

Att kontrollera ECB och Riksbanken*

ECB och Riksbanken är självständiga centralbanker. Att kontrollera dem är en viktig och mycket intrikat uppgift. Synsättet som Lars Calmfors använt för att analysera frågan är på några viktiga punkter olämpligt beträffande ECB. Det passar betydligt bättre för frågan om hur Sveriges riksdags kontroll av Riksbanken bör reformeras. Flera av Calmfors förslag om Europaparlamentets roll bör avvisas. De skulle skapa oklarhet om ECBs självständighet. De nationella parlamenten har en viktig roll som kontrollanter av ECBs penningpolitik. Några av artikelns slutsatser kan få betydelse i en eventuell svensk folkomröstning om EMU.

Att kontrollera att den nya självständiga europeiska centralbanken, ECB, fullgör sin fördragsenliga uppgift på rätt sätt blir en viktig uppgift. Första delen av Lars Calmfors (*Ekonomisk Debatt* [1999]) artikel går igenom argumenten som talar för en självständig centralbank, och åtgärder som skall hindra att den styrs av kortsiktiga politiska hänsyn. I andra hälften av artikeln gör Calmfors helt om och fokuserar på risken med en självständig centralbank och "hur Europaparlamentets roll skall kunna förstärkas" på olika sätt när det gäller "demokratisk kontroll i efterhand" av ECBs verksamhet. Ett ambivalent slutintryck beror på Calmfors förslag om voteringar i Europaparlamentet om ECBs penningpolitik och förtroendet för ECBs direktion. Sådana voteringar skulle bryta

mot det sk instruktionsförbudet, som är en viktig del av självständigheten. En votering som underkänner den förda penningpolitiken innebär rimligen att Europaparlamentet försöker få ett bestämmande inflytande över ECBs sätt att sköta penningpolitiken och ECBs trovärdighet som självständig centralbank skulle skadas. Förslagen bör därför avvisas.

Calmfors tar, naturligt nog, sin utgångspunkt i den ekonomiska litteraturen om kontroll av nationella centralbanker och kompletterar den med en egen analys av just ECB.¹ En risk med Calmfors till-

* Utan att vilja implicera att alla synpunkter har beaktats vill jag uttrycka min tacksamhet till Urban Bäckström, Lars Calmfors, Hadar Cars, Mats Kinnwall och Hans Stenberg.

¹ Här använder jag begreppet kontroll som en sammanfattande benämning på ansvarsutkrävning ("accountability") och öppenhet ("transparency"), som är två begrepp som förekommer i dessa sammanhang. "Transparency refers to a process by which information about existing conditions, decisions, and actions are made accessible, visible and understandable. ... Accountability refers to the need to justify and accept responsibility for decisions taken"

Handelsbankens chefekonom CARL B HAMILTON har varit professor vid Stockholms universitet, chef för Östekonomiska institutet, statssekreterare i finansdepartementet, ledamot av riksdagen (fp) och riksbanksutredningen.

vägagångssätt är man drar parallellen med nationella centralbanker för långt, och missar det unika hos EG/EU och ECB. I själva verket är Calmfors analys lämpligare för en annan aktuell fråga, som han dock inte tar upp, nämligen hur den svenska riksdagen bör utöva den parlamentariska kontrollen av den numera självständiga Riksbanken. Calmfors artikel har stimulerat mig till några mothugg och kompletteringar på detta tema.

Ordet demokrati är starkt värdebeladdat och brukas och missbrukas därför ofta. Titeln på Calmfors artikel – ”ECB, penningpolitiken och demokratin” – är sålunda olycklig. För det första, det som artikeln behandlar är något väsentligt mer avgränsat, nämligen den del av kontrollmakten som gäller centralbanken och som utförs av den politiska sfären. Om texten den parlamentariska kontrollen av centralbanken är svag i en nationalstat är det knappast tillräckligt för att hävda att styrelsekicket inte skulle kunna vara demokratiskt. För det andra, när det gäller ECB, är det viktigt att verkligen ta till sig att EU inte är någon nationalstat eller demokrati såsom Sverige, USA, Nya Zeeland, o s v. Några önskar att EU skall utvecklas i den riktningen, med text ett starkt Europaparlament, andra vill det inte. I alla händelser är vi inte där idag, och det är bäst att än så länge se EU-fördraget som en speciell samverkansmodell för medlemsstaterna och EU som ”en hybrid av politiska system”.²

