



Ekonomisk kommentar

Åtgärder för en mer effektiv granskning av Riksbanken

Stefan Ingves och Pernilla Meyersson

NR 10 2021, 8 juni

Innehållsförteckning

1	Bra med en effektiv granskning av Riksbanken	5
1.1	Riksbanken stödjer förstärkt granskning	5
1.2	Informations- och kunskapsövertag för Riksbanken	6
1.3	Riksbanken har fått sitt oberoende av riksdagen	6
1.4	Fullmäktiges uppgift att minska informationsobalansen	7
1.5	Räcker riksbanksutredningens och regeringens förslag?	7
2	Riksbanken har länge arbetat för att underlätta granskning	8
2.1	Riksbanken är ofta en föregångare bland centralbanker	8
2.2	Såväl Riksbanken som ECB är öppnare än lagen kräver	9
2.3	Många olika kanaler för information	9
2.4	Viktigt att möta dem som påverkas av våra beslut	10
2.5	Mycket har gjorts för att motverka informationsobalansen	10
3	Så kan vi bidra till mer effektiva granskningar	11
3.1	Ökade resurser till Riksbankens fullmäktige	11
3.2	Extern oberoende expertgrupp granskar	12
3.3	Domstolsprövning bör övervägas	12
4	Alla vinner på en mer effektiv granskning	13
	Referenser	14

Ekonomiska kommentarer

Ekonomiska kommentarer är korta analyser om relevanta frågor för Riksbanken. Den kan författas av både enskilda direktionsledamöter och medarbetare på Riksbanken. Medarbetares kommentarer godkänns av avdelningschef medan direktionsledamöterna själva ansvarar för innehållet i sina kommentarer.

Sammanfattning

Det är mycket viktigt för Riksbanken att vara så öppen som möjligt med vad vi grundar våra beslut på och hur vi bedriver vår verksamhet för att underlätta för dem som granskar oss – främst riksdagen, men även organisationer inom offentlig och privat sektor, media, de finansiella marknaderna, och den breda allmänheten. Öppen kommunikation stärker Riksbankens demokratiska legitimitet och förtroendet för det Riksbanken gör. Samtidigt sätter öppenhet också press på Riksbanken att hålla hög kvalitet i våra beslutsunderlag, vilket också gör vårt arbete mer effektivt. Öppenheten är också en avgörande byggsten i penningpolitiken. När det blir lättare att förstå och förutsäga penningpolitiken minskar riskerna för att penningpolitiken överraskar och skapar onödig volatilitet och den blir därigenom mer effektiv.

Därför är det viktigt för Riksbanken att reflektera över vad mer vi kan göra för att stärka granskningen av Riksbankens verksamhet, nu när riksdagen upplever att de nuvarande formerna för utvärdering inte är tillfredställande. Denna brist var anledningen till att riksbanksutredningen bland annat fick i uppdrag att överväga hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska stärkas.¹ Riksbanksutredningen konstaterade att det är angeläget att minska den informations- och kunskapsobalans som finns mellan Riksbankens ledning och ledamöterna i finansutskottet. Regeringens lagrådsremiss har också som utgångspunkt att stärka förutsättningarna för insyn och granskning av Riksbankens verksamhet.²

Riksbanken har länge fullföljt en ambition om öppenhet och transparens som går utöver vad lagstiftaren krävt. Sedan mitten av 1990-talet har vi jobbat medvetet med att minska informationsobalansen, en obalans som i förlängningen skapar en kunskapsobalans. Resultatet är att Riksbankens öppenhet står sig väl i jämförelse med andra centralbanker, som ECB, och att Riksbanken i dag ses som en av världens mest öppna centralbanker.³ Men det står också klart att vårt arbete inte fullt ut räcker för att åtgärda de brister som riksbanksutredningen identifierade i granskningen av Riksbanken. Så hur kan Riksbanken bidra till att också minska den kunskapsobalans som gör det svårt att få till stånd en effektiv granskning av verksamheten?

