

Finansutskottet
Riksdagen
100 12 STOCKHOLM



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2006-1217-STA

Fullmäktiges yttrande över remiss av rapporten En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995—2005 (2006/07:RFR1) (060-1070-06/07)

2007-02-23

ESTABLISHED 1668

Sammanfattning: Riksbankens fullmäktige välkomnar rapportens mycket positiva omdömen om Riksbanken och penningpolitiken liksom dess kritiska synpunkter och förslag till förbättringar på vissa områden. Fullmäktige vill i sin övervakande roll understryka vikten av att Riksbankens penningpolitiska arbete bedrivs effektivt och med hög kompetens. Fullmäktige noterar att den reform som år 1999 gav Riksbanken en självständig ställning har fungerat väl och vill erinra om att fullmäktige skulle välkomna en lagreglering av principerna för Riksbankens vinstdisposition.

Fullmäktige instämmer i utvärderarnas rekommendation att regeringsledamöter m.fl. bör visa viss försiktighet i den offentliga diskussionen om penningpolitiken, men instämmer inte i rekommendationen att personer som nomineras till Riksbankens direktion bör framträda i utfrågningar i riksdagen innan de utses.

Fullmäktige föreslår två lagändringar: att mandatperioden för en direktionsledamot skall vara fem eller sex år samt att den generella karensperioden för nya direktionsledamöter bör ändras från tolv till nio månader. Fullmäktige anser inte att antalet ledamöter i direktionen bör ändras, men instämmer i att det vore mer effektivt om styrning och ledning av Riksbanken som organisation anförtröddes riksbankschefen och en eller två vice riksbankschefer.

1 Inledning

Riksbanken har inbjudits att lämna synpunkter på rapporten En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995—2005 (2006/07:RFR1). Riksbanken lämnar två separata yttranden, ett från Riksbankens fullmäktige och ett från Riksbankens direktion. Detta remissyttrande avser de frågor som faller inom fullmäktiges verksamhetsområde. Riksbankens direktion avger samtidigt ett remissyttrande rörande de frågor som hör till direktionens verksamhetsområde. Fullmäktiges yttrande omfattar vissa inledande allmänna synpunkter samt kommentarer till rekommendationerna 8 och 9 i det avslutande kapitlet och till några av de frågor rapportens författare tar upp i tidigare kapitel.

2 Allmänna synpunkter

Fullmäktige vill inledningsvis framhålla att det är värdefullt att en oberoende analys av penningpolitiken under perioden 1995—2005 har kunnat genomföras av två högt kvalificerade utländska ekonomer.

Riksbankens självständiga ställning gör det särskilt angeläget att Riksbankens verksamhet utvärderas som underlag för riksdagens och allmänhetens bedömning av om banken har uppfyllt sitt uppdrag. Detta gäller i särskilt hög grad penningpolitiken, som är en väsentlig del av den ekonomiska politiken. Den genomförda granskningen och utvärderingen av penningpolitiken fyller därmed en viktig roll för att stärka förtroendet för den ordning riksdagen har valt med en självständig Riksbank som utförare av denna del av den ekonomiska politiken.

Fullmäktige välkomnar i detta sammanhang rapportens mycket positiva omdömen om Riksbanken och penningpolitiken. Fullmäktige noterar att författarna inleder sammanfattningen av sin utvärdering med "Vår utvärdering av penningpolitiken i Sverige visar att Riksbanken står sig väl i jämförelse med de bästa centralbankerna i världen och att den penningpolitiska utvecklingen har förbättrats avsevärt efter införandet av en inflationsmålspolitik som bedrivs av en självständig centralbank".

Fullmäktige menar vidare att rapporten bör vara ett bra underlag för den fortsatta diskussionen om hur penningpolitiken kan utvecklas. Detta mot bakgrund av att utvärderarna konstaterar att inflationen de senaste åren "konsekvent underskridit Riksbankens inflationsmål, vilket har varit förknippat med produktionsbortfall och högre arbetslöshet" och att "Riksbanken har varit något mindre effektiv när det gäller att tydligt kommunicera sin strategi för penningpolitiken".

Det ingår i fullmäktiges ansvar att följa upp verksamheten i Riksbanken. Fullmäktige kan anses utgöra en brygga mellan den oberoende direktionen och riksdagen och därigenom bidra till Riksbankens förankring i samhället.

Fullmäktige har enligt Riksbankslagen ett antal specificerade uppgifter. Det gäller bland annat val av riksbankschef och direktionsledamöter, fastställande av arbetsordning för Riksbanken och förslag till riksdagen om disposition av Riksbankens vinst.

