Självständiga centralbanker i demokratier?

Av Villy Bergström
Villy Bergström är vice riksbankschef.

Under det senaste decenniet har centralbanker i många länder övergått från att stabilisera valutakursen till att låta växelkursen flyta. Målet för dessa centralbanker har i stället för "fast valutakurs" blivit "fast penningvärde" och har som regel operationaliserats som 2 eller 2,5 procents inflation. En sådan ny inriktning av penningpolitiken har genomförts samtidigt som penningpolitiken i olika grad har avskilts från den politiska processen i regeringar och parlament. Många centralbanker har givits ökad självständighet. I Sverige var detta en direkt följd av medlemskapet i EU; självständigheten för centralbanken krävs enligt Maastrichtavtalet.

Riksbankens ökade självständighet, som i flera avseenden funnits åtminstone sedan början av 1990-talet, är för många en kontroversiell fråga. Motståndet mot den nya ordningen är delvis ett utsprång av EU-motståndet; genom ett medlemskap i Eurosystemet skulle penningpolitiken avlägsnas än mer från den nationella politiska processen jämfört med den nuvarande självständigheten för Riksbanken.

Riksbankens ökade självständighet, som i flera avseenden funnits åtminstone sedan början av 1990-talet, är för många en kontroversiell fråga.

Särskilt inom fackförenings- och den socialdemokratiska rörelsen anser många att demokratin urholkas, först genom Riksbankens ökade självständighet och senare än mer genom ett eventuellt framtida medlemskap i Eurosystemet. Inom arbetarrörelsen lever minnet kvar av hur folkstyret infördes med hjälp av liberalerna, vid en tid då begränsade eliter, med anspråk på att stå över särintressen, dominerade riksdagen, utgjorde regeringen och styrde Riksbanken. Av samma skäl finns också en instinktiv motvilja inom arbetarrörelsen mot en författningsdom-

stol eller annan överprövning av politiska majoritetsbeslut, som bedöms inskränka folkviljan.

Det finns en indirekt folklig kontroll av Riksbanken, nämligen genom riksdagens riksbanksfullmäktige.

Det finns naturligtvis en indirekt folklig kontroll av Riksbanken, nämligen genom riksdagens riksbanksfullmäktige. Fullmäktige utser direktionen och omprövar varje år ett av förordnandena. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande följer direktionens arbete genom att närvara vid direktionens sammanträden. Ett par gånger om året framträder direktionen i riksdagens finansutskott och svarar på frågor om och motiverar penningpolitiken.

Direktionen försöker som bekant vinna allmänhetens förtroende genom stor öppenhet. Det gäller målen för penningpolitiken men öppenheten accentueras också genom att analysunderlaget för penningpolitiken i de så kallade inflationsrapporterna publiceras, genom att de penningpolitiska besluten motiveras och inte minst genom att diskussionsprotokollen från de penningpolitiska sammanträdena offentliggörs.

Faktum kvarstår dock att uppläggningen av penningpolitiken innebär en delegering av makt i flera steg.

Allt detta är välbekant och det finns utförligt behandlat i flera av bankens skrifter.[1] Men faktum kvarstår att uppläggningen av penningpolitiken innebär en delegering av makt i flera steg, först från medborgarna till riksdagen, därifrån till fullmäktige och slutligen till direktionen. Det är klart att medborgarnas kontroll därmed i vissa avseenden är svagare än vad den är av regeringspolitiken.

Den typ av begränsning av folkstyret som det onekligen innebär att Riksbanken getts en viss självständighet från den politiska processen i regering och riksdag kan, för att tala med statsvetaren Jörgen Hermansson[2], sägas syfta till att medborgarna vill skydda sig själva mot sina egna karaktärsmässiga svagheter. För att en sådan restriktion ska vara acceptabel måste den kunna omprövas. Hermansson menar att det från demokratisk synpunkt aldrig kan vara acceptabelt att folkstyret abdikerar permanent. Det bör förekomma återkommande översyner och omprövningar av delegeringen.

Detta är naturligtvis möjligt vad gäller Riksbankens självständiga ställning genom nya riksdagsbeslut. Annorlunda förhåller det sig med de länder som är medlemmar av valutaunionen. Riksbankens ökade självständighet innebär en *delegering* av makt till en riksdagens myndighet, en delegering vars innebörd kan

[1] Se Heikensten & Vredin (1998) samt Apel & Viotti (1998).
[2] Se Hermansson (1999).

