

FÖRDJUPNING – Nya riksbankslagen ger tydligare mandat att verka för finansiell stabilitet

Vid årsskiftet trädde en ny riksbankslag ikraft. Den innebär att Riksbanken, precis som tidigare, ska bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Den nya lagen är dock tydligare än den föregående om vilka mål, uppgifter och befogenheter Riksbanken har inom detta område. Flertalet av uppgifterna har Riksbanken utfört redan tidigare. Det gäller exempelvis övervakning av det finansiella systemet och krisförberedande arbete. Med den nya lagen får Riksbanken dock också vissa nya uppgifter och befogenheter, till exempel utökade möjligheter att i en krissituation erbjuda olika former av likviditetsstöd i finansiellt stabilitets-syfte.

Syfte – bättre förutsättningar för samverkan och ansvarsutkrävande

Den nya riksbankslagen¹³⁷ är mer omfattande och detaljerad än den tidigare. Detta gäller särskilt området finansiell stabilitet, där den tidigare lagen hade färre och mer övergripande bestämmelser, vilket medförde att Riksbanken i större utsträckning behövde uttolka och specificera sina uppgifter.¹³⁸ En annan förändring är att den nya lagen reglerar Riksbankens olika verksamhetsområden i separata kapitel som preciserar mål, uppgifter och befogenheter för respektive verksamhetsområde. Det innebär att exempelvis penningpolitiken, för vilken instruktionsförbud gäller, regleras i ett kapitel, medan finansiell stabilitet¹³⁹, där mer samverkan med andra myndigheter är möjlig, regleras i ett annat.

Ett syfte med den nya strukturen är att underlätta samarbete och utbyte av information med Finansinspektionen (tillsynsmyndighet) och Riksgälden (garanti-, resolutions- och stödmyndighet), som också har ansvar för att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för legitimitet, ansvarsutkrävande och kontroll av Riksbankens verksamhet.¹⁴⁰

¹³⁷ Lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen).

¹³⁸ Se *Riksbanken och finansiell stabilitet*, 2013, Sveriges riksbank.

¹³⁹ Kapitel 3 "Det finansiella systemet".

¹⁴⁰ Prop. 2021/22:41, sid. 74.

Tydligare målformulering

Riksbanken ska enligt den nya riksbankslagen ”utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar”.¹⁴¹ I sak stämmer den nya målformuleringen väl överens med hur Riksbanken tolkat den tidigare lagens bestämmelse om att Riksbanken ska ”främja ett säkert och effektivt betalningsväsende”¹⁴², men den nya formuleringen är tydligare. Det finansiella systemet bedöms vara stabilt och effektivt när det kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och är tillräckligt motståndskraftigt för att fortsätta att göra det.¹⁴³ De grundläggande funktionerna är förmedling av betalningar, kredit- och kapitalförsörjning och hantering av risk.¹⁴⁴

I målformuleringen i lagen betonas också specifikt att Riksbanken har ett ansvar för att allmänheten ska kunna göra betalningar. Senare i lagen framgår att detta ansvar även gäller under fredstida kriser och höjd beredskap och detta innebär att Riksbanken får mer omfattande beredskapsuppgifter.¹⁴⁵ Vad dessa uppgifter innefattar och hur Riksbanken arbetar med dem redovisas i *Betalningsrapport 2022*.¹⁴⁶ I målformuleringen tydliggörs vidare att prisstabilitetsmålet, precis som tidigare, är överordnat övriga mål och bestämmelser för Riksbankens verksamhet.

Uppgiften att övervaka det finansiella systemet lagfäst

Den nya riksbankslagen ger Riksbanken en tydlig uppgift att övervaka det finansiella systemet: ”Riksbanken ska bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt, identifiera risker för allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster och redovisa sina bedömningar”.¹⁴⁷ Detta är en ny lagstadgad uppgift som innebär att Riksbanken får en formell skyldighet att göra analyser och bedömningar på detta område. Riksbanken gör dock redan, sedan lång tid tillbaka, denna typ av analyser och bedömningar och redovisar dem också offentligt. Exempelvis har Riksbanken under cirka 25 års tid publicerat en finansiell stabilitetsrapport. Dessutom skriver Riksbanken löpande artiklar, håller tal, svarar på remisser och deltar i internationellt samarbete inom detta område.

