

Framställning till riksdagen 2017/18:RB3



Ökad kostnadstäckning till Ekonomipriset

Sammanfattning

Sveriges riksbanks pris för ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne, Ekonomipriset, inrättades 1968 i samband med att Riksbanken fyllde 300 år. Av donationsbrevet framgår att Riksbanken förutom prisbeloppet ska utge motsvarande 65 procent av detta belopp att användas för bestridande av Nobelstiftelsens kostnader för förvaltningen och prisutdelningen.

Riksbanken föreslår i denna framställning att banken får rätt att träffa ett avtal med Nobelstiftelsen med rätt för stiftelsen att årligen erhålla ytterligare bidrag för att täcka de administrativa kostnaderna för prisbedömningsarbetet, central administration och Nobelveckan och Nobeldagarna som Ekonomipriset medför. Det totala beloppet ska uppgå till ett belopp som motsvarar en sjättedel av stiftelsens kostnader eller det lägre belopp Riksbanken finner lämpligt. Tilläggsbeloppet ska utgöra skillnaden mellan detta belopp och den ersättning som stiftelsen idag erhåller. En förutsättning för detta tilläggsbidrag är att Riksbanken ges goda möjligheter till insyn i stiftelsens och priskommiténs arbete med Ekonomipriset för att år från år kunna bedöma huruvida nivån på Riksbankens kostnadsbidrag är rimligt. Riksbanken kommer årligen informera Finansutskottet om Riksbankens insyns- och kontrollarbete.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förslag till riksdagsbeslut	3
Ökad kostnadstäckning till Ekonomipriset	4
Bakgrund	4
Ekonomipriset	4
Riksbankens nuvarande bidrag	4
Framställning från Nobelstiftelsen	5
Överväganden.....	5
Ökad kostnadstäckning	5
Bidragets storlek	6
Uppföljning av de administrativa kostnaderna.....	7
Rättsliga aspekter	8
Riksbankens förslag	10

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen godkänner att Riksbanken träffar avtal med Nobelstiftelsen med utfästelse att banken årligen ska utge ett tilläggsbelopp som tillsammans med den ersättning som stiftelsen idag erhåller för att täcka de administrativa kostnaderna som följer av Sveriges riksbanks pris för ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne totalt uppgår till ett belopp som motsvarar en sjättedel av stiftelsens kostnader eller det lägre belopp Riksbanken finner lämpligt. Avtalet ska ge Riksbanken betryggande möjligheter till insyn och kontroll av användningen av Riksbankens kostnadsersättning.

Stockholm den

På fullmäktiges vägnar:

På direktionens vägnar:

SUSANNE EBERSTEIN

STEFAN INGVES

Fullmäktige: Susanne Eberstein (ordförande), Michael Lundholm, Hans Hoff, Peter Egardt, Caroline Helmersson Olsson, Olle Felten, Hans Birger Ekström, Anders Karlsson, Roger Tiefensee, Agneta Börjesson och Chris Heister har deltagit i beslutet.

Direktionen: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Per Jansson, Cecilia Skingsley, Martin Flodén och Henry Ohlsson har deltagit i beslutet.

Föredragande har varit Eric Frieberg.

Ökad kostnadstäckning till Ekonomipriset

Bakgrund

Ekonomipriset

Sveriges riksbanks pris för ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne, Ekonomipriset, inrättades 1968 i samband med att Riksbanken fyllde 300 år. Genom donationsbrevet förband sig Riksbanken för all framtid att varje år ställa till Nobelstiftelsens förfogande dels ett prisbelopp lika stort som för ett-av Nobelprisen samma år, dels ett belopp motsvarande sextiofem procent av samma prisbelopp att enligt stiftelsens bestämmande användas för bestridande av stiftelsens kostnader för förvaltningen och prisutdelningen.

Av stadgarna för priset, som godkänts av regeringen, framgår bland annat att priset utdelas av Kungliga Vetenskapsakademien (KVA) enligt de grunder som gäller för utdelandet av de genom testamentet instiftade Nobelprisen. Den kommitté som av KVA utses för att avge utlåtande i fråga om prisutdelningen kallas priskommittén. Vidare anges bland annat följande i stadgarna: ”De medel, som av Riksbanken ställs till Nobelstiftelsens förfogande för bestridande av kostnader skall, sedan Nobelstiftelsens av donationen föranledda förvaltningskostnader och andra allmänna kostnader avgått, användas för bestridande av kostnaderna för prisutdelningen. Vad som ej åtgår till årets utgifter reserveras för framtida utgifter.”

