



Penning- och valutapolitik

2019:1

PENNING- OCH VALUTAPOLITIK
utges av Sveriges riksbank.

Redaktörer: JESPER LINDÉ OCH MARIANNE NESSÉN

Redaktionsråd: MIKAEL APEL, HANNA ARMELIUS, DAVID KJELLBERG,
DILAN ÖLCER OCH KOMMUNIKATIONSENHETEN
Sveriges riksbank, 103 37 Stockholm
Telefon 08-787 00 00

De åsikter som uttrycks i signerad artikel är författarnas egna och ska inte
uppfattas som Riksbankens ståndpunkt.

Tidskriften publiceras på Riksbankens webbplats
www.riksbank.se/Penning-och-valutapolitik
Beställ länk vid publicering via email: pov@riksbank.se

Publikationen utkommer även i en engelsk version,
Sveriges Riksbank Economic Review.

ISSN 2000-978X

Rättelse 2019-06-14
Avsnitt 3.2 i artikeln av Paola Boel har reviderats.

Rättelse 2019-06-18
Små ändringar på sidorna 73 och 86 i artikeln av Kai Barvell,
Marianne Nessén och Mikael Wendschlag.

Bästa läsare!

Årets första utgåva av Penning- och valutapolitik inleds med tre artiklar som handlar om viktiga strukturella förändringar i svensk ekonomi. De två första artiklarna har gemensamt att de beskriver och studerar arbetsmarknadens betydelse för den svenska ekonomin. Arbetskraftsutbudet och arbetsmarknadens funktionssätt påverkar pris- och lönesättningen, och därmed förutsättningarna för penningpolitiken. Den tredje artikeln diskuterar de stora förändringarna på betalningsmarknaden i ljuset av insikter från historien och från forskningslitteraturen. Slutligen innehåller utgåvan en fjärde artikel som redogör för hur Riksbankens verksamhet har varit organiserad och förändrats de senaste decennierna. De fyra artiklarna sammanfattas nedan.

- **Kan invandring lösa problemet med en åldrande befolkning?**

Åsa Olli Segendorf och Emelie Theobald tar upp frågan om invandring kan bidra till att lösa den demografiska utmaningen med en åldrande befolkning. Svaret på frågan är komplext. Studier visar att invandring kan bidra till att förbättra situationen, men det beror på hur väl integrationen på arbetsmarknaden fungerar. Författarna diskuterar även de penningpolitiska konsekvenserna av en migrationsdriven befolkningsökning och menar att dessa avgörs av i vilken utsträckning utrikes födda kommer i arbete.

- **Förändrad arbetsmarknad – effekter på priser och löner, Phillipskurvan och Beveridgekurvan**

Magnus Jonsson och Emelie Theobald analyserar varför inflations- och löneutvecklingen i Sverige varit svag sedan den globala finanskrisen 2008–2009. Artikeln fokuserar på vilken roll förändringar på den svenska arbetsmarknaden kan ha spelat för denna utveckling. Först presenterar författarna empiriska belägg som tyder på att arbetsmarknaden har förändrats sedan finanskrisen och att detta kan ha påverkat dess funktionssätt. Sedan visar de i en makroekonomisk modell med sök- och matchningsfriktioner att flera av dessa förändringar tenderar att leda till lägre priser och löner och en minskad utväxling mellan nominella löneökningar och arbetslöshet. Resultaten tyder på att förändringarna på arbetsmarknaden kan vara en betydelsefull orsak till den låga inflationstakten sedan krisen.

- **Betalningssystem – bakgrund och utmaningar**

Paola Boel har skrivit en översiktsartikel om betalningssystemen och de viktiga förändringar som sker inom området, främst på grund av tekniska innovationer. En sådan viktig förändring är att kontanter spelar en allt mindre roll och att olika former av realtidsbetalningar får allt större betydelse. I artikeln diskuterar Boel denna utveckling och vilka utmaningar den innebär för centralbankerna i ljuset av betalningssystemens historiska utveckling och insikter från forskningslitteraturen om betalningar.