Fullmäktige har därutöver en kontrollerande funktion. Denna funktion är inte närmare preciserad i förarbeten eller av riksdagen genom dess finansutskott. Fullmäktige har därför att självt söka reglera omfattningen av sin verksamhet under beaktande av att direktionen självständigt skall ansvara för penningpolitiken utan instruktioner utifrån.

Såväl direktions självständighet som instruktionsförbudet innebär att det finns gränser för det område inom vilket fullmäktige tillåts inverka på Riksbankens penningpolitik och drift. Vad nu sagts hindrar inte att fullmäktige t.ex. följer direktions penningpolitiska arbete och dess penningpolitiska beslutsprocess. Inom ramen för kontrollfunktionen deltar fullmäktiges ordförande och vice ordförande regelbundet i direktions möten och kan därvid utnyttja sin rätt att ställa frågor och yttra sig i syfte att söka fullgöra fullmäktiges tidigare sagda uppgifter. Fullmäktige har också möjlighet att begära att en direktionsledamot är föredragande vid fullmäktiges sammanträden och fullmäktiges revisorer granskar bankens verksamhet inom ramen för fullmäktiges ansvarsområde. Direktions ledamöter är normalt närvarande vid fullmäktiges sammanträden.

Fullmäktige vill understryka vikten av att Riksbankens penningpolitiska arbete bedrivs effektivt och med hög kompetens och konstaterar med tillfredsställelse att utvärderingen visar att beredningen inför penningpolitiska beslut motsvarar högt ställda krav. Utvärderarna sammanfattar sin bedömning med att Riksbankens organisation präglas av hög kompetens. Vidare anges att bland medarbetarna finns högt kvalificerade nationalekonomer som använder de bästa tillgängliga ekonomiska och statistiska metoderna. Utvärderarna finner också att direktionen använder nationalekonomernas analyser på ett professionellt och effektivt sätt. Fullmäktige noterar i detta sammanhang att antalet forskarutbildade medarbetare vid Riksbanken har mer än dubblats från 20 personer år 2000 till 45 personer år 2006, vilket vid en internationell jämförelse är en relativt hög siffra.

Fullmäktige vill inom ramen för sin roll ge ett allmänt stöd till vad Riksbankens direktion anför i sitt yttrande över utvärderingen.

Fullmäktige har noterat den kritik som framförs i rapporten när det gäller de prognoser över inflationen som är centrala underlag för direktionens penningpolitiska beslut. Arbetet med att förbättra förståelsen av den reala ekonomin och särskilt produktivitetsutvecklingen har redan inletts inom Riksbanken och i samarbete med Statistiska centralbyrån. Fullmäktige avser för sin del att inom ramen för sin roll ägna ökad uppmärksamhet åt direktionens arbete att följa upp de områden, som rapporten härvid identifierat.

Fullmäktige vill lägga till att prognoser är osäkra och att det inte går att alltid förutse den ekonomiska utvecklingen med en hög precision. Det är naturligtvis viktigt att prognosarbetet bedrivs med så goda metoder som möjligt, att lärdom dras av prognosmissar och att avvikelserna mellan prognoser och utfall minskas så långt det är möjligt. Det är intressant att i detta sammanhang notera att inflationen har varit avsevärt lägre sedan den nya penningpolitiken inriktad på ett inflationsmål infördes, att variationen i inflationstakten har minskat avsevärt och att inflationsförväntningarna har stabiliserats på inflationsmålets nivå. Det talar både för att inflationen kan förutses med en mindre osäkerhet än tidigare och för att penningpolitiken har haft den åsyftade effekten att stabilisera penningvärdet.

Fullmäktige noterar att under den tid som rapporten avser genomfördes den reform som gav Riksbanken en självständig ställning och att denna reform har fungerat väl. Självständigheten anses kräva ett funktionellt, institutionellt, personligt och finansiellt oberoende. Med funktionellt oberoende avses att centralbankens förstahandsmål är prisstabilitet. Med institutionellt oberoende avses att det beslutsfattande organet är oberoende av politiska organ som riksdag och regering. Med personligt oberoende avses att ledamöterna skall vara fristående från olika intressen och självständigt utan inflytande från någon kunna fatta sina beslut. Oberoendet tryggas bl.a. genom att ledamöternas mandatperioder är långa och att ledamöterna bara under strikt avgränsade omständigheter kan tvingas att lämna sitt uppdrag. Med ett finansiellt oberoende avses att centralbanken kan sköta sina uppgifter utan att vara beroende av anslag från staten.

