte som kan bli aktuellt kan ske med stöd av generalklausulen.

Som framgår av avsnitt 14.3.4 ska Riksgälden samråda med bl.a. Riksbanken i de frågor om statligt stöd till kreditinstitut eller inlösen av aktier i kreditinstitut som berör Riksbanken. Vid ett sådant samråd ska myndigheten lämna Riksbanken de uppgifter som den behöver. För Riksgälden i egenskap av stödmyndighet finns det inte någon uttrycklig uppgiftsskyldighet avseende genomförda stödåtgärder. För mer detaljerad information om stöd som

²³ Enligt 10 kap. 15 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen, se avsnitt 14.2.3.

har lämnats till ett individuellt institut är det dock möjligt att åberopa generalklausulen.

Finansinspektionen har inte någon likviditetsstödande roll. Någon uppgiftsskyldighet för Finansinspektionen avseende lämnade stöd aktualiseras därför inte. Finansinspektionen kan dock komma att bidra till beslutsunderlaget inför beviljandet av likviditetsstöd men då styrs uppgiftsskyldigheten av 4 kap. 3 § riksbankslagen eller 7 § förordning med instruktion för Finansinspektionen (se avsnitt 14.3.1)

14.3.8 Uppgifter till utländska myndigheter

Kommitténs bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse som anger att uppgifter alltid får lämnas till utländska myndigheter.

Skälen för kommitténs bedömning: De svenska myndigheterna samarbetar med utländska myndigheter om finansiell stabilitet. Ett organiserat samarbete kan exempelvis förekomma när ett moderbolag och dess dotterbolag finns i olika länder, eller om banker i ett land är deltagare i ett annat lands finansiella infrastruktur.

Enligt 8 kap. 3 § OSL får en uppgift för vilken det gäller sekretess enligt den lagen inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte

1. utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller
2. uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Uppgiftslämnande enligt lag eller förordning

På finansmarknadsområdet innehåller de direktiv och förordningar som antagits ofta bestämmelser som innebär att tillsynsmyndigheterna inom EU är skyldiga att samarbeta och utbyta information. Direktiv genomförs i svensk rätt och skyldigheten att samarbeta och utbyta information med utländska myndigheter framgår därför

av svensk lag. Exempelvis kan nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut som bl.a. genomförts i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I denna lag finns en informations- och samarbetsparagraf som anger att Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet ska samarbeta och utbyta information med utländska behöriga myndigheter och med Europeiska bankmyndigheten i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen.²⁴ Liknande bestämmelser som också har sin grund i direktiv finns i andra lagar på finansmarknadsområdet.²⁵ Den informationsskyldighet som föreskrivs i olika EU-förordningar gäller direkt som svensk lag.²⁶ Exempelvis finns det i EU-förordningar en omfattande uppgiftsskyldighet för Finansinspektionen gentemot de europeiska tillsynsmyndigheterna.²⁷

Enligt 4 kap. 4 a § riksbankslagen ska Riksbanken underrätta vissa utländska myndigheter om Riksbanken får kännedom om en kritisk situation. Även den bestämmelsen är en följd av EU-rätten. Enligt 11 § förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgälden samverka med behöriga myndigheter och företrädare för system för insättningsgaranti, system för investerarskydd eller andra motsvarande ersättningsystem i andra länder. Till dessa bestämmelser har det emellertid inte kopplats någon informationsskyldighet. Bestämmelserna torde dock få betydelse vid bedömningen av om det är förenligt med svenska intressen att uppgifter lämnas ut (se mer om detta nedan), eftersom det framgår att internationellt samarbete i de avseenden som anges är en del i myndigheternas verksamhet.

²⁴ 13 kap. 6 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

²⁵ Jämför 6 kap. 5 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, 10 kap. 5 § lagen (2004:46) om investeringsfonder, 6 kap. 5 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, 23 kap. 5 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 14 kap. 3 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

²⁶ Prop. 1998/99:18 s. 41 och 75 samt prop. 1999/2000:126 s. 160 och 283.

²⁷ Artikel 35.1 i förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) 1094/2010 respektive (EU) 1095/2010.

Särskild utlämnandeprövning

När skyldigheten att lämna uppgiften inte framgår av en författning, måste myndigheten göra en särskild utlämnandeprövning.²⁸

Den första förutsättningen för att uppgiften ska få lämnas ut är att uppgiften i ett motsvarande fall får lämnas till en svensk myndighet. Den bestämmelse som då ofta tillämpas är generalklausulen i 10 kap. 27 § enligt vilken en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (se avsnitt 14.2.3).

Den andra förutsättningen för att uppgiften ska få lämnas ut är att det enligt den utlämnande myndighetens prövning är förenligt med svenska intressen att så sker. Vid denna bedömning får beaktas bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga. Den prövning som ska göras av om uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen ska vidare utföras av myndigheten som sådan. Prövningen får alltså inte göras av en enskild offentlig funktionär annat än om han enligt arbetsordning eller dylikt är den som beslutar på myndighetens vägnar i sådana fall.²⁹

Som vi har berört tidigare innebär det finansiella systemets globala förgreningar att svenska myndigheter ofta har ett intresse av att samarbeta med utländska myndigheter. Detta kommer bl.a. till uttryck genom de olika internationella överenskommelser – bindande och inte bindande – som myndigheterna ingår. Den prövning som ska ske enligt 8 kap. 3 § OSL torde därför som regel leda till att uppgifter får lämnas ut. Det bör dock noteras att paragrafen inte medför någon förpliktelse att lämna ut uppgifter utan har endast till funktion att fastställa under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en internationell organisation.³⁰

²⁸ Enligt 8 kap. 3 § p. 2 OSL.

²⁹ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (1 juli 2011, Zeteo), kommentaren till 8 kap. 3 §.

³⁰ Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, kommentaren till 8 kap. 3 § OSL, jfr Lagrådets påpekande, bet. 1982/83:KU12 s. 36.

En uttrycklig bestämmelse om uppgiftsskyldighet?

Eftersom de svenska myndigheterna har ett sådant omfattande internationellt samarbete, skulle ett alternativ kunna vara att införa en uttrycklig bestämmelse om svenska myndigheters skyldighet att i sitt arbete med finansiell stabilitet samarbeta och utbyta information med utländska myndigheter. En nackdel med detta är dock att det med en sådan bestämmelse inte är möjligt att förutse vilken information som kommer att begäras ut, vilken sekretess som gäller hos mottagaren eller om det kan vara förenat med några olägenheter. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör i stället reserveras för de områden där det finns ett identifierat behov. Ett område som vi har identifierat är det gränsöverskridande samarbetet för att förebygga och hantera finansiella kriser. I kommissionens förslag till ett nytt krishanteringsramverk finns det också bestämmelser om informationsutbyte och sekretess.³¹ Vi föreslår därför inte nu någon bestämmelse om informationsutbyte avseende det krisförberedande och krishanterande arbetet, utan återkommer till dessa frågor i anslutning till införlivandet av det direktivet.

Eftersom bestämmelsen i 8 kap. 3 § OSL trots allt ger de svenska myndigheterna goda möjligheter att lämna information till utländska myndigheter, anser kommittén att det inte bör införas någon bestämmelse som anger att uppgifter alltid får lämnas till utländska myndigheter. Sådana bestämmelser bör, som vi nämnt ovan, reserveras för särskilt identifierade situationer.

14.4 Sekretess till skydd för enskilda

I det föregående har vi konstaterat att det, med vissa lagändringar, finns goda möjligheter att lämna information mellan olika myndigheter och till regering och riksdag. Ett effektivt informationsutbyte förutsätter emellertid också att det inte råder någon oklarhet om vilket sekretesskydd som gäller för de uppgifter som finns hos en myndighet och att den sekretess som gäller är tillfredsställande för de enskilda. Om det finns ett glapp mellan vad myndigheterna anser vara känslig information eller osäkerhet om vilken sekretess som gäller för en viss uppgift, kan det både

³¹ COM(2012) 280 final.

försvåra samarbetet mellan myndigheterna och skada de berörda företagen samt deras kunder och ägare. Det kan också göra myndigheterna mindre villiga att dokumentera sitt arbete. Det är mot denna bakgrund viktigt att bedöma om det finns brister i regleringen och vid behov åtgärda dem.

Huvudregeln är att den sekretess som gäller för en uppgift hos en myndighet inte följer med när uppgiften lämnas över till en annan myndighet. För att sekretess ska gälla för den överlämnade uppgiften, måste det antingen finnas en uttrycklig bestämmelse om sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten eller en bestämmelse om överföring av sekretess. I detta avsnitt behandlas sekretess till skydd för enskilda. I avsnitt 14.5 behandlar vi behovet av sekretess till skydd för det allmänna.

Vi kommer i det följande att analysera möjligheten att sekretessbelägga information som rör myndigheternas arbete för finansiell stabilitet. Även om det är möjligt att dela upp arbetet med finansiell stabilitet i olika moment finns det inte några skarpa gränser mellan de olika momenten. Gränsen mellan myndigheternas löpande arbete och arbetet inom ramen för makrotillsynsrådet är t.ex. delvis flytande. Detsamma gäller arbetet inom ramen för rådet för makrotillsyn respektive stabilitetsrådet. Gränsen för när det förebyggande arbetet övergår till krisförberedande är inte heller skarp. Sannolikt kommer den konkreta krishanteringen föregås av en period av diskussioner mellan myndigheter om händelseutvecklingen och dess eventuella effekter. Det är därför viktigt att skapa ett regelverk som täcker in hela händelseförloppet utan att för den skull skapa konstgjorda gränser som kan leda till luckor i regleringen.

