

Kommittédirektiv



Översyn av det penningpolitiska ramverket
och riksbankslagen

Dir.
2016:114

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Uppdraget utgår från de ställningstaganden som görs i betänkandet (bet. 2015/16:FiU41) Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015.

Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel,
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet,
- Riksbankens institutionella oberoende,
- Riksbankens organisation,
- Riksbankens roll i internationella sammanhang,
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- Riksbankens ansvar för kontanthanteringen, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

Utgångspunkten är att målet om prisstabilitet fortfarande ska vara centralt och att Riksbanken ska åtnjuta en hög grad av oberoende. Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med

beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Uppdraget att se över penningpolitikens mål och medel

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet genomförde Sverige en rad viktiga institutionella förändringar inom såväl finans- som penningpolitiken. För att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik infördes gradvis ett nytt ekonomiskpolitiskt ramverk. Finanspolitiken skulle styras med utgångspunkt från några centrala budgetpolitiska mål. Penningpolitiken delegerades till en oberoende centralbank med det lagfästa målet att upprätthålla ett fast penningvärde (1 kap. 2 § lagen [1988:1385] om Sveriges riksbank; riksbankslagen). I förarbetena till lagen angavs att något underordnat mål till prisstabilitetsmålet inte behövde föras in i lagen. Såsom en myndighet under riksdagen bör Riksbanken därutöver, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning (prop. 1997/98:40 s. 51–54).

Sedan den 1 januari 1995 bedriver Riksbanken den operativa penningpolitiken med utgångspunkt från ett inflationsmål. Målet är definierat av Riksbanken som att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara 2 procent. Riksbanken stödjer den allmänna ekonomiska politiken genom att, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, sträva efter att stabilisera produktion och sysselsättning runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Riksbanken bedriver därmed en s.k. flexibel inflationsmålspolitik.

Den globala finanskrisen 2007–2009 och dess efterverkningar har visat att störningar på de finansiella marknaderna kan få konsekvenser för ekonomin och arbetsmarknaden på både kort och lång sikt liksom för inflationsförväntningarna. Under och efter finanskrisen ställdes Riksbanken inför problem som inte förutsågs när den nuvarande lagstiftningen utformades. Inflationen har under en längre tid

legat lägre än målet. För att nå inflationsmålet har Riksbanken, i likhet med flera andra centralbanker, sänkt styrräntan till minusnivå och köpt statsobligationer, vilket gjort penningpolitiken mer expansiv. Riksbanken har även uttalat att den kan komma att intervensera på valutamarknaden om inflationen inte når inflationsmålet. Finanskrisen och den efterföljande ekonomiska avmattningen i stora delar av världen har med andra ord ställt nya krav på penningpolitiken.

Det är snart 20 år sedan riksbankslagen senast reformerades. De penningpolitiska utmaningar som Sverige måste hantera i dag skiljer sig från de Sverige hade när nuvarande lagstiftning utformades. Kommittén ska därför överväga hur tydlig och konkret riksbankslagen bör vara när det gäller målet för penningpolitiken. Kommittén ska särskilt överväga

- om inflationsmålet, dess nivå och målvariabel bör fastställas i lag,
- i vilken utsträckning hänsyn ska tas till den realekonomiska utvecklingen,
- hur det föreslagna målet kan underlätta för penningpolitiken att stabilisera både inflationen och den realekonomiska utvecklingen i olika faser i konjunkturen,
- vilka befogenheter Riksbanken bör ha till sitt förfogande och hur de bör användas för att uppnå det föreslagna målet,
- om valutainterventioner kan vara penningpolitiskt motiverade och om det finns anledning att i riksbankslagen och i lagen (1998:1404) om valutapolitik, förtydliga ansvarsfördelningen i valutapolitiken, och
- om Riksbanken bör ta hänsyn till de konsekvenser som konventionella och okonventionella penningpolitiska åtgärder kan få för t.ex. inkomstfördelningen i ekonomin, de finansiella marknaderna, tillgångspriserna, statsskuld-förvaltningen, Riksbankens balansräkning och de offentliga finanserna.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att förtydliga Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet

Riksbanken ska, utöver att upprätthålla ett fast penningvärde, främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (8 kap. 13 § regeringsformen och 1 kap. 2 § andra stycket riksbankslagen). Om det finns synnerliga skäl, får Riksbanken i likviditetsstödande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen (6 kap. 8 § riksbankslagen). Riksbanken har dessutom ansvar för kontantförsörjningen och för att tillhandahålla ett centralt betalningssystem (5 kap. 3 § och 6 kap. 7 §). Genom detta system kan Riksbanken tillföra likviditet till det finansiella systemet som helhet. Det finns dock inte i riksbankslagen eller i dess förarbeten en exakt beskrivning av hur Riksbankens uppgifter på detta område ska ses i förhållande till arbetet för finansiell stabilitet i stort.

