

Riksbankens organisering och verksamhet – en historisk tillbakablick

Kai Barvell, Marianne Nessén och Mikael Wendschlag*

Kai Barvell arbetade på Riksbanken 1968–2016 och hade flera ledande chefsbefattningar på Riksbanken. Marianne Nessén började arbeta på Riksbanken 1997 och är numera senior rådgivare till direktionen. Mikael Wendschlag är forskare på ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet.

Riksbankens verksamhet beskrivs oftast i termer av det penningpolitiska målet om prisstabilitet och att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Men dessa är bara en del av all den verksamhet som bedrivs i banken. I den här artikeln ger vi en bredare beskrivning av det arbete som bedrivs inom Riksbanken samt hur den inre organisationen förändrats och anpassats de senaste decennierna, i takt med att bankens uppdrag och förutsättningar förändrats. Artikeln ger även en historik av hur Riksbanken har organiserats sedan den grundades 1668. Med detta vill vi dels ge en samlad bild av hur de olika policyområdena har omsatts i praktisk verksamhet, dels analysera vilka faktorer som påverkat Riksbankens organisering under de senaste decennierna.

1 Inledning

Riksbankens uppdrag brukar kortfattat uttryckas så som det formuleras i riksbankslagen från 1999. Där står att Riksbanken ska upprätthålla ett fast penningvärde och främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Mer sällan beskrivs hur dessa uppdrag omsatts i den dagliga verksamheten, och än mer sällan omnämns all annan verksamhet som Riksbanken och dess cirka 350 anställda dagligen arbetar med.

Den här artikeln är ett försök att ge en sådan heltäckande bild av Riksbankens samtliga ansvarsområden och av hur verksamheten bedrivits och organiserats de senaste decennierna fram tills idag. Med fokus på bankens interna organisation beskriver artikeln hur Riksbankens verksamhet förändrats i takt med att bankens uppdrag och roll förändrats – från 1970-talets breda och omfattande uppdrag med kredit- och valutakontroll och fast växelkurs till dagens uppdrag för pris- och finansiell stabilitet.

Även om Riksbankens verksamhet och organisering förändrats i takt med att uppdraget förändrats har en del saker bestått under lång tid, till och med sedan grundandet 1668. I artikelns inledande avsnitt kommer den tidiga organiseringen och verksamheten att beskrivas och hur den präglade den senare utvecklingen. Med den historiska tillbakablicken är det också möjligt att i viss mån förklara förändringar i Riksbankens organisation och verksamhet utifrån externa och interna händelser och processer som direkt eller indirekt påverkat banken.

Frågan om hur en centralbank bäst ska organisera sin verksamhet för att nå sina mål är ständigt aktuell, men kanske nu mer än på länge. De finansiella marknaderna genomgår stora

Rättelse 2019-06-18: Små ändringar på sidorna 73 och 86.

* Författarna vill tacka Sigvard Ahlzén, Jörgen Alexandersson, Claes Berg, Gunnar Blomberg, Pether Burvall, Göran Lind, Jesper Lindé, Peter Sellin, Mia Svalfors och Anders Vredin för hjälp och kommentarer på tidigare utkast. Författarna ansvarar för kvarvarande felaktigheter. De åsikter som uttrycks i denna artikel är författarnas egna och ska inte nödvändigtvis uppfattas som Riksbankens ståndpunkter.

förändringar, inte minst på betalningsområdet, vilka kan komma att påverka vilken typ av organisation och verksamhet som centralbanker behöver. I Sverige pågår även sedan några år en parlamentarisk utredning om eventuella förändringar i Riksbankens uppdrag, vilket naturligtvis också kan ha inverkan på hur den dagliga verksamheten ska bedrivas. Artikelns huvudsakliga syfte är dock att ge intresserade läsare en inblick i hur arbetet i Riksbanken har organiserats och förändrats de senaste decennierna.

I artikeln vill vi bidra med viss ny kunskap genom att beskriva hur Riksbanken arbetat internt med sina uppdrag, samt beskriva och försöka konkretisera alla de verksamheter och uppdrag som banken arbetar med på daglig basis. Artikeln betonar dessutom mer än tidigare studier utrymmet Riksbanken har, och måste ha, för att i några avseenden och vid vissa tidpunkter tolka och omtolka sin roll och sina uppdrag. Institutionella rammar ger bankens ledare ett visst sådant utrymme, men vår studie pekar också på de enskilda personernas betydelse för dessa omtolkningar.

Det finns relativt få studier om Riksbankens dagliga verksamhet och interna organisation, framförallt utanför den ekonomisk-historiska forskningen. En förklaring till det kan naturligtvis vara att frågan om hur väl Riksbanken lyckats med sina huvudsakliga mål att uppnå prisstabilitet och ett effektivt betalningsväsende inte nödvändigtvis påverkas av hur verksamheten är organiserad inom banken. Om vi endast är intresserade av dessa verksamhetsmål kan detta vara ett rimligt antagande. I de tre externa utvärderingarna av Riksbanken som gjorts av internationella auktoriteter på penningpolitik och centralbanker har också dessa huvudsakliga mål varit i fokus (se Giavazzi och Mishkin 2006, Goodhart och Rochet 2011, samt Goodfriend och King 2016). Men som redan nämnts så glöms då en stor del av bankens övriga verksamhet och ansvarsområden bort, vilket kan leda till en bristfällig förståelse av vad Riksbanken och andra centralbanker gör. Och eftersom fokus på prisstabilitetsmålet i stor mån bygger på, och förstärks av, en akademisk förståelse av vad centralbanker gör, så finns en uppenbar risk för att man glömmet bort eller underskattar utmaningarna med att omsätta dessa typer av mål i praktiken. Liksom i alla andra organisationer är det rimligt att anta att även en centralbanks förmåga att uppnå sina verksamhetsmål är beroende av hur verksamheten bedrivs och är organiserad, vem som utför arbetet och hur banken leds.

Artikeln bygger främst på material från Riksbankens arkiv. För de organisatoriska förändringarna har dokument såsom Riksbankens arbetsordningar, instruktioner, årsredovisningar och matriklar varit viktiga källor. Dessa har också tydliggjort de verksamheter som Riksbanken ansvarar för och hur man bedrivit det dagliga arbetet för vart och ett av dessa ansvarsområden. För förklaringarna till organisatoriska förändringar har dessutom interna utredningar och rapporter gett viktig information, vilken kunnat kompletteras och valideras med hjälp av de erfarenheter och hågkomster som framförallt en av författarna har efter en lång karriär inom Riksbanken. För beskrivningen av de externa händelser och processer som påverkat Riksbankens verksamhet och organisation i ett längre historiskt perspektiv och från 1970-talet och framåt har artikeln förlitat sig på tidigare forskning som på olika sätt beskriver den svenska ekonomiska och penningpolitiska historien.

I sina redogörelser för Riksbankens grundande och tidiga historik skriver Brisman (1918, 1931) om Riksbankens inre organisation och verksamhet. Dessa källor ligger till grund för artikelns redogörelse för Riksbankens tidiga historia som vi beskriver i avsnitt 3. Även Wetterberg (2009), som bygger mycket på Brisman, tar upp intressanta aspekter av bankens verksamhet och organisering i ett historiskt perspektiv. I tre samlingsvolymerna nyligen publicerade av Riksbanken finns också flera artiklar som beskriver Riksbankens (och andra

centralbankers) verksamhet ur för oss intressanta perspektiv, se Edvinsson m.fl. (2010, 2014, och 2018).^{1, 2}

Denna inledning följs av ett avsnitt om begrepp som används och har använts för att beskriva Riksbankens verksamhet. Begreppsdiskussionen är inte uttömmande men understryker hur till exempel betydelsen och tolkningen av begrepp som ”penningpolitik” förändrats över tid. Sedan följer ett avsnitt om Riksbankens utveckling sedan starten år 1668 fram till slutet av 1960-talet. Därefter följer ett avsnitt med en mer detaljerad redogörelse av Riksbankens organisering och verksamhetsområden under perioden 1970–2019 vilket utgör artikelns huvuddel. Tematiska avsnitt om hur penningpolitiken genomförs, hur ett säkert och effektivt betalningsväsende främjas, och hur Riksbanken arbetar internationellt följer därefter, samt en jämförelse av dagens Riksbank med hur den såg ut 1976 respektive 1999 då den nya direktionsformen infördes. Artikeln avslutas med en kort summering av våra observationer.

2 Riksbankens verksamhetsområden – en kategorisering

Riksbanken bedriver alltså verksamhet av många olika slag. För att kunna beskriva dem har vi behövt göra någon form av kategorisering, vilket naturligtvis inte är enkelt. Viss typ av verksamhet kan ”bokföras” under flera olika verksamhetsmål, och det är inte alltid tydligt hur en viss aktivitet inom banken är kopplad till andra, eller till ett tydligt verksamhetsmål.

Att fatta denna typ av beslut är naturligtvis få forskare skonade ifrån, och vi nöjer oss här med att klargöra att kategoriseringen av den interna verksamheten har baserats på vårt material om och från Riksbanken, och att vi är medvetna om att uppdelningen inte fullständigt återspeglar den uppdelning som funnits i det praktiska dagliga arbetet inom Riksbanken. Kategoriseringen och identifieringen av verksamhetsområden är som redan nämnts baserad på vår tolkning av Riksbankens formella uppdrag i lagstiftning, arbetsordningar och andra formella källor, och det är möjligt att göra andra kategoriseringar.

De verksamhetsområden som vi har identifierat för hela perioden är: (1) kreditreglering; (2) valutareglering; (3) prisstabilitet; (4) öppna marknadsoperationer; (5) valutaoperationer; (6) valutareservförvaltning; (7) betalningssystem; (8), kontantförsörjning; (9) analyser, rapporter och statistik; (10) finansiell stabilitet; samt (11) internationellt arbete. Områdena (3) och (10) skiljer sig från de övriga i den meningen att dessa är mål som hela Riksbankens verksamhet syftar till medan de andra verksamhetsområdena är instrument som används för att nå dessa två mål. Området (9), analyser, rapporter och statistik, bedrivs till exempel (bland annat) för att nå målen om prisstabilitet och finansiell stabilitet. En viktig punkt att nämna här är att vi har noterat att många av dessa verksamheter funnits kvar ”på pappret” under hela eller stora delar av den studerade perioden. Men med vårt fokus på den interna organiseringen och det dagliga arbetet har vi dock kunnat se hur prioriteringen mellan dessa verksamheter förändrats över tid. Några verksamhetsområden, till exempel rörande kredit- och valutaregleringen, försvann helt under den studerade perioden medan andra områden, till exempel den internationella verksamheten kontinuerligt ökat i omfattning. I Tabell A1 i bilagan har vi försökt koppla verksamhetskategorierna ovan till de avdelningar som under

1 Se speciellt Fregerts studie av Riksbankens balansräkning sedan 1668, Fregert (2014).

2 Det finns även artiklar om verksamheten publicerade av Riksbanken. Men dessa handlar i regel om delar av verksamheten. Daltung och Ericson (2004) beskriver bland annat Riksbankens arbete med kontantförsörjningen från 1980-talet och framåt vilket är en viktig historia för att förstå Riksbankens organisationsförändringar sedan dess. Den penningpolitiska beredningsprocessen, och hur direktionen fattar penningpolitiska beslut beskrivs i Hallsten och Tägtström (2009) samt Nyman och Söderström (2016). Hur direktionsledamöterna röstat om reporäntan mellan 1999 och 2009 finns beskrivet i Ekici (2009), och kontinuerliga uppdateringar finns i en excel-fil tillgänglig på Riksbankens hemsida. Georgsson, Vredin och Åsberg Sommar (2015) för en diskussion om hur centralbankers, och Riksbankens, mandat sett ut och förändrats i ett historiskt perspektiv. Persson (2018) beskriver Riksbankens 350-åriga historia i ljuset av modern institutionell ekonomi.

perioden 1974–2018 haft ansvaret för verksamheten och i den löpande texten försöker vi redogöra för ”prioriteringen” av respektive verksamhetsområde över tid.

När det gäller begrepp som beskriver Riksbankens verksamhet är det intressant att notera att även de idag mest vanligt förekommande begreppen för att beskriva vad Riksbanken, och andra centralbanker, arbetar med och syftar till, generellt har varit mycket vaga och varierande. Över tid har många begrepp dessutom fått förändrad betydelse. Begreppet ”penningpolitik” kopplas till exempel idag till verksamheten för att uppnå prisstabiliteten. Denna begreppsförståelse såg annorlunda ut för några decennier sedan. I den så kallade kreditpolitiska utredningen 1982 förstås till exempel ”penningpolitiken” som en del i begreppet ”kreditpolitik”, vilket vid denna tidpunkt beskrevs som en av Riksbankens två huvuduppgifter jämte valutapolitiken (SOU 1982:52, s. 10). Begreppet ”kreditpolitik” hade i sig långt fler mål än prisstabilitet i början av 1980-talet, vilket inte minst visade sig i direktivet som låg till grund för själva utredningen. Den kreditpolitiska utredningens uppdrag var enligt direktivet att utreda i vilken mån kreditpolitiken bidragit till att uppnå målsättningarna ”full sysselsättning, god tillväxt, låg inflationstakt, jämvikt i de utrikes betalningarna, regional balans och en rättvis inkomstfördelning” samt ”underlätta bostadsbyggandet, finansiera det statliga budgetunderskottet, främja vissa regionalpolitiska målsättningar eller underlätta de mindre och medelstora företagens verksamhet”.³

Även begreppet centralbank har haft varierande betydelse. I utredningen som föregick 1988 års riksbankslag, ”Riksbanken och Riksgäldskontoret”, förs en diskussion om vad en central bank är, och hur dess verksamhet och ansvarsområden ska beskrivas (se SOU 1986:22). Faktiskt så menar utredarna att en definition måste utgå ifrån vad banken gör, det vill säga dess verksamhet och uppgifter. Frågan om verksamhet och organisering blir alltså central även i fråga om vad en centralbank är. Även dessa utredare diskuterar begreppet ”penningpolitik”, och de kommer fram till att även andra aktörer än en centralbank kan anses bedriva sådan beroende på hur begreppet definieras. Om till exempel köp och försäljning av statspapper och andra värdepapper inbegrips i begreppet, så kan till exempel nuvarande Riksgälden anses bedriva penningpolitik jämte Riksbanken.⁴

1988 års riksbankslag listade Riksbankens huvuduppgifter: (1) försörjning av sedlar och mynt, (2) följa utvecklingen på valuta- och kreditmarknaderna, (3) vidta erforderliga penning- och valutapolitiska åtgärder, (4) förvalta guld- och valutareserven, (5) att agera som statens bank, och (6) att agera som bankernas bank. I vår kategorisering har dessa verksamheter stuvats om något baserat på hur Riksbankens interna organisation sett ut. Principfrågor som rörde bankens roll som statens och bankernas bank behandlades fram till kreditavregleringen under slutet av 1980-talet till exempel av den kreditpolitiska avdelningen, vilken också hade det övergripande ansvaret internt för alla frågor som rörde kreditregleringen. Här bör det tydliggöras att även om staten och dess myndigheter har rätt att ha konto i Riksbanken, har dessa knappast utnyttjats sedan 1984. Bankerna har kunnat erbjuda en bättre service och Riksbanken har inte heller arbetat för att staten och dess myndigheter ska ha konton i Riksbanken. Utöver principerna för centralbankens politiska oberoende och statens finanser så finns det operationella skäl för att staten inte ska ha konton i Riksbanken. Genom att staten, inklusive Riksgälden, inte håller kontomedel över natten i Riksbanken underlättas Riksbankens marknadsoperationer, eftersom man inte behöver ta hänsyn till eventuella rörelser på dylika konton för att kunna beräkna likviditetsläget i betalningssystemet.⁵

Begreppet ”kreditpolitik” slutade användas i slutet av 1980-talet samtidigt som ovan nämnda målsättningar började ses som alltför omfattande att uppnå. Istället kom ”penningpolitik” att användas, och då i en bredare betydelse än tidigare. Mindre än två decennier

3 Citat från direktivet som återgivet i SOU (1986:22), sidan 9.

4 Diskussionen rör även den övergripande frågan om vad en centralbank är och vilka uppgifter den har, se SOU (1986:22), sidorna 59–63.

5 För en beskrivning av Riksbankens penningpolitiska styrsystem, och hur man med marknadsoperationer tillför respektive drar in likviditet från banksystemet, se Nessén m.fl. (2011).

efter den kreditpolitiska utredningen 1982 menade till exempel regeringen (prop. 1997/98:40), med Riksbankens instämmande, att ”valutapolitiken kan ses som en del av penningpolitiken” (se Sveriges riksbank 2001). Fram till det nya millenniet innefattades alltså verksamheter som valutaoperationer i begreppet penningpolitik, men i takt med att de förra blev allt ovanligare kom begreppet penningpolitik att få den betydelse vi har idag, med en betoning på åtgärder som vidtas för att ändra ränteläget.

Viktiga utredningar under 1970-, 1980- och 1990-talen på Riksbankens områden

Från och med slutet av 1970-talet sjuösettes ett antal utredningar som såg över kreditmarknadernas funktionssätt, Riksbanken, Riksgälden med mera. Skälet var att den starkt reglerade kreditmarknaden som vuxit fram efter andra världskriget uppvisade stora interna spänningar och ineffektivitet, och en översyn var oundviklig. Bland de viktigaste utredningarna kan nämnas ”En effektivare kreditpolitik” (SOU 1982:52), ”Översyn av valutaregleringen” (SOU 1985:52), ”Riksbanken och Riksgäldskontoret” (SOU 1986:22), och ”Riksbanken och prisstabiliteten” (SOU 1993:20).

Det finns ytterligare verksamheter vars betydelse och omfattning förändrats över tid, till exempel arbetet kring finansiell stabilitet, den internationella verksamheten, kontanthantering och Riksbankens kommunikation, vilka vi kommer att diskutera längre fram i artikeln.

En viktig typ av verksamhet som Riksbanken på olika sätt ansvarar för är den som bedrivs under finanskriser. Ända sedan handelskriget i Europa år 1772–1773 har Riksbanken under svårbemästrade omständigheter gripit in som viktig aktör i hanteringen av kriser i banksystemet. Rollen som ”lender of last resort” har också internationellt kommit att betraktas som en självklar del av en centralbanks uppgifter. På Riksbanken har dock den verksamheten aldrig tagit formen av en bestående intern krisorganisation, utan fått sin form beroende på vilka specifika omständigheter som omgärdat varje enskild kris och på vilka andra aktörer som har medverkat i hanteringen. Eftersom vi tar sikte på det dagliga arbetet i Riksbanken har vi därför valt att inte ta med Riksbankens organisering under olika finanskriser. Med detta inte sagt att en sådan studie inte skulle vara intressant.⁶

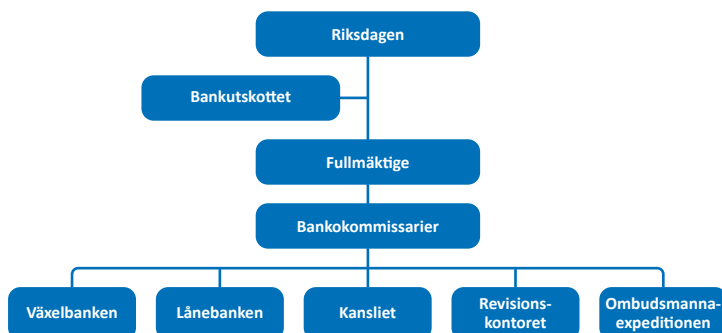
3 Riksbankens organisation och verksamhet i ett längre historiskt perspektiv

I detta avsnitt tecknar vi kort Riksbankens tidiga historia för att visa att delar av den organisatoriska och institutionella strukturen som banken har idag har anor ända från 1600- och 1700-talen. Samtidigt visar den historiska återblicken att maktförhållandena mellan regeringen/kungen, bankoutskottet, riksbanksfullmäktige och bankens ledning har sett olika ut under Riksbankens långa historia, och att dessa förhållanden har präglat bankens mål och verksamhet.