14.4.1 Sekretess för arbetet med finansiell stabilitet

<p>Kommitténs bedömning: Det behöver inte införas ytterligare bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda för uppgifter i Finansinspektionens, Riksbankens, stödmyndighetens, regeringens eller garantimyndighetens arbete med finansiell stabilitet</p>

Skälen för kommitténs förslag: I det följande går vi igenom regler om sekretess som gäller för myndigheterna på finansmarknadsområdet och överväger om sekretessregleringen behöver ändras.

Finansinspektionen

I 30 kap. 4–9 §§ OSL finns bestämmelser som är tillämpliga på bl.a. Finansinspektionens verksamhet. Den centrala bestämmelsen finns i 30 kap. 4 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet.

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Ordet ”tillsyn” anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. I ordet tillsyn ligger dessutom sådan rådgivning som ges inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet.³²

Bestämmelsen är tillämplig både på Finansinspektionens löpande tillsyn och på den del av inspektionens verksamhet som syftar till att förebygga en finansiell kris, däribland arbetet inom makrotillsynsrådet. Även den verksamheten som syftar till att förhindra problem i bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden och försäkringsväsendet kan nämligen klassas som tillsyn. Finansinspektionens roll i makrotillsynen är en del av dess företagsspecifika tillsyn. Någon ny bestämmelse om sekretess för Finansinspektionens verksamhet behöver därför inte införas. Enligt kommitténs uppfattning inkluderar begreppet tillsyn också all utredning och planering som myndigheten behöver göra för att kunna utöva sin tillsyn.

³² Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (1 juli 2011, Zeteo), kommentaren till 30 kap. 4 §.

Riksbanken

Enligt 31 kap. 1 § OSL gäller sekretess i Riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller med rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar för uppgift om en enskilds ekonomiska förhållanden. Dessutom gäller sekretess hos Riksbanken i ärenden enligt lagstiftningen om valutareglering och betalningar till och från utlandet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Frågan är dock vilken sekretess som gäller för Riksbankens uppdrag att verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och de därtill hörande uppgifterna (se avsnitt 13.2.2).

Som har nämnts i det föregående anses ordet tillsyn omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Även Riksbankens uppgifter utgör enligt kommitténs bedömning tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet. Bestämmelsen i 30 kap. 4 § OSL är alltså tillämplig även på Riksbankens verksamhet. Någon ny bestämmelse om sekretess för Riksbankens verksamhet behöver därför inte införas.

Stödmyndighetens verksamhet

Riksgälden är stödmyndighet enligt stödlagen. Riksgälden deltar också, i egenskap av stödmyndighet och garantimyndighet, i stabilitetsrådets arbete för finansiell stabilitet och i NBSG. Riksgälden kan också komma att ta fram s.k. avvecklingsplaner, dvs. dokument som beskriver hur ett visst företag ska hanteras om det får allvarliga problem.

Vid en kris blir sekretessen strängare än den som gäller för tillsynen eller för hantering av ärenden enligt lagen om insättningsgaranti eller lagen om investerarskydd (se nedan om garantimyndigheten). Enligt 30 kap. 12 § OSL gäller nämligen sekretess i ärende enligt stödlagen, till dess ärendet har slutförts

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser, och
2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

I ett avslutat ärende som avses i första stycket gäller sekretess

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållande hos den som ärendet avser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som ärendet avser.

Den starkare sekretessen för ärenden enligt stödlagen motiveras med att det när det blir aktuellt med statliga stödåtgärder det är viktigt att förhindra att uppgifter som kan försvåra eller rent av omöjliggöra att lagens syften uppnås läcker ut. I förarbetena till stödlagen anges:

För att finansinstitutens affärskontrahenter ska känna förtroende för instituten är det viktigt att tystnadsplikten respekteras och upprätthålls. Om känsliga affärsuppgifter som hämtats in i ett ärende enligt den föreslagna lagen blir offentliga är det alltså uppenbart att det kan få stora negativa konsekvenser både för kreditinstitutet ifråga och tredje part. Till det kommer att det kan vara svårt att i en pågående krissituation skaffa sig en överblick över vilka uppgifter som är känsliga för institutet och vilka som inte är det. För att de stödåtgärder som övervägs inte ska motverkas genom att uppgifter som kan visa sig orsaka skada röjs, bör sekretessen under hanteringen av ett ärende vara absolut.³³

Stödmyndigheten (Riksgälden) och regeringen hanterar i dag ärenden enligt stödlagen. För uppgifter om ärenden enligt stödlagen bedömer vi att sekretessregleringen är tillräcklig.

Som beskrivs i avsnitt 14.3.4 är inte all verksamhet som Riksgälden utför i egenskap av stödmyndighet att betrakta som ärende enligt stödlagen. De analyser och utredningar som Riksgälden enligt förordningen med instruktion för Riksgälds-

³³ Prop. 2008/9:61 s. 60.

kontoret ska göra för att fullfölja uppdraget enligt stödlagen, kan omfattas av sekretessen i 30 kap. 12 § men behöver enligt bestämmelsens ordalydelse inte göra det. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på Riksgäldens deltagande i stabilitetsrådet eller NBSG eller på de avvecklingsplaner som Riksgälden ska upprätta. Riksgälden har inte heller uttryckligen i lag eller författning tilldelats någon roll i övervakningen av finansmarknaden, varför inte heller 30 kap. 4 § är tillämplig. Finns det då någon annan bestämmelse som ger skydd för Riksgäldens verksamhet?

Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt:

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Enligt kommentaren till OSL är ordet *planering* närmast att uppfatta som en förtydligande utläggning av termen *utredning*. Avsikten är att markera att sådan utredning – bestående i t.ex. infordrande av uppgifter från olika företag – som sker för att underlätta bl.a. försvars- och krisplaneringen inom folkhushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde. Information om företagskriser, planerade företagsöverlåtelser och liknande förhållanden kan också många gånger sägas utgöra planering eller utredning med avseende på näringslivet. Ordet *tillsyn* ska inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Vidare anges att en verksamhet som inte benämns som tillsyn i t.ex. en myndighetsinstruktion kan vara att anse som tillsyn i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (se prop. 2006/07:110 s. 37, prop. 2007/08:60 s. 29 och prop. 2008/09:150 s. 355 f.). Med *stödverksamhet* avses sådan verksamhet som åsyftas i exempelvis förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt transportbidrag, presstöds-

förordningen (1990:524), stöd enligt förordningen (1996:1559) om statligt bidrag till svensk sjöfart och de olika stödförfattningarna på jordbruksområdet.³⁴

Den statliga verksamheten ska avse näringslivet. Vad som ska förstås med *näringslivet* beskrivs i en kommentar till offentlighets- och sekretesslagen på följande sätt: Som exempel på vad som avses med uttrycket näringslivet nämns i första stycket produktion, handel och transportverksamhet. Uttrycket omfattar även sådana verksamheter som jordbruk med binärningar, skogsbruk, uthyrnings- eller förmedlingsverksamhet av skilda slag läkar- och tandläkarverksamhet samt konsult-, revisions- eller hotellrörelse. Också affärsmässig bank- och försäkringsrörelse faller in under begreppet näringslivet men ifråga om uppgifter på detta område torde 30 kap. 4–7 §§ OSL ge det sekretesskydd som behövs.³⁵

Regeringen har enligt 9 § OSF jämförd med bilagan till den förordningen preciserat i vilka fall sekretess ska gälla enligt paragrafen. För Riksgäldens del har regeringen under hösten 2012 gjort en ändring av sekretessförordningen som anger att sekretess ska gälla för utredning och planering hos Riksgäldskontoret i frågor som rör bank- och kreditväsendet. Det har också införts en bestämmelse i förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret som anger att Riksgälden mot bakgrund av sina uppgifter som garantimyndighet och stödmyndighet, ska delta i utredning och planering av stödverksamhet i frågor som rör bank- och kreditväsendet.

Enligt vår bedömning är den nya bestämmelsen i offentlighets- och sekretessförordningen tillämplig på exempelvis uppgifter som Riksgälden får inom ramen för stabilitetsrådet och i det nordisk-baltiska samarbetet. Bestämmelsen får även tillämpas på uppgifter som tas in i eventuella avvecklingsplaner som upprättas av myndigheten. De skaderekvisit som bestämmelsen innehåller ger ett tillräckligt skydd för de finansiella företagen, deras kunder och ägare. Vi anser därför att något ytterligare skydd för stödmyndighetens arbete i egenskap av stödmyndighet inte behöver införas.

³⁴ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, (1 juli 2011, Zeteo), kommentaren till 30 kap. 23 §.

³⁵ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, kommentaren till 30 kap 23 § OSL.

Regeringen och Regeringskansliet

Regeringen tar fram de lagförslag för den finansiella sektorn som överlämnas till riksdagen för ställningstagande och har det övergripande förvaltningsansvaret för finansiell stabilitet. Regeringen följer på en övergripande nivå utvecklingen av det finansiella systemet och deltar i olika samarbeten nationellt och internationellt. Som har nämnts tidigare får Regeringskansliet (Finansdepartementet) delta som observatör vid mötena i makrotillsynsrådet. Finansdepartementet ingår även i samarbetet med krisförberedande arbete inom ramen för stabilitetsrådet och NBSG.

Av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15 § jämförd med 6 kap. 5 § OSL framgår att myndigheterna är skyldiga att lämna regeringen de uppgifter som regeringen begär. Regeringen kan alltså komma att få ta del av information som rör individuella företag både i den förebyggande, förberedande och krishanterande fasen. Sådan information kan komma både från svenska och utländska myndigheter.

