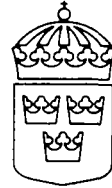


Regeringens proposition

1994/95:47

Riksbankens och Finansinspektionens
beredskapsansvar



Prop.
1994/95:47

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 oktober 1994.

Ingvar Carlsson

Göran Persson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ansvaret för beredskapsplaneringen för bank- och betalningsväsendet flyttas från Riksbanken till Finansinspektionen. Riksbanken kommer därefter att ha kvar beredskapsansvaret för den verksamhet som banken har i fredstid.

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank	3
3 Ärendet och dess beredning	4
4 Nuvarande ordning	4
4.1 Beredskapslagstiftningen	4
4.2 Riksbankens verksamhetsområde och beredskapsansvar	5
4.3 Finansinspektionens verksamhetsområde och beredskaps- ansvar	6
5 Beredskapen på det finansiella området	6
6 Fördelningen av ansvaret mellan Riksbanken och Finans- inspektionen	7
7 Riksbankslagens bestämmelser om sedlar och mynt	8
8 Riksbankens uppgifter inom andra funktioner	8
9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen	9
Bilaga 1 Sammanfattning av remissyttrandena	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	17

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank

dels att rubriken närmast före 5 § skall lyda "Sedlar och mynt"

dels att 30 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Vid planeringen och genomförandet av Riksbankens verksamhet i fred skall de krav beaktas som totalförsvaret ställer.

Det åligger riksbanken att ansvara för beredskapsplanläggningen på bank- och betalningsväsendets område. Härvid skall riksbanken i erforderlig utsträckning samråda med berörda myndigheter, kreditinstitut och andra företag. Överstyrelsen för civil beredskap skall hållas underrättad om beredskapsplanläggningen.

Vid beredskapsplaneringen skall Riksbanken samråda med Finansinspektionen i frågor om finansiella tjänster och med Kommerskollegium i frågor som har samband med utrikeshandeln.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

I april 1993 tillkallades med stöd av regeringens bemyndigande en särskild utredare (f.d. ambassadören Kurt Malmgren) för att göra en översyn av den beredskapslagstiftning som gäller för det finansiella området under krigsförhållanden.

Uppdraget innefattade bl.a. att kartlägga hur beredskapsplaneringen ter sig i dagsläget och bedöma behovet av eventuell ytterligare fullmaktslagstiftning för att förbättra beredskapen på området. I kommittédirektivet (dir. 1993:55) framhölls att frågan om överföring av ansvaret för beredskapsplanläggningen för bank- och betalningsväsendet från Riksbanken till Finansinspektionen skulle utredas med förtur. I det sammanhanget skulle funktionsansvarets närmare innebörd och fördelningen av ansvaret mellan Finansinspektionen och Riksbanken fastställas.

Utredaren överlämnade i december 1993 delbetänkandet (SOU 1993:116) Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena finns i *bilaga 1*.

För närvarande övervägs flera frågor med anknytning till förhållandena i krigstid. Arbetsgruppen för ekonomisk politik under kriser och i krig har lagt fram betänkandet Ekonomisk politik under kriser och i krig (SOU 1992:75). I betänkandet analyseras förutsättningarna för Sveriges ekonomiska politik i svåra krislägen. Ett annat område som är föremål för översyn är beskattningssystemets utformning under kriser och i krig samt vissa därmed sammanhängande frågor (se RSV Rapport 1993:3, utgåva 2, och 1993:4). Slutligen har betänkandet "Försäkring under krigsförhållanden" (SOU 1994:130) nyligen överlämnats. Dessa frågor behandlas inte i denna proposition utan kommer att tas upp i ett senare sammanhang.

Lagrådet

Lagförslaget är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtats.

4 Nuvarande ordning

4.1 Beredskapslagstiftningen

Sveriges totalförsvaret består av en civil och en militär del. Med totalförsvaret avses alla de åtgärder som krävs för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till kris- eller krigsförhållanden. I krig omfattar totalförsvaret samhällets hela verksamhet.

Det civila försvarets uppgifter under kriser och krig är dels att säkerställa befolkningens och samhällets överlevnad, dels att medverka i de samlade försvarsansträngningarna. Uppgifterna fullföljs bland annat genom att de viktigaste samhällsfunktionerna upprätthålls även under kriser och krig. Dessa funktioner är angivna i beredskapsförordningen (1993:242). För varje funktion finns en ansvarig beredskapsmyndighet utsedd som bland annat skall samordna beredskapsförberedelserna och samråda med övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen.

