

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över förslag nya förutsättningar för Riksbankens finansiering

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordning (2024: 183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma med lagförslag som dels föreslår att Riksbankens framställningar om återställning av eget kapital till riksdagen ska formuleras som en möjlighet i stället för en skyldighet, och särskilt förtydligar hur asymmetrin i redovisningsprinciperna för orealiserade vinster och förluster ska hanteras vid återställning av Riksbankens eget kapital, dels tillgodoser Riksbankens behov av stärkta möjligheter till självfinansiering.

Regelrådet finner delar av redovisning av konsekvensutredningen tillräcklig. Det som i synnerlighet är otydligt är problembeskrivningen. Det är sällan centralbanker finner brister i det egna kapitalet. Det anges att Riksbanken saknar cirka 40 miljarder kronor för att nå målsättningen för det egna kapitalet. Den förklaring som ges till detta underskott anges vara kontanthantering. Detta synes vara en otillräcklig förklaring till ett så stort underskott. Regelrådet hade funnit det önskvärt med en förklaring till detta underskott, som synes till del kommer av ett antal av Riksbanken beslutade positioner tidigare som har inneburit förluster. Detta är väsentligt då det är oklart varför ett antal riksbanksbeslut ska leda till att affärsdrivande banker ska täcka dessa förluster. Vidare hade det varit behövligt med fler alternativ till lösningar till att återfinansiera underskottet, ett exempel hade kunnat vara att det är skattebetalarna i Sverige som får ta dessa förluster, på samma sätt som det är skattebetalarna som tar förluster under en bankkras.

Regelrådet finner sju delaspekter bristfälliga. Det handlar om problembeskrivning och syfte, alternativa lösningar, berörda företag, förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter, beskrivning av särskilda hänsyn till små företag, åtgärder för att begränsa förslagets kostnader, och hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas.

Innehållet i förslaget

Utrymmet för Riksbanken att till riksdagen göra en framställning om återställning av det egna kapitalet ska formuleras som en möjlighet i stället för en skyldighet. Vid beräkning av vilket belopp framställning ska avse ska orealiserade vinster på Riksbankens balansräkning beaktas fullt ut, dock inte värdeökningar i guldreserven.

Om Riksbankens egna kapital understiger målnivån för det egna kapitalet ska Riksbanken få kräva att en andel av ett kreditinstituts inlåning och emitterade skuldförbindelser, med undantag för vissa skulder, ska motsvaras av institutets inlåning i Riksbanken. Kravet ska gälla svenska kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut. Andelen får som mest uppgå till ett belopp som innebär att summan av det egna kapitalet och inlåningen och värdet av eventuella kassakrav motsvarar målnivån för Riksbankens egna kapital.

Betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar ska få delta i avvecklingssystem¹ och för deltagande ska ställas vissa krav².

Det föreslås ändringar i följande lagar:

- (2022:1568) om Sveriges riksbank
- (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden
- (2010:751) om betaltjänster
- (2011:755) om elektroniska pengar.

Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari respektive den 9 april 2025.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges att Riksdagen har tillkännagett att regeringen snarast ska återkomma med lagförslag som dels klargör förutsättningarna för Riksbankens framställningar om återställning av eget kapital till riksdagen, där kravet på framställning ersätts med en möjlighet till detsamma, och särskilt förtydligar hur asymmetri i redovisningsprinciperna för orealiserade vinster och förluster ska hanteras vid återställning av Riksbankens eget kapital, dels tillgodoser Riksbankens behov av stärkta möjligheter till självfinansiering (bet. 2023/24:FiU28 punkt 2 och 3, rskr 2023/24: 277).

Det uppges i konsekvensutredningen att Riksbankens balansräkning kan sägas återspegla den verksamhet som myndigheten bedriver. Skuldsidan i balansräkningen anger hur verksamheten finansieras och tillgångssidan anger vad finansieringen används till. Traditionellt sett består tillgångssidan främst av guld- och valutareserven, medan skuldsidan till största delen består av utelöpande sedlar och mynt samt eget kapital.

Det beskrivs vidare att historiskt sett har seignioraget³ varit en viktig intäktskälla för Riksbanken och har varit avgörande för att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende. Sedlar och mynt används emellertid i allt mindre utsträckning i Sverige och sedan 2008 har värdet av utlöpande sedlar och mynt nästan halverats. Den minskade efterfrågan gör att Riksbanken får mindre tillgång till räntefri finansiering än tidigare och som en följd av detta ett mindre seigniorage.