Finansiell stabilitet var inte föremål för diskussion och analys när den nuvarande riksbankslagen togs fram på 1990-talet på samma sätt som i dag. Finansmarknaderna har förändrats och nya nationella och internationella regelverk och instrument har tillkommit. I Sverige har Finansinspektionen huvudansvaret för den s.k. makrotillsynen. Riksgäldskontoret har utsetts till resolutionsmyndighet i och med att EU:s krishanteringsramverk har införlivats med svensk lagstiftning.

Utan att ändra dessa förutsättningar är det angeläget att kommittén förtydligar Riksbankens ansvar inom det finansiella stabilitetsområdet. Kommittén ska särskilt överväga

- om Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag bör utvidgas och om eventuella förluster som dessa krediter ger upphov till ska garanteras av staten,
- hur det nya krishanteringsramverket påverkar Riksbankens möjligheter att ge krediter till enskilda finansiella företag,
- hur likviditetsstöd till enskilda finansiella företag ska samordnas mellan Riksgäldskontoret och Riksbanken så att Riksgäldskontorets uppdrag som resolutionsmyndighet kan utföras på ett ändamålsenligt sätt, och

- om Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd, vilket i dag endast får ske i penningpolitiskt syfte, bör förtydligas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att se över Riksbankens institutionella oberoende

Sedan den 1 januari 1999 har Riksbanken ett grundlagsfäst oberoende i fråga om penningpolitiken (9 kap. 13 § regeringsformen). I bestämmelsen anges uttryckligen att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Besluten i Riksbanken tas av en direktion bestående av sex medlemmar som enligt 3 kap. 2 § riksbankslagen inte får söka eller ta emot instruktioner i penningpolitiska frågor.

Europeiska kommissionen har i april 2013 framfört kritik till Sverige med anledning av utformningen av 3 kap. 2 § riksbankslagen. Kommissionen anser att det uttryckligen ska framgå i riksbankslagen att instruktionsförbudet gäller alla uppgifter som följer av att Riksbanken ingår i Europeiska centralbankssystemet (ECBS).

Riksbankens nuvarande regler för hur vinsten ska disponeras är fastställda av riksbanksfullmäktige och godkända av riksdagen, men de är inte lagfästa. I dagsläget lämnar fullmäktige förslag om vinstdisposition till riksdagen som fastställer den enligt 10 kap. 4 § riksbankslagen. Denna ordning har också kritiserats av kommissionen för att vara oförenlig med EU-fördragets krav på en nationell centralbanks oberoende. Enligt kommissionen innebär kravet att det är en centralbanks beslutande organ som ska fastställa balans- och resultaträkning samt besluta om vinstdisposition. Dessutom har kommissionen framfört kritik på kravet i 6 kap. 3 § riksbankslagen att Riksbanken *inför* alla penningpolitiska beslut ska

informera regeringen. Med anledning av kommissionens synpunkter ska kommittén därför

- bedöma om kommissionens kritik som berör Riksbankens oberoende i utförandet av samtliga ECBS-relaterade uppgifter ställer krav på förtydligande i lagtexten,
- överväga en ordning där Riksbankens fullmäktige ska fastställa balans- och resultaträkningen samt besluta om vinstdispositionen,
- överväga om riksdagen fortsättningsvis ska fatta beslut om ansvarsfrihet för direktionen och fullmäktige (9 kap. 13 § regeringsformen) givet att fastställandet av balans- och resultaträkningen ska tas av fullmäktige, och
- överväga en ordning där regeringen hålls informerad om viktiga penningpolitiska beslut utan att det inskränker Riksbankens oberoende.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att se över Riksbankens organisation

Sedan den 1 januari 1999 leds Riksbanken av en direktion med sex heltidsanställda ledamöter som också fattar de penningpolitiska besluten. Fullmäktige har en kontrollerande funktion med uppgift att utse medlemmarna i direktionen, besluta om arbetsordning och löpande följa upp Riksbankens verksamhet och hur direktionsledamöterna sköter den.

Riksbankens direktion är vad som brukar kallas en individualistisk kommitté, där var och en av ledamöterna står för sin egen uppfattning och kommunicerar den utåt. Räntebesluten fattas på penningpolitiska möten genom omröstning. Riksbankschefen är ordförande i direktionen och har utslagsröst. Varje enskild ledamot i direktionen har möjlighet att reservera sig mot ett räntebeslut och de prognoser som majoriteten ställer sig bakom.

En internationell utblick ger vid handen att det finns flera olika sätt att organisera en centralbank och dess ledning. Som en del av översynen av riksbankslagen ska kommittén överväga

- riksbanksfullmäktiges uppdrag och sammansättning,
- riksbanksdirektionens uppdrag, effektivitet och sammansättning och då särskilt beakta
 - om antalet direktionsmedlemmar bör förändras,
 - om externa experter ska kunna delta i de penningpolitiska besluten,
 - hur tillsättningsförfarandet av direktionsmedlemmar ska utformas för att värna den demokratiska legitimiteten för en oberoende riksbank, och
- Riksbankens effektivitet i verksamheten och om den är ändamålsenligt dimensionerad.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att se över Riksbankens roll i IMF och andra internationella sammanhang

