

# Den demokratiska granskningen av centralbanker – En forskningsöversikt



Den demokratiska granskningen  
av centralbanker  
– En forskningsöversikt

ISSN 1653-0942  
ISBN 978-91-7915-082-2(tryck)  
ISBN 978-91-7915-083-9(pdf)  
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

# Förord

Som en del i arbetet med att utveckla finansutskottets granskning av Riksbanken beslutade utskottet den 2 maj 2023 att sammanställa en forskningsöversikt om den demokratiska granskningen av centralbanker. Resultatet presenteras i den här rapporten.

Forskningsöversikten har beretts i finansutskottets arbetsgrupp för granskning av Riksbanken. Beslutet om publicering av rapporten har fattats av utskottet.

Underlaget till forskningsöversikten har tagits fram av utvärderaren Liv Hammargren vid riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUFS). I arbetet har även utvärderaren Joakim Skotheim och sekretariatschefen Thomas Larue, bägge vid RUFS, deltagit. Arbetet har genomförts i samarbete med finansutskottets kansli.

Stockholm i februari 2024

Edward Riedl (M)  
ordförande

Mikael Damberg (S)  
vice ordförande

Mikael Åsell  
kanslichef

# Innehållsförteckning

1	Sammanfattande iakttagelser .....	6
2	Inledning.....	9
3	Bakgrund .....	11
4	Litteraturgenomgång .....	14
	Källor.....	34

## *Bilaga*

	Metod och material .....	39
--	--------------------------	----

## Sammanfattning

I syfte att åstadkomma och bibehålla prisstabilitet har parlament och regeringar i ett stort antal länder i världen till centralbanken delegerat uppgiften att självständigt besluta om penningpolitiken. För att denna delegering av makt till centralbanken ska uppfattas som demokratiskt legitim krävs mekanismer för granskning, kontroll och ansvarsutkrävande. Forskningsöversikten utgår från två frågeställningar, vad forskningen säger om den demokratiska granskningen av centralbanker och vilken forskning som finns om hur denna granskning påverkar centralbankers måluppfyllelse och effektivitet.

Forskningsöversikten visar bl.a. att utfrågningarna av centralbanksledningen i det ansvariga utskottet i parlamentet av flera forskare framhålls som central för det demokratiska ansvarsutkrävandet. Utskottens resurser för granskningen, expertstöd och sakkompetens lyfts fram i flera studier som avgörande för granskningens kvalitet och möjligheten att utkräva ansvar av centralbanksledningen. Ytterligare en förutsättning för granskningen är att centralbanken är transparent och öppet redovisar skälen till sina beslut. Viss forskning finns även om formerna för parlamentets granskning av centralbanken. Här undersöks bl.a. s.k. deliberativt ansvarsutkrävande, som innebär ett fokus på dialog och resonerande argument mellan det granskande utskottet och centralbanken.

I flera forskningsstudier diskuteras om den okonventionella penningpolitik som sedan den globala finanskrisen tillämpats för att bekämpa kriser fullt ut har legat inom centralbankernas mandat, vilket i förlängningen skulle kunna påverka den demokratiska legitimiteten för bankerna. Några studier betonar i det sammanhanget behovet av en kvalificerad demokratisk granskning av centralbankerna.

# 1 Sammanfattande iakttagelser

Denna forskningsöversikt utgår från två frågeställningar: vad forskningen säger om den demokratiska granskningen av centralbanker och vilken forskning som finns om hur denna granskning påverkar centralbankers måluppfyllelse och effektivitet. Även om forskningsstudierna som refereras i översikten anlägger olika perspektiv och på olika sätt belyser och bidrar till kunskapen om den demokratiska granskningen av centralbanker, går det att åtminstone delvis skönja vissa återkommande teman i forskningen.

## Granskning krävs för oberoende centralbankers legitimitet

I ett bakgrundsavsnitt i forskningsöversikten sammanfattas den nationalekonomiska teoribildning och empiriska forskning som beslutet om att delegera penningpolitiken till oberoende centralbanker utgår ifrån.

I syfte att åstadkomma och bibehålla prisstabilitet har parlament och regeringar i ett stort antal länder i världen sedan 1990-talet delegerat uppgiften att till centralbanken självständigt besluta om penningpolitiken. Idén om att centralbanker ska stå oberoende från dagspolitiskt inflytande i de penningpolitiska besluten slog igenom efter 1960- och 1970-talens höga inflation. I början av 1990-talet växte en konsensus fram bland forskare om att målet om låg och stabil inflation bättre kan uppnås om penningpolitiken ställs utanför direkt demokratisk styrning. Ett stort antal studier har också empiriskt visat på ett positivt samband mellan penningpolitiska beslut som centralbanker fattar utan politisk påverkan och prisstabilitet.

För att delegeringen av makt till centralbanken ska uppfattas som demokratiskt legitim krävs emellertid mekanismer för granskning, kontroll och ansvarsutkrävande. En viktig del i denna mekanism är parlamentets granskning av centralbanken.

## Forskningen om enskilda centralbanker och registerstudier

Huvuddelen av forskningen från 2008 och framåt som identifierats och som refereras i översikten handlar om olika aspekter på granskningen av enskilda centralbanker, i första hand Europeiska centralbanken (ECB), Bank of England (BoE) och Federal Reserve (Fed). Specifik forskning om svenska förhållanden som faller inom ramen för de frågeställningar och avgränsningar som görs i forskningsöversikten saknas.

Även några registerstudier där många av världens centralbanker kartlagts refereras i forskningsöversikten. Dessa undersökningar är i huvudsak deskriptiva och beskriver hur oberoendet för en stor andel av världens centralbanker

utvecklats liksom bankernas egen transparens. Transparensen framhålls som en viktig förutsättning för att delegeringen av penningpolitiken till centralbanker ska få demokratisk legitimitet och för att bl.a. parlamenten ska kunna granska bankerna.

## Utskottsutfrågningar centrala för demokratiskt ansvarsutkrävande

Som en del i att antingen upprätthålla eller förbättra den demokratiska legitimiteten för centralbanker undersöks i flera av de refererade forskningsstudierna mekanismen för parlamentens granskning. Flera forskare framhåller utfrågningarna i det ansvariga utskottet i parlamentet av centralbanksledningen som central för det demokratiska ansvarsutkrävandet. En forskare illustrerar detta genom att lyfta fram utskotten som den ”representativa demokratis cockpit” (Tucker, s. 22 f.). Utskottens resurser för granskningen, expertstöd och sakkompetens lyfts fram i flera studier som avgörande för granskningens kvalitet och möjligheten att utkräva ansvar av centralbanksledningen.

I några forskningsstudier undersöks också vad som är att betrakta som en bra metod när det gäller utskottens granskning av centralbanker. I detta sammanhang introduceras begrepp som deliberativt ansvarsutkrävande som innebär ett fokus på resonerande argument. Genom deliberativt ansvarsutkrävande uppges utfrågningen av centralbanksledningen bli mindre polariserad. Banken bereds även tillfälle att förklara och motivera sina beslut på ett lekmanamässigt sätt så att också allmänheten kan förstå skälen till beslut som påverkar dem. Centralbankens beslut uppges även bli bättre då banken mer noggrant behöver överväga sina skäl för dem. Dialogen mellan centralbank och utskott bedöms även fungera som bäst om ledamöterna avstår från att anlägga partipolitiska perspektiv på sina frågor och engagerar sig i en ömsesidig dialog med centralbanksledningen. Samtidigt framhålls att det finns en trade-off mellan deliberation och ansvarsutkrävande då det kan vara svårt att både få till stånd en saklig dialog och samtidigt utkräva ett mer skarpt politiskt ansvar.

## Centralbankernas demokratiska legitimitet och behovet av granskning

I flera av de refererade forskningsstudierna görs bedömningen att den demokratiska legitimiteten har försämrats som ett resultat av centralbankernas agerande i samband med och efter den globala finanskrisen 2007–2008. Samtidigt som centralbankernas agerande har haft stor betydelse för att den globala finanskrisen och senare de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin har kunnat hanteras på ett förhållandevis framgångsrikt sätt, har centralbankerna tolkat sitt mandat extensivt i syfte att uppnå vad de uppfattar som bättre resultat för ekonomin. I flera studier görs bedömningen att det är tveksamt om centralbankernas okonventionella penningpolitik, bl.a. genom s.k. kvantitativa



lättnader, fullt ut har legat inom centralbankernas mandat. I förlängningen menar forskarna att detta undergräver den demokratiska legitimiteten för centralbankerna.

Utöver den mer principiella diskussionen om minskad demokratisk legitimitet för oberoende centralbanker, pekar några forskare också på att de faktiska konsekvenserna av penningpolitiken sedan den globala finanskrisen, t.ex. i form av betydande fördelningspolitiska effekter. Dessa effekter understryker enligt forskarna behovet av en kvalificerad demokratisk granskning av centralbankerna.

## Behovet av expertstöd i parlamentens granskning

I flera forskningsstudier som behandlar enskilda centralbanker diskuteras frågan om hur parlamentet granskar centralbankens måluppfyllelse och förutsättningarna för granskningen. I arbetet med denna forskningsöversikt har emellertid inga studier identifierats som undersökt hur den demokratiska granskningen direkt påverkar centralbankernas måluppfyllelse och effektivitet.<sup>1</sup> När det gäller förutsättningarna för granskningen diskuterar forskningen bl.a. metodologiska svårigheter i form av tidseftersläpning av de penningpolitiska beslutens effekter, centralbankernas transparens samt omvärldsfaktorer som ligger utanför centralbankernas kontroll. För att granskningen ska bli effektiv menar flera forskare att parlamentsledamöter och de utskott som granskar centralbanken behöver ha tillgång till expertstöd och sakkompetens och att tillgången till sådant stöd behöver stärkas.

<sup>1</sup> Däremot finns det inom angränsande forskningsområden, som inte ryms inom avgränsningen för översikten t.ex. forskning om hur träffsäkerheten i centralbankernas prognoser skulle kunna utgöra ett effektivitetsmått i ex post-granskningen (granskning i efterhand) av centralbankers måluppfyllelse och effektivitet. Se t.ex. dåvarande vice riksbankschefen Lars E O Svensson anförande vid Uppsala universitet 2009-03-13 samt <https://larseosvensson.se/files/papers/EvalMP090313s.pdf>.

## 2 Inledning

### Syfte och frågeställningar

Hösten 2022 beslutade riksdagen om en ny riksbankslag samt vissa relaterade ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2023.<sup>2</sup> Ändringen i riksdagsordningen innebär att finansutskottet fått ett utökat och förtydligat ansvar för granskningen av Riksbanken och dess verksamhet. Forskningsöversikten är framtagen som en del i finansutskottets arbete med att utveckla sin granskning av Riksbanken.

Utgångspunkten för översikten har varit två frågeställningar, vad forskningen säger om den demokratiska granskningen av centralbanker och vilken forskning som finns om hur den demokratiska granskningen påverkar centralbankers målpfyllelse och effektivitet.

### Definitioner, avgränsningar och metod

Fokuset för forskningsöversikten är att identifiera och sammanställa forskning om den demokratiska granskningen av centralbanker. Med begreppet demokratisk granskning avses här den granskning som utförs på initiativ av antingen parlament eller regering, beroende på vilket av dessa organ som är huvudman (principal) för centralbanken.<sup>3</sup> Den granskning som genomförs av domstolar och revisionsorgan (motsvarande Riksrevisionen) i olika länder är viktiga inslag i granskningen av centralbanker. Dessa former av granskning kommer dock endast undantagsvis att beröras.