För ärenden enligt stödlagen bedömer vi som ovan nämnts att sekretessregleringen är tillräcklig. Det är dock enligt kommitténs bedömning viktigt att det även i övrigt är möjligt för regeringen att belägga informationen med sekretess när det behövs. Frågan är dock om det finns någon bestämmelse som täcker regeringens arbete med finansiell stabilitet.

Som har nämnts i det föregående gäller det för Finansinspektionens och Riksbankens tillsyn sekretess enligt 30 kap. 4 § OSL. Det skulle dock enligt kommitténs bedömning föra för långt att hänföra alla regeringens olika uppgifter till tillsyn av det finansiella systemet i offentlighets- och sekretesslagens mening. Regeringen har visserligen, i egenskap av just regeringsorgan, en central roll när det gäller arbetet med finansiell stabilitet, men har inte någon författningsreglerad skyldighet att övervaka finansmarknaden, liknande den som gäller för Finansinspektionen och Riksbanken. I andra avseenden skiljer sig regeringens roll inte från dess roll avseende andra politikområden och består då närmast i att styra och övervaka Finansinspektionens verksamhet och inte de enskilda instituten eller finansmarknaden.

Som har nämnts i det föregående gäller det enligt 30 kap. 23 § OSL sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning,

planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Regeringen har enligt 9 § OSF jämförd med bilagan i offentlighets- och sekretessförordningen preciserat i vilka fall sekretess ska gälla enligt paragrafen. Av offentlighets- och sekretessförordningen framgår att sekretess gäller för utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet.

Enligt kommitténs bedömning kan de uppgifter om enskilda finansiella institut som regeringen kan komma att få del av i detta arbete omfattas av sekretess med stöd av dessa bestämmelser vad avser planering, utredning eller tillsyn med avseende på näringslivet. Detta stöds också av den bestämmelse som nyligen införts för Riksgälden. Enligt bestämmelsen gäller visserligen sekretess för statlig myndighets verksamhet *som består i* utredning etc. Även regeringens, och inte minst Regeringskansliets krisförebyggande och krisförberedande uppgifter utgör sådan verksamhet. Det framgår bl.a. av engagemanget i olika nationella och internationella sammanhang.

Garantimyndigheten

Sekretess gäller hos garantimyndigheten enligt lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd i myndighetens verksamhet enligt dessa lagar

1. för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för någon annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser eller med ett utländskt institut med filial i Sverige som endast omfattas av ett utländskt garantisystem.

Kommittén har inte identifierat några behov av att förstärka sekretessen för garantimyndigheten.³⁶

³⁶ Jfr 30 kap. 10 § OSL.

14.4.2 Uppgifter för utvärdering

Kommitténs bedömning: Det behöver inte införas någon ytterligare bestämmelse till skydd för uppgifter som lämnas över i samband med en utvärdering av en myndighets verksamhet.

Skälen för kommitténs bedömning: Riksbankens, Finansinspektionens och Riksgäldens verksamhet kan komma att utvärderas av Riksrevisionen. I 11 kap. 1 § OSL föreskrivs att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Av den bestämmelsen följer att den sekretess som gäller hos de nämnda myndigheterna överförs till Riksrevisionen. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på riksdagens eller regeringen utvärdering av de statliga myndigheterna.

Enligt kommitténs bedömning bör det inte införas någon ytterligare bestämmelse till skydd för uppgifter som lämnas över i samband med en utvärdering av en myndighets verksamhet.

14.4.3 Sekretess för information från utländska myndigheter

Kommitténs bedömning: Det behöver inte införas någon ytterligare bestämmelse till skydd för uppgifter som erhållits från utländska myndigheter.

Skälen för kommitténs bedömning: De svenska myndigheterna kommer att få information från utländska myndigheter. Sekretessbestämmelserna i 30 kap. 4 och 23 §§ OSL kan gälla även för sådan information. Dessutom finns det i 30 kap. 7, 11 och 24 §§ bestämmelser som anger att uppgifter kan omfattas av sekretess p.g.a. bestämmelser i internationella avtal som rör Finansinspektionen, garantimyndigheten respektive statliga myndigheter i vissa fall. Frågan om sekretess mellan tillsynsmyndigheter och garantisystem behandlas i EU-rätten och kommer också sannolikt att tas upp i det kommande direktivet om krishantering.

Frågan om sekretess i det internationella samarbetet behandlas i departementspromemorian Sekretess i det internationella samarbetet (Ds 2012:34). Promemorian innehåller förslag till

ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som syftar till att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser rörande sekretess och tystnadsplikt. Förslagen behandlar inte specifikt frågor som rör finansmarknadsområdet.

Vi avser inte att ompröva om de sekretessbestämmelser som följer av EU:s rättsakter är korrekt införlivande. Vi har inte heller identifierat något behov av att förstärka sekretessen på något område. Vi bedömer därför att det inte behöver införas någon ytterligare bestämmelse till skydd för uppgifter som erhållits från utländska myndigheter.

14.5 Sekretess till skydd för det allmänna

Kommitténs bedömning: Någon ytterligare bestämmelse till skydd för det allmänna behöver inte införas för arbetet med finansiell stabilitet.

Skälen för kommitténs förslag: I det föregående har vi behandlat behovet av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda. Här analyserar vi om sekretesskyddet behöver stärkas för att undvika att det allmännas intressen skadas.

Som tidigare har nämnts behöver både Riksbanken och Finansinspektionen löpande information för att bedöma förekomsten av systemrisker och göra en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas. Myndigheterna kommer exempelvis att inom ramen för makrotillsynsrådet behandla information som är av betydelse för deras analys av nuläget och utvecklingsarbetet. Vi har i och för sig inte identifierat något konkret fall då det ur ett samhällsligt perspektiv kan vara känsligt att offentliggöra sådan information. Det förefaller dock rimligt att anta att det kan finnas tillfällen då det allmänna lider skada om informationen kommer ut, t.ex. genom att en planerad åtgärd inte får genomslag om informationen kommer ut för tidigt. Det förebyggande arbetet kan dessutom successivt komma att gå över till planering av en befarad finansiell kris och sedan till hantering av situationen inom ramen för stabilitetsrådet. Fler myndigheter blir då involverade. I denna fas kan det vara mer känsligt att offentliggöra information om utredningen, eventuella åtgärder eller annan planering som

övervägs för att hantera en kris. Myndigheterna kan därför behöva styra tidpunkten för offentliggörandet av informationen.

Myndigheterna bör även på andra sätt förbereda sig inför hanteringen av en finansiell kris. Eftersom de svenska bankerna ingår i gränsöverskridande koncerner, torde en del av förberedelsearbetet ske tillsammans med andra myndigheter i t.ex. NBSG. Nationellt sker en del av detta förberedelsearbete i stabilitetsrådet. Var och en av myndigheterna torde också ha upprättat planer för hur de ska agera vid en finansiell kris. För vissa finansiella företag kommer det också att finnas planer för hur företaget ska hanteras om det får problem. Det krisförberedande arbetet kan alltså avse såväl planer som innehåller företagsspecifik information som planer som tar sikte på myndighetens egen beredskap. Sådana planer bör finnas såväl hos regeringen som hos Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken, eftersom de alla blir involverade i en finansiell kris. Kännetecknande för det finansiella systemet är att en kris i ett eller flera finansiella företag kan utlösa en kedjereaktion, med allvarliga konsekvenser för hela eller centrala delar av det finansiella systemet som följd. Något sådant skulle omedelbart få allvarliga återverkningar för företag och hushåll. Som exempel kan nämnas avbrott i betalningssystemen eller i kreditförsörjningen.

Det finansiella systemets funktionsförmåga är beroende av att det finns förtroende för banker och andra finansiella aktörer. Förtroendeproblem kan leda till att marknader börjar fungera sämre alternativt helt slutar att fungera. Öppenhet kan i och för sig många gånger minska den oro som finns på marknaden, men det är inte alltid lämpligt att myndigheternas planer för att möta problemen offentliggörs. En sådan öppenhet kan motverka åtgärdernas syfte och innebära risk för att olika aktörer använder informationen på ett sätt som försvårar och fördyrar det allmännas åtgärder. Öppenhet angående uppgifter som förekommer i den förebyggande eller förberedande verksamheten eller i hanteringsstadiet kan försvåra hanteringen av en finansiell kris. Det är därför viktigt att det finns en bestämmelse som gör det möjligt att belägga en uppgift med sekretess om det kan antas att myndigheternas möjligheter att förebygga eller hantera finansiella kriser motverkas om uppgiften röjs. Syftet med en sådan bestämmelse skulle vara att undvika de stora realekonomiska kostnader som kan följa med en finansiell kris. En förutsättning för att det ska vara nödvändigt att införa en sådan bestämmelse är dock att det inte redan finns någon

bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som ger ett motsvarande skydd.