När Riksbankens ständer år 1668 beslöt att ta över Johan Palmstruchs bank Stockholm Bancos oktroj från 1656 beslöt man också att i stort ta över den avvecklade bankens affärsmodell och organisatoriska struktur. Riksbankens Ständers Bank delades därmed upp i två affärsområden, dels en växelbank, dels en lånebank, samt ett kansli (se Figur 1). Den nygamla banken fortsatte alltså som en affärsbank, som förvisso ägdes av staten men som drevs för att gå med vinst. Den organisatoriska separationen av växel- och lånebank gjordes för att stärka kundernas och ägarnas förtroende för banken. Insättarnas medel i växelbanken skulle därmed inte användas i lånebankens verksamhet. På insättningar i lånebanken betalades ränta, medan konton i växelbanken inte gav ränta men däremot erbjöd möjligheten att närsomhelst ta ut de medel, i den valuta och valör, som hade satts in (Fregert 2014, Wetterberg 2009).

⁶ För en beskrivning av Riksbankens åtgärder under den senaste finanskrisen, se till exempel Johansson m.fl. (2018) och hänvisningarna däri.

Figur 1. Rikens Ständers Bank, organisation år 1718



Källa: Riksbanken

I växelbanksdelen erbjöds växlingstjänster för både allmänheten och näringsidkare. Behovet av dessa typer av tjänster var stort då det florerade ett stort antal olika mynt i den svenska ekonomin, av silver och guld såväl som koppar, myntade både i Sverige och i andra länder. I lånebanksdelen bedrevs in- och utlåningsverksamheten där både små och stora kunder kunde sätta in sparade medel eller ta ut lån mot olika typer av pant (som ädelmetallföremål, lösöre, fastigheter eller namnsäkerhet).

Den ursprungliga oktrojen hade beviljats av Karl X Gustaf på 1650-talet för att främja handeln och motverka ocker men även för att stabilisera penningvärdet. De operationella målen för bankens verksamhet var att erbjuda in- och utlåning och att göra detta med vinst och små kreditförluster samt att se till att växelbanken, där uttag och växlingar skulle kunna genomföras på begäran, alltid kunde betala ut det som bankens kunder hade rätt till (Brisman 1918). Under de följande århundradena lyckades banken relativt bra med dessa åtaganden, även om den vid flera tillfällen tvingades stänga in- eller utlåningen eller båda och begränsa växlingsbankens tjänster.

Ledningen för Rikens Ständers Bank

Redan när Palmstruch drev Stockholms Banco hade staten (det vill säga kungen) haft ett stort intresse i banken, inte minst som intäktskälla. Över hälften av Stockholm Bancos vinst skulle betalas in till kronan respektive Stockholms stad, och för att tillvarata dessa intressen utnämnde kungen en överinspektör och flera bankokommissarier som placerades i bankens interna organisation.

När riksdagen tog över banken 1668 utnämndes ingen ny överinspektör, men antalet kommissarier ökades och bankutskottet inrättades, vilket blev det första permanenta riksdagsutskottet i Sveriges historia och förfader till dagens Finansutskott. En stor del av bankens vinster skulle fortfarande betalas in till statskassan. Därutöver blev snart banken stor långgivare till kronan, framförallt för finansieringen av krigen under slutet av 1600-talet och början av 1700-talet. Denna funktion som "statens bank" kan anses vara en av de första centralbankslika funktionerna som Riksbanken tog på sig, om än motvilligt. Det institutionella oberoendet mot kungen gjorde det dock möjligt att, i alla fall i någon mån, få ränta och amorteringar på dessa lån, även om det i praktiken inte var möjligt att hantera kungen som vilken kund som helst.⁷

⁷ Riksbanken (eller riksdagen) lyckades stå emot Gustav III när denne behövde finansiera sitt krig mot Ryssland 1788. Kungen lyckades dock förmå riksdagen att ordna finansieringen genom inrättandet av Riksgäldskontoret år 1789, vilken i sin tur finansierade lånet genom utgivning av egna sedlar och mynt. Detta ledde till att två valutor utgivna av staten användes i Sverige. I början av 1800-talet inlöstes delar av riksgäldssedlarna, men det dröjde ända till 1858 då riksdaler riksgälds helt avskaffades.

Den dagliga verksamheten hanterades i början av 1700-talet under 21 bankokommissariers gemensamma ledning (se Figur 1).⁸ Någon riksbankschef i dagens mening fanns inte, utan operationella beslut fattades gemensamt av bankokommissarierna (Wetterberg 2009). De var utnämnda av bankens fullmäktige vars ledamöter utsetts av de tre ständer i riksdagen som tillsammans tagit över banken – adeln, prästerna och borgarna. Bondeståndet hade vid övertagandet avstått från att delta i styret av banken och skulle inte göra så förrän år 1800.

Fullmäktige bestod av först två, sedan tre ledamöter från adeln, borgarna och prästerna vardera, och kom att bli bankens egentliga ledning, även om oktrojen och bankoreglementet hade gett fullmäktige mer av en styrelses funktion. Förändringar i regleringen av banken och dess verksamhet beslutades på riksdagarna, vilka fram till ståndsriksdagens avskaffande år 1866 samlades med tre till fem års intervall.

3.1 Sedelutgivningen tar fart och kontorsnätet byggs ut

Riksbankens sedelutgivning tog fart ganska tidigt i bankens historia, trots det formella förbudet sedan Stockholms Bancos spektakulära krasch år 1663–1664. Från 1670-talet tillkom gradvis fler och fler sedelliknande betalningsmedel som assignationer, transportsedlar och lånebanksattester (se Wetterberg 2009 för en beskrivning av dessa sedelsubstitut), och under den så kallade frihetstiden i mitten av 1700-talet slog sedlar igenom som primärt betalningsmedel i den svenska ekonomin. Fördelarna med sedlar i handeln och transaktioner jämfört med de allt större och otypligare kopparmynten hade varit skälet till Palmstruchs mycket framgångsrika introduktion av sedlar år 1661, och när minnet av krisen falnade (nästan hundra år senare) återkom efterfrågan på de papperslätta betalningsmedlen.

Riksbankens inre organisation höll sig relativt oförändrad fram till början av 1800-talet. Banken växte dock i omfång, från 43 anställda år 1721 till 163 anställda år 1765, vilket bidrog till att den från början ganska vagt utformade organisationsstrukturen kom att bli allt trögare och mer ineffektiv (Wetterberg 2009).

Konkurrensen med Riksgäldskontoret, som också gav ut sedlar och finansierade kronan, var i slutet av 1700-talet så hård att Riksbanken var nära att avvecklas. Beslutet att börja dra in riksgäldens sedlar från och med år 1800 var sannolikt avgörande för att Riksbanken kunde fortsätta sin verksamhet (Brisman 1931). Långsamt tog banken över gäldens sedelutgivning och utlåning, via den privat-offentligt ägda men riksbanksstyrda Riksdiskonten, även om den senares sedlar förblev i omlopp och accepterade som betalningsmedel fram till myntreformen 1858.⁹

Konkurrensen med Riksgälden ersattes under 1800-talet av konkurrens med nya typer av privata banker, först diskonterna på 1810-talet, sedan från 1820-talet sparbanker och de enskilda sedelutgivande affärsbankerna, filialbanker från 1850-talet och sedan aktiebolagsbankerna under andra halvan av 1800-talet. Dessa banker erbjöd liksom Riksbanken in- och utlåningstjänster, men de var inte lika begränsade som Riksbanken i sina affärsmodeller och sin organisering.¹⁰ Riksbanken började som en Stockholmsbaserad bank, medan resten av landet gradvis täcktes av de andra typerna av banker. I takt med att bankväsendet spreds över landet, såg dock riksdagen ett behov av att expandera Riksbankens kontorsnät till att täcka hela Sverige. Trots motstånd från bankofullmäktige öppnades 1824 ett kontor vardera i Göteborg och Malmö. Mellan 1872 och 1910 etablerades dessutom riksbankskontor i alla dåvarande residensstäder, 23 stycken, samt i Sundsvall och Norrköping. Dessa kontor fick erbjuda vissa in- och utlåningstjänster och ansvarade för den lokala tillgången på betalnings-

8 Bankokommissariernas placering i organisationen blev mindre tydlig under följande sekel. De kan närmast liknas vid dagens seniora rådgivare. Titeln bankokommissarie levde kvar till 1990-talet, och motsvarade då i senioritet en position motsvarande avdelningschef.

9 Man växlade initialt in riksgäldssedlar (riksdaler riksgäld) till 2/3 av värdet mot riksdaler banco-sedlar, men kursen ändrades sedan till 1 1/2 riksdaler riksgäld för en riksdaler banco.

10 Lagen, i form av Handelsbalken från 1734, satte 6 procent som en gräns för vad Riksbanken kunde ta ut i ränta. Riksdagen fattade fortfarande beslut om ränteförändringar vilket gjorde att anpassningar till förändrade ekonomiska förhållanden långsamma.

medel, men hölls annars kort av bankofullmäktige. De låneformer som erbjöds långt in på 1900-talet var bland annat fiskeredskapslån, jordbrukslån, avbetalningslån och hypotekslån.¹¹ Kontoren köpte och sålde också riksgäldskontorets premieobligationer, bevakade och betalade ut vinster på dessa och bildade även obligationskonsortier för intresserade personer. Så länge som kontoren höll på med lånehantering på det här sättet hade varje kontor en egen styrelse i vilken direktören vid kontoret ingick, men som i övrigt var politiskt tillsatt.

När Riksbanken slutligen fick monopol på sedelutgivningen i och med 1897 års riksbankslag fick de regionala kontoren för en tid ett tydligare mandat att förse ekonomin och samhället med de betalningsmedel som efterfrågades.¹² Det privata bankväsendets kraftiga utveckling under 1900-talets början medförde dock att hanteringen av betalningsmedlen snart till stor del kom att utföras av affärsbankerna, sparbankerna och den statliga post-sparbanken. Riksbankskontoren fick istället funktionen av depåer av sedlar och mynt för den regionala ekonomin samt in- och utlämningsställen för bankernas över- respektive under-skott av betalningsmedel.

3.2 Mot en modern centralbank

Under 1800-talets andra hälft tillkom gradvis flera av de funktioner som idag associeras med centralbanker, till exempel som ensam utgivare av betalningsmedel, bankernas bank, "lender of last resort" och krishanterare. De flesta aktiviteter som vi också ser som centralbanksspecifika, som räntejusteringar, förändringar i penningmängden samt öppna marknadsoperationer utvecklades också kring sekelskiftet. Centralbankens särpräglade roll och verksamhet växte fram både som en konsekvens av kritiska händelser som finanskriserna i slutet av 1800-talet, och av det privata banksystemets starka expansion. Även statsapparaten reformer och parlamentarismens genombrott bidrog till Riksbankens nya roll.

Frågan om att ge Riksbanken monopol på sedelutgivning behandlades återkommande i riksdagen från 1870-talet och framåt. Först med 1897 års riksbankslag fick frågan sin lösning. Riksbanken fick ensamrätt på sedelutgivningen, och de privata sedlarna skulle vara inlösta senast 1903. Myntutgivningen förblev regeringens monopol och skulle så förbli fram till 1986.¹³

Med Riksbankens sedelmonopol fick de privata bankerna alla ställa om till en insättningsbaserad finansieringsmodell (de privata bankernas sedelutgivning hade ju fungerat som ett sätt att ta in finansiering). Dessa förändringar bidrog till att Riksbankens funktion som clearingcentral utvecklades, samtidigt som behovet att erbjuda växling av olika inhemska sedlar försvann. Clearingfunktionen, där bankerna och andra aktörer kunde hantera sina inbördes betalningar och transaktioner, hade utvecklas i privat regi från 1800-talets mitt. Riksbanken hade också i viss mån haft en clearingfunktion tidigare genom administreringen av de olika sedelsubstituten, men denna hantering hade med åren blivit allt mer administrativt komplicerad, särskilt i jämförelse med de nya bankerna. Under den framtida riksbankschefen Karl Langenskiölds ledning byggde Skandinaviska kreditaktiebolaget (grundat år 1864) sin framgångsrika affärsmodell bland annat just på att erbjuda clearing för andra banker, genom att acceptera deras sedlar, framförallt de mindre bankernas, mot att ge dessa likviditetslån.

11 Dessutom administrerade man en statlig låneform, bösättningslån, som kunde uppgå till som mest 10 000 kronor. De var behovsprövade och gavs till unga par som skulle sätta bo, eller till ensamstående med barn.

12 Riksbanken blev med lagen ansvarig för sedelutgivningen, men myntpräglingens rätten blev kvar hos regeringen. Detta ändrades 1986 då Riksbanken gavs ansvaret för både sedel- och myntutgivningen, vilket i ett internationellt perspektiv är ovanligt.

13 Se Söderberg (2018) för en diskussion av sedelmonopolet i ett historiskt och internationellt perspektiv.

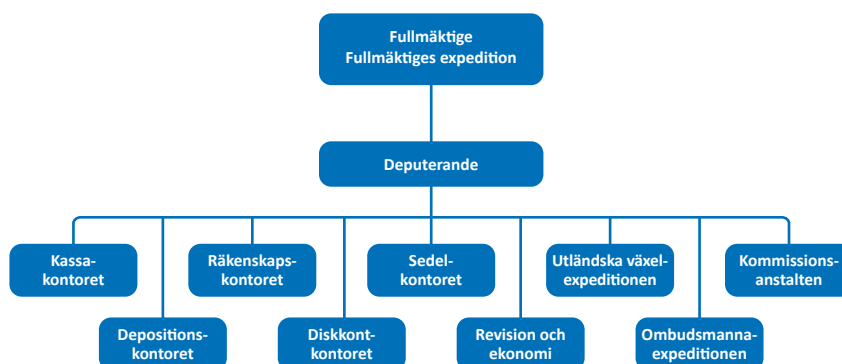
Ny ledningsform

Banksystemets snabba utveckling under 1800-talets andra hälft och den ökade konkurrensen krävde reformer av Riksbankens verksamhet och organisering. Den relativt oklara organiseringen och ledningsstrukturen hade skapat en stor och tungrodd administration, föråldrade rutiner och oklara beslutsvägar vilket öppnat för nya aktörer. På 1860-talet genomfördes dock en rad förändringar för att komma till rätta med dessa brister (se Figur 2).

År 1860 utökades fullmäktige med en deputerad för den inre förvaltningen, Albert Wilhelm Björck, som ansvarade för den dagliga verksamheten i banken. Man skulle kunna säga att med denna post fick Riksbanken sin första riksbankschef.¹⁴ Mandatet och ansvarsområdet för denna post förblev förvisso relativt ospecificerat i formell mening, men i praktiken fick Riksbanken för första gången en intern beslutshierarki med *en* chef i toppen.

Ett antal organisatoriska enheter slogs ihop och antalet anställda minskades, från cirka 120 anställda år 1860 till cirka 70 år 1875 (Wetterberg 2009). När ständsriksdagen avskaffades år 1866 bytte banken namn från Riksbankens Ständers Bank, till Sveriges riksbank.

Figur 2. Riksbankens organisation 1863



Källa: Riksbanken

Under 1800-talets sista årtionden började Riksbanken så smått aktivt försöka påverka likviditeten, kreditgivning, och räntenivåer med hjälp av förändringar i räntesättningen, köp av valutaväxlar och annan aktiv förvaltning av bankens reserver av utländska valutor och ädelmetaller (Wetterberg 2009, s. 215). Dessa aktiviteter kan ses som tidiga försök av Riksbanken att bidra i hanteringen av de kriser och ekonomiska nedgångar som inträffade under 1870-, 1880-, och 1890-talen, och detta blev snart mer eller mindre permanenta inslag i bankens verksamhet.

Vid sekelskiftet fick Riksbanken ansvar för att förvalta landets guld- och valutareserv, något centralbanker idag i de flesta länder ansvarar för. Riksbanken hade redan sedan starten 1668 förvaltat en reserv av ädelmetaller, sedlar och värdepapper men det hade också Riksgäldskontoret och de privatägda affärsbankerna gjort. Med 1897 års lag fick Riksbanken det fulla ansvaret att förvalta den svenska valuta- och ädelmetallsreserven. Guldreserven behövdes också för att, i enlighet med guldmyntfot-systemets huvudregel, när som helst stå redo att låta sedelinnehavare växla dessa emot fysiskt guld. Valutareserverna bestod till stor del av tyska Reichmark i form av skattkamarväxlar, eftersom Tyskland hade blivit en allt viktigare handelspartner för Sverige under den sena industrialiseringen och det fanns ett stort behov av att lösa betalningar i tysk valuta.

Guldmyntfoten, som år 1855 ersatte den tidigare silvermyntfoten, kom att bestå som Sveriges växelkurssystem fram till 1930-talet med några års avbrott och blev en viktig riktningssivare för Riksbankens verksamhet och organisering under denna långa period.

¹⁴ Se Tabell A2 i bilagan för en förteckning över riksbankschefer samt ordföranden i fullmäktige sedan 1858.

Verksamheten blev med andra ord inriktad på att hålla den svenska valutans värde stabilt mot guld. Detta uppnåddes genom att dels styra sedelutgivningen och den övergripande likviditeten i ekonomin, dels köpa och sälja guld och andra länders valutor på de internationella marknaderna. Sedelstocken kopplades till den metalliska kassan, det vill säga utflöde av guld ledde till färre utelöpande sedlar och omvänt. Besväret med att transportera fysiska ädelmetaller mellan länder löstes också snabbt med användandet av kreditgivning mellan centralbankerna i länderna som var med i guldmyntfotsystemet.

3.3 Affärsbanksverksamheten avvecklas

Efter drygt 230 års verksamhet kom den största reformen av både Riksbankens uppdrag och organisation när riksdagen efter årtionden av överläggningar år 1897 fattade beslut om en ny riksbankslag. Med den nya lagen fick Riksbanken, som tidigare nämnts, monopol på sedelutgivningen, samtidigt som banken blev förbunden att avveckla merparten av sin kommersiella bankverksamhet riktad mot allmänheten.¹⁵

Kommersiell bankverksamhet överläts nu helt till de privata bankerna, vilka fick avveckla sin egen sedelutgivning, hålla ett konto hos Riksbanken och placera en del av sin likviditet där. Kontona var räntebärande och genom att justera denna ränta kunde Riksbanken påverka bankernas räntesättning. Här ser vi alltså embryot till dagens räntestyrningssystem (se vidare i Sellin 2018).

Riksbankens ansvar att agera "lender of last resort" formulerades inte i 1897 års lag, men när banken hanterade många av de bank- och finanskriser som drabbade Sverige i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, genom att ställa upp som garant, kreditgivare eller båda, etablerades även denna centralbanksfunktion.

Ledning

Den nya riksbankslagen 1897 gav regeringen ett större inflytande över Riksbanken genom att fullmäktiges ordförande skulle utses av regeringen och inte som tidigare av riksdagen. Med den nya lagen fick fullmäktige sju ledamöter varav riksbankschefen var en (se SFS1897:28).