4.2 Riksbankens verksamhetsområde och beredskapsansvar

Riksbanken är underställd riksdagen. Riksbanken ansvarar enligt regeringsformen för landets valuta- och kreditpolitik. Det är vidare endast Riksbanken som har rätt att ge ut sedlar och mynt. Riksbanken skall även främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken är enligt 30 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ansvarig för beredskapsplanläggningen på bank- och betalningsväsendets område. Vid planeringen och genomförandet av sin verksamhet i fredstid skall Riksbanken beakta de krav som totalförsvaret ställer. Även om beredskapsförordningen av konstitutionella skäl inte är tillämplig på Riksbanken, utgår banken från den i sitt planeringsarbete.

I Riksbankens ansvarsområde ingår planeringen för bankens egen verksamhet vid kriser och i krig samt ansvaret för att det finns en effektiv planering för bankväsendet i övrigt. Planeringen för bankväsendet i övrigt bedrivs i praktiken inte av Riksbanken utan av de berörda bankerna. Riksbankens ansvar består i denna del av övervakning av att planeringen sker och att den är aktuell. Övervakningen sker i stor utsträckning genom överläggningar mellan Riksbanken och Svenska Bankföreningen.

I totalförsvarets programplan för det civila försvaret upprättad inom Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) för åren 1994/95 - 1998/99 anges målet för funktionen Bank- och betalningsväsende på följande sätt. Nödvändiga betalningar skall i en krigssituation kunna utföras på basis av fredstida tekniska betalningssystem och - om så skulle krävas - utan centralt datorstöd och tjänster från vitala samhällsfunktioner. Det ofrånkomliga behovet av kontanta penningmedel och primära banktjänster skall kunna tillgodoses.

I funktionen ingår ansvaret för penningmedelsförsörjningen, bank- och betalningsväsendet samt betalningsförmedlingen. I en krissituation skall Riksbanken i tillfredsställande grad kunna tillhandahålla sedlar och mynt i hela landet. Betalningar på annat sätt än med kontanter skall kunna utföras inom landet. Allmänheten skall kunna använda sig av bankkonto för sina insättningar och uttag av pengar. Ansvaret för betalningsförmedlingen omfattar överflyttning av pengar mellan olika bank- eller postgirokonton.

4.3 Finansinspektionens verksamhetsområde och beredskapsansvar

Prop. 1994/95:47

Finansinspektionen är enligt förordningen (1992:102) med instruktion för Finansinspektionen, central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och försäkringsväsendet med undantag för socialförsäkringsområdet. De övergripande målen för Finansinspektionens tillsynsverksamhet är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsument-skydd.

Inom den civila delen av totalförsvaret ansvarar Finansinspektionen enligt beredskapsförordningen för funktionen Enskild försäkring m.m. Det enskilda försäkringsväsendet består av försäkringsföretag, försäkringsmäklare och understödsföreningar.

5 Beredskapen på det finansiella området

Regeringens förslag: Ansvar för beredskapsplaneringen på bank- och betalningsväsendets område flyttas från Riksbanken till Finansinspektionen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som inkommit med yttrande är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Riksbanken har, såsom framgått ovan, ansvaret för planeringen av beredskapen för bank- och betalningsväsendet. Det är emellertid Finansinspektionen som har tillsynsansvaret för detta område. Inspektionen har beredskapsansvaret endast för en del av sin verksamhet, nämligen det enskilda försäkringsväsendet. Detta medför att myndigheternas kompetens och resurser inte tas till vara på ett effektivt sätt. Vidare kan i en krigssituation detta förhållande leda till oklarheter i kompetensfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen, eller i vissa fall brist på samsyn. Med hänsyn till det finansiella områdets vikt under krigsförhållanden är den nuvarande ordningen därför mindre lämplig.

Inom totalförsvaret gäller vidare den s.k. ansvarsprincipen, som innebär att en myndighet med ansvar för viss samhällsviktig verksamhet i fred skall behålla detta ansvar också vid kriser och i krig. Med nuvarande ordning följs inte principen på det finansiella området.