¹ "En ny riksbankslag", Slutbetänkande av Riksbankskommittén, SOU 2019:46.

² Regeringens lagrådsremiss om En ny riksbankslag, 27 maj 2021.

³ Se till exempel Dincer och Eichengreen (2014).

En möjlig förändring som skulle kunna ge riksdagen ökade möjligheter att effektivt granska Riksbanken är att etablera ett permanent granskningsorgan som lyder direkt under Riksbanksfullmäktige och som är fristående från direktionen. Fullmäktige har redan idag som en av sina centrala uppgifter att möjliggöra insyn och kontroll för riksdagen. Ett stärkt fullmäktigekansli, med en kanslichef som utses och rapporterar direkt till ordförande i fullmäktige, skulle kunna ta fram utvärderingsrapporter som fullmäktige sedan tar vidare till finansutskottet. Kansliet skulle kunna granska all policyverksamhet såsom penningpolitik, finansiell stabilitet, betalningar (inklusive kontanter) och betalningssystem samt processer inom dessa områden. Upplägget skulle därmed bidra till att överbrygga kunskapsgapet i granskningen av Riksbanken och vara riksdagen och finansutskottet till hjälp.

Ett annat sätt att minska obalansen i information och öka kunskapen om Riksbankens verksamhet och dess förutsättningar skulle kunna vara att tillsätta en extern oberoende expertgrupp som finansieras av och rapporterar till finansutskottet. Denna expertgrupp skulle utvärdera Riksbankens penningpolitik och andra policyområden. Finanspolitiska rådets mandat skulle också kunna vidgas till att även analysera penningpolitiken. Finanspolitiska rådet skulle därmed kunna analysera penningpolitik och finanspolitik i ett sammanhang. Ytterligare en möjlighet vore att Riksbanken ställer experter till finansutskottets förfogande under en begränsad tidsperiod till stöd för utskottet.

Riksdagens förmåga att bedriva en effektiv granskning är en förutsättning för att Riksbanken ska bibehålla sin legitimitet och allmänhetens tilltro. Vi är därför angelägna om att granskningen av Riksbanken utvecklas och lever upp till samhällets förväntningar. Alla vinner på en mer effektiv granskning av Riksbanken.

I den här ekonomiska kommentaren beskriver vi hur Riksbanken under åren har utvecklat sin kommunikation, bland annat för att minska sitt informations- och kunskapsövertag, för att på så sätt underlätta granskning och stärka sin demokratiska legitimitet. Kommentaren vidareutvecklar även ovan nämnda förslag på hur man kan skapa en mer effektiv granskning av Riksbanken.

1 Bra med en effektiv granskning av Riksbanken

Riksdagen tillsatte 2018 en utredning om en ny riksbankslag: riksbanksutredningen. Riksbanksutredningen fick bland annat i uppdrag att överväga hur den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken ska stärkas, eftersom de nuvarande formerna för utvärdering inte bedömdes som tillfredställande. Redan 2015 framkom det liknande kritik mot hur Riksbankens verksamhet granskas i en utredning som finansutskottet genomförde.⁴

1.1 Riksbanken stödjer förstärkt granskning

I sitt remissvar till riksbanksutredningens förslag⁵ konstaterade Riksbanken att riksdagen redan i dag har goda möjligheter att både kontrollera Riksbanken och utkräva ansvar, såväl för penningpolitik och finansiell stabilitet som för annan verksamhet. Men det innebär inte att informationsgivning, granskning och utvärdering inte kan förstärkas och förbättras. Riksbanken gav därför sitt stöd till utredningens förslag om en förstärkt granskning. Regeringens lagrådsremiss har också som utgångspunkt att förutsättningarna för insyn och öppenhet i Riksbankens verksamhet ska öka, liksom förutsättningarna för att granska den.