Riksbankschefen, som då kallades förste deputerad, satt liksom före 1897 års lag i fullmäktige som vice ordförande. Bankoutskottet skötte rekryteringen till posten vilket medförde att utnämningen påverkades av maktförhållandena i riksdagen, men den baserades också på relevant ämneskunskap och erfarenheter ifrån bankvärlden. Förste deputerade ansvarade ytterst för Riksbankens verksamhet, även om detta ansvar och dennes befogenheter fortfarande var relativt vagt formulerat i lagstiftningen.

En viktig kanal mellan fullmäktige och bankens dagliga verksamhet var Fullmäktiges expedition, vilken leddes av bankosekreteraren, som också var en nyckelperson i den dagliga ledningen av bankens verksamhet. Förutom fullmäktiges expedition ledde bankosekreteraren även ombudsmannaexpeditionen, som bland annat kontrollerade Riksbankens lånesäkerheter.

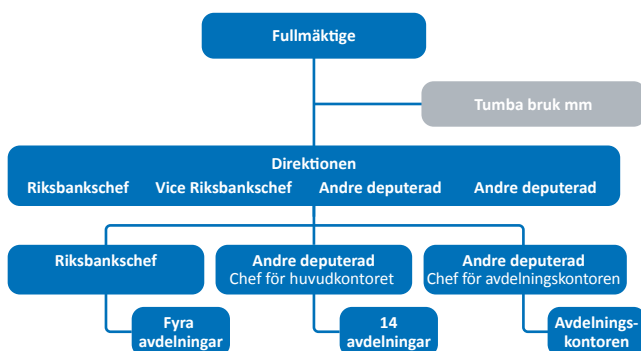
3.4 Ny riksbankslag 1934 och ökat politiskt inflytande

En ny riksbankslag kom år 1934. Den var på pappret främst en uppdatering av 1897 års lag och ledde inte till några större formella förändringar av Riksbanken eller dess verksamhet. I praktiken kom ändå regeringens inflytande över Riksbanken att öka, framförallt från och med andra världskriget.

Liksom i den äldre lagen hade regeringen rätt att utse riksbanksfullmäktiges ordförande (och suppleant), och riksdagen hade rätt att utse sex ordinarie ledamöter (plus suppleanter). En av dessa ledamöter var nominerad till posten som riksbankschef, som alltså utsågs av riksdagen. Utnämningen av riksbankschef sköttes via bankoutskottet efter förhandlingar mellan partierna i riksdagens två kamrar.

¹⁵ Vissa typer av lån och andra tjänster erbjöds även efter 1897 års lag, faktiskt ända fram till senare delen av 1900-talet.

Figur 3. Riksbankens organisation 1935



Källa: Riksbanken

Fullmäktiges ordförande ledde mötena, men hade ingen starkare rösträtt än någon annan. I regel var det riksbankschefen som satte samman dagordningen och de ämnen som mötet skulle behandla, men inte heller denne hade mer än en röst i fullmäktige. Samtliga ledamöter i fullmäktige hade en mandatperiod som sammanföll med riksdagens, en ordning som etablerades redan när Riksbankens Ständers Bank startat år 1668. De gemensamma mandatperioderna underlättade sannolikt den koordinering av penningpolitiken och finanspolitiken som blev gällande under det kommande dryga halvsekle.

En allt mer reglerad kredit- och valutamarknad

1934 års riksbankslag (SFS 1934:437) kom att bestå i över femtio år, vilket med tanke på att den starkt liknade 1897 års lag kan tolkas som en mycket lång period av oförändrad styrning och reglering av Riksbanken. Så var dock inte fallet. I samband med andra världskriget tillkom en rad undantagslagar som kraftigt begränsade det svenska bank- och finanssystemet, till exempel valutalagen (SFS 1939:350). Riksbanken fick i lagarna förordnandet att implementera dessa restriktioner, vilka kom att bestå i mer eller mindre restriktiv form ända fram till avregleringarna på 1980-talet. Att undantagslagarna behölls även efter kriget hade flera förklaringar. Viktigast var kanske den förändrade synen på statens roll gentemot marknaden. Den Stora Depressionen på 1930-talet hade övertygat många beslutsfattare om nödvändigheten av att kontrollera den ekonomiska cykelns värsta svängningar, och att man för detta behövde koordinera både finans- och penningpolitik. Och för att begränsa de finansiella marknadernas volatilitet såg man ett behov av olika slags regleringar.

Valutaregleringen verkställdes inledningsvis av Valutakontoret, som låg under Finansdepartementet. Valutakontoret verkade mellan 1940–1957 och hade alltså till uppgift att administrera den valutareglering som infördes under kriget. Ansvaret flyttades 1957 till Riksbanken där en valutastyrelse och en valutaavdelning då inrättades.¹⁶

Valutaregleringen genomfördes i "samarförstånd" med affärsbankerna och samförstånd kom även att utverka vid introduktionen av rätetakt, likviditetskvoter, obligationslån, och kassakvoter (introducerade under åren 1951–1952) vilka senare kom att omformas till lagkrav (se Larsson och Söderberg 2017). Dessa olika regleringsformer, som skulle verka för finansiell stabilitet och ackommodera finanspolitiken, administrerades av Riksbanken.

¹⁶ Notera att Valutaavdelningen alltså var en regleringsavdelning, och den avskaffades när valutaregleringen upphörde. Operationer på valutamarknaden sköttes av Utrikesavdelningen.

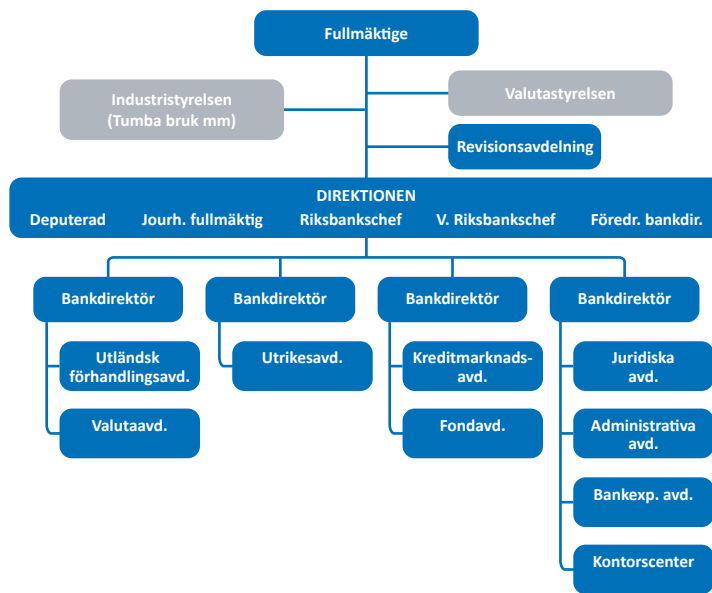
Denna strikta ”regleringsregim” kom att bestå fram till början av 1980-talet när lagarnas restriktioner på bankerna och marknaderna successivt lättades eller togs bort helt. Intressant är att hela ”på-regleringen” under 1950-talet och stora delar av avregleringen under 1980-talet skedde utan att riksbankslagen ändrats. Inte förrän i början av 1980-talet påbörjades arbetet med en ny riksbankslag.

Riksbankens ledningsstruktur

Riksbanken hade 1939 en direktion bestående av riksbankschefen (Ivar Rooth, som senare kom att bli chef för Internationella valutafonden), vice riksbankschef, deputerad för avdelningskontoren, och deputerad för huvudkontoret (se Figur 3). Tumba pappersbruk, som sedan 1755 tryckt Riksbankens sedlar, var ett dotterbolag till banken och låg utanför direktionens ansvarsområde och hanterades av två inspektörer utsedda av bankofullmäktige.

I början av 1950-talet infördes titeln bankdirektör. Inledningsvis fanns det tre stycken, men i slutet av decenniet utökades antalet till fyra (se Figur 4). Bankdirektörerna kunde ansvara för upp till fyra avdelningar, men hade i direktionen bara rösträtt i de frågor som berörde just deras respektive område. Fullmäktige var fortfarande mycket involverad i skötseln av banken. När Riksbanken i slutet av 1950-talet fick överta Valutakontorets arbetsuppgifter följde stora förändringar i den interna organisationen. Övertagandet av Valutakontorets arbetsuppgifter och ansvaret för Valutastyrelsen, som utfärdade regler och beslutade om licenser för valutatransaktioner innebar också en kraftig ökning av antalet anställda. Att verkställa valutareglerna blev en av Riksbankens viktigare verksamheter då den dels skulle understödja den fasta växelkursregimen, dels komplettera kreditregleringen.

Figur 4. Riksbankens organisation 1961



Källa: Riksbanken

Antalet anställda i Riksbanken växte markant från mitten av 1950-talet till början av 1970-talet, från totalt cirka 480 anställda år 1955 till runt 800 personer år 1970, varav hälften arbetade på de lokala kontoren. Arbetet på huvudkontoret bedrevs i nio avdelningar varav Bankexpeditionsavdelningen och Valutaavdelningen var de största personalmässigt. I Figur 4 syns även Kreditmarknadsavdelningen och Fondavdelningen, som under följande decennier

skulle komma att bli allt viktigare i Riksbankens verksamhet. Organisationsstrukturen så som den såg ut 1961 bestod under mer än ett decennium, med några små förändringar.¹⁷

4 Riksbankens verksamhet och organisering sedan 1970-talet

I det här avsnittet beskrivs på ett förhållandevis detaljerat vis hur Riksbankens interna organisation har förändrats sedan mitten av 1970-talet, före den så kallade avregleringen, fram tills idag. Huvudsakligt fokus ligger på hur den policyrelaterade verksamheten organiserats, vilket innebär att de mer administrativa verksamheterna, som inkluderar revision, personal, IT, säkerhetspersonal och fastighetsskötsel inte behandlas i motsvarande utsträckning. Till de policyrelaterade verksamheterna räknas, som vi tidigare nämnt, långt fler än de som vanligen nämns i beskrivningar av Riksbankens arbete och uppgifter.

Vissa verksamheter har bestått men fått ny form under de nära fem decennier som vi studerar här. Ett exempel på detta är riksbanksclearingen mellan bankerna som gått från att vara en avräkning mellan bankernas inbördes fordringar och skulder i Riksbanken, med fysisk närvaro av bankernas tjänstemän, till en IT-baserad clearing i Riksbankens betalningssystem, RIX. Andra verksamheter har försvunnit helt, som implementeringen av valuta- och kreditregleringarna, som avvecklades under 1980-talet. Några policyområden, som exempelvis att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende (finansiell stabilitet) har kraftigt utvecklats från mitten av 1990-talet och utgör numera ett av bankens centrala verksamhetsområden. Riksbanken hade även tidigare verkat för finansiell stabilitet, men då genom olika regleringar kring kreditmarknaden och valutamarknaden. Det nya under 1990-talet var att Riksbanken började med en mer systematisk analys av stabiliteten på den finansiella marknaden och hos de stora svenska bankerna.

Efter denna kronologiska genomgång av Riksbankens organisatoriska förändring sedan 1970-talet kompletterar vi berättelsen med några tematiska avsnitt.

4.1 Organisationsöversynen 1974

En stor organisationsöversyn genomfördes under 1974, sannolikt delvis eftersom en ny riksbankschef, Krister Wickman, hade tillträtt efter Per Åsbrink som hade varit riksbankschef i hela 18 år mellan 1955–1973.

Organisationsöversynen, som ledde till förändringar 1976, hade två huvudsakliga syften, dels att förbättra Riksbankens förutsättningar att fullgöra sina arbetsuppgifter, dels att öka personalens möjligheter att känna tillfredsställelse i sitt arbete. Ett ytterligare skäl var att det nya riksbankshuset på Brunkebergstorg skulle stå färdigt i början av 1976 och det fanns ett behov av att i så stor utsträckning som möjligt kunna anpassa rumsplaneringen till den framtida organisationen. Utredningen syftade också till att modernisera banken och tog även upp vilka frågor som bankens ledning (kallad direktionen) borde fokusera på. Till det sistnämnda hörde behovet av att öka Riksbankens analys- och utredningskapacitet samt bygga upp en bättre administrativ och organisatorisk kapacitet.

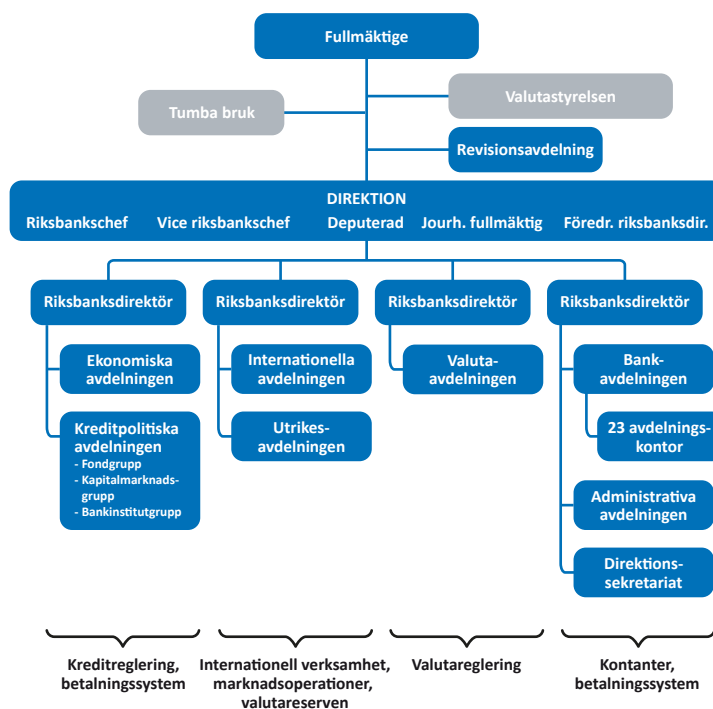
Direktionen bestod vid denna tid av riksbankschef, vice riksbankschef och (en av) de fyra riksbanksdirektörerna (namnändrat från bankdirektör 1975). I direktionen ingick också den deputerade som var en fullmäktigeledamot som tillhörde partimajoriteten och som hade utsetts av fullmäktige att vara medlem i direktionen för hela fullmäktiges mandatperiod. Dessutom ingick en jourhavande deputerad som växlade mellan de olika partitillhörigheterna. Utöver att driva banken hade direktionen som uppgift att förbereda ärenden som fullmäktige skulle besluta om.

¹⁷ Till exempel flyttades ansvaret för Utländska Förhandlingsavdelningen från den bankdirektör som ansvarade för Valutaavdelningen till den bankdirektör som ansvarade för Utrikesavdelningen.

I organisationsutredningen såg man en fördel i att byta till en jourhavande deputerad från partiminoriteten, istället för en som deltog i direktionen en kortare tid och som omväxlande då kunde vara en från partimajoriteten eller partiminoriteten i fullmäktige. Avsikten var att främja ett effektivare sätt att lägga fram förslag till fullmäktige, förslag som tagits fram med såväl en deputerad som tillhörde partimajoriteten och en jourhavande från partiminoriteten. Direktionen skulle på så sätt då med viss säkerhet kunna utgå ifrån att fullmäktige skulle godkänna framlagda förslag.

Utredningen konstaterade också att det fanns ett behov av en betydande resursförstärkning inom den ekonomisk-politiska delen av bankens arbetsområde.¹⁸ Det omfattade främst planering, samordning och information avseende den kredit- och valutapolitiska verksamheten, konjunktur- och betalningsbalansanalys samt statistikproduktion. Utredningen föreslog därför att man skulle inrätta en ekonomisk avdelning, som skulle ta över de av Kreditmarknadsavdelningens uppgifter som var av mer allmän karaktär. Dessutom föreslogs att Fondavdelningen, som hanterade Riksbankens obligationsverksamhet, skulle byta namn till Fondgruppen och föras till Kreditmarknadsavdelningen, som samtidigt bytte namn till Kreditpolitiska avdelningen (se Figur 5).

Figur 5. Riksbankens organisation 1976



Anm. Den riksbanksdirektör som ansvarade för Valutaavdelningen var föredragande i Valutastyrelsen.
Källa: Riksbanken

Utredningen föreslog också att en ny avdelning, kallad Bankavdelningen, skulle ta över bland annat alla uppgifter inom betalningsmedelsområdet och låneverksamhet. För den administrativa avdelningen föreslogs inga större förändringar i organisationen, däremot föreslogs ökade insatser speciellt när det gällde personalpolitik och organisationsfrågor. Insatser skulle vidtas inom befodrings- och löneområdena samt personalutveckling. Syftet med detta var bland annat att Riksbanken skulle kunna anställa och behålla kvalificerade medarbetare, som var eftertraktade på den privata marknaden.

¹⁸ Det var som ett resultat av denna utredning som Riksbanken började anställa disputerade akademiker.

Inom Valutaavdelningen föreslogs enbart vissa organisatoriska förändringar. Men den stora frågan var hur man skulle hantera den ökade inströmningen av valutaärenden, som skett till följd av den svenska ekonomins internationalisering. Dessa ärenden, cirka 40 000 per år, avsåg bland annat tillstånd till investeringar i utlandet, krediter och andra kommersiella och finansiella transaktioner, samt privatpersoners utlandstransaktioner, inklusive köp av resevaluta över ett visst belopp. Antalet ärenden hade under de senaste fyra åren i genomsnitt ökat med 13 procent per år. Förutom ett tillskott på ett antal tjänster föreslogs att man skulle införa ett integrerat ADB-system för diarieföring, tillståndsgivning, kontroll och statistik.¹⁹ Valutastatistiken inkluderade sammanställningar av givna och avslagna tillståndsansökningar, utnyttjande av tillstånd med mera. Dessa skulle användas för kontrollverksamheten inom Valutaavdelningen. Tillsammans med övrig valutainformation som exempelvis valutaanmälningar av icke-tillståndspliktiga överföringar skulle de också ge ett förbättrat underlag för den betalningsbalansanalys som den nya ekonomiska avdelningen skulle göra.

Förslaget till ny avdelningsorganisation, som innebar att antalet avdelningar minskade något, skulle stärka och rationalisera organisationen så att varje avdelning blev naturligt avgränsad och fick uppgifter och personal av sådan betydelse och omfattning att den var motiverad som en organisatorisk enhet. Härigenom menade utredningen att förutsättningarna borde öka för att avdelningarna skulle kunna fungera som relativt självständiga arbetsenheter till vilka beslut i ökad utsträckning skulle kunna delegeras. Det skulle samtidigt skapa ett större utrymme för tre av de fyra bankdirektörerna, som ansvarade för flera avdelningar, att fokusera på mer utåtriktade och policy- och planeringsbetonade insatser, istället för rutinbetonat och arbetsledande arbete.

Utredningen föreslog avslutningsvis en utredning om avdelningskontoren med en inriktning mot att skapa större regionkontor, som skulle ta över avdelningskontorens uppgifter. Dessutom skulle det finnas filialkontor som enbart skulle arbeta med kontant-hantering. Intressant att notera är att man också ställde kravet att utredningen och dess förslag skulle innebära att samtliga anställda vid avdelningskontoren skulle kunna fortsätta att arbeta antingen vid huvudkontoret eller vid kontor ute i landet.

4.2 Riksbankens organisation kring 1980

Den omfattande kredit- och valutaregleringen som etablerats efter andra världskriget fortsatte att prägla Riksbankens verksamhet, men flera större förändringar skulle följa under de kommande 10 åren, som en följd av att den statliga kontrollen av finansmarknaderna successivt togs bort.