För att ansvarsprincipen skall gälla fullt ut också på detta område bör tillsynsansvaret och beredskapsansvaret ligga på en och samma myndighet. Detta innebär att ansvaret för beredskapsplaneringen för bank- och betalningsväsendet förs över på Finansinspektionen. På så sätt tas myndigheternas kompetens och resurser till vara effektivare.

Riksbanken, Finansinspektionen och ÖCB är ense om att den föreslagna överflyttningen bör ske. Inspektionen skall samverka med Riksbanken och ÖCB.

6 Fördelningen av ansvaret mellan Riksbanken och Finansinspektionen

Regeringens förslag: Riksbanken skall ha kvar beredskapsansvaret för den egna verksamheten, medan Finansinspektionen skall ha beredskapsansvaret för bank- och betalningsväsendet i övrigt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna godtar förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Riksbanken har i fredstid ansvaret för sedlar och mynt, valutareserven och en eventuell valuta- och kreditreglering under krigsförhållanden. Vidare har Riksbanken uppgiften att ge krediter till bl.a. banker som råkat i likviditetssvårigheter (dvs. vad som med ett engelskt uttryck brukar benämnas "lender of last resort"). För att ansvarsprincipen skall gälla även på de här områdena förslår regeringen att Riksbanken skall ha kvar beredskapsansvaret för sin egen verksamhet.

Funktionen Bank- och betalningsväsende är av betydelse för funktionen Utrikeshandel som Kommerskollegium är funktionsansvarig myndighet för. Kollegiet svarar därigenom för regleringen av varuutbytet med andra länder. Riksbanken håller en reserv av utländska valutor och guld i valutapolitiskt syfte. Reserven är alltså inte avsedd för importfinansiering. I funktionen Bank- och betalningsväsende kan betalningstrafiken med utlandet räknas in. Denna betalningstrafik är väsentlig för funktionen Utrikeshandel. Härmed sammanhänger frågor om valutareglering som faller under Riksbankens ansvarsområde. Denna verksamhet skall därför fortsättningsvis inte ingå i funktionen Bank- och betalningsväsende utan kvarstå i Riksbanken.

Finansinspektionen kommer efter den föreslagna överflyttningen att ha beredskapsansvaret för - utöver funktionen Enskild försäkring m.m. - de återstående delarna av funktionen Bank- och betalningsväsende, dvs. ansvaret för det egentliga bank- och betalningsväsendet samt betalningsförmedlingen. Funktionerna, som då kommer att motsvara inspektionens tillsynsområde, skall slås samman till en funktion. I den nya funktionen kommer Finansinspektionen att, jämte de försäkringsfrågor som redan hör till inspektionens ansvar, svara för den planering som syftar till att betalningar blir möjliga utan användande av kontanta medel. I funktionen ingår även sådan planering som syftar till att bankerna under kriser och i krig skall kunna ta emot inlåning, bevilja angelägna krediter, förvalta beviljade krediter och upprätthålla värdepappershandel. Den nya

sammanslagna funktionen kommer i beredskapsförordningen att betecknas Finansiella tjänster.

Finansinspektionen skall vid beredskapsplaneringen för finansiella tjänster sträva efter översiktlighet. Detaljplaneringen skall ske hos de enskilda instituten.

7 Riksbankslagens bestämmelser om sedlar och mynt

Regeringens förslag: Rubriken till de bestämmelser i riksbankslagen som avser sedlar och mynt ändras från Betalningsväsendet till Sedlar och mynt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De bestämmelser som rör Riksbankens ansvar för landets försörjning med sedlar och mynt återfinns i 5-8 §§ riksbankslagen. Rubriken till dessa bestämmelser är Betalningsväsendet. Rubriken är till följd av tidigare lämnade förslag inadekvat och missvisande. Rubriken skall därför ändras till Sedlar och mynt. Denna rubrik beskriver bättre vad reglerna avser.

8 Riksbankens uppgifter inom andra funktioner

Regeringens förslag: Riksbanken skall samverka med Finansinspektionen vid beredskapsplaneringen för funktionen Finansiella tjänster. Riksbanken skall samverka med Kommerskollegium vid beredskapsplaneringen för funktionen Utrikeshandel. Skyldigheten att samverka med myndigheterna skall framgå av riksbankslagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* anser att det är av värde att, som utredningen föreslår, det skrivs in i riksbankslagen att Riksbanken skall samråda med Kommerskollegium. Det är främst genom sitt ansvar för valutaregleringen som Riksbanken har en viktig roll inom utrikeshandelsfunktionen men också genom sin planering för att betalningar till och från utlandet överhuvud tekniskt skall kunna utföras. Utredningen nämner inte uttryckligen att planeringsansvaret för dessa frågor skall ligga kvar på Riksbanken, utan talar om beredskapen i mera allmänna termer. Det är emellertid önskvärt att det av riksbankslagen klart framgår innehållet i Riksbankens uppgifter inom funktionen Utrikeshandel.