Den nya lagen ger också Riksbanken en uttrycklig skyldighet att underrätta andra om de risker som identifierats: ”Om Riksbanken bedömer att dessa risker¹⁴⁸ kan påverka andra myndigheters verksamhet, ska Riksbanken underrätta dessa myndigheter och andra berörda”.¹⁴⁹

¹⁴¹ 3 kap. 1 § riksbankslagen.

¹⁴² 1 kap 2 § 2 1988 års riksbankslag.

¹⁴³ Prop. 2021/22:41, sid. 216.

¹⁴⁴ SOU 2019:46, sid. 915.

¹⁴⁵ 5 kap. riksbankslagen.

¹⁴⁶ Se *Betalningsrapport 2022*, december 2022, Sveriges riksbank.

¹⁴⁷ 3 kap. 9 §, 1 stycket riksbankslagen.

¹⁴⁸ Syftar på risker för allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster.

¹⁴⁹ 3 kap. 9 §, 2 stycket riksbankslagen.

Riksbanken får i den nya lagen även i uppgift att bedriva en bredare omvärldsbevakning och att identifiera hot mot en hållbar utveckling som påverkar förutsättningarna för någon av Riksbankens olika verksamheter.¹⁵⁰ Riksbanken ska därför, inom ramen för sitt ansvar för övervakning av det finansiella systemet, även söka identifiera hot mot en hållbar utveckling¹⁵¹, till exempel klimatrisker, som kan leda till allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster i det finansiella systemet.

Särskild bestämmelse om övervakning av finansiell infrastruktur

Riksbanken tillhandahåller ett centralt system för betalningsavveckling, RIX, som banker och andra finansiella institut använder för att göra betalningar sinsemellan. Det är knutpunkten i den finansiella infrastrukturen. RIX-systemet är därtill nära sammanlänkat med och beroende av den övriga finansiella infrastrukturen, det vill säga avvecklings-, betalnings- och clearingsystem, kontoföring av finansiella instrument och transaktionsregister. Att detta system fungerar väl är helt avgörande för stabiliteten och effektiviteten i det finansiella systemet. Detta är en viktig anledning till att Riksbanken i den nya riksbankslagen får en särskild uppgift att övervaka den finansiella infrastrukturen.¹⁵² Riksbankens arbete på detta område förankras därmed i en uttrycklig lagbestämmelse.

En nyhet är att Riksbanken också ska övervaka ”annan verksamhet som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige”.¹⁵³ Riksbanken har beslutat att, inom ramen för denna bestämmelse, övervaka Svenska bankföreningens verksamhet avseende den så kallade dataclearingen, Finansiell ID-Teknik BID AB och Getswish AB. Vilka företag som omfattas av denna övervakning kan dock variera över tid.¹⁵⁴

Krisförberedande uppgifter framgår nu av lag

Den nya riksbankslagen innehåller också en ny bestämmelse om Riksbankens krisförberedande arbete: ”Riksbanken ska ha en god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige. Riksbanken ska identifiera likviditetsstödjande åtgärder som kan användas för att motverka sådana störningar”.¹⁵⁵ Det innebär till exempel att Riksbanken ska identifiera möjliga krisscenarier och vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga i olika situationer. Av bestämmelsen framgår vidare att Riksbanken också får ”delta i krisförberedande arbete i Sverige och utomlands”.¹⁵⁶

Kraven på Riksbankens krisförberedande arbete tydliggörs därmed i lagen. För att kunna hantera finansiella kriser effektivt har Riksbanken sedan tidigare till exempel

¹⁵⁰ 1 kap. 9 § riksbankslagen.

¹⁵¹ Med en hållbar utveckling avses långsiktig miljömässig, social och ekonomisk utveckling (prop. 2021/22:41, sid. 82).

¹⁵² 3 kap. 8 § riksbankslagen.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Se Riksbankens beslut dnr 2023-00498.

¹⁵⁵ 3 kap. 10 § riksbankslagen.

¹⁵⁶ Ibid.

utvecklat planer och rutiner för åtgärder som kan behöva vidtas i krissituationer. Riksbanken genomför också regelbundet krisövningar, både internt och tillsammans med andra berörda myndigheter. I vissa fall hålls även internationella krisövningar, framför allt inom Norden och Baltikum, eftersom dessa länders banksystem är nära integrerade och beroende av varandra. Genom sådana övningar testar och utvecklar Riksbanken löpande sin krisberedskap.