Tyskland och ECB

Ett enligt min mening tankeväckande resonemang beträffande ECB och penningpolitiken är den tyska författningsdomstolens analys av Maastrichtfördraget. Sålunda restes i samband med Tysklands ratifikation av fördraget – som bl a innehåller texterna om EMU och ECB – frågan om fördraget verkligen kan anses förenligt med den tyska grundlagen, och dess för evig tid gällande stadgande om parla-

mentarisk demokrati i Tyskland.³ Sverker Gustavsson har ställt frågan ”Varför överstat utan demokrati?”, och jag utgår från Gustavsson [1998] i diskussionen av Tyskland och ECB.

Domstolen angav tre kriterier för att Tyskland skulle kunna godkänna Maastrichtfördraget: marginalitet, förutsägbarhet och återkallbarhet. Vad betyder detta med avseende på ECB?

Basen för EG/EU är medlemsländernas demokratier – inte Europaparlamentet. Detta sätter en gräns för EG/EUs och ECBs befogenheter. Att ECB sköter penningpolitiken är acceptabelt så länge som man kan betrakta dess tillkomst som en överflyttning av en marginell befogenhet från Tyskland. Att flytta penningpolitiken från Bundesbank till ECB överskrider inte den kritiska gränsen, utan – anser domstolen – uppfyller kravet på marginalitet. Hur kan domstolen påstå något sådant? Jo, enligt domstolens mening var penningpolitiken redan – genom att den utövades av den självständiga Bundesbank – förd åt sidan i den tyska grundlagen. Att flytta penningpolitiken från Bundesbank till ECB blir därmed ”inget problem, förutsatt att ECB skyddar enskilda tyska medborgares rätt till fast penningvärde lika bra som Bundesbank förutsätts göra

forts fotnot 1

(King et al [1998]), citerat från Hagen [1998]. Efter att ha läst bl a Calmfors och von Hagens uppsatser är det svårt att se att denna distinktion är till någon avgörande hjälp när det gäller ECB. Distinktionen är svår att applicera på det intrikata formella och realpolitiska nätverk som ECB har att arbeta i. Text innebär öppenhet att media och beslutsfattare bl a via den offentliga debatten, presskonferenser, regler för närvaro-, yttrande- och förslagsrätt kan utkräva ett faktiskt ansvar.

² *Sverige och EMU* [1996], s 234.

³ Domen har dessutom ingått i motiven för det svenska ställningstagandet till EMU i medlemskapsförhandlingarna 1993–1994. Se även Hamilton [1996], s 112–114.

enligt den tyska grundlagen". (Gustavsson [1998], s 102).

Därmed kommer vi över på författningsdomstolens andra kriterium, förutsägbarhet. Är ECBs agerande förutsägbart? Ja, säger den tyska författningsdomstolen: För det första kan endast medlemsländerna – bl a Tyskland – i full enighet ändra i fördraget. För det andra, så länge som ECB följer vad som föreskrivs i Maastrichtfördragets målformuleringar – bl a prisstabilitet och att "utan att åsidosätta detta mål ... stödja den allmänna ekonomiska politiken [inom EU] i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål", m m kan Tyskland tolerera att ECB sköter penningpolitiken.⁴

Antag – vilket är fullt möjligt – att en tysk medborgare i framtiden går till författningsdomstolen och hävdar att ECB inte följer fördraget och de däri angivna målen. Då måste domstolen ta ställning till hur man lämpligen *mäter* måluppfyllelsen, d v s en av de frågor som bl a Calmfors diskuterar. Till de argument som förts fram om insyn i, och mätbarhet av, ECBs verksamhet finns alltså i bakgrunden också ett rättsligt motiverat krav. För domstolen – liksom för alla andra – skulle det i praktiken inte bli lätt att jämföra mål och utfall med tanke på ECBs höga grad av måloberoende, att det operationella prisstabilitetsmålet är självvalt, ECBs användning av ett referensvärde för penningmängden, och att ECB – än så länge – inte publicerar sina prognoser, eller diskussionsprotokoll från ECB-rådets möten.

