

PM

DATUM: 2009-03-03
AVDELNING: STA
HANDLÄGGARE: Sammanställt av Christina Nordh Berntsson



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 2009-319-STA

■ Utvärdering av Riksbankens internationella arbete 2008

Direktionen lade i november 2007 fast mål för tio sakfrågor som Riksbanken särskilt avsåg att prioritera i det internationella samarbetet under 2008, s.k. profilfrågor. Samtidigt beslutades om mål för de internationella organisationer som Riksbanken arbetar inom, s.k. "ägar- eller medlemsfrågor". I detta pm ges en redogörelse för de insatser som Riksbanken gjort i dessa frågor och andra centrala internationella frågor som kommit upp under det gångna året.

1. Övergripande utvärdering

Det internationella samarbetet kom under året (särskilt under hösten) att präglas av den internationella finansiella krisen och hanteringen av ett antal akuta frågor relaterade till denna, t.ex. reformering av det internationella finansiella regelverket i den globala krisens spår samt finansiellt stöd till Island och Lettland. Riksbankens mångåriga prioritering av krishanteringsfrågor ledde till att banken kunde framföra väl genomarbetade synpunkter i internationella diskussioner, trots att de kom upp med kort varsel. Företrädare för Riksbanken har också fått ett flertal internationella uppdrag rörande finansiell stabilitet (se nedan). De finansiella frågorna har således även detta år dominerat Riksbankens internationella samarbete.

2. Mål för sakfrågor (profilfrågor)

a. **Förbättra förutsättningarna för internationell krishantering**

- i. *Driva på för att internationella organisationer, i synnerhet EU, ska utveckla gemensamma principer och procedurer i frågor av relevans för effektiv krishantering, t.ex. principer för kostnadsfördelning, bedömning av bankers systemviktighet etc.*

Under året har Riksbanken:

- inom EFK arbetat för att få till stånd ett nytt MoU om hur myndigheter inom EU ska samarbeta vid gränsöverskridande finansiella kriser. Ett sådant avtal undertecknades i juni.
- bidragit till ett arbete inom BIS/BCBS/CBRG för att analysera krislösningsregimer i olika länder (preliminär rapport klar i december).

- bidragit till ett arbete inom ramen för BIS (en grupp direkt underställd G10-governors) om insättningsgarantiernas utformning.
 - inom TFCM (ECBS) med Lars Nyberg som ordförande, aktivt arbetat för framtagandet av en EU-gemensam handbok för hur systemviktighet ska bedömas (rapport/handbok klar i december).
 - bidragit till att starta ett ökat samarbete kring krishantering på nordisk nivå (bl.a. diskuterat på centralbankschefsmötet på Island i juni).
 - genom Lars Nyberg deltagit i den s.k. De Larosière-gruppen, vilken gavs i uppdrag att bl.a. studera hur den framtida tillsynen i EU bör organiseras för att krishanteringen ska fungera effektivt (se vidare nedan).
- ii. *Vidareutveckla de gemensamma krisövningarna inom Norden och Baltikum samt inom EU så att de blir alltmer realistiska och så att nyttillkomna överenskommelser om samarbete etc. kan testas.*

Arbetet med krisövningar fokuserade till stor del på den krisövning inom EU som på uppdrag av EFK planerades till i maj 2009. Lars Nyberg utsågs under våren till ordförande i styrgruppen. Mot bakgrund av krisen har dock övningen skjutits upp och styrgruppen, efter förslag från Riksbanken, fått reviderat mandat att utvärdera samarbetet under och orsakerna till den reella krisen.

b. Vidareutveckla metoder och modeller för analys av finansiell stabilitet

Vara aktiva i diskussioner som syftar till att utveckla analysen av tillgångspriser och risker.