ändras eller återkallas. Medlemskap i valutaunionen innebär i praktiken *överlåtelse* av makt till ett överstatligt organ. Den tyska författningsdomstolen tolkade detta som ”utlåning av makt”, och tillstyrkte Tysklands medlemskap i unionen. Det är emellertid klart att det skulle vara en besvärligare och kostsammare process att återta makten från Europeiska centralbanken, ECB, till svenska organ än det skulle vara att avbryta delegeringen av makt till Riksbanken.

EU-fördraget sätter dock gränser för hur uppdraget för Riksbanken, även under nuvarande ordning, kan formuleras. Detsamma kan sägas om de internationella finansiella marknaderna. En omformulering av Riksbankens mål skulle inte bara innebära ett brott mot fördraget, omformuleringen skulle också utsättas för en ingående granskning. Trovärdigheten för fortsatt låg inflation skulle ifrågasättas med reaktioner på ränte- och valutamarknaden som följd.

Prisstabilitet överordnat mål

När stabiliseringspolitiken läggs upp så att det centrala inslaget är ett inflationsmål ges centralbanken vanligtvis en viss självtändighet att *utforma* politiken. Centralbanken får som uppgift att klara prisstabiliteten, något som under lång tid med framgång praktiserats i USA, liksom i Förbundsrepubliken Tyskland och i Schweiz.

Samtidigt innebär den beskrivna ordningen att prisstabilitet blir det överordnade stabiliseringspolitiska målet. Detta formulerades auktoritativt redan i 1991 års svenska finansplan, där det heter om inflationsbekämpningen: ”*Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav*”. Detta var ett nytt synsätt, som uppstod efter många år av misslyckanden med prisstabiliteten.

Med en självständig Riksbank, vars mål är prisstabilitet, kan inte finanspolitiken kortsiktigt bedrivas med inriktning på sysselsättningen.

Med en självständig Riksbank, vars mål är prisstabilitet, kan inte finanspolitiken kortsiktigt bedrivas med inriktning på sysselsättningen. Två oberoende maktcentra med var sitt mål skulle ofta riskera att komma i konflikt med varandra genom att sysselsättningspolitiken skulle kunna störa prisstabiliteten eller därigenom att Riksbankens penningpolitik riskerade att störa finansdepartementets sysselsättningspolitik.

Det är en helt annan sak att regeringen satt upp ett arbetslöshetsmål på 4 procent och ett sysselsättningsmål på 80 procent av befolkningen i aktiv ålder. Dessa mål är strukturella, något som eftersträvas genom budgetsanering, som får ner räntorna, liksom avregleringar, skattesänkningar för snabb tillväxt med mera, inte genom att kortsiktigt påverka efterfrågeutvecklingen med budgetpolitik. Därför är dessa mål väl förenliga med inflationsmålet och Riksbankens självständighet.

Vid konflikter på kort sikt mellan inflation och full sysselsättning får sysselsättningen vika.

Vid konflikter på kort sikt mellan inflation och full sysselsättning får sysselsättningen vika, även om den praktiska uppläggningen av penningpolitiken, med anpassningstider av måluppfyllelsen för inflationen på upp till ett par år, innebär att penningpolitiken bedrivs med hänsyn till realekonomins och arbetsmarknadens stabilitet. Tidigare rådde det omvända förhållanden. Vid målkonflikter av detta slag fick prisstabiliteten i praktiken vika för den fulla sysselsättningen.

De argument som angavs för att prioritera inflationsbekämpningen var att arbetslösheten tycktes vara oberoende av inflationstakten, när olika länder jämfördes. Men detta argument tillbakavisades av motståndarna till politikomläggningen, därför att det inte sa något om vad det skulle innebära för ett höginflationsland med full sysselsättning att byta regim till låg inflation. Såtillvida hade skeptikerna rätt att Sverige fortfarande tio år efter omläggningen till låg inflation har massarbetslöshet – cirka 7 procent inklusive arbetsmarknadspolitiska åtgärder och cirka 4 procents öppen arbetslöshet. Från andra världskriget fram till 1990 hade årsgenomsnittet av den öppna arbetslösheten inte vid något tillfälle överskridit 4 procent.