Vad skulle hända om ECB inte uppfyller sina mål vid en rättslig analys i tyska författningsdomstolen? Finns det någon sanktion? Nu kommer domstolens tredje krav: återkallbarhet! Om domstolen skulle finna att ECB *inte* sköter sin uppgift i enlighet med fördraget saknar ECBs agerande täckning i tysk grundlag. Den tyska suveräniteten över penningpolitiken är nämligen – enligt domstolen – inte överlämnad till någon annan stat, eller någon

ny stat, utan bara *utlånad för gemensamt bruk*. "Det som avgör saken, enligt den tyska författningsdomstolens uppfattning, är att 'rättsanvändningsbefallningen' till den egna förvaltningen och de egna domstolarna [att använda euron och följa ECB] går att upphäva. ... Gemenskapsrätten kan när som helst 'stängas ute' från det egna territoriet, om villkoren [i fördragen] inte längre är uppfyllda." (Gustavsson [1998], s 104.). Tyskland skulle alltså – i sista hand – kunna återupprätta D-marken på tyskt territorium.

Gustavsson och andra ifrågasätter realismen i domstolens resonemang. En laglörd kallar det t ex för "ett teoretiskt fyrverkeri för hemmaopinionen". Domstolen är förvisso skarpsinnig men går det verkligen att återkalla Tysklands medlemskap i EMU?⁵ Politiskt skulle ett tyskt utträde innebära närmast en kollaps för grundbulsten i Tysklands utrikespolitiska efterkrigsstrategi, d v s att återvinna och behålla legitimitet, fred och säkerhet genom tyskt deltagande i en allt tätare europeisk integration. Ett tyskt utträde skulle i praktiken sänka hela EMU, och därmed även ECB, och en utträdesprocess skulle rimligen skulle ta flera år. Därmed finns tillfällen att genom successivt nya utnämningar av centralbankschefer i ECB-rådet och nya ledamöter i ECBs direktion att ge ECB en ny ledning. Viktigare ändå är att om ECB skulle börja driva en varaktig höginflations- eller deflationspolitik skulle naturligtvis offentligheten och publiciteten kring detta sätta krafter i spel inom det nätverk där ECB ingår: de finansiella marknaderna skulle reagera, liksom media och många beslutsfattare i politik och

⁴Se t ex Calmfors [1999] eller Lundberg [1996] för målformuleringarna.

⁵I alla händelser är Tyskland folkrättsligt bundet till de andra medlemsländerna och får ta konsekvenserna därav på samma sätt som Sverige får göra om Sverige bryter upp sin anslutning till EU.

näringsliv. Deras reaktioner, liksom diskussioner med företrädare för Ekofinrådet och EU-kommissionen skulle inträffa långt innan frågan skulle hamna hos tyska författningsdomstolen.⁶

Icke desto mindre går det inte att komma ifrån att den principiella möjligheten existerar för Tyskland att i sista hand återta den utlånade suveräniteten över penningpolitiken och att återupprätta en nationell valuta under Bundesbanks styre.⁷

Slutsatser för ECB och Sverige

Av resonemanget om Tyskland och ECB följer tre slutsatser:

För det första, för Sverige och en eventuell folkomröstning om EMU kan den tyska författningsdomstolens utslag få politisk betydelse, d v s dess syn på suveräniteten som utlånad och möjlig att återta om ECB skulle bryta mot Maastrichtfördraget. Det som gäller för Tyskland måste rimligen vara en möjlighet även för andra länder som använder euron, inklusive Sverige, Danmark och Storbritannien, om de går in i den gemensamma valutan.

Den yttersta restriktionen på ECB är alltså inte bara, som Calmfors skriver, att självständigheten hos en centralbank kan inskränkas genom lagändringar. (Det är i ECBs fall omständligt, eftersom det krävs enighet om varje ändring i fördraget.) En annan yttersta restriktion är att det viktigaste landet i EMU, Tyskland, i princip anser sig kunna, och vara skyldigt enligt sin grundlag, att återta penningpolitiken om ECB bryter mot fördraget.

