

Centralbankers roll i samhällsutvecklingen – utmaningar i utvecklingsekonomier

Stefan Ingves, Pernilla Meyersson och Cecilia Kahn*

Författarna är riksbankschef, biträdande chef på stabsavdelningen respektive tjänstledig från Riksbanken för att doktorera i ekonomisk historia vid Uppsala Universitet

Centralbanker har genom åren setts som en förutsättning för ett väl fungerande ekonomiskt system och för ekonomisk tillväxt. I korthet kan man säga att deras huvuduppgift är att se till att ett land har likviditet i form av sedlar och mynt – att ge ut ett lagligt betalningsmedel, att bedriva penningpolitik för att se till att pengarna behåller sitt värde, att upprätthålla ett väl fungerande system för betalningar och krediter och att ge likviditetsstöd i kris.

Centralbankernas grundläggande uppgifter är liknande världen över men i den här artikeln vill vi belysa några av de utmaningar som centralbankerna står inför i utvecklingsekonomier och centralbankens roll som utvecklingsaktör. Vi redogör också för Riksbankens arbete med att stötta centralbanker i några utvecklingsekonomier med finansiering från Sida.

Utmaningarna för centralbanker i utvecklingsekonomier utgörs bland annat av avsaknad av legala regelverk, alltför många uppgifter och mål, outvecklade finansiella marknader, bristande kompetens och transparens. Det är ingredienser som är viktiga för att skapa förtroende för centralbanken, dess valuta och det finansiella systemet.

1 Inledning

När en ny nationalstat bildas utgör centralbanken en viktig del av den politiska suveräniteten. Att grunda en centralbank står då högt upp på dagordningen, inte lika högt upp som att utforma flaggan men högre upp än att inrätta ett nationellt flygbolag. Det beror på den centrala roll en centralbank har för ekonomisk stabilitet och tillväxt.¹

Centralbankers uppgifter i det politiska och ekonomiska systemet har varierat över tid samt mellan länder och det har gjorts flera försök att definiera en centralbanks uppgifter.² I korthet kan man säga att huvuduppgifterna för en centralbank är att ge ut lagliga betalningsmedel, att upprätthålla ett väl fungerande system för betalningar och krediter, att vara en bank för bankerna och ge likviditetsstöd i kris samt att bedriva penningpolitik i syfte att skapa prisstabilitet. Allt detta är förutsättningar för en välfungerande ekonomi och för ekonomisk tillväxt. Centralbankens uppgifter och funktioner i samhället ser liknande ut världen över, men för utvecklingsekonomier är förutsättningarna mer utmanande. Det påverkar centralbankens möjligheter att utföra sina uppgifter och det kan även krävas annorlunda arbetssätt.

I den här artikeln lyfter vi fram en del av utmaningarna som många centralbanker i utvecklingsekonomier möter. Det handlar exempelvis om avsaknad av eller brister i grund-

* Den här artikeln bygger vidare på det anförande Stefan Ingves höll på Sida i januari 2017. De åsikter som uttrycks i denna artikel är författarnas egna och ska inte nödvändigtvis uppfattas som Riksbankens ståndpunkter.

1 Capie, Goodhart och Schnadt (2012), sid. 91; Georgsson, Vredin och Åsberg-Sommar (2015) och Lindé och Vredin (2016).

2 Exempelvis Kisch och Elkin (1932); Price (1998); Bruni (2001); Viotti och Vredin (2000); McKinley och Banaian (2005) samt Singleton 2010.

läggande legala ramverk som en centralbank behöver för att kunna bedriva sin verksamhet och utvecklade finansiella marknader som medför svårigheter att få penningpolitiken att fungera. Avsaknad av eller brister i statistik och analytisk kompetens är andra svårigheter. Transparens om centralbankens uppgifter, mål och medel är ytterligare ett område som ofta behöver utvecklas. Kännetecknade för många utvecklingsekonomier är att de oftare drabbas av stora chocker, bland annat till följd av ett stort beroende av energi- och råvarupriser. Det innebär i sin tur utmaningar för en penningpolitik inriktad på prisstabilitet.

Riksbanken samarbetar med centralbanker i ett antal utvecklingsekonomier (för närvarande Ukraina, Kenya, Palestina, och Namibia). Syftet med den här artikeln är också att redogöra för den verksamheten.

2 Centralbanken i samhällsekonomin

En centralbank har flera grundläggande funktioner som alla är viktiga för samhällsekonomin. Här går vi kort igenom de viktigaste uppgifterna för en centralbank.

2.1 Trovärdigt betalningsmedel och fungerande betalningar

En av centralbankernas grundläggande funktioner är att förse ett land med en standardiserad ”produkt” för utbyte av varor och tjänster, det vill säga pengar. De flesta centralbanker har ett lagstadgat mandat att försörja landet med sedlar och mynt och har ensamrätt på att ge ut dem.

Fungerande betalningar är avgörande för ett samhälles ekonomiska utveckling. En ekonomi har svårt att utvecklas om det inte finns tillgång till trovärdiga betalningsmedel eller en infrastruktur för att genomföra betalningar. Att utbyta varor och tjänster utan pengar och krediter hämmar den ekonomiska utvecklingen.³ Många problem kan uppstå när befolkningen och omvärlden förlorar förtroendet för en valuta; i länder med hyperinflation drabbas hushåll med låga inkomster särskilt kraftigt.

Att ge centralbanker monopol på utgivningen av sedlar och mynt och en viss grad av självständighet har uppfattats som ett effektivt och trovärdigt sätt att sköta kontantförsörjningen. Innan centralbanker fick monopol på att ge ut pengar kunde exempelvis kommersiella banker ge ut egna kontanter. Det fungerade inte särskilt bra.⁴ Handeln försvårades med flera olika ”produkter” för utbyte av varor och tjänster. Effekten blev ofta att det trycktes för mycket pengar och att banken drabbades av akut likviditetsbrist sedan det uppstått en förtroendekris för de sedlar som banken gett ut.⁵

Den tekniska utvecklingen, globaliseringen och innovationer på de finansiella marknaderna har inneburit att sedlar och mynt fått konkurrens från andra betalningsmedel, framför allt olika former av konton med tillhörande betalningstjänster som privata banker och andra finansiella institut erbjuder. I dag genomförs betalningar i stor omfattning på elektronisk väg, till exempel när både hushåll och företag betalar fakturor och överför pengar via internet eller mobiltelefoner. Utvecklingen av betaltjänster går fort och centralbanken spelar ofta en viktig roll i den utvecklingen.⁶

För att betalningar ska fungera behövs också en fungerande finansiell infrastruktur. Centralbanker beskrivs ofta som ”rörmokaren” i det finansiella systemet med ett övergripande ansvar för flera funktioner som är nödvändiga för att det finansiella systemet ska fungera. Den finansiella infrastrukturen inbegriper exempelvis betalningssystem för stora betalningar mellan finansiella aktörer och för massbetalningar mellan privatpersoner och företag. Riksbankens system för betalningar mellan banker och en del andra finansiella institut, RIX-systemet, är

3 Se exempelvis Tobin (1965) för en teoretisk modell och Levine (1997) för vilken roll finansiell utveckling spelar för den ekonomiska tillväxten.

4 Wetterberg (2009).

5 Stockholms Banco, Sveriges första bank på 1600-talet, gick just detta öde tillmötes innan den ombildades till det som i dag är Sveriges riksbank.