Riksbanken har under året:

- bidragit till ett arbete som har bedrivits inom ramen för BIS/RTF, vilket fokuserats på de stora europeiska bankernas stresstestmetoder. Inom ramen för detta har AFS skrivit en uppmärksamman artikel: "Macroeconomic Impact on Expected Default Frequency".
- deltagit i flera konferenser och presenterat metodutveckling inom finansiell stabilitet. Ett exempel är nordisk-baltiska möten, där AFS presenterat både sin modell för stresstestning av kreditrisker, och den omfattande likviditetsrapportering som Riksbanken får från bankerna i RIX.
- fått gott internationellt mottagande av en artikel som utvecklar en modell för att analysera potentiella spridningsrisker i banksystemet (vilken presenterades på en konferens 2007). Artikeln har efterfrågats av flera centralbanker.

c. Främja den gränsöverskridande finansiella integrationen

- i. *Inom banksektorn: Arbeta för att harmonisera regelverken och tillämpningen av dem avseende t.ex. insättarskydd, kapitaltäckningsregler, riskhantering i banker, definitionen av eget kapital etc.*

Riksbanken har under året:

- verkat för en större harmonisering av insättningsgarantisystemen (DGS) på EU-nivå, och därmed bidragit till den ökade harmonisering som det reviderade EU-

direktivet på området betyder (även om vi tycker att harmoniseringen kunde gått ännu längre och inkluderat finansieringen av sådana system).

- analyserat och bidragit i europeiska diskussioner (främst inom EFK) om innehåll i och struktur för tillsynen i EU. Under hösten påbörjade Riksbanken arbetet med att ta fram ett mer samlat förslag till framtida tillsynsstruktur inom EU. Lars Nybergs medverkan i De Larosière-gruppen, vilken fick i uppdrag att ge rekommendationer om organisationen av den framtida tillsynen i EU, har givit särskilda möjligheter att påverka.
 - aktivt gett input till hur det nya kapitaltäckningsdirektivet borde se ut, i huvudsak genom analysbidrag till Finansdepartementet.
 - i olika fora såsom CEBS och Baselkommittén verkat för att den kvalitativa nivån för bankkapital närmare ska preciseras och höjas. Riksbanken har bl.a. sökt begränsa användningen av s.k. hybridkapital genom att verka för utformningen av strikta kriterier för när dylikt får inräknas i kapitalbasen.
 - deltagit i framtagandet av BIS-dokument om bl.a. riskhantering, "economic capital"-modeller och förfiningar av Basel II-överenskommelsen. Detta arbete har skett inom ramen för ett antal undergrupper till BIS/BCBS/PDG (bl.a. RMMG, RTF och Pillar 2 workstream).
- ii. *Inom finansiell infrastruktur: Arbeta för att hinder mot finansiell integration tas bort genom att t.ex. ta bort de barriärer som identifierats i Giovannini-rapporterna¹, harmonisera regelverken för värdepappersavveckling i EU genom antagandet av ECBS/CESR-standarder² etc.*

Riksbanken har under året:

- deltagit i det arbete som tagits upp i ECBS/CESR med att ta fram gemensamma standarder för värdepappersavveckling.
- i olika sammanhang belyst den integrationsprocess som för närvarande pågår i den finansiella infrastrukturen (FSR 2008:1, FSR 2008:2, Tal på OMX i december 2008).
- bidragit till det arbete som pågår med att anpassa övervakningen av systemen till de nya villkor som den gränsöverskridande integrationen för med sig. Ett exempel på detta är Euroclears köp av svenska VPC AB, som innebär att övervakningen framöver till viss del kommer att ske inom ramen för ett internationellt samarbete. En viktig aspekt i detta är att se till att de nya övervakningsformerna blir så effektiva och ändamålsenliga som möjligt.
- bidragit till arbete för att etablera gränsöverskridande säkerhetsarrangemang mellan centralbanker inom Eurosystemet och G10 som kan underlätta likviditetstillförsel i kristid. Eurosystemet förbereder för att från och med mars 2009 kunna använda USD-, GPB- och SEK-denominerade säkerheter för penningpolitiska operationer och krediter om det behövs, s.k. emergency collateral. I G10-samarbetet har Riksbanken kommit med i en grupp av fem G10-länder som har undersökt vilka som är de mest effektiva kanalerna för likviditetsöverföringar mellan centralbanker i tider av likviditetsbrist.

¹ Giovannini-rapporterna behandlar hinder för integration av marknaden för clearing och avveckling av värdepapper.