För det andra, att använda samma kriterier för kontrollen av ECB som för kontrollmakten i en nationalstat leder tankarna devis fel. EU är – ännu så länge! – inte avsedd att ha alla demokratins egenskaper, eftersom den inte är någon stat. Att det brister i kontrollen av ECB på EU-nivån skulle – med detta synsätt – därmed kunna anses vara i sin ordning, åtminstone som ett provisorium. Kontrollen av

ECB bör främst utövas i medlemsstaterna som är den demokratiska basen för EU och ECB. De nationella centralbankerna utgör också en integrerad del av det europeiska centralbankssystemet, ECBS, tillsammans med ECB. Kontrollmakten kan på nationalstatsnivå utövas enligt gällande nationella regler.⁸ Detta kan innebära att en centralbankschef, som hamnat i minoritet i ECB-rådet, inför det nationella parlamentet kan få förklara både majoritetens och sin egen uppfattning om ECBs penningpolitik.

Om Sverige vore medlem av EMU skulle det innebära inte bara att Sveriges riksbankschef – som då ingår i ECB-rådet – kan utfrågas i riksbanksfullmäktige och riksdagens finansutskott om ECBs politik, utan även medlemmar av ECBs direktion kan utfrågas av Sveriges riksdag. Mot bakgrund av min egen erfarenhet som bl a ledamot av riksdagen och finansutskottet betraktar jag det som självklart att riksbankschefen, vid ett svenskt EMU-medlemskap, fortsätter att inför finansutskottet, riksbanksfullmäktige, svenska media m fl presentera och låta sig utfrågas om den penningpolitik som drivs av ECB-rådet. Lika självklart förefaller det mig att det bör finnas ett ömsesidigt intresse hos ECBs direktion och de nationella parlamenten att en direktionsmedlem från ECB då och då, eller på direkt anmodan, presenterar ECBs politik och låter sig utfrågas av ledamöter i medlemsstaternas parlament och media. Som Calmfors påpekar har ECB ett starkt behov av att skapa legitimitet och förståelse för sin politik hos medborgarna och all-

⁶ Ekofinrådet är finansministrarnas möten och Euro 11-rådet är finansministrarna i länderna med gemensam valuta.

⁷ Se även *Sverige och EMU* [1996], s 261.

⁸ Maastrichtfördraget reglerar de nationella centralbankernas självständighet och därmed indirekt förutsättningarna för de nationella parlamentens kontroll.

männa opinionen i medlemsstaterna, inte minst därför att en gemensam penningpolitik med nödvändighet ibland kommer allt vara fel för enskilda länder. ECBs behov av att skapa legitimitet i olika grupper gäller även nationella parlamentsledamöter, som kan vara viktiga opinionsbildare nationellt, och sannolikt är viktigare som sådana än ledamöter av Europaparlamentet.

Till skillnad mot Calmfors vill jag alltså betona att ECB bör acceptera och välkomna att den parlamentariska kontrollmakten i första hand utövas på nationell nivå, och att man än så länge lägger mindre vikt vid Europaparlamentet. I takt med att Europaparlamentets legitimitet stärks bör dock också betydelsen av dess kontrollmakt växa (se nedan).

För det tredje, kan vi vara säkra på att all kritisk debatt av ECB och dess politik verkligen är vad den synes vara? Det kanske inte spelar någon roll hur skickligt ECB uppfyller sina mål om det finns andra motiv för kritik av banken? Att det kan förhålla sig så är uppenbart beträffande texterna de politiska partier som vill att Sverige skall lämna EU. Men även på den rakt motsatta kanten kan finnas motiv som inte alltid bara har med ECBs måluppfyllelse att göra, nämligen de som ser lagom stark kritik av ECB som ett sätt att bana väg för tanken att man bör skapa en politisk motvikt till den mäktiga ECB. Förslag om detta har sedan många år förts fram från text tysk och fransk sida: EU-länderna bör gå vidare och skapa en politisk union, med befogenhet att ta överstatliga beslut om finanspolitik och skatter.⁹ Ett medel för att nå dithän skulle kunna vara en lagom stark kritik av ECB, men kritiken får inte vara alltför stark, eftersom det skulle kunna diskreditera alla former av överstatligt beslutsfattande, inklusive politisk union. Ja, en politiker inställd på detta dynamiska integrationsperspektiv skulle kanske till och med välkomna ett lagom mått av demonstrerad oskicklighet hos ECB som ytterligare argument för

kravet på en politisk motvikt till ECB, och – i förlängningen – en politisk union.