Fullmäktige vill erinra om sin skrivelse till riksdagen med förslag till disposition av Riksbankens vinst för räkenskapsåret 2004. Fullmäktige uttalade i denna skrivelse att det skulle välkomna en lagreglering av principerna för Riksbankens vinstdisposition. I

■ detta sammanhang kan också erinras om att såväl EG-kommissionen som ECB anser att den svenska lagstiftningen på denna punkt strider mot EG-fördraget och ECBS-stadgan. Regeringen har tillsatt en särskild utredare, som under våren 2007 skall lägga fram förslag i detta avseende.

3 Rapportens rekommendationer

Fullmäktige kommenterar i detta avsnitt rekommendationerna 8 och 9 i det avslutande kapitlet.

Rekommendation 8: Riksdagen är en viktig plats för offentliga debatter om penningpolitiken.

Fullmäktige instämmer i att riksdagen är en viktig plats för offentliga debatter om penningpolitiken. Riksdagen är Riksbankens huvudman och den naturliga platsen för en diskussion om huruvida Riksbanken uppfyller det uppdrag riksdagen har delegerat till banken.

Utvärderarna går emellertid längre och anför även följande: "Om debatten om penningpolitiken bland allmänheten och i synnerhet i riksdagen förbättras finns det inte samma behov för regeringsföreträdare att uttrycka sina egna åsikter om penningpolitiken. Även om regeringsföreträdare har rätt att uttala sig om vilka frågor de vill, talar erfarenheterna i flera länder för att penningpolitiken och den ekonomiska utvecklingen blir bättre om regeringen avstår från att kommentera inriktningen på penningpolitiken."

Med beslutet att ge Riksbanken självständighet i penningpolitiska frågor följer enligt fullmäktiges mening ett ökat behov av en allsidig penningpolitisk debatt, eftersom Riksbanken har en speciell ställning och inte följs upp på samma sätt som andra myndigheter. Samtidigt har utrymmet för en sådan debatt vidgats, eftersom förtroendet för Riksbankens förmåga att självständigt bedriva penningpolitiken har stärkts avsevärt. Penningpolitiken måste granskas och kunna tåla en granskning. Den genomförda utvärderingen av den svenska penningpolitiken 1995 – 2005 är ett gott exempel på en sådan granskning, som kan vara ett bra underlag för en vidare utveckling av penningpolitiken.

Fullmäktige vill emellertid samtidigt i likhet med utvärderarna framhålla att regeringsledamöter och andra med politiska uppdrag och befattningar, som är viktiga för den ekonomiska politiken, bör visa försiktighet i den offentliga diskussionen om penningpolitiken. De bör beakta vilken effekt deras uttalanden kan få på trovärdigheten för penningpolitiken. Skulle allmänheten få intrycket att besluten i den självständiga centralbanken är möjliga att på ett eller annat sätt påverka, kan förtroendet för att Riksbanken kan utföra sitt uppdrag försvagas.

Rekommendation 9: Personer som nomineras till Riksbankens direktion bör framträda i utfrågningar i riksdagen innan de utses.

Fullmäktige instämmer inte i utvärderarnas förslag.

En av fullmäktiges viktigaste uppgifter är att utse ledamöter i Riksbankens direktion. Valet av direktionsledamöter är viktigt med tanke på att dessa tillsammans har ett stort inflytande över samhällsekonomin, ett inflytande som de utövar självständigt i förhållande till alla politiska instanser (inklusive riksdagen och dess finansutskott,

regeringen och det politiskt sammansatta fullmäktige). I ljuset av detta och det starka skydd som en direktionsledamot har mot att skiljas från tjänsten är det mycket väsentligt att denna fullmäktiges uppgift utförs på ett bra sätt.

Fullmäktige är den instans som lättast kan bilda sig en uppfattning om vilken kompetens som bör vara representerad i direktionen och vilken kompetens direktionen bör kompletteras med då en vakans uppstår. Fullmäktige är också det organ som kontrollerar direktionsledamöternas utövning av tjänsten och har därmed det underlag som behövs för att bedöma om en ytterligare mandatperiod bör komma i fråga för en ledamot vars mandatperiod löper ut. Det torde inte vara möjligt för riksdagens finansutskott att på ett liknande sätt genom utfrågningar bilda sig lika välgrundade uppfattningar om kandidaters lämplighet att ingå i direktionen eller att omförordnas för ytterligare en period.

4 Övriga frågor

Fullmäktige har också funnit skäl att kommentera vissa frågor som utvärderarna tar upp utan att göra det i form av rekommendationer.