² Europeiska centralbankssystemet och Committee of European Securities Regulators arbetar för att EU-anpassa standarder för värdepappersavveckling som utvecklats inom BIS.

■ **d. Verka för ökad öppenhet och tydlighet i penningpolitiken avseende såväl kommunikation som beslut**

Stimulera diskussioner kring möjliga steg för att förbättra öppenhet och tydlighet i penningpolitiken. Riksbanken kan dela med sig av egna erfarenheter avseende t.ex. publicering av egna räntebanor, publicering av namn på direktionsledamöterna i de penningpolitiska protokollen, etc. Det ökade modellstödet i prognosarbetet har också ökat öppenheten och tydligheten om hur Riksbanken kommit fram till prognoserna och är därför också ett led i denna strävan.

Riksbanken har under året redogjort för de penningpolitiska besluten, bakgrunden till dessa och det analytiska ramverket i olika internationella sammanhang och på olika nivå. Detta har till och från föranlett frågor, inte minst om vårt analytiska ramverk och vår stora öppenhet. Riksbanken har då haft möjlighet att dela med sig av erfarenheterna av sin strategi med stor öppenhet och tydlighet kring penningpolitiken.

e. Bevaka att tillämpningen av konvergenskriterierna inte försvårar en eventuell framtida svensk anslutning till euroområdet

Granska ECBS och kommissionens konvergensgranskningar och agera vid behov.

En konvergensgranskning gjordes (av såväl ECB som EU-kommissionen) i maj 2008 med anledning av EU-fördragets krav på granskningar av länder med undantag vartannat år. I dessa rapporter tillämpades de ekonomiska konvergenskriterierna inte på ett sätt som bedömdes försvåra en eventuell framtida svensk anslutning till euroområdet. Riksbanken agerade inför framtagandet av rapporterna och diskussionerna om dem särskilt för:

- att det mångåriga ifrågasättandet av förenligheten av nationell lagstiftning med ECBS-stadgan avseende offentlighet och sekretess skulle elimineras ur rapporterna, vilket också blev resultatet.
- att upprätthålla riksbankschefens reservation om ståndpunkten i ECB:s konvergensrapport att Sverige redan vid upprättandet av ECBS (i juni 1998) skulle ha beslutat om att anpassa svensk lagstiftning för Riksbankens rättsliga integration i Eurosystemet.
- att i kontakter med kommissionen förklara Riksbankens syn på förutsättningarna för nödkreditgivning enligt riksbankslagen i relation till förbudet mot monetär finansiering och kravet på finansiellt oberoende. Detta föranledde dock inte kommissionen att helt undanröja kritiken mot Sverige i detta avseende.
- att inte länder som begärt inträde i euroområdet – i detta fall Slovakien – skulle utsättas för en särskilt noggrann granskning, vilket ECB föreslagit. Riksbanken ifrågasatte detta med hänvisning till kravet på likabehandling av alla medlemsländer. Gehöret var dock begränsat.

f. Främja ett effektivt resursutnyttjande i statistikproduktionen

Vid de "merits & costs"-utredningar som genomförs när det framförs krav på ny statistikproduktion inom ECBS, särskilt arbeta för att nyttan av ny statistik för penningpolitiken prövas noggrant.

Utredningar av detta slag genomförs inom ECBS som ett vedertaget sätt att pröva införandet av nya rapporteringskrav beträffande statistiken. Det kan inte beläggas att statistikmängden minskat eller att rapporteringsbördan blivit mindre resurskrävande under året till följd av detta förfarande, men det ställer större krav på att förslagsställarna avger mer utförliga motiveringar vid krav på utökad inrapportering av statistiska uppgifter.

För att minska rapporteringsbördan har Riksbanken under året också:

- deltagit i en särskild undergrupp under statistikkommittén som ska utreda förutsättningarna för att utnyttja uppgifter som erfordras för tillsynsändamål även som underlag för statistikproduktion för penningpolitiska m.fl. ändamål.
- börjat utreda frågan om att Riksbanken ska delta i arbetet med ECB:s nya centrala värdepappersdatabas (CSDB), och använda denna för statistik-, stabilitets- och tillsynsändamål. CSDB förväntas både förbättra kvaliteten i den statistik som görs tillgänglig för penningpolitiska analyser och leda till förenklad statistikinsamling.