Det är viktigt att Riksbanken utvärderas och granskas effektivt eftersom riksdagen har gett Riksbanken en självständig ställning. Det innebär att Riksbankens direktion fattar de penningpolitiska besluten utan att ta instruktion från någon annan. Denna självständighet är positiv, eftersom penningpolitiken har fått ett långsiktigt perspektiv och goda förutsättningar för att se till att inflationsmålet uppfattas som trovärdigt genom att riksdagen har delegerat uppgiften att hålla inflationen låg och stabil till Riksbanken.

Men som riksbanksutredningen konstaterar medför det starka oberoende som Riksbanken har jämfört med andra myndigheter att granskningen av Riksbanken är särskilt viktig: "Avsaknaden av direkt demokratisk kontroll över policybeslut, ekonomisk styrning av verksamheten och av domstolskontroll bör således kompenseras med andra former av granskningsmekanismer för ansvarsutkrävande." Riksbanksutredningen konstaterar också att det är angeläget att minska vad man i utredningen uppfattar som en informations- och kunskapsobalans mellan Riksbankens ledning och ledamöterna i finansutskottet.⁶

⁴ Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010-2015, Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU41, s. 33.

⁵ Riksbankens remissvar till ny riksbankslag, Sveriges riksbank (2019).

⁶ "En ny riksbankslag", SOU 2019:46, sid 1509.

1.2 Informations- och kunskapsövertag för Riksbanken

Det är helt naturligt att de som har till uppgift att granska Riksbankens verksamhet har mindre information och ofta mindre kunskap om verksamheten än vad direktionsmedlemmar har. Denna obalans är inte unik för Riksbanken som myndighet, inte heller är utmaningen ny. Finansutskottets utredning från 2015 konstaterade att utskottets ledamöter har ett informationsunderläge och behöver mer experthjälp i samband med utfrågningarna.

Men Riksbankens oberoende ställning gör det ännu viktigare för Riksbanken att underlätta granskning genom att vara så öppen som möjligt med vad vi grundar våra beslut på och hur vi bedriver vår verksamhet. En öppen kommunikation stärker Riksbankens demokratiska legitimitet och trovärdighet, men också förtroendet för inflationsmålet, betalningssystemet och det finansiella systemet i stort. Till detta kommer att öppenhet gör det lättare att förstå och förutsäga penningpolitiken. Det är av stor betydelse i centralbankernas så kallade "forward guidance", som syftar till att styra förväntningar så att penningpolitikens effekter förstärks och överraskningar på marknaden undviks.

Det är därför bra om det formaliseras och stärks i lag hur Riksbanken ska granskas. Även om det är svårt att föreställa sig att framtida riksbanksdirektioner skulle bli mindre transparenta än de är i dag, så är det bra att den öppenheten är tydligt inskriven i riksbankslagen, precis som regeringens lagrådsremiss föreslår. Riksbanken stödjer också riksbanksutredningens förslag om att den externa granskningen ska skötas mer professionellt och systematiskt än vad som är fallet i dag.

1.3 Riksbanken har fått sitt oberoende av riksdagen

De ändringar av riksbankslagen som genomfördes 1999⁷ innebär att Riksbanken har ett lagstadgat mål om prisstabilitet, ett stärkt oberoende och en ny ledningsstruktur. Dessa ändringar stärkte Riksbankens trovärdighet som garant för prisstabilitet och uppfyllde många av de krav som ställdes på EU:s centralbanker när den Europeiska centralbanken (ECB) och det Europeiska centralbankssystemet (ECBS) upprättades. Bakgrunden till att riksdagen har valt att ge Riksbanken en mycket hög grad av oberoende speglar även de tre eftersträvarvärda idealen för offentlig maktutövning: demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Men inte sällan hamnar dessa mål i konflikt. Att skapa legitimitet för offentlig maktutövning handlar därför ofta om att balansera de tre idealen. En självständig Riksbank är ett exempel på att man har prioriterat upp värdet av effektivitet och handlingskraft inom penningpolitiken. På så sätt vill man förbättra möjligheterna att nå de ekonomisk-politiska målen som helhet. Men samtidigt har man då också prioriterat ner graden av direkt demokratisk styrning. När makt delegeras till en oberoende offentlig institution är också den demokratiska legitimiteten i hög grad kopplad till vilka möjligheter man har att granska och utkräva ansvar av den institutionen.