6 Ett exempel är utvecklingen av betalningar i realtid som i Sverige sker med mobiltjänsten Swish.

navet i det svenska betalningssystemet.⁷ I många andra länder, speciellt utvecklingsekonomier, sköter centralbanken det inhemska systemet för massbetalningar mellan privatpersoner och företag.^{8,9}

2.2 Krishantering

Centralbanken är ”bankernas bank” och har rollen som ”lender of last resort”, det vill säga den likviditetsstödande rollen i händelse av en finansiell kris.

Det finns goda skäl att tro att bankernas funktioner i samhället – att underlätta betalningar, förmedla krediter och möjliggöra riskspridning – sköts bättre genom konkurrens mellan privata aktörer än i statlig regi. Men bankverksamhet kan bidra till sårbarheter i det finansiella systemet. Bankernas finansiering bygger till stor del på kortfristiga lån, exempelvis insättningar från allmänheten, och kortfristig upplåning på kapitalmarknaden. Bankernas tillgångar däremot är oftast utlåning i mer långfristig form. Denna obalans i löptid och likviditet mellan skulder och tillgångar är typisk för traditionell bankverksamhet och fungerar normalt utan större problem så länge det finns förtroende för bankernas betalningsförmåga. Men om tvivel uppstår kan insättarna snabbt försöka ta ut sina pengar – pengar som banken på kort sikt inte kan skaffa fram. Då uppstår likviditetsproblem.¹⁰

Den här typen av inneboende risker är grunden till att det finns särskilda regler för banker, banktillsyn och ofta en statlig insättningsgaranti som skyddar insättare mot förluster. När en likviditetskris uppstår kan centralbanken mildra effekterna genom att låna ut pengar till en krisdrabbad bank när ingen annan vill låna ut. Denna funktion som ”lender of last resort” är grundad på centralbankens unika förmåga att skapa obegränsat med likvida medel i den egna valutan. I praktiken brukar centralbanker ge frikostiga nödkrediter till hög ränta och mot goda säkerheter.¹¹

2.3 Penningpolitiken

Centralbanker är ”bankernas bank” inte bara i finansiella krissituationer utan även i normala tider. Bankerna gör betalningar till varandra via centralbankens infrastruktur för stora betalningar, och de kan låna eller placera pengar där på kort sikt. De villkor som centralbankerna bestämmer för dessa transaktioner påverkar räntebildningen och kreditströmmarna i ekonomin. Det är så penningpolitiken utförs i avancerade ekonomier.

Prisstabilitet innebär kortfattat att de som använder ett betalningsmedel ska kunna lita på att värdet hos det inte urholkas snabbt eller oförutsägbart. Det är en logisk följd av att ge ut sedlar och mynt att också ansvara för att dessa behåller sitt värde, alltså att priserna är stabila eller ökar i en förutsägbar takt. Arbetet med detta kallas penningpolitik. De flesta centralbanker bedriver vad som brukar benämnas flexibel inflationsmålspolitik. Med det menas att penningpolitiken är inriktad på att nå ett visst inflationsmål, men att det görs med hänsyn till hur resten av ekonomin utvecklas.¹² Det här ses i dag som det mest effektiva sättet att bedriva penningpolitik på, även i många utvecklingsekonomier,¹³ även om förutsättningarna skiljer sig på väsentliga punkter (läs mer om det i avsnitt 3.3).

Även om inflationsmålsregimen i Sverige har debatterats livligt under de senaste åren så har den fått gott betyg i de utvärderingar av Riksbanken som riksdagen har genomfört.¹⁴ Erfarenheterna är ungefär desamma även i andra länder som följt samma strategi. I de länder

7 Genom RIX kan Riksbanken också implementera penningpolitiken och ge likviditetsstöd i krissituationer. Därutöver finns också en infrastruktur för utgivning och handel med värdepapper.

8 Exempelvis Belgien, Kina, Indien, Ryssland, Italien och Sydafrika, se: Bank for International Settlements [BIS] (2016) s. 494.

9 I Sverige ägs det dominerande systemet för massbetalningar, Bankgirot, av bankerna.

10 Diamond och Dybvig (1983).

11 Bagehot (1873) och Calomiris (2016).

12 Apel m.fl. (1999).

13 International Monetary Fund [IMF] (2015c).

14 Goodfriend och King (2016).

som infört inflationsmål har inflationen blivit låg och inflationsförväntningarna har förankrats kring målet utan att BNP-tillväxten har blivit mer volatil.¹⁵

2.4 Centralbankers självständighet

I början av 1990-talet etablerades synen att centralbanker bör vara relativt självständiga offentliga institutioner på armslängds avstånd från politiska påtryckningar.¹⁶ En centralbanks uppgifter skulle i princip kunna skötas av ett finansdepartement eller så skulle finansdepartementet kunna ha direkt kontroll över centralbanken, men det vore inte lämpligt. Det har delvis att göra med att det kan vara frestande för regeringar att finansiera budgetunderskott genom att trycka mera pengar. Men det har också att göra med att det har ansetts finnas risker med att använda penningpolitiken alltför aktivt i konjunkturpolitiken.¹⁷ Erfarenheterna har visat att det kan leda till varaktigt hög och volatil inflation utan några positiva effekter på sysselsättningen och produktionen.¹⁸

Av dessa skäl har många länder valt att delegera ett monopol på att ge ut pengar och att ta penningpolitiska beslut till en centralbank med hög grad av självständighet. Hur stor självständigheten bör vara beror på vilka funktioner centralbanken får av sina uppdragsgivare. Uppdragsgivarna kan vara antingen parlamentet eller regeringen. Den lag eller de lagar som kontrollerar centralbankens funktioner och dess oberoende varierar mellan länder. Generellt kan man dock säga att när centralbankens uppgifter är tydligt avgränsade och definierade i lag så tillåter det ett större oberoende och vice versa.

I dag har centralbanker ofta en hög grad av självständighet. Det innebär dock inte att centralbanken är ”oberoende” av politiska beslut. Det ska givetvis vara demokratiskt valda politiker som fattar beslut om hur självständig centralbanken ska vara och vilka uppgifter den ska ha.

3 Centralbankernas utmaningar i utvecklings-ekonomier

Under de senaste två decennierna har många utvecklingsekonomier förbättrat sin kontroll över finanspolitiken, avreglerat finansiella marknader och stabiliserat inflationen på lägre nivåer. Det beror i hög grad på att de fått en sundare ekonomisk politik med bättre ramverk för både finans- och penningpolitik, ökat oberoende för centralbanker, minskad finanspolitisk dominans och större inslag av marknadsbaserade processer. Många länder är dessutom på väg mot en mer framåtblickande penningpolitik, där även transparens och implementering kommit mer i fokus. Den finansiella utvecklingen och globaliseringen har påskyndat den här processen, men för många utvecklingsekonomier finns mycket kvar att göra.¹⁹

De problem som centralbankerna står inför omfattar bland annat svaga legala ramverk och därmed brist på oberoende från det politiska systemet, ineffektiva interna processer samt bristande transparens vilket påverkar allmänhetens och politikernas förtroende för centralbanken negativt. Centralbankerna utsätts därför för mer kortsiktiga politiska påtryckningar och får svårt att genomföra sin penningpolitik. Andra grundläggande problem är brist på statistik och bristande tillförlitlighet i den statistik som finns. Det är givetvis svårare att bedriva en inflationsmålspolitik om underlagen för att göra prognoser för till exempel sysselsättning och produktion är bristfälliga. Vidare innebär mindre utvecklade finansiella marknader att det blir svårare att använda räntan för att få en effekt på prisbildningen i ekonomin.

