

Anförande

Vice riksbankschef Villy Bergström

MÅNDAGEN DEN 22 MAJ 2000

Riksbanken i den svenska demokratin

Fristående Sparbankers Förbundsstämma i
Stenungssund

Jag vill i mitt anförande idag främst tala om Riksbankens roll i det svenska samhället. Inledningsvis skall jag försöka skapa klarhet i den ibland överdrivna föreställningen om vad det innebär att Riksbanken har en självständig ställning gentemot våra demokratiskt valda företrädare. Senare i mitt anförande diskuterar jag frågor kring Riksbankens roll när det gäller att minska risken för finansiella kriser och den viktiga funktion banksystemet har.

Riksbankens uppgifter

Riksbanken är en myndighet som lyder under riksdagen. De ansvarsområden som delegerats till oss handlar på ett eller annat sätt om att se till att våra pengar fyller sin roll väl i samhället. För att en modern ekonomi skall fungera effektivt krävs att det finns tillgång på pengar som accepteras som betalningsmedel av alla och att betalningar för de enorma flöden av varor och tjänster som kännetecknar en utvecklad ekonomi, kan genomföras på ett säkert och effektivt sätt. Sist men inte minst är det viktigt att landets valuta fungerar väl som värdebevarare, ett krav som är uppfyllt om inflationen är låg och förutsägbar. Stabila priser minskar osäkerheten när avtal om betalningar i framtiden skall slutas, t.ex. löneavtal. En annan fördel som brukar framhållas är att stabila priser inte skapar samma godtycke i inkomstfördelningen mellan sparare och låntagare som hög inflation gör.

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

Genom att se till att våra pengar fyller sina funktioner, ger Riksbanken sitt bästa bidrag till medborgarnas välfärd. Det är slutmålet för all ekonomisk politik och penningpolitiken utgör här inget undantag. När pengarnas värde hålls stabilt och finansiell stabilitet upprätthålls bidrar vi till att skapa goda förutsättningar för tillväxt, vilket brukar räknas som en väsentlig del i välfärden. De medel Riksbanken har till sitt förfogande kan dock inte påverka produktionstillväxten på lång sikt. Eftersom enigheten är stor om att det vare sig är möjligt eller önskvärt att utnyttja regleringar som normalt inslag i politiken, är förändringar av den kortaste räntan normalt det penningpolitiska medel som Riksbanken har att tillgå.

Våra uppgifter har formulerats på följande sätt; Riksbanken skall (1) upprätthålla prisstabilitet, (2) främja ett säkert och effektivt betalningsväsende samt (3) ansvara för försörjningen av landets sedlar och mynt.

Den kärnverksamhet Riksbanken ansvarar för anges och regleras i Riksbankslagen. En ny lag trädde i kraft den 1 jan 1999 och var föranledd av de krav som ställdes på hur penningpolitiken skulle bedrivas enligt det s.k. Maastrichtfördraget.

Riksbanken i demokratin

När Sverige gick med i den europeiska unionen och regeringen undertecknade det s.k. Maastricht-avtalet, innebar det bl.a. att kravet på att Riksbanken skulle ges en självständig ställning gentemot regering och riksdag accepterades. Det uppfattades dock av många som ett kontroversiellt krav, inte minst inom den svenska fackföreningsrörelsen och inom socialdemokratin. Att reaktionerna på många håll blev starka är inte särskilt egendomligt, eftersom en självständig centralbank är ett helt nytt och främmande inslag i svensk förvaltning. Innebörden var att utformningen av penningpolitiken skulle delegeras till en myndighet som endast begränsades av en lag. Förfarandet kan närmast jämföras med domstolarnas självständiga lagtolkning.