Däremot tyder erfarenheterna på att när inflationsförväntningarna väl drivits ut ur samhällsekonomin, tycks inflationsmålet bli ”inlåst”. Trots stigande oljepriser under hösten 2000 ligger nämligen förväntningarna, enlig de mätningar som görs, förankrade kring Riksbankens mål. Detta är värdefullt och kanske det är Riksbankens viktigaste uppgift att bevara förtroendet för målet hos allmänheten, eftersom det är så dyrt i termer av produktionsförluster, massarbetslöshet och välfärdsförluster att bryta höga inflationsförväntningar.

Men det avgörande skälet till att man etablerat en ny ekonomisk politik är den politik som bedrivs i de ledande OECD-länderna.

Men det avgörande skälet till att man faktiskt etablerat en ny ekonomisk politik är knappast det ena eller andra vetenskapliga belägget för en politisk regim utan den politik som bedrivs i de ledande OECD-länderna. Det faktum att Sverige är ett litet land, starkt beroende av internationella storföretag med ursprung här i landet, har drivit på denna utveckling. Sverige kan inte avvika i någon större omfattning från den huvudkurs som de ledande OECD-länderna följer. Befolkning lika väl som politiker har numera också för lågt självförtroende för någon annan politik än den som är dominerande i klubben av industriländer.

Det är dock viktigt att betona att den nya uppläggningen av stabiliseringspolitiken, med penningpolitiken i centrum, inte behöver innebära ett cyniskt övergivande av den fulla sysselsättningen. 1970- och 80-talens aktiva stabiliseringspolitik medförde stigande arbetslöshet kombinerad med hög inflation och tvära kast

mellan överhettad arbetsmarknad och häftiga inbromsningar av den ekonomiska tillväxten med massarbetslöshet som följd. Därför har på senare tid erfarenheter från de två första årtiondena efter andra världskriget lyfts fram som ett föredöme för den ekonomiska politiken. Då var tillväxten snabb och priserna stabila.

Långsiktig stabilisering av inflationen på låg nivå, som ett led i ett utökat spelrum för marknadsekonomiska avregleringar av flera samhällsområden, tycks vara en viktig betingelse för snabb tillväxt och hög sysselsättning. I varje fall är detta den föreställning som ligger bakom omorienteringen i många länder till prioritering av prisstabilitet och självständiga centralbanker.

Långsiktig stabilisering av inflationen på låg nivå tycks vara en viktig betingelse för snabb tillväxt och hög sysselsättning.

Ännu finns det inget vad gäller Sverige som motsäger denna hypotes. Inflationen ligger väl förankrad inom målområdet och inflationsförväntningarna är stabila omkring 2 procent, samtidigt som sysselsättningen stiger och arbetslösheten faller. Men, som skeptikerna befarade, processen tog lång tid, kostade välfärdsförluster och innebär inte obetydliga maktförskjutningar i samhället, från politiska församlingar och fackföreningar.

Påpassad Riksbank

Centralbankernas nyvunna självständighet har liknats vid domstolarnas självständiga lagtolkning. Domarna tillsätts på grund av juridisk kompetens och de har att, utan inblandning från regering och riksdag, tillämpa de lagar som riksdagen stiftat. Men det finns en skillnad. Centralbankerna är föremål för en mer intensiv, fortgående och kritisk debatt, inte bara för att självständigheten är en ny företeelse, utan också därför att allmänhetens välfärd i hög grad beror på ränteläget och den ekonomiska aktiviteten. Därför följer media nära och kritiskt centralbankernas politik.

Men inte bara det. På finansmarknaderna följs centralbankernas politik professionellt och kritiskt, därför att marknadsaktörerna har vinstchanser och förlustrisker som sammanhänger med aktörernas förmåga att förutse centralbankernas politik. Penningpolitiken granskas därför ständigt och professionellt, på ett sätt som inte gäller för något annat samhällsområde, möjligen med undantag för regeringens återkommande budgetpresentationer och dess skattepolitik. Specialtidskrifter, dagstidningarnas

Penningpolitiken granskas ständigt och professionellt, på ett sätt som inte gäller för något annat samhällsområde, möjligen med undantag för regeringens återkommande budgetpresentationer och dess skattepolitik.

ekonomisidor, samt bankernas och finansinstitutens experter följer regelbundet och kritiskt Riksbankens politik. Detta verkar ibland till och med vara något överdrivet.