15 Berg, Hallsten, Queijo von Heideken och Söderström (2013) och Loungani och Sheets (1997).

16 Singleton (2010).

17 Barro och Gordon (1983).

18 Georgsson, Vredin och Åsberg-Sommar (2015).

19 IMF (2015c).

Principerna för att bedriva centralbanksverksamhet och vilka funktioner centralbanken bör ha är alltså ungefär desamma för utvecklingsekonomier och mer utvecklade eller avancerade ekonomier men det finns stora skillnader i förutsättningar.

3.1 Centralbankens ramverk måste vara tydligt

Framgångsrika centralbanker har oftast ett konsekvent och transparent penningpolitiskt ramverk med ett tydligt och klart mandat att uppnå prisstabilitet på medellång sikt. Men de har också, utan att åsidosätta detta övergripande mål, som mål att främja tillväxt och sysselsättning och ett stabilt finansiellt system. Ett problem för många centralbanker i utvecklingsekonomier är dock att de får för många och ofta motstridiga mål. Det är inte ovanligt att centralbanker förväntas upprätthålla prisstabilitet, låga räntor, fast växelkurs och även främja den allmänna ekonomiska utvecklingen på en och samma gång. Att försöka uppnå alla dessa mål samtidigt är oftast inte möjligt. För många mål leder ofta till att inflationsmålet kommer i skymundan om till exempel oron över växelkursutvecklingen, kreditgivningen eller arbetslösheten tilltar och blir föremål för politiska diskussioner. I kombination med svaga legala ramverk är det då inte lätt för centralbanken att stå emot politiska påtryckningar att till exempel sänka styrräntan för att öka kreditgivningen. Men det gör att inflationen skjuter i höjden och centralbanken tappar då sin trovärdighet.

Vidare är det inte helt ovanligt att centralbanker i utvecklingsekonomier driver exempelvis universitet, bibliotek, tv-kanaler och sjukhus. De sitter ibland också på alltför många stolar, som exempelvis statens bank- och affärsbanksverksamhet.²⁰

För att utveckla en stark och tydlig lagstiftning för centralbanken och genomföra andra nödvändiga reformer måste centralbanken ofta själv driva på. Centralbanken kan också behöva bidra till ökad konsensus mellan olika grupper i samhället, inklusive politikerna. För att få en självständig och effektiv centralbank är politisk uppbackning en nödvändighet. Politikerna måste sätta ramarna och sedan arbeta för att understödja en självständig centralbank. Det handlar om att bygga starka institutioner. Finns inte politiskt förtroende för centralbanken kan den inte uppnå sitt eller sina mål och bidra till den samhällsekonomiska utvecklingen.

Det legala ramverket bör också precisera centralbankens institutionella ramverk och redogöra för hur styrning- och ledning, beslutsprocesser och hur ansvarsutkrävande från de demokratiska systemet ska se ut. Den verksamhet som en centralbank bedriver är komplex och kräver även en fungerande strategi som vägleder verksamheten internt.

Centralbankens oberoende är centralt och även det ställer krav på tydliga former för ansvarsutkrävande och transparens. Historien, akademiska teorier och empiriska studier visar att när centralbanken har ett tydligt mandat som är formulerat av de folkvalda och befinner sig på ett visst avstånd från det politiska systemet så kan den bäst bidra till den allmänna ekonomiska utvecklingen och säkra ett förtroende för sin verksamhet, penningpolitiken, valutan och det finansiella systemet. Många centralbanker i utvecklingsekonomier har i dag en juridisk självständighet och allt fler närmar sig också självständighet i praktiken.²¹

Oberoendet stärker också allmänhetens förtroende för centralbanken vilket underlättar för den att bedriva sin verksamhet effektivt. Ekonomiska transaktioner och finansiella tjänster handlar i stor utsträckning om löften om framtida förpliktelser. Ju högre förtroende, desto lägre transaktionskostnader. Förtroende i ett samhälle fungerar på så sätt som smörjmedel som underlättar för alla. Det finns åtskilliga exempel i historien på länder där förtroendet för centralbankens förmåga att upprätthålla värdet på det egna landets valuta till slut blivit så lågt att hushåll och företag i praktiken går över till att använda dollar eller

20 Länder som har tre eller fler mål för penningpolitiken inkluderar Etiopien, Vietnam, Salomonöarna, Bangladesh, Malawi, Myanmar, Nigeria, Jemen, Gambia, Rwanda, Mongoliet, Pakistan och Zambia. Exempel på länder som har två mål är bland annat Liberia, Kambodja, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Afghanistan, Tanzania, Indonesien, Indien, Rumänien och Uganda. (IMF (2015c). Se också tabell i Appendix 1.)

21 Laurens, Arnone och Segalatto (2009) och Lucotte (2009).

någon annan reservvaluta. Flera länder i Latinamerika har erfarenheter av detta, till exempel Argentina, Peru, Ecuador och El Salvador.

Om en centralbank med inflationsmål inte lyckas få förtroende för målet riskerar man att skapa felaktiga förväntningar, och det blir snart sagt omöjligt för centralbanken att uppnå sitt mål. Zambia och Ghana är två exempel på länder som under den senaste femårsperioden försökt etablera ett inflationsmål men där inflationen gång på gång antingen skjuter över eller under målet.²² Vilket undergräver förtroendet för centralbanken, även om orsakerna bakom det missade målet, ligger bortom centralbankens kontroll. Förtroende för centralbankens verksamhet är naturligtvis extra viktigt när det gäller det finansiella systemet. Om allmänheten inte litar på att centralbanken och andra myndigheter kan upprätthålla stabilitet i det finansiella systemet finns risken att de plockar ut sina pengar, med konsekvensen att deras oro materialiseras.

3.2 Ökad transparens är avgörande för att bygga förtroende

Under de senaste decennierna har centralbanker världen över blivit allt mer transparenta. Det kan förklaras av starkare krav på insyn från allmänheten och på att oberoende ställer krav på ansvarsutkrävande och därmed öppenhet. Ansvarsutkrävande är viktigt i och med att centralbanken bör vara självständig från politikerna. En välfungerande process för att kunna redogöra för centralbankens arbete möjliggör oberoendet och tillåter en demokratisk kontroll. Öppenhet och transparens kan bygga förtroende för centralbankens verksamhet bland politiker och allmänhet. Förtroende kan också uppnås genom att centralbanken är tydlig med vad resurserna läggs på, hur policyer tas fram och hur beslut fattas.

För de centralbanker som börjat tillämpa en framåtblickande penningpolitik är kommunikation och transparens dessutom ett verktyg för penningpolitiken. Genom att kommunicera sina prognoser och sin kommande räntepolitik kan centralbanken påverka förväntningar och underlätta för aktörerna på de finansiella marknaderna att reagera på politiken.

Dock har utvecklingsekonomier fortfarande en betydligt lägre grad av transparens och öppenhet än avancerade ekonomier. Där saknar centralbankerna oftast en kommunikationsstrategi kring inflationsprognoserna och kommunikationen försvåras ytterligare av att den får flera mål som inte går att förena.²³ Det finns en tendens att när problem uppstår så tar centralbanker i utvecklingsekonomier ett steg tillbaka när det gäller transparensen istället för att kommunicera och öppna upp mer. En av de vanligaste frågorna som kommer fram när Riksbanken jobbar med kommunikationsfrågor i utvecklingsekonomier är hur centralbanken man ska kommunicera i kris eller när centralbanken får kritik.