⁷ Regeringens proposition om Riksbankens ställning, 13 november 1997, Prop. 1997/98:40.

1.4 Fullmäktiges uppgift att minska informationsobalansen

Riksbanken är en myndighet under riksdagen, vilket innebär att det är riksdagen som utser ledamöterna i riksbanksfullmäktige. Fullmäktiges första och främsta funktion är att utse ledamöterna i direktionen. Den andra centrala funktionen är att göra det möjligt för riksdagen att få insyn och kontroll.⁸ Fullmäktige är därmed en viktig länk för att minska den informationsobalans som vi har varit inne på ovan. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande kan delta på direktionens alla möten, såväl formella direktionmöten som informella avstämningsmöten där man bereder ärenden inför ett beslut. Enligt riksbankslagen har de yttranderätt men inte förslagsrätt- eller rösträtt.

Riksbanksutredningen konstaterar dock att informationsutbytet mellan riksbanksfullmäktige och finansutskottet inte har fungerat tillfredställande. Det gäller både hur ofta de träffas och vilken information som presenteras. Samtidigt konstaterar riksbanksutredningen att Riksbanken genom åren själv på flera sätt försökt öka transparensen och pekar på att Riksbanken bedöms vara en av världens mest öppna centralbanker.

Riksbanken har länge arbetat utifrån en ambition om öppenhet och transparens som går utöver vad lagstiftaren har krävt. Under åren har Riksbanken till exempel aktivt gett både ledamöterna i finansutskottet och andra utomstående alla möjligheter att granska Riksbanken på det sätt de önskar. Riksbanken har själv tagit initiativ till flera inslag i hur finansutskottet utvärderar Riksbanken och har alltid mycket snabbt hört sammat önskemål när de har kommit från finansutskottet.

1.5 Räcker riksbanksutredningens och regeringens förslag?

Riksbanksutredningens förslag till hur en stärkt granskning av Riksbanken ska gå till visar på en tydlig avsikt att utvärderingen ska kontrolleras av riksdagen genom finansutskottet: "Med tanke på att det i princip inte är möjligt för riksdagen att styra Riksbankens verksamhet på annat sätt än genom lag, anser kommittén att dess huvudman, genom finansutskottet, bör ha kontroll över granskningen av Riksbanken. Den demokratiska förankringen för Riksbankens verksamhet talar för att det bör vara finansutskottet, som ansvarar för granskningen snarare än ett självständigt organ utanför utskottet." Detta stöds också i regeringens förslag till ny riksbankslag. De kan sammanfattas i att finansutskottet ska utvärdera hur väl Riksbanken når sina mål och hur effektivt arbetet är. Vidare ska mandatet för Riksbankens fullmäktige utvidgas, och fullmäktige ska dessutom vara skyldig att redovisa sina iakttagelser till utskottet, både regelbundet och på finansutskottets begäran.

För att förutsättningarna för att granska Riksbankens verksamhet ska bli bättre föreslår regeringen i sin lagrådsremiss att det ska skrivas in i riksdagsordningen att finansutskottet ska ansvara för att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet vid sidan av Riksrevisionens uppgifter enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Regeringen föreslår dessutom att den nya riksbankslagen förtydligas så att

⁸ I Riksbankens arbetsordning, som fullmäktige beslutat, berörs den kontrollerande funktionen uttryckligen (3 § fjärde stycket i dess lydelse från mars 2018), förarbeten (prop. 1997/98:40 s. 63).

det framgår att riksbanksfullmäktige ska följa direktionens arbete och Riksbankens verksamhet. Som svar på att fullmäktige och finansutskottet behöver ett tätare och mer omfattande informationsutbyte i frågor som är viktiga i Riksbankens verksamhet föreslår regeringen att fullmäktige bör underrätta finansutskottet om frågor av större betydelse och redovisa sina iakttagelser till utskottet antingen regelbundet eller på begäran.