Det kan tilläggas att tilltron till Riksbankens engagemang i statistikfrågor kommit att försvagas något efter utlokaliseringen av statistikproduktionen till Statistiska centralbyrån. Anledningen är de tekniska svårigheter som funnits i rapporteringen till ECB inom betalningsbalansområdet, samt dröjsmålen med att anpassa statistiken till kraven vid ett deltagande i eurosamarbetet, särskilt när det gäller deltagandet i arbetet med den centrala värdepappersdatabasen CSDB. Detta försvagar naturligtvis Riksbankens möjligheter att få gehör för sina synpunkter i prioriterade frågor. Ett deltagande i arbetet med CSDB och utnyttjande av denna databas, skulle dock, om ett sådant beslut fattas, tillsammans med den förbättring av rapporteringen till ECB som nu pågår, kunna bidra till att förbättra Riksbankens anseende i detta sammanhang.

g. **Förbättra förståelsen för vilka faktorer som påverkar produktivitetens utvecklingen**

Dela med oss av resultat från egna studier samt vara aktiva i internationella diskussioner kring dessa frågor.

Efter Giavazzi/Mishkins utredning och flera år av mycket låg inflation uppstod 2006 starka önskemål om att fördjupa analysen av produktivitetens utvecklingen. Hösten 2007 anordnades en produktivitetkonferens med internationella forskare i Riksbanken. Under 2008 formulerades en ekonomisk kommentar på basis av bl.a. lärdomar från denna konferens. Inga insatser gjordes dock i internationella sammanhang under detta år.

h. **Förbättra förståelsen för hur den institutionella strukturen för ekonomisk-politiskt beslutsfattande påverkar den makroekonomiska utvecklingen**

Dela med oss av erfarenheter från nationell institutionell struktur, t.ex. budgetregler, finanspolitiskt råd, etc.

Riksbanken har under året:

- i olika internationella sammanhang, bl.a. MPC (i ECB), haft anledning att lyfta fram värdet av tydliga ramverk för såväl penning- som finanspolitik.

- verkat för denna fråga inom ramen för insatserna för teknisk assistans i bl.a Vietnam (en längre utbildning om penning- och finanspolitik).

i. **Vidareutveckla tänkandet kring hur analysen av penningpolitiken och analysen av den finansiella stabiliteten ska kunna integreras bättre**

Riksbanken har under året genom samarbete med forskare från andra länder:

- utvecklat makromodellen RAMSES genom att bygga in friktioner på de finansiella marknaderna i denna. Modellen kommer att implementeras på APP under våren 2009.
- utvecklat en makromodell för att kunna analysera fastighetsmarknaden i den.

Riksbanken har under året också presenterat sin forskning inom detta område internationellt:

- Sambandet mellan konkursrisker och makroekonomin har analyserats ("Firm Default and Aggregate Fluctuations", Riksbankens Working Paper No. 226) och resultatet har presenterats vid bl.a. BIS, New York Fed och Philadelphia Fed.
- Forskningen om samband mellan penningpolitik och finansiell stabilitet har följts av Bundesbank och ECB, som nu har snarlika modeller för sådan analys. FOE blev inbjudna till att diskutera denna forskning på Bundesbank (på basis av en "gammal" uppsats, "Exploring Relationships between Firms' Balance Sheets and the Macro Economy", Journal of Financial Stability, Volume 1, Issue 3, (April 2005)).

j. **"Governance"frågor: vidareutveckla analysen av styr- och organisationsformers inverkan på centralbankers och internationella organisationers resultat**

Riksbanken har under året:

- fört diskussioner med BIS om att samarbeta i en enkätundersökning om centralbanksstyrning, som är tänkt att skickas till ett 100-tal centralbanker.
- avslutat forskningsprojektet "Governing the Governors: A Clinical Study of Central Banks". Analysen visar stor variation mellan centralbankernas styrningsformer och ett antal frågor som ännu inte har kunnat besvaras i forskningslitteraturen. Exempel på sådana frågor är incitamentsstrukturen för centralbanksledningen och -styrelsen, balansen mellan de olika målen som centralbanker har, och behovet av restriktioner vad gäller mandatperioder och karantän/yrkesval efter anställning vid en centralbank. Financial Times har uppmärksammat detta projekt genom en artikel.
- deltagit i en "BIS study group on the dynamics of monetary policy committees".
- genomfört benchmarkingstudier avseende centralbankens organisation och styrning med Norge, Finland, Danmark, Nederländerna, Lettland och Österrike.