Inte bara domstolsväsendet kan ses som en förebild för Riksbankens nya ställning. I Sverige har det sedan Axel Oxenstiernas regeringsform 1634 varit lagfäst med självständiga myndigheter. Just i Sverige borde därför Riksbankens nyvunna självständighet te sig mindre utmanande, eftersom vår förvaltningstradition, till skillnad från den på kontinenten, präglas av myndigheter, som fattar beslut i enskilda ärenden utan inblandning av politiska organ. I detta avseende är det ingen skillnad mellan exempelvis Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, och Riksbanken.

Regeringen kan styra AMS genom förordningar och regleringsbrev, inte genom att blanda sig i enskilda ärenden. Skillnaden mellan AMS och Riksbanken är inte bara att banken är riksdagens myndighet, inte regeringens, utan främst det faktum att Riksbanken, till skillnad från AMS, har egna budgetmedel. Riksbanken behöver inte årligen äska budgetmedel för sin verksamhet. Betydelsen av detta framgår tydligt, när man ser den kompetensuppbyggnad som har kunnat ske i Riksbanken jämfört med i många andra samhällsinstitutioner.

Andra skillnader är att Riksbanken har mycket tydliga mål vars uppfyllande lätt kan kontrolleras, vilket tvingar fram öppenhet från bankens sida samt att bankens beslut får mer genomgripande konsekvenser för samhällsekonomin än AMS åtgärder. Riksbankens åtgärder framstår därför som mer spektakulära än enskilda AMS-insatser, vilka sammantagna kan få nog så omfattande konsekvenser för samhällsekonomin.

Vilken slags självständighet?

Det är viktigt att skilja mellan *målsjälvständighet* och *medelsjälvständighet* när Riksbankens självständighet diskuteras.

Det är viktigt att skilja mellan *målsjälvständighet* och *medelsjälvständighet* när Riksbankens självständighet diskuteras. I det första fallet tillåts banken själv formulera målet för sin politik. I det senare fallet anges målet av regering eller riksdag medan centralbanken själv väljer hur politikens ska utformas, för att målet ska kunna uppnås.

I den svenska lagstiftningen om Riksbanken anges dess uppgift, vad gäller penningpolitiken, så att ”Målet för Riksbankens verksamhet skall vara att upprätthålla ett fast penningvärde.” Målet är alltså allmänt formulerat av riksdagen och Riksbanken har själv preciserat det till 2 procents inflation med ett tolerans-

intervall på ±1 procentenhet. Rikbankens precisering har i flera riksdagsuttalanden accepterats i efterhand. Man kan därför säga att Riksbanken är medelsjälvständig men också delvis målsjälvständig.

Man kan säga att Riksbanken är medelsjälvständig men också delvis målsjälvständig.

För exempelvis Bank of England gäller delvis en annan ordning. Regeringen i Storbritannien har angett att den brittiska centralbanken ska eftersträva 2,5 procents inflation. I höstas föreslog Frankrikes finansminister Fabius att euroländernas samarbetsorganför ekonomisk politik, den så kallade Euro-gruppen, ska ange den Europeiska centralbankens penningpolitiska mål. När Fabius föreslog att politikerna skulle formulera ECB:s mål väckte det en viss oro på finansmarknaderna.

Men centralbankernas självständighet har tillkommit bland annat för att lösa det så kallade *tidsinkonsistensproblemet*, nämligen att statsmakternas deklarerade mål för prisstabilitet gång efter annan har övergetts, så att penningpolitiken förlorat i trovärdighet.[3] När fria kapitalrörelser infördes blev förtroendefrågan viktigare än tidigare. Dessa nya villkor – avregleringar och misslyckanden som undergrävt förtroendet för politiken – kräver knappast målsjälvständighet.

Det kan i själva verket vara en styrka för en centralbank att dess uppdrag preciserats av regering och riksdag eller i ECB:s fall av de politiska instanserna. Är det inte en fördel att målet är tydligt uppbackat av de folkvalda politiska instanserna? Att en centralbank inte har målsjälvständighet behöver alltså inte innebära att trovärdigheten för måluppfyllelsen går förlorad.

Dessutom anser jag det vara en bättre demokratisk ordning att det är regeringen eller riksdagen som formulerar det penningpolitiska målet i någorlunda konkreta termer, alltså mer precist än den vaga formulering som riksdagen angett i riksbankslagen. Riksdagen har visserligen i efterhand godtagit Riksbankens egen operationalisering av målet. Men det skulle inte ha varit till nackdel för Riksbanken om målet från början hade formulerats precist av riksdagen.