3.3 Olika förutsättningar för penningpolitiken

För att en centralbank ska kunna bedriva penningpolitik behöver flera förutsättningar vara på plats. Ett exempel är att det finns ett välfungerande finansiellt system genom vilket centralbanken kan påverka räntan och därmed den ekonomiska utvecklingen, samt politisk uppbackning i form av en ansvarsfull finanspolitik. Allt fler utvecklingsekonomier strävar efter att följa en inflationsmålspolitik som kräver en framåtblickande penningpolitik, vilket ställer ytterligare krav. En framåtblickande penningpolitik innehåller en komplett bedömning av de ekonomiska utsikterna, en väg framåt för policyn som är i linje med inflationsmålet samtidigt som hänsyn kan tas till finansiell stabilitet eller andra makroekonomiska variabler samt en uppskattning av framtida risker och planer för hur eventuella chocker ska hanteras.²⁴

22 IMF (2014, 2015a, 2015c).

23 Crowe och Meade (2008) och Dincer och Eichengreen (2014). Enligt Crowe och Meade har utvecklingen mot större transparens avstannat i utvecklingsekonomier men Dincer och Eichengreen finner att utvecklingen alltså går framåt.

24 IMF (2015c).

Men även när förutsättningarna för att bedriva penningpolitik finns på plats kvarstår utmaningar för utvecklingsekonomier som rör utformningen av penningpolitiken. De externa faktorer som påverkar penningpolitiken skiljer sig nämligen från mer utvecklade ekonomier. Det gäller speciellt storleken på och frekvensen av externa prishocker på råvaror eller tillgångshocker. Man kan också behöva ta hänsyn till andra aspekter som mer utvecklade ekonomier kanske inte behöver uppmärksamma i samma utsträckning, som bristfällig statistik, korruption och lågt förtroende.

3.3.1 Grundläggande förutsättningar för penningpolitiken

Sverige och andra länder som klarade sig relativt väl ur den finansiella krisen 2008–2009 utmärks inte bara av ett välfungerande regelverk för centralbankens verksamhet utan också av att man under en längre tid hade genomfört reformer som förbättrat ekonomins sätt att fungera, framför allt vad gäller finanspolitiken. Det är svårt att tro att en centralbank på egen hand kan garantera låg och stabil inflation och finansiell stabilitet oavsett hur finanspolitiken utformas och vice versa. En aldrig så oberoende centralbank kommer inte att lyckas med sin penningpolitik om det politiska systemet inte backar upp den genom en sund och stabil finanspolitik med tydliga ramverk. Penningpolitiken kan inte bära hela bördan av stabilitet i ekonomin. Det är ett problem som många utvecklingsekonomier jobbar med.²⁵

Genom centralbankernas historia har det funnits en inbyggd motsättning mellan centralbankernas önskan att upprätthålla stabila priser och deras funktion som statens bank. Regeringar har en naturlig preferens för billig finansiering från deras egen bank, sedelpressfinansiering, i synnerhet vid olika typer av kriser och ytterst vid krig.²⁶ Att finansiera budgetunderskott med sedelpressen eller att föra en så expansiv finanspolitik att centralbanken inte kan kontrollera räntan längre brukar kallas finanspolitisk dominans. För att penningpolitik ska kunna genomföras framgångsrikt krävs en ansvarsfull finanspolitik med tydliga ramverk. Det betyder att finanspolitiken måste understödja de penningpolitiska målen och inte hemfalla till att finansiera sig med sedelpressen eller en alltför expansiv finanspolitik som undergräver förtroendet för prisstabilitetsmålet. En alltför expansiv finanspolitik som leder till växande underskott och hög, volatil inflation har varit vanligt i utvecklingsekonomier, men problemen har minskat något under senare år.²⁷

Många utvecklingsekonomier har eller har haft en fast valutakurs som penningpolitisk regim, liksom Sverige tills vi övergav den 1992. I dag har dock de flesta utvecklingsekonomier en viss grad av flexibilitet i sin växelkursregim även om ingen har en helt flytande växelkurs (enligt definition av IMF).

Den framåtblickande penningpolitiken kräver ett tydligt definierat mål och verktyg för centralbanken. Men utöver det legala ramverket ställer en framåtblickande politik högre krav på centralbanken vilket innebär ett antal andra utmaningar för utvecklingsekonomier. Inflationmålpolitiken bygger på prognoser och analyser av ekonomin. I många utvecklingsekonomier är förmågan till policyanalys ofta svag. Att rekrytera kompetent personal kan vara svårt och statistiken är bristfällig.²⁸ Inflationmålpolitik ställer också högre krav på transparens och upparbetade kommunikationskanaler, vilket brister i de flesta utvecklingsekonomier.²⁹

Det är ofta otydligt vilken penningpolitisk regim som råder. Flera av de länder som har en flexibel växelkurs har i praktiken ett mål för penningmängden³⁰ med vissa inslag av inflationsmålpolitik (exempelvis Albanien och Armenien). Ett mål för penningmängden eller den monetära basen, det vill säga sedlar och mynt plus likviditetsöverskott, kan kontrolleras av centralbanken genom så kallade marknadsoperationer. Marknadsoperationer innebär att

25 Sims och Del Negro (2016) och Leeper (2016).

26 Georgsson, Vredin och Åsberg-Sommar (2015).

27 IMF (2015c).

28 Levy och Misch (2014) och Grigoli m.fl. (2015).

29 IMF (2015c).

30 Reserve Money Targeting Regime, TMTR.

centralbanken köper eller säljer inhemsk valuta, alternativt låna eller låna ut inhemsk valuta mot säkerhet. Ett mål för penningmängden kan ses som ett intermediärt mål, medan det primära målet är att uppnå stabila priser. Ett inflationsmål är alltså ett slutgiltigt mål där centralbanken justerar sina instrument (penningmängden eller en styrränta) för att uppnå ett visst inflationsmål. Att det finns ett samband mellan penningmängd och prisnivå är de flesta överens om. Däremot är man inte helt överens om hur starkt detta samband är eller hur snabbt förändringar i penningmängden slår igenom på priserna. Därför har de flesta centralbanker gått över till att sätta mål direkt för den slutliga målvariabeln, det vill säga inflationen.

Flertalet utvecklingsekonomier håller på att moderniseras och inför någon form av inflationsmålspolitik men med en mer flexibel tillämpning, till exempel bredare intervall (se Appendix 1). De utvecklingsekonomer som trots allt håller fast vid både växelkursmål och inflationsmål speglar problem med utvecklade finansiella marknader och bristande transmissionsmekanism. En fungerande transmissionsmekanism möjliggör för centralbanken att föra ut sin penningpolitik i ekonomin. Utvecklade finansiella marknader och fasta växelkurser eller kapitalkontroller försvagar transmissionsmekanismen, vilket ofta är fallet i utvecklingsekonomier.³¹ Det finns dock studier som visar på välfungerade transmissionsmekanismer i många utvecklingsekonomier, speciellt i de fall där centralbanken tydligt kommunicerat sin politik och följt upp den i handling.³²

Ytterligare ett vanligt problem för utvecklingsekonomier mindre utvecklade ekonomier är statens bristfälliga hantering av sina dagliga likviditetsflöden. Det handlar exempelvis om skattebetalningar och utbetalningar av olika transfereringar från statsbudgeten. I de flesta länder (dock inte i Sverige) sköts dessa betalningsflöden via centralbanken. Centralbanken måste därför hantera och beakta dessa likviditetsflöden när de dagligen behöver tillgodose sina motparterers behov av likviditet. Centralbanker genomför vanligtvis penningpolitik genom att bestämma till vilket pris motparterna får placera alternativt låna centralbankspengar. Ju sämre staten hanterar sina kassaflöden, desto svårare är det för centralbanken att göra tillförlitliga prognoser. Därmed kan det också vara svårt att bedöma när de behöver tillföra alternativt dra in likviditet från de finansiella aktörerna. Det leder till svårigheter för centralbanken att kontrollera de generella villkoren för likviditeten i ekonomin och kan därmed göra penningpolitiken mindre effektiv.