Riksbankens direktion bestod kring 1980 av riksbankschefen, den vice riksbankschefen, två deputerade från fullmäktige samt föredragande riksbanksdirektör. Direktörerna informerade riksbankschefen om respektive verksamhetsområde och förde upp frågor och information för diskussion med övriga områden. För att knyta an till den kategorisering av verksamheten som beskrevs i avsnitt 2 kan vi konstatera att riksbanksdirektörernas ansvarsområden motsvarade verksamhetsområdena valutareglering, kreditreglering och betalningssystem, internationell verksamhet, marknadsoperationer och valutareservförvaltning, samt kontantförsörjning (se Figur 5).

Den fasta växelkurspolitiken hanterades genom dels Utrikesavdelningens interventioner på valutamarknaden, dels den kontroll som bedrevs av företags och privatpersoners valutaväxling under den period då valutaregleringen fortfarande var i kraft. Frågorna som direktionen avhandlade rörde den dagliga verksamheten, anställningar och administrativa frågor. Den riksbanksdirektör, tillika chefsjuristen, som ansvarade för Bankavdelningen och avdelningskontoren med mera ansvarade också för den Administrativa avdelningen och

¹⁹ Förkortningen ADB står för automatisk databehandling.

ADB-avdelningen samt för administrationen kring direktionens arbete och beslut (Direktionssekretariatet).

Avdelningskontoren och regionkontoren

I början av 1980-talet drev Riksbanken fortfarande de kontor ute i landet som hade etablerats ett sekel tidigare.²⁰ Kontorens existens hade diskuterats sedan 1940-talet och utvecklingen på bankmarknaden hade gjort behovet av kontoren allt mindre. Trots det utgjorde kontorens personal mer än hälften av Riksbankens arbetsstyrka. År 1980 hade kontoren 559 anställda, jämfört med 552 anställda på huvudkontoret (se Sveriges riksbank 1981). Ur ett kostnads-perspektiv utgjorde alltså kontoren en stor post, som under 1980-talet och ännu mer på 1990-talet kom att ses som problematiskt ur ett effektivitetsperspektiv. Att avvecklingen av kontoren dröjde kan nog delvis förklaras med att riksbankslagen krävde ett riksdagsbeslut innan en sådan organisatorisk förändring kunde genomföras, och att frågan sannolikt inte låg högt på den politiska agendan. Riksbankens verksamhet belastade ju dessutom inte statsbudgeten utan finansierade sig självt.

Verkställandet av valutaregleringen

Verkställandet av valutaregleringen var en av Riksbankens viktigare verksamheter då den dels skulle understödja den fasta växelkursregimen, dels komplettera kreditregleringen. Arbetet med valutaregleringen var i viss mån skilt ifrån Riksbankens övriga organisation genom att besluten i valutaärenden, både i tillståndsfrågor och enskilda ansökningar om valutaväxling, fattades av Valutastyrelsen. Den leddes förvisso av vice riksbankschefen men dess ledamöter i övrigt valdes av riksdagspartierna. Den bestod därför av politiker ur riksdagen eller regeringen, men även av representanter för Industriförbundet, Svenska bankföreningen och fackföreningsrörelsen. Valutastyrelsens beslut verkställdes av Valutadirektionen som var underordnad styrelsen och också organisatoriskt separerad från Riksbanken i övrigt.

De stora bankerna var registrerade som "valutabanker" hos Riksbanken. Det innebar att de skulle erbjuda valutarelaterade tjänster till andra finansiella och icke-finansiella företag. Tjänsterna krävde dock Riksbankens godkännande. Valutaregleringen var inriktad på finansiella transaktioner, och därför krävdes inte valutatillstånd för direkta export- och importbetalningar. Ansvaret för att hantera alla ansökningar, allt ifrån stora industriföretags internationella investeringar till enskilda personers reskassa för sommarens semester, låg på Valutastyrelsen. Ansökningarna om undantag från regleringen uppgick till tiotusentals ärenden, men det var bara de största som beslutades direkt av Valutastyrelsen. Övriga transaktioner hanterades av Valutaavdelningen, eller i mer komplicerade fall av Valutadirektionen.

De valutarelaterade kontrollerna liksom det kreditpolitiska regelverket hade i början av 1980-talet kommit att ifrågasättas allt mer. Internationaliseringen av de finansiella marknaderna för kapital, valutor och investeringar ledde till ökat tryck på Riksbanken att snabbt kunna behandla bankernas och företagens ansökningar om tillstånd som rörde gränsöverskridande investeringar, fastighetsköp, upplåning och exportfinansiering. Detta arbete tog stora resurser i anspråk, och Valutaavdelningen var i början av 1980-talet en av de största avdelningarna och bestod av cirka 80 personer och hade som mest uppgått till drygt 100 personer. Avdelningen var uppdelad i tre licensgrupper som ansvarade för olika typer av valutareglingsfrågor. På avdelningen fanns det också en kontrollgrupp, en statistikgrupp och en allmän grupp. Statistikgruppen hanterade statistik över givna tillstånd och avslagna ansökningar med fördelning på olika kategorier, utnyttjande av tillstånd med mera. Statistiken användes som hjälpmedel vid såväl tillståndsgivning som för kontrollverksamhet och utgjorde samtidigt delar av underlaget för betalningsbalansstatistiken som sammanställdes och analyserades av den ekonomiska avdelningen.

²⁰ En förändring var dock att kontoret i Mariestad 1971 flyttades till Skövde.

I slutet av 1980-talet hade gränserna mellan den internationella och inhemska kapitalmarknaden i stort suddats ut, en utveckling som både förklarades och drevs på av avvecklingen av valutaregleringen. Denna hade över tiden blivit mindre och mindre verkningsfull, en följd av bland annat att de stora företagen hade etablerat verksamheter också i utlandet, vilket gjorde att de i stort sett kunde vidta de finansiella dispositioner som de önskade utan att påverkas av regleringen. Avvecklingen av valutaregleringen initierades genom beslut av riksbanksfullmäktige 1986 och fullbordades i princip tre år senare.

När Valutaavdelningen lades ner 1989 överfördes den del av statistiken som var kopplad till betalningsbalansstatistiken till Ekonomiska avdelningen en kort period innan Betalningsbalansavdelningen bildades och tog över såväl sammanställning som den analys som ansågs behövas för penningpolitiken (se Figur 6).

Kreditregleringen avvecklas

Kreditregleringen avvecklades också gradvis under 1980-talet. En viktig förändring kom senhösten 1985 när taket för bankernas kreditgivning togs bort, men även andra förändringar i spelreglerna fick stor betydelse, inte minst för Riksbankens egen verksamhet.

En inhemska kapitalmarknad hade skapats i början av 1980 när nya typer av korta statspapper gavs ut samtidigt som banker tilläts ge ut egna obligationer. Succesivt tilläts både banker och försäkringsbolag att börja handla med de stora depåer av statspapper de tidigare varit tvungna att hålla enligt den så kallade kassakvotsregeln.²¹ För Riksbanken blev den nya marknaden och internationaliseringen av den svenska finansmarknaden en möjlighet att arbeta mer aktivt än tidigare med marknadsoperationer i svenska värdepapper.

Efter det att Bengt Dennis tillträdde som riksbankschef 1982, skapades en Kapitalmarknadsavdelning genom att Kapitalmarknadsgruppen och Fondgruppen knoppades av från den Kreditpolitiska avdelningen, som istället fick ansvaret för bankinstitutfrågor. Fondgruppen fick ta över genomförandet av marknadsoperationer på den framväxande inhemska kapitalmarknaden. Därmed skapades en bättre koppling mellan dessa operationer och kreditregleringsfrågor, tillstånd med mera.

Genom den nya Kapitalmarknadsavdelningen genomförde Riksbanken öppna marknadsoperationer avsedda att påverka räntor och tillgång och pris på svenska kronor och statspapper på ett sätt som skulle förena de penningpolitiska målen med de kreditpolitiska restriktionerna, som fortfarande gällde för de svenska bankerna. Redan två år senare, 1984, lades dock avdelningen ner till förmån för en Fondavdelning som ansvarade för marknadsoperationer och en Kreditmarknadsavdelning som ansvarade för den kvarvarande kreditregleringen. Fortfarande gällde ordningen att Utrikesavdelningen ansvarade för operationer mot utlandssidan, medan Kreditmarknadsavdelningen och Fondavdelningen verkade uteslutande mot inhemska marknader.

4.3 Organisation efter 1988 års riksbankslag

En ny riksbankslag trädde i kraft år 1989, och med denna samlades en hel del lagstiftning rörande Riksbanken, penningpolitiken och betalningsmedelsfrågor i en och samma lagtext (se SOU 1986:22 och SFS 1988:1835). Dock blev mycket i 1934 års riksbankslag kvar i den nya lagen, om än med moderniserat språk. Intressant är att det först är i 1988 års lag som Riksbanken formellt omnämns som Sverige centralbank. Lagen förstärkte också riksbankschefens roll som bland annat fick ett tydligare mandat att bestämma hur bankens verksamhet administrerades. Mandatperioden förlängdes även från tre till fem år för att inte sammanfalla med den politiska cykeln.

Regeringens inflytande över Riksbanken och penningpolitiken gick med den nya lagen åt olika håll. Å ena sidan förlorade regeringen sin sedan 1897 års lag gällande rätt att utnämna

²¹ Kassakvotsregeln innebar att banker var skyldiga att placera i statsobligationer.

fullmäktiges ordförande, men å andra sidan formaliserades den sedan 1940-talet etablerade praxisen att regeringen skulle informeras innan Riksbanken fattade viktigare penningpolitiska beslut (§ 42, SFS 1988:1385).

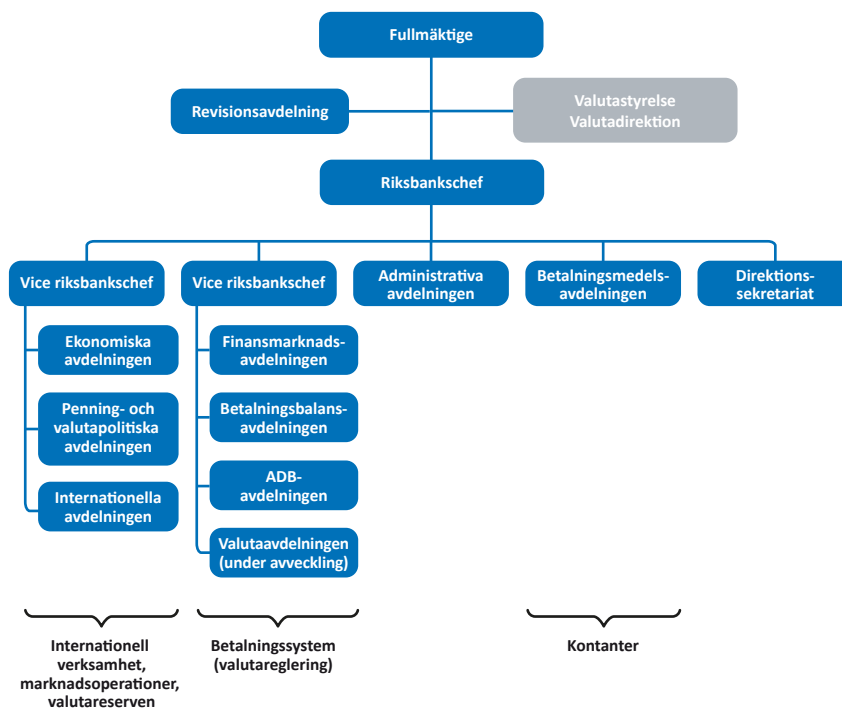
Med den nya lagen nominerades samtliga fullmäktigeledamöter av riksdagen. Inom sig valde nu fullmäktige en ordförande samt en riksbankschef. Liksom tidigare utnämndes vice riksbankschefen av fullmäktige på förslag av riksbankschefen. Lagen fastslog inte hur många vice riksbankschefer som kunde tillsättas, och strax efter lagen trädde i kraft tillsattes två vice riksbankschefer istället för den traditionsenliga enda.

Antalet ledamöter i fullmäktige utökades från sju till åtta, där alla röster vägde lika tungt. Detta kunde ha skapat problem vid mycket jämna omröstningar, men några sådana verkar inte ha förekommit särskilt ofta under 1988 års lag. Nytt var också att Riksbanken, och inte riksdagen, fick beslutsrätt gällande det svenska växelkursystemet, det vill säga hur och om kronans värde skulle knytas till någon eller några andra valutors värde.

Ny organisation kring 1990

I samband med att den nya riksbankslagen trädde i kraft genomfördes en större omorganisering där nästan all verksamhet underordnades nya organisatoriska enheter samtidigt som antalet avdelningar ökade bland annat genom att flera sekretariat blev avdelningar istället (Figur 6).

Figur 6. Riksbankens organisation 1990



Källa: Riksbanken

En stor förändring var att den Penning- och valutapolitiska avdelningen bildades 1989 genom att avdelningen övertog ansvaret för valutaoperationer och förvaltningen av valutareserven från Utrikesavdelningen och ansvaret för marknadsoperationerna på den växande inhemska penningmarknaden från Fondavdelningen. På så sätt samlades de funktioner som kunde påverka likviditeten och därmed också kronans värde i en och samma avdelning. Utrikesavdelningen och Fondavdelningen lades ner.

En av de vice riksbankscheferna fick ansvar för Penning- och valutapolitiska avdelningen, Ekonomiska avdelningen och Internationella sekretariatet. Ekonomiska avdelningen ansvarade för att producera och internt sprida analyser av den ekonomiska utvecklingen och betalningsbalansen och för inflationsprognoser, som Riksbanken startat med efter 1974 års organisationsutredning. Avdelningen fick också ansvar för den finansmarknadsstatistik som banken producerade.

Internationella avdelningen hade 1984 ersatts av det betydligt mindre Internationella sekretariatet, vars huvudsakliga uppgift var att handlägga ärenden rörande Sveriges och Riksbankens internationella samarbeten. Bakgrunden till denna förändring var att i början av 1980-talet började gränserna mellan nationella ekonomier och marknader att suddas ut och ett internationellt sammankopplat finansiellt och monetärt system att utvecklas. Allt fler av Riksbankens verksamhetsområden påverkades av utvecklingen i andra länder, och det blev inte längre självklart att ge Internationella avdelningen ansvaret för alla frågor av internationell karaktär. Inom många områden räckte det heller inte längre med de generalistkunskaper som avdelningen besatt, och internt diskuterades om det inte vore bättre att policyavdelningarna själva hanterade de frågor som fanns inom deras respektive sakområden. Dessa diskussioner ledde till att avdelningen ombildades till ett mindre sekretariat och att huvuddelen av avdelningens ansvarsområden flyttades till andra avdelningar. Se vidare i avsnitt 7 nedan om den internationella verksamheten.

Den andre vice riksbankschefen ansvarade för en nybildad Finansmarknadsavdelning, Betalningsbalansavdelningen, ADB-avdelningen samt Valutaavdelningen, som var under avveckling i och med att valutaregleringen avskaffades 1989. Inte heller Kreditmarknadsavdelningen behövdes längre när kreditregleringarna i stort sett hade avvecklats. Den kvarvarande emissionskontrollen togs över av Finansmarknadsavdelningen, som även sammanställde och analyserade kreditmarknadsstatistiken. Emissionskontrollen togs helt bort efter 1992 och istället fick Finansmarknadsavdelningen uppdraget att kartlägga och bevaka både nationella och internationella betalningssystem. Detta kan ses som ett första steg mot en ökad fokusering på området finansiell stabilitet. Finansmarknadsavdelningen ansvarade också för analyser av finansmarknaderna och tog över ansvaret för Utlandsredovisningen från Utrikesavdelningen. Utlandsredovisningen ansvarade för Riksbankens betalningar till och från utlandet samt de transaktioner som bland annat föranleddes av Riksbankens interventioner på valutamarknaden och transaktioner i samband med valutareservförvaltningen (backoffice-funktioner).

Riksbankschefen ansvarade för Direktionssekretariatet, Administrativa avdelningen, Betalningsmedelsavdelningen och regionkontoren. Riksbankschefens ansvar för bankens dagliga verksamhet, med ensam beslutsrätt i de frågor som togs upp på direktionsmötena samt en utökad delegering till avdelningscheferna (vilket vi skriver mer om nedan) medförde att direktionen blev mindre betydelsefull som beslutsfattande organ, något som i slutet av 1990-talet ledde till att de tidigare regelbundna direktionsmötena avskaffades.

4.4 Organisationsförändringar under 1990-talet

Under första hälften av 1990-talet genomfördes vissa mindre organisatoriska förändringar. Betalningsbalansstatistiken sammanfördes med finansmarknadsstatistiken och lades i en ny avdelning, Avdelningen för finansiell statistik. Betalningsbalansavdelningen lades ner. Redovisningsgruppen inom den Administrativa avdelningen blev egen avdelning. Ett Planerings- och budgetsekretariat skapades och 1993 också ett Informationssekretariat. Nu, cirka tjugofem år senare, har denna verksamhet – information och kommunikation – vuxit enormt i betydelse, vilket vi skriver mer om i avsnitt 8 nedan.

År 1994 tillträdde Urban Bäckström som riksbankschef och det kom i många avseenden att få en stor påverkan på Riksbanken. Det gällde dels en löpande effektivisering av bankens verksamheter, dels en tydlig beslutsdelegering ner i organisation, vilket var något helt nytt

för Riksbankens lägre chefer och medarbetare. Det reformarbete som Bäckström initierade fortsatte sedan under Lars Heikenstens och Stefan Ingves mandatperioder som riksbankschef, och kan sägas ha genomsyrat verksamheten under mer än 20 år.

Tidigare hade avdelningschefer alltid kunnat lyfta frågor till bankledningen (riksbankschefen eller vice riksbankscheferna) för beslut. Nu skulle detta ändras så att avdelningschefer själva skulle fatta beslut också i större frågor, som tidigare skulle lyftas till bankledningen för beslut. Bakgrunden till detta var att bankledningen, med rätta, insåg att vissa frågor hade man för lite kunskap i för att fatta beslut, experterna fanns i avdelningarna. Det fanns inledningsvis en viss osäkerhet från avdelningscheferna mot den nya ordningen och flera var rädda för att komma i direkt konflikt med bankledningen om man skulle fatta ett kanske något felaktigt beslut. I syfte att stärka avdelningscheferna i sitt beslutsfattande och få dem att verkligen tro på att bankledningen också kunde leva med att vissa beslut inte helt och hållet låg i linje med bankledningens önskan, genomfördes ett antal ledningsseminarier.

Effektiviseringen inleddes 1995 då projektet HK-95 inleddes, vilket hade som uttalat mål att inom ett år reducera antalet anställda vid huvudkontoret med 10 procent, cirka 40 personer. Beslutet, som för medarbetarna på huvudkontoret kunde betecknas som chockartad, hade effekten att den skapade en stark krismedvetenhet inom banken och att man nu skulle öka tempot.

Effektiviseringarna skedde under mottot att "Riksbanken ska inte utföra saker med statliga medel som andra kan göra lika bra eller bättre". Detta motto gäller än idag. Ledningen ansåg att det var mycket viktigt att Riksbanken, som är en statlig organisation, som själv beslutar om sin budget, till skillnad från de myndigheter som lyder under regeringen, för sin trovärdighets skull tog på sig minst lika hårda budgetrestriktioner som den övriga statsförvaltningen.