Det skulle inte ha varit till nackdel för Riksbanken om målet från början hade formulerats precist av riksdagen.

Samspel mellan myndigheter behövs

Enligt den svenska lagstiftningen får Riksbanken inte ta emot instruktioner från någon annan myndighet. Riksbanken har att självständigt söka uppfylla målet om prisstabilitet. Detta är medelsjälvständigheten. Men det behövs alltid en viss koor-

[3] I Sverige skedde detta genom en serie devalveringar på 1970- och 1980-talet.

dination av den ekonomiska politiken. I Storbritannien är detta löst på så sätt att en representant för the Treasury (finansdepartementet) sitter med vid Monetary Policy Committee's (penningpolitiska kommitténs) sammanträden, då räntan bestäms. Han eller hon får därmed direkt information om hur banken analyserar det ekonomiska läget och lämnar i sin tur sådan information från finansdepartementet till penningpolitiska kommittén.

På så vis uppnås en koordination av den ekonomiska politiken, inte i den grad som gällde när regeringen bestämde både över penningpolitiken och finanspolitiken, men likväl så att regeringen har insikt i centralbankens penningpolitik. Det kan rimligen inte uppstå någon osäkerhet om centralbankens mål, när regeringen, företrädd av finansministern, har satt det operativa inflationsmålet.[4] Däremot kan det naturligtvis uppstå en osäkerhet om bankens omvärldsbild och bankens reaktion på den politik som finansdepartementet bedriver.

Den koordination som finns i Storbritannien är inte möjlig för ECB, ty det skulle innebära att tolv finansdepartement vore representerade i ECB-rådet. I stället sker detta mycket indirekt genom att Ekofin-rådets ordförande (tillsammans med en representant för kommissionen) utan rösträtt deltar i ECB-rådets sammanträden.

Sverige intar en mellanställning mellan Bank of England och ECB, genom att riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande har rätt att sitta med vid direktionens sammanträden.

Sverige intar en mellanställning mellan Bank of England och ECB, genom att riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande (som för närvarande inte är riksdagsledamot) har rätt att sitta med vid direktionens sammanträden. Detta sker ofta, så det finns en koppling till fullmäktige och därmed indirekt till riksdagen och de politiska partierna. Finansministern informeras om direktionens beslut innan de offentliggörs, men den koordination som uppnås i Storbritannien finns inte i lika hög grad i det svenska systemet för ekonomisk politik. Samtidigt sker det ett informellt informationsutbyte genom Riksbankens öppenhet i tal, protokoll och rapporter och de ekonomisk-politiska dokument som strömmar från regeringskansliet.

Nya Zeeland är ett av pionjärländerna för inflationsmålspolitik. Där sluter regeringen ett kontrakt med centralbankschefen om inflationsmålet. Vid avvikelser från målet måste centralbankens chef förklara sig och riskerar att avskedas för

[4] Att plötsligt ändra målet skulle antagligen visa sig bli mycket dyrt både politiskt och finansiellt genom den osäkerhet som då skulle kunna uppstå om Storbritanniens framtida politik.

misslyckandet. Detta har ännu inte inträffat, trots att inflationsmålet missats. Målet har dessutom ändrats under senare år.[5]

Självständighetsparadoxen

Efter Bretton Wooods-systemet sammanbrott 1971–72 har de flesta industriländer övergått till flytande växelkurs med självständiga centralbanker. Men man kan verkligen undra vad det ligger för rationellt i att finansmarknaderna inte kan lita på en regering, som själv samordnar finans- och penningpolitiken och utlovar låg inflation, när finansmarknaderna litar på en centralbank som får sitt uppdrag av samma regering att hålla stabila priser. Riksdagen kan ju när som helst ge banken nya instruktioner i lag. Riksbankens mål är nämligen angivet i en vanlig lag, inte i grundlagen.

Regeringen, eller parlamentet, skulle alltså lyckas med att få en av sina institutioner, centralbanken, att fullfölja en trovärdig politik, som den själv är oförmögen till. Detta är en paradox, som är svår att förklara logiskt, men delegeringen spelar uppenbart en ekonomisk-politiskt viktig roll.[6] Hur kan det komma sig att själva delegeringen från de politiska organen till en självständig centralbank är trovärdig och hur kommer de sig att centralbanken trovärdigt kan bedriva den penningpolitik som regeringen inte anses kunna fullfölja?