3.3.2 Särskilda utmaningar för att utforma penningpolitiken

Även när man utformar själva penningpolitiken finns faktorer som skiljer utvecklingsökonomier från avancerade ekonomier. Bland annat finns ett större behov av flexibilitet i utvecklingsekonomier och centralbanken behöver ta större hänsyn till andra faktorer som sysselsättning eller finansiell stabilitet. Den lämpliga nivån på målet för inflationen kan också påverkas av ekonomins funktionssätt eller att centralbanken har låg trovärdighet.³³

Liksom i avancerade ekonomier uppstår ibland situationer som kräver en avvägning mellan att stabilisera priserna och andra politiska mål som till exempel sysselsättning eller finansiell stabilitet. Det kan vara svårt att hantera men ju mer förtroende en centralbank tillägnat sig, desto större frihetsgrader finns när den här typen av målkonflikter uppstår i en ekonomi.³⁴

Utvecklingsekonomier drabbas ofta hårdare av olika chocker, som till exempel stora svängningar i priset på råvaror och livsmedel eller olika typer av efterfråge- och utbudschocker.³⁵ Effekterna är olika beroende på om länderna i huvudsak är råvaruimportörer eller -exportörer. I spåren av detta uppstår ofta volatilitet i inflationen och tillväxten liksom stora

31 Mishra, Montiel och Spilimbergo (2012).

32 Berg m.fl. (2013).

33 Huang och Wei (2003).

34 Dincer och Eichengreen (2014).

35 Zambia, Angola och Mocambique är exempel på länder som ofta drabbats av dessa svängningar. Se vidare IMF (2015a, 2015b, 2016).

ut- och inflöden av kapital. Svängningar i råvarupriser kan centralbanken inte påverka men de kan till viss del påverka andrahandseffekterna av till exempel kraftigt stigande oljepriser. Exempelvis kan ett välförankrat inflationsmål bidra till att stora förändringar i råvarupriser och växelkursen får mindre effekter på inflationen.³⁶

4 Riksbankens tekniska assistans

Riksbanken har jobbat med teknisk assistans i ungefär 15 år i syfte att stötta ett antal länder med att bygga upp och utveckla en fungerande centralbank. I dag sker arbetet inom ramen för ett avtal med Sida. Samarbetet kallas Staff Exchange Programme, och som namnet antyder handlar det om ett samarbete och ett utbyte mellan kollegor på Riksbanken och i samarbetsländerna.

Som framgång spelar centralbanken en avgörande roll för samhällsutvecklingen. I utvecklingsekonomier står centralbankerna inför särskilda utmaningar. Riksbanken vill med sin tekniska assistans bidra till att utveckla centralbanker i utvecklingsekonomier. Det bedöms vara effektivt att med Riksbankens interna kompetens arbeta med konkreta frågeställningar som centralbanken i samarbetslandet själv väljer ut och som är centrala i det utvecklings-skede som centralbanken befinner sig i.

4.1 Flexibla samarbeten och resultatstyrning

Innehållet i den tekniska assistansen styrs främst av efterfrågan från centralbankerna i samarbetsländerna. Men Riksbanken måste självklart ha den kompetens som efterfrågas och arbetet bör inte överlappa sådant som till exempel Världsbanken eller IMF gör i landet. Inga samarbeten ser likadana ut och de kan fokusera på allt från kontanthantering och elektroniska betalningar till penningpolitik med inflationsmål, ledning och styrning och kommunikation. Riksbanken försöker bidra till att dessa länders centralbanker tydliggör sina mål och medel, bygger upp och utvecklar sin analyskapacitet och sina beslutsprocesser och att de utifrån varierande utgångslägen öppnar upp och skapar dialog med viktiga målgrupper för att bygga förtroende. Det är viktigt att flexibelt kunna anpassa innehållet efter behoven för att samarbetena ska bli framgångsrika.

Riksbanken avgör i samråd med Sida vilka länder man ska samarbeta med. Delvis styr efterfrågan valet av samarbetsländer. En viktig faktor är att centralbanken i landet ska kunna tillgodogöra sig Riksbankens assistans och kompetens. Viss infrastruktur måste redan finnas på plats i form av statistik, analyskompetens och en fungerande ledning och styrning av centralbanken. Oftast har det varit länder som eftersträvar att införa inflationsmål. Samarbetet ska också vara i linje med den svenska utrikespolitiken i stort.

Att utvärdera den tekniska assistansen är naturligtvis viktigt även om det kan vara svårt. Det tar ofta många år att nå resultat. Nuförtiden är utvärdering av teknisk assistans mer inriktad på resultaten snarare än input, exempelvis arbetar IMF med resultatstyrning i allt högre utsträckning.³⁷ Riksbanken arbetar också med en resultatstyrning som är flexibel till sin utformning och enkel att följa upp. Sida och Riksbanken har gemensamt tagit fram ett resultatramverk som är anpassat efter samarbetets förhållanden.

Resultatkedjan omfattar planering, genomförande, uppföljning av resultat och utvärdering av programmet. De resultat som aktiviteterna syftar till bedöms på tre tidshorisonter varav de två första ska kunna vara mätbara: omedelbar (output), på 1–2 års sikt (outcome) och på lång sikt (impact). Riksbanken arbetar kontinuerligt med resultatramverket och resultatkedjan samt med kostnadseffektivitet. Varje aktivitet planeras och följs upp enligt resultatkedjan. Under 2018 kommer några av de första uppföljningarna att ske, av aktiviteter som genomfördes under 2015 och 2016.

³⁶ Mishkin och Schmidt-Hebbel (2007).

³⁷ Crandhall (2009).

4.2 Mot ökat fokus

Riksbankens olika samarbeten påbörjades vid olika tillfällen och pågår under olika lång tid. Det nuvarande avtalet med Sida löper mellan 2015 och 2019 och omfattar samarbete med centralbankerna i Ukraina, Kenya, Palestina och Namibia.³⁸

Antalet länder inkluderade i avtalet har varierat, men de senaste åren har Riksbanken valt att fokusera större delen av resurserna på Ukraina, Kenya och Palestina. Sedan samarbetet med National Bank of Ukraine inleddes 2015 har Riksbanken bidragit med teknisk assistans i stort sett varje månad. Den täta kontakten mellan kollegor i Sverige och Ukraina har lett till bättre kontinuitet och ett bättre resultat genom att åtgärder på olika områden som diskuterats i samarbetet genomförs snabbare.

Att fokusera på en eller ett par länder i taget ger större utdelning av aktiviteterna, åtminstone att döma av den snabba utvecklingen på den ukrainska centralbanken. Ett tätt och fokuserat utbyte ökar förändringstrycket. Själva aktiviteterna är givetvis viktiga, men det blir riktigt bra först när en löpande kontakt mellan kollegorna upprättas till exempel via email. Då vet man att de jobbar vidare med frågorna och att kompetensen fördjupas. Riksbanken har också prövat att utveckla verksamheten genom att stationera en forskare inom penningpolitik hos den ukrainska centralbanken under sex månader i syfte att ytterligare fördjupa samarbetet.

I samarbetet med Palestina har Riksbanken också valt att fokusera resurserna. Där är samarbetet inte lika heltäckande och frekvent som med Ukraina. Istället har Riksbanken inriktat sig på elektroniska betalningar samt lednings- och styrningsfrågor. För Riksbanken har den avgränsningen inneburit att man kunnat göra ett större avtryck och verkligen bidra med en komparativ fördel. Det har också varit enkelt att koordinera med IMF och kommunicera vilka insatser som Riksbanken gör.