- **Riksbankens organisering och verksamhet – en historisk tillbakablick**

Kai Barvèll, Marianne Nessén och Mikael Wendschlag beskriver det arbete som bedrivs inom Riksbanken och hur den inre organisationen förändrats de senaste decennierna. Riksbankens verksamhet beskrivs ofta i termer av det penningpolitiska målet och uppgiften att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Men dessa är bara en del av all den verksamhet som bedrivs i banken. Artikeln är ett försök att ge en mer heltäckande bild av Riksbankens samtliga ansvarsområden.

Trevlig läsning!

Jesper Lindé och Marianne Nessén

Innehåll

Kan invandring lösa problemet med en åldrande befolkning? 6

Åsa Olli Segendorf och Emelie Theobald

Förändrad arbetsmarknad – effekter på priser och löner, Phillipskurvan och Beveridgekurvan 28

Magnus Jonsson och Emelie Theobald

Betalningssystem – bakgrund och utmaningar 50

Paola Boel

Riksbankens organisering och verksamhet – en historisk tillbakablick 66

Kai Barvèll, Marianne Nessén och Mikael Wendschlag

Kan invandring lösa problemet med en åldrande befolkning?

Åsa Olli Segendorf och Emelie Theobald*

Författarna är verksamma vid Riksbankens penningpolitiska avdelning

Den svenska befolkningen blir i genomsnitt äldre och det har diskuterats om invandring kan bidra till att lätta på det tryck på de offentliga finanserna som en åldrande befolkning innebär. Svaret på frågan är komplex. Studier visar att potentialen för att invandring ska bidra till lösningen finns där, men huruvida den faktiskt gör det beror på hur väl integrationen på arbetsmarknaden fungerar och i vilken grad utrikes födda kommer i arbete. Motiven till att ta emot invandrare är i Sverige oftare av humanitära än arbetsmarknadsrelaterade skäl, vilket i sig inte behöver vara ett hinder för förbättrad integration, men ställer krav på integrationspolitiken. I den här artikeln belyser vi både vad olika ekonomiska studier säger i frågan och hur situationen i Sverige ser ut. Penningpolitiken påverkas på kort sikt främst av de variationer i resursutnyttjande som följer av invandring. På längre sikt kommer påverkan på penningpolitiken bero på i vilken utsträckning utrikes födda kommer i arbete.

1 Inledning

Världens befolkning blir allt äldre men hur en åldrande befolkning påverkar ett lands demografi skiljer sig kraftigt åt mellan låg- och höginkomstländer. För höginkomstländer innebär en åldrande befolkning en växande andel äldre. För låginkomstländer, som i genomsnitt har en yngre befolkning, innebär däremot en åldrande befolkning främst att andelen i arbetsför ålder ökar. Samtidigt är migrationsströmmarna i världen stora och en ökad migration från låginkomstländer bidrar till att sänka den genomsnittliga åldern i höginkomstländerna. En relevant fråga är därför om en av höginkomstländernas stora utmaningar – försörjningen av en åldrande befolkning – till en del kan lösas med invandring. En genomgång av relevant litteratur visar att svaret på den frågan är komplext. Studier visar att potentialen för att invandring ska bidra till lösningen finns där, men om den i själva verket gör det beror på hur väl integrationen på arbetsmarknaden fungerar. Om den fungerar bättre än vad den gör idag så kan invandringen bidra till att öka tillväxten på såväl kort som lång sikt.

Sedan lång tid tillbaka har Sverige haft en positiv nettoinvandring, det vill säga fler personer har flyttat hit än lämnat landet, och idag är nästan 20 procent av befolkningen född utomlands. Den höga nettoinvandringen är troligen ett resultat av att Sverige, ur ett internationellt perspektiv, har liberala regler för arbetskraftsinvandring, historiskt haft generösa regler för familjeåterförening och framförallt för att Sverige under de senaste åren tagit emot många asylsökande. Har detta då underlättat försörjningen av en åldrande befolkning? I de flesta av de studier som gjorts i Sverige är resultaten dessvärre nedslående. Fram till 1980-talet omfördelades inkomster från utrikes födda till inrikes födda, men i takt med att arbetskraftsinvandringen övergått till flyktinginvandring har utrikes föddas sysselsättningsläge gradvis försämrats. Sedan mitten av 1990-talet utgör istället invandringen en

*Vi vill tacka Björn Andersson, Jesper Hansson, Stefan Ingves, Jesper Lindé, Pernilla Meyersson och Andreas Westermark för värdefulla synpunkter. De synpunkter som framförs i artikeln är författarnas egna och kan inte tas som uttryck för Riksbankens syn.

nettokostnad för de offentliga finanserna (se exempelvis Ruist 2018). Denna förändring var dock inte oundviklig; olika makroekonomiska studier som redovisas i denna artikel visar att invandring har potential att öka BNP per capita i mottagarlandet. Resultaten gäller oavsett vilken utbildning individen har vid invandringstillfället. En avgörande faktor är i vilken utsträckning de som invandrar får arbete.