När regeringen och riksbanksutredningen konstaterar att granskningen av Riksbanken behöver stärkas blir frågan hur Riksbanken kan medverka till att ytterligare minska den informations- och kunskapsobalans som finns i förhållandet mellan Riksbanken och de som är satta att utvärdera oss. Är det främst en fråga om obalansen i tillgången till information eller till kunskap? Och räcker de förslag som regeringen och riksbanksutredningen lagt fram? Vi menar att mer kan göras.

2 Riksbanken har länge arbetat för att underlätta granskning

Utvecklingen mot att göra Riksbanken mer transparent har skett gradvis och började i samband med den svenska finansiella krisen i början av 1990-talet.⁹ Riksbanken har sedan inflationsmålet infördes strävat efter att vara så öppen och tydlig som möjligt, för att göra det enkelt för utomstående att följa, granska och utvärdera Riksbankens verksamhet.

2.1 Riksbanken är ofta en föregångare bland centralbanker

Sverige var ett av de första länderna som införde ett inflationsmål för penningpolitiken. År 1993 publiceras den första svenska inflationsrapporten, den som i dag går under namnet penningpolitisk rapport. När inflationsmålet infördes under 1990-talet kom det att utgöra startpunkten för en ”öppnare” centralbanksvärld. Kommunikationen blev därmed en central verksamhet för Riksbanken.

Det är framför allt Riksbanken själv som har drivit på utvecklingen från ”säg så lite som möjligt och säg det kryptiskt” till ”säg så mycket som möjligt i klartext”¹⁰. Det gäller allt från att publicera prognoser, penningpolitiska rapporter och finansiella stabilitetsrapporter till att noggrant beskriva och dokumentera hur beslut fattas och öppna upp för diskussion och debatt kring Riksbankens verksamhet. Ganska snart gick Riksbankens nya praxis längre än de få bestämmelser om informations- och redovisningsansvar som finns i den nuvarande riksbankslagen. Riksbanken var till exempel en av de första centralbankerna i världen med att presentera en fristående rapport om finansiell stabilitet, och en av de första centralbankerna som offentliggjorde sin prognos för styrräntan.

⁹ Meyersson och Petrelius Karlberg (2012).

¹⁰ Meyersson och Petrelius Karlberg (2012).

En annan milstolpe i utvecklingen mot större öppenhet och transparens inträffade 1999 då Riksbanken började publicera protokoll från de penningpolitiska mötena. Vi började också släppa ett pressmeddelande med en kort sammanfattning av diskussionen dagen efter att de penningpolitiska besluten fattats. 2007 presenterade Riksbanken för första gången sin egen prognos för styrräntan och den penningpolitiska rapporten gjordes om för att bli mer tillgänglig för allmänheten med stor tonvikt vid klarspråk. Presskonferenser började sedan hållas efter varje penningpolitiskt möte. Dessutom började Riksbanken publicera direktionsledamöternas namn i protokollen, vilket är ovanligt än idag i centralbanksvärlden. 2017 publiceras den första rapporten från Riksbankens projekt om en e-krona där Riksbanken därmed öppet kommunicerade i en fråga som inte var färdigutredd. 2019 kom den första rapporten om betalningsmarknaden: "Så betalar svenskarna".

Riksbanken har alltså under lång tid verkat för att underlätta utvärdering och granskning genom att steg för steg, i takt med att analys och verktyg tagits fram och prövats, informera och kommunicera allt mer. Allt i syfte att bidra till att bygga upp kunskaper i viktiga målgrupper och minska informationsobalansen mellan Riksbanken och de som har till uppgift att följa vad vi gör och granska oss.

2.2 Såväl Riksbanken som ECB är öppnare än lagen kräver

Riksbanken är fortfarande mycket öppen jämfört med andra centralbanker. Men den Europeiska centralbanken (ECB) är också öppnare med sin verksamhet och sina beslut än vad som krävs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördraget säger att ECB i första hand är ansvarig inför Europaparlamentet, som representerar EU:s medborgare. Men det säger även att ECB regelbundet ska rapportera till Europeiska unionens råd, som representerar medlemsstaternas regeringar.

