

TAL

DATUM: 2025-12-01
TALARE: Riksbankschef Erik Thedéen
PLATS: Riksbanken, Stockholm

Oberoendet måste förtjänas varje dag

God eftermiddag alla! Det är kul att se att det finns ett så stort intresse för de här seminarierna om centralbanksfrågor och jag vill passa på att tacka SNS för gott samarbete. Det är andra året i rad vi gör detta och det finns ju ett ordspråk som säger att två gånger är en vana. För min del får det gärna bli en tredje gång. Då kan vi väl kalla det en tradition.

Som inledning tänkte jag göra några poänger som jag tycker är viktiga när man diskuterar centralbankers oberoende. Till att börja med förstår jag att det kan finnas en skepsis mot att folkvalda i en demokrati ska lämna över ansvaret för viktiga ekonomisk-politiska beslut till tjänstemän. Det är en naturlig magkänsla. Det är i och för sig inte ovanligt att myndigheter får ett stort mått av självständighet när det gäller den dagliga verksamheten. Men centralbankers oberoende går i allmänhet längre och det finns goda argument för det.

Frågan om centralbankers oberoende har en lång historia. Man skulle kunna säga att den fanns med redan vid starten 1668 då Riksbanken, världens äldsta centralbank, grundades. Riksbanken har ända från starten varit en institution under riksdagen, vilket är ovanligt i Sverige, bland annat just för att ständerna i riksdagen ville begränsa kungamaktens möjligheter att använda Riksbankens medel.

Synen på oberoendet har varierat men de senaste tre decennierna har det setts som särskilt viktigt. Det beror på problemen för den ekonomiska politiken på 1970- och 1980-talet. Många länder försökte då få kontroll över en envist hög inflation som också varierade mycket från år till år, vilket skapade stora problem för hushåll och företag när de skulle fatta ekonomiska beslut. Dessutom innebar det en "arbitrary rearrangement of riches", för att använda John Maynard Keynes uttryck – alltså en oberäknelig omfördelning av förmögenheter mellan olika grupper, till exempel beroende på om man sparade eller lånade.

Trots försäkringar om att inflationen skulle bekämpas blev den ekonomiska politiken generellt för expansiv. Den ekonomiska forskningen kunde visa att ett av grundproblemen var en brist på trovärdighet – det krävdes ett sätt att från politiskt håll förplikta sig att få ner inflationen. Lösningen var att delegera ansvaret till en centralbank och se till att den fokuserade på att uppnå prisstabilitet, utan hänsyn till och inblandning från dagspolitiken.

Nya Zeeland var först med ett inflationsmål kombinerat med ett operationellt oberoende för centralbanken 1989. Efter det följde sedan allt fler länder efter med liknande reformer. Riksbanken var en av de första centralbankerna med inflationsmål och agerade i praktiken självständigt, även om det dröjde till 1999 innan oberoendet blev mer formaliserat. Ungefär samtidigt växlade inflationen ner till en låg och stabil nivå i många länder. Vi fick en period med betydligt stabilare makroekonomisk utveckling. Det finns flera förklaringar till den positiva utvecklingen men att centralbanker fick ett oberoende var en viktig sådan.

En andra poäng som jag vill göra gäller själva begreppet oberoende centralbank. Det kan ge ett intryck av att man pratar om något binärt – antingen är centralbanker oberoende eller så är de inte det. Och i debatten dyker det ibland upp argument som utgår från att centralbanker är separerade från övriga staten och fria att göra vad de vill. Så är det naturligtvis inte. Folkvalda politiker har ju delegerat till centralbankerna att utföra uppgifter på ett självständigt sätt och bestämmer hur mandatet som de ger centralbankerna ska se ut. Ingen centralbank är därför helt oberoende – det finns en huvudman som både definierar uppdraget och gränserna för oberoendet.

Det är också värt att notera att oberoendet i praktiken har flera dimensioner. Hur självständigt en centralbank kan utföra sina uppgifter beror på flera faktorer: hur den är finansierad, hur personerna i ledningen tillsätts och kan avsättas, hur fria de är att fatta beslut verktygen som de har blivit delegerade, och så vidare.