Finanspolitik och penningpolitik

Enligt 16 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos regeringen, Riksbanken och Riksgälden för uppgift som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. När bestämmelsen infördes i slutet av 1970-talet anfördes att med begreppen finanspolitik, penningpolitik och valutapolitik avses handlingar som rör diskontobeslut, köp och försäljning av obligationer, planering av kontrollåtgärder, tillstånd till obligationsemissioner, fastställande av likviditets- och kassakvoter, upptagande av lån, särskilt på den internationella marknaden, valutahandel och valuta-placeringar.³⁷

Finanspolitiken handlar i vanligt språkbruk om att använda skatter och offentliga utgifter för att påverka efterfrågan i ekonomin, så att produktion, arbetslöshet och inflation stabiliseras. Penningpolitik handlar om att upprätthålla ett fast penningvärde. Makrotillsyn är dock varken finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik utan kan sägas utgöra ett eget politikområde som kan betecknas finansiell politik.³⁸ Den finansiella politiken påverkar i första hand den finansiella stabiliteten för att uppnå det yttersta målet makroekonomisk balans. Även penningpolitiken och finanspolitiken kan dock påverka den finansiella stabiliteten. Det kan därför finnas fall då bestämmelsen i 16 kap. 1 § är tillämplig på beslut som påverkar den finansiella stabiliteten. Det ger dock inte någon heltäckande reglering. Som har nämnts tidigare eftersträvar vi en bestämmelse som kan tillämpas på alla de olika faserna i arbetet med finansiell stabilitet.

³⁷ Prop. 1975/76:160 s. 108.

³⁸ Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik 2011 s. 159 f.

Fredstida krissituationer

Enligt 18 kap. 13 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Den verksamhet som bedrivs i form av risk- och sårbarhetsanalyser för fredstida krishantering eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer syftar enligt förarbetena till bestämmelsen till att minska samhällets sårbarhet, bl.a. genom att öka myndigheternas förmåga att förutse och hantera sådana situationer. För att uppgifter i denna verksamhet inte ska kunna utnyttjas till angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort är det i viss utsträckning nödvändigt att begränsa insynen i denna verksamhet.³⁹

Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om risker och sårbarhet inom en myndighets ansvarsområde blir offentliga och sprids utanför myndigheten kan de, enligt förarbetena, komma att utnyttjas för att skada samhället. Uppgifterna kan komma att användas för brottslig verksamhet såsom inbrott, bedrägeri, skadegörelse, sabotage eller terrorhandlingar. Att känsliga uppgifter röjs kan således leda till att säkerheten i samhället minskar och att syftet med risk- och sårbarhetsanalyserna motverkas. Att uppgifter i risk- och sårbarhetsanalyser kan bli offentliga medför vidare en risk för att myndigheterna undviker att genomföra tillräckligt detaljerade sådana.⁴⁰

Uttrycket fredstida kriser syftar på mycket allvarliga kriser, och inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär.⁴¹

Att sekretessen följer med en uppgift som har insamlats eller producerats i den angivna verksamheten framgår av att bestämmelsen inte har begränsats till att gälla uppgifter hos en myndighet eller en viss verksamhet utan att sekretessen gäller för uppgift som hänför sig till myndighetens verksamhet.⁴²

³⁹ Prop. 2004/05:5 s. 259.

⁴⁰ Prop. 2004/05:5 s. 260.

⁴¹ Prop. 2004/05:5 s. 266.

⁴² Prop. 2004/05:5 s. 263.

Uppgifter som uppkommer under en kris bereds också skydd. Det kan t.ex. vara information som uppdagas under själva krisen om brister och oförmågor som är av bestående natur, och som därmed också har bäring på förmågan att motverka framtida kriser. Det kan exempelvis vara fråga om stabernas uthållighet, gränssättande tekniska faktorer (såsom brist på kapacitet i kommunikationssystem), beroendeförhållanden av vissa leverantörer eller liknande. Ett röjande av sådana brister eller känsligheter i ett system skulle kunna utnyttjas av en antagonistisk aktör, och röjandet skulle därmed motverka förmågan att förebygga och hantera såväl den pågående krisen som framtida kriser. Andra uppgifter som kan behöva skyddas kan vara alternativscenarier som skissas upp under det akuta skedet av en kris och som tar sikte på hur krisen kan komma att utvecklas. Efter krisen kan sådana scenarier – även om de inte inträffar – läggas till grund för planeringen inför framtida eventuella kriser. Ett ytterligare exempel är lägesbilder som visar var skador har inträffat.

Som framgår av de återgivna förarbetsuttalandena är det inte i första hand finansiella kriser som lagstiftaren hade i åtanke när bestämmelsen infördes. Bestämmelsens ordalydelse utesluter dock inte att bestämmelsen tillämpas på sådana kriser. Finansiella kriser är kriser som inte är av vardaglig karaktär. De myndigheter som är involverade i arbetet med finansiell stabilitet upprättar visserligen inga risk- och sårbarhetsanalyser för finansiella kriser men däremot olika typer av planer och vidtar andra förberedelseåtgärder för att förebygga sådana kriser. Myndigheternas planering och förberedelser liksom deras hantering, baserar sig emellertid på den analys de gör av var risken kan uppkomma och hur den påverkar det finansiella systemet. Enligt vår bedömning är alltså riskanalysen en integrerad del i myndigheternas planerings- och förberedelsearbete och i krishanteringen.

Att bestämmelsen i 18 kap. 13 § är placerad i ett kapitel som föreskriver ”sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott” föranleder ingen annan bedömning vad gäller bestämmelsens tillämplighet på finansiella kriser. I förarbetena till bestämmelsen konstaterades att den bestämmelse som nu finns i 18 kap. 13 § också är av betydelse för skyddet av det

allmännas ekonomiska intresse och intresset att skydda rikets säkerhet.⁴³

Uttrycket ”att förbygga och hantera fredstida kriser” som används i skaderekvisitet finns inte med i tryckfrihetsförordningens förteckning över godtagbara skyddsintressen. Det gör däremot ”intresset att förebygga eller beivra brott”. Genom att inte offentliggöra information när det kan antas att det allmännas möjligheter att hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs, förebyggs alltså att uppgifterna används för brott. Ett liknande resonemang kan föras beträffande skyddet för det allmännas ekonomiska intresse. Genom att sekretessbelägga uppgifter när det kan antas att det allmännas möjligheter att hantera fredstida kriser motverkas, skyddas det allmännas ekonomiska intresse.

Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att den bestämmelse som finns i 18 kap. 13 § OSL är tillämplig på förberedelsearbetet inför och hanteringen av en finansiell kris. Bestämelsen kan tillämpas för information som myndigheterna får vid det analys-, planerings- och förberedelsearbete som sker i internationella samarbeten och nationellt. Frågan är dock om bestämmelsen ger ett tillräckligt bra sekretesskydd för uppgifter i myndigheternas arbete med finansiella kriser. För att knyta an till de olika faserna i arbetet med finansiell stabilitet (se avsnitt 14.1) är frågan om uppgifter i det förebyggande arbetet skulle kunna omfattas av bestämmelsen.

Sekretess enligt bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL gäller för *myndighets verksamhet som består i* bl.a. planering och förberedelser för eller hantering av sådana situationer. Det är därför viktigt att skilja mellan olika verksamheter hos myndigheterna. Uppgifter som finns i förberedelse- eller planeringsarbetet kan också finnas i den löpande tillsynsverksamheten eller övervakningen hos myndigheterna. Allmänhetens insyn i myndigheternas normala verksamhet ska inte hindras vid tillämpning av bestämmelsen i 18 kap. 13 § OSL, se prop. 2004/05:5 s. 263.

Det förebyggande arbetet med finansiell stabilitet består främst i Finansinspektionens löpande tillsyn och Riksbankens övervakning

⁴³ Prop. 2004/05:5 s. 262.

och det arbete som myndigheterna ska bedriva inom ramen för det av kommittén föreslagna makrotillsynsrådet (se kapitel 10 för en beskrivning av rådets arbete). Det förebyggande arbetet utförs alltså i myndigheternas löpande verksamhet till skillnad från det krisförberedande och krishanterande arbetet. Det förebyggande arbetet kan inte direkt sägas bestå i ”planering” och ”förberedelser” inför krissituationer om man skulle göra en strikt bokstavstolkning av begreppen. I praktiken måste dock en stor del av den verksamhet som beskrivs som planering och förberedelser också kunna beskrivas som förebyggande arbete. Syftet med det förebyggande arbetet är att på ett tidigt stadium upptäcka risker som kan leda till en finansiell kris och att motverka att risken realiseras. Detsamma kan - i vart fall till viss del - sägas om det arbete som bedrivs som planering och förberedelser. Gränsen mellan de olika faserna i arbetet med finansiell stabilitet är flytande och delvis överlappande. Det går inte att på förhand ange var gränsen för de olika faserna i arbetet går. Makrotillsynsrådet ska bl.a. analysera risker i det finansiella systemet och diskutera lämpliga åtgärder för att motverka sådana risker. Det är därför kommitténs bedömning att om uppgifter som förmedlas inom ramen för makrotillsynsrådet eller myndigheternas löpande verksamhet är av sådant slag att de är av betydelse för planeringen och förberedelser inför en krissituation, så kommer uppgifterna att omfattas av 18 kap. 13 § eftersom uppgifterna då kommer att ingå i analysen för respektive myndighets krisförberedande arbete. Kommittén ser därför inget behov av ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för det allmänna.

15 Konsekvenser av kommitténs förslag

15.1 Kravet på konsekvensanalys

I kommittéförordningen (1998:1474) finns ett generellt krav på att statliga kommittéer ska bedöma och diskutera konsekvenserna av de förslag de lägger fram. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna ska kommittén beskriva hur kostnader och intäkter påverkar både offentliga och privata aktörer och utifrån detta hur det samhällsekonomiska utfallet kan förväntas bli. I den mån förslagen innebär kostnadsökningar eller inkomstminskningar för stat, kommuner eller landsting ska utredningen också föreslå finansiering. Utöver de ekonomiska konsekvenserna anger kommittéförordningen att kommittén ska beskriva konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för utvecklingen i ett regionalt perspektiv, för de mindre företagens situation relativt större företag, för jämställdheten samt vad avser de integrationspolitiska målen.