Skälen för regeringens förslag: Efter överflyttningen av funktionsansvaret för Bank- och betalningsväsendet har Riksbanken kvar uppgifter inom funktionerna De finansiella tjänsterna och Utrikeshandel. Riks-

banken skall samverka med de funktionsansvariga myndigheterna. Denna samverkansskyldighet måste framgå av riksbankslagen. Den kommer även att framgå av beredskapsförordningen och av respektive funktionsansvarig myndighets instruktion.

Kommerskollegium har i sitt remissvar angett att det är önskvärt att det av riksbankslagen klart framgår innehållet i Riksbankens uppgifter inom funktionen Utrikeshandel. En precisering av Riksbankens beredskapsansvar är för närvarande föremål för överväganden i utredningens fortsatta arbete. Regeringen vill därför avvakta resultatet av dessa innan någon precisering av Riksbankens uppgifter inom funktionen Utrikeshandel görs.

9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Utredningen anser att planeringsarbetet bör kunna utföras av en befattningshavare även sedan beredskapsansvaret har utvidgats till att omfatta hela det finansiella området. I ett inlednings- och övergångsskede kan befattningshavaren dock behöva förstärkning.

Finansinspektionen uppger i sitt remissyttrande att ett utökat beredskapsansvar kommer att leda till ökade kostnader för myndigheten. Bl.a. nämns ett ökat behov av att arrangera konferenser och funktionsövningar samt att utge informationsmaterial inom beredskapsområdet. Finansinspektionen kan dock i dagsläget inte precisera kostnaderna för detta med någon större säkerhet. Finansinspektionen anser dock att kompensation för ökade kostnader måste erhållas genom en höjning av inspektionens ramanslag för att inspektionen skall kunna åta sig ett ökat ansvar enligt förslaget. I Finansinspektionens nya organisation per den 1 april 1994 har en tjänst motsvarande en årsarbetskraft avsatts för arbete med beredskapsfrågor. Denne befattningshavare skall ansvara för den nya funktionen. Inspektionen ser betydande svårigheter att med nuvarande medelsram avdela ytterligare resurser för arbete med beredskapsfrågor. *Försäkringsförbundet* anser att det inte framgår av utredningen vilka överväganden som gjorts när det sägs att planeringsarbetet borde kunna utföras av en befattningshavare även sedan beredskapsansvaret utvidgats till att omfatta hela det finansiella området. *TCO* och *SACO* uppger att ett antal viktiga uppgifter enligt beredskapsförordningen inte har utförts av Riksbanken själv utan delegerats till Svenska Bankföreningen. Hittills har funktionsansvaret kunnat skötas av en heltidsanställd handläggare på Finansinspektionen och en på Riksbanken. Det är inte rimligt att den sammanlagda funktionen i framtiden skall handhas av en befattningshavare. Om ansvarsområdet dessutom skall utvidgas till att omfatta hela det finansiella området torde personalförstärkning vara nödvändig om åliggandena i beredskapsförordningen skall kunna uppfyllas.

Regeringen gör följande bedömning. Finansinspektionens beredskapsplanering när det gäller det enskilda försäkringsområdet utförs för närvarande av en särskild befattningshavare. Ett par befattningshavare

hos Riksbanken har ägnat en del av sin arbetstid åt beredskapsplaneringen inom funktionen Bank- och betalningsväsendet. En överflyttning av beredskapsansvaret för bank- och betalningsväsendet kan därför komma att, åtminstone inledningsvis, innebära visst merarbete och ökade kostnader för Finansinspektionen, både i form av personalresurser och för anordnande av kurser, konferenser m.m. Å andra sidan bör inspektionen ha möjlighet att samordna den redan befintliga funktionen Enskild försäkring m.m. med den nya funktionen. Det bör därvid beaktas att uppläggningsen av beredskapsplaneringen torde vara likartad och att erfarenheterna från arbetet med funktionen Enskild försäkring m.m. borde kunna tas till vara i arbetet med den sammanslagna funktionen.