För att forskningsöversikten ska vara relevant för svenska förhållanden har forskningen som inhämtas, med något undantag, avgränsats till förhållanden i västerländska demokratier.<sup>4</sup> Sökningen av material har vidare avgränsats till forskning publicerad på engelska eller skandinaviska språk. Tidsperioden har också avgränsats till forskning publicerad från 2008 och framåt, dvs. tiden efter den globala finanskrisen och fram till 2023. Skälet till denna avgränsning är att den forskning som refereras ska fånga det aktuella forskningsläget.

Ambitionen med forskningsöversikten är att inom de avgränsningar som ställts upp ge en översiktlig bild av centrala forskningsresultat på det aktuella området. För att åstadkomma detta har forskningen som refereras inhämtats på ett strukturerat sätt. Bland annat har riksdagsbiblioteket bistått med systematiska sökningar i databaser som identifierats som relevanta. Vidare har intervjuer genomförts med forskare och andra personer med omfattande kunskap och erfarenhet av centralbanksfrågor för att få tips om relevant forskning.

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:41, prop. 2021/22:169, prop. 2021/22:215, bet. 2022/23:KU8, rskr. 2022/23:23–24.

<sup>3</sup> Även forskning om den granskning som genomförs av vissa bankinterna organ har ingått i sökningen av material.

<sup>4</sup> Några forskningsstudier refereras där flera länder undersökts, också sådana som inte omfattas av denna definition.

Även om forskningen inhämtats på ett systematiskt och strukturerat sätt görs emellertid inga anspråk på fullständighet.

## Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande: Efter förordet följer en kort sammanfattning av rapporten. Kapitel 1 innehåller sammanfattande iakttagelser där några övergripande iakttagelser presenteras som den refererade forskningen genererar. I kapitel 2 redovisas forskningsöversiktens syfte, frågeställningar, definitioner av begrepp, avgränsningar och metod. I kapitel 3 följer en bakgrundsbeskrivning av framväxten av oberoende centralbanker, skälen för oberoendet samt hur mekanismer har skapats för granskning, kontroll och ansvarskrävande. I kapitel 4 presenteras referaten av den publicerade forskning som identifierats (litteraturgenomgång). I slutet av rapporten finns en källförteckning samt en bilaga (bilaga 1) i vilken metoden som använts vid sökningarna av forskningsartiklar och litteratur utvecklas.

### 3 Bakgrund

#### Ökad effektivitet och måluppfyllelse – motivet till oberoende centralbanker

Parlament och regeringar i ett stort antal länder i världen har delegerat uppgiften till centralbanken att i varierande grad självständigt besluta om penningpolitiken för att åstadkomma och bibehålla prisstabilitet. Ett av skälen till delegationen är att folkvalda politiker i demokratiska länder behöver beakta väljaropinionen på relativt kort sikt för att bli återvalda och penningpolitiska beslut som fattas av politiska organ riskerar därför att bli kortsiktiga och motverka långsiktig prisstabilitet. Det allmännas bästa (the public good) kan därför enligt denna uppfattning bäst uppnås och skyddas genom att uppgiften anförtros en oberoende centralbank som utan att behöva ta sådan hänsyn självständigt kan fatta mer långsiktiga beslut om penningpolitiken.<sup>5</sup>

Idén om att centralbanker ska stå oberoende från dagspolitiskt inflytande i de penningpolitiska besluten slog igenom efter 1960- och 1970-talens höga inflation. I början av 1990-talet växte en konsensus bland forskare fram om att centralbanker bättre kan uppnå målet om låg och stabil inflation om penningpolitiken ställs utanför mer direkt demokratisk styrning.<sup>6</sup> Ett stort antal undersökningar har också empiriskt visat på ett positivt samband mellan prisstabilitet och penningpolitiska beslut som centralbanker fattar utan politisk påverkan.<sup>7</sup>

Forskning baserad på Internationella valutafondens (International Monetary Fund, IMF) databas över centralbankslagstiftning visar att de flesta länders centralbankslagar innehåller bestämmelser om centralbankens oberoende, även om graden av självständighet varierar. IMF framhåller betydelsen av denna reglering och att centralbanken ska kunna fatta sina beslut utan att bli föremål för politiska påtryckningar eftersom politisk inblandning i penningpolitiska beslut riskerar att medföra långsiktiga risker för den ekonomiska och finansiella stabiliteten.<sup>8</sup>

Centralbankernas oberoende har sammanfattningsvis sitt ursprung i historiska erfarenheter och nationalekonomiska teorier och syftar till högre välförhållanden.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Kydland, Finn E., and Prescott, Edward C. (1977), *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, Journal of Political Economy, 85, 473-490. Se även vidare referenser i Manger-Nestler, Cornelia och Gentsch, Markus, (2021), *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Springer, s. 12 ff. Jfr. Barro, Robert J. och Gordon, David B. (1983), *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model* i Journal of Political Economy, pp. 589-610.

<sup>6</sup> SOU 2019:46, volym 3 s. 4152.

<sup>7</sup> Jfr. Manger-Nestler (2021) kap. 2, s. 12.

<sup>8</sup> International Monetary Fund (IMF), <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2019/11/25/central-bank-accountability-independence-and-transparency>.

<sup>9</sup> I en svensk kontext skiljer sig därmed skälen till Riksbankens oberoende från andra myndigheters relativa oberoende från regeringen. Till skillnad från Riksbanken, vars oberoende alltså syftar till ökad effektivitet och måluppfyllelse när det gäller prisstabiliteten, grundar sig förvaltningens oberoende på principen om konstitutionalism (att makten utövas under

## Demokratisk legitimitet och oberoende centralbanker

En hörnsten i det demokratiska styrelseskicket är att offentlig makt har demokratisk legitimitet. Legitimitet handlar om i vilken mån makten som utövas är rättmätig eller berättigad, eller åtminstone uppfattas som värd att erkännas.<sup>10</sup> En huvudinvändning som anförts mot att delegera penningpolitiken till oberoende centralbanker är att avsevärd makt flyttas från de demokratiskt folkvalda representanterna och därmed indirekt från medborgarna, till icke demokratiskt valda experter av vilka det är svårt att utkräva ansvar. Även om regleringen av centralbankens verksamhet och målen för penningpolitiken beslutas i demokratisk ordning, menar kritikerna att ett demokratiskt underskott riskerar att uppstå då penningpolitiken överläts till oberoende centralbanker.

För att försöka hantera spänningen mellan demokratisk legitimitet och en oberoende centralbank har mekanismer skapats för transparens, demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande. Den institutionella ramen för penningpolitiken i demokratier består mot denna bakgrund av tre delar:

- ett av regering eller parlament fastställt mandat för penningpolitiken, normalt sett att upprätthålla ett fast penningvärde
- självständighet för centralbanken att bedriva penningpolitiken och uppfylla mandatet<sup>11</sup>
- mekanismer för granskning, kontroll och ansvarsutkrävande (accountability).

Förenklat innebär detta att granskningen av penningpolitiken ska utgå ifrån det i demokratisk ordning uppställda och beslutade målet att upprätthålla ett fast penningvärde.<sup>12</sup> Att centralbanker är transparenta och öppet redovisar sina strategier och skälen till sina beslut är även betydelsefullt och en förutsättning för att förtroendet och legitimiteten för oberoende centralbanker ska kunna upprätthållas och för att besluten ska kunna granskas.<sup>13</sup>

Som bl.a. riksbankskommittén konstaterat kan det i praktiken vara komplicerat och förknippat med flera svårigheter att granska centralbankers effektivitet och måluppfyllelse. Eftersom det inte endast är penningpolitiken som påverkar inflationen och den penningpolitiska transmissionsmekanismen går det inte att endast jämföra den faktiska inflationen med inflationsmålet för att utvärdera utfallet av penningpolitiken. Bland annat påverkar också finanspolitiken och den internationella ekonomiska utvecklingen det faktiska utfallet. I regel tar det även en viss tid, i många fall mer än ett år, innan penningpolitiska

lagarna). Skälen för Riksbankens oberoende står heller inte att finna i en önskan om att värna rättsstatliga principer. Jfr. SOU 2019:46, volym 3 s. 4152.

<sup>10</sup> Se t.ex. vidare referenser i Manger-Nestler, Cornelia och Gentsch, Markus, (2021), *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Springer, s. 12 f.

<sup>11</sup> I praktiken varierar graden av centralbankens självständighet mellan länder och även över tid.

<sup>12</sup> I de flesta länder har centralbankerna, även för penningpolitiken, också andra mål som ska beaktas.

<sup>13</sup> Se t.ex. anförande vid Uppsala universitet av dåvarande vice riksbankschefen Lars E O Svensson 2009-03-13 samt <https://larseosvensson.se/files/papers/EvalMP090313s.pdf> Se även t.ex. vidare referenser i Manger-Nestler, Cornelia och Gentsch, Markus, (2021), *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Springer, s. 12 f.

beslut får full effekt. Avvikelser mellan utfall och mål i fråga om inflationen kan dessutom vara medveten. Inflationen ska inte enbart stabiliseras kring inflationsmålet, utan även realekonomin ska stabiliseras. Detta innebär att centralbanken åtminstone under en period kan acceptera en viss avvikelse från inflationsmålet som en kompromiss mellan stabiliseringen av inflationen respektive realekonomin utan att bryta mot målet.<sup>14</sup> I vissa länder har centralbanken dessutom ytterligare mål för penningpolitiken, som t.ex. finansiell stabilitet.

Sammanfattningsvis är ett tydligt mandat för oberoende centralbanker som beslutats i demokratisk ordning, att banken är transparent i sina beslut och att det finns fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande avgörande för att centralbankerna ska åtnjuta demokratisk legitimitet. Även om den institutionella ramen finns på plats finns dock praktiska utmaningar när det gäller att utvärdera utfallet av penningpolitiken eftersom den påverkas av många olika faktorer.

<sup>14</sup> SOU 2019:46, del 3, s. 1460 f.

## 4 Litteraturgenomgång

I det här kapitlet återfinns sammanfattande referat av den forskning som identifierats som relevant utifrån forskningsöversiktens frågeställningar.

### **Bank for International Settlements (2009). *Issues in the Governance of Central Banks. A report from the Central Bank Governance Group***

Bank for International Settlements (BIS) är ett internationellt finansinstitut som ägs av de centralbanker som är medlemmar. BIS främsta mål är att främja internationellt monetärt och finansiellt samarbete och fungerar även som en bank för centralbanker.

Den rapporten är en s.k. road map och riktar sig till länder som vill utveckla den organisatoriska strukturen för styrningen av sina centralbanker. I rapporten kartläggs den praxis som tillämpas i styrningen av centralbanker runt om i världen och man försöker identifiera orsakerna till de mönster som observeras. Rapporten bygger till stor del på en omfattande mängd enkätdata och uppgifter från bl.a. centralbanker som ingår i BIS Central Bank Governance Network.<sup>15</sup>

I rapporten konstateras det att oberoende centralbanker interagerar regelbundet med lagstiftaren/parlamentet, men även med regeringen.<sup>16</sup> Som en del av mekanismen för ansvarsutkrävandet rapporterar centralbankerna till parlamentet, alternativt granskas av parlamentet särskilt utsedda representanter. I industrialiserade länder är det vanligt att centralbanken årligen lämnar en rapport till parlamentet, medan rapporteringsfrekvensen är högre i tillväxtekonomier. Det är inte heller ovanligt att centralbanker frivilligt lämnar rapporter till parlamentet som är mer omfattande än vad som krävs enligt lag i syfte att skapa förståelse för impopulära beslut som banken bedömer som nödvändiga. Omfattande rapportering till lagstiftande församlingar är enligt BIS också en kanal för kommunikation med allmänheten och marknaden.