Det finns många aspekter på invandringsfrågan. I den här artikeln fokuserar vi på invandringens makroekonomiska effekter. Analysen har även ett genomsnittligt perspektiv, vilket givetvis är en förenkling av verkligheten. Utrikes födda är en ytterst heterogen grupp och det är stora skillnader mellan olika individers situation på arbetsmarknaden. Flera branscher i Sverige bärs idag upp av utrikes födda. Dit hör en stor del av vården och äldreomsorgen, hotell och restaurang, och transport. Samtidigt saknar en hög andel utrikes födda en fast förankring på arbetsmarknaden, vilket är bekymmersamt både ur ett samhälls-ekonomiskt och ur ett humanistiskt perspektiv (se Gottfries 2010).

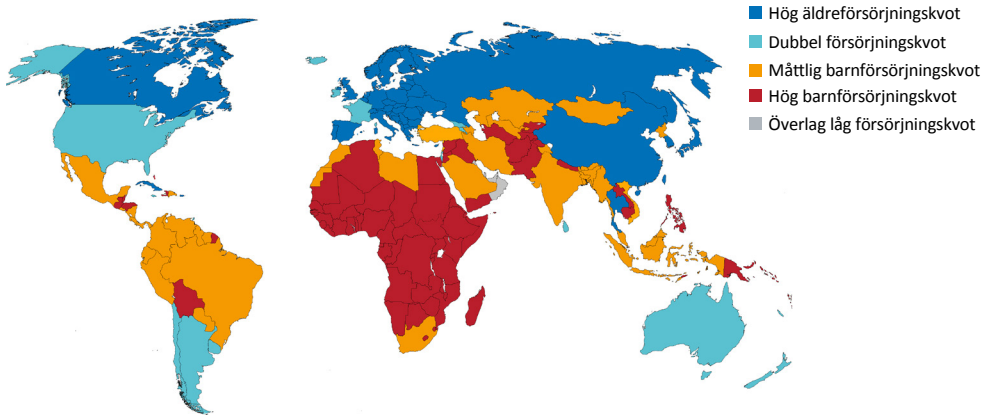
Artikeln inleds med en global beskrivning av migration och demografi i världen för att därefter gå in på situationen i Sverige. Vi går igenom den demografiska situationen och hur den sett ut i en hypotetisk situation utan invandring, vad som har utmärkt invandringen över tid och vilka makroekonomiska effekter som är att vänta av invandringen baserat på olika forskningsresultat. Därefter beskriver vi integrationen på den svenska arbetsmarknaden, jämför den med andra länder och beskriver slutligen hur invandring påverkar de offentliga finanserna. Artikeln, som kombinerar en sammanställning av tidigare forskning med aktuell statistik, är tänkt som en kunskapsöversikt över invandringens makroekonomiska effekter i dagens Sverige.

2 Demografi och migration i världen

Mellan 2000 och 2017 ökade världens befolkning med 1,4 miljarder människor, vilket motsvarar en ökning om 1,1 procent per år. Världens befolkning blir samtidigt allt äldre och andelen personer som är över 65 år uppgick 2018 till 9 procent, en ökning med 4 procentenheter sedan 1960 (se Förenta Nationerna 2017a).

Hur ett land påverkas av en åldrande befolkning beror på åldersstrukturen i landet. Genom att beräkna försörjningskvoten – det vill säga antalet barn respektive äldre som andel av den arbetsföra befolkningen – är det möjligt att jämföra olika länders åldersstruktur med varandra. Generellt är barnförsörjningskvoten hög i låginkomstländer, samtidigt som äldreförsörjningskvoten är hög i höginkomstländer, vilket vi kan se i Diagram 1. För låginkomstländer, vars befolkning alltså till stor del utgörs av unga, innebär en åldrande befolkning främst att andelen i arbetsför ålder ökar. I höginkomstländer innebär däremot en åldrande befolkning att andelen äldre ökar.