Regeringen, eller parlamentet, skulle alltså lyckas med att få en av sina institutioner, centralbanken, att fullfölja en trovärdig politik, som den själv är oförmögen till. Detta är en paradox.

Arrangemanget med delegeringen skapar en ”politisk mur” kring penningpolitiken, så att de politiska organen, om de ångrar delegeringen, inte utan vidare skulle återkalla den. Ett återkallande skulle nämligen tydligt och tidigt signalera till allmänheten och finansmarknaderna att nu är det fara å färde, penningpolitiken kommer att läggas om. Det skulle därför inte vara möjligt att överraska med expansiv politik och inflation. Ett återkallande skulle bli dyrt både politiskt och ekonomiskt, medföra stigande inflationsförväntningar, som är svåra att få bukt med, och höjda räntor. Tillväxten och sysselsättningen skulle pressas ner.

Att självständiga centralbanker bättre kan genomföra en penningpolitik för låg inflation beror på att de saknar regeringars målkonflikter. De penningpolitiska målen är enkla och entydiga, i Riksbankens fall 2 procents inflation samt att upp-

[5] Nya Zeeland var tillsammans med Kanada förebilder för Sveriges riksbank när den fasta växelkursen övergavs vid slutet av 1992. Kanada hade den längsta erfarenheten av flytande växelkurs, nämligen från perioden 1950-62 och efter 1970. Råd och erfarenheter från Kanadas centralbank var viktiga för Riksbanken vid regimbytet.

[6] Se Buiter & Sibert (2000).

Att självständiga centralbanker bättre kan genomföra en penningpolitik för låg inflation beror på att de saknar regeringars målkonflikter.

rätthålla ett säkert och effektivt betalningsväsende. Målen är enkla i meningen ”endimensionella”, inte i den meningen att penningpolitiken är en lätt uppgift, utan i den meningen att en centralbank saknar regeringars behov av avvägningar mellan politiska mål som ibland står i konflikt med varandra. Detta är en tolkning av det till synes paradoxala förhållandet att finansmarknaderna inte litar på regeringar men på en underlydande institution, centralbanken, som får sin instruktion av riksdagen.

Ekonomisk politik och ideologi

Den ekonomiska teorin kring detta innebär med nödvändighet en förenkling. Något brutalt kan formuleringen sägas vara att regeringar frestas att skapa inflation för att lura en godtrogen allmänhet, och därigenom skaffa fördelar inför ett val genom att överraska med inflation och hög tillväxt. Den formuleringen är stiliserad, alltför förenklad och passar inte alltid den komplexa verkligheten.

Regeringars politik kan ju ses som ett ”oändligt upprepat spel” med fackföreningar, företag och andra medborgargrupper. Om det finns någon rationalitet i förväntningsbildningen skulle det inte med framgång kunna ske upprepade löftesbrott. Det måste finnas kompletterande förklaringar till att regeringspolitiken misslyckades med prisstabiliseringen och till att delegering av penningpolitiken ser ut att vara framgångsrik. Låt oss pröva ett någon annorlunda, historiskt betingat, synsätt.

Utbudschocker av den omfattning och den storleksordning som drabbade världsekonomin 1973–74 och 1979–80 var ovanliga eller helt nya för efterkrigstiden.

Kanske är förklaringen till att keynesianismen, i inskränkt ekonomisk mening, med ambitionen att samordna den ekonomiska politiken för full sysselsättning och prisstabilitet, misslyckades mycket enklare. Oljeprischockerna, lönekostnadskriserna och dåliga skördeutfall under 1970-talet representerade utbudsstörningar, som åtminstone vissa regeringar mötte med efterfrågepolitik. Regeringarna var helt enkelt vana vid att bekämpa efterfrågechocker. Utbudschocker av den omfattning och den storleksordning som drabbade världsekonomin 1973–74 och 1979–80 var ovanliga eller helt nya för efterkrigstiden.