Om det handlar om nya eller ändrade regler ska konsekvenserna också diskuteras utifrån de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Här krävs bland annat att kommittén ska redovisa vilket problem den avser lösa och på vilket sätt, ska diskutera tänkbara alternativa lösningar, vilka som berörs av de nya eller förändrade reglerna och hur och de kostnadsmässiga konsekvenserna för olika alternativ. Om regel-förslagen berör företag ska man bl.a. beskriva vilka typer av företag som berörs, deras antal och storlek och påverkan på deras administrativa och andra kostnader och konkurrensförhållanden. Särskild uppmärksamhet ska ägnas situationen för mindre företag. När det gäller påverkan på företag har Regelrådet utvecklat anvisningar och råd för hur detta ska mätas, analyseras och bedömas. Regelrådet har

också uppgiften att granska och bedöma de konsekvensutredningar som görs av kommittéer och av myndigheter.

15.2 Förslagen syftar till minskade samhällsekonomiska kostnader

Utgångspunkten för det uppdrag kommittén har fått är att finansiella kriser, som framgår bl.a. i kapitel 2, kan ge upphov till stora samhällsekonomiska kostnader. Det handlar om kostnader för den offentliga sektorn, för företagen och för de enskilda medborgarna. Förutom de direkta statsfinansiella kostnaderna för att hantera en kris medför finanskriser stora realekonomiska kostnader. Exempelvis var BNP-tillväxten negativ under ett eller flera år för de länder som berördes av krisen på 1990-talet, bland dem Sverige.¹ Om sådana kriser kan förebyggas, eller åtminstone hanteras på ett sätt som effektivt begränsar skadeverkningarna, finns med andra ord stora samhällsekonomiska vinster att göra. Det övergripande syftet med de förslag som läggs i betänkandet är att bidra till detta.

Beträffande våra förslag har vi i betänkandets tidigare kapitel utförligt diskuterat vilka problem som förslagen avser att hantera, och varför den specifika utformningen av de olika förslagen valts. Vi avser inte att upprepa detta här, utan hänvisar till tidigare avsnitt.

15.3 Kommitténs förslag innebär inga generellt ökade kostnader för företagen

En del av de förslag kommittén lägger fram i detta delbetänkande handlar om att närmare definiera hur olika myndigheter bör arbeta, var för sig och tillsammans, för att bidra till att finansiella kriser bättre kan förebyggas. Detta innefattar bl.a. skapandet av ett makrotillsynsråd och vissa justeringar av de berörda myndigheternas uppdragsbeskrivningar. Inget av dessa förslag kan anses ha några påvisbara kostnadsmässiga effekter för företagen, vare sig de finansiella företagen eller andra. Tilläggs kan att det i huvudsak

¹ Se kapitel 3.

handlar om verksamhet som myndigheterna redan bedriver, men som genom våra förslag ges tydligare förutsättningar.

Betänkandet innehåller också förslag beträffande Riksbankens uppgift rörande likviditetsförsörjningen och verktyg för att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet i krissituationer. Förslagen innebär förtydligande av att Riksbanken bör ha den roll som Riksbanken hade under finanskrisen. Ett tydligare och mer utvecklat system för att hantera systemmässiga likviditetsproblem kan väntas innebära en förtroendeskapande och stabiliserande effekt, vilket blir till nytta för företagen.

Vidare innehåller betänkandet förslag på nya regler om informationsutbyte som ska underlätta samarbetet myndigheterna emellan. Ett effektivt myndighetssamarbete borde om något gynna företagen.

Kommittén lämnar några förslag som syftar till att klargöra på vilket underlag stabilitetsavgift ska tas ut. Det gäller dels vilken balansräkning som ska ligga till grund för avgiftsuttaget när ett institut inte tillhör någon av de företagskategorier som ska betala avgift under hela räkenskapsåret, dels hur förlagslån och avsättningar för stabilitetsavgiften ska behandlas. Effekten av dessa förslag är liten för de berörda företagen, eftersom, förutom för avsättningarna för stabilitetsavgiften, de endast innebär förtydliganden av Riksgäldens praxis, och avsättningarna för stabilitetsavgiften utgör en marginell del av avgiftsunderlaget.

I övrigt när det gäller utformningen av stabilitetsavgiften och stabilitetsfonden gör vi endast preliminära bedömningar om hur systemet bör vara utformat i avvaktan på resultatet av förhandlingar i EU om krishanteringsdirektivet och insättningsgarantidirektivet. Det senare då kommittén förordar en sammanslagning av stabilitetsfonden och insättningsgarantifonden. Dock anser vi att det bör fortsatt vara två separata avgifter.

Kommittén anser att insättningsgarantiavgiften bör risk-differentieras. En sådan ordning skulle innebära att ett inlåningsföretag med ett större risktagande, och som därmed i princip genererar en större risk för att garantin måste tas i anspråk, skulle få bära en större del av kostnaderna än andra företag med inlåningsverksamhet. En sådan förändring kan också komma att påverka prissättningen mot kund, dvs. i detta fall inlåningsräntorna, och därmed konkurrensen på inlåningsmarknaden. Kommittén förordar att Insättningsgarantiutredningens och Riksgäldens tidigare förslag till riskjustering bör vara

utgångspunkten för en sådan reform.² De konsekvensberäkningar som gjordes i samband med att Insättningsgarantiutredningens förslag presenterades har emellertid några år på nacken och behöver uppdateras innan en slutlig bedömning av konsekvenserna och därmed ett slutligt ställningstagande görs. Därtill kan EU-regelverket komma att begränsa vilka modeller som medlemsstaterna får ha för prissättningen av insättningsgarantin.

Det senast nämnda kan även bli fallet för prissättningen av stabilitetsavgiften. Därtill råder det osäkerhet om vilka kostnader stabilitetsfonden kan komma att behöva bära framöver. Kommittén anser att det inte är möjligt att i dag bestämma om en riskdifferentiering av stabilitetsavgiften bör göras och i så fall hur en sådan differentiering bör utformas. Kommittén förordar därför att beslut om riskdifferentiering av stabilitetsavgiften får avvakta till dess det planerade krishanteringsdirektivet har beslutats.

15.4 Statsfinansiella effekter

Kommitténs förslag till ett makrotillsynsråd föranleder inte några kostnadsökningar för staten, fränsett de ersättningar som förutsätts utgå till de två fristående experter som ska ingå i det föreslagna makrotillsynsrådet. Dessa ersättningar är i ett statsfinansiellt sammanhang försumbara. Det föreslås att arvodena ska finansieras via stabilitetsfonden. De belastar därmed inga anslag utan påverkar statsbudgeten via Riksgäldens nettoupplåning. Effekten är givetvis även i det sammanhanget marginell.

Beträffande de föreslagna nya inslagen i de statliga likviditetsåtgärderna, finns inget som i sig kan väntas öka kostnaderna för staten, eftersom det handlar om ett förtydligande av rollfördelning och en precisering av de verktyg som kan användas.

De förslag som läggs fram i betänkandet innebär alltså i sig inga nämnvärda finansiella effekter vare sig för företagen eller för staten. Däremot är kommittén medveten om att det är sannolikt - och även önskvärt - att de delvis nya strukturer som skapas när det gäller framför allt det förebyggande arbetet också kommer att innebära ökade ambitioner och ökad kvalitet i analys- och tillsynsarbetet. Detta kommer i sin tur att innebära ökade kostnader som måste bäras av staten och, beroende på vilka verksamheter det blir fråga om, av de finansiella företagen i form av ökade tillsynsavgifter. Kon-

² *Reformerat system för insättningsgarantin*, SOU 2005:16.

sekvenserna behöver alltså följas upp i takt med att ambitionsnivåer definieras, verktyg utvecklas och resursbehov preciseras.

15.5 Övriga aspekter

Några direkta effekter av våra förslag när det gäller samhällsmål som brottsbekämpning, regional balans, jämställdhet, integration, kommunal självstyrelse och att förbättra småföretagens verksamhetsförutsättningar, bedömer kommittén som osannolika. Till detta ska dock, återigen, läggas att i den mån förslagen förverkligas och uppnår sina syften – att minska riskerna för och genomslaget av finansiella kriser – blir den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i landet bättre. Mer resurser kommer därmed att stå till förfogande, både för enskilda och för den offentliga sektorn. Den vägen torde förutsättningarna att uppnå även dessa samhällsmål generellt förbättras.

16 Författningskommentarer

16.1 Förslag till lag om ett råd för makrotillsyn

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.4.

Genom bestämmelsen etableras i lag ett råd benämnt makrotillsynsrådet för att utgöra ett samverkansorgan till förebyggande av allvarliga störningar i det finansiella systemet, s.k. systemrisker. Detta förebyggande arbete betecknas här makrotillsyn. Rådet är ingen myndighet.

Det är Riksbanken och Finansinspektionen som tillsammans med fristående experter ska samverka i det förebyggande arbetet för finansiell stabilitet. För Riksbanken och Finansinspektionen är arbetet i rådet en del av deras respektive uppdrag att arbeta för finansiell stabilitet. Det ska emellertid betonas att myndigheternas deltagande i makrotillsynsrådet endast utgör en del av det förebyggande arbete som var och en av myndigheterna ägnar sig åt. Genom makrotillsynsrådet sammanförs Finansinspektionens och Riksbankens kompetenser och kunskaper om systemrisker och tillförs extern expertis.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.1.