Angående förslaget **utrymmet för Riksbanken att till riksdagen göra en framställning om återställning av det egna kapitalet ska formuleras som en möjlighet i stället för en skyldighet**, uppges det att enligt gällande redovisningsprinciper påverkar Riksbankens

¹ I EU:s finalitydirektiv finns regler om godkännande av administratörer av och deltagande i system för clearing och avveckling av betalningar och värdepapper (avvecklingssystem). Enligt ändringar i EU:s finalitydirektiv ska också betalningsinstitut och utgivare av elektroniska pengar få delta i avvecklingssystem.

² Enligt ändringar i EU:s betaltjänstdirektiv ska instituten i så fall uppfylla vissa krav.

³ Skillnaden mellan avkastningen på de tillgångar som svarar mot utelöpande sedlar och mynt och Riksbankens totala kostnader för kontanthantering utgör seignioraget.

realiserade förluster resultatet och därmed det egna kapitalet negativt. Realiserade vinster påverkar dock inte det egna kapitalet i positiv riktning, eftersom dessa i stället redovisas på värderingskonton som inte ingår i det egna kapitalet. Detta asymmetriska sätt att behandla realiserade vinster respektive förluster innebär att det är svårt att bedöma hur stort eget kapital Riksbanken är i behov av efter det att både stora ökningarna och minskningar av värdet på Riksbankens tillgångar har skett.

Beträffande förslaget om Riksbankens egna kapital understiger målnivån för det egna kapitalet ska Riksbanken få kräva att en andel av ett kreditinstituts inlåning och emitterade skuldförbindelser, med undantag för vissa skulder, ska motsvaras av institutets inlåning i Riksbanken.

Det uppges att Riksbanken har en egen balansräkning med tillgångar, skilda från statens övriga tillgångar, som genererar avkastning. Denna modell för att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende bör även fortsättningsvis gälla. Riksbanken kan ses som finansiellt oberoende om den självständigt och långsiktigt har tillräckligt med intäkter för att kunna täcka sina kostnader för verksamheten. Tillgångarna som Riksbanken disponerar ska emellertid i första hand användas för att myndigheten ska utföra sina uppgifter, dvs. uppnå prisstabilitetsmålet och upprätthålla finansiell stabilitet. I andra hand ska avkastningen på tillgångarna finansiera Riksbankens verksamhet. För att kunna fullgöra sina uppgifter är det därför centralt att Riksbankens intjänning är stabil och inte hindrar banken från att använda sin balansräkning för att uppnå sina lagstadgade mål. Traditionellt utgörs en centralbanks, och även Riksbankens, kostnadsfria kapital av den utestående sedel- och myntmängden och det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan vara väldigt lågt, till och med negativt, om värdet av utlöpande sedlar och mynt är tillräckligt stort. Utvecklingen i Sverige är emellertid att sedlar och mynt används i allt mindre utsträckning. Sedan 2008 har värdet av utlöpande sedlar och mynt nästan halverats och bara det senaste året har mängden kontanter i samhället minskat med nästan 11 procent. Det kommer därför att vara svårt att öka Riksbankens intjäningsförmåga via denna källa och på så sätt bygga upp det egna kapitalet.

Reglerådet konstaterar att problembeskrivningen är otydlig. Varför kommer detta förslag nu? Varför saknar Riksbanken pengar? Reglerådet hade funnit önskvärdt med ett förtydligande av situationen och en förklaring av omständigheterna. Hur kommer det sig att det saknas drygt 40 miljarder? Vem ska betala för Riksbankens underskott? Är det självklart att bankerna ska betala? Reglerådet finner det orimligt att affärsdrivande banker ska betala Riksbankens förluster bara för att de är beroende av Riksbanken för sin verksamhet och har kapital för att göra detta.

Reglerådet finner redovisning av problembeskrivning och syftet med förslaget bristfällig.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det saknas specifik redovisning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas.

Reglerådet konstaterar att det i andra delar beskrivits att "en centralbanks kostnadsfria kapital utgörs av eget kapital samt mängden sedlar och mynt. Utvecklingen med minskad kontantanvändning i Sverige bedöms dock fortsätta." Reglerådet konstaterar att det går att sluta sig till att om förslagsställarens förslag inte genomförs (och ingen annan åtgärd heller vidtas) består den aktuella situationen och seignorage finansieringskällan minskar och det är därför nödvändigt att införa en alternativ finansieringskälla för Riksbanken.

Reglerådet finner, trots ospecifik beskrivning, att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Det anges i konsekvensutredningen att det finns begränsningar vad gäller alternativa lösningar av **Riksbankens finansiering** eftersom Riksbankens oberoende måste värnas. Traditionellt utgörs en centralbanks kostnadsfria kapital av eget kapital samt mängden sedlar och mynt. Utvecklingen med minskad kontant användning i Sverige bedöms dock fortsätta. Det är därför nödvändigt att införa en alternativ finansieringskälla för Riksbanken.