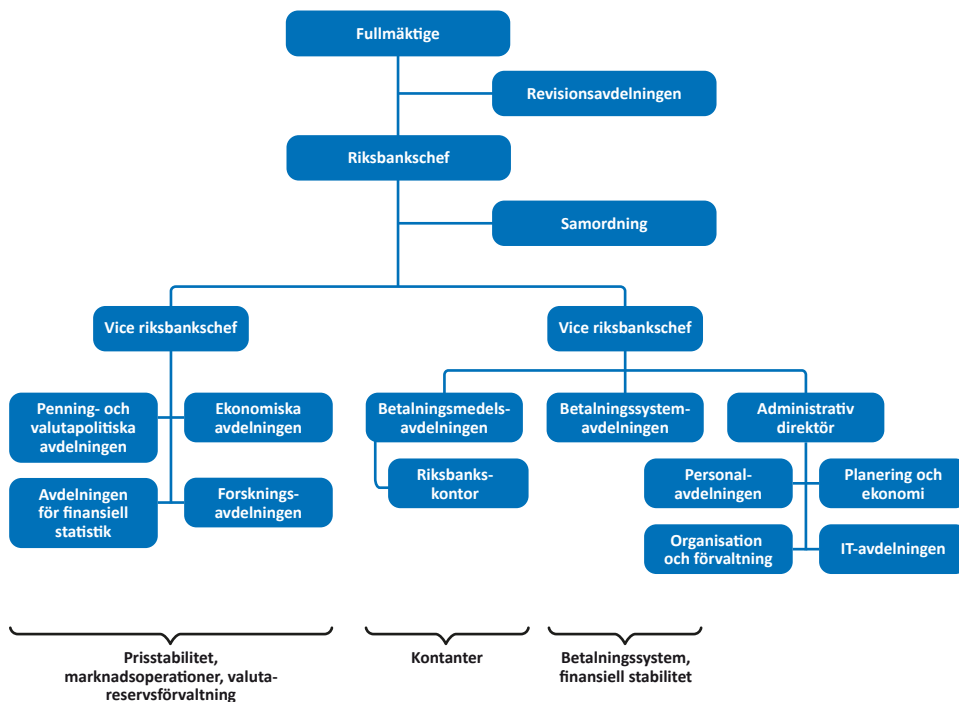
Direktionen avvecklas

I juli 1997 infördes en ny ledningsstruktur samtidigt som direktionen avvecklades (se Figur 7).²² Strukturen byggde på förutsättningen att flertalet beslut fattas i linjeorganisationen med en långt driven delegering. Vid denna tidpunkt fanns det 11 avdelningar och 3 sekretariat för samordning (Direktions-, Internationella- samt Informationssekretariaten). Som komplement fanns också några gemensamma fora för diskussion och beslut. I riksbankschefens beslutsgrupp fattade riksbankschefen beslut om förslag till fullmäktige exempelvis om styrräntan, vissa policybeslut, riktlinjer för verksamhetsplan, större investeringar, med mera. I Riksbankens ledningsgrupp diskuterade riksbankschefen, de två vice riksbankscheferna och den administrativa direktören samt avdelningscheferna gemensamma frågor. Därutöver fanns ämnesinriktade besluts- och beredningsgrupper samt ledningsforum för gemensam diskussion och information till bankens samtliga chefer.²³

²² År 1996 bestod direktionen av Riksbankschefen, de två vice riksbankscheferna, den administrativa direktören samt 12 avdelnings- eller sekretariatschefer.

²³ Bland beredningsgrupperna fanns till exempelvis den internationella beredningsgruppen (IBG), den penningpolitiska beredningsgruppen (PBG), och den administrativa beredningsgruppen (ABG). Förkortningen PBG används än idag i samband med olika möten under den penningpolitiska beredningen.

Figur 7. Riksbankens organisation 1997



Anm. I Samordning ingick Direktionssekretariatet, Internationella sekretariatet och Informationssekretariatet.
Källa: Riksbanken

De stora effektiviseringarna kom att beröra framför allt de administrativa delarna, som kom att minska kraftigt, bland annat genom att många verksamheter som exempelvis kontorservice, städning och bevakning kom att upphandlas externt. Även Riksbankens kontanthantering fortsatte att effektiviseras genom minskningar av antalet kontor och i slutet av decenniet ledde en utredning till att större delen av verksamheten placerades i ett av Riksbanken helägt dotterbolag. Bolagiseringen av kontanthanteringens beslutades 1998 liksom avvecklingen av de kvarvarande kontoren, se vidare i avsnitt 6.2 nedan och Sveriges riksbank (2006). År 2002 såldes Tumba bruk och Myntverket, vilket gjorde att produktion av sedlar och mynt i fortsättningen kom att utföras utanför banken.²⁴ År 2003 gavs Statistiska Centralbyrån uppdraget att sammanställa finansmarknadsstatistiken, som Riksbanken dessförinnan producerat internt. Några år senare, 2007, gjordes samma förändring vad gällde betalningsbalansstatistiken.

Antalet anställda hade som tidigare nämnts också kontinuerligt reducerats under 1990-talet, och år 2000 var cirka 470 personer anställda på Riksbanken (se Sveriges riksbank 2001). Neddragningen från över tusen personer tjugo år tidigare berodde främst på det minskade antalet kontor, medan huvudkontorets personalstyrka i stort varit oförändrad. Under de kommande åren började dock även antalet anställda vid huvudkontoret att minska, bland annat efter ett principbeslut år 2003 att reducera arbetsstyrkan med 10 procent över tre år (se Sveriges riksbank 2004). År 2018 arbetade drygt 350 personer på Riksbanken.

²⁴ Mynthanteringens togs över av Riksbanken från Finansdepartementet 1986. Riksbanken sålde myntverksamheten till det finska myntverket år 2002.

4.5 Ny riksbankslag 1999

I den nya riksbankslagen som trädde ikraft 1999, fastställdes att målet för penningpolitiken är ett fast penningvärde.²⁵ Med den nya Riksbankslagen kom också stora förändringar av Riksbankens ledningsstruktur. Fram till slutet av 1998 var Riksbanksfullmäktige bankens högsta beslutsorgan. Den politiska sammansättningen i fullmäktige återspeglade då, och återspeglar även idag riksdagens politiska sammansättning. Den viktigaste förändringen var överföringen av fullmäktiges beslutsmyndighet över, med några undantag, all verksamhet till en nyskapad direktionsfunktion.²⁶ Fullmäktige utökades till 11 ledamöter, med mandatperioder som fortsatt följde riksdagens. Riksbankschefens mandatperiod förlängdes ytterligare från 5 till 6 år och samma mandatperiod gällde också för övriga fem ledamöter i direktionen.²⁷ Med 1999 års lagreform blev fullmäktiges uppgifter begränsade, där de viktigaste uppgifterna blev att rekrytera ledamöter till direktionen inklusive posten som riksbankschef, samt att följa och utvärdera direktionsledamöternas utförande av tjänsten. Riksbanksfullmäktige hade fortfarande också till uppgift att besluta om utformning av nya sedlar och mynt samt lämna förslag till riksdagen om hanteringen av Riksbankens ekonomiska resultat. Under den nya lagen blev direktionsfunktionen beslut om ränteförändringar och öppna marknadsoperationer Riksbankens viktigaste policyaktiviteter. Direktionsledamöterna blev även gemensamt ansvariga för skötseln av organisationen. Den nya direktionen blev med 1999 års lag nära kopplad till den dagliga verksamheten precis som direktionen före år 1988 års lag.

Överföringen av det mesta beslutsfattandet från fullmäktige till den nya sex-hövdade direktionen ledde naturligen till ett antal frågeställningar för Riksbanken och speciellt inom direktionen. Det handlade bland annat om att ledamöterna skulle komma överens om hur de skulle arbeta och samarbeta samt fördela eventuella ansvarsområden mellan varandra.²⁸ Den första direktionen, utsedd 1998, fick sina ansvarsområden från fullmäktige (se Sveriges riksbank 1998): forskning och statistik; betalningssystemfrågor; betalningsmedelsfrågor; internationella frågor och intern och extern information; och penning- och valutapolitik.^{29, 30}

Riksbankschefen hade inget direkt berednings- eller avdelningsansvar, förutom över Direktionsavdelningen som fungerade som en slags stabsfunktion. Diskussioner om hur arbetet ska organiseras har fortsatt, naturligen påverkade av erfarenheter av arbetet samt att nya ledamöter har valts in i direktionen.

Ny organisation år 2000

I maj 2000 beslutade fullmäktige om en omorganisation efter förslag av direktionen. Syftet var att skapa en effektivare organisation med tydliga ansvarsområden och starkt fokus på bankens mål och uppgifter. Bankens tidigare 16 avdelningar minskades ner till 11.³¹ Avdelningen för finansiell statistik lades ner och tre nya avdelningar med inriktning på Riksbankens två huvudmål bildades:

- Avdelningen för penningpolitik (före detta Ekonomiska avdelningen) fick ansvar för den penningpolitiska analysen, som är grunden för att uppfylla målet om ett

25 I formell mening var det inte en ny lag, utan omfattande förändringar i lagen från 1988, lag (1988:1385) om Sveriges riksbank. Förändringarna genomfördes via SFS (1998:1405), SFS (1998:1412) och SFS (1998:1413). Per februari 2019 hade det gjorts över 60 ändringar till 1988 års lag.

26 Som framgår av tidigare avsnitt fanns det fram till tidigt på 1990-talet en direktionsfunktion. Men denna bestod delvis av medlemmar i fullmäktige, utsedda av Riksdagen eller, fram till 1988, av regeringen.

27 Den första uppsättningen av direktionsledamöter fick olika långa mandatperioder, 1 till 6 år, för att nya utnämningar därefter inte skulle komma i klump, se tabell A3 i bilagan. År 2008 ändrades lagen så att mandatperioderna är antingen 5 eller 6 år (se SFS 2008:239).

28 I pressmeddelandet den 17 december 1998 som tillkännagav de sex ledamöterna i den nya direktionen angavs ledamöternas arbetsområden, se Sveriges riksbank (1998).

29 Det senare innebär att en vice riksbankschef ledde arbetet med att ta fram förslag till penningpolitiskt beslut för beslut i direktionen. Det var dock inte alltid den förste vice riksbankschefen som hade denna uppgift.

30 I termer av Figur 7 delades avdelningarnas rapporteringskyldighet upp enligt följande: Forskningsavdelningen och Avdelningen för finansiell statistik; Betalningssystemavdelningen; Betalningsmedelsavdelningen och Internrevisionsavdelningen; Informationsavdelningen och Internationella avdelningen (inkluderades i Samordning); Penning- och valutapolitiska avdelningen och Ekonomiska avdelningen; och Direktionsavdelningen och den Administrativa direktören.

31 Bankens tidigare sekretariat hade 1998 bytt namn till avdelning.

fast penningvärde. Avdelningen fick också återigen ansvaret för betalningsbalansstatistiken.

- Avdelningen för finansiell stabilitet (före detta Betalningssystemavdelningen) fick ansvar för analysen av det finansiella systemets stabilitet, som är grunden för att uppfylla målet om ett säkert och effektivt betalningsväsende. Avdelningen fick också ansvar för finansmarknadsstatistiken.
- Avdelningen för marknadsoperationer (före detta Penning- och valutapolitiska avdelningen) fick ansvar för att genomföra de penning- och valutapolitiska operationerna och för de verktyg som krävdes för detta. Avdelningens verksamhet stödde båda huvudmålen. Avdelningen tog också över ansvaret för RIX-systemet (från den nedlagda Betalningssystemavdelningen) och för kontantförsörjningen. Detta ansågs som mest lämpligt, då det var en alltigenom operativ avdelning, som dessutom hade erfarenhet av att arbeta gentemot bankerna.

I den nybildade Administrativa avdelningen samlades de tidigare enheterna Administrativa staben, Personalavdelningen, Organisations- och förvaltningsavdelningen samt Planerings- och ekonomiavdelningen.

Organisation hölls oförändrad fram till 2004 då tre mindre avdelningar, Internationella avdelningen, Informationsavdelningen och Direktionsavdelningen blev sekretariat istället samtidigt som de bildade en ny avdelning, Stabsavdelningen. Forskningsavdelningen upp gick samtidigt i Avdelningen för penningpolitik, dock med fortsatt eget verksamhets- och budgetansvar. Riskkontrollavdelningen blev samtidigt en grupp i Avdelningen för finansiell stabilitet i hopp om att synergier skulle kunna uppstå då båda avdelningarna arbetade med riskfrågor. När bolagiseringen av kontanthanteringerna samma år avbröts återgick delar av kontanthanteringerna till Avdelningen för marknadsoperationer. Strukturen med sju avdelningar är kvar än idag, och förändringar sedan 2004 har i stort skett inom denna struktur.

Förändring av direktionsledamöternas ansvarsområden

När det gällde direktionsledamöternas ansvarsområden uppdagades det succesivt att det fanns problem i den ledningsstruktur som hade införts när den nya direktionen trädde till. Ett var att avdelningscheferna naturligen kom att få ett informationskrav och förslag på åtgärder på sig från alla direktionsledamöterna, speciellt kring policyområdena penningpolitik och finansiell stabilitet, samtidigt som alla avdelningschefer hade en vice riksbankschef som sin närmaste chef. Ett annat var att direktionsledamöter, möjligen oavsiktligt, avstod från att engagera sig i olika frågor utanför sitt direkta ansvarsområde och därigenom kom att fatta beslut i frågor som man inte tillräckligt hade satt sig in i. Detta ledde till att direktionsledamöternas ansvarsområden från januari 2005 förändrades från att gälla specifika avdelningar till specifika verksamhetsområden, som i sin tur hanterades av olika avdelningar, men där direktionsledamöterna var ordförande i olika beredningsgrupper.³²

Över tiden kom emellertid även denna ledningsstruktur att kritiserats. Det hade visat sig att uppdelningen försvårade en gemensam beredning och därför beslut i ärenden. Det ansågs också finnas en tendens till att den ledamot som hade operationellt ansvar för ett visst sakområde även hade störst inflytande över de policybeslut som rörde området, vilket rimmade illa med att direktionen var gemensamt ansvarig för besluten. En annan trätöpunkt var att fördelningen av ansvarsområden ansågs var ojämn, där till exempel sakområdet penningpolitik ansågs "viktigare" och mer prestigefyllt än andra områden.

³² Som exempel kan nämnas beredningsgrupper för remissfrågor, finansiella risker i valutareservförvaltningen, störningar i det finansiella systemet, och valuta- och penningpolitik.

Ny ledningsmodell från 2007

Diskussionerna slutade med att det beslutades att direktionsledamöterna från 2007 inte längre skulle ha något direkt ledningsansvar för den inre verksamheten eller beredningen av policyfrågor. Direktionen beslutade också att riksbankschefen skulle ansvara för att följa upp avdelningarnas arbete och också utöva chefsansvar för avdelningscheferna.

Avdelningscheferna gavs ansvaret att leda det dagliga arbetet och beredningen av de ärenden direktionen ville få utredda. Avdelningsövergripande frågor och intern ärende-briefing hanterades i Ledningsgruppen, som hade bildats några år tidigare och som bestod av cheferna för samtliga avdelningar, utom Internrevisionen.³³ Chefen för stabsavdelningen blev och är fortfarande ordförande i ledningsgruppen och redovisar på direktionsmötena de större frågor som har diskuterats och beslut som respektive avdelningschef har fattat alternativt avser att fatta. Det bör noteras att Ledningsgruppen inte fattar några beslut utan det gör respektive avdelningschef.

Som ett led i att ytterligare öka effektiviteten i bankens verksamhet togs under 2007 en rad beslut. Produktion och publicering av betalningsbalansstatistik upphandlades av Statistiska Centralbyrån, SCB. Produktionen av finansmarknadsstatistiken hade förts över till SCB redan 2003. Riksbankens bedömning var att SCB har bättre förutsättningar att utföra uppgifterna än Riksbanken och det skadar inte bankens förtroende att inte längre producera statistiken. Riksbanken ansvarar emellertid fortfarande för statistikens innehåll och kvalitet.

Omorganisation 2007

En ny omorganisering genomfördes 2007 och i Avdelningen för marknadsoperationer (som bytte namn till Avdelningen för kapitalförvaltning) samlades alla enheter som arbetade med kapitalförvaltning i syfte att öka fokus på denna verksamhet samt betalningssystemet RIX. Vissa enheter flyttades till andra avdelningar. Enheten för kontantförsörjning flyttades från Avdelningen för kapitalförvaltning till Administrativa avdelningen varigenom man uppnådde en ökad närhet till säkerhetsfunktionen, transport och bevakning samt fastighetsenheten. Det arbete som initierades 2008 att byta ut sedel- och myntserierna tog 9 år och kom att ställa stora krav avdelningen. De penning- och valutapolitiska operationerna flyttades till Avdelningen för penningpolitik. Syftet var att avdelningen skulle komma närmare de marknader som användes för att påverka räntan. Avdelningen för penningpolitik fick också huvudansvaret för all analys av räntor och valutakurser. Ansvaret för analysen av aktie- och kreditmarknader flyttades till Avdelningen för finansiell stabilitet, liksom ansvaret för marknadsstrukturfrågor, som är en naturlig del av analysen av den finansiella infrastrukturen. Enheten för affärsstöd och betalningsservice (Backoffice) flyttades från Administrativa avdelningen till Avdelningen för kapitalförvaltning. Ett nytt kontorsservicecenter inom Administrativa avdelningen inrättades.

4.6 Riksbankens organisation från 2014

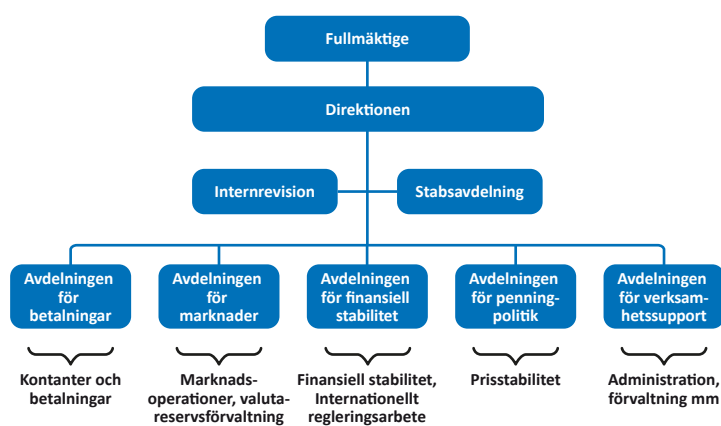
År 2014 genomfördes den senaste större omorganisationen. Ett av flera syften med denna omorganisation var att synliggöra betydelsen av, och att ge mer "management attention" till betalningsfrågor, kapitalförvaltning och Riksbankens balansräkning. Liksom tidigare organiserades banken i sju avdelningar, varav fyra var verksamma inom bankens huvudsakliga verksamhetsområden: prisstabilitet, finansiell stabilitet, kapitalförvaltning samt betalningssystem inklusive kontanthantering (se Figur 8). Analys av svensk och internationell ekonomi och delar av de finansiella marknaderna skulle liksom tidigare hanteras av avdelningarna för penningpolitik och finansiell stabilitet. I syfte att öka bankens förmåga att snabbt förstå

³³ Ledningsgruppens sammansättning och uppgifter regleras i Riksbankens instruktion, som beslutas av direktionen (se vidare avsnitt 4.7). Numera ingår även kommunikationschefen i ledningsgruppen (Informationssekreterariatet bytte namn till Kommunikationsenheten 2014). Enligt instruktionen har chefen för internrevisionen, chefsjuristen, HR-chefen och riskchefen rätt att närvara vid ledningsgruppens möten i den mån de anser att det behövs.

utvecklingen av och kunna agera på de finansiella marknaderna samlades alla operativa verksamheter som handlar på och bevakar de finansiella marknaderna till en ny avdelning, Avdelningen för marknader. För att ge större tyngd åt betalningsfrågorna och bankens uppdrag att ansvara för Sveriges försörjning av sedlar och mynt och betalningssystemet skapades också en egen avdelning för dessa verksamheter, Avdelningen för betalningssystem och kontanter (som senare bytte namn till Avdelningen för betalningar).