Där den nuvarande riksbankslagen säger att Riksbanken ska lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen två gånger om året samt sammanställa en årsredovisning, säger fördraget att ECB ska lämna en årsrapport om verksamheten inom ECBS och den monetära politiken under både det föregående och innevarande året till Europaparlamentet, rådet och EU-kommissionen samt till Europeiska rådet. ECB:s ordförande ska lägga fram denna rapport för rådet och Europaparlamentet som kan hålla en allmän debatt på grundval av rapporten. ECB:s ordförande och övriga direktionsledamöter kan också höras av Europaparlamentets behöriga kommittéer antingen på begäran av Europaparlamentet eller på eget initiativ.¹¹

2.3 Många olika kanaler för information

Riksbankens konsekventa arbete med att skapa legitimitet genom öppenhet gör att vi i dag kommunicerar genom en mängd olika kanaler, som Riksbankens webbplats, rapporter och externa event, och vid många olika tillfällen under ett år. På samma sätt

¹¹ Artikel 284.3 i fördraget. Detta fastställs även i art. 15 i Stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan).

har ECB utvecklat ett omfattande ramverk för transparens, där deras lagstadgade informationskanaler kompletterats med mötesprotokoll, presskonferenser och rapporter. Men det handlar förstås också om vad som presenteras och hur detaljerat, om det är prognoser eller utfall och om det finns underlagsdokument som gör det möjligt för utomstående att använda data och göra egna beräkningar.

Till detta kommer förstås ett stort antal artiklar som tar upp och problematiserar viktiga frågor eller presenterar ny forskning både hos oss på Riksbanken och hos ECB. Riksbanken har till exempel under de senaste åren i snitt gett ut sin tidskrift Penning- och Valutapolitik minst två gånger om året, tolv ekonomiska kommentarer per år och fyra staff memon per år.

2.4 Viktigt att möta dem som påverkas av våra beslut

Vid sidan av alla rapporter och utfrågningar ger både ECB:s och Riksbankens direktionsledamöter intervjuer och håller tal vid flera tillfällen varje år. Vi gör det dels för att ytterligare förklara och motivera de beslut som Riksbanken fattar, dels för att andra ska kunna ställa frågor om Riksbankens verksamhet. Riksbankens ledamöter deltog i externa arrangemang i genomsnitt 140 gånger per år under åren 2017–2019. Vid dessa publicerades i snitt 14 tal per år. Vid många av dessa anföranden kunde journalister ställa frågor till direktionsledamöterna, och ledamöterna gav också enskilda intervjuer flera gånger per år.

Navet för all vår kommunikation är dock Riksbankens webbplats som uppdateras kontinuerligt med ny information. Webbplatsen ska inte bara innehålla all information som Riksbanken tar fram – det ska också vara lätt att få svar på sina frågor. Den ambitionen fick ett erkännande 2019 när Riksbanken utsågs till vinnare i kategorin Bästa webbplats bland världens centralbanker.¹²

2.5 Mycket har gjorts för att motverka informationsobalansen

Den här genomgången visar hur Riksbanken konsekvent arbetar för att göra det lättare att utvärdera Riksbanken genom att på olika sätt minska informationsövertaget gentemot de som är satta att granska oss. Men vi har också förenklat och arbetar för att i så stor utsträckning som möjligt uttrycka oss i klarspråk.¹³ Det här är en ambition som vi hela tiden har med oss i vår verksamhet och som till exempel i dag kommer till uttryck i en hög grad av transparens kring vilka tillgångar vi har köpt under pandemin och varför. Vi gör detta därför att det är viktigt för Riksbankens demokratiska legitimitet och trovärdighet att hela tiden vara så öppen som möjligt.