I takt med att centralbankerna har fått större politiskt oberoende bedöms mekanismerna för ansvarsutkrävande ha stärkts. BIS identifierar flera utmaningar som förekommer vid utformningen av mekanismer för ansvarsutkrävande. Det kan t.ex. vara svårt att definiera tydliga, mätbara och icke motstridiga mål, både när det gäller policy och centralbankernas resursanvändning. Resultaten av centralbankens beslut kan vidare endast observeras med avsevärd fördröjning och påverkas av yttre faktorer. Enskilda beslutsfattares bidrag

<sup>15</sup> Vid tidpunkten för rapportens publicering hade nätverket 47 medlemmar.

<sup>16</sup> I industriländer är det vanligare än det är i tillväxtekonomier att centralbankschefen och finansministern träffas enskilt eller i en mindre grupp. I tillväxtekonomier är det i stället vanligare att regeringsföreträdare deltar i centralbankens direktionmöten (board) eller att centralbankschefen deltar i regeringssammanträden (cabinet meetings). I tillväxtekonomier träffas representanter för centralbanken och regeringen ungefär dubbelt så ofta som i industriländer. Skälet till detta bedöms vara att centralbankerna i tillväxtekonomier har ett bredare spektrum av funktioner än i industrialiserade länder.

kan också vara svåra att identifiera i de slutna beslutsprocesser som BIS menar behövs för att underlätta beslutsfattandet.

Som ett resultat av ovanstående utmaningar har de flesta länder som ingår i BIS' undersökning valt att förlita sig mindre på formella ex post-mekanismer (utvärdering i efterhand) för att utvärdera centralbankernas agerande och mer på att ställa krav på centralbankerna att öppet redovisa skälen för sina åtgärder, mer eller mindre vid tidpunkten för besluten. BIS framhåller att trenden vid tidpunkten för rapportens publicering mot en allt större öppenhet var en del av en bredare förändring av den offentliga sektorn. BIS menar att öppenhet är ett sätt att skydda centralbankerna mot olika påtryckningar, även om öppenheten också behöver kompletteras med en eller flera övervakningsmekanismer såsom parlamentariska granskningskommittéer (legislative committees), tillsynsråd inom centralbanken (supervisory boards), rättslig granskning i domstol (judicial review) och ad hoc-granskningar av centralbanken som genomförs inom ramen för statliga utredningar, expertpaneler och internationella finansiella institutioner.

**Dincera, Nergiz och Eichengreen, Barry (2014). *Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures*, International Journal of Central Banking, March 2014**

I artikeln redovisar författarna vid tidpunkten (2014) uppdaterade index på transparens och oberoende för mer än 100 centralbanker under perioden 1998–2010. Medan oberoendet ger centralbanker skydd mot politiska påtryckningar och större frihet i valet av strategi, är öppenhet ett sätt för centralbanker att kommunicera avsikten med strategin till marknaderna och därigenom öka effektiviteten i bankens politik samt möjliggöra ansvarsutkrävande gentemot bankerna för deras beslut.

Indexet visar att det över tid skett en stadig rörelse i riktning mot större transparens och oberoende för de undersökta centralbankerna. Även om det förekommer undantag, fanns det vid tidpunkten för artikelns publicering enligt författarna få tecken på att den globala finanskrisen inneburit någon omprövning av denna breda trend. Att särskilja effekterna av de två dimensionerna (ökad transparens respektive ökat oberoende) uppges dock vara svårt. Författarna menar att detta inte är överraskande eftersom centralbankers oberoende och öppenhet hör ihop och att graden av oberoende och transparens påverkas av samma eller åtminstone relaterade faktorer. Exempelvis tenderar både centralbankers oberoende och transparens att öka i mer öppna ekonomier. Samtidigt skiljer sig vissa av de avgörande faktorerna för de två dimensionerna åt.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Exempel på detta är att transparensen har tenderat att öka i länder med mognare finansmarknader men inte nivåerna av centralbankernas oberoende. Vidare har trender i centralbankers öppenhet påverkats positivt av starka politiska institutioner, men det är inte uppenbart att oberoendet för centralbankerna har ökat.



Studien visar vidare att inflationens variabilitet påverkats signifikant både av centralbankernas transparens och oberoende. Länder med centralbanker som har en hög grad av transparens har mindre varierande inflation och centralbankernas oberoende har tenderat att öka över tid i mer öppna ekonomier och i länder som har deltagit i IMF-program.

**Collignon, Stefan och Diessner, Sebastian (2016).** *The ECB's monetary dialogue with the European Parliament: efficiency and accountability during the Euro crisis?* *Journal of Common Market Studies* 2016, s. 1–17

I artikeln presenteras resultatet av en enkät som genomförts bland ledamöter i Europaparlamentets utskott för ekonomisk politik (ECON) efter den statsfinansiella krisen i euroområdet (eurokrisen) 2009 som följde på den globala finanskrisen. Studien visar att även om den penningpolitiska dialogen mellan utskottet och den Europeiska centralbanken (ECB) kan ha haft liten eller t.o.m. negativ inverkan på finansmarknaderna, spelar den en viktig roll för att informera och engagera parlamentsledamöterna och deras valkretsar. Rännespreadarna i samband med eurokrisen i de flesta krisdrabbade länder i euroområdet ökade dock under dagarna efter dialogen, och parlamentsledamöterna som deltagit i enkätundersökningen anser därför att dialogen inte gjorde någon större skillnad för hanteringen av eurokrisen.

Vidare visar undersökningen att inte alla ledamöter i ECON deltog aktivt i den penningpolitiska dialogen men att de som gjorde det kände sig välinformerade och förberedda för sina diskussioner med ECB-chefen. Kvaliteten på dialogen hade även förbättrats och ECB hade visat en ökad beredvillighet att diskutera bankens okonventionella penningpolitiska åtgärder med parlamentsledamöterna.

Författarna påpekar att undersökningen fokuserar på de omedelbara och kortsiktiga effekterna av diskussionerna om penningpolitiska beslut i det allmer försämrade ekonomiska läge som den finansiella krisen innebar. I vilken utsträckning dessa effekter kan generaliseras till mer normala omständigheter behöver därför analyseras vidare genom fortsatt forskning. Mer allmänt tyder undersökningens resultat enligt författarna på att kommunikation och transparens är viktiga för överföringen av penningpolitiska signaler.

**Daniele, Luigi; Simone, Pierluigi och Cisotta, Roberto (red.) (2017).** *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis.* Springer

I den aktuella antologin belyser flera forskare olika aspekter av de demokratiska principerna i EMU-samarbetet.<sup>18</sup> Ett återkommande tema i boken är hur EMU-samarbetet som ett resultat av den globala finanskrisen inneburit att mer makt flyttats från medlemsländerna till EU:s institutioner, bl.a. ECB. Emellertid har Europaparlamentets granskande inflytande inte stärkts och den

<sup>18</sup> Bidragen till boken utgörs i huvudsak av bidrag som presenterades på en internationell konferens i Rom 2016.

demokratiska principen när det gäller representativ demokrati har enligt bokens redaktörer inte beaktats. Samtidigt pekas andra icke-representativa demokratiinstrument, t.ex. juridisk prövning, EU-kommissionens dialog med parlamentet och medlemsländerna ut som möjliga sätt att kompensera för denna brist.

Forskaren **Francesco Martucci** pekar i sitt kapitel på att inflytandet över beslut som gäller EMU har minskat för såväl Europaparlamentet som medlemsländernas parlament. Samtidigt har Europaparlamentets betydelse för ansvarsutkrävande ökat bl.a. genom de s.k. penningpolitiska och ekonomiska dialogerna som hålls mellan Europaparlamentet och ECB. Martucci menar vidare att förändringarna kräver ett större mått av interparlamentarisk samverkan mellan parlamenten i medlemsländerna och Europaparlamentet för att EMU ska kunna upprätthålla sin legitimitet.<sup>19</sup>

**Giulio Peroni** undersöker hur det demokratiska underskottet skulle kunna begränsas genom att stärka transparensen i ECB:s arbete samt möjligheten till ansvarsutkrävande samtidigt som bankens oberoende från politiskt inflytande värnas. Peroni konstaterar att Europaparlamentet och ECON granskar ECB genom den penningpolitiska dialogen. För att stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet gentemot ECB föreslår han att parlamentet även bl.a. ska granska och godkänna personer som utses till ledande befattningar i ECB samt ha möjlighet att avsätta befattningshavare som missköter sig. Detta skulle kunna bidra till att minska avståndet mellan ECB och EU:s medborgare och undvika att ECB uppfattas som en teknokratisk institution med makt att utan ordentlig demokratisk förankring bestämma över alla EU:s medlemsstater.<sup>20</sup>

**Jancic, Davor (red.) (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation? Oxford Studies on European Law***

I denna antologi diskuteras olika aspekter på EMU efter eurokrisen och Lissabonfördraget som antogs av EU:s medlemsländer och som trädde i kraft 2009. Lissabonfördraget är ett tillägg till tidigare EU-fördrag och innebär bl.a. att Europaparlamentets roll stärkts.

I ett av kapitlen<sup>21</sup> bedömer forskaren Davor Jancic, som även är bokens redaktör, att ramverket för att demokratiskt utkräva ansvar av ECB är ”ganska tunt” (rather thin) och i huvudsak inställt på rapportering och information. De formella kraven omfattar bl.a. att ECB ska upprätta en årlig rapport om penningpolitiken och de aktiviteter som genomförts inom ramen för Europeiska centralbankssystemet (ESCB) och krav på att ECB-chefen ska föredra

<sup>19</sup> Martucci, Francesco, *The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry* i Daniele, Luigi, Simone, Pierluigi och Cisotta, Roberto (Editors), (2017), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.

<sup>20</sup> Peroni, Giulio, *The European Central Bank (ECB) and European Democracy: A Technocratic Institution to Rule All European States?* i Daniele, Luigi, Simone, Pierluigi och Cisotta, Roberto (Editors), (2017), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.

<sup>21</sup> Kap. 8, s. 149 f.

rapporten för Kommissionen och Europaparlamentet.<sup>22</sup> Europaparlamentets övervakande funktion är begränsad och omfattar utöver den allmänna debatten i parlamentet en utfrågning av ECB-chefen i Utskott för ekonomisk politik (ECON). Jancic konstaterar även att parlamentsledamöterna i ökande omfattning utnyttjar möjlighet att ställa skriftliga frågor till ECB, men att en stor andel av ECB:s dokument inte är offentliga, t.ex. protokollsanteckningar från ECB-ledningens möten.

Även om parlamentets granskning har ifrågasatts som en effektiv granskningsmekanism menar författaren att den penningpolitiska dialogen mellan ECB och ECON har utvecklats och att banken i förhållandevis hög utsträckning hör samman de krav som där ställs på banken.<sup>23</sup> Även om dialogen hade liten eller t.o.m. negativ effekt på de finansiella marknadernas stabilitet under eurokrisen menar författaren att dialogen bidragit till den demokratiska legitimiteten för ECB:s beslut under den studerade perioden.