Organisationsförändringarna innebar också viss intern omförflyttning av aktiviteter mellan avdelningar och namnbyten på vissa avdelningar och enheter. Samtidigt som kontant-hanteringen flyttades från den Administrativa avdelningen bytte den namn till Avdelningen för verksamhetssupport. Avdelningen övertog också ansvaret för bankens IT-verksamhet, vars större del hade outsourcats 2013.

Figur 8. Riksbankens organisation 2019



Anm. I Stabsavdelningen ingår Direktionssekretariatet, Kommunikationsenheten och Riskenheten.
Källa: Riksbanken

4.7 Riksbankens ledning och organisation år 2019

Riksbankslagen från 1999 innebar en väsentligt ny ledningsform för Riksbanken. Fram till 1998 var riksbanksfullmäktige bankens högsta beslutsorgan, i alla frågor – från beslut om räntesättning till diverse interna administrativa frågor. Med den nya lagen övergick riksbanksfullmäktige till en mer kontrollerande funktion, medan Direktionen övertog ansvaret dels för de penningpolitiska och andra policymässiga beslut, dels den dagliga skötseln av banken.

Den nya riksbankslagen hade dock mest fokus på hur de penningpolitiska besluten skulle fattas, och lämnade öppet hur till exempel ledningen av verksamheten skulle ske. Det har istället fått utarbetas internt på Riksbanken, en process som tagit tid vilket framgår av redogörelsen ovan. De viktigaste styrdokumenterna i detta hänseende är arbetsordningen, som fullmäktige råder över, samt instruktionen, som direktionen beslutar om.³⁴

Fullmäktiges uppgifter

Ledamöterna i riksbanksfullmäktige är elva till antalet och utses av riksdagen. Fullmäktiges sammansättning speglar det parlamentariska läget. Fullmäktige sammanträder cirka tio gånger per år. Bland de mest uppmärksammade uppgifter som riksbanksfullmäktige har är att utse ledamöterna i direktionen och besluta om deras löne- och anställningsvillkor. Men fullmäktige har även andra uppgifter:

- Fullmäktige fastställer Riksbankens arbetsordning, det dokument som anger Riksbankens övergripande organisation och reglerar vissa lednings- och beslutsfrågor.

³⁴ Arbetsordningen och instruktionen ses över vid behov. De aktuella versionerna finns på Riksbankens hemsida.

Arbetsordningen anger bland annat fullmäktiges uppgifter, direktionens uppgifter, hur direktionen fattar beslut (inklusive att ordförande i Direktionen har utslagsröst, vilket alltså inte står i riksbankslagen), avdelningsstrukturen på Riksbanken, och hur revisionen på Riksbanken ska organiseras. Arbetsordningen ses över med jämna mellanrum.

- Det är fullmäktige som beslutar om utformningen av sedlar och mynt. Fullmäktige fattade till exempel beslut om utseendet på de nya mynten och sedlarna i april 2011.
- Fullmäktige lämnar förslag till riksdagen om hur Riksbankens resultat ska disponeras. Beslut om vinstdisposition samt om ansvarsfrihet för fullmäktige respektive direktionen fattas av riksdagen.
- Fullmäktige ska löpande följa upp Riksbankens verksamhet och hur direktionsledamöterna sköter den. Riksbankslagen anger även att det i Riksbanken ska finnas en revisionsfunktion som leds av fullmäktige, och som ska vara inriktad på frågor som ligger inom fullmäktiges ansvarsområden. Lagen preciserar inte vad som menas med "inom fullmäktiges ansvarsområden". Dessa framgår tydligare av arbetsordningen som dels speglar det som finns angivet i riksbankslagen, dels lägger till att fullmäktige har en kontrollerande funktion och att fullmäktige ska följa upp verksamheten i Riksbanken (se 3 § i arbetsordningen). Fullmäktige får administrativt stöd från stabsavdelningen.
- Fullmäktige kan yttra sig om remisser inom sitt verksamhetsområde (se kap 2, 4 § i riksbankslagen). I samråd med direktionen kan fullmäktige lämna förslag till riksdagen och regeringen om ändringar i författningar eller andra åtgärder inom sitt ansvarsområde. (se kap 4, 1 §).
- Ordföranden och vice ordföranden lämnar en redovisning om fullmäktiges arbete inför riksdagens finansutskott. Detta sker vanligtvis två gånger om året.

Direktionens uppgifter

Enligt regeringsformen leds Riksbanken av en direktion, som är utsedd av fullmäktige. Enligt riksbankslagen ska direktionen bestå av sex ledamöter med mandatperioder på fem eller sex år. Fullmäktige utser en ordförande i direktionen som samtidigt ska vara chef för Riksbanken och minst en vice ordförande som samtidigt ska vara förste vice riksbankschef. Direktionen:

- har enligt arbetsordningen "ansvaret för Riksbankens verksamhet, det vill säga för frågor om penningpolitik, betalningsväsendet och finansiell stabilitet samt för bankens administration" (se 5 § i arbetsordningen). Enligt arbetsordningen beslutar Direktionen om Instruktion för Sveriges riksbank. Det senare är ett dokument som mer i detalj reglerar hur organisationen organiseras och sköts. Exempelvis anger instruktionen hur det interna regelverket är uppbyggt; vilka beslut inom penningpolitik, finansiell stabilitet, tillgångsförvaltning, betalningsfrågor, internationella frågor, och övergripande styrning som Direktionen fattar; Riksbankschefens, vice riksbankschefernas, ledningsgruppens, och avdelningschefernas samt övriga chefers ansvarsområden; administrativa bestämmelser kring till exempel diarieföring och dokumentation. En bilaga till instruktionen anger de olika avdelningarnas ansvarsområden. Instruktionen ses över med jämna mellanrum.
- fattar enligt instruktionens 6 § beslut om bland annat
 - penning- och valutapolitiken. Enligt beslut av Direktionen hålls normalt 6 penningpolitiska möten per år.
 - betydelsefulla frågor inom området finansiell stabilitet,
 - principiellt viktiga ställningstaganden beträffande förvaltningen av Riksbankens finansiella tillgångar

- principiellt viktiga ställningstaganden beträffande betalningsfrågor
- övergripande styrning och inriktning av bankens verksamhet

Direktionen ansvarar för verksamheten och fattar beslut kollektivt (se riksbankslagen Kap 9, 1a § och arbetsordningen 6 §). Samtidigt anger arbetsordningen att Riksbankschefen leder och övervakar den dagliga såväl som den långsiktiga verksamheten i Riksbanken (10 § arbetsordningen). Instruktionens 5 § lyder ”Direktionen leder Riksbankens verksamhet, vilket innefattar ett ansvar för verksamhetens inriktning, utveckling och effektivitet.”

Ledningsgruppens roll

Enligt instruktionen ska Ledningsgruppen bland annat sammanställa beslutsunderlag rörande den övergripande inriktningen av Riksbankens verksamhet och strategi för beslut i Direktionen; framställa förslag till Riksbankens samlade verksamhetsplan och budget, årsredovisning och bokslut samt organisationsförändringar, bereda regler, gemensamma processer och övergripande organisationsfrågor; samråda i principiellt viktiga avdelningsövergripande eller principiellt betydelsefulla frågeställningar; samt fungera som krisledningsgrupp. Ledningsgruppen leds av chefen på Stabsavdelningen och sammanträder en gång i veckan.

5 Genomförandet av penningpolitiken

Riksbanken har sedan den grundades haft ett uppdrag att värna ett stabilt penningvärde. Genom historien har man tolkat detta uppdrag på olika sätt och det har haft högre eller lägre prioritet bland andra verksamhetsmål. En viktig fråga har till exempel varit om detta mål ska tolkas som ett inflationsmål (inre prisstabilitet) eller ett växelkursmål (yttre prisstabilitet). Under långa perioder har Sverige haft ett fast växelkurssystem som varit knutet till koppar, silver, guld eller till en eller en grupp av andra valutor, se tabell 1 för en sammanställning för efterkrigstiden. Fram till hösten 1992 ansågs det till exempel att ”penningpolitikens primära mål är att upprätthålla en fast växelkurs gentemot en handelsvägd korg av utländska valutor” (se till exempel Sveriges riksbank 1990). Från 1993 har Riksbanken tolkat prisstabilitetsmålet i termer av ett inflationsmål (se Sveriges riksbank 1993).

Beroende på om målet tolkas som ett prisstabilitets- eller växelkursmål kan den dagliga verksamheten organiseras på lite olika sätt med olika uppsättningar av aktiviteter. I tider när penningvärdets ”yttre” stabilitet prioriterats i form av en stabil växelkurs, så har Riksbanken till exempel fått arbeta med valutaoperationer och olika former av valutakontroller, som dock avskaffades i slutet på 1980-talet. Riksbanken bedrev då olika typer av valutaoperationer, köp eller försäljning av utländsk valuta mot kronor, antingen avista eller på termin, i syfte att upprätthålla den fasta växelkursen och den yttre prisstabiliteten.³⁵ Dessutom använde man sig av ”räntevapnet” i syfte att försvara kronans värde. Under 1980-talet förblev inflationen emellertid ett svårbemästrat problem för Sverige, men även för Riksbanken då man fortfarande förväntades verka för både låg inflation och låg arbetslöshet, verkställa kredit- och valutakontrollerna, stödja den ekonomiska utvecklingen samt upprätthålla den fasta växelkursen. Fyra devalveringar mellan 1977 och 1982 (se tabell 1) genomfördes för att göra kronan billigare och återställa den svenska exportindustrins konkurrenskraft. Beslut om devalveringarna fattades formellt av fullmäktige men var initierade av regeringarna som bildades efter valen 1976 och 1982 (se till exempel Feldt 1983).

³⁵ En avistaaffär regleras efter två dagar medan en terminsaffär regleras längre fram än två dagar från avslutsdagen.

Tabell 1. Sveriges monetära regimer sedan andra världskriget

	Datum	Anmärkning
Fast växelkurs		
Medlem i Bretton Woods	31 augusti 1951–19 mars 1973	Bretton Woods-systemet var ett internationellt valutasamarbete med fasta växelkurser mot US-dollar. Bröt ihop i början av 1970-talet. Se Bohlin (2010).
Medlem i valutaormen	19 mars 1973–29 augusti 1977	Valutaormen var ett multilateralt arrangemang mellan västeuropeiska valutor. Inom detta system devalverades den svenska kronan med 3 procent i oktober 1976, 6 procent i april 1977, 10 procent i augusti 1977 i samband med utträde.
Valutakorgen	29 augusti 1977–17 maj 1991	Valutakorgen var ett unilateralt arrangemang mot en korg av bland annat europeiska valutor. Inom detta system devalverades den svenska kronan med 10 procent i september 1981, 16 procent i oktober 1982.
Ecu-korgen	17 maj 1991–19 november 1992	Ecu-korgen var ett unilateralt arrangemang mot en korg bestående av de valutor som ingick i det Europeiska Monetära Samarbetet. Se Lindberg och Lindenius (1991).
Rörlig växelkurs	Från 19 november 1992	
Inflationsmål		Se Sveriges riksbank (1993), pressmeddelandet där det nya inflationsmålet annonseras.

Efter den fasta växelkursens fall i november 1992 omtolkade Riksbanken sitt uppdrag till att främst verka för inre prisstabilitet (se Sveriges riksbank 1993). Man gav sig själv två år att uppnå målet på en genomsnittlig prisökning på 2 procent, ett mål som också uppfylldes. Av de många målsättningar som styrte Riksbankens verksamhet dessförinnan – att påverka tillväxt, sysselsättning, fast växelkurs, valutakontroll, med mera – blev inte mycket kvar.

Några år senare påbörjades reformer av riksbankslagen för att öka bankens politiska oberoende i enlighet med villkoren för full monetär integrering inom EU såsom utfästs i Maastrichtavtalet från år 1993. För centralbankerna betydde detta framför allt ett stärkt institutionellt och politiskt oberoende. I 1999 års riksbankslag omsattes detta, som vi nämmt ovan, genom att föra över beslutsmakten från fullmäktige till den nya direktionen. Den nya lagen formulerade också prisstabiliteten som Riksbankens uttryckliga verksamhetsmål. I förarbetet till 1999 års lag omnämns att penningpolitiken ska ta hänsyn till faktorer som sysselsättning och produktivitet utan att frångå prisstabilitetens prioritet.

Efter 1990-talskrisen hade de tidigare viktiga direkta verksamhetsområdena valuta- och kreditpolitik försvunnit, och istället blev den penningpolitiska verksamheten tongivande för att uppnå prisstabilitetsmålet. Det viktigaste instrumentet för detta arbete blev direktionens beslut om ränteförändringar och öppna marknadsoperationer i kronor. Till detta kom också publiceringen av olika analyser och prognoser rörande inflationens utveckling på medellång sikt. Till penningpolitiken hör alltså det analysarbete som ligger till grund för besluten om styrräntorna, öppna marknadsoperationer och inflationsprognoserna.

Den penningpolitiska verksamheten, så som vi i dag förstår den, bedrevs i viss mån även innan Penning- och valutapolitiska avdelningen skapades år 1989 när operationerna på den inhemska marknaden sammanfördes med operationerna på valutamarknaden. Ekonomiska avdelningen (som bytte namn 2000 till Avdelningen för penningpolitik), arbetade med analyser av ekonomin och de faktorer som Riksbankens politik kunde – och skulle – påverka som inflation, tillväxt, arbetslöshet, bytesbalans, och valutarörelser. Penning- och valutapolitiska avdelningen genomförde sedan marknadsoperationer vid behov.

Utvecklade analyser och prognoser, och ökad öppenhet

Riksbanken gick relativt tidigt i riktning mot mer transparens, bland annat för att kunna hantera de trovärdighetsproblem som banken hade drabbats av efter valutakrisen i början av 1990-talet. I och med 1999 års riksbankslag blev publiceringen av rapporter, analyser och direktionens mötesprotokoll formellt viktiga för granskningen och utvärderingen av Riksbankens verksamhet (se även avsnitt 8). De blev också viktiga policyinstrument eftersom de gav marknadens aktörer Riksbankens syn på den nuvarande och kommande ekonomiska och finansiella utvecklingen. Riksbanken började dessutom publicera den så kallade Inflationsrapporten i mitten av 1990-talet (som 2007 bytte namn till Penningpolitisk rapport).

Till stöd för detta anställdes allt fler personer med högre akademisk utbildning, inklusive disputerade nationalekonomer. Det följde ett internationellt mönster där allt fler akademiker inom nationalekonomi rekryterades till centralbankerna (Wendschlag 2018).³⁶ Under 1990-talet kom allt fler centralbanker också att skapa egna forskningsavdelningar där fri men samtidigt centralbanksrelevant forskning skulle bedrivas. Det gällde även Riksbanken som 1997 började bygga upp en forskningsavdelning för att bedriva självständig forskning som var intressant och relevant för Riksbanken. Avdelningen skulle vara en resurs för andra policyavdelningar för avancerade analyser och modellutveckling. Den blev dock framför allt snabbt en mycket attraktiv forskarmiljö för forskare inom makroekonomi och ekonometri både i Sverige och internationellt. Avdelningen bidrog till "akademiseringen" av Riksbanken som arbetsplats och att den analytiska kapaciteten lyftes. Flera forskare har också gått vidare inom banken för ledande tjänster.

6 Främjandet av ett säkert och effektivt betalningsväsende

Riksbankslagen formulerar Riksbankens uppdrag som "att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende" och därmed arbeta för finansiell stabilitet. Formulering i lagen får anses ganska öppen för tolkning, vilket sannolikt också var syftet.

Bankverksamhet leder till olika former av risker. Det gäller såväl i förhållandet mellan banker och kunder, som mellan banker. Risker banker emellan kan dock bli mycket stora och handlar bland annat om rena kreditrisker, som kan uppkomma i samband med att banker reglerar transaktioner mellan varandra. Betalningsväsendet omfattar också kontanter och när den nuvarande riksbankslagen skrevs i slutet av 1990-talet hade Riksbankens ansvar för kontantförsörjningen börjat omtolkas.

Finansiell stabilitet har i och för sig alltid tillhört Riksbankens verksamhetsområde och hade också en stor betydelse under regleringstiden. Men arbetet med finansiella stabilitetsfrågor fick en annorlunda utformning från mitten av 1990-talet och ett mer aktivt och fokuserat agerande från Riksbankens sida. Det är det policyområde som under de senaste decennierna utvecklats mest. Satsningen på stabilitetsfrågorna, både när det gäller effektivitet och risker i det finansiella systemet och kontantförsörjningen initierades av Urban Bäckström som var riksbankschef 1994–2002.³⁷

Arbetet med finansiell stabilitet lades i mitten på 1990-talet på Betalningssystemavdelningen (se Figur 7). Orsaken till detta var att kriser i det finansiella systemet tar sig uttryck i att om en bank inte kan fullgöra sina förpliktelser skapas problem i Sveriges centrala betalningssystem, RIX, i vilken också den så kallade riksbanksclearingen ingår (se nedan). Avdelningen fick till uppgift att bygga upp och utveckla Riksbankens kunskaper om risker i

³⁶ Av de drygt 350 personer som arbetade på Riksbanken 2018 har runt 70 en doktorsexamen.

³⁷ Som nyutnämnd statssekreterare i finansdepartementet fick Urban Bäckström reda på att en svensk bank var på väg att gå omkull. Bäckström ställde sig, med rätta, frågan hur detta kunde ske utan att någon myndighet tidigare hade uppmärksammat vad som var på gång. Det var mot den bakgrunden som Riksbankens började satsa stora resurser på stabilitetsfrågor.

betalningssystemet med målet att Riksbanken regelbundet skulle ge ut rapporter om läget i det finansiella systemet.

6.1 Riksbankens betalningssystem (RIX)

Det finns flera elektroniska betalningssystem i Sverige och det viktigaste är Riksbankens betalningssystem, RIX, som hanterar stora betalningar mellan banker och vissa andra aktörer. Under 2018 var den genomsnittliga dagliga omsättningen i RIX cirka 485 miljarder kronor (se Sveriges riksbank 2019). Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) uppgick under 2018 till 4791 miljarder kronor, vilket innebär att omsättningen i RIX under en dag motsvarade 10 procent av värdet av Sveriges samlade produktion under ett år. RIX används framför allt av banker för att reglera sina ekonomiska mellanhavanden utan att det uppstår en kreditrisk. För detta ändamål har bankerna var sitt konto i Riksbanken. I och med att Riksbanken är centralbank och ägd av staten som har beskattningsrätt, kan Riksbanken per definition inte falla, och de medel som bankerna har på sina konton i Riksbanken är därmed utan kreditrisk.