Det anges att förslagen om **deltagande i avvecklingsystem** genomför ändringar i EU-rättsakter, varför det inte finns skäl att överväga några alternativa lösningar.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren har begränsat handlingsutrymme med anledning av både Riksbankens oberoende och ändringar i EUs rättsakter. Givet hur bakgrunden ser ut till att förslaget har tagits fram uppfattar Regelrådet att det finns begränsningar i vilka lösningar som är möjliga och samtidigt ställer sig undrande till om det föreslagna alternativet, alltså att finansinstituterna får ta kostnaderna, är den enda förutsättningen eller om exempelvis skattebetalarna (staten) står för förlusterna kunnat vara ett alternativ?

Regelrådet finner redovisning av alternativa lösningar bristfällig.

Berörda företag

Det beskrivs i konsekvensutredningen, i delen om **Riksbankens finansiering**, att det idag finns ett 150-tal svenska och utländska kreditinstitut som bedriver verksamhet på den svenska marknaden.

Det anges vidare att enligt Statistiska centralbyråns statistik över svenska monetära institut uppgick de sammanlagda skulderna för banker (bankaktiebolag, sparbanker och utländska bankfilialer) i Sverige till cirka 14 000 miljarder kr. Det innebär att inlåningskravet motsvarar cirka 0,1–0,3 procent av institutens totala skulder om Riksbanken beslutar att låna in 20–40 miljarder kr.

Det beskrivs att kostnaderna för inlåningen i Riksbanken kommer att fördelas proportionerligt mellan företagen utifrån deras storlek. Den svenska banksektorn är koncentrerad, vilket innebär att de största företagen kommer stå för merparten av kostnaderna. I dag uppskattas de tre största svenska bankerna stå för knappt 60 procent av de totala skulder som utgör underlag för inlåningen.

Det anges att **avvecklingsystem** tillhandahålls av clearingbolag. Det finns ett clearingbolag i Sverige. Också betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar ska få delta i avvecklingsystem. Det finns ett 45-tal betalningsinstitut och ett 10-tal institut för elektroniska pengar i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av antal, bransch och en någorlunda uppskattning av storlek av berörda företag. Däremot hade det varit önskvärt med en tydligare beskrivning av vilka som berörs indirekt. Såvitt Regelrådet förstår får finansieringsinstituterna inget val utan behöver betala, men kostnaderna kommer i slutändan landa på kunderna och därmed berörs alla företag.

Regelrådet finner beskrivning av berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det uppges i konsekvensutredningen att förslagen i delen om **Riksbankens finansiering**, innebär att om Riksbankens egna kapital sjunker under den så kallade målnivån, får

Riksbanken besluta om att svenska kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut ska ha inlåning i Riksbanken. De konton som de instituten sätter in medlen på kommer i regel att vara räntefria (även om minusränta kan förekomma i händelse av att Riksbankens styrränta är under noll procent). Det innebär att inlåningen i realiteten är en kostnad för företagen, eftersom medlen hade kunnat placeras på annat sätt som ger avkastning. Riksbankens egna kapital uppgår till 23 miljarder kr och målnivån uppgår i dag till 62,6 miljarder kr. Det innebär att Riksbanken i en motsvarande situation skulle kunna besluta om räntefri inlåning om totalt 39,6 miljarder kr från de berörda företagen.

Finansieringskostnaden för inlåningen uppges sannolikt komma variera mellan instituten och bero av bland annat tillgång till olika slags finansiering och ränteläge. Om finansieringskostnaden uppskattas till referensräntan Stibor, som i dag uppgår till ca 3,75 procent för tre till sex månaders löptid, innebär det en sammanlagd årlig kostnad på 1,5 miljarder kr om inlåningen uppgår till 40 miljarder och 0,8 miljarder kr om inlåning i stället skulle uppgå till 20 miljarder. Det är emellertid inte säkert att företagen behöver låna upp hela beloppet på marknaden. Den inlåning som Riksbanken kommer att ta in i detta syfte bedöms ha en mycket begränsad påverkan på prisstabiliteten.

Det beskrivs att företagens kostnader för inlåningen i Riksbanken kommer att fördelas proportionerligt utifrån företagens storlek. Det innebär att den årliga kostnaden för dessa tre största svenska bankerna skulle motsvara ungefär 600 miljoner kr i de fall inlåningen uppgår till 40 miljarder och en antagen finansieringskostnad på 3,75 procent.