”EUs ministerråd (Ekofin) är en betydligt svagare motpart till ECB än vad en nationell regering är till den nationella centralbanken”, skriver Calmfors, och jag instämmer. Men, medan Calmfors drar slutsatsen att detta gynnar ECBs självständighet och ”ger ECB stora möjligheter till ‘allianser’ med delar av ministerrådet”, är min slutsats, och prognos, närmast den motsatta, nämligen att det ger starka incitament till Ekofin- och Euro-11-råden att försöka agera mera samfällt. Allas erfarenhet, och någras politiska vilja, pressar sannolikt fram mer av överstatlighet i finans- och skattepolitiken, och därmed blir morgondagens Ekofin och Euro-11-råd en starkare motpart till ECB. Erfarenheten redan efter knappt tre månader med euron förefaller vara att Euro-11 rådet har vunnit i inflytande på Ekofinrådets bekostnad.

Europaparlamentets kontroll

I Calmfors artikel får Europaparlamentet en framträdande roll som kontrollant av ECB. Det kan bero på att Europaparlamentets kontrollmakt – liksom ECBs relation till Ekofin, Europeiska Rådet och Kommissionen – finns inskriven i fördraget. Det gör däremot inte de nationella parlamentens roll, eftersom den är en angelägenhet för varje medlemsland, och inget som EG/EU kan lägga sig i.

Som Calmfors riktigt påpekar ser inte minst Europaparlamentet självt den nyvunna uppgiften att utöva kontrollmakt vis-à-vis ECB som ett sätt att allmänt stärka sin ställning. Detta är dock inte oproblemiskt, menar jag, eftersom det innebär att Europaparlamentet har två mål med sin granskning: dels att kontrollera ECB, dels att stärka sin egen ställning. Antag att utfrågningarna i Europaparlamentet tenderar att bli obehagliga och pressande för

⁹ Se text Sverige och EMU [1996], kap. 9.

ECBs företrädare, måhända därför att frågorna är ”kvalificerade”, som Calmfors (och jag) hoppas. Som ett motdrag kan då ECBs företrädare sträva efter att utfrågningarna blir medialt ointressanta och rituella. Det skulle inte stärka Europaparlamentets ställning. Alltså har Europaparlamentet ett incitament att inte utöva sin kontrollmakt alltför strängt för att undvika att ECBs företrädare surnar till och t ex förlägger nyhetsutspel och presentation av viktiga resonemang till andra fora än Europaparlamentet.¹⁰

Bör Europaparlamentet ta formell ställning till hur ECB har skött sin verksamhet? Ja, skriver Calmfors, ”Parlamentet bör årligen ta ställning till hur väl ECB utfört sin uppgift” på basis av bankens årsrapport till parlamentet. Jag menar att sådana ambitioner är ogenomtänkta eftersom det innebär att parlamentet skulle votera om ECBs politik. Därmed inbjuder man till en oklarhet om vem som har den yttersta kompetensen i penningpolitiken. Man kan inte – som jag ser det – vid en votering i Europaparlamentet leva med att en majoritet underkänner den förda penningpolitiken utan att detta föranleder någon form av åtgärd. Skulle det bli en åtgärd kolliderar det med instruktionsförbudet. Skulle ingen åtgärd vidtas, utan allt fortgår som förut, demonstrerar Europaparlamentet därmed själv med stor tydlighet att det är en politisk papperstiger och diskussionsklubb. Det vill säkert inte Europaparlamentet demonstrera, och därför uppstår ett tryck att vidta åtgärder mot ECB som syftar till en ökad politisk styrning av penningpolitiken i strid med instruktionsförbudet.