I boken framhålls att ECON:s penningpolitiska dialog med ECB är viktig för transparensen och för att överföra och förstärka signaler till marknaden som ger realekonomiska effekter. I detta sammanhang pekar Jancic på att ECB av bedömare anses vara det verkställande organ i EU som i högst utsträckning är föremål för demokratiskt ansvarsutkrävande. Eurokrisen har bidragit till det demokratiska ansvarsutkrävandets funktionalitet gentemot ECB, även om förändringen inte varit så radikal. Författaren konstaterar också att regleringen av parlamentets granskning av ECB skiljer sig från andra centralbanker som t.ex. USA:s centralbank (Federal Reserve, Fed) eller Japans centralbank genom att granskningen av ECB vilar på EU:s fördrag mellan EU:s medlemsländer och inte på lagstiftning som parlamentet beslutat om. Detta innebär att förändringar av Europaparlamentets granskning av ECB är mer komplicerat att få till stånd än i länder där parlamentet fattar beslut om granskningen av centralbanken.

**Tucker, Paul (2018). *Unelected Power. The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton University Press**

I boken diskuterar tidigare vice centralbankschefen i Bank of England och sedermera associerad forskare (fellow) vid Harvard-universitetet, Paul Tucker bl.a. frågan om självständiga centralbankers demokratiska legitimitet och hur legitimiteten kan upprätthållas. Den teoretiska diskussionen kompletteras med exempel från bl.a. Storbritannien (Bank of England), USA (Federal Reserve) och EU (ECB).

För att kunna motivera att makt överhuvudtaget delegeras till icke-folkvalda experter understryker Tucker behovet av att det råder allmän enighet om vilka mål som ska uppnås och att dessa mål går att specificera på ett tydligt sätt så att de blir möjliga att följa upp. Detta är särskilt viktigt då makt och

<sup>22</sup> Den årliga rapporten ska överlämnas till Europaparlamentet, Kommissionen och Rådet.

<sup>23</sup> Enligt Jancic hörsammade ECB 71 %, vilket motsvarar fem av sju tydliga krav som Europaparlamentet ställde.

befogenheter delegeras till icke-folkvalda teknokrater, så som t.ex. självständiga centralbanker.<sup>24</sup> Tucker framhåller vidare att det demokratiska beslutet att delegera uppgifter till självständiga myndigheter kräver att dessa institutioner är transparenta och redovisar hur de arbetar och kommit fram till sina beslut. En transparent redovisning av centralbankens beslut och debatten om dessa bland allmänheten och i parlamentet är viktig för att möjliggöra ansvarsutkrävande. Debatten bidrar enligt Tucker även till att underbygga demokratiska beslut om ifall det delegerade mandatet till centralbanken ska vidmakthållas eller justeras.<sup>25</sup>

Samtidigt som det är viktigt att självständiga organ som t.ex. centralbanker är transparenta och öppet redovisar hur det kommit fram till sina beslut för att en sund offentlig debatt ska kunna föras, framhåller Tucker också vikten av att genomföra uppföljningar i efterhand (ex post). Det mest centrala forumet i en representativ demokrati i detta sammanhang är utfrågningar i det ansvariga utskottet i parlamentet, som i boken benämns som den representativa demokratis cockpit (the cockpit of representative democracy). Författaren framhåller i detta sammanhang betydelsen av att inte enbart centralbankschefen, utan även övriga ledamöter i direktionen som varit med och fattat t.ex. penningpolitiska beslut deltar i utfrågningar för att största möjliga transparens ska kunna uppnås.

För centralbanken utgör utfrågningarna också den i särklass viktigaste kommunikationskanalen med allmänheten. Det är genom utfrågningarna i parlamentet och de svar som centralbanken presenterar där om hur det delegerade ansvaret förvaltats som den självständiga centralbanken får demokratisk legitimitet. Tucker beskriver denna process som en form av diskursivt ansvarsutkrävande (discursive accountability) genom vilken centralbankens mandat och sättet att sköta sin uppgift kan debatteras löpande.<sup>26</sup> Denna dimension framhålls som särskilt viktig för självständiga centralbankers legitimitet, även om parlamentets utfrågningar i t.ex. USA:s kongress och i det brittiska parlamentet i vissa fall mer antar karaktären av vad Tucker benämner som brandkårsutryckningar (Fire-Alarm Oversight) respektive polispatrullering (Police Patrol Oversight).<sup>27</sup>

Tucker konstaterar att olika traditioner och politiska system har påverkat hur frågan om ansvarsutkrävande hanteras i olika länder. I Storbritannien med enmansvalkretsar och ett tydligt parlamentariskt system har stort fokus legat på frågan om ansvarsutkrävande. I USA, som tillämpar ett checks-and-balance-system som medger att olika aktörer lägger in sitt veto mot vissa beslut, är det svårare att identifiera vem som faktiskt bär ansvar för vissa beslut.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> S. 104 ff och s. 339.

<sup>25</sup> S. 14 ff, 260f och s. 367.

<sup>26</sup> S. 262–263 och s. 372.

<sup>27</sup> S. 371 ff.

<sup>28</sup> Tucker påpekar bl.a. att det är påfallande hur få amerikanska böcker om demokratisk teori som nämner ansvarsutkrävande (accountability). Exempelvis diskuteras frågan knappt i Robert A. Dahls (1991) standardverk *Democracy and Its Critics*.

Tucker menar vidare att det är avgörande för centralbankers demokratiska legitimitet att ansvariga parlamentariska utskott genomför utfrågningar och uppföljningar (legislative committee oversight) på ett tillräckligt tillfredsställande sätt. Om parlamentets ansvariga utskott inte har möjlighet att göra det, exempelvis på grund av resursbrist, anser Tucker att det är bättre om centralbanken inte är självständig utan underställd regeringen, av vilken det går att utkräva demokratiskt ansvar.<sup>29</sup>

**Orphanides, Athanasios (2018). *Independent Central Banks and the Interplay between Monetary and Fiscal Policy*, MIT International Journal of Central Banking, June 2018, v. 14, iss. 3, s. 447–70**

I artikeln diskuteras frågan om hur oberoende centralbanker bör använda sitt diskretionära handlingsutrymme och om centralbankerna respekterar gränserna för demokratisk legitimitet i sina beslut. Artikelförfattaren menar bl.a. att oberoende centralbanker ibland kan frestas att i alltför stor utsträckning utnyttja sitt diskretionära handlingsutrymme och gå utanför bankens egentliga mandat för att uppnå vad centralbanken uppfattar som bättre resultat för ekonomin. Författaren studerar frågan empiriskt genom att genomföra en jämförande analys mellan den Japanska centralbanken Bank of Japan och den Europeiska centralbanken (ECB). Slutsatsen är att dessa centralbanker inte alltid har lyckats balansera de oundvikliga spänningarna mellan oberoende och demokratisk legitimitet på ett tillfredsställande sätt och att vissa beslut därmed haft brister när det gäller den demokratiska legitimiteten.

**Fraccaroli, N., Giovannini, A. och Jamet, J-F (2018). *The evolution of the ECB's accountability practices during the crisis*, Economic Bulletin Articles, European Central Bank, vol. 5, 2018**

I forskningsartikeln undersöks hur praxisen för ansvarsutkrävande av ECB har utvecklats efter den globala finanskrisen. Författarna menar att krisen medfört att Europaparlamentet har stärkt sin roll när det gäller att utkräva ansvar av ECB, vilket enligt författarna ligger i linje med parlamentets nyckelroll enligt EU-fördragen. Bland annat har frekvensen på kontakterna mellan Europaparlamentet och ECB ökat, och kontakterna har även utvecklats när det gäller format och innehåll. Fokus för kontakterna har också skärpts, vilket möjliggjort en ökad granskning av ECB:s politik. Detta har gett ECB fler möjligheter att förklara sina beslut och visa att den agerar i enlighet med sitt demokratiska mandat, vilket författarna framhåller är en grundpelare för dess legitimitet.

<sup>29</sup> S. 377.

**Högenauer, Anna-Lena, och Horwarth, David (2019). *The Parliamentary Scrutiny of Euro area National Central Banks, Public Administration*. 2019;97, s. 576–589**

I artikeln undersöker författarna hur de nationella parlamenten i Tyskland, Frankrike och Belgien granskat respektive lands nationella centralbank under perioden 2013–2016. De studerade länderna tillhör EMU, vilket innebär att det är ECB och inte de nationella centralbankerna som fattar beslut om bl.a. penningpolitiken. De nationella centralbankerna har emellertid andra viktiga uppgifter.<sup>30</sup>

Utgångspunkten för undersökningen är den politiska och/eller operativa självständighet som en stor majoritet av världens centralbanker åtnjuter sedan 1980- och 1990-talen och det ökade behovet av transparens och ansvarsutkrävande som självständigheten har medfört för att centralbankernas demokratiska legitimitet ska upprätthållas. Författarna pekar på att den parlamentariska granskningen av centralbanker är fundamental för att öka både transparens och ansvarsutkrävande.

Studien fokuserar på några aspekter av parlamentets granskning ex ante (granskning på förhand) t.ex. utnämmandet av centralbankernas ledning, och granskning ex post (granskning i efterhand) bl.a. antalet utfrågningar och frågor i parlamentet som rör centralbanken samt antalet debatter i kammaren och utskottsmöten som behandlat frågor relaterade till granskningen av centralbanken.

Undersökningens resultat pekar på att variationen mellan de länder som studerats när det gäller nivån på parlamentets granskning av den nationella centralbanken förklaras av hur länge det funnits en tradition av självständighet för centralbanken och hur denna självständighet har tolkats. Parlamentets egen styrka kan även förklara vissa variationer mellan länderna. I Tyskland där Bundesbank under lång tid ansetts som neutral och opolitisk och självständigheten därmed okontroversiell undvek parlamentsledamöterna att kritisera banken. I Frankrike och Belgien, där centralbankerna förhållandevis nyligen genomgått en övergångsprocess mot självständighet förekom det däremot oftare att parlamentsledamöter kritiserade den nationella centralbanken. Medan själva övergången till oberoende har varit politiskt okontroversiell i Belgien har uppfattningarna i Frankrike om centralbankens oberoende gått isär. Däremot har utnämningssärenden och olika aspekter på inriktningen på den belgiska centralbankens beslut präglats av partipolitiska diskussioner som minskat bankens självständighet och legitimitet och öppnat upp för partipolitisk kritik.

<sup>30</sup> Exempel på uppgifter som nationella centralbanker i EMU alltså ansvarar för är centralbanksreserver, konsumentskyddsfrågor samt inhämtandet av mikro- och makrodata. Vissa centralbanker ansvarar även för banktillsynen.