Det får därför vid fastställandet av inspektionens ramanslag övervägas om inspektionen skall, under en övergångstid på ett år, tilldelas medel för en halv årsarbetskraft och för att finansiera de övriga kostnaderna i samband med den föreslagna överflyttningen av beredskapsansvaret. Det är svårt att i dag uppskatta hur mycket resurser som kommer att krävas när den föreslagna överflyttningen är helt genomförd. Under övergångstiden bör det utvärderas vilka resurskrav som kommer att finnas på sikt. Efter denna utvärderingsperiod bör i samband med fastställandet av inspektionens ramanslag slutlig ställning kunna tas i denna fråga.

Sammanställning av remissyttranden över delbetänkandet (SOU 1993:116) "Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar" av Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av fullmäktige för Sveriges Riksbank, Kommerskollegium, Försvarsmaktens Organisationsmyndighet (FMO), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Postverket, Finansinspektionen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Riksrevisionsverket, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Sundsvall, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges Försäkringsförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Bankföreningen, Värdepapperscentralen VPC AB, Finansbolagens förening, Svenska fondhandlareföreningen och OM Stockholm AB.

Sparbanken Sverige AB har inte kommit in med något yttrande. Stockholms Fondbörs AB, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa (Stadshypotekskassan) har avstått från att avge remissyttrande.

1 Överflyttning av ansvaret för funktionen Bank- och betalningsväsende

I delbetänkandet föreslås att beredskapsplaneringen för bank- och betalningsväsendet flyttas från Riksbanken till Finansinspektionen. Riksbanken kommer därefter att ha kvar beredskapsansvaret för den verksamhet banken har i fredstid, medan beredskapsansvaret för det finansiella området i övrigt kommer att falla på Finansinspektionen. Inspektionen bör inom funktionen samverka med Riksbanken, Postverket och ÖCB.

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget.

ÖCB har uppgett att myndigheten ansvarar för samordningen av beredskapsförberedelserna vid de civila myndigheter som skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Betalningsförmedling är en sådan verksamhet. Den är av sådan vikt att mycket omfattande beredskapsförberedelser måste vidtas i fred. Enligt Riksbanken har beredskapsplanläggningen inte prioriterats de senaste åren eftersom man avvaktat förändringar av lagstiftningen på området. ÖCB anser att det är ytterst viktigt att Finansinspektionen efter övertagandet av ansvaret för betalningsförmedlingen snarast ser över beredskapsläget vid bankväsendet, Postgirot och Posten. Av bl.a. Riksskatteverkets utredning Beskattningsväsendets utformning under kriser och krig (RSV Rapport 1993:4) framgår hur samhällsekonomin påverkas av brister i betalningsförmedlingen. Både den enskilde och samhället är utomordentligt

beroende av att betalningssätt och betalningsströmmar fungerar under kris och i krig. Översynen bör i synnerhet beakta det datorberoende som hela betalningsväsendet har i dag. ÖCB har slutligen noterat att utredningens beskrivningar när det gäller beredskapsområdet inte är helt korrekta på några punkter, men att detta inte påverkar utredningens förslag.