Riksbankens nuvarande bidrag

Som framgått ovan ska Riksbanken årligen till Nobelstiftelsen utbetala för Ekonomipriset den prissumma som stiftelsen lagt fast för vart och ett av Nobelprisen samt ett belopp motsvarande 65 procent av den summan. 1980 var prisbeloppet 880 000 kronor och det höjdes sedan varje år fram till 2001 då beloppet var 10 miljoner kronor. Prisbeloppet var sedan 10 miljoner kronor ända fram till 2012 då det sänktes till 8 miljoner kronor. 2017 höjdes det till 9 miljoner kronor.

Eftersom bidraget till kostnaderna för Ekonomipriset enligt donationsbrevet ska vara 65 procent av prissumman innebär det att bidraget ändras när prissumman ändras; 2011 var bidraget 6,5 miljoner kronor, 2012 - 2016 5,2 miljoner kronor och 2017 5,85 miljoner kronor. Riksbanken har således för 2017 års Ekonomipris betalat 9 miljoner kronor för själva prisbeloppet och 5,85 miljoner kronor för administrationskostnader för detta pris.

Förutom detta belopp har Riksbanken under ett antal år betalat Nobel Media AB en årlig ersättning om 1,6 miljoner kronor för informationsspridning om Riksbanken och Ekonomipriset genom ett avtal som gick ut vid utgången av 2017.

Framställning från Nobelstiftelsen

Nobelstiftelsen har vänt sig till Riksbanken med en framställning avseende Nobelprisets finansiering och konstaterat att Riksbankens pris till Alfred Nobels minne firar 50 år 2018. Enligt stiftelsen är det en lämplig tidpunkt både att uppmärksamma prisets existens och att pröva formerna för dess fortsatta finansiering. Av framställningen framgår bland annat att de medel som årligen avsätts av Riksbanken för Ekonomipriset inte fullt ut täcker prisets kostnader. Riksbanken bör enligt stiftelsens mening betala en sjättedel av stiftelsens totala kostnader eftersom Ekonomipriset är ett av sex priser. Totalt har Nobelstiftelsen vid sidan om de belopp som avsätts för prissummor idag cirka 60 miljoner kronor i kostnader fördelade på prisbedömningsarbete, central administration och kostnader i samband med Nobelveckan i Stockholm och Nobeldagarna i Oslo. Den genomsnittliga kostnaden för ett pris är därmed cirka 10 miljoner kronor och inte 5,2 miljoner kronor som är det belopp stiftelsen erhållit från Riksbanken de senaste åren.

Nuvarande bidrag från Riksbanken räcker enligt stiftelsen inte heller till för att täcka kostnaderna för arbetet i den av KVA utsedda Ekonomipriskommittén. Inom ramen för de 5,2 miljoner kronor som Nobelstiftelsen erhåller har 3,7 miljoner kronor avdelats för KVA:s prisarbete. Detta är cirka 30 procent mindre än vad som används för prisarbetet i de övriga kommittéerna, trots att kostnaderna är likartade och gäller nomineringar, utredningar, kommitté- och kansliarbete.

Enligt Nobelstiftelsen har Ekonomipriset sannolikt varit underfinansierat under hela sin existens. Stiftelsen föreslår därför att en ny överenskommelse träffas med Riksbanken som medger utbetalning av belopp som motsvarar de kostnader Ekonomipriset för med sig för Nobelstiftelsen och för KVA.

Överväganden

Ökad kostnadstäckning

När Ekonomipriset instiftades 1968 motiverades det av det internationella anseende som nobelprisen åtnjuter och det bidrag till Sveriges goodwill i världen som prisen lämnar. Riksbanken konstaterar att den motiveringen står sig ännu idag. Genom att Sverige förknippas med Ekonomipriset förstärks landets möjligheter till inflytande i internationella sammanhang. Ekonomipriset har visserligen många gånger ifrågasatts, bland annat med argumentet att det belönar insatser i en samhällsvetenskap som i precision och användbarhet inte kan jämföras med naturvetenskaperna. Även om det finns vissa skillnader mellan naturvetenskap och samhällsvetenskap anser inte Riksbanken att dessa är så

stora att Ekonomipriset bör avskaffas. I själva verket grundar Riksbanken och många andra myndigheter sina beslut på ekonomiska teorier framsprungna ur samhällsvetenskaplig forskning. Genom att belöna sådana insatser kastar Ekonomipriset ljus över viktiga samhällsproblem på ett sätt som främjar forskningens tillgänglighet och som stimulerar nya ansträngningar inom den ekonomiska vetenskapen. Riksbanken anser sammanfattningsvis att Ekonomipriset fyller en viktig funktion och att den uppmärksamhet som prisutdelningen innebär för ekonomisk vetenskap är till gagn inte bara för Riksbanken utan även för kvaliteten på många av de samhällsekonomiska beslut som fattas både nationellt och globalt.