4.3 Kollegor – one size doesn't fit all

Riksbankens förhållningssätt är att uppträda som kollegor och på olika områden delge hur vi arbetar i dag men också hur utvecklingen i Sverige sett ut historiskt och vilka olika vägar som finns att gå. Det är viktigt att landet i fråga bygger upp sin verksamhet utifrån sin historia, kultur och organisatoriska, teknologiska och kompetensmässiga förutsättningar. Många gånger handlar det om att förmedla hur Riksbanken gick tillväga när inflationsmålet infördes, hur processen gick till när Riksbanken minskade antalet kontantutlämningskontor och hur Sverige lyckats minska kontantanvändningen i samhället. Elektroniska betalningar och minskad kontantanvändning står högt upp på dagordningen i många utvecklingsekonomier, dels därför att det är samhällsekonomisk effektivt och bidrar till finansiell integration, dels för att det kan minska korruptionen i många av dessa länder.

Riksbanken gör inga anspråk på att sitta på de bästa lösningarna för samarbetsländernas olika problem. Istället kan Riksbanken vara ett bollplank och demonstrera hur man arbetar med frågorna i Sverige eller har hanterat det historiskt. Det kan också förekomma mer tekniska utbyten som utgår från inhemska data och syftar till att konstruera enklare prognosmodeller. För att samarbetet ska vara produktivt och leda till bestående resultat är det avgörande att arbetet sker kollegialt samt att varje samarbetspartner själv finner de arbets-sätt som passar denne.

Riksbankens arbetssätt för den tekniska assistansen är något annorlunda jämfört med hur många andra centralbanker i avancerade ekonomier arbetar. Ofta har dessa specifika organisationer som ägnar sig åt teknisk assistans eller så kanaliserar de medel via IMF eller Världsbanken. Norge har sin egen modell där de tillsammans med IMF utser ett enda land som de jobbar med i 4–5 år. De arbetar på ungefär samma sätt som Riksbanken men de har också en person på plats i samarbetslandet under hela perioden.

³⁸ Tidigare samarbetsländer inkluderar bland annat Albanien, Sri Lanka, Uganda och Vietnam.

Riksbankens tekniska assistans är uppskattad och det inkommer fler förfrågningar om utbyte än vad som kan tillgodoses. Riksbanken ligger långt framme inom många områden, till exempel transparens, elektroniska betalningar och inom det penningpolitiska området. Vidare anses Riksbanken vara en av de mer kostnadseffektiva centralbankerna. Omvärlden har ett högt förtroende för Riksbanken och dess verksamhet. Det bidrar till att många utvecklingsekonomier söker ett samarbete med Riksbanken.

Verksamheten är också uppskattad bland Riksbankens egna medarbetare. Det är en möjlighet att själv utvecklas inom sitt expertområde och det ses som en utmanande och givande erfarenhet. För det mesta reser Riksbankens anställda till Frankfurt, Basel eller Washington, så möjligheten att lära sig hur det fungerar på plats i länder som Ukraina och Kenya är extra lärorikt.

Riksbankens arbete med teknisk assistans får också viss uppskattning internationellt eftersom IMF och Världsbanken känner till arbetet och Riksbankens personal tillfrågas om att delta i så kallade tekniska assistansmissioner med IMF.

Inom den tekniska assistansen arbetar Riksbanken med hela den bredd av frågor som en centralbank måste hantera. Men varje centralbank har sina egna problem och frågeställningar. Som tidigare nämnts ser inga samarbeten likadana ut. Däremot har många av de centralbanker som Riksbanken samarbetar med vissa utmaningar gemensamt, främst ledning- och styrningsfrågor samt transparens och kommunikation.

4.4 Nyckelfrågor och praktiskt utvecklingsarbete

I både Ukraina, Palestina och Kenya bidrar de multilaterala organisationerna, främst Världsbanken och IMF, med mycket teknisk assistans. Det är viktigt att Riksbanken inte överlappar deras arbete utan istället bygger på eller fyller obesvarade behov. I Ukraina har centralbanken dessutom ett flertal andra bilaterala samarbeten. Där är det viktigt med en god kontakt med den ukrainska samordnaren för den tekniska assistansen och lyhördhet för vilka behov de ger uttryck för, i syfte att göra nytta och undvika överlappning. I Palestina har Riksbanken kontakt direkt med IMF:s landsansvarige och för en dialog kring Riksbankens samarbete med Palestina och vilka bedömningar IMF gör.

Ett bra sätt att koordinera med IMF och samarbetsländerna är vid IMF:s årsmöten på hösten och våren. Då träffar Riksbanken IMF:s landsansvariga och centralbankscheferna för respektive samarbetsland och diskuterar det pågående utbytet, IMF:s arbete i landet och deras bedömning av läget och vilka behov som finns.

I Ukraina har centralbanken under de senaste två åren gjort stora framsteg med att sanera sin finansiella sektor. Över 60 banker har likviderats och under 2016 nationaliserades en av de största bankerna där det varit stora bekymmer under lång tid. Centralbanken ser över hela sin organisation med syfte att fokusera på kärnverksamheterna. Vidare har de lagt ner mycket arbete på att öppna upp och kommunicera tydligt och öppet i stor skala. I Ukraina liksom i Kenya består de stora multilaterala institutionerna med mycket teknisk assistans men i praktiken krävs också ett visst mod från den högsta ledningen för att bryta gamla mönster. Det gäller förstås korruptionen, som är utbredd i alla de länder som Riksbanken samarbetar med. Det gäller också att se till att centralbanken ägnar sig åt sin kärnverksamhet.

4.4.1 Organisationsfrågor, ledning och styrning

När ett samarbete inleds är det nästan alltid tydligt att det finns brister i centralbankens ledning och styrning. De interna processerna fungerar illa, det är byråkratiskt och hierarkiskt vilket skapar ineffektivitet och långsamma beslutsvägar. Till följd dignar centralbankscheferna under en börda av tusentals små beslut och får inte skeppet att röra sig framåt. Medarbetarna i sin tur upplever ofta att de inte får den information de behöver för att kunna utföra sitt jobb på bästa sätt.³⁹

39 IMF (2015c), s. 17.

Samarbetet får därför börja med diskussioner om organisationsfrågor, verksamhetsstyrning och kommunikation, såväl extern som intern. Exempelvis kan Riksbanken dela med sig av erfarenheter av organisationsutveckling. Riksbanken har gått från att vara en centralbank på över 1 000 anställda 1995 till i dag kring 330 personer. Den resan är många samarbetspartner intresserade av. Exempelvis har Ukrainas centralbank de senaste två åren gått från 12 000 anställda till 5 000, och målet är omkring 2 000. Centralbankens ledning säger sig ha bland annat Riksbanken som förebild. Även Palestina efterfrågar assistans kring organisationsfrågor och ledning och styrning. Där kommer utbytet att ske direkt mellan den högsta ledningen för den palestinska monetära myndigheten och Riksbankens direktion.

Nära relaterat är riskenhetens och internrevisionens arbetsområden. De är centrala för en modern centralbank. De senaste åren har efterfrågan på teknisk assistans inom dessa områden ökat och Riksbanken arbetar för att möta den efterfrågan.