Finansinspektionen anser att den nuvarande ansvarsfördelningen på bank- och betalningsväsendets område, enligt vilken Riksbanken har ansvaret för beredskapsplaneringen medan Finansinspektionen har tillsynsansvaret, inte är en rationell ordning. Visserligen har några direkta olägenheter med det dubbla ansvaret hittills inte uppstått, men det finns givetvis risk för att de två myndigheterna exempelvis i en kris- eller krigssituation fattar sinsemellan oförenliga beslut. Som framhålles i betänkandet tas med den nuvarande ordningen ej heller myndigheternas kompetens och resurser till vara på ett effektivt sätt. Att ansvaret för beredskapsplanering och tillsynsansvar för institut underställda Finansinspektionen hör samman på ett naturligt sätt visar erfarenheterna från försäkringsområdet där inspektionen haft detta dubbla ansvar sedan lång tid tillbaka. De kontakter med berörda institut och deras ledningar som den löpande tillsynsverksamheten förutsätter kan på ett smidigt sätt användas för behandling av beredskapsfrågor. Genom att anförtro Finansinspektionen beredskapsplaneringsansvaret också på bank- och betalningsväsendets område uppnås den uppenbara fördelen att inspektionen får det fullständiga beredskapsansvaret inom hela sitt tillsynsområde. Av bl.a. dessa skäl ställer sig Finansinspektionen bakom förslaget att överföra ansvaret för beredskapsplaneringen för bank- och betalningsväsendet från Riksbanken till Finansinspektionen. Härigenom kommer Riksbanken att ha kvar beredskapsansvaret för sin egen verksamhet, medan beredskapsansvaret för det finansiella området i övrigt kommer att falla på Finansinspektionen. Finansinspektionen delar uppfattningen att beredskapsplaneringen inom det finansiella området bör bygga på ett samarbete mellan Finansinspektionen och Riksbanken. Det är naturligtvis också angeläget med samråd i planeringsfrågor med ÖCB och Post- och Telestyrelsen. De närmare formerna för samarbetet eller samrådet får anpassas efter de krav som planeringsverksamheten kan komma att ställa i framtiden. Samrådsförfarandet mellan myndigheterna bör därför inte formaliseras i detta sammanhang. Ej heller finns det anledning att i detta sammanhang lägga fast några detaljerade riktlinjer i fråga om beredskapsplanläggningens närmare uppläggnings utan det bör ankomma på inspektionen att i samråd med berörda myndigheter besluta om upplägget av planeringsarbetet.

Finansbolagens Förening vitsordar den av utredningen anförda principiella ståndpunkten att den myndighet som har ansvar för viss verksamhet i fred är bäst lämpad att behålla detta ansvar också vid kriser och i krig för det fall verksamheten då skall upprätthållas. En sådan ansvarsfördelning mellan Riksbanken och Finansinspektionen avseende beredskapsplaneringen på det finansiella området torde också vara den mest kostnadseffektiva.

Utredningen föreslår att Riksbanken har kvar beredskapsansvaret för sin egen verksamhet, medan Finansinspektionen har beredskapsansvaret för bank- och betalningsväsendet i övrigt. Finansinspektionen kommer efter överflyttningen av beredskapsansvaret för bank- och betalningsväsendet att ha ansvaret för hela sitt tillsynsområde. Funktionerna Bank- och betalningsväsende och Enskild Försäkring m.m. bör därför slås samman till funktionen Det finansiella området.

Flertalet av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Riksrevisionsverket* anser att utredarens förslag bättre tydliggör respektive myndighets ansvarsområde. Frågan är dock mer komplex än vad betänkandet ger intryck av. Verket vill bl.a. peka på Riksbankens ansvar för att övervaka betalningssystemets stabilitet enligt 22 § riksbankslagen där Riksbanken ges rätt att infordra uppgifter från de institut som står under Finansinspektionens tillsyn. Verket anser således att tillämpningen inte är helt invändningsfri och borde bli föremål för precisering i det fortsatta utredningsarbetet. Genom att flytta över beredskapsansvaret för bank- och betalningsväsendet till en statlig myndighet under regeringen ökar regeringens möjlighet att styra det finansiella området även under krigsförhållanden.

Några remissinstanser anser att beteckningen Det finansiella området antyder ett mycket vidare funktionsansvar än de nuvarande funktionerna Bank- och betalningsväsende och Enskild Försäkring m.m.

ÖCB har som exempel angett att Betalnings- och försäkringsväsendet vore en bättre beteckning.

Försäkringsförbundet anser att en precisering behöver göras beträffande omfattningen av Det finansiella området så att begreppet klargörs mer än den allmänt hållna formuleringen i betänkandet.

TCO och *SACO* har uppgett att begreppet Det finansiella området även innefattar t.ex. fondbörsen, börsmäklarna, mellanhandsinstitutet och optionsmarknaden, vilka hittills stått utanför både Finansinspektionens och Riksbankens ansvarsområden. Av utredningen framgår inte om man verkligen tänkt sig en utvidgning av området.

3 Uppläggningsplaneringen av beredskapsplaneringen

Beredskapsplaneringen inom Finansinspektionen bör enligt utredningen läggas på en särskild befattningshavare. Inspektionen bör vid beredskapsplaneringen för det finansiella området sträva efter översiktighet. Detaljplaneringen bör ske hos de enskilda instituten.