Utökade möjligheter att erbjuda likviditetsstöd vid kris

Om en allvarlig störning skulle uppstå eller riskera att uppstå i det finansiella systemet i Sverige kan Riksbanken erbjuda likviditetsstöd för att motverka detta.

Om det är ett enskilt finansiellt företag som får likviditetsproblem, kan Riksbanken, precis som tidigare, erbjuda särskilt likviditetsstöd, eller nödkredit som det också kallas.¹⁵⁷ Om det däremot är flera finansiella företag eller en eller flera marknader som är berörda, så kan Riksbanken enligt den nya lagen erbjuda så kallat generellt likviditetsstöd. Det kan handla om att erbjuda kredit till flera aktörer samtidigt på generella villkor, att ingå återköpsavtal eller att köpa och sälja värdepapper.¹⁵⁸ Detta har Riksbanken sedan tidigare kunnat göra inom ramen för sitt penningpolitiska mandat, men med den nya lagen får Riksbanken alltså möjlighet att göra det även i finansiellt stabilitets syfte. Förutsättningarna för åtgärderna skiljer sig dock något åt beroende på om syftet huvudsakligen är penningpolitiskt eller avser finansiell stabilitet.

Den nya riksbankslagen ställer också nya krav på transparens om dessa åtgärder: ”Om det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet, ska Riksbanken offentliggöra vilka likviditetsstödjande åtgärder som Riksbanken kommer att vidta för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige och de närmare villkoren för dessa”.¹⁵⁹ Riksbanken eftersträvar en hög grad av öppenhet om sin verksamhet, och har på sin hemsida också publicerat information om vilka typer av likviditetsstödjande åtgärder som Riksbanken kan vidta för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige. De närmare villkoren har dock inte publicerats utan kommer att bestämmas av Riksbanken utifrån omständigheterna i de specifika situationerna.^{160,161}

¹⁵⁷ 3 kap. 7 § riksbankslagen.

¹⁵⁸ 3 kap. 6 § riksbankslagen.

¹⁵⁹ 11 kap. 4 §, 2 stycket riksbankslagen.

¹⁶⁰ Eftersom finansiella kriser är extraordinära situationer bedömer Riksbanken att det inte är lämpligt att villkoren specificeras närmare på förhand. För att åtgärden ska bli verkningfull måste Riksbanken beakta och väga samman många olika aspekter. Utöver den kortsiktiga målsättningen att stötta det finansiella systemet behöver Riksbanken också ta hänsyn till de långsiktiga effekterna. Ett för generöst agerande kan leda till att vissa aktörer gynnas på ett olämpligt sätt och till att risktagandet på marknaden ökar. Utformningen av åtgärderna anpassas därför för att stävja sådana effekter.

¹⁶¹ Utöver de likviditetsstödjande åtgärder som beskrivs i löptexten får Riksbanken, genom en ändring av lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, möjlighet att införa två försäkringsliknande faciliteter, så kallade särskilda likviditets- och kreditfaciliteter. Denna lagändring är en anpassning till EU-rätten och ändringen trädde ikraft samtidigt som den nya riksbankslagen. De nya faciliteterna innebär att kreditinstitut, mot en avgift och under vissa andra villkor, kan pantsätta tillgångar som inte uppfyller kriterierna för högkvalitativa likvida tillgångar hos Riksbanken. I utbyte får bankerna räkna in det belopp som de kan låna i dessa faciliteter i Liquidity Coverage Ratio-bufferten (LCR).

Utvidgad samverkan med andra myndigheter

Riksbanken har, precis som andra myndigheter, en skyldighet att samverka med andra myndigheter inom sina verksamhetsområden.¹⁶² Inom finansmarknadsområdet har både Finansinspektionen och Riksgälden uppgifter som ligger nära Riksbankens, vilket gör samverkan särskilt viktig. Den nya lagen innehåller därför en särskild bestämmelse om att Riksbanken, som huvudregel¹⁶³, ska ge dessa myndigheter tillfälle att yttra sig inför beslut i viktigare frågor som har samband med deras respektive verksamheter.¹⁶⁴ Som exempel på sådana viktigare frågor nämns i lagens förarbeten beslut om generellt likviditetsstöd eller en nödkredit till ett finansiellt företag.¹⁶⁵

Även den tidigare riksbankslagen innehöll en bestämmelse om samverkan med Finansinspektionen. Det fanns dock ingen motsvarande bestämmelse avseende Riksgälden. Att en sådan införts i den nya lagen är en naturlig konsekvens av Riksgäldens ansvar för resolution och förebyggande statligt stöd, vilka har beröringspunkter med Riksbankens verksamhet. Riksbanken har dock samverkat med Riksgälden även tidigare. Samverkan sker bland annat inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet, där företrädare för regeringen (Finansdepartementet), Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden ingår. Stabilitetsrådet träffas regelbundet och diskuterar frågor som rör finansiell stabilitet och hur man kan motverka finansiella obalanser.