En grundläggande förutsättning för inrättandet av Ekonomipriset var att det så långt som möjligt skulle jämföras med de övriga nobelprisen. Så har också varit fallet sedan 1968 såvitt avser prissummans storlek, sättet att utse pristagare och ceremonierna kring prisutdelningen. Det finns därför goda skäl för Riksbanken att även såvitt avser finansieringen upprätthålla parallelliteten med övriga priser genom att fullt ut täcka de administrativa kostnader som priset för med sig.

För närvarande täcker Riksbankens bidrag till de administrativa kostnaderna för Ekonomipriset enbart drygt hälften av de kostnader priset för med sig beräknat som den genomsnittliga kostnaden för ett av sex priser. Som anförts ovan har Riksbanken till Nobelstiftelsen de senaste åren betalat 5,2 miljoner kronor och för 2017 5,85 miljoner kronor istället för 10 miljoner kronor som Nobelstiftelsen anser är den verkliga kostnaden, d.v.s. 1/6 av de 60 miljoner kronor som – vid sidan av de belopp som avsätts för prissummor idag – fördelas på prisbedömningsarbete, central administration och kostnader i samband med prisutdelningarna.

Riksbanken delar Nobelstiftelsens bedömning att Riksbankens bidrag bör täcka Ekonomiprisets andel av de samlade kostnaderna för Nobelstiftelsens förvaltning och prisutdelning.

Bidragets storlek

Frågan uppstår då hur det ytterligare kostnadsbidrag som Riksbanken föreslår närmare ska beräknas. Ett alternativ skulle kunna vara att besluta att ett nominellt belopp om 10 miljoner kronor årligen ska betalas ut till Nobelstiftelsen för dess kostnader för Ekonomipriset. Ett annat alternativ skulle kunna vara att höja procentsatsen för administrativa kostnader så att de bättre stämmer överens med dagsläget. Om man utgår från det nuvarande prisbeloppet om 9 miljoner kronor skulle procentsatsen för administrativa kostnader behöva höjas till totalt 110 procent, nuvarande 65 procent plus ytterligare 45 procent, vilket då skulle bli 9,9 miljoner kronor, det vill säga nästan 10 miljoner kronor. En sådan höjning av procentsatsen skulle vid en prissumma på 9 miljoner kronor innebära att Riksbanken måste höja sitt bidrag till Nobelstiftelsen från nuvarande 5,85 miljoner kronor till 9,9 miljoner kronor, det vill säga drygt 4 miljoner kronor.

Riksbanken anser dock att den modell för kostnadstäckning som tillämpats sedan Ekonomipriset instiftades har visat sig inte fungera så bra eftersom förhållandet mellan rimliga kostnader och prisbelopp inte är konstant. Om stiftelsen till exempel behöver spara men bedömer att ceremonierna och prisbedömningsarbetet är viktigare än prisets storlek är det rimligt att dra ned på prisbeloppet utan att omkostnaderna ska gå ner. Riksbanken anser därför att modellen med att bidraget motsvarar en procentsats av prisbeloppet inte längre bör gälla för det nu aktuella ytterligare bidraget från Riksbanken. Enligt Riksbanken bör bidragets storlek istället baseras helt på de kostnader som Ekonomipriset medför. Utgångspunkten för tilläggsbeloppet bör därför vara att beloppet årligen bör täcka en sjättedel av de totala kostnaderna för Nobelstiftelsens kostnader för central administration, prisbedömningsarbete och Nobelveckan och Nobeldagarna. Eftersom nuvarande donationsbrev där kostnadsbidraget beräknas på 65 procent av prisbeloppet är oåterkalleligt får det ytterligare kostnadsbidrag som Riksbanken föreslås betala utgöra skillnaden mellan en sjättedel av de totala kostnaderna för Nobelstiftelsen och 65 procent av prisbeloppet. Det ska dock vara möjligt för Riksbanken att för enskilda år sätta ned det ytterliga kostnadstäckningsbidrag som nu föreslås till exempel om banken bedömer att Nobelstiftelsens kostnader är alltför höga.