Paragrafen anger det huvudsakliga området för den samverkan som ska ske i makrotillsynsrådet. Som framgår av ordalydelsen är uppräknningen inte tänkt att vara uttömmande. Makrotillsyn är ett relativt nytt område och det behöver finnas utrymme för flexibilitet.

Punkt 1 innebär att makrotillsynsrådet ska verka för ökad kunskap om systemrisker genom utvecklingsarbete. Det kan avse

analys av hur systemriskerna byggs upp, nya metoder för att upptäcka systemriskerna eller analys av hur den icke-reglerade sektorn påverkar stabiliteten i det finansiella systemet. I denna del är det extra viktigt att kunskapsinhämtningen sker brett, exempelvis genom anordnande eller deltagande i konferenser.

Punkten 2 avser mer konkret att verka för att arbete bedrivs med att utveckla nya makrotillsynsverktyg för att motverka systemriskerna och att diskutera sådana verktyg. Det som avses är i första hand verktyg för att förebygga risker som kan uppkomma i det svenska systemet och som det är möjligt att lämna förslag om till regeringen för genomförande eller behandling på annat sätt.

Punkten 3, slutligen, handlar om att analysera förekomsten av befintliga risker i det finansiella systemet samt åtgärder för att motverka riskuppbbyggnaden (makrotillsynsverktyg). Vad som avses är en bred analys av risker i det finansiella systemet för att fånga upp de som kan utgöra systemriskerna. En viktig grund för rådets arbete i den här delen bör vara Riksbankens respektive Finansinspektionens analyser av den finansiella stabiliteten. De båda myndigheternas analyser bör kunna ge underlag för en diskussion med olika perspektiv.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2.

Paragrafen anger vilka som ska ingå i makrotillsynsrådet. Totalt består rådet av sex ledamöter, varav två från Riksbanken, två från Finansinspektionen och två fristående experter. Ledamöterna från Riksbanken och Finansinspektionen representerar respektive myndighet medan de två fristående experterna deltar i personlig kapacitet. Dessutom får Regeringskansliet (Finansdepartementet) delta som observatör med en opolitisk tjänsteman. Genom sin observatörsroll får Regeringskansliet del av informationen i rådet men har inget inflytande över dagordningen och uttalar sig inte heller i protokollet.

4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2.

Paragrafen behandlar Riksbankens ledamöter i rådet, rådets ordförandeskap och sekretariat.

Vad avser ledamöterna från Riksbanken utses riksbankschefen i lagen. Ytterligare en tjänsteman ska utses av Riksbanken. Det blir myndigheten själv som får bestämma om den utser en särskild person för en viss tid eller om olika tjänstemän deltar alltefter de avhandlade frågornas karaktär.

Riksbankschefen är ordförande under makrotillsynsrådets möten. I rollen som ordförande ligger att leda diskussionerna på mötet och verka för en fri diskussion. Ordföranden har även huvudansvaret för planering och förberedelse. Det är ordföranden som slutligt avgör frågor som uppkommer under förberedelsestadiet, exempelvis vilka frågor som ska tas upp på dagordningen och hur ofta möten ska hållas utöver de två lagstadgade mötena. Vad gäller omfattningen av de underlag som ska tas fram för respektive dagordningspunkt bör gälla att underlagen ska vara adekvata för frågans karaktär. Syftet är att få till stånd utvecklande diskussioner som i förekommande fall mynnar ut i förslag. Myndighetsrepresentanterna kan förväntas ha likartad bakgrundskunskap om frågorna. Avsikten med att ha fristående experter är bl.a. att dessa ska kunna bidra med nya perspektiv. Det kan därför vara så att ytterligare bakgrundsmaterial i vissa frågor behöver delges dessa ledamöter. Det bör i de flesta fall vara fråga om material som redan finns inom myndigheterna och ska därför inte som huvudregel behöva föranleda ytterligare arbete. Det är slutligt ordföranden som avgör i vilken omfattning underlag ska tas fram.

Det är Riksbanken som ansvarar för makrotillsynsrådets sekretariat. Det är således Riksbanken som ska bekosta och bemanna sekretariatet och det blir upp till Riksbanken att närmare bestämma sekretariatets storlek och kompetens. Sekretariatet kommer att få en central roll genom att vara kontaktpunkt för ledamöterna och samordna förberedelsearbetet.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2.

Paragrafen behandlar Finansinspektionens ledamöter i rådet. Finansinspektionens generaldirektör utses i lagen. Ytterligare en tjänsteman ska utses av Finansinspektionen. I likhet med vad som angetts för Riksbanken (4 §) får myndigheten själv bestämma om den utser en särskild person för en viss tid eller om olika tjänstemän deltar alltefter de avhandlade frågornas karaktär.

6 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2 och 10.5.4.

Paragrafen behandlar de fristående experterna.

Enligt *första stycket* utser regeringen de två experterna för en tid av tre år. De ska vara fristående så till vida att de inte ska vara knutna till någon av myndigheterna. De sitter i personlig kapacitet och ska därför inte representera någon arbetsgivare, organisation eller annat enskilt intresse. De förutsätts ha gedigna kunskaper inom området makrotillsyn och finansiell stabilitet. Enligt *andra stycket* ska Riksbanken och Finansinspektionen lämna de fristående experterna den information de behöver för att de ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag. Experternas uppgift är att bidra till det arbete som ska ske. Riksbanken behöver kunna skicka underlag som kan innehålla sekretessbelagda uppgifter både under förberedelsestadiet och inför rådsmötena. Under rådsmötena kan både Riksbanken och Finansinspektionen behöva lämna muntlig information som kan vara sekretessbelagd i myndigheternas verksamheter. Uppgiftsskyldigheten i bestämmelsen bryter den sekretess för uppgifterna som kan gälla hos myndigheterna enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) i förhållande till de fristående experterna. Den medför dock ingen rätt för experterna att få del av ytterligare information.

Tredje stycket anger vilka bisysslor som de fristående experterna inte kan ägna sig åt utan tillstånd från regeringen. Med "finansinstitut" avses detsamma som i 6 kap. 1 § riksbankslagen (1988:1385).

De ledamöter som representerar Finansinspektionen respektive Riksbanken tillämpar de bestämmelser om bisysslor som gäller för deras respektive befattning.

7 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2 och 10.5.3.

Enligt paragrafens *första stycke* ska makrotillsynsrådets möten äga rum åtminstone två gånger per år. Det exakta antalet möten samt tidpunkten för dessa får rådets ledamöter och ytterst dess ordförande avgöra. Med två möten per år kommer största delen av arbetet att ske mellan rådsmötena. Beroende på frågornas karaktär kommer dessutom ett mer eller mindre omfattande myndighetsinternt

förberedelsearbete att behöva äga rum eftersom det är respektive myndighets uppfattning som kommer att uttryckas i rådet.

Under makrotillsynsrådets möten ska, enligt *andra stycket*, protokoll föras, en uppgift som sekretariatet bör utföra. En stor del av makrotillsynsrådets kommunikation utåt ska ske genom protokollet. Eftersom makrotillsynsrådet inte är en myndighet är det inte rådet i sig i juridisk mening som uttalar sig utan de som ingår i rådet dvs. Finansinspektionen och Riksbanken samt de två fristående experterna. Om däremot samtliga står bakom ett uttalande kan det ändå framstå som att rådet uttalar sig. Skiljaktigheter i bedömningar eller uppfattningar bör kunna komma fram i protokollet. Myndigheterna respektive experterna ska ha rätt och möjlighet att föra fram uppfattningar och bedömningar i frågor som diskuteras i rådet. Det innebär att det inte ska vara möjligt att neka någon att redovisa en bedömning, ett förslag eller annan uppfattning i protokollet. Detta betyder att även skiljaktigheter om vad som ska tas upp på dagordningen eller huruvida ytterligare möten bör äga rum kan tas upp i protokollet (se ovan om ordförandens roll).

Protokollen bör bli en viktig del i utvärderingen av myndigheternas arbete med finansiell stabilitet enligt deras respektive uppdrag.

Protokollet ska offentliggöras. Det är Riksbanken som, i egenskap av innehavare av ordförandeskapet och sekretariatet, ska säkerställa att det görs. Det kan lämpligen ske på Riksbankens webbplats. Det bör ske på ett sätt som gör det möjligt att skilja informationen om makrotillsynsrådet från Riksbankens övriga verksamhet. Även om Riksbanken ansvarar för att protokollet blir offentliggjort, hindrar det inte att även Finansinspektionen offentliggör protokollet.

8 §

Förslaget har behandlats i 10.5.4.

Enligt paragrafen får de som tillhör eller har tillhört makrotillsynsrådet inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden, ekonomiska eller personliga förhållanden eller sådana uppgifter som hänför sig till risk- och sårbarhetsanalyser, planering och förberedelser eller hantering av fredstida krissituationer. Denna bestämmelse om tystnadsplikt är till för de fristående experterna i rådet. Representanterna för Finansinspektionen respektive Riksbanken tillämpar

bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen är inte utformad med ett skaderekvisit som ofta är fallet vad gäller sekretessbestämmelser i OSL, utan tystnadspliktens avgränsning ligger i begreppet obehörigen röja eller utnyttja en uppgift. När det gäller innebörden av detta begrepp ”obehörigen röja eller utnyttja” får man ta utgångspunkt i de sekretessbestämmelser som kommer att tillämpas av Finansinspektionen och Riksbanken för denna verksamhet. Detta blir naturligt eftersom myndighetsrepresentanter och experter deltar i samma verksamhet i rådsarbetet och kommer att behöva ta del av samma information.