Denna felanvändning av de ekonomiska instrumenten misskrediterade keynesianismen och regeringarnas försök till stabiliseringspolitik genom att påverka efterfrågan. Samtidigt tycktes keynesianismen vederläggas av teoretisk och empi-

risk forskning. Men en felaktig verklighetsuppfattning och felanvända ekonomiska instrument behöver inte för all framtid diskriminera den typ av stabiliseringspolitiska ambitioner som tidigare har funnits, ifall den nuvarande uppläggningen visar sig mindre framgångsrik.

Felanvändning av de ekonomiska instrumenten misskrediterade keynesianismen och regeringarnas försök till stabiliseringspolitik genom att påverka efterfrågan.

”Keynesianismens fall” medförde en sorglig nedtoning av efterfrågepolitikens betydelse. Dess faktiska betydelse framgår tydligt när man studerar den svenska utvecklingen. Hushållens sparande steg från –5,5 procent av de disponibla inkomsterna 1989 till mer än +8 procent 1993. Detta, tillsammans med ekonomisk-politiska nedskärningar av efterfrågan under dessa fyra år, representerade en negativ efterfrågechock för den svenska ekonomin på mer än 10 procent av BNP, med massarbetslöshet och ett BNP-fall på 5 à 6 procent som följd.[7] Modigliani, Solow och de fem medförfattarna till ”Manifestet”, som nämns i fotnot 7, skrev 1998 om massarbetslösheten i Europa: ”Ändå har begreppet [efterfrågepolitik] för närvarande blivit tabu bland många europeiska centralbanksfunktionärer och politiska ledare, trots att det finns gott om bevis för att det under de senaste åren spelat en betydande roll för den ökade arbetslösheten.”

Ekonomisk politik har ofta ideologisk bakgrund. Man bör ha klart för sig att ”keynesianismens fall” inte bara har att göra med den strikta stabiliseringspolitiska tolkningen av begreppet. Keynesianismen i mindre strikt ekonomisk mening är ett mer omfattande begrepp och står för allmän välfärdspolitik, regleringar, starka fackföreningar, korporativism med mera. Ekonomisk liberalism, avregleringar för att befria marknaderna och öka individens betydelse på kollektivets bekostnad var lika mycket med i spelet som misslyckandet med stabiliseringspolitiken, när keynesianismen ersattes av mer liberal ekonomisk politik. Det fanns och finns en stark koppling mellan politiska ideologier och ekonomiska skolbildningar. Det är inget konstigt med det, ty till syvende og sidst är det den grundläg-

Ekonomisk liberalism, avregleringar för att befria marknaderna och öka individens betydelse på kollektivets bekostnad var lika mycket med i spelet som misslyckandet med stabiliseringspolitiken, när keysianismen ersattes av mer liberal ekonomisk politik.

[7] Se uppsatsen av Modigliani, Franco med flera i Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, September 1998, däribland flera nobelpristagare. ”An Economist's Manifesto on Unemployment in the European Union”. Uppsatsen, som skrevs av nobelpristagarna Modigliani, Solow och fem andra framstående ekonomer, undertecknades av ett 25-tal europeiska och amerikanska ekonomer. Manifestet finns översatt i Meidner (1999). Bortsett från att Meidner uppmärksammade skriften gick denna uppsats den kvalificerade ekonomdebatten förbi. Om sparkvoten, se Riksbankens inflationsrapport, nr 3 2000, diagram 35.

gande uppfattningen om och erfarenheterna av hur verkligheten är beskaffad och hur den fungerar som avgör tillhörigheten både till politiska ideologier och ekonomiska skolor.[8]

Minskad arbetslöshet utjämnar levnadsvillkoren mellan medborgarna mer än kanske något annat.

Historiska erfarenheter tyder inte på att fria kapitalrörelser, avregleringar och frånvaron av stabiliseringspolitik inriktad på att bekämpa arbetslösheten kan förena full sysselsättning med en mycket jämn inkomstfördelning. Även nu tycks inkomsterna bli allt mer ojämnt fördelade, mest så i de länder som gått längst i avregleringar och där avregleringarna varit i kraft längst, nämligen i USA och Storbritannien.[9] Å andra sidan stiger sysselsättningen i de nämnda länderna, och minskad arbetslöshet utjämnar levnadsvillkoren mellan medborgarna mer än kanske något annat genom att lyfta välfärden för människor med låga eller inga inkomster.

Slutord

Den penningpolitiska regim som nu råder i vårt land bygger på en genomtänkt filosofi, som visserligen inte är helt färdig men som under senare delen av 1990-talet fungerat mycket bra och som fortfarande utvecklas på ett medvetet sätt.