De flesta remissinstanserna har instämt i förslaget. Flera instanser har särskilt framhållit vikten av att Finansinspektionen i sitt arbete strävar efter översiktighet.

Försäkringsförbundet uppger att det inte framgår av utredningen vilka överväganden som gjorts när det hävdas att planeringsarbetet borde kunna utföras av en befattningshavare även sedan beredskapsansvaret utvidgats till att omfatta hela det finansiella området. Förbundet anser det viktigt att Finansinspektionen tilldelas tillräckliga resurser för det föreslagna utökade arbetet inom ramen för den nya funktionen.

TCO och *SACO* har uppgett att beredskapsförordningen (SFS 1993:242) ålägger funktionsansvarig myndighet ett antal viktiga uppgifter, som inte vad gäller bank- och betalningsväsendet, torde ha uppfyllts av Riksbanken själv utan delegerats till Svenska Bankföreningen. Finansinspektionen, som är ett regeringens verk till skillnad från Riksbanken, har att tillfullo uppfylla sina åligganden enligt beredskapsförordningen. Hittills har funktionsansvaret hjälpligt kunnat skötas av en heltidsanställd handläggare på Finansinspektionen och en på Riksbanken. Det är orimligt att den sammanslagna funktionen i framtiden skall handhas av en befattningshavare, som utredningen förordnar. Om ansvarsområdet dessutom skall utvidgas till att omfatta hela det finansiella området torde personalförstärkning vara ofrånkomlig om åliggandena i beredskapsförordningen skall kunna uppfyllas.

Svenska Bankföreningen har uppgett att utredningen gått förbi de problem som diskuteras i LEMO-utredningens delbetänkande om ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret (SOU 1993:95), nämligen möjlighet till ledning över hela landet när det gäller funktionen, samverkan på högre regional nivå samt inte minst möjligheten att bedöma behovet av funktionen Betalningsväsendet. En av nackdelarna med en överföring av funktionsansvaret är ju att Finansinspektionen saknar en regional organisation. LEMO konstaterar också att fokuseringen på det strategiska överfallet (1992 års försvarsbeslut) innebär att ledningen bör utövas starkt decentraliserat. Med ledning förstås i detta sammanhang sådana verksamheter som samordning, prioritering och information. Möjligheten för Finansinspektionen att i krig inhämta information från civilbefälhavare är heller inte belyst.

4 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

I delbetänkandet föreslås att finansiering av Finansinspektionens beredskapsplanering bör ske på samma sätt som den ordinarie tillsynsverksamheten, dvs. genom de s.k. tillsynsbidragen.

De flesta remissinstanserna har varit positiva till förslaget.

Riksrevisionsverket anser att den finansieringsmodell för Finansinspektionens beredskapsplanering som föreslås med s.k. tillsynsbidrag kan tillämpas. Verket beklagar dock att det i betänkandet inte preciseras vilka institut som omfattas av beredskapsplanläggningen. Denna krets torde inte enbart omfatta de institut som i dag utgör Finansinspektionens tillsynsobjekt. Verket förutsätter att detta klarläggs under den fortsatta utredningen.

Några remissinstanser har dock varit kritiska till förslaget.

Finansbolagens Förening uppger att oaktat att ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Finansinspektionen framstår som ändamålsenlig, så skulle den vid ett genomförande medföra ett utökat ansvar för Finansinspektionen. Med utökat ansvar för planering av vad verksamhet det än må vara följer vanligen ökad resursåtgång. Föreningen kan inte se att utredningen på ett tillfredsställande sätt belyst förslagets kostnadsmässiga effekter för Finansinspektionens budget, vilken på tillgångssidan består av avgifter erlagda av de finansiella instituten. Utredningens konstaterande att det åligger de finansiella instituten att upprätthålla kris- och krigsberedskap må i och för sig vara riktigt. Detta kan enligt föreningens förmenande emellertid inte tas till intäkt för att instituten även skall finansiera sådan beredskapsplanering som är av övergripande karaktär och för samtliga institut på marknaden omfattande. Enligt föreningens uppfattning är de intressen och behov som de finansiella institutens verksamhet har att uppfylla av sådan allmän samhällelig dignitet att finansieringen inte bör ankomma på de enskilda instituten genom avgifter. Med hänsyn härtill och då förslaget sannolikt skulle medföra att Finansinspektionens resurser skulle tas i anspråk för verksamhet som tidigare finansierats över statsbudgeten förordar Finansbolagens Förening att den verksamhet som anknyter till inspektionens framtida beredskapsplanering skall finansieras med skattemedel.

