

2020-02-13

R E M I S S V A R



Riksbanken
registratorn@riksbank.se

FI Dnr 20-2313
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Remiss – Förslag till ändring i riksbankslagen (Dnr 2020-00113)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) välkomnar BIS initiativ att fördjupa det internationella samarbetet kring finansiella innovationer. FI kan även se fördelar med att etablera en innovationshubb i Sverige (med inriktning på det nordisk-baltiska området). FI efterlyser dock ett mer utförligt beslutsunderlag som tydligare visar varför just denna satsning bör prioriteras. Genom att det inte klart framgår hur hubben är tänkt att arbeta är det svårt att bedöma vilka effekter den kan få.

Det är även oklart hur samarbetet med tillsynsmyndigheterna ska fungera. Att tillsynsmyndigheternas kunskaper och pågående arbete tas till vara och att de kan påverka arbetet är en viktig förutsättning för att hubben ska få de gynnsamma effekter som anges i förslaget. Det gäller särskilt i frågor som rör regelgivning och tillsyn, där centralbankerna i regionen i många fall inte har egen kompetens. FI anser därför att Riksbanken i underlaget för riksdagens beslut bör förtydliga hur ett sådant samarbete ska säkerställas.

Inledning

FI välkomnar möjligheten att kommentera förslaget att riksdagen ska ge Riksbanken mandat att finansiera en s.k. innovationshubb i BIS regi i Sverige. Eftersom finansiering av sådan verksamhet inte har stöd i riksbankslagen, föreslår Riksbanken även en lagändring. FI väljer att först diskutera effekterna av en innovationshub. FI tar därefter upp samarbetsformerna kring hubben. Avslutningsvis kommenterar FI förslaget till ändring i riksbankslagen.

Effekter av en innovationshub

Den finansiella sektorn är i snabb förändring. Många innovationer bygger på digitala lösningar, där finansiella tjänster produceras och distribueras med ny teknik och – inte sällan – av nya typer av aktörer. Detta är en utmaning för regelgivare och tillsynsmyndigheter. Parallellt sker förändringar i betalningssystemen som utmanar både centralbankers och privata bankers roll i dessa samhällsviktiga system. Även här har tillsynsmyndigheter ett intresse, eftersom utvecklingen på betalningsområdet berör företag under tillsyn.

Det är väsentligt att nya tekniska lösningar och nya aktörer integreras i det regelverk som finns för att det finansiella systemet (inklusive betalningssystemet) ska leva upp till kraven på stabilitet, gott konsumentskydd, effektivitet osv. Vid behov måste regelverket också anpassas så att de samhällseliga målen fortsatt kan uppnås. Med tanke på att regelverken i allt väsentligt är beslutade på global nivå är ett brett samarbete mellan länder nödvändigt. BIS är sedan länge en viktig mötesplats för sådant samarbete. BIS innovationshubb – inriktat på samarbete kring fintech – ansluter till detta.

Mot denna bakgrund välkomnar FI detta initiativ. Det framgår att arbetet är tänkt att innefatta regel- och tillsynsfrågor, vilket är naturligt genom att reglerade verksamheter berörs. På så sätt bör arbetet – oavsett var det bedrivs – kunna ge värdefulla insikter även från FI:s perspektiv.

Den fråga som nu är aktuell är dock mer specifik, nämligen om det finns skäl att försöka få BIS att förlägga en hubb till Sverige. Som skäl till att det är viktigt att hubben etableras här anför Riksbanken bland annat följande (s. 9):

Om BIS väljer att etablera en innovationshubb i Sverige skulle det innebära ett stort erkännande av Sverige som en framstående innovationsnation och ytterligare stärka Sveriges internationella attraktionskraft. Ett sådant erkännande skulle vara värdefullt för svensk ekonomi och i synnerhet för den fortsatta utvecklingen av fintech sektorn.

Detta är eftersträvansvärda mål och FI kan se fördelar med att en hubb placeras i Sverige. Beskrivningen av hur hubben är tänkt att arbeta är dock översiktlig, både i Riksbankens förslag och i den information som BIS lämnar på sin webbsida.¹ Det är därför svårt att bedöma vilka effekterna kan bli.

FI förordar därför att Riksbanken i underlaget för riksdagens beslut utvecklar skälen till att just denna satsning för att främja fintech-verksamhet i Sverige bör prioriteras. Det är motiverat inte minst med hänsyn till att 30 miljoner kronor per år under minst fem år i sammanhanget är en betydande summa.

FI vill i det sammanhanget peka på att det finns andra initiativ på fintech-området. Exempelvis startade FI 2018 ett innovationscenter, utifrån ett särskilt regeringsuppdrag. Syftet är bland annat att föra en dialog med fintech-företag kring innovation och hur olika regelverk kan tolkas. FI ingår även tillsammans med 15 andra europeiska tillsynsmyndigheter i EBA:s Fintech Knowledge Hub, vars syfte motsvarar det som BIS anger för sin verksamhet.²

¹ Se <https://www.bis.org/topic/fintech/hub.htm>.