Riksbanken representerar Sverige i ett flertal internationella organisationer. I 7 kap. 4 och 5 §§ riksbankslagen anges vissa uppgifter för Riksbanken i relation till bl.a. Internationella valutafonden (IMF). I riksbankslagen anges vidare att Riksbanken får verka som förbindelseorgan till internationella finansiella institutioner i vilka Sverige är medlem (7 kap. 6 §). Samtidigt är regeringen ansvarig för utrikespolitiken och har det övergripande ansvaret för valutapolitiken och IMF. Det är i dag inte tydligt reglerat hur arbetet enligt denna ansvarsfördelning mellan regeringen, inklusive dess myndigheter, och Riksbanken ska bedrivas samt hur samordningen av arbetet i internationella organisationer ska ske. Det är t.ex. regeringen som har det övergripande ansvaret för Sveriges medlemskap i IMF och det

är för närvarande riksbankschefen som representerar Sverige i IMF:s guvernörsstyrelse.. Kommittén ska därför överväga

- hur ansvaret för Sveriges arbete i internationella sammanhang ska utformas och fördelas mellan regeringen och Riksbanken, i synnerhet beträffande Sveriges arbete i IMF-sammanhang, och
- om Riksbanken eller någon annan myndighet ska ansvara för de tillgångar, skulder och andra finansiella förpliktelser som följer av Sveriges deltagande i IMF och hur dessa ska redovisas.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att se över den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken

Riksbanken bör ha ett stort mått av oberoende. För att behålla ett högt förtroende för Riksbanken är det dock viktigt att dess penningpolitik och övriga verksamhet granskas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Hur granskningen av Riksbanken ska utföras anges inte i riksbankslagen, utöver Riksrevisionens granskning av Riksbankens årsredovisning. Finansutskottet ska dock följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde, vilket inkluderar Riksbanken (4 kap. 8 § regeringsformen). Utskottet genomför därför en årlig utvärdering av penningpolitiken. Sedan 2005 har utskottet ungefär vart fjärde år låtit genomföra en extern och oberoende granskning av den svenska penningpolitiken. Utöver dessa utvärderingar håller finansutskottet återkommande utfrågningar med bl.a. riksbankschefen. Som en del av riksdagens kontrollmakt har Riksrevisionen även rätt att inom ramen för effektivitetsrevisionen granska hela Riksbankens verksamhet. Det finns skäl att se över granskningen av Riksbanken och penningpolitiken. Kommittén ska därför överväga

- hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska stärkas,
- alternativa sätt att organisera granskningen av Riksbanken och penningpolitiken,
- om ansvaret för granskningen bör skrivas in och förtydligas i riksbankslagen,
- om Riksbankens informations- och redovisningsansvar bör anges i riksbankslagen, och
- riksbanksfullmäktiges uppgifter, kontrollfunktion och redovisningsansvar gentemot riksdagen.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Uppdraget att se över Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet

Riksbanken har enligt 9 kap. 14 § regeringsformen monopol på att ge ut sedlar och mynt i svenska kronor, som är lagligt betalningsmedel. I riksbankslagen anges även att Riksbanken svarar för landets försörjning med sedlar och mynt (5 kap. 3 §). En väl fungerande och effektiv kontanthantering och ett säkert betalningssystem är av stort samhällsintresse. På detta område sker för närvarande många teknologiska förändringar, inte minst drivet av den digitala utvecklingen. Vissa frågor om informations säkerhet för finansmarknadsinfrastruktur berörs av EU-direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet). Med utgångspunkt i betänkandena Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (SOU 2011:78) och Svensk kontanthantering (SOU 2014:61) samt med hänsyn tagen till regeringens beslut om att en sammanhängande planering för totalförsvaret ska återupptas (Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109) ska kommittén därför överväga

- hur Riksbankens ansvar för en väl fungerande kontant-hantering i hela landet bör tydliggöras i lag,
- hur Riksbankens ansvar för beredskapen i betalnings-systemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap bör tydliggöras i lag,
- innebörden av Riksbankens monopol på att ge ut sedlar och mynt utifrån det faktum att efterfrågan på kontanter har minskat och att kontanter har ersatts av framför allt olika former av elektroniska transaktioner,
- Riksbankens roll och ansvar för kontanttillgången i hela landet och kostnaderna för denna,
- om lagstiftningen angående Riksbankens beredskapsansvar vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap behöver moderniseras.

Kommittén ska utarbeta de författningsförslag som den bedömer vara nödvändiga med anledning av de överväganden som gjorts.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen med beaktande av att Sverige inte har euron som valuta. Därutöver ska kommittén, i förekommande fall, presentera en analys av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna och fördelningskonsekvenserna av sina förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, Riksbanken och andra myndigheter. Utredningen bör särskilt följa arbetet i Regeringskansliet med betänkandet Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning (SOU 2013:9) och makrotillsynen samt anpassa förslagen till de överväganden som görs inom

ramen för dessa arbeten. Kommittén ska även beakta relevant forskning och internationella erfarenheter i de olika frågeställningarna.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna.

Förslag som innebär grundlagsändringar ska redovisas i delbetänkande senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Finansdepartementet)