(1) Utvärderarna föreslår att direktionsledamöternas mandatperioder efter hand bör återföras till det ursprungliga schemat, enligt vilket en ledamots mandatperiod går ut varje år.

Fullmäktige konstaterar, att den ursprungliga avsikten år 1999 var att en direktionsledamot skulle utses varje år i ett rullande sexårsschema. Det förutsågs redan vid denna tid att detta schema kunde brytas exempelvis pga. frivilliga avgångar. I syfte att söka uppnå en något bättre spridning av mandatperiodernas fördelning föreslår fullmäktige att en ledamot skall kunna utses för en mandatperiod om fem eller sex år.

Som utvärderarna konstaterar har det ursprungligen tänkta rullande sexårsschemat förändrats genom frivilliga avgångar. Skulle de nuvarande direktionsledamöterna stanna sina respektive mandatperioder ut kommer en ny ledamot att utses från den 1 maj 2007, två ledamöter att utses från den 1 januari 2009 och tre ledamöter, däribland riksbankschefen, att utses från den 1 januari 2012. Detta skulle enligt utvärderarna leda till att en majoritet i riksbanksfullmäktige vid vissa tillfällen kan komma att få ett stort inflytande på direktionens sammansättning.

Den metod för att korrigera detta som utvärderarna föreslår är emellertid inte möjlig med hänsyn till regelverket inom EU. Utvärderarna menar att det rullande schemat bör återinföras genom att direktionsledamöter utses för kortare perioder och att vid förtida avgångar i framtiden efterträdaren utses för den återstående mandatperioden. Enligt EU:s regelverk skall dock alla ledamöter i en nationell centralbanks beslutsfattande organ vara tillförsäkrade ett förordnande om minst fem år.

Fullmäktige föreslår istället att lagen ändras så att mandatperioden för en direktionsledamot skall vara fem eller sex år och att fullmäktige inom dessa ramar tillåts att efterhand åstadkomma en spridning av mandatperioderna. För att möjliggöra en sådan spridning bör mandattiderna kunna variera mellan olika ledamöter. Med hänsyn till regelverket inom EU måste de dock som nämnts vara minst fem år. Å andra sidan bör inte mandattiderna vara för långa. Fullmäktige har i sina över-

väganden stannat vid att den nuvarande mandattiden på sex år bör vara den övre gränsen.

(2) Utvärderarna föreslår att en eller högst två vice riksbankschefer skall biträda riksbankschefen i ledningen av banken och att övriga direktionsledamöter inte skall ha något annat ansvar än att delta i det penningpolitiska arbetet i banken t.ex. vid räntediskussioner och räntebeslut samt att kommunicera sådana beslut till allmänheten.

Fullmäktige instämmer i att det vore mer effektivt om frågorna om styrning och ledning av Riksbanken som organisation anförtroddes riksbankschefen och en eller två vice riksbankschefer. Denna fråga torde kunna hanteras inom direktionen utan ändringar av lagstiftningen.

I rapporten tas frågan upp om hur direktionsledamöternas uppgifter och ansvar bör bestämmas och fördelas. Det kan diskuteras om den kollektiva beslutsmodellen med sex direktionsledamöter fungerar när det gäller att leda och driva administrationen m.m. av banken. Även fullmäktiges revisionsenhet har pekat på vissa problem med nuvarande styrmodell.

I detta sammanhang bör nämnas att Riksbankens organisation har förändrats under senare år för att hantera den typ av problem som utvärderarna tar upp. Under år 2005 infördes nya former för ledning och styrning av banken med syfte att tydliggöra ansvarsförhållanden mellan direktionens ledamöter och avdelningscheferna samt att åstadkomma en mer sammanhållen ledning av banken. Som utvärderarna påpekar, kvarstår dock en del problem.

Riksbankens direktion har mot denna bakgrund inlett ett arbete med en översyn av de nuvarande styrnings- och ledningsformerna i Riksbanken. Arbetet är inriktat mot att finna lösningar som ytterligare effektiviserar styrningen och ledningen av bankens administration m.m. inom den ram som den nuvarande riksbankslagen möjliggör med sex direktionsledamöter som alla i grunden delar det övergripande ansvaret för banken,

(3) Utvärderarna anser också att en minskning av antalet ledamöter i direktionen kan övervägas.