16.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

1 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 13.2.2.

Genom ändringen i paragrafens *tredje stycke* ges Riksbanken uppdraget att verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Ändringen innebär dock inte att någon ny uppgift läggs på Riksbanken utan uppgiften är densamma som den som i dag kommer till uttryck genom orden ”främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”.

Vad Riksbanken ska göra inom ramen för uppgiften att verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system framgår av följande kapitel i riksbankslagen. Av de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 2 a–2 c §§ riksbankslagen framgår att Riksbanken ska verka för att identifiera risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet och vidta åtgärder för att förebygga dem, verka för en väl fungerande likviditetsförsörjning samt verka för att betalningssystemet fungerar väl. Inte heller någon av dessa deluppgifter är nya för Riksbanken.

Ett stabilt finansiellt system förutsätter att det finansiella systemets grundläggande funktioner – betalningsförmedling, kreditförsörjning och hantering av risker – kan upprätthållas. En beskrivning av de grundläggande funktionerna finns i avsnitt 2.2. Riksbanken har ett särskilt ansvar för stabiliteten i betalningssystemet.

Det överordnade målet för Riksbankens verksamhet är fortfarande att upprätthålla ett fast penningvärde (andra stycket). Detta innebär att Riksbanken ska verka för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system utan att åsidosätta detta mål.

6 kap.

2 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 13.2.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att Riksbanken ska verka för att identifiera risker som kan leda till allvarliga störningar i det finansiella systemet och vidta åtgärder för att förebygga dem. En störning är allvarlig om den kan leda till stora kostnader. Även om bestämmelsen är ny, är inte uppgiften det. Riksbanken arbetar med dessa frågor i dag.

I uppgiften ingår att identifiera risker för allvarliga störningar i det finansiella systemet. Det är svårt att på förhand veta hur och var i systemet dessa risker kan uppstå, varför Riksbanken bör ha en bred analys och försöka identifiera risker såväl inom som utanför den reglerade sektorn. Riskerna måste ställas i relation till det finansiella systemets motståndskraft mot dem vilket bör vägas in vid en samlad bedömning av riskerna.

Uppgiften att vidta åtgärder inkluderar både att genomföra åtgärder som Riksbanken kan göra själv och ge synpunkter på att andra bör genomföra åtgärder. Riksbanken kan exempelvis göra en framställning till riksdagen eller regeringen. En kanal som Riksbanken kan använda för att ge publicitet till sina slutsatser är stabilitetsrapporten.

Riksbanken och Finansinspektionen ska samverka i arbetet med att förebygga allvarliga störningar i det finansiella systemet. Avsikten är inte att Riksbanken ska utöva sådan tillsyn av finansiella företag som utövas av Finansinspektionen.

I paragrafens *andra stycke*, finns en påminnelse om det arbete som Riksbanken och Finansinspektion ska utföra inom ramen för makrotillsynsrådet.

2 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 13.2.2.

I paragrafen, som är ny, framgår att Riksbanken ska verka för en väl fungerande likviditetsförsörjning. Det är en del av Riksbankens arbete för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system och utförs redan i dag. För att kunna fullgöra sin uppgift avseende likviditetsförsörjningen, behöver Riksbanken övervaka likviditeten på marknaden. Vid behov får Riksbanken vidta likviditetsstödjande åtgärder, se 6 kap. 5 och 8 §§ riksbankslagen. För att främja betalningssystemets funktion får Riksbanken även bevilja deltagare i betalningssystemet RIX kredit under dagen, se 6 kap. 7 § riksbankslagen.

2 c §

Förslaget har behandlats i avsnitt 13.2.2.

Av paragrafen, som är ny, framgår att Riksbanken ska verka för att betalningssystemet fungerar väl. Denna uppgift utför dock Riksbanken redan i dag. Bestämmelsen syftar till att tydliggöra ytterligare en specifik uppgift som faller under Riksbankens arbete för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system.

I betalningssystem ingår den finansiella infrastrukturen i vid bemärkelse inklusive RIX-systemet och sedlar och mynt.

Av paragrafen följer att Riksbanken ska övervaka exempelvis betalningssystem och marknadsinfrastruktur samt system och instrument för massbetalningar. Vilka system som behöver omfattas av övervakningen bedöms av Riksbanken.

För att betalningssystemet ska fungera väl får, Riksbankens tillhandahålla system för avveckling av betalningar (RIX-systemet) och på annat sätt medverka i betalningsavveckling. För att främja betalningssystemets funktion får Riksbanken ge deltagarna i systemet kredit över dagen (6 kap. 7 § riksbankslagen). Riksbankens utgivning av sedlar och mynt regleras närmare i 5 kap. riksbankslagen.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.7.3.

I paragrafen föreslås dels en materiell ändring, dels en redaktionell ändring.

Enligt bestämmelsen i dess nuvarande lydelse ska Riksbanken informera det statsråd som regeringen utser inför alla viktiga penningpolitiska beslut. Det föreslås nu att Riksbanken också ska lämna information inför viktiga beslut om åtgärder enligt 6 kap. 5 § och detta oavsett om de vidtas i penningpolitiskt syfte eller i finansiellt stabilitetssyfte. Förslaget innebär ingen ändring i sak beträffande sådana beslut som fattas i penningpolitiskt syfte. Det innebär dock ett klagörande beträffande åtgärder som vidtas i finansiellt stabilitetssyfte och hänger ihop med att detta mandat är nytt.

Bestämmelsen utesluter inte att regeringen utser olika statsråd som ska informeras om olika typer av beslut.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.7.

Av den ändring som föreslås i paragrafens *första stycke* framgår att de åtgärder som beskrivs i paragrafen inte bara får vidtas i penningpolitiskt syfte utan också för att motverka allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. Detta är en åtgärd som Riksbanken får vidta för att fullgöra uppgiften att verka för en väl fungerande likviditetsförsörjning, se förslaget i 6 kap. 2b § riksbankslagen.

Paragrafen ger Riksbanken möjlighet att hantera likviditetsstörningar som beror på att marknaden inte fungerar alls eller kärvar. Åtgärder kan exempelvis behöva vidtas när aktörerna på marknaderna har svårt att låna på grund av förtroendeproblem. Av detta följer också att Riksbanken inte behöver undersöka varje individuell aktörs betalningsförmåga och finansiella ställning. Krediter får dock bara ges mot betryggande säkerheter och Riksbanken förutsätts även i övrigt utforma åtgärderna så att den begränsar sina förlustrisker. Hur Riksbanken ska agera om den får kännedom om att en individuell aktör som verkar på de finansiella marknaderna har finansiella problem av mer djupgående karaktär, får den bedöma från fall till fall. Några nya krediter bör dock som regel inte ges till en sådan aktör med stöd av denna bestämmelse.

Åtgärderna får användas för att *motverka* allvarliga störningar i likviditetsförsörjningen. I detta ligger att Riksbanken även ska vidta åtgärder för att motverka, eller åtminstone mildra, effekten av identifierade störningar. De åtgärder som vidtas kan alltså syfta till att hantera redan inträffade störningar som påverkar det svenska

finansiella systemet. Om Riksbanken bedömer att det är en betydande risk för att det inträffar en störning, t.ex. på grund av händelser i andra delar av världen, behöver den dock inte vänta på att den ska få effekt i Sverige innan den vidtar åtgärder. Åtgärderna får vidtas också för att säkerställa att det finns tillräcklig likviditet på marknaden. Sådana åtgärder kan behöva vidtas exempelvis om det finns strukturella problem som försvagar det finansiella systemets motståndskraft mot likviditetsstörningar. Åtgärder som vidtas i finansiellt stabilitetssyfte får alltså syfta till både att förebygga störningar och att hantera dem när de uppkommer.

De åtgärder som Riksbanken vidtar får rikta sig mot hela eller vissa delar av det finansiella systemet. Som exempel på sådana åtgärder som omfattas kan nämnas de som Riksbanken vidtog under 2008 och 2009, se avsnitt 5.2. Att åtgärderna riktar sig till företag på en viss marknad utesluter dock inte att bara något eller några av dem deltar i transaktionerna. Paragrafens ordalydelse utesluter inte heller att Riksbankens åtgärder i ett visst fall bara avser en aktör. Även i detta fall ska dock syftet vara att hantera allmänna likviditetsstörningar och inte att åtgärda ett individuellt instituts specifika problem. De sistnämnda problemen får i stället hanteras med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 8 § riksbankslagen.

Av den föreslagna ändringen i 6 kap. 3 § riksbankslagen, framgår att Riksbanken ska informera regeringen inför alla viktiga beslut enligt denna paragraf.

Det tillägg som görs i paragrafens första stycke påverkar inte Riksbankens möjligheter att vidta åtgärder i penningpolitiskt syfte.

Ändringen i *andra stycket* är redaktionell.

5 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.10.

Enligt den nya paragrafen får Riksbanken under de förutsättningar som anges i paragrafen låna statspapper av Riksgälden. En förutsättning för att Riksbanken ska få låna papperen är att den kommer överens med Riksgälden om villkoren för lånet. Riksgälden måste när villkoren utformas beakta de eventuella begränsningar som kan gälla för Riksgäldens möjlighet att låna ut statspapper. I övrigt torde det som regel inte finnas några egentliga skäl för Riksgälden att motsätta sig att låna ut statspapper.

En förutsättning för att Riksbanken ska få låna statspapper är vidare att syftet med lånet är att motverka allvarliga störningar i

likviditetsförsörjningen. Riksbanken får sedan använda de lånade statspapperen för att genomföra transaktioner enligt 6 kap. 5 § riksbankslagen.