**Högenauer, Anna-Lena (2019).** *The Politicisation of the European Central Bank and the Bundestag, Politics and Governance, Volume 7, Issue 3, 2019, s. 291–302*

ECB blev en av de viktigaste aktörerna under krisen i euroområdet i samband med den globala finanskrisen. I artikeln bedömer författaren att bankens framträdande roll fått flera konsekvenser. Å ena sidan stabiliserades euroområdet och inget medlemsland ställde in betalningarna eller behövde lämna euron. Å andra sidan innebar ECB:s hantering av krisen att banken utvidgade sitt mandat genom bl.a. s.k. okonventionell penningpolitik. Dessa försök att avpolitiserade politiska utmaningar genom teknokratiska metoder minskade enligt författaren möjligheterna att genom demokratiska mekanismer ifrågasätta bankens beslut. Detta ledde i sin tur till frustration och en politisering av ECB:s beslut. I artikeln undersöks i vilken utsträckning synen på ECB i den tyska förbundsdagen (Bundestag) har påverkats genom att analysera parlamentets debatter åren 2005–2018. Trots att Tyskland tidigare varit angeläget om att ECB ska åtnjuta stort oberoende och Bundestags granskning av den nationella centralbanken Deutsche Bundesbank traditionellt är begränsad, presenteras i artikeln en bild av att ECB:s beslut har politiserats och blivit föremål för granskning och missnöje i det tyska parlamentet.

**Dawson, M., Maricut-Akbik, A. och Bobic, A. (2019).** *Reconciling Independence and Accountability at the European Central Bank: The False promise of Proceduralism, European Law Journal, 2019; 25, s. 75–93*

I artikeln diskuteras balansen mellan den Europeiska centralbankens (ECB) oberoende och processen för demokratiskt ansvarsutkrävande. Författarna utmanar vad de menar är en allmän uppfattning om att centralbankers oberoende kan förenas med utkrävandet av ansvar genom ett tydligt definierat mandat, allmän transparens och en aktiv rättslig granskning. Tvärtom finns det en inbyggd motsättning mellan ECB:s oberoende och möjligheten att utkräva ansvar och att systemet för granskningen av ECB inte heller praktiskt löser denna motsättning. Författarna menar att motsättningen har fördunklats genom en komplex administrativ struktur som felaktigt ger intrycket av att bankens beslut kan granskas och ifrågasättas.

Författarna lyfter här fram skillnaden mellan processuell (procedural) och innehållsmässigt (substantive) ansvarsutkrävande (accountability). Granskningen av ECB fokuserar enligt författarna på om banken i samband med sina penningpolitiska och vägledande beslut hållit sig inom de formella, processuella ramar som uppställts för verksamheten. Hur ECB skött sitt uppdrag i sak granskas sällan och om sådana granskningar ändå förekommer är de inte framgångsrika. Vid de tillfällen då en mer sakinriktad granskning trots allt genomförs, hänvisar ECB ofta till att banken endast agerar i enlighet med de bestämmelser som den är skyldig att följa.

Analysen av de olika delarna av granskningen av ECB som presenteras i artikeln pekar sammantaget på att den sällan går längre än att kontrollera att

bankens beslut fattats på ett formellt korrekt sätt. Underlåtenheten att erkänna att det finns en trade-off mellan ECB:s oberoende och möjligheten till ansvarsutkrävande har enligt författarna resulterat i att oberoendet har getts större betydelse än ansvarsutkrävandet. Författarna föreslår därför att systemet för ansvarsutkrävande borde ses över och snarare utgå ifrån de normer som ställs upp i EU:s fördrag, t.ex. jämlikheten mellan medlemsstater, begränsningen av den gemensamma skulden och förbudet mot monetär finansiering. Enligt författarna skulle detta i förläningen kunna leda till en tydligare och mer öppen diskussion om de grundläggande sakliga målen med EMU.

**Dietsch, Peter (2020). *Independent Agencies, Distribution, and Legitimacy: The Case of Central Banks*, American Political Science Review, May 2020, s. 591–595**

I artikeln bedömer författaren att delegeringen av penningpolitiken till oberoende centralbanker stärker trovärdigheten i penningpolitiken. Omfattningen av centralbankens handlingsutrymme behöver dock begränsas för att säkerställa att bankens beslut uppfattas som demokratiskt legitima. Artikelförfattaren pekar här på att penningpolitikens utveckling har inneburit att den har fått betydande fördelningspolitiska konsekvenser. Detta kan påverka beslutens och centralbankernas demokratiska legitimitet negativt. I artikeln diskuteras olika sätt att se på frågan om centralbankernas oberoende och den demokratiska legitimiteten i de penningpolitiska besluten.

**International Monetary Fund (IMF) (2020). *The Central Bank Transparency Code* PR 20/258, July 2020**

IMF beslutade 2020 om en uppdaterad vägledning för centralbankernas transparens, en s.k. Central Bank Transparency Code. Syftet med vägledningen är att underlätta centralbankers arbete med god transparens för att främja verksamhetens legitimitet och möjligheten för ansvarsutkrävande samtidigt som bankernas behov av sekretess, t.ex. inför beslut upprätthålls.

**Mas, R. Dall’Orto, Vonessen, B., Fehlker, C., och Arnold, K. (2020). *The case for central bank independence. A review of key issues in the international debate*, European Central Bank, Occasional Paper Series No 248 / October 2020**

Som svar på de ekonomiska och finansiella utmaningar som den globala finanskrisen inneburit har förändringar i centralbankernas mandat, roller och instrument genomförts. I artikeln beskrivs hur fokus på risker för den finansiella stabiliteten har ökat och att vissa centralbanker har fått ytterligare uppgifter i form av mikrotillsyn och/eller makrotillsyn. Den globala finanskrisen har också inneburit att centralbankernas roll när det gäller krishantering och s.k. lender of last resort har utvidgats. För att hantera deflationstryck och



försämrade transmissionsmekanismer har även vissa centralbanker vidtagit okonventionella penningpolitiska åtgärder bl.a. kvantitativa lättnader.

Förändringarna i spåren av den globala finanskrisen har enligt författarna bidragit till att debatten har återupptagits om omfattningen av centralbankers oberoende. Kritikerna ifrågasätter om de ursprungliga mekanismerna för ansvarsutkrävande fortfarande är tillräckliga, med tanke på att många centralbanker fått ett utökat ansvar när det gäller att beakta den finansiella stabiliteten.

Författarna hävdar att centralbankernas åtgärder som svar på den globala finanskrisen, som beskrivs som djärva, kan ha skapat en illusion av att centralbankerna ensamma är kapabla att säkerställa stark tillväxt, bevara prisstabilitet och skydda den finansiella stabiliteten. Forskarna menar att ju mer centralbankerna misslyckas med att uppfylla dessa förväntningar, desto mer kommer deras oberoende att ifrågasättas och det kommer att bli svårare att försvara målet om prisstabilitet.

Den aktuella rapporten visar vidare att traditionella index för centralbanksberoende inte tyder på att centralbankernas oberoende de jure (enligt lagreglering) har försämrats efter den globala finanskrisen. Av den kvalitativa analysen av 13 centralbanker<sup>31</sup> vars jurisdiktioner står för 75 procent av världens BNP framkommer dock en mer nyanserad bild. Enligt författarna kan det faktiska oberoendet ha försämrats för nästan hälften av de undersökta centralbankerna. Den aspekt av centralbankernas oberoende som uppges ha påverkats mest är det institutionella oberoendet, som bl.a. innebär att regeringar pressar centralbanker att i de penningpolitiska besluten ta hänsyn till tillväxtnål, även när detta skulle kunna äventyra prisstabilitetsmålet. Detta bedöms som oroadande eftersom det fortsatt finns starka skäl att upprätthålla centralbankernas oberoende för att prisstabilitetsmålet ska kunna uppnås.

**Lastra, R.M., Wyplosz, C., Claeys, G., Dominguez-Jimenez, M. och Whelan, K. (2020). *Accountability Mechanisms of Major Central Banks and Possible Avenues to Improve the ECB's Accountability. Study requested by the ECON committee***

I rapporten som är framtagen av Europaparlamentets utskott för ekonomisk politik (ECON), konstaterar författarna att centralbankers oberoende i demokratiska system som styrs av rättsstatens principer alltid måste åtföljas av lämpliga mekanismer för ansvarsutkrävande. Samtidigt kan ett alltför omfattande ansvarsutkrävande hota oberoendets effektivitet.

I rapporten undersöks det brittiska parlamentets granskning av Bank of England och Europaparlamentets granskning av ECB. Studien visar bl.a. att parlamentets granskning av Bank of England har reformerats och utvidgats som svar på att bankens befogenheter under de senaste åren har ökat. Även ECB:s roll har vuxit på ett betydande sätt som svar på den globala finanskrisen

<sup>31</sup> Argentina, Brasilien, Kina, Indien, Indonesien, Japan, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Sydafrika, Turkiet, USA och euro-zonen.

och covid-19-pandemin. Författarna föreslår mot denna bakgrund bl.a. att Europaparlamentets granskning av ECB ska stärkas och att den penningpolitiska dialogen (Monetary dialogue) ska byta namn till penningpolitisk hearing (Monetary hearings) för att markera behovet av en förbättrad och starkare parlamentarisk granskning av ECB. Hearings bedöms vara särskilt viktiga när centralbanken navigerar genom en kris. För att granskningen av ECB ska bli mer djuplodande och effektiv föreslår rapportförfattarna att ett en särskild arbetsgrupp i det ansvariga utskottet ECON inrättas för att granska penningpolitiken. Granskningen av fördelningseffekter framhålls som särskilt viktig för att den demokratiska legitimiteten för ECB ska upprätthållas.

**Fracaroli, N., Giovannini, A. och Jamet, J-F (2020). *Central Banks in Parliaments: A Text Analysis of the Parliamentary Hearings of the Bank of England, the European Central Bank and the Federal Reserve*, ECB Working Paper Series No 2442/July 2020**

I rapporten som är publicerad i ECB:s rapportserie, undersöks i vilken mån parlamentariska utfrågningar fungerar ändamålsenligt för att utkräva ansvar av centralbankerna Bank of England (BoE), Europeiska centralbanken (ECB) och Federal Reserve (Fed). Författarna definierar detta som att centralbankernas beslut har fattats i enlighet med det mandat som de folkvalda beslutat om och att bankerna också kan förklara och försvara sina beslut vid utfrågningar i parlamentet. Undersökningen bygger på kvantitativ textanalys av uppteckningarna från utfrågningarna av respektive centralbanksledning i det brittiska parlamentet, den amerikanska kongressen och Europaparlamentet åren 1999–2019. De frågor som närmare undersöks är i vilken omfattning utfrågningarna fokuserar på centralbankens mandat och vilken ton, positiv eller negativ, som anläggs i utfrågningarna.

Analysen visar att ämnena för utfrågningarna av centralbanksledningen i de tre undersökta parlamenten är ändamålsenliga då de i hög grad utgår från centralbankernas mandat. Högre arbetslöshetssiffror kan emellertid kopplas till ett minskat fokus i utfrågningarna på prisstabiliteten. Utfrågningarna tenderar också att föras i en mer negativ ton när osäkerheten är större och den faktiska inflationen i högre grad avviker från inflationsmålet.

**Fontan, Clément och Howarth, David (2021). *The European Central Bank and the German Constitutional Court: Police Patrols and Fire Alarms, Politics and Governance*, 2021, vol. 9, issue 2, 241–251<sup>32</sup>**

I artikeln beskrivs hur den tyska federala författningsdomstolen (FCC) i ett beslut i maj 2020 ifrågasatte lagenligheten i Bundesbanks deltagande i Europeiska centralbankens (ECB) program för köp av offentliga värdepapper inom

<sup>32</sup>Flera artiklar som behandlar detta rättsfall har identifierats i arbetet med forskningsöversikten. Den refererade artikeln är en av dessa och presenteras som ett exempel på diskussionen om rättsfallet.

ramen för the Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). FCC:s beslut hotade därigenom att underminera det som författarna betecknar som ECB:s viktigaste makroekonomiska svar på covid-19-krisen. Ärendet hade initierats av privata tyska käranden.