Fullmäktige vill erinra om att frågan om direktionens storlek togs upp i en framställan från fullmäktige till riksdagen år 2000. Fullmäktige ansåg då att det fanns skäl som talade för att frågan om direktionens storlek borde ses över. Det hänvisades till att den nya ledningsformen med en direktion hade blivit väl förankrad i samhället och att Riksbankens organisation hade krympt. Riksdagen avslog efter finansutskottets avstyrkande framställningen. Fullmäktige finner för närvarande ej skäl att ånyo aktualisera denna fråga.

Utvärderarna tar upp frågan om direktionens storlek från en speciell utgångspunkt. Enligt utvärderarna finns det anledning att minska direktionen till fem eller kanske till och med fyra ledamöter om det visar sig att det är svårt att rekrytera dugliga personer. Fullmäktige anser dock inte att det är ett problem att rekrytera dugliga personer till direktionen.

Frågan om antalet direktionsledamöter bör ses ur ett bredare perspektiv än det utvärderarna anlägger. Frågan bör diskuteras med utgångspunkten att Riksbankens beslutsprocesser och beslutsorgan bör vara utformade så att de erbjuder högsta möjliga effektivitet och kvalitet vid genomförande av penningpolitiken och de övriga frågor som har att hanteras av direktionen. Dessa frågor är av sådan vikt att de väl motiverar den nuvarande storleken på direktionen.

(4) Utvärderarna anser att karenstiden för en avgående direktionsledamot också skall gälla för politiska uppdrag.

Fullmäktige avstyrker förslaget.

För direktionsledamöter som lämnar direktionen gäller enligt riksbankslagen en karenstid om ett år. Under den tiden får inte den avgångna direktionsledamoten vara styrelseledamot i ett finansiellt företag. Inte heller får hon eller han ha en anställning eller ett uppdrag som skulle ha gjort ledamoten olämplig att vara direktionsledamot. Fullmäktige kan emellertid lämna tillstånd till en anställning eller ett uppdrag.

När bestämmelsen om karenstid infördes år 1999 angavs i propositionen att behovet av att upprätthålla allmänhetens förtroende ledde till att karenstider borde finnas. Man hänvisade till att ledamöter i direktionen får kunskap i frågor som är av utomordentligt stor betydelse för vissa verksamheter och till att det kan uppfattas som allmänt stötande om en ledamot av Riksbankens direktion omgående kan övergå till en ledande befattning i annan verksamhet.

Någon karenstid gäller dock inte för politiska anställningar eller uppdrag (riksdagsledamot, statsråd, anställning i regeringskansliet, partikansliarbete). I propositionen ansågs att någon karenstid inte behövdes för en övergång till politiska uppdrag och anställningar och att de till sin art är sådana att de bör undantas från karenstiden.

Utvärderarna menar att undantaget från karenstid för politiska uppdrag riskerar att påverka direktionsledamöternas oberoende gentemot regeringen, dvs. just mot den part som kanske har det starkaste motivet att försöka påverka penningpolitiska beslut. Fullmäktige menar att det är viktigt för samtliga som på något sätt berörs att slå vakt om oberoendet och bevaka att det iakttas.

Fullmäktige anser dock inte att undantaget för politiska anställningar eller uppdrag bör tas bort. Det instruktionsförbud som finns i regeringsformen och förbudet att ta emot instruktioner som finns i riksbankslagen tar sikte på bland annat de risker som utvärderarna påtalar. Vidare talar intresset av att det demokratiska politiska systemet skall kunna rekrytera företrädare emot att undantaget tas bort, exempelvis när det gäller uppdrag som statsråd.

Däremot anser fullmäktige att karenstiden bör ändras från tolv till nio månader för nya ledamöter. Fullmäktige har vid ett par tillfällen beviljat en kortare karenstid än tolv månader. Fullmäktige har vid dessa tillfällen noga gått igenom hur lång karenstiden bör vara för att det inte ska uppstå risker med att den avgående ledamoten kan utnyttja den speciella information hon eller han har fått i sitt arbete på Riksbanken vid en ny anställning. Fullmäktiges erfarenheter från dessa tillfällen är att det skulle räcka med, i normalfallet, en karenstid om nio månader. Den bör om

- den införs tillämpas vid nya förordnanden för att inte bryta mot de villkor som gällde när nuvarande ledamöter utsågs.

På fullmäktiges vägnar:

Johan Gernandt

Maria Svalfors

I beslutet har deltagit: Johan Gernandt (ordförande), Leif Pagrotsky (vice ordförande), Sinikka Bohlin, Peter Egardt, Susanne Eberstein, Bo Bernhardsson, Elizabeth Nyström, Anders Flanking, Karin Pilsäter, Kjell Nordström och Ebba Lindsö.

Föredragande har varit Johan Gernandt och Leif Pagrotsky.