Förstärkta krav på information och utvärdering

Riksbanken ska enligt den nya riksbankslagen informera allmänheten om såväl penningpolitik som övrig verksamhet,¹⁶⁶ vilket det inte fanns bestämmelser om i den tidigare lagen. Riksbanken har dock under lång tid strävat efter en öppen och tydlig kommunikation om sina olika verksamheter, inklusive finansiella stabilitetsfrågor. Exempelvis publicerar Riksbanken finansiella stabilitetsrapporter två gånger per år, producerar ett antal andra skrifter i frågor som rör finansiell stabilitet och håller tal om detta område. Varje år medverkar dessutom riksbankschefen i finansutskottets utfrågning om den finansiella stabiliteten, tillsammans med övriga berörda myndighetschefer och finansmarknadsministern.

Den nya lagen innebär också att den demokratiska granskningen av Riksbankens verksamhet förstärks. Finansutskottet, Riksrevisionen och riksbanksfullmäktige får alla utökade granskningsuppgifter. Exempelvis ska finansutskottet utvärdera måluppfyllnad och effektivitet i hela Riksbankens verksamhet och inte endast inom penningpolitiken som tidigare. Riksbankens skyldighet att redogöra för sin verksamhet för riksdagens

¹⁶² 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁶³ Riksbanken behöver dock inte ge Finansinspektionen respektive Riksgälden tillfälle att yttra sig om ett beslut är brådskande. I så fall ska Riksbanken i stället utan dröjsmål underrätta myndigheterna om beslutet. 3 kap. 11 § riksbankslagen.

¹⁶⁴ För Finansinspektionen handlar det om viktigare frågor som har samband med det finansiella systemets stabilitet och effektivitet eller som berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet. För Riksgälden handlar det om viktigare frågor som har samband med myndighetens verksamhet rörande resolution och förebyggande statligt stöd. 3 kap. 11 § riksbankslagen.

¹⁶⁵ Prop. 2021/22:41, sid. 111.

¹⁶⁶ 11 kap. 3 § riksbankslagen.

finansutskott har därför också utvidgats från att endast röra penningpolitiken¹⁶⁷ till att omfatta hela verksamheten.¹⁶⁸

Sammanfattningsvis – ett tydligare mandat att verka för finansiell stabilitet

Den nya riksbankslagen innebär att Riksbankens mål, uppgifter och befogenheter inom verksamhetsområdet finansiell stabilitet preciseras. Målet för Riksbankens arbete på detta område blir tydligare än i den tidigare lagen, men stämmer väl överens med hur Riksbanken tolkat den tidigare lagens övergripande bestämmelse för området. Många av de uppgifter som den nya lagen specificerar för Riksbankens arbete med finansiell stabilitet utför Riksbanken redan. Det gäller till exempel merparten av uppgifterna som rör övervakning och krisförberedande arbete. En ny befogenhet för Riksbanken är dock möjligheten att i en krissituation kunna vidta generella likviditetsåtgärder även i finansiellt stabilitetssyfte. Vidare förstärks den demokratiska granskningen av Riksbankens arbete med finansiell stabilitet, främst genom finansutskottets breddade gransknings- och utvärderingsuppdrag.

Den nya riksbankslagen tydliggör därmed att Riksbanken har viktiga uppgifter för att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system. Riksbanken ska arbeta för att förebygga finansiella kriser, bland annat genom att identifiera allvarliga risker för det finansiella systemet och påtala dessa. Riksbanken ska också motverka och hantera finansiella kriser, främst genom att, vid behov, ge likviditetsstöd till aktörer i det finansiella systemet. Detta behöver Riksbanken även ha en god planering och beredskap för.

¹⁶⁷ 6 kap. 4 § 1988 års riksbankslag.

¹⁶⁸ 11 kap. 1 och 2 §§ riksbankslagen.