Granskar man närmare innehållet i den nya lagen och den praxis som etablerats sedan dess, kan man nog konstatera att reaktionerna och farhågorna var överdrivna. I den allmänna debatten talar man t.ex. ofta om "Riksbankens oberoende", vilket kan föra tanken till en organisation som helt själv utan kontroll och parlamentarisk insyn kan bedriva sin politik. I själva verket är det enligt min mening fråga om ett förnuftigt arrangemang, där målet för penningpolitiken att upprätthålla ett fast penningvärde har lagfästs. Därutöver säger lagen att Riksbanken, utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet, skall stödja målet för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning. När den nya lagen antogs överfördes vidare ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor från Riksbanken till regeringen. Det är därmed regeringen som skall bestämma kronans förhållande till andra valutor. Det innebär t.ex. att det är regeringen som avgör om och när Sverige skall ansöka om deltagande i det europeiska

växelkurssamarbetet, ERM 2. Riksbankens ansvarar dock för att bestämma till vilken kurs kopplingen i så fall skall ske och inom vilka bandbreddar kronan skall tillåtas variera. I praktiken är det väl rimligt att anta att det sker i samförstånd med regeringen, inte minst för att Sverige inte ensidigt kan besluta om detta.

Att penningpolitiken bedrivs i enlighet med lagen och de intentioner de demokratiskt tillsatta statsmakterna hade med lagstiftningen kontrolleras på olika sätt. Något fullständigt oberoende är det således inte alls fråga om. Självklart utövar statsmakterna en kontroll av hur Riksbanken fullgör sitt uppdrag.

Vi i bankens direktion har också tagit konsekvenserna av självständigheten, genom det sätt på vilket vi lägger upp den penningpolitiska beslutsprocessen. Jag skall här kort behandla statsmakternas kontroll över Riksbanken samt bankledningens svar på den ökade självständigheten.

Statsmakternas kontroll av Riksbanken

På åtminstone fyra olika sätt utövar statsmakterna en kontroll över Riksbanken:

1. Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Riksdagens permanenta utskott, Riksbanksfullmäktiga, styrde banken tidigare. I den nya ordning, som startade den första januari 1999, utnämner riksbanksfullmäktige de sex direktionsledamöterna, riksbankschefen och de fem vice riksbankscheferna. Men utnämningarna sker för olika tidsperioder. Det betyder att fullmäktige varje år skall förnya ett mandat eller utnämna en ny vice riksbankschef. Härigenom kan riksdagens utskott, Fullmäktige, varje år markera ett missnöje med den politik som Riksbankens direktion driver.

2. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande deltar regelmässigt i direktionens sammanträden. De har yttranderätt, men inte förslagsrätt eller rösträtt. Dessa personer får därigenom en fullständig insyn i Riksbankens arbete och kan bedöma kvaliteten i direktionens arbete.

3. Två gånger om året uppträder riksbankschefen och ibland någon annan av direktionens ledamöter inför riksdagens finansutskott för att redogöra för Riksbankens politik. Det görs i anslutning till en skriftlig rapport om den politik som bedrivits och om det aktuella läget i svensk ekonomi.

4. Slutligen är det viktigt att komma ihåg att uppdraget till Riksbanken är givet av riksdagen i en vanlig lag. Det är bl.a. formulerat så att Riksbanken skall värna ett fast penningvärde. Det betyder att riksdagen genom en enkel lagändring, när som helst, kan utforma uppdraget till Riksbanken annorlunda. EU-fördraget sätter dock gränser för hur uppdraget kan formuleras.

Bankledningens reaktion på självständigheten

När den nya direktionen samlades inför nyåret 1999 för att lägga upp politiken under självständighet var utgångspunkten att banken skulle arbeta under fullständig öppenhet. För att Riksbankens penningpolitik skall vinna förtroende hos allmänheten och inriktningen mot ett inflationsmål skall få full förståelse krävs en mycket stor öppenhet. Det har varit ledstjärnan när vi har lagt upp vårt arbete.

1. Riksbankens mål för prisstabiliteten anges som 2 procents inflation mätt med konsumentprisindex, med ett toleransintervall på en procentenhet uppåt och neråt. När vi bedömer att KPI påverkas av faktorer som inte varaktigt påverkar KPI kan vi dock välja att bortse från dessa. Orsaken är att om vi försöker motverka dessa så skulle vi få onödiga fluktuationer i produktionen.