Villkoren för transaktionen måste också utformas så att lånet av papper inte kommer i strid med bestämmelsen i 8 kap. 1 § tredje stycket riksbankslagen eller på annat sätt strider mot förbudet mot monetär finansiering i artikel 123 i EUF-fördraget.

8 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 14.3.7.

Paragrafen behandlar Riksbankens uppgiftsskyldighet avseende genomförda likviditetsåtgärder. Bestämmelsen avser uppgifter som rör såväl generella likviditetsåtgärder som nödkrediter. Av bestämmelsen följer att information får lämnas exempelvis om vilka aktörer som utnyttjat en kreditmöjlighet och till vilket belopp. Uppgiftsskyldigheten förutsätter inte att myndigheterna begär att få uppgifterna.

När förutsättningarna är uppfyllda bryter bestämmelsen sekretessen i 31 kap. 1 § första stycket OSL.

16.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

7 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.2.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.5.1.

Av bestämmelsens första stycke framgår att de som är avgiftsskyldiga, dvs. kreditinstitut och sådana företag med säte i Sverige som har inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion, ska betala en stabilitetsavgift för varje räkenskapsår. Av den nya bestämmelsen i *första stycket andra meningen* framgår att ett företag som tillhört någon av dessa företagskategorier under en del av ett räkenskapsår bara ska betala

avgift för den delen av räkenskapsåret. Bestämmelsen är tillämplig på ett kreditinstitut, som under räkenskapsåret har fått tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse och på företag som har upphört att bedriva sådan verksamhet genom att deras tillstånd har återkallats. Det är också tillämpligt på företag som under året inrättats av ett kreditinstitut som ett led i en rekonstruktion eller som under året upphört med sådan verksamhet. I 3 § och 4 a och 4 b §§ finns det närmare bestämmelser om hur stabilitetsavgiften beräknas i dessa fall.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.5.1 och 12.5.2.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur avgiftsunderlaget ska beräknas. Utgångspunkten är att avgiftsunderlaget består av den avgiftsskyldiges skulder och avsättningar vid utgången av det räkenskapsår som avgiften avser. Denna bestämmelse gäller även för de företag som har påbörjat sin verksamhet under ett räkenskapsår. Om ett företag före räkenskapsårets utgång har upphört att tillhöra någon av de företagskategorier som avses i 7 kap. 2 § – t.ex. ett kreditinstitut som har fått sitt tillstånd återkallat – gäller dock enligt den nya bestämmelsen i *första stycket andra meningen* en annan princip. Då ska i stället balansräkningen vid utgången av det närmast föregående räkenskapsåret användas. Övriga bestämmelser i 3–5 §§ gäller dock för en sådan avgiftsskyldig.

Enligt första stycket *tredje meningen* ska obeskattade reserver eller avsättningar för framtida stabilitetsavgifter inte i något fall ingå i avgiftsunderlaget. Detta gäller redan i dag för de obeskattade reserverna. Att avsättningar för framtida stabilitetsavgifter inte ska räknas med är dock en nyhet.

Genom ändringen i *tredje stycket* klargörs det att bestämmelsen är tillämplig inte bara på företag som vid tidpunkten för avgiftsuttaget är kreditinstitut utan även på sådana företag som tidigare varit kreditinstitut. Dessutom görs det ett förtydligande avseende efterställda skuldförbindelser.

4 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.5.1.

Av bestämmelsen, som är ny, framgår hur avgiften ska beräknas för den som är avgiftsskyldig bara för en del av ett räkenskapsår. Det görs genom att den avgift som räknas fram enligt 2–5 §§ ställs i relation till den del av räkenskapsåret som den avgiftsskyldige ska betala avgift. Om avgiftsskyldighet har förelegat för halva året ska företaget alltså betala en halv avgift.

4 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.5.1.

Av bestämmelsen, som är ny, framgår att stödmyndigheten under de förutsättningar som anges i paragrafen, ska sätta ned den stabilitetsavgift som ska betalas av en avgiftsskyldig som upphört att tillhöra någon av de företagskategorier som avses i 2 § under räkenskapsåret. Avgiften får sättas ned helt (dvs. till noll) eller delvis.

Enligt bestämmelsens *första stycke* ska stödmyndigheten sätta ned avgiften om det av bedöms vara skäligt med hänsyn till institutets finansiella ställning under året. Denna bestämmelse är tillämplig t.ex. om avgiftsunderlaget har minskat väsentligt under räkenskapsåret till dess verksamheten upphörde. Dessutom ska stödmyndigheten sätta ned avgiften om det av andra skäl är motiverat för att ge ett skäligt resultat. Som exempel på ett fall då denna bestämmelse skulle kunna vara tillämplig är att det avgiftsskyldiga företaget under räkenskapsåret helt eller till väsentlig del har överlåtit verksamheten till någon annan avgiftsskyldig. Den överlåtna verksamheten ingår då i avgiftsunderlaget för förvärvaren (om denne inte i sin tur har överlåtit verksamheten vidare). Det är i ett sådant fall inte motiverat att ta ut dubbla avgifter för samma verksamhet. Det kan finnas även andra omständigheter som motiverar en nedsättning.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om nedsättning ska fattas efter ansökan av den avgiftsskyldige. För att en ansökan ska kunna beviljas ska det framgå av ansökan att det finns skäl för nedsättning. Ett exempel på underlag som kan ligga till grund för nedsättning är en revisorsgranskad balansräkning som upprättats och lagts fram enligt 25 kap. 33 § aktieförhållningslagen (2005:551) i anslutning till att företaget gått i likvidation. Ett företag som inte

har gått i likvidation kan i stället ge in en revisorsgranskad balansräkning som det har upprättat per den sista dag företaget kan få stöd.

8 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 14.3.4.

Enligt paragrafen ska Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen på stödmyndighetens begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver i ärenden enligt stödlagen. Ändringen innebär att informationsskyldighetens koppling till ett påbörjat ärende tas bort och ersätts med verksamhet enligt stödlagen. Syftet är att ge möjlighet för stödmyndigheten att på ett tidigt stadium få tillgång till information som gör det möjligt för den att ingående följa utvecklingen på de finansiella marknaderna eller att få information om exempelvis ställning och utveckling i ett eller flera kreditinstitut redan innan ett ärende enligt stödlagen initieras.

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.5.1

Genom ändringen klargörs att även beslut om jämkning av avgiften enligt 7 kap. 4 b § får överklagas.

16.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

13 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.4.

Paragrafen är ny och föranleds av den uppgiftsskyldighet Riksbanken och Finansinspektionen åläggs gentemot de fristående experterna enligt 6 § lagen om ett råd för makrotillsyn. Syftet med den bestämmelsen är att den ska bryta myndigheternas eventuella sekretess vid uppgiftslämnande till de fristående experterna. När

uppgiftsskyldigheten på detta sätt framgår av en annan lag än offentlighets- och sekretesslagen och gäller till enskilda ska det finnas en uttrycklig hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen till den lag där uppgiftsskyldigheten framgår för att denna ska bli sekretessbrytande.

30 kap.

4 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.5.4.

Paragrafen är ny och föranleds av den uppgiftsskyldighet Riksbanken och Finansinspektionen åläggs gentemot de fristående experterna enligt 6 § lagen om ett råd för makrotillsyn. Syftet med den bestämmelsen är att den ska bryta myndigheternas eventuella sekretess vid uppgiftslämnande till de fristående experterna. När uppgiftsskyldigheten på detta sätt framgår av en annan lag än offentlighets- och sekretesslagen och gäller till enskilda ska det finnas en uttrycklig hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen till den lag där uppgiftsskyldigheten framgår för att denna ska bli sekretessbrytande.

16.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

8 a och 17 b §§

Förslagen har behandlats i avsnitt 14.3.2.

Paragraferna är nya.

Bestämmelsen i 8 a § innebär att Finansinspektionen ska samråda med Riksbanken och stödmyndigheten innan inspektionen fattar beslut enligt 8 § första stycket första punkten. Denna samrådsskyldighet har till syfte att ge Finansinspektionen och även Riksbanken och stödmyndigheten den överblick över ett instituts situation och vilka möjliga åtgärder som kan vidtas utifrån en helhetsbild av situationen. Samrådet syftar således inte till att ge Finansinspektionen ytterligare beslutsunderlag till att fatta beslut enligt 8 § första stycket första punkten utan till att ge de inblandade myndigheterna en helhetsbild av situationen. Det är Finansinspektionen som åläggs att initiera samrådet vilket innebär att utländska institut som bedriver verksamhet genom filial i Sverige och som omfattas av den svenska insättningsgarantin inte blir föremål för ett samrådsförfarande som det här är fråga om eftersom det för dessa institut är behörig myndighet i institutets hemland som ska förklara att insättningar hos institutet är indisponibla.

Till samrådet är det enligt den nya 17 b § knutet en uppgiftsskyldighet för de tre myndigheterna vilket innebär att sekretessen bryts avseende den information som behöver utbytas.

Tidpunkten för samråd knyter an till 17 a § och innebär att samråd ska ske redan före den tidpunkt då ersättningsrätten skulle kunna inträda. Det ligger i sakens natur att garantimyndigheten kan bli informerad om ett potentiellt ersättningsfall enligt 17 a § samtidigt som Finansinspektionen samråder med Riksbanken och stödmyndigheten om alternativa åtgärder till att insättningsgarantin ska behöva tas i anspråk. I en situation som det här kan bli fråga om kan förberedelser behöva ske parallellt inför olika slags beslut.