Delegeringen innebär att tjänstemän ges ansvaret att fatta viktiga ekonomisk-politiska beslut. Det är, som sagt, hela poängen. Politikerna granskar sedan hur tjänstemännen uppfyller sina mandat och ställer dem till svars, och via medias rapportering kan allmänheten bilda sig en uppfattning. Min tredje poäng är att granskningen är grundläggande för att det ska finnas en demokratisk förankring av oberoendet och ett förtroende för centralbanken. Granskningen behöver därför ha bra förutsättningar och vara prioriterad – av båda sidor. Politikerna måste ha tillräckligt med resurser och stöd av experter vid behov. Samtidigt måste centralbanken vara generös med information om verksamheten och öppen och tydlig med vilka beslut den fattar och varför. Det är ett av huvudskälen till att transparens har varit ett ledord på Riksbanken under lång tid.

Förtroendet och stödet för oberoendet kan heller inte tas för givet. Det är något centralbanken måste förtjäna varje dag genom att utföra uppdragen den har fått på ett transparent, ödmjukt och beslutsamt sätt. Att förtroendet ska förtjänas betyder inte att centralbanken ska hålla sig populär hos politikerna eller allmänheten. En centralbank behöver inte alltid vara omtyckt för att medborgarna ska känna förtroende för den. Faktum är att förtroendet kan öka om centralbanken fattar beslut som är impopulära men nödvändiga och ansvarsfulla. Den som tar undan godisskålen blir sällan populär, även om alla inser att det kan vara ett klokt beslut.

Min sista poäng gäller kopplingen mellan oberoendet och centralbankens mandat. Kärnan i oberoendet är penningpolitiken där mandatet utgår från ett mål om prisstabilitet. Men centralbanker har vanligtvis fler uppdrag än penningpolitik, till exempel att verka för finansiell stabilitet. Även inom de uppdragen finns det ofta skäl att låta centralbanken fatta självständiga beslut, men de kräver också mer samarbete med regeringen och andra myndigheter. Den skillnaden behöver speglas i centralbankens mandat. I Sverige är riksbankslagen därför explicit med vilka uppgifter och befogenheter Riksbanken har på olika områden.

Det finns också en risk att oberoendet kan börja ifrågasättas om centralbanken fokuserar på, eller kanske bara uppfattas fokusera på, saker som ligger utanför dess mandat. På engelska brukar fenomenet kallas "mission creep" eller "mandate creep". I korthet innebär det att centralbanken successivt utvidgar sina uppgifter eller ansvarsområden utöver sitt ursprungliga mandat, och utan formellt stöd för det i lagstiftningen.

Det är viktigt att som centralbank vara vaksam och ta den här risken på allvar, för det är lätt att svepas med när nya ekonomisk-politiska frågor hamnar överst på agendan. Betyder det att centralbanken ska hålla sig helt borta från frågor om klimat, tullar och finanspolitiska satsningar? Nej, det gör det inte. Det beror helt och hållet på sammanhanget. Ta klimatförändringar som ett exempel. Större risker för extremväder medför bland annat större risker för återkommande utbudsstörningar och större risker i det finansiella systemet. Ur det perspektivet finns det tydliga kopplingar till penningpolitiken och den finansiella stabiliteten som är relevanta för Riksbanken att diskutera. Vi ska däremot inte lägga oss i frågan om Sverige ska satsa på kärnkraft eller vindkraft eller om reduktionspliktens storlek.

Det är alltså viktigt att det finns en naturlig koppling till centralbankens mandat. Oberoendet förutsätter att centralbanken håller sig inom ett väl formulerat och avgränsat mandat. Och även om en oberoende centralbank kan framstå som udda ur ett demokratiskt perspektiv är det en lösning som skapar goda förutsättningar för prisstabilitet och en gynnsam ekonomisk utveckling på sikt.