2. De penningpolitiska beslutsunderlagen publiceras. Fyra gånger om året framställer Riksbanken en så kallad inflationsrapport. Den är en fyllig redogörelse för läget i den svenska ekonomin, som utmynnar i en bedömning av inflationen de kommande två åren. Bedömningarna baseras på utvecklingen av BNP, investeringar, konsumtion, offentliga utgifter, statens budgetsaldo, utrikeshandel samt olika priser. Prognoshorisonten är anpassad till den tidsperiod som "riksbankens vapen" den så kallade reporäntan, påverkar ekonomin.

3. Morgonen efter att direktionen har fattat ett räntebeslut, vilket normalt sker 6-8 gånger per år, offentliggörs beslutet med en motivering i ett pressmeddelande. Riksbankschefen, den direktionsmedlem som bereder de penningpolitiska besluten samt några av bankens ekonomer, ställer dessutom upp på en presskonferens och svarar på frågor när ränteförändringar har beslutats eller när den så kallade inflationsrapporten offentliggörs.

4. Några veckor efter det att direktionen haft ett penningpolitiskt möte publiceras protokoll från direktionens sammanträde, där de olika direktionsmedlemmarnas inlägg återges anonymt, men där eventuella reservationer mot inflationsrapporten och/eller majoritetsbeslutet om räntan, redovisas med namns angivande.

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. Jag törs påstå att den svenska allmänheten vet mer om Riksbankens penningpolitik nu än då den styrdes av valda politiker. Och så måste det vara. Självständigheten förutsätter som jag sa tidigare öppenhet.

Ibland möter jag fantastiska föreställningar om bankens självständighet, men när jag förklarar hur det faktiskt är ställt, finner jag ofta förståelse för Riksbankens nya ställning.

Det jag här har pratat om har främst handlat om hur vi hanterar uppgiften att upprätthålla prisstabilitet. De förändringar som skedde i början av 1999 var ju som jag sa tidigare främst föranledda av de krav Maastrichtfördraget ställde på den penningpolitiska beslutsprocessen och som aktualiserade en ny lag för Riksbanken. Hur Riksbanken utformar penningpolitiken är också det som normalt mest debatteras. Så länge betalningssystemen fungerar, den finansiella stabiliteten inte bedöms vara hotad och tillgången på kontanta betalningsmedel är god finns från mediernas och allmänhetens sida ingen anledning att fästa uppmärksamhet på den frågan. Först om problem skulle uppstå ställs Riksbanken till svars, men Riksbanken avdelar betydande resurser till dessa områden också under normala förhållanden.

Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen

Sedan ungefär ett år tillbaka svarar ett självständigt dotterbolag PSAB, Pengar i Sverige AB för den operativa kontanthanteringen i vårt land. Riksbankens övergripande ansvar för kontantförsörjningen kvarstår naturligtvis, men vi utövar det numer till stor del genom att bedriva tillsyn av PSAB.

Finansiell stabilitet ger ett säkert betalningsväsende

Ett viktigt inslag i Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende är att följa och utvärdera utvecklingen i banksystemet. Eftersom bankerna har en central roll i förmedlingen av sedlar och betalningstjänster till allmänheten är det viktigt att bankernas verksamhet fungerar. En förutsättning för det är att den finansiella stabiliteten inte hotas. I motsats till i många andra länder har dock inte centralbanken rollen som tillsynsmyndighet i Sverige. Här är det i stället en särskild myndighet, Finansinspektionen, som har tillsynsansvaret för enskilda institut medan Riksbanken inriktar sin övervakning på att upptäcka systemrisk.

Riksbanken har valt att agera med samma öppenhet och tydlighet, som kännetecknar den penningpolitiska beslutsprocessen också när det gäller vårt ansvar för ett säkert och effektivt betalningsväsende. Ett viktigt inslag i den strategin är framtagandet och publiceringen av en rapport om finansiell stabilitet ett par gånger om året. Rapporten går systematiskt igenom de riskfaktorer som skulle kunna leda till att så stora obalanser byggs upp i de finansiella systemen att den finansiella stabiliteten i vid mening hotas. Eftersom det svenska banksystemet är koncentrerat till fyra stora banker som har stora exponeringar mot varandra, kan problem i en bank snabbt sprida sig till hela banksystemet. Genom att peka på de risker, som Riksbanken ser

samt publicera våra bedömningar är det troligt att beteenden som annars skulle kunna leda till systemrisker kan förhindras. Öppenheten kan därmed sägas utgöra ett medel i vår övervakning av betalningsväsendet. Det gäller också för penningpolitiken, där öppenheten och tydligheten inte bara har till uppgift att skapa förståelse och uppslutning kring inflationsmålet utan sannolikt också påverkar och stabiliserar inflationsförväntningarna i ekonomin.

Prisstabilitet minskar risken för finansiella kriser?

En fråga som har hög relevans för Riksbanken är huruvida en penningpolitik inriktad mot prisstabilitet minskar risken för uppkomsten av finansiella kriser. En ekonomisk politik inriktad mot prisstabilitet anses ju skapa grunden för makroekonomisk balans. De finansiella kriser vi hittills sett har ofta föregåtts av perioder med stark kreditexpansion och uppbyggnad av makroekonomiska obalanser. Stigande tillgångspriser har också vanligen föregått en kris. Såväl låntagare som banker tycks ofta ha byggt sina beslut om lån respektive utlåning på förväntningar om fortsatt höga tillgångspriser och på att den förmögenhetstillväxt som stigande aktie- och fastighetspriser givit upphov till skulle bli bestående. När förväntningarna i efterhand visat sig ha varit överdrivna har det blivit inledningen på en process som i några fall lett fram till finansiella kriser i banksystemet.

Utvecklingen i den amerikanska ekonomin har aktualiserat frågan om risken att finansiella obalanser kan utvecklas trots prisstabilitet och balanserade statsfinanser. Där har som vi vet efterfrågan och tillväxten varit hög under många år utan att inflationen skjutit fart. Efterfrågan har stimulerats av stigande aktiekurser och den privata sektorns finansiella sparande har minskat påtagligt.

Den kraftiga kreditexpansion, som föregick bankkriserna i Sverige i början av 1990-talet skedde parallellt med en stark tillväxt av privat konsumtion och investeringar, vilket resulterade i växande bytesbalansunderskott, stark överhettning och hög inflation i den svenska ekonomin. Det är rimligt att anta att en kraftig kreditexpansion skulle skapa ett inflationstryck även nu, vilket skulle motivera åtstramningar av penningpolitiken. Därmed borde kreditexpansionen dämpas och risken för problem i banksystemet minska. Å andra sidan kan man inte utesluta situationer med kraftig kreditexpansion t.ex. baserad på stigande tillgångspriser utan att inflationen bedöms stiga. Stark internationell konkurrens i kombination med låga och stabila inflationsförväntningar skulle möjligen kunna medföra att inflationen inte bedöms skjuta fart trots ökat resursutnyttjande. Det är också möjligt att tänka sig lägen med en kreditexpansion driven av hög omsättning på tillgångsmarknaderna. Det är således långt ifrån självklart att en penningpolitik inriktad mot prisstabilitet automatiskt utgör en garanti mot finansiella kriser.

Det här är frågor som det inte finns några säkra svar på, men de diskuteras och utreds både internationellt och i Sverige. Rent hypotetiskt skulle man kunna tänka sig att Riksbanken höjer räntorna även om vi bedömer det vara mest sannolikt att inflationsmålet inte kommer att hotas. Motivet skulle i så fall kunna vara att vi bedömer att kreditexpansionen i banksystemet riskerar att hota systemstabiliteten t.ex. vid kraftiga fall av tillgångspriserna. Ett sådant räntebeslut skulle i så fall troligen också kunna motiveras av risk för kraftigt fallande inflation om riskscenariot realiseras. I praktiken är det nog först i efterhand som det kan konstateras att de finansiella tillgångar och skulder som byggts upp varit ett uttryck för allvarliga finansiella obalanser. Det normala är därför att räntevapnet endast utnyttjas om inflationsmålet är hotat.

Omvandlingstryck skapar utmaningar för banker och myndigheter

Att det inte finns några skarpa gränser mellan Riksbankens olika ansvarsområden framgår alltså av det jag nu sagt. Riksbankens analys av utvecklingen i bankerna tjänar också som underlag för våra bedömningar om såväl pris- som finansiell stabilitet. Strukturella förändringar på de finansiella marknaderna påverkar t.ex. troligen räntornas genomslag på ekonomin, samtidigt som de förändrar de risker bankverksamhet är förknippade med.

Eftersom den här stämman arrangeras av Fristående Sparbankers Riksförbund tycker jag att det kan vara på sin plats att lyfta fram några utvecklingstendenser, som innebär stora utmaningar för de svenska bankerna och även för Riksbanken.

Globaliseringen, avregleringarna och den tekniska utvecklingen har förändrat och kommer att förändra förutsättningarna för traditionell bankverksamhet. Bankernas roll har framförallt varit att fungera som mellanhand mellan sparare och låntagare, samt att tillhandahålla betalningstjänster kopplade till likvida inlåningskonton. Kännetecknande för en traditionell bankportfölj är att utlåningen är lång- eller medelfristig medan bankens inlåning är tämligen likvid. Det har förstås inneburit att bankerna tagit på sig såväl kredit- som löptidsrisk.

De senaste decenniernas utveckling har medfört att det uppstått konkurrerande alternativ till banker både för låntagare och placerare. Den bas som utgjort grunden för bankens vinstutveckling har därmed trendmässigt krympt. Stora företag, med kreditrisker som lättare går att värdera, har t.ex. fått ökade möjligheter att vända sig till värdepappersmarknaden för att finansiera sina investeringar. Hushållen har samtidigt fått betydligt fler alternativ att placera sitt sparande i och under senare åren har alltfler svenska hushåll också valt att placera sitt sparande i aktier och aktiefonder.

Avreglerade finansiella marknader har också medfört att prisfluktuationerna på olika finansiella tillgångar och också på fastigheter tycks ha ökat. Samtidigt består en ökad andel av bankernas utlåning av lån till mindre företag och hushåll, där möjligheten att värdera kreditrisken på ett traditionellt sätt är sämre än i stora företag. Sammantaget har därför kraven på bankernas riskhanteringssystem ställts betydligt högre än tidigare. Stora investeringar i kunskap om modern finansiell ekonomi och i IT-baserade risksystem krävs t.ex. Den här utvecklingen sker parallellt med att ökad konkurrens tenderar att pressa vinsterna och informationsteknologin ändrar förutsättningarna för förmedling av betalningstjänster.

När den traditionella bankverksamheten krymper och förändras måste inriktningen av verksamheten omprövas. Bankerna kan t.ex. välja att delta i förmedlingen av kapital på värdepappersmarknaden och generera vinster genom att ta ut avgifter för den verksamheten. En strategi kan vara att erbjuda företag och privatpersoner samtliga finansiella tjänster såsom rådgivning, försäkringar och betalningstjänster. För att vara konkurrenskraftig krävs då ofta större banker, vilket varit en drivkraft bakom den ökade frekvens av banksammanslagningar och sammanslagningar mellan banker och försäkringsbolag som ägt rum.

Ett annat alternativ är förstås att renodla sin verksamhet och bli konkurrenskraftig inom en viss nisch. Mindre och medelstora företag behöver t.ex. få tillgång till kapital via banker, som har möjlighet att skaffa sig kunskap om de risker som är förknippade med utlåningen till dessa. Möjligheten att vända sig till värdepappersmarknaden för att där få sitt behov av kapital tillgodosett torde framförallt vara förbehållet större företag. Sparbankerna med sin starka lokala förankring och med närhet till och kunskap om sina kunder borde här kunna spela en viktig roll. Ingående personkännedom är ett oslagbart konkurrensmedel.

Avslutningsvis

Jag har med mitt anförande velat bidra till att öka förståelsen och för och uppslutningen kring de mål och uppgifter som delegerats till oss som är utsedda att leda Riksbanken. Särskilt viktigt tycker jag det är att skapa klarhet i den ibland överdrivna uppfattningen om innebörden i Riksbankens oberoende ställning. Min bestämda uppfattning är, att med den kontroll statsmakterna utövar av Riksbanken och den öppenhet som präglar vår verksamhet, så tillgodoses väl de krav en demokrati ställer på en myndighet med ansvar för en gren av den ekonomiska politiken.