¹² Priset delades ut av Central Banking Journal i kategorin Website of the Year Award 2019. Riksbanken har också under senare år utvecklat sin närvaro på sociala medier för att göra det ännu enklare att följa vår verksamhet och kommunicera med Riksbanken.

¹³ Riksbanken tilldelades 2009 Språkrådets Klarspråkskristall för arbetet med att göra den penningpolitiska rapporten och rapporten om finansiell stabilitet begripliga för en intresserad allmänhet.

Men Riksbankens ambition att minska informationsobalansen har inte fullt ut varit tillräcklig för att hantera de utmaningar som riksbanksutredningen identifierar i sin granskning av Riksbanken. Så hur kan Riksbanken bidra till att ytterligare minska den kunskapsobalans som gör det svårt att få till en effektiv granskning av vår verksamhet?

3 Så kan vi bidra till mer effektiva granskningar

Det finns flera olika sätt att ge riksdagen större möjligheter att effektivt granska Riksbanken. Riksdagen kan till exempel ta in extern kompetens och samtidigt behålla kontrollen över granskningen, vilket är en uttrycklig målsättning från riksbanksutredningen. Samtliga sätt kan minska obalansen i vilken information Riksbanken respektive granskarna har, men framför allt vilken kunskap de har om Riksbankens verksamhet och förutsättningar. Nedan redogör vi för några möjliga vägar.

3.1 Ökade resurser till Riksbankens fullmäktige

Ett sätt att stärka granskningen skulle kunna vara att etablera ett permanent granskningsorgan som lyder direkt under riksbanksfullmäktige och som är fristående från direktionen. Fullmäktige skulle därmed få en "egen avdelning" på Riksbanken som granskar verksamheten och gör externa utvärderingar årligen.

Hur skulle man då i Riksbanken kunna organisera en sådan intern utvärdering, där den kompetens som finns på Riksbanken kan förenas med att Riksbanken behåller sitt oberoende? Ett sätt skulle kunna vara att stärka upp fullmäktiges kansli. Fullmäktiges kanslichef skulle kunna vara anställd i Riksbanken men utses och lönesätts av och rapportera direkt fullmäktige.

Kansliet skulle kunna bestå av två till tre personer som är fast anställda i Riksbanken men har sin tjänst i kansliet. Till stöd för kansliet roterar också tjänstemän från olika avdelningar i Riksbanken in i kansliets arbete under ett till två år. Vilka tjänstemän det blir beror på vilka utvärderingsrapporter som ska tas fram. De ska fortfarande ha sin tjänst på sina avdelningar i Riksbanken, och lånas in på motsvarande sätt som man har gjort vid vissa tillfällen vid utredningsarbete i finansdepartementet.

Fullmäktige tar sedan dessa rapporter vidare till finansutskottet. Ett sådant upplägg skulle bidra till att minska kunskapsobalansen när Riksbanken granskas och skulle vara till hjälp för finansutskottet. Kansliet skulle kunna göra en till två större utvärderingsrapporter per år samt snabbare utvärderingar om en kris skulle uppstå eller om finansutskottet ser ett behov.

Detta fullmäktigekansli skulle kunna granska all policyverksamhet, som penningpolitik, finansiell stabilitet och betalningar, inklusive kontanter, betalningssystem och proces-

ser i dessa frågor. Kansliet skulle också kunna fungera som beredningsorgan när fullmäktige tillsätter direktionsledamöter, genom att bevaka bankens kompetensbehov efter de kriterier som ställs i den nya lagen och föreslå kandidater. Kansliet bör också kunna följa direktionsledamöters arbete och ta fram underlag till fullmäktige vid omval. Med en sådan ordning skulle fullmäktige få en mer strukturerad och transparent valberedningsprocess. Jämför till exempel med näringsdepartementets hantering av de statliga bolagen.

3.2 Extern oberoende expertgrupp granskar

Ett annat sätt att minska kunskapsbalansen mellan Riksbanken och de som är satta att granska oss skulle kunna vara att tillsätta en extern, oberoende expertgrupp som finansieras av och rapporterar till finansutskottet. Denna expertgrupp skulle utvärdera hur väl Riksbanken når målen med penningpolitiken och även andra policyområden.