När bankerna reglerar sina mellanhavanden används ofta ordet riksbanksclearingen. Innan det elektroniska RIX-systemet skapades i mitten av 1980-talet, kom bankrepresentanter dagligen till Riksbanken och hade då med sig ett kuvert till varje annan bank som deltog i clearingen. Kuverten innehöll de fordringar, bland annat checkfordringar, som banken hade på respektive bank. Dessa kuvert lämnades till Riksbanken som sorterade dem så att varje bank, när clearingen var genomförd, fick med sig de kuvert med krav som övriga banker hade på banken. Fordringarna bokfördes samtidigt av Riksbanken på bankernas respektive konton. Om en bank inte hade tillräckligt med pengar på kontot kunde den låna från Riksbanken. I samband med att RIX skapades kom bankerna överens om att inte längre träffas för att utväxla fordringar genom byten av fysiska papper, utan information skulle ges elektroniskt.

Fram till början av 1990-talet kunde bankerna, om de inte hade tillräckligt med medel på sitt konto i Riksbanken låna från Riksbanken utan säkerhet. Men i anslutning till den finansiella oron i början av 1990-talet, som bland annat innebar att ett par banker fallerade, beslutade Riksbanken att kräva full säkerhet med viss marginal för att bankerna skulle få lån i Riksbanken.³⁸

Riksbanksclearingen hade under flera år hanterats av Bankavdelningen till vilken Redovisningskontoret hörde, som bland annat hanterade de faktiska bokföringarna som skedde på bankernas konton i Riksbanken. Redovisningskontoret blev 1991 en egen avdelning med fortsatt ansvar för RIX och Riksbankens redovisning. För att öka fokuseringen på stabilitetsfrågorna bytte Redovisningsavdelningen 1995 namn till Betalningssystemavdelningen. Samtidigt etablerades den koppling, som banken fortfarande gör, mellan ansvaret för betalningssystemet och finansiell stabilitet. Redovisningsfrågorna flyttades till en nyinrättad grupp för redovisningsfrågor i den Administrativa avdelningen. Den nya avdelningen fick, som vi nämnt ovan, till uppgift att bygga upp och utveckla Riksbankens kunskaper om risker i betalningssystemet.

Det tog drygt två år innan Riksbanken 1997 publicerade sin första stabilitetsrapport. Rapporten Finansiell stabilitet publiceras numera två gånger om året och redovisar Riksbankens bedömning av den svenska finansmarknadens, och då framför allt de större bankernas, stabilitet och riskbild (se till exempel Sveriges riksbank 2018). Riksbanken blev den första centralbanken i världen som publicerade rapporter inklusive omdömen på temat finansiell stabilitet. Inledningsvis utsattes Riksbanken för en hel del frågor och också kritiska kommentarer från andra centralbanker när den publicerade sin första stabilitetsrapport. Frågeställningarna handlade framför allt om hur Riksbanken skulle agera i ett läge då man ansåg att en svensk bank hade stora problem – skulle man då våga uttala detta? Idag kan vi konstatera att Riksbankens pionjärverksamhet blev mycket framgångsrik och många central-

³⁸ Först 1999 kom krav på säkerhet i lagen (SFS 1998:1412). Riksbanken krävde alltså säkerhet innan det fastslogs i lagen.

banker publicerar numera stabilitetsrapporter. Riksbanken har också av och till kritiserat namngivna banker i sina rapporter.

Att bygga upp en helt ny verksamhet måste av förklarliga skäl få ta en viss tid och det är naturligt att man inte omedelbart hittar den bästa organisationen. Avdelningen fick inledningsvis tillgång till de resurser som den ansåg sig behöva och kunde hantera, detta under en period då övriga avdelningar tvingades hålla igen med sina resursbehov, ett resultat av den neddragning av resurser vid huvudkontoret som projektet HK-95 medförde.

År 1999 hade Betalningssystemavdelningen cirka 35 anställda, vilket kan jämföras med år 2018 då knappt 70 personer arbetade på Avdelningen för finansiell stabilitet. Avdelningen hade initialt två huvuduppgifter: Den ena var att verka för finansiell stabilitet och i detta arbete ingick bland annat att idka översyn av de olika betalnings- och avvecklingssystem, som fanns i Sverige. Dessutom skulle man ansvara för drift och utveckling av RIX-systemet.

Från år 2000 flyttades RIX på förslag av Betalningssystemsavdelningen till Avdelningen för marknadsoperationer, en operativ avdelning som hade fortsatt ansvar för att verkställa Riksbankens marknadsoperationer. Betalningssystemavdelningen bytte samtidigt namn till Avdelningen för finansiell stabilitet. Bakgrunden till flytten var att avdelningen inte ansåg det lämpligt att man skulle ansvara för RIX drift och utveckling samtidigt som man skulle ansvara för översynen av systemet.

Sedan år 2000 har Avdelningen för finansiell stabilitet gradvis förändrats i takt med att kunskaperna kring finansiella stabilitetsfrågor har utvecklats och behoven förändrats. Nya grupper har tillkommit och för vissa grupper har ansvaret förändrats. Finanskrisen 2008–2009 bidrog till ytterligare fokus kring stabilitetsfrågorna och behov av att vidareutveckla de verktyg som Riksbanken behöver för att kunna främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

6.2 Riksbankens kontanthantering

Riksbanken fick, som vi nämnt ovan, i och med 1897 års riksbankslag monopol på sedelutgivningen. Under framförallt andra hälften av 1800-talet etablerades riksbankskontor i alla 23 dåvarande residensstäder och som framför allt kom att hantera kontantförsörjningen men även en del statliga lån och försäljning av premieobligationer.

Förändringar i kontorsstrukturen och effektiviseringar av verksamheten började genomföras på 1980-talet då några kontor lades ner och istället etablerades sedeldepåer, också på ställen där det tidigare inte hade funnits något kontor. 1982 fanns det 24 kontor (inklusive huvudkontoret i Stockholm) och 1 depå med 632 årsarbetare, år 1987 fanns 11 kontor och 3 depåer med 540 årsarbetare, år 1993 fanns 19 kontor, inga depåer och 443 årsarbetare och 1997 fanns 11 kontor, 8 depåer och 300 årsarbetare (se Sveriges riksbank 1998).

Den kontantrelaterade verksamheten hade, som vi nämnde kort i avsnitt 4 ovan, kommit att ses alltmer utifrån ett kostnadsperspektiv, och mindre ur ett ”public good”-perspektiv. Strävan från mitten av 1990-talet att kraftigt effektivisera Riksbanken kom även att påverka hur kontantförsörjningen organiserades och regionkontor lades ner. Dessutom beslutades att bolagisera större delen av kontanthantering.

Skälen för att genomföra en bolagisering var i första hand att renodla de två skilda funktioner som Riksbanken hade när det gäller kontanthantering. Den första funktionen, att se till att kontanter finns tillgängliga runt om i landet, är en praktisk verksamhet där många likheter finns med produktionsverksamhet i privata företag. Det ansågs finnas många möjliga samordningsvinster förenade med denna verksamhet och andra tjänster på kontantmarknaden än de som Riksbanken såg som sin uppgift att erbjuda. Genom att flytta verksamheten till ett bolag med ett tydligt lönsamhetsmål skulle den kunna effektiviseras och bli mer inriktad på affärsutveckling inom kontantmarknaden. Det borde därför leda till en minskning av både Riksbankens och den privata sektorns kostnader för kontanthantering, och därmed till en samhällsekonomisk vinst.

En bolagisering skulle också möjliggöra en mer stimulerande och utvecklingsorienterad arbetsmiljö för personalen. Riksbankens andra funktion, att vara myndighet när det gäller kontantförsörjningen, skulle dessutom kunna renodlas. Genom att mindre resurser skulle behöva läggas på att lösa praktiska problem av företagsekonomisk karaktär, kunde Riksbanken koncentrera sig på att utföra sin uppgift att som myndighet för kontantförsörjningen främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

I denna anda beslutade fullmäktige i slutet av 1998 att det skulle bildas ett helägt aktiebolag, Pengar i Sverige AB (PSAB), som skulle ansvara för all kontanthanteringsverksamhet som Riksbanken hittills hade arbetat med, förutom en liten del som kunde anses vara specifik för en centralbank. Det senare handlade om att se till att sedlar och mynt tillverkades och att dessa höll bra kvalitet samt att lagerföra sedlar och mynt och makulera dåliga sedlar.

Syftet med att flytta verksamheten till ett bolag, förutom att den skulle bära sina egna kostnader och effektiviseras, var att de skulle synliggöra den faktiska kostnaden för kontanthantering, vilket hittills varit omöjligt att urskilja. Tanken var att göra bolaget lönsamt och sedan få de större bankerna att ta över och driva det. Bolaget blev dock aldrig lönsamt och bankerna var inte intresserade att ta över det och redan 2005 avvecklades både PSAB och Svensk Kontantförsörjning AB. Den senare hade bildats 2002, bland annat i syfte att ta över vissa mer centralbanksmässiga delar av PSAB:s verksamhet samt att arbeta med att försöka sälja hela eller delar av PSAB.

Den kvarvarande kontanthantering infördes åter i Riksbanken och gick till Avdelningen för marknadsoperationer, som fortfarande hade ansvar för den centralbanksmässiga delen av kontanthantering. ³⁹ År 2007 flyttades, som vi nämnt ovan, ansvaret för kontanthantering till den Administrativa avdelningen, och 2014 till den nybildade Avdelningen för betalningar och kontanter (som numera heter Avdelningen för betalningar).

7 Riksbankens internationella verksamhet

Riksbankens kontakter med utländska centralbanker och organisationer har genomgått en dramatisk utveckling under de senaste decennierna. I slutet av 1960-talet krävdes det exempelvis tillstånd från chefen för Utrikesavdelningen om en tjänsteman skulle ringa till en nordisk centralbank i något ärende och det var med få undantag riksbankschefen eller vice riksbankschefen som representerade Riksbanken internationellt. ⁴⁰ Idag avgör tjänstemännen om kontakt behöver tas med en kollega i ett annat land, och flertalet riksbanksanställda har idag återkommande internationella kontakter när de bedriver sitt arbete.

Detta förklaras främst av att allt fler förhandlingar och beslut om nya eller förändrade policyer eller regleringar av bankverksamhet och finansiella marknader fattas internationellt, beslut som Sverige normalt måste följa. Det fanns förvisso redan på 1950-talet ett antal organisationer – IMF, Världsbanken, vissa OECD-kommittéer med mera – där Riksbanken förhandlade med andra länder för att påverka internationella lösningar. Men det har skett ett kraftigt skifte i riktning mot att söka internationella överenskommelser, vilka sedan sätter ramarna för Sverige och Riksbanken. Det internationella arbetet har också inneburit att språkkunskaper och kunskap i de tekniska frågor som diskuteras har ökat kraftigt, vilket är en naturlig nödvändighet om man vill kunna påverka besluten.

Sveriges utveckling de senaste årtiondena i detta avseende liknar den i de flesta andra länder. Det internationella samarbetet mellan centralbanker kan kopplas till de stora förhandlingarna efter första världskriget där centralbankerna var med som teknisk expertis i de deltagande ländernas delegationer. En tidig formalisering av centralbankernas samarbete kom 1931 med Bank for International Settlements där Sverige, representerad av Riksbanken, blev ett av grundarländerna. Riksbankschefen blev även Sveriges representant i styrelsen för

³⁹ Det handlade då om utformning och inköp av sedlar och mynt, lagerhållning samt tillsyn av den privatiserade kontanthantering.

⁴⁰ Behövde man ringa till en centralbank utanför Norden, skulle frågan tas upp med vice riksbankschefen.

FN-organisationen Internationella valutafonden när Sverige gick med år 1951, och i den så kallade G10-gruppen år 1961.

I den inflytelserika Baselkommittén för Banktillsyn representeras Sverige av både Riksbanken och Finansinspektionen. Kommittén bildades 1974 som en relativt informell grupp för tjänstemän i G10-gruppen för att diskutera och informera varandra om frågor relaterade till det egna landets bankreglering och tillsyn. De rekommendationer som kommittén successivt publicerade rörande "best practice" i dessa frågor blev snabbt omsatta i nationell lagstiftning världen över och gjorde kommittén till ett av de viktigaste forumen för bankreglering och tillsyn även idag. Riksbankschef Stefan Ingves var ordförande i Baselkommittén 2011–2019.⁴¹

Även om de internationella engagemangen länge var förbehållet Riksbankens högsta tjänstemän så etablerades tidigt en inre organisation för dessa typer av aktiviteter. Samma år som G10-gruppen bildades, år 1961, etablerades Utländska förhandlingsavdelningen som fick ansvaret för samordningen och beredningen av Riksbankens internationella arbete. År 1976 bytte avdelningen namn till Internationella avdelningen (se Figurer 4 och 5). Denna avdelning kom att bli spindeln i nätet för Riksbankens internationella engagemang och hanterade i stort sett i alla generella internationella grupper och möten. När svenska staten började låna på den internationella kapitalmarknaden blev internationella avdelningen inledningsvis inblandad som rådgivare till Riksgäldskontoret. Riksbanken bistod med rådgivning och analys av de offerter som lämnades av utländska konsortier, eftersom Riksgäldskontoret inte hunnit bygga upp sin kompetens på området.

Internationella avdelningen var uppdelad i en valutapolitisk grupp som framför allt hanterade frågor som berörde Sveriges medlemskap i Internationella valutafonden och i Världsbanken och en grupp för ekonomiskt samarbete som rörde OECD:s arbetsområde. Avdelningen hanterade även frågor som låg under Nordiska rådet i dess grupp Nordisk Finansiellt Udvalg, som beredde olika finansiella och ekonomiska frågor. Det kan noteras att frågor om valutor och valutakurser hanterades helt och hållet av Utrikesavdelningen, och vissa allmän-ekonomiska möten inom ramen för exempelvis OECD hanterades av chefen för Ekonomiska avdelningen eller motsvarande.

Medarbetarna på den Internationella avdelningen var mestadels generalister och inte specialister på de frågeställningar som skulle täckas in, även om det går att finna många undantag som exempelvis institutionella frågor kring Internationella valutafonden och Världsbanken. Avdelningen beredde underlag för riksbanksledningens internationella möten, och närheten till dessa personer ledde också till att de ibland engagerades i vissa rent inhemska frågor. Avdelningen beredde också alla ärenden rörande Internationella valutafonden och Världsbanken för Finansdepartementet och för Utrikesdepartementet. Man ansvarade också för den svenska samordningen i dessa frågor, vilket idag bara är fallet för Internationella valutafonden. Man beredde också vissa internationella lånefrågor, exempelvis valutafondens utlåning till länder i ekonomisk kris och frågor kring kapitalinsatser i internationella utvecklingsbanker. Periodvis, i ett rullande schema, ansvarade man också för den nordiska samordningen i valutafondsfrågor och senare den baltisk-nordiska samordningen. Avdelningen ansvarade då också för de instruktioner som skickades till ländernas exekutivdirektör i Valutafondens styrelse.

Efter att Sverige blev medlem i EU 1995 kom allt fler av Riksbankens tjänstemän att arbeta med utredningar, information och förhandlingar om ett eventuellt svenskt medlemskap i den Europeiska Monetära Unionen (EMU) och anslutning till euro-området. Riksbankens tjänstemän deltog i ett stort antal arbetsgrupper i Bryssel och Frankfurt när valutaunionens tekniska och praktiska utformning togs fram, tillsammans med representanter från finansdepartementet och andra expertmyndigheter. Riksbanken blev också medlem i det Europeiska

41 Ingves valdes till ordförande i Baselkommittén 2011, och fick då som brukligt är ett treårigt förordnande. Han omvaldes 2014 för ytterligare tre år. Därefter fungerade han i praktiken som ordförande tills en ersättare utsågs i mars 2019.

centralbankssamarbetet (ECBS) och i Europeiska monetära institutet (EMI), föregångaren till den Europeiska centralbanken (ECB).

Från mitten av 1990-talet ökade antalet internationella kommittéer och arbetsgrupper kraftigt på Riksbanken, och specialister kom att ta över en allt större del av det internationella arbetet. Den Internationella avdelningen minskade i omfång. På 1970- och 1980-talet arbetade som mest ett tjugotal personer på avdelningen. Den var ett sekretariat inom Stabsavdelningen innan den slutligen lades ner 2009 och ansvaret för samordning av internationella frågor flyttades till Avdelningen för finansiell stabilitet. Detta för att Riksbankens bästa möjligheter att påverka internationellt ansågs ligga inom området finansiell stabilitet där banken tidigt låg i framkant i och med den var först med att ge rapporter om riskläget i det finansiella systemet.

Utvecklingen av det internationella arbetet under de senaste 50 åren har givetvis påverkats av globaliseringen. På Riksbanken har det internationella arbetet gått från att vara hårt ledningsstyrt till att vara delegerat, dock utifrån gemensamt fastställda policyer och riktlinjer. Samtidigt representeras Riksbanken i de stora organisationernas huvudgrupper fortsatt av direktionen med sakstöd och mötesförberedelser från tjänstemännen. Tjänstemännen å sin sida deltar på ett helt annat sätt än tidigare i internationella arbetsgrupper under huvudgrupperna.⁴² Alltihop samordnas inom ett antal riksbanksforum där både direktionen och berörda tjänstemän deltar. Det nordiska samarbetet har blivit nordisk-baltiskt och har begränsats kraftigt jämfört med 1980-talet till ett samordnat uppträdande i globala organisationer som IMF. I gengäld har arbetet med ECB och EU expanderat kraftigt.

8 Riksbanken anno 1976, 1999 och 2019 – en jämförelse

I avsnitt 4 har vi redogjort för Riksbankens utveckling de senaste knappa 50 åren. 1976 var ett betydelsefullt år, då Riksbanken genomgick en omfattande omorganisation och började moderniseras. Valuta- och kreditregleringarna var förvisso fortfarande fullt verksamma och präglade Riksbankens verksamhet, men steg togs mot mer analytiska enheter, till skillnad från mer övervakande som följde av regleringarna. 1999 var ett ännu mer omvälvande år. Den nya riksbankslagen trädde ikraft och gav Riksbanken tydliga mål, oberoende, och en helt ny ledningsform. Organisationen fortsatte att moderniseras och blev alltmer inriktad på verksamhetsområdena prisstabilitet och finansiell stabilitet. Idag, 2019, har nya områden fått ökat fokus till följd av omvärldsförändringar. Det handlar dels om operationer på de finansiella marknaderna, dels betalningsmarknaden.

1976 jämfört med 2019

Jämför man Riksbankens organisering 1976 med 2019 finns flera likheter. Riksbanken är fortfarande en myndighet under riksdagen, det finns en direktion och relativt få avdelningar och områden, om man låter 1970-talets riksbanksdirektörer motsvara dagens avdelningschefer (jämför Figur 5 och 8). Skillnaderna är dock stora. På 1970-talet ingick två fullmäktigeledamöter i direktionen utöver riksbankschef, vice riksbankschef och föredragande riksbanksdirektör. Alla utom riksbanksdirektören var politiskt tillsatta. Dagens direktion, utsedd av fullmäktige, sköter självständigt Riksbankens verksamhet. Verksamheten är också helt annorlunda. På 1970-talet styrde man med olika slags regleringar. Idag arbetar Riksbanken istället med olika former av marknadspåverkande operationer. På 1970-talet hanterades inrikes- respektive utrikesfrågor ofta åtskilda från varandra – idag är de integrerade inom respektive policyområde.

⁴² Exempel är BIS/G10, Financial Stability Board (FSB), olika grupper inom Europeiska Centralbanken (ECB), EU, Europeiska systemrisk nämnden (ESRB), Eurostat, IMF, OECD, nordisk-baltiska samarbeten, Euroclear, m.fl..