För att Riksbankens penningpolitik ska vinna förtroende hos allmänheten och för att inriktningen mot ett inflationsmål ska få full förståelse krävs öppenhet. Det har varit ledstjärnan när Riksbankens direktion lagt upp sitt arbete.

Öppenheten ska tydliggöra Riksbankens tankemönster. Om marknadsaktörerna förstår hur direktionen resonerar är risken låg för onödiga svängningar i valutakurser och räntor. Marknaden ska förhoppningsvis inse vilken analysramen är och hur resonemangen går, så att marknaden själv kan sätta räntan utifrån den information som strömmar in. Det bör bidra till en stabil ekonomisk utveckling, med snabb tillväxt och hög sysselsättning.

Riksbanken intar, tillsammans med Bank of England, en särställning bland centralbankerna, när det gäller öppenhet.

Riksbanken intar, tillsammans med Bank of England, en särställning bland centralbankerna, när det gäller öppenhet. Bank of England har i det här avseendet varit en vägvisare för Riksbanken.

Demokrati kräver tydlighet om beslutsfattarnas mål, öppenhet i beslutsproces-

[8] Tankegången finns utvecklad i min uppsats, ”Are Economists Social Scientist?” i Setterfield (ed.) (2000).
[9] Se Atkinson (2000), för internationella jämförelser samt Nelander och Lönnroos (2000), om Sverige.

sen och ansvarsutkrävande av makthavarna, kort sagt insyn, kontroll och ansvar. Riksbanksdirektionen är inte folkvald. Det betyder att den demokratiska kontrollen med nödvändighet försvagas och att ansvarsutkrävandet tunnas ut genom att makten har delegerats i mer än ett led, men rikbanksledningen är indirekt ansvarig inför svenska folket och det bör ha framgått av denna artikel att många av demokratins krav är uppfyllda, när det gäller Riksbanken.

Demokrati kräver tydlighet om beslutsfattarnas mål, öppenhet i beslutsprocessen och ansvarsutkrävande av makthavarna.

Vid ett medlemskap i valutaunionen kommer insynen i den penningpolitiska beslutsprocessen att försämras och därmed också kontrollen, om nuvarande regler för beslutsfattande i ECB består. Svenska folkets möjlighet till ansvarsutkrävande minskar betydligt och blir i den mån den alls finns mycket indirekt. Insyn, kontroll och ansvarsutkrävande minskar jämfört med nuvarande ordning i Sverige med en självständig Riksbank, varför en av demokratins grundläggande egenskaper kan ifrågasättas, nämligen att den som är föremål för maktutövning ska kunna ställa maktutövaren till ansvar.

Vid ett medlemskap i valutaunionen kommer insynen i den penningpolitiska beslutsprocessen att försämras och därmed också kontrollen.

Referenser

Apel, M. & Viotti, S., (1998), ”Varför är det bra med en självständig Riksbank?”, *Penning- och valutapolitik* 1998:2.

Atkinson, A. B., (2000), ”Är växande inkomstskillnader oundvikliga? Kritik av ett transatlantiskt samförstånd.” i *Agoras årsbok* 2000, Stockholm.

Bergström, V., (2000), Are Economists Social Scientists? i Setterfield, Mark, (ed.) Growth, Employment and Inflation. *Essays in Honour of John Cornwall*, London.

Buiter, W. H. & Sibert, A. C., (2000), Designing a Monetary Authority, i Santomero, Anthony, M., Viotti, S. & Vredin, A., (eds) *Challenges for Central Banking*, Sveriges Riksbank, Stockholm.

Heikensten, L. & Vredin, A., (1998), ”*Inflationsmålet och den svenska penningpolitiken – erfarenheter och problem*”. Ekonomisk Debatt, årgång 26 nr 8, sid. 573–593.

Hermansson, J., (1999), *Om att tämja folkmakten*, i SOU 1999:78.

Meidner, R., (1999), *Manifest för full sysselsättning*, Stockholm.

Modigliani, F., m. fl. (1998) . ”An Economist’s Manifesto on Unemployment in the European Union” i *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, September.

Nelander, S. & Lönnroos, E., (2000), *Inkomster och inkomstfördelning*, Landsorganisationen, Stockholm.

Sveriges riksbank, *Inflationsrapport*, nr 3 2000, diagram 35.