ECB:s reaktion på den tyska domstolens prövning var att banken endast kunde hållas demokratiskt ansvarig av Europaparlamentet och var underställd Europeiska unionens domstols (CJEU) jurisdiktion. Samtidigt uppger författarna att det förekom underhandskontakter mellan ECB, det tyska finansdepartementet och finansutskottet i Bundestag. ECB uppges också ha presenterat vissa icke-offentliga underlag.

Den tyska federala författningsdomstolens ifrågasättande av ECB:s beslut och bankens reaktion visar enligt författarna bl.a. på betydelsen av kontroller av ECB på nationell nivå. I artikeln beskrivs de privata kärandenas roll i Tyskland som en form av ”brandlarm” för ECB:s beslutsfattande mot bakgrund av den svaga efterhandskontrollen på EU-nivå, i synnerhet när det gäller Europaparlamentets granskning.

**Hayo, Bernd och Neumeier, Florian (2021). *Explaining central bank trust in an inflation-targeting country: the case of the Reserve Bank of New Zealand*, Oxford Economic Papers, Volume 73, Issue 1, January 2021, s. 27–48**

Artikeln handlar om allmänhetens förtroende för Nya Zeelands centralbank Reserve Bank of New Zealand (RBNZ), vilket författarna bedömer är ett mått på befolkningens demokratiska ansvarsutkrävande av den oberoende centralbanken. Med hjälp av data från en representativ befolkningsundersökning som genomfördes i Nya Zeeland 2016 undersöker författarna faktorer som påverkar, eller åtminstone är förknippade med, allmänhetens förtroende för RBNZ. Förhållandet mellan sex grupper av variabler och befolkningens förtroende för RBNZ studeras i undersökningen: (i) ekonomisk situation, (ii) kunskap om penningpolitik, (iii) icke-specifikt förtroende, (iv) intresse och informationsökning, (v) politiker och regering, och (vi) sociodemografiska indikatorer. Med hjälp av s.k. ordered logit-modells finner forskarna bl.a. att respondenter som i högre utsträckning har förtroende för RBNZ oftare har mer kunskap om RBNZ och även har högre förtroende för statliga institutioner i allmänhet.

**Manger-Nestler, Cornelia och Gentzsch, Markus (2021). *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Springer**

I boken lyfter författarna fram den utveckling av ECB:s verksamhet som banken genomgått bl.a. som ett resultat av den globala finanskrisen. Förändringarna är omfattande och har utöver utvecklingen av banktillsyn och insolvenslagstiftning även innefattat ECB:s grunduppdrag att genom penningpolitiken upprätthålla prisstabilitet. Sedan 2010 har ECB t.ex. tillämpat en mix av konventionella (standard) åtgärder som justeringar av räntan, och icke-konventionella (non-standard) åtgärder som påkallats av den globala finanskrisen och

även covid-19-pandemin för en ökad likviditetsförsörjning (liquidity-providing operations). Samtidigt har ECB:s kommunikationsstrategi utvecklats för att vägleda marknadens förväntningar (forward guidance).

Författarna menar att ECB och banken har utvecklats från en teknokratisk penningpolitisk institution till en central hub för den samlade europeiska ekonomiska politiken. Detta har skett utan att några egentliga förändringar gjorts av EU:s grundfördrag (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) som är det legala ramverket som reglerar verksamheten. Detta skulle visserligen kunna tolkas som att fördraget är starkt och att funktionella förändringar i ECB:s verksamhet kan hanteras inom ramen för det, men en sådan uppfattning bortser enligt författarna ifrån det demokratiska ansvar som finns gentemot medborgarna och behovet av att upprätthålla den demokratiska legitimiteten för ECB.

**Schonhardt-Bailey, Cheryl (2022). *Deliberative Accountability in Parliamentary Committees*, Oxford University Press**

I boken undersöker forskaren Cheryl Schonhardt-Bailey arbetet i brittiska parlamentets över- respektive underhus med att utkräva ansvar inom ramen för särskilda granskningsutskott (select committees) med utfrågningar om finanspolitiken, den finansiella stabiliteten och penningpolitiken under perioden 2010–2015.<sup>33</sup> Diskussionen om demokratiskt ansvarsutkrävande har traditionellt handlat om kvantitet snarare än kvalitet. Därmed vill författaren undersöka kvaliteten i utfrågningarna i det brittiska parlamentet och vad som kan betraktas som ”bra ansvarsutkrävande”.

Enligt Schonhardt-Bailey har det sedan 1990-talet inträffat en ”explosion av ansvarsutkrävande”. Det ökade fokuset på ansvarsutkrävande har dock medfört en paradox: I stället för att öka tilliten till regeringen och institutioner har tilliten under samma tidsperiod snarare minskat.<sup>34</sup> Med detta som utgångspunkt försöker författaren identifiera vad hon menar är kärnan i ansvarsutkrävande, nämligen processen genom vilken regeringen och myndigheter formellt förklarar sina beslut (reason-giving) och hur parlamentet i samband med detta får tillfälle att ställa kritiska frågor (challenge). Det sammanfattande begrepp som används för att beskriva denna form av ansvarsutkrävande är överläggande eller deliberativt ansvarsutkrävande (deliberative accountability).

Förespråkarna för deliberativt ansvarsutkrävande menar att metoden i lägre grad riskerar att bli polariserande jämfört med en mer ideologiskt inriktad debatt och politiskt ansvarsutkrävande. Deliberativt ansvarsutkrävande möjliggör även ett större fokus på resonerande argument och beslutsfattare behöver förklara och motivera sina beslut på ett lekmannamässigt sätt så att allmänheten kan förstå skälen till de beslut som påverkar dem.<sup>35</sup> Besluten uppges

<sup>33</sup> S. 7 och 10.

<sup>34</sup> S. 5 och 207.

<sup>35</sup> S. 18 och 21.

genom denna process också blir bättre då beslutsfattare mer noggrant överväger skälen för sina beslut.<sup>36</sup>

I studien identifieras tre generella förhållningssätt som de som medverkar i utfrågningar med parlamentets granskningsutskott behöver anlägga för att en god kvalitet i det deliberativa ansvarsutkrävandet ska uppstå: Det ska finnas respekt mellan utskottets ledamöter och den som frågas ut, frågorna ska inte utgå från partipolitik (non-partisanship) och det ska finnas en ömsesidighet i samtalet (reciprocity).<sup>37</sup>

Studien visar vidare att inte alla typer av politikområden lämpar sig lika väl för ett ”högkvalitativt”, deliberativt ansvarsutkrävande. Exempelvis visar undersökningen att typen av policy som granskas och vem som ansvarar för den samt förhållningssättet (norms) hos de parlamentariker som ansvarar för utfrågningen påverkar om det deliberativa ansvarsutkrävandet blir av god kvalitet eller inte.

Finanspolitiken är ett exempel på ett område som inte lämpar sig för deliberativt ansvarsutkrävande. Policyområdet är omfattande och det råder olika politiska meningar om prioriteringar, omfattningen och inriktningen på offentliga satsningar. Enligt författaren är därför vare sig finansministern som frågas ut eller de parlamentariker som ställer frågorna motiverade att föra en respektfullt, och icke- partipolitiskt dialog.

Som kontrast fungerar metoden med deliberativt ansvarsutkrävande väl både när det gäller penningpolitiken och den finansiella stabiliteten. Ett skäl till det är bl.a. att centralbankschefen inte är politiskt vald och att den politiska konflikten därför blir lägre än när finansministern frågas ut om finanspolitiken. Penningpolitiken och den finansiella stabiliteten tenderar även att vara mindre politiskt laddad, bl.a. då frågorna som sådana enligt Schonhardt-Bailey är smälare än finanspolitiken.<sup>38</sup>

Författaren drar samtidigt slutsatsen att det finns en trade-off mellan deliberation och ansvarsutkrävande. Det kan vara svårt att både få till stånd en saklig redogörelse och dialog och samtidigt utkräva ett mer skarpt politiskt ansvar. Detta innebär att ett tydligt ansvarsutkrävande kan vara svårt att förena med den mer resonerande metoden för deliberativt ansvarsutkrävande.

Studien visar vidare empiriskt att det finns skillnader mellan utfrågningar i granskningsutskott som äger rum i det brittiska parlamentets över- respektive underhus. Bland annat pekar studien på att utfrågningarna i överhuset (House of Lords) tenderar att vara mer deliberativa och inriktade på mer tekniska frågor än utfrågningarna i underhuset (House of Commons) som i högre grad är inriktade på partipolitik och politiskt ansvarsutkrävande.

<sup>36</sup> S. 209–210.

<sup>37</sup> S. 208.

<sup>38</sup> S. 2017 f.

**Schonhardt-Bailey, Cheryl (2022). *The accountability gap: Deliberation on monetary policy in Britain and America during the financial crisis*, *European Journal of Political Economy*, vol. 74, september 2022**

I artikeln redovisar författaren en analys av empiriska data om kvaliteten i utskottsutfrågningar av centralbankscheferna i USA och Storbritannien med fokus på ansvarsutkrävande för de beslut som centralbankerna fattat. Som metod används bl.a. kvantitativ textanalys av uppteckningar från utfrågningar under finanskrisen i den amerikanska kongressen och det brittiska parlamentet. Undersökningens slutsats är att man i Storbritannien lyckades bättre än i USA när det gällde att hålla centralbankscheferna ansvariga för den förda penningpolitiken genom att engagera sig i en ömsesidig dialog mellan parlamentsledamöter och centralbankschefen. De brittiska ledamöterna anlade nästan ingen partipolitisk retorik och frågorna som ställdes handlade i högre grad än i USA om relevanta penningpolitiska frågor. De amerikanska kongressledamöterna anlade i jämförelse med sina brittiska motsvarigheter i högre grad en retorik som försökte appellera till väljarna och undvek att ställa mer detaljerade frågor om penningpolitiken.

**Diessner, Sebastian (2022). *The promises and pitfalls of the ECB's 'legitimacy-as-accountability' towards the European parliament post-crisis*, *The Journal of Legislative Studies* Volume 28, 2022**

Artikelförfattaren identifierar i artikeln tre olika former av legitimitet för centralbanker, nämligen legitimitet som skapats genom att demokratiskt påverka centralbankens beslut t.ex. genom avgränsning av ECB:s mandat (input), legitimitet som skapas genom måluppfyllelse (output) samt s.k. genomströmningslegitimitet (throughput legitimacy) som handlar om transparens och möjligheten att granska centralbankens beslut. ECB:s legitimitet vilar enligt artikelförfattaren i praktiken huvudsakligen på genomströmningslegitimiteten som bedöms som tunn och tillfällig och som har skapat spänningar efter den globala finanskrisen.

Intervju- och enkätdata som redovisas i artikeln visar att Europaparlamentarikerna är medvetna om behovet av att förbättra de strukturer och rutiner för ansvarsutkrävande som för närvarande finns för penningpolitiken inom ramen för EMU. Liksom andra stora centralbanker har ECB reagerat på denna utmaning genom att ägna ökad uppmärksamhet åt allmänhetens uppfattningar om bankens legitimitet. Bland annat har banken börjat samarbeta med nya typer av intressenter, t.ex. organisationer i det civila samhället. Enligt författaren är det dock, med tanke på de mycket osäkra politiska och ekonomiska utsikterna efter covid-19-krisen, fortfarande oklart om denna utåtriktade verksamhet kommer att kunna påverka allmänhetens uppfattning när det gäller ECB:s legitimitet på lång sikt.