Samma principiella frågeställning kom upp när frågan om Sveriges Riksbanks självständighet behandlades i Sveriges riksdag. Så här resonerade konstitutionsutskottet, och det blev även riksdagens beslut: ”Riksbankens skriftliga redogörelser [som är av samma typ som ECBs årsrapport till Europaparlamentet] kan väntas handla om dess bedömning av det

ekonomiska läget, den förda penningpolitiken och den framtida penningpolitikens förutsättningar och inriktning. *En ordning som föreskriver formell riksdagsbehandling inbjuder då till överträdelser av instruktionsförbudet och riskerar att skapa oklarhet om Riksbankens faktiska självständighet och därmed dess trovärdighet vad gäller inflationsmålet.*”¹¹ Här kan kanske vara platsen att påpeka att talmanen i Sveriges riksdag av samma skäl är skyldig att vägra att ta upp motionsyrkanden som är oförenliga med instruktionsförbudet.

Enligt min mening bör på denna punkt gälla samma regel för relationen mellan Europaparlamentet och ECB som mellan Sveriges riksdag och Riksbanken. Det är säkert ingen tillfällighet att Artikel 109b i Maastrichtfördraget anger att Europaparlamentet endast ”kan hålla en allmän debatt på grundval av årsrapporten” och inte nämner möjligheten av ett formellt ställningstagande. Av samma skäl skulle Calmfors förslag om inrättandet av en procedur för misstroendeförklaring riktad mot ECBs direktion inbjudas till oklarhet om var beslutskompetensen ligger och överträdelse av instruktionsförbudet. Ett ytterligare aspekt på förslaget om misstroendeförklaring gentemot ECBs direktion på grund av den förda politiken är att direktionen bara utgör en minoritet i det organ som beslutar om penningpolitiken – ECB-rådet. Majoriteten, de nationella centralbankscheferna, utses nationellt och

¹⁰ Hagen [1998] är inne på en liknande tankegång: ”If [the European Parliament] used the hearings to hold the ECB accountable to monetary policy objectives that are difficult to square with the objectives given in the Treaty, the ECB president would certainly try to avoid a frank debate about ECB’s policy, and the hearings would be ineffective.” (s 7).

¹¹ Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98: KU15, Riksbankens ställning, s 14, min kursivering.

kan aldrig avsättas eller tillrättavisas av Europaparlamentet. Genom systemet med självständiga nationella centralbanker kan inte heller de nationella parlamenten avsätta en centralbankschef därför att de skulle vara missnöjda med den förda penningpolitiken.¹²

Calmfors förslag om att Europaparlamentet skall ta hjälp av experter vid utfrågningar och inför sina debatter är utmärkt, men däremot är jag andrande inför förslaget om en ”särskild övervakningskommitté – *minisenat* – till vilken respekterade personer med sakkunskap utses”, och vars utlåtande Europaparlamentet måste underkasta sig innan det får skrida till verket med ett misstroendevotum mot ECBs ledning (s 15). Tänk om denna kommitté är splittrad, eller inte vill, eller orkar, ta denna typ av tunga, avgörande beslut utan säger, som akademiker ibland plägar göra, vänta-och-se? En övervakningskommitté för ECB innebär, nota bene, att man först tillsätter en självständig centralbank som leds av icke-politiska experter. Sedan skall dessa experter kontrolleras av en ny grupp av icke-politiska experter. Skall sedan denna andra grupp kontrolleras av en tredje grupp övervakande icke-politiska experter, etc i all oändlighet, eller ...?

Riksdagens kontroll av Riksbanken

Som Riksbankens huvudman utför riksdagen sin kontroll på flera olika sätt. Riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande har närvarorätt och yttranderätt vid riksbanksdirektionens sammanträden. Riksbanken skall minst två gånger per år till finansutskottet lämna en skriftlig redogörelse för penningpolitiken. Finansutskottet kan på grundval av denna, de kvartalsvisa inflationsrapporterna och annat material utfråga riksbankschefen om penningpolitiken både vid vanliga, slutna, utskottssammanträden och offentliga utfrågningar.¹³

Med en självständig riksbank blir det betydligt viktigare än förr med riksdagens och finansutskottets kontrollmakt. Om utfrågningarna av riksbanksdirektionen inte sker med tillräckligt penetrerande kraft och kompetens, kommer riksdagens synpunkter inte att tas på allvar av vare sig Riksbanken eller den allmänna opinionen. Framträdandena inför finansutskottet blir då främst ett forum för riksbanksdirektionen att marknadsföra sin politik och inte något tillfälle till en kritisk granskning av politiken.¹⁴ Erfarenheten av finansutskottets tidigare offentliga utfrågningar är direkt dålig, enligt min mening och det gäller över den utfrågning som gjordes i mars 1999 under den nya ordningen. De slutna utfrågningarna är bättre och där har funnits mycket av genuint kunskapssökande, men mera undantagsvis har det funnits moment av kontroll. De slutna utfrågningarna bör man fortsätta med – parallellt med offentliga utfråg-