Uppföljning av de administrativa kostnaderna

Om Nobelstiftelsen skulle få en utökning av kostnadsbidraget enligt bankens förslag bör Riksbanken få en större insyn i Nobelstiftelsens administrativa arbete. Denna insyn blir desto mer angelägen om Riksbanken ska kunna avgöra huruvida stiftelsens kostnader blivit så höga att det förhöjda kostnadsbidraget från Riksbanken bör sättas ned enligt vad som föreslagits ovan. Det finns visserligen redan begränsningar i stadgarna som innehåller en regel som förhindrar stiftelsen att betala ut mer än 66,7 procent av prissumman för själva prisutdelningsarbetet. Det kapital som stiftelsen förfogar över sätter också gränser. Mot detta kan framhållas att om Riksbankens bidrag till de administrativa kostnaderna kommer att höjas med ett så stort belopp som här föreslås blir det ännu viktigare för banken att ha möjligheter att få insyn i och följa upp och bevaka att kostnadsutvecklingen i stiftelsen och priskommittén är rimlig. Om Riksbanken skulle få riksdagens medgivande att höja bidraget för de administrativa kostnaderna skulle Riksbankens insyn förslagsvis kunna förstärkas genom att Riksbanken får rätt att utse en ledamot utan rösträtt i det revisorskollegium som finns för Nobelstiftelsen. De närmare villkoren för Riksbankens förhöjda kostnadstäckningsbidrag bör regleras i ett särskilt avtal mellan Nobelstiftelsen och Riksbanken.

Rättsliga aspekter

Rätt att besluta om kostnadsbidraget

Enligt bestämmelsen i 1 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) får Riksbanken endast bedriva eller ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på Riksbanken. Denna bestämmelse innebär att Riksbanken är lagligen förhindrad att besluta om donationer eller andra typer av ekonomiskt understöd av verksamhet som inte enligt lag ankommer på Riksbanken. Att bidra med ytterligare finansiering av Ekonomipriset ligger alltså vid sidan av sådan verksamhet som Riksbanken kan besluta om. Riksbanken kan inte heller ändra villkoren i donationsbrevet. När Riksbanken beslöt om donationsbrevet 1968 bedömde bankoutskottet att riksdagen borde bekräfta donationen (BU 1969:11 sid. 6 ff).

Förutom riksdagens beslut om tillskapandet av Riksbankens Jubileumsfond och godkännandet av Ekonomiprisets instiftande finns i närtid fyra tidigare riksdagsbeslut där frågan om Riksbankens möjlighet att bidra med finansiering av verksamhet som inte ankommer på Riksbanken har prövats.

I ett riksdagsbeslut från 2000 (1999/2000: FiU23) bemyndigade riksdagen riksbanksfullmäktige att vid inleveransen av årets vinstmedel räkna av 40 miljoner kronor från detta belopp och i stället betala ut denna summa till huvudmannen för det föreslagna institutet för judiska studier. Skälet var att det inte kunde uteslutas att Riksbanken under andra världskriget tagit emot så kallat smittat guld. Utskottet konstaterade dock att ett sådant förfarande var unikt och borde betraktas som en speciell engångsföreteelse. Eftersom utbetalningen skedde genom en avräkning från den vinstutdelning som beräknats enligt de principer som hade fastställts av finansutskottet 1988 kan man påstå att det var staten snarare än Riksbanken som finansierade betalningen.

I ett riksdagsbeslut från 2002 (2001/02: FiU15) beslutade riksdagen att godkänna att Riksbanken dels överförde som en gåva till staten genom Statens fastighetsverk historiskt värdefulla fastigheter som avskilts från Riksbankens bolag Tumba bruk AB med ett sammanlagt bokfört värde om ca 8 miljoner kronor, dels avdelade ca 5 miljoner kronor för behövliga upprustningsåtgärder inom bruksområdet.

I samband med bildandet av Stiftelsen Tumba Bruk för bevarandet av föremål med historiskt intresse som avskilts från AB Tumba Bruk och Myntverket i Eskilstuna godkände riksdagen i ett beslut 2003 att Riksbanken fick överföra 30 miljoner kronor till stiftelsen. Överföringen skulle möjliggöra driftsbidrag till det planerade bruksmuseet (2002/03: FiU18).