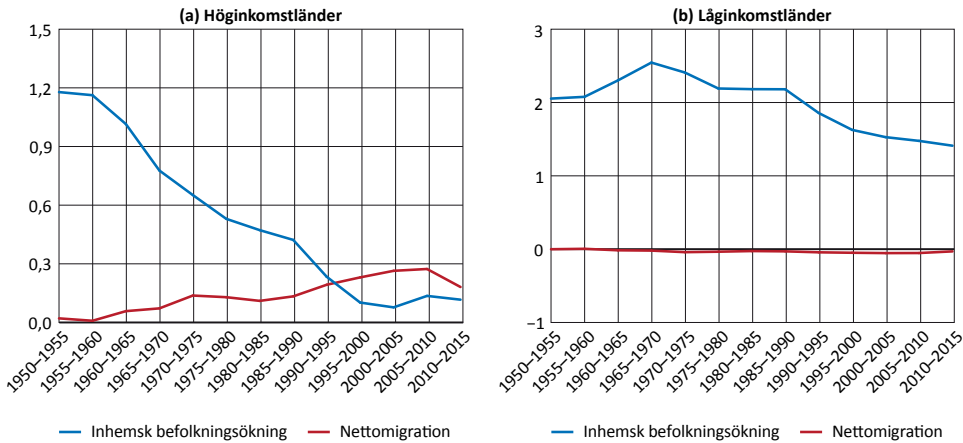
Diagram 1. Världen efter typ av försörjningskvot, 2017
Försörjningskvot



Anm. Försörjningskvoten avser antalet personer i åldrarna 0–15 och över 64 år som andel av antalet personer i arbetsför ålder (åldrarna 15–64 år). Hög äldreförsörjningskvot avser en barn- försörjningskvot lägre än 0,29 kombinerat med en äldreförsörjningskvot högre än eller lika med 0,15. Dubbel försörjningskvot avser en barnförsörjningskvot mellan 0,29 och 0,45 kombinerat med en äldreförsörjningskvot högre än eller lika med 0,15. Måttlig försörjningskvot avser en barnförsörjningskvot mellan 29 och 45 kombinerat med en äldreförsörjningskvot under 0,15. Hög barnförsörjningskvot avser en barnförsörjningskvot över 0,45 kombinerat med en äldreförsörjningskvot under 0,15. Överlag låg försörjningskvot avser en barnförsörjningskvot under 0,29 och en äldreförsörjningskvot under 0,15.
Källa: Förenta Nationerna

I takt med att befolkningen i höginkomstländer blivit allt äldre har nettomigrationen, skillnaden mellan antalet som invandrar till och utvandrar från ett land, blivit allt viktigare för befolkningstillväxten och sedan 1990-talet har nettomigration varit den huvudsakliga förklaringen till befolkningstillväxten i höginkomstländer, se Diagram 2. Det har inneburit att migranter i dag utgör nästan 12 procent av den totala befolkningen i höginkomstländer (se Förenta Nationerna 2017b).

Diagram 2. Inhemsk befolkningstillväxt och nettoinvandring i hög och låginkomstländer, 1950–2015
Procent av befolkningen



Anm. Nettomigration avser skillnaden mellan immigranter och emigranter. Inhemsk befolkningsökning avser skillnaden mellan antalet födda och antalet döda. Eftersom befolkningen är mindre i höginkomstländer jämfört med låginkomstländer blir nettomigrationen som andel av befolkningen högre i höginkomstländer jämfört med låginkomstländer.
Källa: Förenta Nationerna