Riksbanksutredningen föreslår att finansutskottets kansli får större resurser för att understödja ledamöterna i att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet. En oberoende expertgrupp skulle kunna vara den experthjälp som utredningen efterlyser som stöd för finansutskottet. Dess rapporter skulle kunna ligga till grund för finansutskottets granskning tillsammans med Riksbankens egen utvärdering. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att nuvarande Finanspolitiska rådet utgör expertgruppen och kan på så sätt också analysera och kommentera den ekonomiska policymixen.

En annan möjlighet skulle vara att Riksbanken ställer sina experter till finansutskottets förfogande. Dessa experter skulle kunna arbeta för finansutskottet under en begränsad tidsperiod och ge utskottet det stöd som riksbanksutredningen efterlyser.

Dessa förslag utesluter inte att finansutskottet även fortsättningsvis anlitar utländska experter som gör en mer omfattande utvärdering av Riksbanken vart femte år.

3.3 Domstolsprövning bör övervägas

Riksbanksutredningen föreslår att Riksrevisionen ska få i uppdrag att granska hur väl Riksbanken följer de regler som rör vår verksamhet. Utredningen har dessutom övervägt att låta Riksrevisionen kunna begära att en domstol prövar Riksbankens beslut (s. 1517). Utredningen kommer dock till slutsatsen att en sådan ordning skulle vara olämplig, och regeringen menar i sin lagrådsremiss att det inte ryms inom ramen för lagstiftningsärendet. Riksbanken ser emellertid fördelar med möjligheten att låta en domstol pröva frågor om hur Riksbanken följer de regler som gäller vid vår oberoende ställning. ECB har t.ex. i sina konvergensrapporter framhållit att instruktionsförbudet innebär att en överprövning av den nationella centralbankens beslut endast får ske på rättsliga grunder och då endast av en oberoende domstol.

4 Alla vinner på en mer effektiv granskning

Riksbanken är beroende av en hög demokratisk legitimitet och ett stort förtroende hos allmänheten för att vi ska kunna bedriva vår verksamhet med framgång. Att riksdagen kan granska Riksbanken effektivt är i sin tur en förutsättning för att Riksbanken ska behålla denna legitimitet och detta förtroende. Vi är därför angelägna om att granskningen utvecklas och lever upp till inte bara regeringens och riksbanksutredningens förväntningar, utan även samhällets.

Regeringen och riksbanksutredningen menar att det bör vara finansutskottet som ansvarar för att granska Riksbanken med tanke på den demokratiska förankring som Riksbankens verksamhet har. Med den här kommentaren har vi redovisat hur vi på Riksbanken arbetar för att minska den informations- och kunskapsobalans som hittills försvårat granskningen. Men vi har också gett förslag på hur Riksbankens fullmäktige och finansutskottet skulle kunna få resurser för att ytterligare minska den obalansen. Alla vinner på en mer effektiv granskning av Riksbanken.

Referenser

Dincer, N. N., och B. Eichengreen (2014), "Central bank transparency and independence: Updates and New Measures", *International Journal of Central Banking* 10(1), sid. 189-259.

Meyersson, P. och P. Petrelius Karlberg (2012), *En resa i kommunikation. Fallet Sveriges riksbank*, SNS Förlag: Stockholm.

Statens offentliga utredningar (2019), "En ny riksbankslag", SOU 2019:46.

Sveriges riksbank (2019), "Remissvar: En ny riksbankslag, (SOU 2019:46)", Sveriges riksbank.

Regeringens lagrådsremiss om En ny riksbankslag, 27 maj 2021.

Regeringens proposition om Riksbankens ställning, 13 november 1997, Prop. 1997/98:40.

Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010-2015, Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU41.



SVERIGES RIKSBANK

Tel 08 - 787 00 00

registratorn@riksbank.se

www.riksbank.se

PRODUKTION SVERIGES RIKSBANK)