I ett riksdagsbeslut år 2017 (2016/17: FiU23) avslög riksdagen riksbanksfullmäktiges förslag om att riksdagen skulle bemyndiga Riksbanken att finansiera extern forskning med medel som avräknas från inleveransen av Riksbankens vinst till statens budget. Det av utskottet redovisade skälet till avslagsbeslutet var att finansiering av extern forskning inte ingår i de uppgifter som enligt riksbankslagen ankommer på Riksbanken. Istället riktade riksdagen ett

tillkännagivande till regeringen om att regeringen i beredningen av statens budget för 2018 ska pröva möjligheterna att utöka resurserna för forskning och utbildning inom de områden och i den omfattning som riksbanksfullmäktige hade föreslagit.

Överväganden

Enligt vad som nämnts ovan saknar Riksbanken rätt att genom sina egna beslutsorgan besluta om ytterligare kostnadsbidrag till Ekonomipriset. Frågan är om riksdagen kan fatta ett beslut som innebär att kostnadsbidraget ska finansieras av Riksbankens medel.

Riksdagen beslutar enligt 1 kap. 4 § regeringsformen om hur statens medel ska användas. Riksbanken är dessutom en myndighet under riksdagen (9 kap. 13 § regeringsformen). Av riksdagens praxis framgår att beslut om användning av Riksbankens medel utanför bankens verksamhet har fattats tidigare av riksdagen, däribland inrättandet av Ekonomipriset och finansieringen av Stiftelsen Tumba Bruk. Gemensamt för dessa beslut är att Riksbankens inblandning med något undantag har inskränkt sig till utbetalning av medel eller överföring av andra tillgångar. Riksdagens beslut att avslå fullmäktiges vinstutdelningsförslag såvitt avser finansiering av jubileumsprofessurer hade möjligen sin grund i att Riksbanken enligt sitt förslag inte bara skulle göra utbetalningar, utan även delta i det arbete som skulle utmynna i tillsättningsbeslut såvitt avsåg de finansierade professurerna. Det nu aktuella förslaget innehåller inga sådana moment. Däremot förutsätts att Riksbanken enligt förslaget ges möjligheter att följa upp hur kostnadsbidraget används. Detta är en uppgift som till sin natur ligger nära varje myndighets uppgift att säkerställa förekomsten av en betryggande styrning och kontroll.

Mot denna bakgrund bedömer Riksbanken att riksdagen har den formella kompetens som krävs för att kunna bifalla Riksbankens framställning.

Monetär finansiering

I art. 123 EUF-fördraget och Rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 finns bestämmelser som förbjuder centralbankers finansiering av medlemsstaterna, s.k. monetär finansiering. Det närmare tillämpningsområdet för förbudet mot monetär finansiering klargörs vidare i rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993. Där anges att förbudet omfattar all finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje parter. Nationell lagstiftning får alltså inte kräva att en nationell centralbank ska finansiera varken utförandet av funktioner hos andra offentligrättsliga organ eller den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje parter. Den nationella lagstiftningen får inte uppdraga åt en nationell centralbank att finansiera tredje parts verksamhet om denna verksamhet inte hör till en centralbanks uppgifter, utan faller inom statens ansvarsområde (se ECB:s konvergensrapport 2016 sid. 31ff).

Nobelstiftelsen ska enligt sina stadgar genom fondförmögenhetens avkastning dela ut prisbelöningar till dem som under det gångna året har gjort mänskligheten störst nytta. Stiftelsen har upprättats enligt Alfred Nobels testamente och är av privaträttslig natur. Stiftelseåtagandet kan inte sägas vara en sådan uppgift som faller inom statens ansvarsområde. Riksbanken bedömer därför att det föreslagna kostnadsbidraget inte omfattas av förbudet mot monetär finansiering.

Riksbankens förslag

Riksbanken föreslår sammanfattningsvis att riksdagen lämnar medgivande till banken att träffa avtal med Nobelstiftelsen med utfästelse att banken årligen ska utge ett tilläggsbelopp för att täcka de administrativa kostnaderna för prisbedömningsarbetet, central administration och Nobelveckan och Nobeldagarna som Ekonomipriset medför. Det totala beloppet ska motsvara en sjättedel av stiftelsens kostnader eller det lägre belopp Riksbanken finner lämpligt. Tilläggsbeloppet ska utgöra skillnaden mellan detta belopp och den ersättning om 65 procent av prisbeloppet som stiftelsen idag erhåller. Avtalet ska ge Riksbanken tillfredsställande möjligheter att få insyn i och kontrollera stiftelsens och priskommitténs arbete med Ekonomipriset för att från år till år kunna bedöma huruvida nivån på Riksbankens kostnadsbidrag är rimligt. Riksbanken kommer årligen informera Finansutskottet om bankens insyn- och kontrollarbete.