4.4.2 Kommunikation och öppenhet

Ett annat område som ofta kräver insatser är kommunikation och transparens. Riksbanken ligger i världstoppen när det gäller transparens så som det brukar mätas i olika studier, till exempel i vilken utsträckning centralbanken offentliggör sina beslut, sina protokoll och sina processer kring beslutsfattandet.⁴⁰ Ofta efterfrågar centralbanken som Riksbanken samarbetar med ett utbyte inom kommunikation och öppenhet, annars är det något som Riksbanken gärna föreslår som samarbetsområde. Öppenhet och kommunikation är ingen sidoverksamhet, utan en kärnverksamhet för en centralbank. Genom transparens kan man få förtroende vilket är helt avgörande både inom penningpolitiken och för den finansiella stabiliteten.

I alla Riksbankens nuvarande samarbetsländer har man lagt mycket resurser på att öka transparensen och kommunicera mer i samhället. Kenyas centralbank håller på att ta fram en kommunikationsplan och man arbetar intensivt med att få ordning på den interna kommunikationen som ett styrnings- och ledningsverktyg. I Namibia är centralbanken ledande i regionen på så kallat klarspråk, att kommunicera med ett tydligt och enkelt språk, delvis till följd av utbyte med Riksbanken kring detta.

Ett samarbete brukar börja med ett antal workshoppar i samarbetslandet som når ut till ett brett lager av chefer och högsta ledningen. Sen bjuds ett par representanter in till Riksbanken som deltar på de penningpolitiska mötena och processen kring ett räntebeslut, alternativt processen kring den finansiella stabilitetsrapporten. Det är mycket uppskattat och ett bra sätt att förmedla kunskap – att se hur vi gör i praktiken.

Under 2016 och 2017 arbetade Riksbanken tillsammans med centralbanken i Kenya inom en rad områden, bland annat kommunikation och penningpolitik. Processen utgör ett bra exempel på hur den tekniska assistansen går till i praktiken. Tre personer från kommunikationsavdelningen på Kenyas centralbank kom till Riksbanken och deltog i alla förberedelser för de penningpolitiska besluten, själva beslutsmötet och efterföljande presskonferens, chattar och allt annat som Riksbanken gör. Inom några veckor efter besöket skickade de en konkret plan och strategi för hur de tänkte gå vidare både internt och externt med önskan om synpunkter och kommentarer. De hade snabbt plockat upp en hel del från diskussionerna under besöket, stöpt om det till ett sätt som fungerar för dem och sedan önskat Riksbankens återkoppling. I nästa steg åkte två representanter från Riksbankens kommunikationsavdelning till Kenya och diskuterade centralbankens nya kommunikationsplan. I april kom medarbetare från Kenyas penningpolitiska avdelning till Riksbanken och deltog återigen i Riksbankens penningpolitiska process, men den här gången inriktat på mer tekniska frågor som prognoser och underlag, hur Riksbankens avdelning för penningpolitik arbetar mot direktionen och hur beslutet till slut fattas. På så sätt bildas en hel kedja kring det penningpolitiska arbetet som inkluderar både kommunikationen och de tekniska aspekterna.

⁴⁰ Dincer och Eichengreen (2014).

4.4.3 Betalningar

Betalningsfrågor, kontanthantering och elektroniska betalningar är områden där Riksbankens kompetens efterfrågas i allt större utsträckning. När det gäller elektroniska betalningar och minskad kontantanvändning har Sverige kommit längre än många andra avancerade ekonomier.⁴¹

Både Palestina och Ukraina efterfrågar samarbete inom betalningsfrågor. Gemensamt för dem båda är att de vill öka effektiviteten och underlätta finansiell integration med hjälp av elektroniska betalningar. Dessutom är det en viktig faktor i att minska korruption och öka skatteintäkterna. Ju mer spårbarhet och mindre kontantanvändning, desto mindre blir utrymmet för den svarta ekonomin.

I Palestina har man fattat beslut om en nationell strategi för elektroniska betalningar som håller på att tas fram och där Riksbankens experter agerar bollplank. I samarbete med Ukrainas centralbank har Riksbanken under det senaste året genomfört en rad seminarier i Kiev på ämnet och experter från den ukrainska centralbanken har besökt Riksbanken för att lära av den svenska resan mot det kontantlösa samhället. Framöver är det troligt att efterfrågan inom betalningsområdet kommer att öka ytterligare.

5 Sammanfattning

Centralbanker är en central del av ett samhälle och en av de första institutioner som behöver etableras när en ny nation bildas. Eftersom vi fått fler nya stater blir centralbankerna också allt fler; 1950 fanns det 59 centralbanker i världen, i dag finns det närmare 180.⁴² De funktioner som centralbanken har i samhället är nödvändiga för att säkerställa ekonomisk stabilitet och tillväxt. Men i utvecklingsekonomier kämpar centralbankerna med flera utmaningar av komplex karaktär som ställer särskilda krav på centralbanken.

Arbetet för att stärka centralbanken och säkerställa att den kan utföra sina uppgifter i samhället börjar med att etablera ett legalt ramverk för en självständig centralbank som prioriterar prisstabilitet på medellång sikt. Lagen bör också definiera en transparent och demokratisk process för ansvarsutkrävande. Ökad transparens är viktigt och centralbankerna behöver själva arbeta för att bli mer öppna och kommunicera sin politik till allmänheten. Med sin placering mitt i betalningssystemet och sin roll som bank för bankerna kommer centralbanken alltid att ha ett ansvar för den finansiella stabiliteten. Centralbankernas viktigaste uppgift är att se till att den egna valuta behåller sitt värde – mål om prisstabilitet – vilket brukar kallas penningpolitik. För centralbanker i utvecklingsekonomier skiljer sig förutsättningarna för penningpolitiken i flera avseenden jämfört med avancerade länder.

Riksbanken samarbetar med centralbanker i utvecklingsekonomier för att bidra med kompetens och tekniskt kunnande i dessa länder. Hittills är erfarenheterna av arbetet med teknisk assistans övervägande positiva, även om det i en del fall tar lång tid att få till stånd förändringar. En erfarenhet är att centralbankerna kan fungera som agenter för utveckling i samhällsekonomin. Centralbanker världen över, även i utvecklingsekonomin, har ofta personal inom kärnverksamheterna med högre kompetens än genomsnittet i samhället. I de utvecklingsekonomier där korruptionen är utbredd är det inte ovanligt att centralbanken fungerar bättre i detta avseende. De kollegor som Riksbankens medarbetare möter är ofta kunniga och ambitiösa, de visar på mod och kan leda utvecklingen. I Ukraina har detta varit särskilt tydligt. Centralbanker kan därför ibland fungera lite som "vita riddare" bland andra offentliga institutioner. De har ibland högre anseende och är mer respekterade än andra institutioner och det övriga politiska systemet. Centralbanker och dess anställda kan uppfattas som mer av tekniska experter som många gånger, om än inte alltid, står vid sidan av egennytta och korruption. Ofta har centralbanksledningarna hög kompetens och är

41 BIS (2016).

42 Capie, Goodhart och Schnadt (2012).

internationellt skolade ekonomer. Det säger förstås inte så mycket om kompetens i styrning och ledning av en centralbank. Det vill ju till att de levererar det de säger att de ska leverera och är öppna och tydliga om sin verksamhet.

Centralbankens centrala roll för prisstabiliteten och den finansiella stabiliteten, vilka i sin tur utgör förutsättningar för en allmänt god ekonomisk utveckling, är en hörnsten i alla samhällsbyggen. Sveriges riksbank – världens äldsta centralbank – har mycket erfarenhet och kunnande att bidra med. Det försöker vi förmedla bland annat i form av teknisk assistans. Vår erfarenhet är att den ger resultat även om det ofta tar många år och det blir en del omtag på vägen.