Författaren menar att ECB:s utvidgade penningpolitiska roll kräver en bredare, men även djupare granskning och parlamentarisk debatt och pekar på att

sakkompetensen hos dem som granskar banken är helt avgörande för kvaliteten i ansvarsutkrävandet.

**Park, G., Cheung, G., och Katada, S.N. (2022).** *Asymmetric Incentives and the New Politics of Monetary Policy*, *Socio-Economic Review*, April 2022, v. 20, iss. 2, s. 733–57

I artikeln utvecklar och testar författarna en teori om asymmetriska incitament för att förklara varför politiker kan vara mindre benägna att bekämpa deflation än inflation.<sup>39</sup> Exemplet Japan visar att t.o.m. måttlig inflation gör det mer sannolikt att parlamentet kommer att kalla centralbanksledningen till sig jämfört med perioder då inflationen är nära noll. Däremot har deflation antingen ingen effekt eller minskar sannolikheten för att parlamentet ska kalla till sig centralbanksledningen för att förklara sina beslut. Även om deflation allmänt anses vara skadlig och svårare att komma ur än inflation, finns det svagare incitament för politiker att ta itu med den.<sup>40</sup> Studien visar emellertid att det finns viss evidens för att okonventionella inslag i penningpolitiken för att bekämpa deflation, i synnerhet kvantitativa lättnader, sannolikt kommer att leda till att parlamentet i högre omfattning kommer att granska centralbanken.

**Ferrara, F.M., Masciandaro, D., Moschella, och M. och Romelli, D. (2022).** *Political voice on monetary policy: Evidence from the parliamentary hearings of the European Central Bank, 2022*, vol. 74, issue C

Enligt författarna fokuserar forskning om hur ansvar utkrävs av oberoende centralbanker i allmänhet på uttalanden och beslut från centralbanker medan den andra sidan av ansvarighetsförhållandet, nämligen politikernas röst om penningpolitiken, i stort sett har ignorerats. För att undersöka vilka frågor det är som de folkvalda politikerna fokuserar på när det gäller att utkräva ansvar från centralbanker analyserar författarna ett dataset med de monetära dialogerna mellan ledamöterna i Europaparlamentet och ordföranden för Europeiska centralbanken (ECB) åren 1999 till 2019 med hjälp av s.k. strukturella ämnesmodeller (structural topic models).

Resultatet av analysen visar att det finns skillnader i hur parlamentsledamöterna håller ECB ansvarig för bankens primära uppgift att upprätthålla prisstabilitet och frågor som är kopplade till, men skilda från denna uppgift. Analysen pekar på att arbetslösheten är en viktig förklaringsvariabel för enskilda parlamentsledamöters frågor och den hållning ledamöterna ger uttryck för. Framför allt leder högre inhemsk arbetslöshet till att parlamentsledamöterna

<sup>39</sup> Deflation innebär en sänkning av den allmänna prisnivån som gör att penningvärdet ökar. Deflation uppstår vanligen genom en minskad ekonomisk aktivitet, minskad efterfrågan, stigande arbetslöshet och en sjuknande nationalprodukt. Inflation är motsatsen till deflation. Inflation innebär en stegring av den allmänna prisnivån vilket innebär att penningvärdet minskar och varor och tjänster blir dyrare.

<sup>40</sup> Deflation är motsatsen till inflation och innebär en minskning av penningmängden, vilket i sin tur gör att penningvärdet ökar. Detta leder i regel till att den allmänna prisnivån faller.

ägnar mindre utrymme i dialogen med centralbanken åt frågor som rör ECB:s primära uppdrag att upprätthålla prisstabilitet.

Analysen visar sammantaget att det finns en ”politisk reaktionsfunktion” för Phillipskurvan.<sup>41</sup> Detta innebär att då arbetslösheten stiger minskar ledamöternas fokus på prisstabilitet. I stället fokuserar ledamöterna i sådana situationer på andra delar av ECB:s mandat. Författarna menar att detta resultat ökar förståelsen för förhållandet mellan principal-agent (i detta fall förhållandet mellan Europaparlamentet och ECB) och relationen mellan politiker och centralbankschefer när det gäller ansvarsutkrävande.

**Fraccaroli, N., Giovannini, A., Jamet, J-F och Persson, E. (2022). *Ideology and monetary policy. The role of political parties’ stances in the European Central Bank’s parliamentary hearings*, European Journal of Political Economy, vol. 74, issue C. 2022**

I artikeln undersöker forskarna sambandet mellan ideologi och inriktningen på europaparlamentarikernas frågor vid utfrågningen av ECB-chefen i Europaparlamentet åren 1999–2019. Med utgångspunkt i en textanalys av över 1 900 anföranden av ledamöter från 128 partier framkommer vad författarna uppger är robusta evidens för att det finns en korrelation mellan inställningen till ECB bland Europaparlamentets ledamöter och ledamöternas ideologiska ståndpunkt, främst i en pro/anti EU-dimension snarare än i en vänster-höger-dimension.

**Massoc, Elsa Clara (2022). *How do Members of the European Parliament (MEPs) hold the European Central Bank (ECB) accountable? A descriptive quantitative analysis of three accountability forums (2014-2021)*, No 40, LawFin Working Paper Series from Goethe University, Center for Advanced Studies on the Foundations of Law and Finance (LawFin)**

Analysen som redovisas i artikeln visar att ämnena för Europaparlamentets arbete med att utkräva ansvar av ECB har förändrats. Enligt författaren har bl.a. europaparlamentarikernas frågor till ECB med koppling till klimat ökat både snabbt och dramatiskt sedan 2017. Den politiska skiljelinjen mellan dem som lägger tonvikten på penningpolitiken och prisstabilitet och dem som fokuserar på klimatförändringar finns alltså bland parlamentsledamöterna, samtidigt som en majoritet i Europaparlamentet vuxit fram som vill sätta press på ECB att inta en mer aktiv hållning mot klimatförändringar just genom tillämpningen av penningpolitiken. Artikelförfattaren menar att parlamentsledamöterna samtidigt anlägger en mer enad strategi och en särskilt låg konfrontationston i sina klimatrelaterade inlägg i frågorna till ECB. Undersökningen visar vidare att det finns en könsskillnad mellan engagemanget i klimat-

<sup>41</sup> Phillipskurvan förutspår ett negativt samband mellan arbetslöshet och inflation. Det innebär att när arbetslösheten sjunker stiger inflationen och vice versa.



respektive prisstabilitetsfrågorna mellan kvinnliga och manliga ledamöter. Kvinnor engagerar sig mer aktivt i klimatrelaterade frågor än män. När det gäller ideologiska skiljelinjer dominerar de gröna kraftigt klimatfrågan medan högerpartierna dominerar frågan om prisstabilitet.

**Fracaroli, N., Giovannini, A., Jamet, J-F och Persson, E. (2022). *Does the European Central Bank speak differently when in parliament?* No 2705, Working Paper Series from European Central Bank**

Författarna konstaterar i rapporten att parlamentariska utfrågningar är ett grundläggande verktyg för att hålla oberoende centralbanker demokratiskt ansvariga. Det uppges dock saknas kunskap om vilken typ av information centralbankerna tillhandahåller när de kommunicerar både direkt med parlamentet och mer direkt med allmänheten. För att undersöka detta jämför författarna Europeiska centralbankens (ECB) kommunikation i utfrågningar i parlamentet med bankens kommunikation i de regelbundet återkommande presskonferenser som följer på ECB:s penningpolitiska beslut. Genom textanalys av ECB-chefens inledande uttalanden i samband med parlamentets utfrågningar och presskonferenser från åren 1998 till 2021 framkommer att ECB använder parlamentets utfrågningar för att diskutera ämnen som tas upp i mindre omfattning vid presskonferenserna. ECB:s hållning i utfrågningarna tenderar vidare att återspegla hållningen i presskonferenserna och att graden av språklig komplexitet är liknande i de två forumen. Dessa resultat stöder enligt rapportförfattarna uppfattningen att ECB främst använder parlamentsutfrågningarna för att ytterligare förklara policybeslut som först presenterats vid bankens presskonferenser, men också för att sätta in dem i ett bredare sammanhang.

**Kim, Hyunwoo (2023). *Monetary technocracy and democratic accountability: how central bank independence conditions economic voting*, *Review of International Political Economy*, 2023, Vol. 30, NO 3, s. 939–964**

I artikeln framhåller författaren den stora betydelsen av penningpolitiken på hela ekonomin och menar att gränserna riskerar att suddas ut när det gäller ansvaret för den ekonomiska utvecklingen mellan valda regeringar och oberoende centralbanker. Med hjälp av data från Comparative Study of Electoral Systems testar författaren hur förekomsten av oberoende centralbanker påverkar betydelsen av den makroekonomiska utvecklingen för väljarstödet för sittande regeringar i 38 länder mellan 1996 och 2016. Resultaten visar att förekomsten av oberoende centralbanker signifikant dämpar (minskar) väljarnas tendens att belöna eller bestraffa politikerna för det ekonomiska utfallet. Författaren menar att dessa forskningsresultat kastar nytt ljus på hur utmaningen med demokratiskt ansvarsutkrävande av oberoende centralbanker faktiskt materialiseras i val; den viktigaste sanktionsmekanismen i en demokrati. I artikeln framhålls vidare oberoende centralbanker som en viktig faktor som kan

förklara variationer i förekomsten av ekonomisk röstning (eng. economic voting) mellan länder, något som författaren menar ännu inte utforskats i forskningslitteraturen om val.

# Källor

## Artiklar och böcker

Bank for International Settlements (2009). *Issues in the Governance of Central Banks. A report from the Central Bank Governance Group.*

Barro, Robert J. och Gordon, David B. (1983), *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model*, Journal of Political Economy.

Collignon, Stefan och Diessner, Sebastian (2016). *The ECB's monetary dialogue with the European Parliament: efficiency and accountability during the Euro crisis?* Journal of Common Market Studies 2016, s. 1–17.

Daniele, L., Simone, P. och Cisotta, R. (red.) (2017). *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.

Dawson, M., Maricut-Akbik, A. och Bobic, A. (2019). *Reconciling Independence and Accountability at the European Central Bank: The False promise of Proceduralism*, European Law Journal, 2019:25, s. 75–93.

Diessner, Sebastian (2022). *The promises and pitfalls of the ECB's 'legitimacy-as-accountability' towards the European parliament post-crisis*, The Journal of Legislative Studies, Volume 28, 2022.

Dietsch, Peter (2020). *Independent Agencies, Distribution, and Legitimacy: The Case of Central Banks*, American Political Science Review, May 2020, s. 591–595.

Dincera, Nergiz och Eichengreen, Barry (2014). *Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures*, International Journal of Central Banking, March 2014

Ferrara, F.M., Masciandaro, D., Moschella, och M. och Romelli, D. (2022). *Political voice on monetary policy: Evidence from the parliamentary hearings of the European Central Bank*, 2022, vol. 74, issue C.

Fontan, Clément och Howarth, David (2021). *The European Central Bank and the German Constitutional Court: Police Patrols and Fire Alarms*, Politics and Governance, 2021, vol. 9, issue 2, 241-251.