1999 jämfört med 2019 – ökat fokus på transparens och kommunikation

Det är nu tjugo år sedan 1999 års riksbankslag trädde ikraft, en reform som gav Riksbanken tydliga mål och självständighet att fatta beslut. Självständigheten innebär i praktiken att Riksbankens verksamhet inte får styras eller påverkas av vare sig politiska ledare i riksdagen eller regeringen eller av andra myndigheter eller delar av statsmakten. Med den ökade självständigheten kom naturligen behov av ökad öppenhet och transparens, och på detta område har mycket hänt sedan 1999.

Den gradvisa resan mot en mer öppen centralbank hade dock redan börjat, efter den svenska finansiella krisen i början av 1990-talet (se Meyersson och Mikiver 2018). Förtroendet för Sveriges riksbank var lågt efter hösten 1992 när räntan höjts till 500 procent och försvaret av den fasta växelkursen havererade. För Riksbanken gällde det att återskapa ett förtroende för banken som ansågs vara en mycket sluten organisation. Riksbanken började därför gradvis att öppna upp sig och på ett annat sätt än tidigare publicera material som medarbetarna producerade. Riksbanken offentliggjorde under den här perioden mer och mer underlag som togs fram inför i första hand räntebesluten. Publiceringen av Riksbankens analyser och prognoser av och om de finansiella marknaderna och den ekonomiska utvecklingen kom att få stor betydelse.

Riksbankens ökade självständighet 1999 ställde ytterligare krav på transparens. Med lagstadgad självständighet för Riksbanken kom även förändringar som öppnade upp för demokratisk insyn och utvärdering. I riksbankslagen finns detta uttryckt i form av att "Riksbanken skall minst två gånger om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om penningpolitiken." Vidare är Riksbankens direktion skyldig att varje år lämna en redovisning och redogörelse till riksdagen, Riksrevisionen och riksbanksfullmäktige om den förda penningpolitiken och om hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Med det ökade oberoendet kom nya former av utvärdering och extern kontroll. Den externa kontrollen av Riksbanken tar sig flera former. Riksdagens finansutskott genomför två gånger årligen öppna utfrågningar av riksbanksdirektionen om den aktuella penningpolitiken samt hur banken ser på verksamheten framöver. Utskottet genomför även årliga utvärderingar av penningpolitiken. Riksdagens revisorer genomför en årlig revision av Riksbankens balansräkning. Var femte år sedan 2005 har riksdagen låtit internationella experter utvärdera penningpolitiken och arbetet med finansiell stabilitet under de föregående fem åren.

Under de senaste 25 åren har Riksbanken gradvis möjliggjort för utomstående att följa, granska och utvärdera centralbankens verksamhet. Riksbanken anses idag vara en av världens mest öppna centralbanker. Direktionen har exempelvis sedan 1999 publicerat mötesprotokoll från de penningpolitiska mötena och dessa har kommit att bli allt mer detaljerade. Syftet har varit att göra det lättare för Riksbankens huvudmän att utkräva ansvar, och även att ge de finansiella marknaderna så tydlig information som möjligt om Riksbankens ståndpunkter och tolkningar av ekonomins utveckling. Likaså har de pressmeddelanden som publiceras i samband med de penningpolitiska mötena kommit att innehålla allt mer information, till exempel om det förekommit reservationer.

Med den ökade transparensen har allt större krav ställts på organisationens kommunikativa förmåga. Under 1990-talet fanns ett fåtal professionella kommunikatörer anställda på Riksbanken och mycket av formuleringskonsten sköttes av experterna eller direktionsledamöterna själva. År 2006 fattade Riksbanken en rad beslut för att göra kommunikationen i sig mer öppen och tydlig. Informationsavdelningen som tidigare varit en förhållandevis gammaldags avdelning med fokus på produktion av publikationer omorganiserades till ett sekretariat under Stabsavdelningen. Fler ekonomer från sakavdelningarna rekryterades och kommunikationssekretariatet påbörjade arbetet med att bli mer integrerat i bankens övriga verksamhet. Till exempel utsågs kommunikationsansvariga för varje avdelning och

kommunikatörerna fick mer och mer inflytande över den slutliga utformningen av texter och budskap. För att komma tillrätta med det bitvis krångliga och kryptiska språket i Riksbankens tal, rapporter och andra texter startades under 2007 ett klarspråksprojekt för Riksbankens samtliga medarbetare. Arbetet bar frukt, och Riksbanken utsågs till vinnare av den så kallade Klarspråkskristallen 2009.

9 Avslutning

Sveriges riksbank är sedan den grundades 1668 en myndighet som lyder under riksdagen. Riksbankens verksamhet styrs av 1999 års riksbankslag som säger att Riksbanken är Sveriges centralbank, med ansvar för Sveriges penningpolitik. Riksbanken bedriver dock även annan verksamhet som kommer naturligt från dess roll som centralbank, främst som bankernas bank. I denna artikel har vi studerat hur Riksbankens olika verksamhetsområden, ledning och interna organisering förändrats över tid, med fokus på utvecklingen de senaste 50 åren.

En tydlig trend i Riksbankens organisatoriska utveckling är utvecklingen mot allt färre anställda och organisatoriska enheter. Samtidigt har allt fler med höga akademiska utbildningar rekryterats och mer vikt lagts på kvalificerat forsknings- och analysarbete. Sedan den nya riksbankslagen trädde i kraft 1999 har fortsatta omorganiseringar skett som syftat till att effektivisera den interna verksamheten och anpassa den efter förändringar i omvärlden, som utvecklingen av det Europeiska monetära samarbetet och det globala finansiella systemets allt tätare sammanlänkning. Kontantheringen har förändrats i grunden. Vi kan notera att förändringar i Riksbankens verksamhet och dess organisering inte tydligt sammanfallit med de större institutionella förändringarna av Riksbankens uppdrag och uppgifter. Riksbankslagarna och förändringarna i dessa har med andra ord inte alltid varit avgörande för hur banken arbetat eller vilka verksamhetsområden som prioriterats. Istället har det ofta varit omvärldsförändringar, till exempel alltmer integrerade finansiella marknader, och personer som verkat i ledningen för Riksbanken som lett till förändringar i bankens organisering.

Referenser

- Bohlin, Jan (2010), "From appreciation to depreciation – the exchange rate of the Swedish krona, 1913–2008", kapitel 7 i Edvinsson, Jacobson och Waldenström (2010).
- Brisman, Sven (1918), *Sveriges riksbank 1668–1918: bankens tillkomst och verksamhet. I. Den Palmstruchska banken och Rikens Ständers Bank under den karolinska tiden*, P.A. Norstedt & Söner.
- Brisman, Sven, (1931), *Sveriges riksbank 1668–1918: bankens tillkomst och verksamhet. IV:3. Den stora reformperioden, 1860–1904*, P.A. Norstedt & Söner.
- Daltung, Sonja och Mithra Ericson (2004), "Effektivitet i kontantförsörjningen", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s. 27–42, Sveriges riksbank.
- Edvinsson, Rodney, Tor Jacobson och Daniel Waldenström (2010), *Historical Monetary and Financial Statistics for Sweden, Volume 1: Exchange rates, Prices and Wages, 1277–2008*, Sveriges Riksbank och Ekerlids förlag.
- Edvinsson, Rodney, Tor Jacobson och Daniel Waldenström (2014), *Historical Monetary and Financial Statistics for Sweden, Volume 2: House Prices, Stock Returns, National Accounts, and the Riksbank Balance Sheet, 1620–2012*, Sveriges Riksbank och Ekerlids förlag.
- Edvinsson, Rodney, Tor Jacobson och Daniel Waldenström (2018), *Sveriges Riksbank and the History of Central Banking*, Cambridge University Press.
- Ekici, Bul (2009), "Direktionens röstning – en sammanfattning av de första elva åren", *Ekonomisk Kommentarer* nr 15, 2009, Sveriges riksbank.
- Feldt, Kjell-Olof (1993), *Alla dessa dagar*, Nordstedts.
- Fregert, Klas (2014), "The Riksbank balance sheet, 1668–2011", kapitel 8 i Edvinsson, Jacobson och Waldenström (2014).
- Georgsson, Magnus, Anders Vredin och Per Åsberg Sommar (2015), "Den moderna centralbankens mandat och diskussionen efter krisen", *Penning- och valutapolitik*, nr 1, s. 7–40, Sveriges riksbank.
- Giavazzi, Francesco och Frederic Mishkin (2006), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 1995–2005", rapport från riksdagen 2006/07:RFR1.
- Goodfriend, Marvin och Mervyn King (2016), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015", rapport från riksdagen 2015/16:RFR6.
- Goodhart, Charles och Jean-Charles Rochet (2011), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010", rapport från riksdagen 2010/11:RFR5.
- Hallsten, Kerstin och Sara Tägtström (2009), "Beslutsprocessen – hur går det till när Riksbankens direktion ska bestämma om reporäntan", *Penning- och valutapolitik*, nr 1, s. 69–84, Sveriges riksbank.
- Johansson, Martin W, Johan Molin, Jonas Niemeyer och Christina Nordh Berntsson (2018), "Riksbanken arbete med finansiell stabilitet – före, under och efter den globala finanskrisen", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s. 46–65, Sveriges riksbank.
- Larsson, Mats och Gabriel Söderberg (2017), *Finance and the welfare state – banking development and regulatory principles in Sweden 1900–2015*, Palgrave Macmillan.
- Lindberg, Hans och Christina Lindenius (1991), "Den svenska kronans koppling till ecu", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s. 15–23, Sveriges riksbank.
- Meyersson, Pernilla och Ann-Leena Mikiver (2018), "Riksbankens kommunikation före, under och efter den finansiella krisen", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s. 34–45, Sveriges riksbank.
- Nessén, Marianne, Peter Sellin och Per Åsberg Sommar (2011), "Det penningpolitiska styrsystemet, Riksbankens balansräkning och den finansiella krisen", *Ekonomisk Kommentarer* nr 1, 2011, Sveriges riksbank.
- Nyman, Christina och Ulf Söderström (2016), "Prognoser och penningpolitik", *Ekonomisk Kommentarer* nr 6, 2016, Sveriges riksbank.

- Sellin, Peter (2018), "Riksbankens räntestyrningssystem 1885–2018", *Penning- och valutapolitik*, nr 2, s. 48–79, Sveriges riksbank.
- Persson, Torsten (2018), "Riksbankens politiska ekonomi", *Penning- och valutapolitik*, nr 2, s. 5–14, Sveriges riksbank.
- SFS 1897:28, Lag för Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 1934:437, Lag för Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 1939:350, Valutalagen, Svensk författningssamling.
- SFS 1988:1385, Lag om Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 1998:1405, Lag (1998:1405) om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 1998:1412, Lag (1998:1412) om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 1998:1413, Lag (1998:1413) om ändring i lagen (1998:1405) om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SFS 2008:239, Lag (2008:239) om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, Svensk författningssamling.
- SOU (1982:52), "En effektivare kreditpolitik", betänkande av Kreditpolitiska utredningen, Statens offentliga utredningar.
- SOU (1985:52), "Översyn av valutaregleringen", betänkande av Valutakommittén, Statens offentliga utredningar.
- SOU (1986:22), "Riksbanken och Riksgäldskontoret: förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannskap för Riksgäldskontoret" Statsskuldspolitiska kommittén, slutbetänkande, Statens offentliga utredningar.
- SOU (1993:20), "Riksbanken och prisstabiliteten", betänkande av Riksbanksutredningen, Statens offentliga utredningar.
- Sveriges riksbank (1977), *Fullmäktiges i riksbanken förvaltningsberättelse för år 1976*, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (1990), *Fullmäktiges i riksbanken förvaltningsberättelse för år 1989*, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (1993), "Riksbanken anger målet för penningpolitiken", pressmeddelande nr 5, 15 januari.
- Sveriges riksbank (1998), "Kontanter i samhället och kontanthantering år 2002", intern promemoria, Betalningsmedelavdelningen, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (1998), "Urban Bäckström utsedd till riksbankschef på sex år", pressmeddelande nr 58, 17 december.
- Sveriges riksbank (2001), Årsredovisning för 2000, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (2004), Årsredovisning för 2003, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (2006), Årsredovisning för 2005, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (2018), *Finansiell Stabilitet 2018:2*, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksbank (2019), Årsredovisning för 2018, Sveriges riksbank.
- Sveriges riksdag (1981), *Fullmäktiges i riksbanken förvaltningsberättelse för år 1980*, redogörelsen till riksdagen 1980/81:9, Sveriges riksdag.
- Söderberg, Gabriel (2018), "Varför fick Riksbanken sedelmonopol?" *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s. 6–15, Sveriges riksbank.
- Wetterberg, Gunnar (2009), *Pengarna & makten: Riksbankens historia*, Atlantis: Stockholm.

Bilaga

Tabell A2. Riksbankschefer¹ och fullmäktiges ordföranden sedan 1858

	Riksbankschefer	Fullmäktige- ordföranden		Riksbankschefer	Fullmäktige- ordföranden		Riksbankschefer	Fullmäktige- ordföranden		Riksbankschefer	Fullmäktige- ordföranden											
1858		1858–1860 Carl Bertil Lilliehöök	1898	1883–1901 Johan Wolter Arnberg	1890–1908 Pehr J von Ehrenheim	1938	1929–1948 Ivar Rooth	1941–1948 Dag Hammarskjöld	1978	1979–1982 Lars Wohlin	1976–1982 Torsten Bengtsson											
1859			1899			1939			1979													
1860		1860–1864 Adolf Fredrik Nils Gyldenstolpe	1900	1901–1912 Bror Karl Johan Langenskiöld		1940			1948–1951 Klas Böök	1948–1956 Conrad Jonsson	1980	1982–1992 Bengt Dennis	1982–1985 Gunnar Sträng									
1861			1901			1941					1981											
1862			1902			1942					1982											
1863		1863–1868 Albert Wilhelm Björk (ev från 1860)	1864–1865 Carl Gustaf Lagercrantz			1903					1908–1909 Reinhold Skarin			1943	1951–1955 Mats Lemne	1956–1957 Per Eckerberg	1983	1985–1990 Erik Åsbrink				
1864						1904								1944			1984					
1865	1905					1945								1985								
1866	1865–1867 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt	1867–1872 Olof Fähræus	1906			1909–1917 Sixten von Friesen								1946			1957–1964 Per Edvin Skiöld		1993–2002 Urban Bäckström	1986	1990–1991 Per Borg	
1867			1907											1947						1987		
1868	1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa	1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt	1908		1912–1929 Victor Moll		1948	1955–1973 Per Åsbrink						1957–1964 Per Edvin Skiöld						1988		1991–1994 Staffan Burenstam Linder
1869			1909				1949													1989		
1870			1910	1950			1990															
1871			1911	1951			1991															
1872			1912	1952			1992															
1873			1913	1953			1993															
1874			1914	1954			1994															
1875			1915	1955			1995															
1876			1916	1956		1996																
1877			1917	1957		1997																
1878	1918	1958	1998																			
1879	1919	1959	1999																			
1880	1920	1960	2000																			
1881	1921	1961	2001																			
1882	1922	1962	2002																			
1883	1883–1901 Johan Wolter Arnberg	1886–1890 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt	1923	1917–1941 Adolf af Jochnick	1963	1970–1973 John Ericsson	1974–1976 Pierre Vinde (utsedd 1974-08-26)	2003	2006–2014 Johan Gernandt													
1884			1924		1964			2004														
1885			1885–1886 Pehr J von Ehrenheim		1965			2005														
1886			1925		1966			2006														
1887			1926		1967			2007														
1888			1927		1968			2008														
1889			1928		1969			2009														
1890			1890–1908 Pehr J von Ehrenheim		1890–1908 Pehr J von Ehrenheim			1929		1929–1948 Ivar Rooth	1970	2006– Stefan Ingves (förordnad till och med 2022-12-31)	2006–2014 Johan Gernandt	2010	2014– Susanne Eberstein (mandatperiod tills nyval efter riksdagsvalet 2022)							
1891								1930			1971			2011								
1892								1931			1972			2012								
1893	1932	1973		2013																		
1894	1933	1974		2014																		
1895	1934	1975		2015																		
1896	1935	1976		2016																		
1897	1936	1977		2017																		
	1937	1977		2018																		

1. Fram till 1949 formellt kallad "förste deputerad" (Wetterberg 2009).

Direktionsledamöter sedan 1999

Gällande riksbankslag har funnits i två decennier och 18 personer har verkat som direktionsledamot. Flera ledamöter har suttit mer än en mandatperiod, som inledningsvis var sex år, men numera kan vara fem eller sex år. När den första direktionen valdes fördelades dock mandatperioder från ett till sex år och tanken var då att en ledamot skulle bytas ut varje år. Så blev dock inte fallet. Även om flera ledamöter har valts för mer än en period är det flera som har valt att lämna direktionen under innevarande mandatperiod, däribland två riksbankschefer.

Tabell A3. Ledamöter i Riksbankens direktion 1999–2019

		Mandatperiod(er)	Titel	Anmärkning
1	Urban Bäckström	1 jan 1999–31 dec 2004	Riksbankschef	Avgick 31 dec 2002
2	Lars Heikensten	1 jan 1999–31 dec 2003, utnämnd till Riksbankschef för perioden 1 jan 2003–31 dec 2008	Förste vice riksbankschef, riksbankschef från 2003	Avgick 31 dec 2005
3	Eva Srejber	1 jan 1999–31 dec 2002, 1 jan 2003–31 dec 2008	Förste vice riksbankschef från 1 jan 2003	Avgick 29 mar 2007
4	Villy Bergström	1 jan 1999–31 dec 2001, 1 jan 2002–31 dec 2007	Vice riksbankschef	Avgick 31 dec 2005
5	Kerstin Hessius	1 jan 1999–31 dec 2000	Vice riksbankschef	
6	Lars Nyberg	1 jan 1999–31 dec 1999, 1 jan 2000–31 dec 2005, 1 jan 2006–31 dec 2011	Vice riksbankschef	
7	Kristina Persson	1 maj 2001–30 apr 2007	Vice riksbankschef	
8	Irma Rosenberg	1 jan 2003–31 dec 2008	Förste vice riksbankschef från 25 april 2007	
9	Stefan Ingves	1 jan 2006–31 dec 2011, 1 jan 2012–31 dec 2017, 1 jan 2018–31 dec 2022	Riksbankschef	
10	Svante Öberg	1 jan 2006–31 dec 2011	Förste vice riksbankschef från 30 jan 2009	
11	Barbro Wickman-Parak	21 maj 2007–20 maj 2013	Vice riksbankschef	
12	Lars E O Svensson	21 maj 2007–20 maj 2013	Vice riksbankschef	
13	Karolina Ekholm	15 mars 2009–14 mars 2015	Vice riksbankschef	Avgick 10 okt 2014
14	Kerstin af Jochnick	1 jan 2012–31 dec 2017, 1 jan 2018–31 dec 2023	Förste vice riksbankschef	
15	Per Jansson	1 jan 2012–31 dec 2016, 1 jan 2017–31 dec 2021	Vice riksbankschef	Första ledamot som fick 5 års mandat- period
16	Martin Flodén	22 maj 2013–21 maj 2018, 22 maj 2018–21 maj 2024	Vice riksbankschef	
17	Cecilia Skingsley	22 maj 2013–21 maj 2019, 22 maj 2019–21 maj 2025	Vice riksbankschef	
18	Henry Ohlsson	12 jan 2015–12 jan 2021	Vice riksbankschef	

Anm. Nuvarande direktionsledamöter är markerade i fet stil.
Källa: Riksbanken