EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROSYSTEMET

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 24 juli 2013

om Sveriges riksbanks finansiella oberoende

(CON/2013/53)

Inledning och rättslig grund

Den 22 april 2013 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Finansdepartementet om ett yttrande över utredningen "Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning" (SOU 2013:9) (nedan kallad *utredningen*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 2.1 andra strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler[1], eftersom utredningen och dess förslag rör lagstiftningen kring Sveriges riksbank. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Bakgrund

1.1 I sina konvergensrapporter har ECB upprepade gånger påpekat att Sverige måste anpassa lagstiftningen som styr Sveriges riksbank för att uppfylla fördragets krav bl.a. avseende finansiellt oberoende och vinstutdelning. I mars 2008 mottog ECB en begäran från Finansdepartementet om ett yttrande över en rapport med titeln "Riksbankens finansiella oberoende" (SOU 2007:51). Ett av motiven bakom denna rapport var att man ville lägga fram förslag till ny lagstiftning som skulle undanröja de brister som ECB tidigare påpekat. Den rapporten innehöll två alternativa förslag till ändringar av lagen om Sveriges riksbank som berörde Riksbankens kapitalstruktur och vinstutdelning.

1.2 Den 4 augusti 2008 utfärdade ECB sitt yttrande CON/2008/34[2] där man bl.a. underströk att medlemsstater, även om de har ett undantag och ännu ej deltar i den ekonomiska och monetära unionen (EMU), ändå har en skyldighet att anpassa den lagstiftning som rör den nationella centralbanken för att säkerställa att den är förenlig med fördraget och stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*). ECB

1 EGT L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Alla ECB:s yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

konstaterade också att varje lagstiftningsreform bör ha som målsättning att gradvis uppnå överensstämmelse med Eurosystemets regler och att inget av de två alternativa förslagen var tillräckliga för att garantera Riksbankens finansiella oberoende.

2. Utredningens förslag 2013

2.1 På grund av finanskrisen genomfördes inga av de förslag som gjordes i SOU 2007:51, istället gav erfarenheterna från krisen anledning att på nytt överväga samma frågor.

Vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011 fattades beslut om att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av hur erfarenheterna från den finansiella krisen har påverkat synen på Riksbankens balansräkning (Dir 2011:89).

I sina anvisningar till utredningen instruerade regeringen denna att bl.a. utreda

a) hur stor Riksbankens valutareserv bör vara samt hur den bör finansieras,

b) hur samarbetet mellan Riksbanken och Riksgäldskontoret kan utformas på bästa sätt,

c) hur upplåningen till valutareserven bör ske med beaktande av det övergripande målet att tillförsäkra en effektiv upplåning för den svenska staten och att värna de offentliga finanserna, samt att upprätthålla finansiell stabilitet och skydda Riksbankens självständiga ställning,

d) vad som är en lämplig storlek på Riksbankens eget kapital.

2.2 Utredningen presenterade sitt betänkande i januari 2013. Det här yttrandet är alltså det andra yttrandet som ECB utfärdar i delvis samma frågor och bör därför läsas tillsammans med yttrande CON/2008/34. Den svenska utredningen innehåller flera förslag som ECB kommenterar i detta yttrande:

a) Riksbanken föreslås få ett kostnadsfritt kapital på 75 miljarder kronor, varav 30 miljarder i eget kapital. Kapitalet skyddas mot inflation och återställs vid förluster.

b) Riksbanken ges rätt att förstärka sin valutareserv så att det upplånade och kostnadsfria kapitalet kan uppgå till 200 miljarder kronor.

c) Om Riksbanken har använt sina reserver för att lämna likviditetsstöd bör den få rätt att återställa valutareserven genom upplåning i obegränsad omfattning.

d) Riksbanken föreslås få rätt att finansiera sin utlåning i utländsk valuta genom upplåning i obegränsad omfattning. Härigenom skapas förutsättningar för ett tillräckligt likviditetsstöd till banker om den finansiella stabiliteten är hotad.

