



Riksdagen
Finansutskottet
100 12 Stockholm

Yttrande över Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015, 2015/16:RFR6

Sammanfattning

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över riksdagens rapport Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (fortsättningsvis rapporten). Riksrevisionen välkomnar en vidare debatt och utvärdering av penningpolitiken och ser positivt på flertalet av de rekommendationer som lämnas i rapporten. Likväl krävs det ytterligare arbete för att flera av rekommendationerna ska kunna omsättas i en svensk förvaltningskontext. Några av rekommendationerna synes inte vara helt utformade från svenska konstitutionella förhållanden. Ett sådant exempel är att riksdagen, på finansministerns rekommendation, bör siffersätta inflationsmålet.

Rapporten belyser tydligt problematiken kring att Riksbanken inte har lyckats nå målet om 2 procents KPI-inflation men den reser också frågan om det är önskvärt att i varje situation söka återföra inflationen till målet inom en så kort period som 2 år. Riksrevisionen skulle därför ställa sig positiv till en vidare utredning om Riksbankens mandat samt penningpolitikens mål och medel.

Därutöver önskar Riksrevisionen framföra följande:

- Riksbanken bör byta inflationsmått från KPI till KPIF som målvariabel för penningpolitiken.
- Makrotillsynens mål och medel bör fastställas och vidareutvecklas.
- Ansvarsfördelningen gällande arbetet med finansiell stabilitet och koordinering mellan penningpolitiken och makrotillsynen bör skyndsamt tydliggöras.

Penningpolitikens utformning

Riksrevisionen konstaterar att inflationen under flera år legat tydligt under Riksbankens mål om 2 procents inflation och att Riksbanken samtidigt hela tiden prognostiserat att inflationsmålet kommer att nås inom 2 år. I en miljö med lågt globalt inflationstryck kan rimligheten att med alla till buds stående medel försöka nå målet inom 2 år ifrågasättas. Det gäller än mer i en situation när penningpolitiken synes ha ett begränsat genomslag på prisutvecklingen.

Riksbanksföreträdare har sagt att om inte målet nås i prognosen kan det tolkas som ett tecken på att penningpolitiken är fel utformad. Enligt Riksrevisionens mening är det en olycklig hållning. Riksdagens uppdrag till Riksbanken är att värna prisstabilitet. Det bakomliggande syftet är att låg och stabil inflation förenklar för olika aktörer att planera vilket anses leda till effektivare resursfördelning och högre tillväxt. Mot den bakgrunden kan inflationsmålet betraktas som ett medel för bidra till att nå en stabil och god tillväxt. Men utvecklingen pekar på att inflationsmålet snarare blivit ett mål i sig som ska uppnås oavsett vilka omständigheter som råder.

Riksrevisionen anser, liksom de externa utvärderarna, att Riksbanken i en situation när inflationsmålet inte kan nås inom 2 år ska vidkännas detta och förklara vad det beror på för allmänheten och för riksdagen. En utestående fråga i det sammanhanget som behöver utredas vidare är på vilka grunder som penningpolitiken ska utformas när den inte förmår motverka globala prisimpulser.

Riksbankens bör byta målvariabel från KPI till KPIF

Riksrevisionen instämmer i rapportens förslag att Riksbanken bör byta officiell målvariabel från KPI till KPIF. Det torde vara klarlagt att det index Riksbanken egentligen styr efter är KPIF och det är därför lämpligt att det också utgör det officiella penningpolitiska inflationsmåttet. Utvecklingen av KPI skiljer sig även mer än KPIF mot det mått som används inom EMU, HIKP. Ett byte skulle därför förenkla jämförbarheten mellan inflationsutvecklingen i Sverige och utlandet. Det framstår idag inte lika naturligt att använda KPI som inflationsmått i Sverige som det gjorde vid inflationsmålets införande. Eftersom det står Riksbanken fritt att initiera ett sådant byte av inflationsmått anser Riksrevisionen att detta bör kunna ske utan en eventuell vidare utredning av penningpolitiken och Riksbankens mandat.

Makrotillsynens mål och medel samt ansvarsfördelningen och koordinering mellan myndigheter bör klargöras

Innebörden, målet och medlen samt ansvarsfördelningen av makrotillsyn är inte fullt ut klarlagd.

Man kan i debatten skönja en glidning till att inkludera allt mer i begreppet makrotillsyn. Från att ha fokuserat på att förhindra eller minska obalanser i det finansiella systemet används begreppet ibland på ett sådant sätt att det inkluderar andra sektorer i ekonomin som till exempel hushållens finansiella ställning.

Finansinspektionen (FI) har sedan 2013 tilldelats ansvaret för makrotillsynen i Sverige. Införandet av amorteringskrav på bolån, vilket motiverades av behovet av makrotillsynsåtgärder, stötte på problem. Trots att FI tilldelats ansvaret visade det sig att de legala förutsättningarna, grundade på den s.k. sundhetsparagrafen, inte ansågs tillräckliga. Lagen har nu ändrats så att FI har tillstånd att införa just ett amorteringskrav på bolån, men någon generell befogenhet har inte införts i lagen. Riksrevisionen har i en tidigare granskning (*RiR 2011:9, Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet*) rekommenderat att innebörden av sundhetskravet enligt 6 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse bör ses över och förtydligas. Denna rekommendation kvarstår.

En grundläggande förutsättning för en effektiv förvaltning är att ansvar och befogenhet överensstämmer. FI har givits ansvaret för makrotillsynen i Sverige men det är ännu oklart vilka befogenheter myndigheten har och även vad målet med tillsynen är (förutom att generellt motverka finansiella obalanser). Det faktum att FI enligt den nya lagen måste erhålla ett godkännande från regeringen när myndigheten ska införa amorteringskrav är ett tecken på en otydlig rollfördelning.

Enligt Riksbanken handlar makrotillsyn om att minska riskerna för det finansiella systemet som helhet. Riksbanken beskriver sin egen roll som att den har i uppdrag att värna ett säkert och effektivt betalningsväsende. I praktiken handlar det enligt Riksbanken om ett ansvar att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Synen på målet för makrotillsyn samt avgränsningen mellan FI:s och Riksbankens ansvar och befogenheter förefaller inte helt tydlig.

Koordineringen mellan myndigheterna återspeglar otydligheter i ansvarsfördelningen. Sålunda redovisar Riksbanken i internationella sammanhang emellanåt en, i förhållande till regeringen och FI, avvikande hållning i olika frågeställningar med hänvisning till sin oberoende ställning. Det är också noterbart att Riksbankens rekommendationer i rapporten *Finansiell stabilitet* i större utsträckning riktar sig till Finansinspektionen snarare än till bankerna.

I enlighet med rekommendationen i den externa utvärderingen anser Riksrevisionen att riksdag och regering snarast bör tydliggöra vilka mål och medel som ska gälla för makrotillsynen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Vidare bör det klargöras hur koordineringen mellan Riksbanken och FI:s makrotillsynsåtgärder ska ske.

Detta beslut har fattats av riksrevisor Margareta Åberg. Vid beslutet i detta ärende har revisionsdirektör Jörgen Appelgren varit föredragande. Enhetschef Peter Danielsson och revisionsdirektör Alexander von Gussich har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Stockholm 2016-04-14

Margareta Åberg

Jörgen Appelgren