Svenska Fondhandlareföreningen vill i detta sammanhang hänvisa till sin tidigare flera gånger framförda ståndpunkt att kostnaderna för Finansinspektionens allmänna tillsynsverksamhet skall betalas över statsbudgeten och inte genom allmänna avgifter från de berörda företagen. Detta bör även gälla de nu aktuella kostnaderna för beredskapsplaneringen.

OM Stockholm har i sitt yttrande anslutit sig till Svenska Fondhandlareföreningens ståndpunkt att kostnader för Finansinspektionens allmänna tillsynsverksamhet skall bestridas över statsbudgeten.

Finansinspektionen har å sin sida uppgett att det utökade beredskapsansvaret kommer att leda till ökade kostnader inom flera områden. Här kan bl.a. nämnas ökat behov av att arrangera konferenser, funktionsövningar och att utge informationsmaterial inom beredskapsområdet. I dagsläget kan kostnaderna inte preciseras med någon större säkerhet. Finansinspektionen anser dock att kompensation för ökade kostnader måste erhållas genom en höjning av inspektionens ramanslag för att inspektionen skall kunna ta på sig ett ökat ansvar enligt förslaget. I Finansinspektionens nya organisation per den 1 april 1994 har en tjänst disponerats för arbete med beredskapsfrågor. Denne befattningshavare skall ansvara för den nya funktionen. Det finansiella området. Inspektionen ser betydande svårigheter att med nuvarande medelsram avdela ytterligare resurser för arbete med beredskapsfrågor.

I delbetänkandet uppges att Finansinspektionen bör vara skyldig att samverka med Riksbanken vid beredskapsplaneringen för funktionen Det finansiella området. Samverkansskyldigheten bör framgå av beredskapsförordningen, riksbankslagen och inspektionens instruktion. Kommerskollegium bör vara skyldigt att samverka med Riksbanken vid beredskapsplaneringen för funktionen Utrikeshandel. Samverkansskyldigheten bör framgå av beredskapsförordningen, riksbankslagen och kollegiets instruktion.

Kommerskollegium anser att Riksbankens uppgifter i funktionen utrikeshandel bör preciseras samt att kollegiets instruktion inte bör ändras. Kommerskollegium är ansvarig myndighet för funktionen utrikeshandel. I funktionsansvaret ingår att i planläggningen söka samverka med samtliga aktörer inom området utrikeshandel. Finansinspektionens verksamhet har hittills haft ringa beröringspunkter med utrikeshandelsområdet och utredningsförslaget innebär att den verksamhet inom funktionen Bank- och betalningsväsende som rör utrikeshandel ligger kvar på Riksbanken. Remissvaret innefattar därför endast Riksbanken. Kommerskollegium och Riksbanken har i samråd verkat i funktionsområde ända sedan funktionsbegreppet infördes 1986 och i andra sammanhang dessförinnan. Det är emellertid av värde att, som utredningen föreslår, det skrivs in i riksbankslagen att Riksbanken skall samråda med Kommerskollegium. Det är främst genom sitt ansvar för en valutareglering och därigenom ansvaret för att utlandsbetalningarna styrs genom valutabank som Riksbanken har en viktig roll inom utrikeshandelsfunktionen men också genom sin planering för att betalningar till och från utlandet överhuvud tekniskt skall kunna utföras. Utredningen nämner inte explicit att planeringsansvaret för dessa frågor skall ligga kvar på Riksbanken, utan talar om beredskapen i mera allmänna termer. Det är emellertid önskvärt att det av Riksbankslagen klart framgår innehållet i Riksbankens uppgifter inom funktionen utrikeshandel. Kollegiet anser även att det är angeläget att det som förslås i utredningen, anges att Riksbanken har uppgifter i funktionen och att Riksbanken är beredskapsmyndighet. Däremot finner Kommerskollegium att det förefaller onödigt att samrådet med Riksbanken ges en särställning och nämns i instruktionen eftersom detta redan klargörs i denna genom en hänvisning till Beredskapsförordningen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 oktober 1994

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Persson

Regeringen beslutar proposition 1994/95:47 om Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar.