e) Kostnaderna för den upplånade delen av valutareserven föreslås bäras av bankerna genom avgifter. De banker som har upplåning och utlåning i utländsk valuta bör ha en obligatorisk försäkring som vid behov garanterar dem likviditetsstöd i utländsk valuta.

f) Valutarisken som följer med valutareserven föreslås elimineras genom att den flyttas till Riksgäldskontoret. Vad gäller utredningens förslag avseende eget kapital i Riksbanken påpekar utredningen att det föreslagna beloppet bygger på att valutarisken som följer av att Riksbanken har en valutareserv är eliminerad.

g) Utredningens förslag innebär att mindre kapital binds i Riksbanken vilket medför en samhällsekonomisk vinst. Om valutarisken flyttas till Riksgäldskontoret minskar behovet av eget kapital i Riksbanken. Enligt utredningens bedömning medför detta förslag att kapitalbindningen i Riksbanken minskar med 90-215 miljarder kronor. Om upplåningen i utländska valuta uppgår till ca 90 miljarder kronor i "normala" tider, beräknas den samhällsekonomiska vinsten uppgå till 180-270 miljoner per år.

3. Allmänna kommentarer

ECB understryker att alla observationer som görs i yttrande CON/2008/34 fortfarande gäller.

3.1 I utredningens kapitel 10, Konsekvenser av utredningens förslag, konstateras det att utredningens förslag innebär att Riksbankens eget kapital och reserver skulle minska avsevärt och vilket medför att 73 miljarder kronor skulle kunna föras över från Riksbanken till staten genom en särskild utdelning. Enligt utredningen skulle statsskulden då minska med 73 miljarder kronor eller ca 2 procent av BNP till följd av minskningen av eget kapital och reserver. Utredningen anger också att det kapital som frigörs i Riksbanken kan användas för att amortera statsskulden.

3.2 Enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan är centralbanker oberoende, vilket även inkluderar finansiellt oberoende, och där stadgas även det generella förbudet mot monetär finansiering enligt vilket ingen vinstutdelning får ske utanför det normala förfarandet för vinstutdelning. Detta diskuteras mer ingående nedan.

3.3 Förbudet mot monetär finansiering är fastlagt i artikel 123.1 i fördraget och förbjuder ECB och medlemsstaternas nationella centralbanker att ge unionens institutioner eller organ, byråer, centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i medlemsstaterna rätt att övertrassera sina konton eller ge dem andra former av krediter; detsamma gäller ECB:s eller de nationella centralbankernas förvärv av skuldförbindelser direkt från dessa enheter inom den offentliga sektorn. Det exakta tillämpningsområdet för förbudet mot monetär finansiering klargörs vidare i rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artikel 104 och 104b.1 i fördraget[3], som förtydligar att förbudet omfattar all finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje parter.

3 EGT L 332, 31.12.1993, s. 1. Artikel 104 och 104b.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är nu artiklarna 123 och 125.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.4 Även utdelning av en centralbanks vinst som ännu ej realiserats, bokförts och varit föremål för revision strider mot förbudet mot monetär finansiering.

För att inte strida mot förbudet mot monetär finansiering kan det belopp som överförs till statsbudgeten enligt de gällande reglerna om vinstutdelning inte, inte ens delvis, betalas från den nationella centralbankens reserver. Reglerna om vinstdisposition bör alltså inte påverka den nationella centralbankens reserver. Om en nationell centralbanks tillgångar överförs till staten ska det ske mot betalning som motsvarar marknadsvärdet och överföringen bör ske samtidigt som betalningen[4].

3.5 Därutöver får medlemsstaterna inte föreskriva minskningar av en nationell centralbanks kapital utan föregående samtycke från den nationella centralbankens beslutande organ, vilket syftar till att säkerställa att den nationella centralbanken som medlem av ECBS är tillräckligt finansiellt oberoende för att kunna fullgöra sitt uppdrag enligt artikel 127.2 i fördraget och ECBS-stadgan. Av samma skäl bör ändringar av reglerna om en nationell centralbanks vinstdisposition endast initieras och beslutas i samråd med den berörda nationella centralbanken som bäst kan avgöra hur stora reserver den behöver[5]. När det gäller finansiella avsättningar eller buffertar måste de nationella centralbankerna ha frihet att självständigt göra avsättningar för att skydda realvärdet av kapital och tillgångar. Medlemsstaterna får heller inte hindra de nationella centralbankerna från att bygga upp sådana reserver som krävs för att en medlem av ECBS ska kunna fullgöra sina uppgifter[6].