¹² Calmfors tankar om EU-parlamentet som beskyddare av ECB mot nationella regeringar förefaller mig litet besynnerliga, eftersom de trolrar bort partisystemets betydelse. EU-parlamentet är inte en enda kropp utan en mängd nationella partier, som samarbetar i partigrupper i Europaparlamentet. Skulle det bli en konflikt mellan ett parti – säg, socialdemokraterna i Tyskland – och ECB, så kommer rimligen de tyska socialdemokrater som sitter i Europaparlamentet att följa samma linje som partikamraterna hemma i Tyskland.

¹³ Dessutom riksdagsbehandlas Riksbankens förvaltningsberättelse och riksdagens revisors externa granskning, men de dokumenten innehåller ingen diskussion av penningpolitiken. Riksbanksfullmäktige skall kontrollera och granska riksbanksdirektionens arbete genom att fastställa en arbetsordning och ta ansvar för den interna revisionen. Direktionens ledamöter är också skyldiga att till fullmäktige rapportera om förhållanden som är viktiga för att fullmäktige skall kunna utöva sin kontroll.

¹⁴ Det är samma synpunkter som Calmfors har på vikten av att Europaparlaments kontroll fungerar väl.

ningar – men formen kan bli mer informell, vara helt inriktad på att ta in kunskap, och företrädarna från Riksbanken kan vara olika personer beroende på frågeställning.

Vid de offentliga utfrågningarna har ett genomgående drag varit att olika partiföreträdare försöker få riksbankschefen att inför media legitimera och stödja det egna partiets ståndpunkter, typ ”Är det inte ändå så, herr riksbankschef, att vi i X-partiet för den allra bästa politiken?” Kontrollen av penningpolitiken har därigenom blivit tam och ibland patetisk. Dock, att vara konsilient och inkännande är inget bra upplägg om riksdagen nu skall vinna trovärdighet som demokratisk vald kontrollant av den självständiga Riksbanken. Ett annat problem är det tungrodda upplägget. Man går vid de offentliga utfrågningarna laget runt i partipolitisk storleksordning och hierarkiskt inom varje partigrupp. Kontrollen blir lidande eftersom det är svårt att på ett effektivt sätt följa upp frågor och penetrera problem, och riksbankens företrädare kan räkna med att ”räddas av gongongen” om några ledamöters utfrågning genom sin inträngande karaktär skulle ta lång tid.

Det stora problemet – i detta sammanhang – är dock att ledamöternas komparativa fördel är partipolitik och inte penningpolitik. Det innebär att ledamöterna alltid i jämförelse med Riksbankens företrädare kommer att vara penningpolitiska amatörer. Utan särskilda åtgärder för att stärka ledamöternas ställning blir de därmed en lätt match för en riksbankschef med sin professionella specialisering och vana att dagligen bedöma och presentera penningpolitiken. En nyordning av finansutskottets arbetsformer för kontroll av penningpolitiken behövs därför.

Finansutskottets utfrågningar bör bli en upp de frågor som Calmfors nämner i diskussionen av Europaparlamentet: kravet på tydliga operativa mål för penningpolitiken så att mål och utfall kan jämföras på ett meningsfullt sätt. I detta ligger

bl a en diskussion av valda mått på inflationen, dvs val av prisindex. Andra aktuella frågor är hur snabbt Riksbanken efter en avvikelse från målet bör vara tillbaka på målet och hur Riksbanken hanterar effekterna av den egna politiken – t ex ränteförändringar i bostadskostnadskomponenten i konsumentprisindex – och stora yttre störningar, t ex kraftiga förändringar i internationella råvarupriser. Hur känslig är inflationsprognosen för olika antaganden om den ekonomiska utvecklingen och regeringens finanspolitik? Frågor om de offentliggjorda protokollen från direktionmötena kommer rimligen också upp.