² EBA beskriver syftet på följande sätt: "The EBA's FinTech Knowledge Hub brings together competent authorities in a common setting and enhances engagement with incumbent and new entrant institutions and other FinTech firms, technology providers and other relevant parties. Its aim is to enhance the monitoring of financial innovation, knowledge sharing about FinTech and to foster technological neutrality in regulatory and supervisory approaches on an ongoing basis." (Se <https://eba.europa.eu/financial-innovation-and-fintech/fintech-knowledge-hub>.)

Samarbetsformerna kring en innovationshubb

Riksbanken nämner att avsikten är att hubben ska arbeta inom hela den nordisk-baltiska regionen. Det är logiskt med hänsyn till att inte minst banksystemen i regionen är väl integrerade. FI stöder därför den tanken.

FI vill samtidigt understryka att det krävs samarbete i fler dimensioner för att hubben ska nå angivna mål. Inte minst är det väsentligt att beakta ansvarsfördelningen inom respektive land så att rätt kompetens finns tillgänglig för hubbens arbete. Ansvar för regelgivning och tillsyn ligger i flera länder utanför centralbankerna (och i de länder som ingår i valutaunionen har ECB ett överordnat ansvar för både centralbanks- och tillsynsfrågor).

FI efterlyser därför en mer ingående förklaring i underlaget av hur samarbetet mellan hubben och andra myndigheter i Sverige, liksom med myndigheter i övriga länder, är tänkt att fungera. Det är väsentligt att tillsynsmyndigheterna i respektive land – inklusive i Sverige – ges möjlighet att i påverka arbetet i hubben och att deras kunskaper tas till vara. Det gäller särskilt i ämnen som rör regelgivning och tillsyn. Det ovan nämnda samarbetet inom EBA, där tillsynsmyndigheterna från fem av länderna i den nordisk-baltiska regionen redan ingår, bör också beaktas. I annat fall finns risk för dubbelarbete.

FI vill i det sammanhanget betona vikten av att FI får resurser att arbeta med reglering och tillsyn på fintech-området, på egen hand och, om möjlighet ges, i samarbete med en innovationshubb i Sverige. Eftersom Riksbanken inte har egen kompetens inom reglering och tillsyn, är detta en viktig förutsättning för att hubben ska få de gynnsamma effekter på svensk fintech-sektor som anges i Riksbankens förslag.

FI har i budgetunderlag som lämnats till regeringen tagit upp behovet av resurser för arbete med fintech-frågor och kan komma att göra det igen, oavsett om BIS etablerar en hubb i Sverige eller inte. Som framgår av Riksbankens förslag har frågornas aktualitet och vikt inte minskat.

Förslaget till ändring i riksbankslagen

Den föreslagna finansieringen förutsätter en ändring i riksbankslagen. Därmed väcks frågan hur långt en möjlighet för Riksbanken att finansiera verksamhet som den inte själv bedriver bör sträcka sig. Bland annat med hänsyn till de särskilda regler som gäller för hanteringen av Riksbankens medel är förslaget av viss principiell vikt.

Den föreslagna paragrafen lyder:

7 § Riksbanken får, efter riksdagens godkännande, finansiera internationella organs verksamhet om denna har anknytning till Riksbankens verksamhet.

Enligt ordalydelsen är detta ett brett mandat. Begreppet ”internationella organs verksamhet” innefattar potentiellt en vid krets av både organisationer och

aktiviteter, även med avgränsning till sådant som har anknytning till Riksbankens verksamhet. Det som i första hand sätter gränser är i stället kravet på riksdagens godkännande. Det säkerställer att Riksbanken använder medel till ändamål som riksdagen stöder. Utifrån principer om riksdagens kontroll över hur statens medel (i vid mening) används är detta rimligt.

Men förslaget är inte lika tydligt förenligt med en annan central princip: förbudet mot monetär finansiering och att Riksbanken inte får stå för utgifter som rätteligen ska täckas av staten. Exempelvis skulle ett förslag att Riksbanken ska finansiera FI:s innovationscenter sannolikt inte komma långt, trots att det rör verksamhet med liknande syfte som BIS innovationshubb. Men skulle det vara tänkbart att Riksbanken ger stöd till EBA:s fintech-hubb, återigen med samma syfte – och därmed samma anknytning till Riksbankens verksamhet – som BIS hubb, trots att den nu finansieras via FI:s avgifter till EBA?

FI konstaterar att det här kan uppstå gränsdragningsproblem. Dessa bör redas ut och paragrafens räckvidd tydliggöras innan förslaget lämnas till riksdagen.

FI noterar avslutningsvis att den föreslagna lagtexten och allmänmotivering, å ena sidan, och författningskommentaren, å den andra, skiljer sig åt. I den senare står att paragrafen ”reglerar Riksbankens möjligheter att finansiera internationella organs verksamhet *i Sverige*” (s. 11, kursiv tillagd). Att innovationshubben ska ligga i Sverige framgår. Av lagtexten att döma föreslår Riksbanken dock en bredare tillämpning i det generella fallet.

FI menar att Riksbanken bör förtydliga innebörden av lagförslaget i det här avseendet. Och – om det är avsikten – bör Riksbanken ange motiven för att inkludera verksamheter i andra länder. Några exempel på vilken typ av verksamhet som skulle kunna komma ifråga kan i det syftet vara belysande.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Hörngren
Senior rådgivare

Remissvaret skickas för kännedom även till finansutskottet och Finansdepartementet (Finansmarknadsavdelningen).