3.6 Sverige är en medlemsstat med undantag och måste därför uppfylla alla krav på anpassning enligt artikel 131 i fördraget. ECB konstaterar att Sverige sedan den 1 juni 1998 har haft en skyldighet enligt fördraget att anpassa sin nationella lagstiftning inför en integrering i Eurosystemet. Alla lagstiftningsåtgärder som svenska myndigheter vidtar angående Riksbanken bör göra lagstiftningen förenlig med bestämmelserna i fördraget.

4. Specifika kommentarer

Observationerna nedan avser specifika förslag till ändringar av lagen om Sveriges riksbank (SFS1988:1385).

4.1 *Ändringsförslag avseende kapitel 10, artikel 1*

4.1.1 Enligt artikel 1 garanteras Riksbankens finansiella självständighet av att den fått rätten att ge ut sedlar och mynt samt att den därutöver har ett eget kapital och reserver.

4.1.2 ECB noterar att rätten att ge ut sedlar och mynt inte i sig garanterar finansiellt oberoende. Artikeln beaktar inte de skyldigheter som en nationell centralbank har enligt artikel 128.1 i fördraget och artikel 16 i ECBS-stadgan och är därför inte förenlig med Sveriges skyldigheter enligt fördragen.

4 Yttrande CON/2011/91 och yttrande CON/2011/99.

5 Yttrande CON/2009/83 och yttrande CON/2009/53.

6 Yttrande CON/2009/26.

4.1.3 ECB vill också poängtera, på samma sätt som i yttrande CON/2008/34, att sedelmängden inte bör betraktas som ett kostnadsfritt kapital. Det finns inget stöd för detta i fördraget, och det framgår inte någonstans i fördraget att eurosedlar kan jämställas med ett kostnadsfritt kapital som ägs av en viss nationell centralbank.

4.2 *Ändringsförslag avseende kapitel 10, artiklarna 2, 3 och 4*

4.2.1 Artikel 2 stadgar att om Riksbankens kostnadsfria kapital understiger den målsatta nivån ska banken tillskjutas kapital. Enligt utredningens förslag ska det totala kostnadsfria kapitalet bestå av a) utestående sedlar och mynt, och b) eget kapital. Det senare ska uppgå till minst 30 miljarder kronor. Förluster som understiger 10 miljarder kronor ska kompenseras genom att ingen vinstutdelning sker förrän det egna kapitalet har återställts. Större förluster kräver att det egna kapitalet återställs genom att nytt kapital skjuts till. ECB konstaterar att en situation där en utomstående part har befogenhet att fastställa eller påverka hur Riksbanken egna kapital återställs är oförenlig med finansiellt oberoende.

4.2.2 När det gäller vinstdispositionen framgår det av ECB:s konvergensrapporter att de nationella centralbankernas stadgar får föreskriva hur vinsten ska fördelas. Om sådana föreskrifter saknas ska beslutet om vinstdisposition fattas av den nationella centralbankens beslutande organ på yrkesmässiga grunder och inte vara föremål för bestämmanderätt för utomstående parter, såvida det inte finns någon uttrycklig skyddsbestämmelse om att detta inte ska påverka det finansiella oberoendet som är nödvändigt för att den nationella centralbanken ska kunna fullgöra sina ECBS-relaterade uppgifter samt nationella uppgifter. Detta betyder att beslut som rör vinstdispositionen ska fattas av Riksbankens direktion.