Referenser

- Apel, Mikael, Marianne Nessén, Ulf Söderström och Anders Vredin (1999), "Olika sätt att bedriva inflationsmålspolitik: teori och praktik", *Penning- och valutapolitik*, nr. 4, s. 13–42.
- Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Henry S. King and Co: London.
- Barro, Robert och David Gordon (1983), "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, nr. 1, s. 101–121.
- Berg, Andrew, Luisa Charry, Rafael Portillo och Jan Vlcek (2013), "The monetary policy transmission mechanism in the tropics: a narrative approach", Working Paper No. 197, International Monetary Fund.
- Berg, Claes, Kerstin Hallsten, Virginia Queijo von Heideken och Ulf Söderström (2013), "Två decennier med inflationsmål: lärdomar och nya utmaningar", *Penning- och valutapolitik*, nr. 3, s. 4–28.
- BIS (2016) "Statistics on payment clearing and settlement systems in the CPMI countries – Figures for 2015", Bank for International Settlements.
- Bruni, Franco (2001) "Financial stability, regulation, supervision, and modern central banking", i *Challenges for Central Banking*, red. av Santomero, Anthony, Staffan Viotti och Anders Vredin, s. 19–37, Springer: Boston.
- Calomiris, Charles (2016), "History as an antidote to misunderstandings about the lender of last resort", *Penning- och valutapolitik*, nr. 3, s. 29–38.
- Capie, Forrest, Charles Goodhart och Norbert Schnadt (2012), "The development of central banking", i *The Future of Central Banking: the Tercentenary Symposium of the Bank of England*, red. av Capie, Forrest, Stanley Fischer, Charles Goodhart och Norbert Schnadt, s. 1–261, Cambridge University Press: Cambridge.
- Crandhall, William (2009), "The framework for technical assistance in the IMF: a qualitative assessment of benefits of the approach to backstopping and project management", International Monetary Fund.
- Crowe, Christopher och Ellen Meade (2008), "Central bank independence and transparency: evolution and effectiveness", *European Journal of Political Economy*, vol. 24, nr. 4, s. 763–77.
- Diamond, Douglas och Philip Dybvig (1983), "Bank runs, deposit insurance, and liquidity", *The Journal of Political Economy*, vol. 91, nr. 3, s. 401–419.
- Dincer, Nergiz och Barry Eichengreen (2014), "Central bank transparency and independence", *International Journal of Central Banking*, vol. 10, nr. 1, s. 189–253.
- Georgsson, Magnus, Anders Vredin och Per Åsberg-Sommar (2015), "Den moderna centralbankens mandat och diskussionen efter krisen", *Penning- och valutapolitik*, nr. 1, s. 7–40.
- Goodfriend, Marvin och Mervyn King (2016), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015", Sveriges riksdag.
- Grigoli, Francesco, Alexander Herman, Andrew Swiston och Gabriel Di Bella (2015), "Output gap uncertainty and real-time monetary policy", Working Paper No. 14, International Monetary Fund.
- Huang, Haizhou och Chang-Jin Wei (2003) "Monetary policies for developing countries: The role of corruption", Working Paper No. 183, International Monetary Fund.
- IMF (2014), "Ghana: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation", International Monetary Fund.
- IMF (2015a), "Zambia: Staff Report for The 2015 Article IV Consultation", International Monetary Fund.
- IMF (2015b), "Angola: 2015 Article IV Consultation -Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Angola", International Monetary Fund.
- IMF (2015c), "Evolving monetary policy frameworks in low-income and other developing countries", Staff Report, International Monetary Fund.

IMF (2016), "Republic of Mozambique: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation", International Monetary Fund.

Kisch Cecil H. och Winifred A. Elkin (1932), *Central Banks*, Macmillan: London.

Laurens, Bernar, Marco Arnone och Jean-Francois Segalatto (2009), *Central Bank Independence, Accountability and Transparency: A Global Perspective*, International Monetary Fund: Washington, D.C.

Leeper, Eric (2016), "Why central banks should care about fiscal rules", *Penning- och valutapolitik*, nr. 3, s. 109–120.

Levine, Ross (1997), "Financial development and economic growth: views and agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nr. 2, s. 688–726.

Ley, Eduardo och Florian Misch (2014), "Output data revisions in low-income countries", presentation vid konferensen "Macro-Economic Challenges Facing Low-Income Countries", International Monetary Fund, 31 januari, Washington, D.C.

Loungani, Prakash och Nathan Sheets (1997), "Central bank independence, inflation, and growth in transition economies", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, nr. 3, s. 381–399.

Lucotte, Yannik (2009), "Central bank independence and budget deficits in developing countries: new evidence from panel data analysis", Document de recherche du LEO 2009:19, Laboratoire d'Économie d'Orléans.

McKinley, Vern och King Banaian (2005), "Central bank operational efficiency: meaning and measurement", Central Banking Publications. Tillgänglig på www.ssrn.com/abstract=2508461.

Mishkin, Frederic och Klaus Schmidt-Hebbel (2007), "Does inflation targeting make a difference?", Working Paper No. 12876, National Bureau of Economic Research.

Mishra, Prachi, Peter Montiel och Antonio Spilimbergo (2012), "Monetary transmission in low-income countries: effectiveness and policy implications", *IMF Economic Review*, vol. 60, nr. 2, s. 270–302.

Price, Lionel (1998), "The responsibilities of central banks in transition economies", *Journal of International Development*, vol. 10, nr. 5, s. 643–657.

Sims, Christopher A. (2016), "Fiscal policy, monetary policy and central bank independence", i *Designing resilient monetary policy frameworks for the future*, Jackson Hole Economic Policy Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Singleton (2010), *Central Banking in the Twentieth Century*, Cambridge University Press: Cambridge.

Tobin, James (1965), "Money and economic growth", *Econometrica*, vol. 33, nr. 4, s. 671–684.

Viotti, Staffan och Anders Vredin (2000), "Centralbanken i den nya ekonomin", *Ekonomisk Debatt*, vol. 28, nr. 6, s. 603–608.

Wetterberg, Gunnar (2009), *Pengarna & makten: Riksbankens historia*, Atlantis: Stockholm.

Appendix A

Tabell 1. Penningpolitiska mål i utvecklingsekonomier

		Växelkursregim	Mål för penningmängd	Inflationsmål	Annat
<i>Ett mål</i>	Prisstabilitet	Burundi Marocko São Tomé och Príncipe	Kongo Mocambique Sierra Leone Sudan Ukraina Uzbekistan	Armenien Georgien Ghana Guatemala Kenya Moldavien Zambia	Egypten
	Växelkurs	Kap Verde			
<i>Två mål</i>	Pris och växelkurs	Liberia Tadzjikistan	Afghanistan Madagaskar	Indonesien	Kirgizistan
	Pris och tillväxt	Kambodja	Guinea	Indien Filippinerna	
	Växelkurs och annat	Nicaragua			
	Pris och annat	Bolivia Guyana Honduras Östtimor	Tanzania	Paraguay Rumänien Uganda	Vanuatu
<i>Tre mål eller fler</i>	Pris, tillväxt, växelkurs	Etiopien	Bangladesh		
	Pris, tillväxt, annat	Vietnam	Malawi Burma		Mongoliet Papua Nya Guinea
	Pris, växelkurs, annat		Nigeria Jemen		
	Pris, annat	Salomonöarna			Pakistan Zambia
	Pris, tillväxt, växelkurs, annat		Gambia Rwanda		

Källa: IMF (2015c)

Anm. Med "annat" avses ett eller flera av följande mål: stabilitet i finanssektorn, främjande av makroekonomisk utveckling, upprätthållande av externa reserver och stöd till den allmänna ekonomiska politiken. Regimklassificeringen baseras på svar från IMF:s landansvarig.