Därutöver uppges det förväntas tillkomma vissa administrativa kostnader för företagen samt, för vissa företag, kostnader förknippade med att upprätta ett arrangemang för att placera inlåningen i Riksbanken. Dessa merkostnader bedöms vara mycket begränsade.

Det anges att förslagen om **deltagande i avvecklingsystem** påverkar den administrativa bördan för dessa företag i mycket begränsad utsträckning.

Slutligen anges det att Finansinspektionen utövar tillsyn över betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och clearingbolag medan Sveriges riksbank tillhandahåller system för avveckling av betalningar. Förslagen påverkar den administrativa bördan för myndigheterna i mycket begränsad utsträckning.

Regelrådet gör följande bedömning. Vad avser Riksbankens finansiering finns en beskrivning av företagens inlåning. Det anges att inlåningen i realiteten är en kostnad för företagen, eftersom medlen hade kunnat placeras på annat sätt som ger avkastning. Det finns en uppskattning att finansieringskostnaden för företagens inlåning skulle kunna landa på mellan 800 miljoner och 1,5 miljarder årligen. En central fråga som inte berörs är varför saknar Riksbanken pengar? Riksbanken har inte varit den stabila trygghet som den förväntas vara när det finns ett underskott på nära 40 miljarder. För transparensens skull hade Regelrådet funnit önskvärdt med tydligare beskrivningar av anledningen till underskottet. Förslaget innehåller tydliga uppskattningar på vilka kostnader finansinstituten kan få. Såvitt Regelrådet uppfattar förslaget påverkas finansinstituten men det saknas beskrivning av om kostnaderna förväntas övervältras till institutens kunder, vilket i princip är alla företag, och i sådana fall i vilken omfattning. Enligt Regelrådet hade det varit behövligt med åtminstone ett resonemang kring bankernas kunders indirekta kostnad. Slutligen förväntas begränsade administrativa kostnader vad gäller både Riksbankens finansiering och deltagande i avvecklingsystem. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om det hade redovisats exempelberäkningar eller uppskattningar av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader men den beskrivning som finns av sådan påverkan är tillräcklig i det här fallet.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Det framgår att alla institut ska bidra proportionerligt efter utifrån storlek. Det anges att förslaget harmoniseras med ECB.

Särskilda hänsyn till små företag

Det saknas redovisning av särskild hänsyn till små företag.

Andrar relevanta konsekvenser

Det anges att förslagen inte påverkar hållbarheten eller jämställdheten mellan män och kvinnor.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på konkurrens och andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Regelrådet finner redovisning av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Det saknas redovisning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter.

Regelrådet finner beskrivning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i konsekvensutredningen att ändringarna i riksbankslagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2025. Det anges att det inte finns behov av särskilda informationsinsatser.

Det uppges vidare att ändringarna i EU:s finalitydirektiv och EU-betaltjänstdirektiv ska träda i kraft senast den 9 april 2025, varför ändringarna i avvecklingslagen, betaltjänstlagen och lagen om utgivning av elektroniska pengar bör träda i kraft vid den angivna tidpunkten. Det finns inget behov av särskilda informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet med en motivering till bedömningen eftersom förslaget blir en stor praktisk påverkan på företagens ekonomi som de torde behöva känna till. Å andra sidan kan det vara så att berörda företag redan har informationen och inget företag behöver göra någon förberedelse och därmed kan det vara så att det inte behövs särskilda informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas

Det saknas beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas.

Regelrådet finner redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Det anges i konsekvensutredningen att Riksbankens finansieringsförslag bedöms vara förenliga med EU-rätten.

Det anges att deltagande i avvecklingssystem genomför EU-direktiv. Det går att läsa ett avsnitt om rättslig reglering av deltagande i avvecklingssystem på sida 22 i promemorian.

Regelrådet finner redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Det uppges att Riksbanken kommer att kunna disponera det kapital som blir tillgängligt genom inlåningen och placera det i tillgångar som ger avkastning som i sin tur kan finansiera verksamheten. Eftersom Riksbankens tillgångar är skilda från statens kommer förslaget i övrigt inte ha några direkta offentligfinansiella effekter. Dock har Riksbankens utdelning effekt för statens budgetsaldo och det statliga finansiella sparandet. Förslaget bedöms göra att Riksbankens egna kapital snabbare kan komma tillbaka till målnivån efter att ha sjunkit under den. Om det egna kapitalet går över målnivån blir utdelning till staten aktuellt igen.

Det anges att förslagen inte bedöms ha någon effekt för andra myndigheter än Riksbanken och effekten för måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna förväntas vara mycket begränsad.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 september 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande