



ANFÖRANDE

DATUM: 2003-09-04
TALARE: Riksbankschef Lars Heikensten
PLATS: SEB:s EMU-seminarium på Cirkus, 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

■ Riksbanken och euron

Till att börja med; ett varmt tack till arrangörerna som bjudit in mig till dagens evenemang.

För oss som arbetar i Riksbanken har de senaste månaderna varit rätt omtumlande. Vi befinner oss onekligen i stormens öga och förekommer nästan dagligen i EMU-debatten. Få påverkas dessutom så direkt och konkret av folkomröstningens resultat som vi. Min egen almanacka kan tjäna som ett exempel, blir det ja kommer jag att vara i Frankfurt något dygn minst varannan vecka, blir det nej inskränker sig besöken till några timmar en gång per kvartal.

Mot den här bakgrunden har det från tid till annan förstås varit frestande att med liv och lust gå in i debatten. Men vi har valt att inte engagera oss i några kampanjer. Riksbanken som institution tog ställning för ett ja till EMU i samband med remissvar såväl 1994 som 1997. Nu i direkt anslutning till folkomröstningen har direktionen dock avstått. Vad direktionens olika ledamöter tycker i sakfrågan har dock länge varit känt: Fem av oss sex förordar ett ja, en ett nej. Mot bakgrund av att det i Riksbanken finns kunskaper och erfarenheter som är av betydelse just i denna fråga har vi kommit överens om att bidra med information. Vi har också kommit överens om att de i ledningen som vill ska kunna ge sin syn på olika frågor kopplade till EMU-diskussionen, men att detta naturligtvis ska ske på ett sakligt sätt. Vårt agerande vägleds då förstås av ambitionen att alla ska kunna ha förtroende för Riksbanken framöver oberoende av utfallet av omröstningen.

Idag har jag tänkt att kort beröra tre frågeställningar som varit uppe i diskussionen där det finns kunskaper och erfarenheter inom Riksbanken. Det handlar för det första om skillnaderna mellan ECB och Riksbanken är så stora som det ibland hävdas i debatten. Den andra frågan jag berör är behovet av en nationell stabiliseringspolitik. Avslutningsvis diskuterar jag på basis av egna erfarenheter förutsättningarna för inflytande i ekonomisk-politiska fora om vi väljer att stå utanför valutaunionen.

■ Är det stora skillnader mellan Riksbanken och ECB?

I Sverige levde vi länge – betydligt längre än i EMU:s kärnländer – i föreställningen att det gick att få en bättre ekonomisk utveckling med lägre arbetslöshet bara genom att släppa fram lite mer inflation. Det ledde till upprepade devalveringar och en betydligt sämre ekonomisk utveckling. I termer av BNP per capita och köpkraft halkade Sverige efter övriga EU-länder. Ett brott med den här politiken skedde i början av 1990-talet i samband med 1990-talskrisen. Genom att importera den stabilitetsorienterade politik som under betydligt längre tid präglade EMU:s kärnländer har bättre förutsättningar skapats för utvecklingen framöver.

Den modell för politikens uppläggning som vi numera följer kommer i första hand från Tyskland. Under hela efterkrigstiden har man där eftersträvat och i stor utsträckning lyckats med att upprätthålla ett fast penningvärde. Uppdraget att åstadkomma detta har legat på den tyska centralbanken – Bundesbank – som fått arbeta självständigt, på armlängds avstånd från partipolitiken.

Bundesbanksmodellen har idag kopierats av en mängd industrialiserade länder som givit sina centralbanker en hög grad av självständighet och uppdraget att eftersträva prisstabilitet. Det är också denna politik som är reflekterad i Maastricht-fördraget och som går igen i Riksbankens lagstiftning. Mina kollegor i de större industriländerna försöker också - så länge de är trygga om att inflationen inte är på väg att avvika från den önskvärda – ta hänsyn till konjunkturen och arbetslösheten. Likheter är alltså betydande och det gäller inte bara inom Europa utan också i jämförelse med t.ex. USA, även om målformuleringarna, ibland av främst historiska skäl, varierar. I denna mening är vi alla barn av Bundesbank!

Inom centralbanksvärlden har arbetssättet under senare år dessutom blivit mer likartat. Även om inte alla industriländer med rörlig växelkurs säger sig arbeta med inflationsmål gör man det ändå i en eller annan form. Alla har ett framåtblickande perspektiv, tar fram prognosunderlag och försöker i god tid anpassa räntan så att inflationen blir i linje med ett mer eller mindre tydligt formulerat inflationsmål. ECB talar numera om att inflationen ska vara under men nära 2 procent, vilket med de felmarginaler som finns rimligen inte skiljer sig så mycket från vårt symmetriska 2-procentsmål. Vidare brukar vi säga att vi siktar på inflationen 1-2 år framåt i tiden medan ECB brukar framhålla att de har ett medelsiktigt perspektiv. Inte heller detta är en stor skillnad.

Också när det gäller kommunikation och möjligheter att utkräva ansvar är likheterna numera större än skillnaderna. Det är kanske inte så förvånande. Med ökad självständighet är det naturligt att kraven skärpts från omvärlden på att centralbankerna tydligt kan redovisa argument för sitt agerande. Det är också naturligt att det ska gå att utvärdera agerandet. I denna anda har de som utser styrelsen i Riksbanken respektive ECB möjlighet att närvara vid de viktiga mötena. Båda institutionerna måste också stå till svars inför respektive parlament. Men det finns en del skillnader. Det handlar bl.a. om att vårt mål är mer precist och att vi löpande publicerar inflationsrapporter med prognoser, som gör det möjligt att se hur vår analys utvecklas och förändras över tiden. Vi publicerar också redigerade diskussionsprotokoll.

■ Vare sig den penningpolitiska teorin eller den praktiska utformningen är ristad i sten. Förändringar sker över tiden. I denna anda har ECB det gångna året sett över sin penningpolitiska verksamhet. Östutvidgningen innebär ett nytt, formativt skede. Själv skulle jag med glädje om det blir ett ja i omröstningen verka för en ökad tydlighet och öppenhet inom ECB.

Behövs en nationell stabiliseringspolitik?

Risken för att Sverige skulle hamna i en annan ekonomisk situation än euroområdet i övrigt, och att detta skulle ställa till allvarliga ekonomisk-politiska problem, har fått mycket uppmärksamhet i den svenska diskussionen, mycket mer än i andra länder där det förts en diskussion om valutaunionen. Bakgrunden är förstas den djupa krisen i början av 1990-talet med kronfallet 1992 som så påtagligt påverkade många svenskers liv.

Enligt min uppfattning finns en tendens att överskatta riskerna för att Sverige ska få en utveckling som påtagligt avviker från omvärldens med unika stabiliseringspolitiska utmaningar. När vi avvikit tidigare – som t.ex. under krisåren i början på 1990-talet - har det normalt sett varit ett resultat av att vi bedrivit en annorlunda ekonomisk politik; att vi inte som EMU:s kärnländer haft kontroll på inflationen och satt stabiliteten i centrum. Men nu verkar det ju råda konsensus om att den ekonomiska politiken ska inriktas mot långsiktig stabilitet och att denna politik ska ligga fast.

Samtidigt tycker jag inte att en relativt likartad ränteutveckling i Sverige och EMU under de senaste åren räcker som argument mot behovet av en nationell stabiliseringspolitik. Visserligen har styrräntorna utvecklats ganska parallellt, något jag dessutom tror kommer att vara det normala också framöver om vi står utanför. Men poängen med en nationell stabiliseringspolitik skulle inte vara att finjustera en tämligen normal konjunktur, som vi haft under senare år, utan att hantera påtagligt avvikande situationer, när Sverige av någon anledning har hamnat på annan kurs än Europa i övrigt. Sådana kan inte uteslutas helt.

Den uppgift vi står inför vid ett ja till euron är att dra nytta både av andras erfarenheter och av våra egna från de senaste tio åren och omsätta dessa i första hand i ett bra regelverk för finanspolitiken. De förändringar som skedde i budgetpolitiken med långsiktiga ramar för utgifterna och överskottsmål är en naturlig utgångspunkt. Vad det handlar om är inte konstigt. Det ska finnas tillräckliga reserver för att staten ska kunna gå med underskott en tid om ekonomin viker kraftigt. Det kräver i första hand att statens skuld amorteras ned ytterligare, något som hur som helst är önskvärt. Finns bara dessa reserver kan man nog vara ganska säker på att de kommer att utnyttjas i ett krisläge. Svårare att hantera är det motsatta läget, när åtstramningar krävs i lägen när det finns risk för att pris- och lönebildningen håller på att gå över styr. Det gäller då att hitta institutionella arrangemang som hjälper riksdag och regering att ta nödvändiga långsiktiga beslut och att göra detta även i situationer när det på kort sikt kan vara politiskt svårt och riskabelt. Här tror jag att en del erfarenheter från Riksbankens agerande under senare år kan utnyttjas. Tydliga mål, öppna analyser och diskussioner kan i

■ kombination med löpande utvärderingar sätta press på det politiska systemet att agera i tid. Minns den tvekan som från början fanns till Riksbankens möjligheter att uppfylla sitt inflationsmål.

Det här är omöjligt säger en del. Svenska politiker kommer aldrig att kunna hantera finanspolitiken på ett ansvarsfullt sätt. Jag har lite svårt att förstå detta, även om erfarenheterna under 1970- och 80-talen var dystra. Det räcker med att titta på två av våra tre närmaste grannländer Danmark och Finland. Båda har haft lika djupa finanspolitiska problem som Sverige, men har idag efter vad man kan bedöma väl fungerande finanspolitiska regimer anpassade för låsta växelkurser. Också i Sverige etablerades faktiskt en annan, bättre budgetpolitisk ordning efter krisen i början på 1990-talet även om den – vilket var naturligt när växelkursen var rörlig – inriktades på långsiktig hållbarhet snarare än stabilisering.

Är ett medlemskap i EMU viktigt för det svenska inflytandet?

Avslutningsvis tänkte jag ta upp den för mig själv viktigaste aspekten på EMU-frågan hur Sveriges möjligheter att ta ansvar och utöva inflytande i internationella ekonomisk-politiska sammanhang påverkas av beslutet om euron. Det gör jag i första hand inte som riksbankschef under ett drygt halvår utan på basis av mina erfarenheter under nästan 20 år, då jag som tjänsteman i finansdepartementet under tre finansministrar och senare som vice riksbanksbankschef har representerat Sverige i ett flertal olika internationella fora.

Min första reflektion gäller det svenska inflytandet idag jämfört med tidigare. Det har som jag ser det reducerats påtagligt, något som inte alltid framgår så klart i vår svenska diskussion.

Den viktigaste orsaken till att Sverige ställning eroderat är att vi, som jag var inne på tidigare, tappat i ekonomisk styrka relativt i stort sett alla andra industriländer. Till detta kommer en mer positiv sida av saken, ett antal tidigare u-länder har tagit rejäla språng framåt i ekonomiskt hänseende och är nu viktiga aktörer i det internationella ekonomisk-politiska spelet. Resultatet är att vi idag sitter vid färre bord där besluten fattas än tidigare under efterkrigstiden och att vi väger lättare vid de där vi är kvar. Ett uttryck för detta är att allt färre svenskar sitter på centrala positioner i ekonomisk-politiska och finansiella sammanhang. Vi är långt ifrån den värld där IMF:s två första chefer var svenskar. Det är mot denna bakgrund – vår svagare internationella position – som vi ska värdera betydelsen av att vara fullvärdiga medlemmar i det europeiska samarbetet.

Globaliseringen har förstärkt betydelsen av det europeiska samarbetet. Visst kan jag ha direkta kontakter och föra en dialog med mina kollegor i t.ex. Syd-Afrika eller Argentina och där argumentera för en viss linje i en internationell ekonomisk-politisk fråga, något jag ofta faktiskt gör. De lyssnar på mina argument, men när det blir allvar i någon viktig och känslig fråga undrar de alltid vad Europa tycker. I allt större utsträckning – och här är skillnaden jämfört med tio år sedan stor – betraktar länder utanför vår världsdelen Europa som en helhet. Är vi inte förankrade hemma i Europa räcker alltså inte vår röst särskilt långt.

I diskussionen om inflytande fokuserar man enligt min uppfattning för mycket vid värdet av att sitta med vid ECB-rådets bord för att bestämma räntan. Naturligtvis skulle vi som medlemmar göra vad vi kan för att detta ska fungera väl, men det finns i det sammanhanget inga möjligheter att ta hänsyn till specifikt svenska intressen; det handlar helt om vilken ränta som är bäst för Europa som helhet. Viktigare ur ett svenskt nationellt perspektiv är i så fall diskussioner som gäller det finansiella systemets utveckling och regelverk. Med allt mer integrerade banker och värdepappersmarknader uppstår nya och intressanta frågor om hur den internationella tillsynen och övervakningen utförs bäst. Planer dras också upp för det europeiska betalningssystemet. I detta arbete är ECB en central aktör. Om vi sitter ned vid bordet eller ej påverkar villkoren för den finansiella sektorn i Sverige, en sektor som idag sysselsätter cirka 80 000 personer, vilket är dubbelt så många som t.ex. i de skogsbaserade näringarna.

Än viktigare är det bredare ekonomisk-politiska beslutsfattandet främst inom ramen för det s.k. Ecofin, där finansministrarna träffas regelbundet. Tendensen är här tydlig även om förändringarna hittills har varit försiktiga och gradvisa. Allt fler av de viktiga frågorna avhandlas och görs i praktiken upp i den mindre kretsen av länder som deltar i valutaunionen, den s.k. Eurogruppen.

Det är inte svårt för mig att peka på frågor där vi under senare år med stor sannolikhet skulle ha haft större inflytande som medlemmar. Under de första åren när ECB byggdes upp satt vi med vid bordet. När det sedan blev klart att britterna och vi avsåg ställa oss vid sidan om beslöt våra kollegor helt enkelt att skjuta på en del svåra frågor där vi haft starka synpunkter, det gällde bl.a. den penningpolitiska ramen med inflationsmål, öppenhet etc. Det gällde också olika betalningssystemfrågor, där vår position blev svagare utanför.

Vi har alltså redan tappat i inflytande, vilket också bekräftats i undersökningar. Om vi nu säger nej, om inte för gott så i varje fall för en överblickbar framtid, förändras situationen ytterligare i negativ riktning. Just att vi var med fullt ut i arbetet med att förbereda för EMU i mitten av 1990-talet gör att vi har goda personkontakter som är värdefulla inte minst i svåra kris- och förhandlingslägen. En ny generation beslutsfattare, som vi inte känner på samma vis kommer nu gradvis in i systemet. Den hänsyn många länder och kollegor tagit i väntan på ett snart inträde kommer inte heller att finnas på samma vis. Med östutvidgningen utökas också gruppen av länder samtidigt som vi blir mindre intressanta. Till detta kommer att vi missar ett formativt skede just i samband med östutvidgningen. När den väl genomförts kommer situationen på många vis att vara betydligt mer låst.

Avslutning

Jag har i mitt anförande diskuterat tre frågor som cirkulerar i EMU-debatten. All tre anknyter nära till Riksbankens verksamhet på olika vis. I kort sammanfattning är mina slutsatser följande:

- Europeiska centralbanken målas ibland ut som en institution som är väldigt olik Riksbanken. Det är fel tycker jag. Visst finns det en del skillnader

■ i arbetssätt, även om de minskat på senare tid. Men likheterna i det sätt på vilket politiken är upplagd är betydligt större än skillnaderna. Vi är båda barn av den framgångsrika tyska centralbanken Bundesbank. Vi är sprungna ur samma tankemodell, där målet är prisstabilitet, ledningen väljs av det politiska systemet och själva arbetet sker på armlängdsavstånd från den dagliga partipolitiken.

- Värdet av en nationell ränte- och valutapolitik överdrivs enligt min bedömning i EMU-debatten. Men det går å andra sidan inte helt att bortse ifrån att situationer kan uppkomma när kraftfulla stabiliserande finanspolitiska åtgärder kan behövas. Det gäller därför att hitta institutionella arrangemang som hjälper riksdag och regering att ta nödvändiga långsiktiga beslut och att göra detta även i situationer när det på kort sikt kan vara politiskt svårt och riskabelt. Här tror jag att en del erfarenheter från Riksbankens agerande under senare år kan utnyttjas. Tydliga mål, öppna analyser och diskussioner kan i kombination med löpande utvärderingar sätta press på det politiska systemet att agera i tid.
- Som företrädare för Riksbanken har jag på nära håll fått erfara när dörrar stängts till sammanträdesrum i Europa och vi förlorat inflytande. Under de första åren när ECB byggdes upp satt vi med vid bordet. När det sedan blev klart att britterna och vi avsåg ställa oss vid sidan om beslöt våra kollegor helt enkelt att skjuta på en del svåra frågor där vi haft starka synpunkter, det gällde bl.a. den penningpolitiska ramen med inflationsmål, öppenhet etc. Det gällde också olika betalningssystemfrågor, där vår position blev svagare utanför. Om vi nu säger nej, om inte för gott så i varje fall för en överblickbar framtid, förändras situationen ytterligare i negativ riktning. Det tycker jag vore olyckligt.