3 Invandringen till Sverige

3.1 Invandringen har ökat sedan andra världskriget

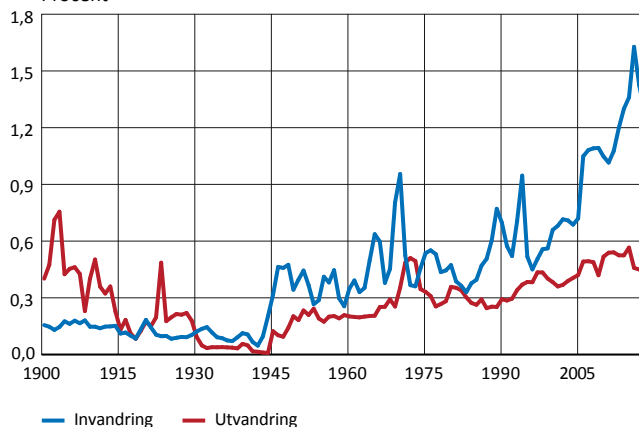
Historiskt har migrationen varierat kraftigt från år till år, men i Diagram 3 kan vi se att trenden har varit en successivt ökande in- och utvandring, med en kraftigt ökande invandring under de senaste decennierna. På 1930-talet övergick Sverige från att i huvudsak vara ett

utvandringsland till att vara ett invandringsland, bland annat beroende på återinvandring från Nordamerika. Under och efter andra världskriget tog Sverige emot krigsflyktingar från Europa, men därefter kom invandringen att domineras av arbetskraftsinvandring. Till en början kom de flesta från de nordiska länderna, särskilt från Finland, men med tiden ökade även migrationen från länder utanför Europa.

Från 1970-talets mitt förändrades invandringen gradvis. I och med den lågkonjunktur som följde efter oljekrisen minskade behovet av arbetskraft och det blev därmed också mindre attraktivt att invandra till Sverige. En större del av invandringen motiverades av humanitära skäl, och de som invandrade kom därför från andra länder än tidigare, bland annat Latinamerika och Iran. Sedan mitten av 1980-talet har andelen individer i Sverige som är födda i länder utanför EU ökat, något som till stor del är relaterat till en ökad flyktinginvandring.¹

Under 1989 invandrade nästan 25 000 individer, delvis på grund av förkortade väntetider och särskild behandling för dem med långa väntetider. Som ett resultat ökade antalet asylansökningar, vilket i sin tur ledde till hårdare regleringar senare samma år.² Under ett par år var flyktinginvandringen därefter något lägre, innan Balkankrigen förorsakade ett stort inflöde till Sverige av humanitära skäl. Antalet utrikes födda som andel av befolkningen ökade under den här perioden, till följd av att allt fler stannade kvar.

Diagram 3. In- och utvandring som andel av befolkningen, 1900–2018
Procent



Anm. För att räknas som invandrad gäller att man har för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år. För att räknas som utvandrad ska man ha för avsikt att bosätta sig utomlands under minst ett år.
Källa: SCB

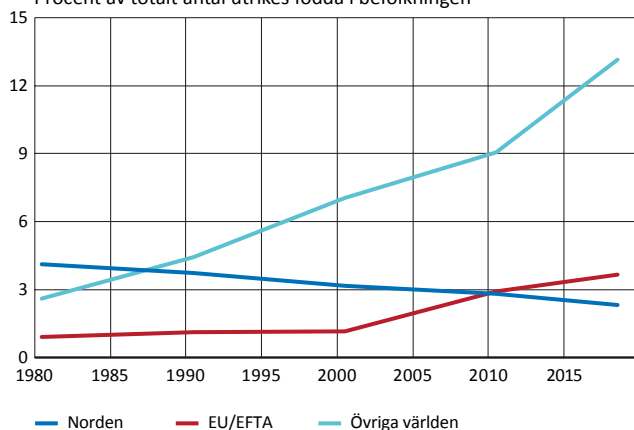
Från mitten av 1990-talet har invandringen dominerats av flyktinginvandrare och anhöriginvandring från främst det forna Jugoslavien, Mellanöstern och Somalia.³ Diagram 4 visar att sedan Sverige gick med i Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) och senare EU har invandringen från de övriga EU-länderna ökat kraftigt och under tidigt 2000-tal ökade andelen av den svenska befolkningen som är född utanför Sverige men inom EU. Ökningen av andelen utrikes födda i befolkningen drivs dock fortfarande i huvudsak av personer från övriga världen, det vill säga länder utanför EU.

1 Flyktinginvandring används här som ett samlingsbegrepp för invandringsskäl som inte är direkt relaterade till arbetskraftsinvandring, till exempel flyktingskäl, skyddsbehövande och anhörig till flykting eller skyddsbehövande.