Fraccaroli, N., Giovannini, A. och Jamet, J-F (2020). *Central Banks in Parliaments: A Text Analysis of the Parliamentary Hearings of the Bank of England, the European Central Bank and the Federal Reserve*, ECB Working Paper Series No 2442/July 2020.

Fraccaroli, N., Giovannini, A. och Jamet, J-F (2018). *The evolution of the ECB's accountability practices during the crisis*, Economic Bulletin Articles, European Central Bank, vol. 5, 2018.

Fraccaroli, N., Giovannini, A., Jamet, J-F och Persson, E. (2022). *Does the European Central Bank speak differently when in parliament?* No 2705, Working Paper Series from European Central Bank.

Fraccaroli, N., Giovannini, A., Jamet, J-F och Persson, E. (2022). *Ideology and monetary policy. The role of political parties' stances in the European Central Bank's parliamentary hearings*, European Journal of Political Economy, vol. 74, issue C. 2022.

Hayo, Bernd och Neumeier, Florian (2021). *Explaining central bank trust in an inflation-targeting country: the case of the Reserve Bank of New Zealand*, Oxford Economic Papers, Volume 73, Issue 1, January 2021, Pages 27–48.

Högenauer, Anna-Lena (2019). *The Politicisation of the European Central Bank and the Bundestag*, Politics and Governance, Volume 7, Issue 3, 2019, s. 291–302.

Högenauer, Anna-Lena, och Horwarth, David (2019). *The Parliamentary Scrutiny of Euro area National Central Banks*, Public Administration. 2019:97, s. 576–589.

International Monetary Fund (IMF) (2020). *The Central Bank Transparency Code* PR 20/258, July 2020.

Jancic, Davor (red.) (2017). *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?* Oxford Studies on European Law.

Kim, Hyunwoo (2023). *Monetary technocracy and democratic accountability: how central bank independence conditions economic voting*, Review of International Political Economy, 2023, Vol. 30, NO 3, s. 939–964.

Kydland, Finn E., and Prescott, Edward C. (1977), *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, Journal of Political Economy, 85, 473-490.

Lastra, R.M., Wyplosz, C., Claeys, G., Dominguez-Jimenez, M. och Whelan, K. (2020). *Accountability Mechanisms of Major Central Banks and Possible Avenues to Improve the ECB's Accountability. Study requested by the ECON committee.*

Manger-Nestler, Cornelia och Gentsch, Markus (2021). *Democratic Legitimation of Central Bank Independence in the European Union*, Springer.

Martucci, Francesco, *The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and*

Rivalry i Daniele, Luigi, Simone, Pierluigi och Cisotta, Roberto (Editors), (2017), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.

Mas, R. Dall'Orto, Vonessen, B., Fehlker, C., och Arnold, K. (2020). *The case for central bank independence. A review of key issues in the international debate*, European Central Bank, Occasional Paper Series No 248 / October 2020.

Massoc, Elsa Clara (2022). *How do Members of the European Parliament (MEPs) hold the European Central Bank (ECB) accountable? A descriptive quantitative analysis of three accountability forums (2014-2021)*, No 40, Law-Fin Working Paper Series from Goethe University, Center for Advanced Studies on the Foundations of Law and Finance (LawFin).

Orphanides, Athanasios (2018). *Independent Central Banks and the Interplay between Monetary and Fiscal Policy*, MIT International Journal of Central Banking, June 2018, v. 14, iss. 3, pp. 447-70.

Park, G., Cheung, G., och Katada, S.N. (2022). *Asymmetric Incentives and the New Politics of Monetary Policy*, Socio-Economic Review, April 2022, v. 20, iss. 2, s. 733-57.

Peroni, Giulio, *The European Central Bank (ECB) and European Democracy: A Technocratic Institution to Rule All European States?* i Daniele, Luigi, Simone, Pierluigi och Cisotta, Roberto (Editors), (2017), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.

Schonhardt-Bailey, Cheryl (2022). *Deliberative Accountability in Parliamentary Committees*, Oxford University Press.

Schonhardt-Bailey, Cheryl (2022). *The accountability gap: Deliberation on monetary policy in Britain and America during the financial crisis*, European Journal of Political Economy, vol. 74, September 2022.

Tucker, Paul (2018). *Unelected Power. The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton University Press.

## Webbplatser

International Monetary Fund (IMF) (2019). *Central Bank Accountability, Independence, and Transparency*, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2019/11/25/central-bank-accountability-independence-and-transparency>. Hämtad den 24 oktober 2023.

Riksbanken (2023). *Så påverkar penningpolitiken inflationen*. <https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/vad-ar-penningpolitik/sa-paverkar-penningpolitiken-inflationen/#:~:text=Hur%20penningpolitiken%20p%C3%A5verkar%20inflationen%20och,verkar%20parallellt%2C%20via%20olika%20kanaler>. Hämtad den 22 september 2023.

Svensson, Lars E O (2009). *Att utvärdera penningpolitiken*. Anförande vid Uppsala universitet 2009-03-13.

<https://larseosvensson.se/files/papers/EvalMP090313s.pdf>. Hämtad den 24 oktober 2023.

## Statliga utredningar

SOU 2019:46 *En ny riksbankslag*.

## Riksdagstryck

Betänkande 2022/23:KU8 *En ny riksbankslag (vilande grundlagsförslag m.m.)*.

Proposition 2021/22:41 *En ny riksbankslag*.

Proposition 2021/22:169 *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter*.

Proposition 2021/22:215 *En ny lag om företagsrekonstruktion*.

Riksdagsskrivelse 2022/23:23–24.

## Intervjuer och korrespondens

Anders Vredin, senior rådgivare på Riksbanken, tidigare bl.a. stabschef på Riksbanken. Intervju den 14 juni 2023.

Anna Seim, docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Intervju den 12 juni 2023.

Helena Wockelberg, docent vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Samtal 12 april 2023.

Lars E O Svensson, affilierad professor vid Nationalekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Stockholm och tidigare vice Riksbankschef. Intervju den 3 juli 2023.

Lars Hörngren, senior rådgivare till generaldirektören på Finansinspektionen, tidigare verksam vid bl.a., Riksgäldskontoret och Riksbanken samt sakkunnig i Riksbankskommittén. Intervju den 20 juni 2023.

Mats Dillén, bl.a. tidigare generaldirektör för Konjunkturinstitutet. Mailkorrespondens i juni 2023.

Michael Lundholm, professor vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och tidigare bl.a. vice ordförande Riksbanksfullmäktige och statssekreterare i Finansdepartementet. Intervju den 27 juni 2023.

Torsten Persson, professor vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Intervju den 15 juni 2023.

BILAGA 1

## Metod och material

Forskningsöversikten omfattar en systematisk genomgång av publicerad forskning med utgångspunkt i nedanstående frågor:

- Vad säger forskningen om den demokratiska granskningen av centralbanker?
- Finns forskning om hur den demokratiska granskningen påverkar centralbankers måluppfyllelse och effektivitet?

För att identifiera relevant forskning har sökningar genomförts i databaser med material om ekonomisk och samhällsvetenskaplig forskning. Riksdagsbibliotekets har bistått projektet i detta arbete. Systematiska sökningar har gjorts på publikationer från 2008 och framåt. Riksdagsbibliotekets sökningar avslutades den 17 april 2023.

Sökningar har gjorts i följande vetenskapliga databaser: EconLit, EconPapers, Oxford Academic, Sage, ScienceDirect, Scopus, Taylor & Francis.

Sökningar har även gjorts i European Central Bank, IMF eLibrary och EP Think Tank. Även i OECD iLibrary har sökningar gjorts, men det gav inga träffar.

Följande söktermer har använts: `scrutin* OR "parliament* scrutin*" OR "democrat* scrutin*" OR "democrat* legitimac*" OR "parliament* control"` i kombination med något av följande `"central bank*" OR ("reserv bank" AND australia*) OR "bank of canada" OR ("central bank*" AND canad*)`

Vidare har ett antal samtal och intervjuer genomförts med svenska forskare och personer med lång erfarenhet av centralbanksfrågor för att få deras syn på de aktuella frågeställningarna samt tips och förslag på för projektet relevanta forskare och forskningsstudier.

En förteckning över böcker, artiklar, rapporter, riksdagstryck samt intervjuer som ingår i forskningsöversikten återfinns i källförteckningen längst bak i denna rapport.

En intern kvalitetssäkring inom Riksdagsförvaltningen har genomförts av finansutskottets kansli samt av Riksdagens utvärderings- och forskningssektariat (RUFSS).



2021/22:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 19 oktober 2021
2021/22:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om precisionsmedicin
2021/22:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Sårbarheter och motståndskraft i ekonomin i ljuset av ökande skulder hos hushåll och kommersiella fastighetsföretag
2021/22:RFR4	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2015–2020
2021/22:RFR5	FINANSUTSKOTTET Evaluation of the Riksbank's Monetary Policy 2015–2020
2021/22:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 3 mars 2022
2021/22:RFR7	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna
2021/22:RFR8	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ
2021/22:RFR9	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitiken
2021/22:RFR10	NÄRINGSUTSKOTTET Innovationskritiska metaller och mineral – en forskningsöversikt
2021/22:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Hälsa- och sjukvård för barn och unga i samhällets vård – en utvärdering
2021/22:RFR12	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om AP-fondernas placeringar av buffertkapitalet i pensionssystemet den 26 april 2022
2021/22:RFR13	FÖRSVARsutskottet Sveriges deltagande i fem internationella militära insatser – en uppföljning av konsekvenserna för den nationella försvarsförmågan
2021/22:RFR14	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2022
2021/22:RFR15	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens redogörelse för penningpolitiken 2021 den 10 maj 2022
2021/22:RFR16	SOCIALUTSKOTTET Offentlig utfrågning om svensk och europeisk cancerstrategi
2021/22:RFR17	TRAFIKUTSKOTTET Transportsektorns klimatmål

2021/22:RFR18

KULTURUTSKOTTET

Kulturutskottets öppna seminarium om uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitiken

2022/23:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2022
2022/23:RFR2	FINANSUTSKOTTET Översikt med internationella exempel på uppföljning och utvärdering av centralbanker
2022/23:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet i svensk ekonomi i ljuset av hög inflation och högre räntor
2022/23:RFR4	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens årsredovisning 2022 och det senaste penningpolitiska beslutet från februari 2023
2022/23:RFR5	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av penningpolitiken 2022
2022/23:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport, Svensk finanspolitik 2023
2022/23:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om penningpolitiken 2022

2023/24:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 17 oktober 2023
2023/24:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Offentlig utfrågning om nationell högspecialiserad vård
2023/24:RFR3	CIVILUTSKOTTET Utskrift från det offentliga sammanträdet om Vårdnad, boende och umgänge vid våld i familjen
2023/24:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga sammanträde om energilagring
2023/24:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Offentligt sammanträde om artificiell intelligens (AI)
2023/24:RFR6	SOCIALUTSKOTTET Offentligt sammanträde om reformen av EU:s läkemedelslagstiftning
2023/24:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Planera laddinfrastruktur för vägtrafik – en kunskapsöversikt

SVERIGES   
RIKSDAG 

---

Beställningar: Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm  
telefon: 08-786 58 10, e-post: [order.riksdagstryck@riksdagen.se](mailto:order.riksdagstryck@riksdagen.se)  
Tidigare utgivna rapporter: [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se) under Dokument & lagar