4.2.3 Vinst får endast delas ut till statsbudgeten efter det att tidigare års eventuella förluster har täckts och tillräckliga finansiella avsättningar gjorts för att värdeskydda den nationella centralbankens reala kapital och tillgångar. Tillfälliga lagstiftningsåtgärder eller ad-hoc lagstiftning som innebär att den nationella centralbanken ges instruktioner avseende sin vinstdisposition är inte tillåtna. Mot denna bakgrund noterar ECB att reglerna om Riksbankens vinstdisposition inte förbättras, eftersom både föreslaget till artikel 10.6 och förslaget till artikel 10.7 även i framtiden ger en avgörande roll till riksdagen och Riksrevisionen.

4.2.4 Vad gäller riksdagens och Riksrevisionens befogenheter är det oförenligt med finansiellt oberoende om en utomstående part har befogenhet att fastställa eller påverka Riksbankens budget, såvida inte lagen innehåller en skyddsbestämmelse om att dessa befogenheter inte påverkar de finansiella resurser som är nödvändiga för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina ECBS-relaterade och nationella uppgifter.

4.3 *Ändringsförslag avseende kapitel 10, artikel 6*

4.3.1 Riksbankens räkenskaper bör upprättas antingen i enlighet med allmänna redovisningsregler eller i enlighet med regler som fastställts av Riksbankens direktion. Om sådana regler istället fastställts av utomstående parter måste redovisningsreglerna beakta vad den nationella centralbankens

oberoende beslutande organ har föreslagit. Årsredovisningen ska antas av Riksbankens direktion, biträdd av oavhängiga revisorer, och får i efterhand godkännas av utomstående parter, t.ex. regering eller parlament. Vad gäller vinsten ska Riksbankens direktion ha möjlighet att på ett självständigt och professionellt sätt besluta hur den ska beräknas.

4.3.2 I enlighet med artikel 139 i fördraget och artikel 42 i ECBS-stadgan gäller ECB:s rättsakter om redovisning ännu inte för Riksbanken. Riksbanken bör trots detta vara behörig att anta sina egna redovisningsriktlinjer, med utgångspunkt i ECB:s riktlinjer, fram till den dag då Sveriges undantag upphävs.

4.4 *Ändringsförslag avseende kapitel 12, artiklarna 1—3*

4.4.1 Enligt utredningen ska en av Riksbankens uppgifter vara att svara för likviditetsstöd i utländsk valuta till svenska banker och andra finansinstitut. För denna uppgift ska Riksbanken ges rätt att vid behov förstärka sin valutareserv så att det sammanlagda kostnadsfria och upplånade kapitalet kan uppgå till 200 miljarder kronor. Detta belopp ska uppräknas med utvecklingen i BNP i löpande priser.

4.4.2 De föreslagna ändringarna begränsar Riksbankens rätt att oberoende fatta beslut om att förstärka valutareserven. Riksbankens direktion måste ha rätten att instruera Riksgälden att låna upp varje belopp som direktionen anser är nödvändigt.

4.4.3 De föreslagna ändringarna är inte tillräckligt tydliga och det finns risk att de inte uppnår överensstämmelse med ECBS grundläggande uppgifter, t.ex. att genomföra valutatransaktioner och innehav och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver.

4.4.4 Om en nationell centralbanks förvaltning av valutareserven underställs kontroll genom en nationell myndighet för skuldförvaltning, skulle detta stå i strid med artikel 127.2 andra och tredje strecksatsen i fördraget, artikel 3.1 andra och tredje strecksatsen i ECBS-stadgan samt även artiklarna 23, 30 och 31 i ECBS-stadgan. Trots att medlemsstater som har ett undantag inte omfattas av artiklarna ovan såsom framgår av artikel 139 i fördraget och artikel 42.1 i ECBS-stadgan, enligt artikel 131 i fördraget, har de ändå en skyldighet att anpassa den lagstiftning som rör deras nationella centralbank för att säkerställa att den är förenlig med fördraget och ECBS-stadgan vad gäller uppgifter som rör Eurosystemet[7].

7 Konvergensrapport juni 2013, s. 41.

4.4.5 Om beslut som Riksbanken fattar är beroende av riksdagens beslut underminerar detta artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 24 juli 2013.

[Namnteckning]

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande