

Finansdepartementet
Thomas Hagberg
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
159/2019

Er referens/dnr:
Fi2019/04029/B

2020-04-22

Remissvar

Betänkandet En ny riksbanks lag (SOU 2019:46)

Allmänt om betänkandet

Riksbankskommitténs betänkande är omfattande och täcker det mesta av de uppgifter en centralbank har att hantera. Det är också rikt på internationella jämförelser och vinnlägger sig om att förslagen ska vara väl förankrade i såväl unionsrätten som den nationella lagstiftningen. Enligt Svenskt Näringslivs mening hade betänkandet däremot kunnat gå längre när det gäller de ekonomiska aspekterna av ett antal centrala frågeställningar för en centralbanks agerande. Mandatet har varit brett utformat och öppnat för långtgående omprövningar på olika områden, men det har inte gjorts i den utsträckning som hade varit önskvärd.

En fråga som hade förtjänat en djupare analys är hur prisstabilitetsmålet bör utformas. Här väljer kommittén i stället att stödja den nuvarande utformningen med ett inflationsmål om 2 procent utan att närmare analysera hur förutsättningarna för penningpolitiken har förändrats under den senaste tioårsperioden. Det hade också varit värdefullt med en djupare analys av hur avvägningar ska göras mellan den realekonomiska utvecklingen och målet om prisstabilitet, och hur sådana avvägningar i sin tur hänger samman med prisstabilitetsmålets utformning. Ett tredje område där betänkandet hade kunnat säga mer handlar om det framtida betalningsväsendet och vilken roll staten ska spela i det. Som kommittén konstaterar är emellertid det sistnämnda området föremål för en separat utredning.

I det följande redovisas Svenskt Näringslivs synpunkter på några av de frågor och förslag som kommittén har valt att fokusera på.

Prisstabilitetsmålet och dess precisering

Kommittén föreslår att Riksbanken även i fortsättningen ska fastställa innebörden av prisstabilitetsmålet avseende målvariabel, målnivå och prisindex. När Riksbanken har fattat ett sådant beslut ska riksdagen, till skillnad från tidigare, ta ställning till beslutet genom att antingen godkänna eller inte godkänna det. Om beslutet inte godkänns ska den tidigare preciseringen av prisstabilitetsmålet fortsätta att gälla. Kommittén anser också att Riksbanken ska ha initiativrätten till en sådan översyn. Med den föreslagna ordningen anser kommittén att penningpolitikens demokratiska förankring stärks utan att risken ökar för att

kortsiktiga politiska överväganden ska försämbra förutsättningarna att upprätthålla prisstabiliteten.

Svenskt Näringsliv avstyrker kommitténs förslag. Svenskt Näringsliv anser i stället att Riksbanken även fortsättningsvis bör vara måloberoende, dvs. att den på egen hand ska precisera prisstabilitetsmålets utformning och inte behöva få beslutet godkänt av riksdagen. Svenskt Näringsliv anser också att Riksbanken bör åläggas att genomföra sådana översyner med tidsintervaller på som mest tio år.

Svenskt Näringsliv anser att det i hög grad är befogat att försöka förhindra att kortsiktiga politiska överväganden tillåts att försvåra att prisstabilitet upprätthålls och stödjer därför kommitténs förslag att riksdagen inte bör få initiativrätt när det gäller prisstabilitetsmålets precisering. Men denna begränsning är, enligt Svenskt Näringslivs mening, knappast tillräcklig. Orsaken är att det också finns en risk att riksdagen, av kortsiktiga politiska skäl, väljer att inte godkänna en välmotiverad förändring av prisstabilitetsmålets precisering.

Ett annat problem med den föreslagna ordningen är att det också finns en risk att Riksbanken avstår från att ompröva prisstabilitetsmålets precisering trots att det finns skäl att göra det. Enligt kommittén utgör förhållandet att det också internationellt har gjorts mycket få förändringar av hur prisstabilitetsmålen utformas ett argument för att behovet av återkommande översyner är begränsat. Enligt Svenskt Näringsliv är detta förhållande snarast ett argument för att det behövs en bestämmelse som gör att sådana översyner görs oftare. Ett sätt att åstadkomma det är att ställa krav på att det görs återkommande översyner. Som framgår av betänkandet har ett förslag om regelbundna översyner framförts i en extern granskning av Riksbankens verksamhet. Det föreslagna tidsintervallet mellan sådana översyner var 10 år, vilket Svenskt Näringsliv alltså ansluter sig till.

Ett ytterligare argument för att ålägga Riksbanken att genomföra återkommande översyner är att någon sådan inte har gjorts avseende inflationsmålets nivå om 2 procent, och det trots de stora förändringar i förutsättningarna för penningpolitiken som har ägt rum under den senaste tjugoårsperioden. Att minusräntan har införts under denna period är ett argument för att en sådan översyn borde ha gjorts eftersom den innebar ett tydligt avsteg från hur penningpolitiken tidigare bedrivits. Att det har varit möjligt att bedriva penningpolitik med negativa räntor innebär också att delar av den argumentation som framfördes under 1990-talet för att ha ett inflationsmål på 2 procent snarare än att sträva efter en lägre nivå har försvagats. Enligt denna argumentation skulle en lägre nivå på inflationsmålet göra det svårare att bedriva en tillräckligt expansiv penningpolitik eftersom styrräntan inte ansågs kunna bli negativ, men det var alltså felaktigt.

Att det har gjorts så få översyner och förändringar av olika prisstabilitetsmåls utformning, också internationellt, tyder på att det finns mekanismer som håller tillbaka sådana översyner. En sådan mekanism kan vara att det tenderar att uppkomma skyttegravskrig där centralbanken bemöter och avvisar tidiga argument för en förändring och sedan successivt bygger upp ett försvar för den förda politiken. Att då efter en tid ompröva och eventuellt föreslå en förändring av utformningen i den riktning som exempelvis akademiska ekonomer föreslagit öppnar för kritik om att centralbanken i fråga har varit alltför saktfärdig. Sådana mekanismer kan också göra sig gällande internt på en centralbank. Personer som har byggt sin position på att försvara den rådande inriktningen från såväl extern som intern kritik kan uppleva att de riskerar den position de har uppnått om de ändrar inställning eftersom det skulle innebära att de ger sina kritiker rätt.

Risken är då att centralbanken avstår från en befogad översyn och förändring, vilket skulle påverka förutsättningarna att upprätthålla prisstabiliteten negativt. En annan risk är att centralbanken lägger om den förda politiken i den riktning dess kritiker argumenterat för men utan att behandla frågan i en regelrätt översyn, och kanske också utan att redovisa argumenten för förändringen. Den typen av agerande från en centralbanks sida anser Svenskt Näringsliv skulle försvåra den demokratiska förankringen av penningpolitiken, vilket också det på sikt skulle kunna skada förutsättningarna för att upprätthålla prisstabiliteten.

Om riksdagen ska fatta beslut om prisstabilitetsmålets operationalisering finns det en risk att denna tröghet och tendens till skyttegravskrig förstärks eftersom då också enskilda riksdagsledamöter kan anamma ett sådant defensivt tankesätt. Enligt Svenskt Näringslivs mening är det bättre att riksdagen behåller sin överordnade och granskande roll och att Riksbanken på egen hand inte bara kan se över utan också besluta om preciseringar av prisstabilitetsmålet. Som framgått ovan är det också Svenskt Näringslivs uppfattning att dessa översyner bör genomföras åtminstone vart tionde år.

Högre eller lägre inflationsmål?

I anslutning till frågan om prisstabilitetsmålets precisering konstaterar Svenskt Näringsliv att riksbankskommittén diskuterar för- och nackdelar med ett högre inflationsmål än det vi har i dag, men att det i huvudsak görs med argument från de diskussioner som fördes under 1990- och tidigt 00-tal. Det hade varit värdefullt om den också hade diskuterat för- och nackdelar med ett lägre inflationsmål.

Bland argumenten för ett högre inflationsmål nämns att det skulle öka utrymmet att bedriva en expansiv penningpolitik eftersom det antas finnas en gräns för när ytterligare sänkningar av en negativ styrränta inte längre har någon expansiv effekt. Ett sådant argument bygger i praktiken emellertid på att det är möjligt att i ett normalläge uppnå det rådande inflationsmålet. Att Riksbanken har misslyckats med att uppnå det nuvarande inflationsmålet flertalet år under den senaste tjugoårsperioden innebär, enligt Svenskt Näringslivs mening, att ett sådant argument kan lämnas utan avseende. Det bygger på ett förlegat tänkande från en tid då en centralbank hade betydligt större möjligheter att påverka inflationen inom landets gränser.

Att Riksbanken så ofta har misslyckats med att uppnå inflationsmålet under senare år kan förklaras med att globaliseringen och digitaliseringen har gått mycket längre än när inflationsmålet infördes. Det har i sin tur lett till att konkurrensen har skärpts och att utrymmet för prisökningar därmed har minskat. Att Riksbanken trots de uppenbara svårigheterna att pressa upp inflationen har genomfört långtgående åtgärder i det syftet – bland annat hållit styrräntan negativ under en längre period – har lett till en ökad skuldsättning i ekonomin och kanske också till ökade obalanser. Det har också påverkat kronkursen och därmed omvandlingstrycket i ekonomin negativt. Också dessa omständigheter utgör enligt Svenskt Näringslivs mening anledning att införa ett krav på Riksbanken att regelbundet se över utformningen av prisstabilitetsmålet och att presentera dessa översyner på ett sätt som innebär att penningpolitikens demokratiska förankring kan bevaras.

Organisation och samverkan

I betänkandet har riksbankskommittén gjort ett försök att dela upp Riksbankens uppgifter och verktyg i de båda områdena penningpolitik och finansiell stabilitet. När det gäller

penningpolitiken föreslår kommittén att mandatet att utforma politiken ska vara betydligt starkare än när det gäller den finansiella stabiliteten.

Svenskt Näringsliv konstaterar att det finns ett starkt stöd i forskningen för att en centralbank bör ha en hög grad av självständighet och ett starkt eget mandat när det gäller att bedriva penningpolitik. Eftersom det saknas sådant forskningsstöd när det gäller den finansiella stabiliteten, och eftersom vi i Sverige har valt att dela ansvaret för den finansiella stabiliteten mellan olika myndigheter, anser Svenskt Näringsliv att det är befogat att, som riksbankskommittén förordar, ge Riksbanken förhållandevis detaljerade riktlinjer för hur arbetet med den finansiella stabiliteten ska bedrivas. Det är också viktigt att samrådan sker med andra myndigheter om hur detta arbete ska bedrivas.

Den höga graden av självständighet när det gäller penningpolitiken och den stora betydelsen av Riksbankens arbete när det gäller såväl penningpolitik som finansiell stabilitet innebär också att det finns ett stort behov av demokratisk insyn och kontroll. Det kräver i sin tur att det finns tillräckliga resurser för att de aktörer som är satta att granska arbetet, i första hand riksdagens finansutskott och Riksrevisionen. Svenskt Näringsliv tillstyrker därför förslaget om att finansutskottets resurser ska ökas.

Förmågan att upprätthålla den finansiella stabiliteten under kriser av olika slag

Riksbankskommitténs arbete har, i likhet med de olika aktörer som är ansvariga för den finansiella stabiliteten, i hög grad präglats av den globala finanskris som utspelades under åren 2008-2009. Ambitionen har varit att förebygga att en liknande kris ska kunna inträffa, eller åtminstone att det finansiella systemet ska stå bättre rustat för en sådan kris. Betänkandet är därför i hög grad tillbakablickande, vilket innebär att det inte kan ge så mycket vägledning när förutsättningarna förändras och nya problem eller kriser uppstår. Samtidigt är det ofta specifikt när det gäller preciseringar av Riksbankens befogenheter, vilket begränsar Riksbankens möjligheter att hantera kriser av ett annat slag än dem som riksbankskommittén har utgått från i sin analys.

Coronakrisen är ett sådant exempel. Den skiljer sig från finanskrisen 2008-2009 i det att det är statliga rekommendationer och begränsningar som har gjort att företagen har drabbats av både likviditets- och soliditetsproblem samtidigt som bankväsendet är stabilt och välkapitaliserat. Åtminstone i krisens inledande skede tjänar det därmed inte mycket till att stabilisera bankerna och finansmarknaderna eftersom de redan är stabila. Trots det har krisen snabbt kommit att få stora realekonomiska följder. Eftersom det i vissa fall handlar om stora efterfrågebortfall och i andra om brutna leveranskedjor är det i många fall riskabelt för företagen att försöka lösa problemen genom att ta lån. Eftersom bankerna är solida skulle de, i princip, heller inte ha några problem att låna ut till företag som de bedömer har tillfälliga problem och goda möjligheter att på sikt betala tillbaka lånen. Problemet är att det rådande läget gör det svårt att göra en sådan bedömning, och då är lån ofta alltför riskabelt för alla inblandade.

Till detta kommer att vissa åtgärder som utvecklats för att motverka kriser nu är direkt kontraproduktiva. Det gäller utformningen av riskvikter och krav på säkerheter i de finansiella regelverk som införts under senare år. Avsikten var att regelverken skulle öka stabiliteten i bankväsendet, men nu lägger de hinder i vägen för utlåningen till i första hand mindre och medelstora företag. Stramheten i regelverken innebär att bankerna avstår från att låna ut till många mindre och medelstora företag också under normala omständigheter. Att dessa företag har svårt att få låna pengar under en kris då det varken finns säkerheter eller

tillräcklig efterfrågan är inte så förvånande. Det är heller inte förvånande att såväl Riksbankens som Riksgäldens arbete för att drabbade företag ska få låna pengar i många fall är verkningslöst eftersom det stupar på detta regelverk.

Det skärpta kravet på säkerheter och de riskvikter som är kopplade till detta har också förstärkt kopplingen mellan den enskildes risktagande i företagandet och den egna privatekonomin. Orsaken är att företag som saknat tillräckliga säkerheter har kunnat låna pengar bara under förutsättning att företagaren pantsatt det egna boendet. När så krisen kommer äventyras inte bara företaget utan också den pantsatta bostaden och därmed kanske också familjens ekonomi. De stramare regelverken kan därför innebära att både fler företag och individer går i konkurs än vad som annars hade varit fallet, och att risken för att problemen ska sprida sig till fastighetssektorn och i förlängningen bankerna därmed ökar. Regler som är konstruerade för att öka stabiliteten under vissa förhållanden kan med andra ord leda till ökad instabilitet under andra förhållanden, och till att myndigheternas stödinsatser blir verkningslösa.

Vid den slutliga utformningen av den nya riksbankslagen anser Svenskt Näringsliv att det är viktigt att dra slutsatser inte bara av tidigare kriser utan också av den nu pågående coronakrisen. Det är då viktigt att analysera vilka inslag i de finansiella regelverken som har fungerat och inte fungerat under den nuvarande krisen. Det är också viktigt att beakta hur de förslag som riksbankskommittén har lagt skulle påverka möjligheterna att upprätthålla den finansiella stabiliteten under den nuvarande krisen, exempelvis när det gäller Riksbankens möjligheter att köpa företagsobligationer.

Kontantanvändningen och beredskapen mot kriser

Som redan konstaterats har riksbankskommittén inte fullt ut utrett frågan om den framtida infrastrukturen på betalningsområdet och vilken roll staten bör ha mot bakgrund av bland annat den minskande kontantanvändningen. I den fortsatta utredningen av dessa frågor anser Svenskt Näringsliv att det är av stor vikt att sträva efter att det framtida betalningssystemet blir robust även vid krig och fientliga handlingar av olika slag, inklusive mot elförsörjningen och den digitala infrastrukturen. Svenskt Näringsliv anser emellertid inte att kontanter har en självklar roll att spela i en framtida krigs- eller krissituation. Det finns därför ingen anledning att, av beredskapsskäl, försöka förhindra en fortsatt minskning av kontantanvändningen. Svenskt Näringsliv ser därför positivt på att riksbankskommittén inte vill inskränka möjligheten för näringsidkare att avtala bort skyldigheten att ta emot kontanter under normala förhållanden.

Under en krigs- eller krissituation kan det emellertid uppkomma ett behov av ett alternativt betalningsmedel om de befintliga betalningsmedlen skulle slås ut eller riskera att slås ut. Svenskt Näringsliv ställer sig därför positivt till resonemanget om att Riksbanken ska kunna ge ut en så kallad beredskapsvaluta, som kan vara såväl fysisk som digital. Svenskt Näringsliv avstyrker trots det kommitténs förslag att näringsidkare ska förbjudas att avtala bort användningen av kontanter, om sådana skulle finnas kvar, eller dessa så kallade beredskapspengar i en krigs- eller krissituation, åtminstone i förslagets nuvarande utformning.

Argumentet för Svenskt Näringslivs ställningstagande är att lagstiftaren kan lagstifta om att företag måste ta emot kontanter eller beredskapspengar vid höjd beredskap i samhället, men inte om att företagen måste fortsätta att bedriva sin verksamhet. Låga marginaler, låg omsättning, problem med generationsskiften med mera kan leda till att en del näringsidkare

föredrar att lägga ner eller åtminstone göra ett uppehåll i driften framför att göra de investeringar som krävs för att kunna ta emot kontanter eller beredskapspengar under den tid krisen varar. Det gäller i synnerhet om efterfrågan på att betala med kontanter fortsätter att sjunka från dagens låga nivå, om krisen kan förväntas bli förhållandevis kortvarig eller om de investeringar som krävs för att kunna ta emot kontanter eller beredskapspengar är mer betydande. Att kostnaderna skulle kunna bli betydande kan exempelvis ha att göra med en vilja från statens sida att minimera risken för att användandet av dessa betalningsmedel ska leda till ett ökat skatteundandragande.

Att åtskilliga bensinstationer i speciellt glesbygd lades ned efter att staten ställt krav på att de måste erbjuda möjligheter att tanka etanol eller andra alternativa drivmedel borde stämma till eftertanke. Om exempelvis en livsmedelshandlare i glesbygd väljer att lägga ned eller göra ett uppehåll i driften vid en kris på grund av krav på att ta emot kontanter eller beredskapspengar kan det påverka den lokala livsmedelsförsörjningen negativt. Enligt Svenskt Näringslivs mening är det bättre att så långt det är möjligt säkerställa att betalningar kan göras också under en kris med de betalningsmedel som normalt efterfrågas. I den mån alternativa betalningsmedel ska införas måste det ske på ett sätt som minimerar utslagningen av näringsidkare, speciellt i glesbygden.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Britz
Näringspolitisk direktör

Anders Bornefalk
Ekonomie doktor