En indikator på att Riksbanken valt en väg som framstår som intressant och effektiv vad gäller "governance" är att banken vid ett flertal tillfällen blivit inbjuden att hålla föredrag kring dessa frågor i internationella sammanhang:

- Föredragningar om "governance-" och reformarbete har hållits för bl.a. centralbankerna i Norge, Polen, Irak och Slovakien.
- Riksbanken har föreläst om "governance" och styrning i en kurs om "central bank management" som organiserats av Central Banking Publications.

3. Nyttillkommen "profilfråga" under året

Vidareutveckla analysramen för Riksbankens tillgångsförvaltning

Inhämta information om de skäl och överväganden som ligger bakom andra centralbankers beslut om placering och förvaltning av sina finansiella tillgångar samt bedömningar av behovet av utländsk valuta, inför förslag till reformering av Riksbankens egen tillgångsförvaltning.

Riksbanken har inom ramen för tillgångsutredningen under året:

- etablerat ett nätverk med tio andra centralbanker, vilka deltagit i två enkäter som Riksbanken sänt ut. Enkäterna har syftat till att kartlägga hur ländernas respektive lagstiftning styr storleken och sammansättningen på valutareserven, hur de bedömer behovet av likviditetsstöd i utländsk valuta samt hur de hanterar valutarisk i sin valutareserv.
- samarbetat med IMF för att inhämta beräkningsunderlag och ekonometriska modeller som stöd för utredningens egna kalkyler av Riksbankens behov av valutareserv under olika förutsättningar.
- besökt de schweiziska och nederländska centralbankerna för att ta del av deras respektive arbete rörande strategisk tillgångsförvaltning.
- presenterat ett pm om valutareservförvaltning vid ett internationellt symposium om dessa frågor som organiserats av Thailands centralbank.
- deltagit i en konferens om strategisk tillgångsförvaltning som anordnats av BIS, ECB och Världsbanken för att ta del av andras erfarenheter och knyta kontakter.

4. Mål för olika internationella organisationer (ägar-/medlemsfrågor)

a. **IMF (Internationella valutafonden) ska vara ett effektivt och legitimt samarbetsorgan för frågor om internationell prisstabilitet och finansiell stabilitet.**

Riksbanken har under året arbetat för detta mål främst genom den nordisk-baltiska valkretsen i IMF men också genom samarbete i EU och G4. Insatser som särskilt kan nämnas är:

- att Riksbanken aktivt har verkat för att kvotreformen ska stärka utvecklings- och tillväxtländernas inflytande i IMF, i syfte att öka IMF:s legitimitet. En kvotjustering i denna riktning – om än begränsad – beslutades i våras.
- att Riksbanken aktivt har stött förslagen om att minska kostnaderna och effektivisera institutionen. I våras fattades beslut om att minska personalstyrkan med 500 tjänster. Norden-Baltikum har också bidragit i det

lilla perspektivet genom att en tjänst på det nordisk-baltiska kontoret har dragits in.

- att Riksbanken aktivt har bidragit till diskussionen om att stärka IMF:s finansiering. Riksbanken har också kommit med inspel om att basera en ökning av IMF:s finansiella resurser på befintliga strukturer (NAB).
- att Riksbanken har bidragit med analys för att öka förståelsen för 2007 års beslut om övervakningen, där man bl.a. ökar fokus på växelkursfrågor.
- att Riksbanken aktivt har verkat (bl.a. genom artiklar på hemsidan) för att ge IMF en tydlig roll att hantera lärdomarna och efterdyningarna från finanskrisen.
- att Riksbanken för att skapa ökad förståelse och legitimitet i Sverige för IMF:s verksamhet har ökat informationsgivningen till den svenska allmänheten samt medverkat vid hearings i Finansutskottet inför IMF:s vår- och höstmöten.

b. ECBS (Europeiska centralbankssystemet) ska vara ett samlande forum för centralbankerna i EU för diskussioner och överenskommelser om frågor av gemensamt intresse.

ECBS ska särskilt:

- *tolka – och vid behov utveckla – mandat och regler för sin verksamhet på ett sätt som inte försvårar ett eventuellt framtida svenskt deltagande i valutaunionen.*
- *organisera sitt samarbete på ett kostnadseffektivt sätt, avseende samarbetsformer inom systemet, rapportering av nationell statistik, översättning etc.*

Under året har samarbetet inom ECBS allmänt sett skett i oförändrade former. Avgränsningen mellan Eurosystemet och centralbanker utanför euroområdet har dock fortsatt förskjutits något till förmån för centralbankerna i euroområdet. Detta har negativa effekter för allmänna rådets inflytande, men även för kommittéarbetet inom ECBS, eftersom merparten av kommittéerna sammanträder i olika sammansättning. Sålunda har kommittéerna i ökad utsträckning kommit att diskutera vissa frågor först inom Eurosystemet och därefter gett övriga centralbanker tillfälle att kommentera färdigformulerade slutsatser. Exempelvis har viktigare principfrågor om tillämpningen av förbudet mot monetär finansiering diskuterats på detta sätt, vilket minskat utrymmet för avvikande synpunkter från utomstående centralbanker, liksom möjligheterna för medlemmar av allmänna rådet att påverka beslut av ECB-rådet.

Översättningsarbetet inom ECBS har i stort sett bedrivits i oförändrade former. När det gäller regeltillämpning som kan påverka förutsättningarna för ett eventuellt framtida svenskt deltagande i valutaunionen respektive kostnadseffektiviteten i samarbetet inom ECBS görs en utvärdering ovan under respektive profilfråga.

- c. **EU-samarbetet i Bryssel ska fokusera på frågor som är av vikt att hantera på EU-nivå och inte ägna tid åt frågor där det inte finns ett uppenbart mervärde av en gemensam EU-syn.**

Riksbanken ska verka för detta när det gäller centralbanksnära frågor (för närvarande främst ett antal frågor rörande finansiell övervakning och krishantering).

Riksbanken har under året främst engagerat sig i EU-samarbetet om de finansiella frågor som utgör Riksbankens profilfrågor. Det EU-samarbete där Riksbanken medverkar (främst EFK) har också dominerats av dessa frågor, framför allt under hösten till följd av krisen. Konkreta framsteg under detta år som indikerar att Riksbanken har en god legitimitet på dessa områden är att Lars Nyberg tilldelades ansvaret att leda styrgruppen för en EU-krisövning (vilken senare uppskjutits, men där gruppen i stället fått i uppdrag att utvärdera samarbetet i den rådande krisen) och att han erbjöds att delta som ledamot i De Larosière-gruppen, vilken gavs i uppdrag att komma med rekommendationer om den framtida tillsynen i EU.

- d. **BIS-samarbetet (Bank for International Settlements) – och särskilt G10 (Group of 10) – ska vara ett centralt och effektivt forum för det normskapande arbetet på det finansiella området.**

G10-samarbetet inom BIS ska bestå.

Formerna för samarbetet inom BIS och de kommittéer etc. som domineras av G10-länder har inte förändrats nämnvärt under året. Möjligheterna att följa arbetet inom Finansiellt stabilitetsforum (FSF), som har sitt sekretariat i BIS, har dock inte utvecklats som förutsett i tidigare träffad överenskommelse med schweiziska myndigheter.

BIS/G10 fortfar att vara centralt för Riksbankens internationella arbete.

- e. **OECD-samarbetet (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) – och främst WP3 (Working Party 3) – ska fokusera på centrala makroekonomiska skeenden i främst de stora deltagarländernas ekonomier.**

Diskussionerna i WP3 har under året fokuserat på utvecklingen i de stora länderna, främst USA, vilket har varit naturligt till följd av krisen. Riksbanken har inom WP3 främst bidragit till diskussionerna om penningpolitiken och inflationsutvecklingen i olika länder.