För att inte hamna i underläge gentemot de penningpolitiska proffsen i Riksbanken kan finansutskottet vidta flera åtgärder:

Utomstående experter som kompletterar utskottets eget kansli kan som underlag för utskottets utfrågningar gå igenom den förda politiken såsom den presenterats i Riksbankens penningpolitiska redogörelser, inflationsrapporter och diskuterats i den offentliga debatten. Det kan ske genom en skriftlig granskningsrapport som experterna och kansliet föredrar internt dagarna före utfrågningen för de partigrupper som så önskar, och på ungefär samma sätt som chefen för Konjunkturinstitutet idag erbjuder sig att föredra institutets prognoser för partigrupperna. Det skulle ge de ledamöter som så önskar möjlighet till en informell genomgång av penningpolitiken i vid mening, och ge tillfälle att ställa frågor i ett slutet sammanhang till experterna och finansutskottets kansli. Självklart kan partierna välja att ta med egna experter till dessa förmöten, och de bör naturligtvis vara med och välja de externa experterna. LOs förslag om ett fristående penningpolitiskt ”skuggråd”, som skulle utvärdera Riksbankens politik, är ett utmärkt förslag, och skulle bli en grupp av experter som inte bara den socialdemokratiska gruppen skulle kunna dra nytta av.

Utfrågningen kan inledas med att Riks-

bankens företrädare presenterar politiken och att sedan experterna, eller kansliet, föredrar utvärderingen av penningpolitiken. Utskottets ledamöter bör vid utfrågningen, om de så vill, ha med sig sina egna experter, tex medlemmar i LOs "skuggråd", på i princip samma sätt som statsråd kan ha med sig statssekreterare och sakkunniga vid debatter i kammaren. Om ledamoten så vill bör hon/han också kunna delvis överlåta sin rätt att fråga ut Riksbankens företrädare till någon expert. Utfrågarna – vare sig det är en ledamot eller någon annan – måste kunna följa upp, och driva hem sina frågor på ett sätt som inte är svagare och sämre än vad Riksbanken möter i andra sammanhang, nationellt och internationellt.

"Men", säger sig kanske någon, "varför bråka om detta, Sverige skall ju ändå om några år gå med i EMU". Svaret är: "Desto viktigare!" Chefen för Sveriges Riksbank kommer som medlem av ECB-rådet att ha den utomordentligt viktiga uppgiften att inför Sveriges riksdag och svenska medier presentera och förklara ECBs politik.

Symboler är viktiga i politiken. Det gamla riksbankshuset på Helgeandsholmen i Stockholm var sammanbyggt med det gamla riksdagshuset. De två huskropparnas sammanlänkning symboliserade i byggsten grundlagens text att Riksbanken är ett riksdagens ämbetsverk. Samma tanke bör genomsyra utfrågningarna. Företrädare för riksdagen bör sitta på ett podium, som vid konstitutionsutskottets utfrågningar, och ha Riksbankens företrädare nedanför och framför sig. Ledamöterna skall inte, som hittills har varit fallet, sitta i bänkar med Riksbankens chef dompterande dem från talarstolen.

Referenslista

- Calmfors, L, [1999], "ECB, penningpolitiken och demokratin", *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 1, s 5–18.
- Gustavsson, S, [1998], "Varför överstat utan demokrati", i Bernitz, U, m fl, (red), *Euro-paperspektiv. Årsbok 1998*, Nerenius och Santéus Förlag, Stockholm.
- von Hagen, J, [1998] *The ECB: Transparency and Accountability*, EMU Monitor Background Paper, ZEI, University of Bonn.
- Hamilton, C B, [1996], "Måste Sverige gå med i EMU?" i Lundgren, N, (red), *Vad vill Sverige med EU? Konjunkturrådets rapport 1996*, SNS förlag, Stockholm.
- King, M, m fl, [1998], *Report on the Working Group on Transparency and Accountability*, Washington DC, mimeo.
- Lundberg, L, [1996], *EMU – en vägledning*, Publica, Stockholm.
- Riksdagen 1997/98. *Riksbankens ställning*, 4 saml KU15.
- Sverige och EMU* [1996], Betänkande av EMU-utredningen, SOU 1996:158.