2 Mellan 1990 och 1994 sökte 197 000 personer asyl i Sverige, vilket kan jämföras med cirka 42 000 under hela 1980-talet.

3 Med flyktinginvandrare avses här de som fått uppehållstillstånd som flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande, samt de som tidigare fått uppehållstillstånd av motsvarande skäl i den tidigare utlänningslagen.

Diagram 4. Utrikes födda i Sverige efter födelseregion, 1980–2017
Procent av totalt antal utrikes födda i befolkningen



Anm. Norden avser Norden exklusive Sverige och EU/EFTA avser EU/EFTA exklusive Norden.
Källor: SCB och Riksbanken

3.2 Arbetskraftsinvandrare utvandrar oftare

Invandring består både av de som kommer för att stanna i mottagarlandet och de som är i landet en kort tid av ett särskilt skäl, till exempel för att arbeta. Eftersom olika typer av invandring har olika in- och utvandringmönster bidrar de på olika sätt till den aggregerade nettoinvandringen. Tabell 1 visar in- och utvandring samt nettoinvandring för olika regioner.

Skillnaderna i in- och utvandringmönster mellan olika regioner beror bland annat på att motiven för invandringen varierar. De huvudsakliga skälen för att invandra från Norden och EU-länderna är att arbeta eller flytta till anhöriga som inte kommit som flyktingar. Eftersom motivet ofta är att arbeta och inte bosätta sig är utvandringen i dessa grupper relativt hög, vilket leder till en låg nettoinvandring. För övriga världen är flykt eller att man är anhängig till någon som flytt de huvudsakliga skälen bakom invandringen. Eftersom relativt få flyktingar och deras anhöriga utvandrar bidrar dessa grupper relativt mycket till nettoinvandringen jämfört med andra grupper. Det betyder att den övervägande delen av de som stannar i landet är flyktinginvandrare och deras anhöriga. Eftersom fler in- än utvandrar till Sverige idag är nettoinvandringen positiv.

Tabell 1. Total invandring, utvandring och nettoinvandring, 2004–2017

Tusental och procent av total nettoinvandring

| Födelseland | Invandring, tusental | Utvandring, tusental | Nettoinvandring, tusental | Nettoinvandring, procent av total nettoinvandring |
|----------------|----------------------|----------------------|---------------------------|---|
| Norden | 156,5 | 115,2 | 41,3 | 3,9 |
| EU | 346,0 | 124,8 | 221,3 | 20,9 |
| Övriga världen | 1 124,6 | 242,0 | 882,6 | 83,5 |
| Totalt | 1 888,8 | 831,9 | 1 056,9 | 100,0 |

Anm. Norden avser Norden exklusive Sverige och EU avser EU exklusive Norden. För att räknas som utvandrad i SCB:s statistik krävs att man meddelar Skatteverket att man ska vara bosatt utomlands i minst 12 månader. Alla meddelar inte att de planerar att flytta, vilket leder till viss osäkerhet i statistiken om utvandring.

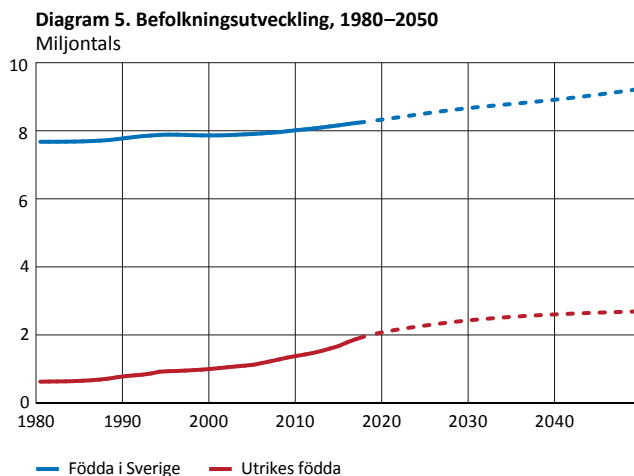
Källa: SCB

En aspekt av invandring som är intressant för vår konjunkturanalys är hur många EU-medborgare som kommer till Sverige för att möta toppar av arbetskraftsbrist. Men den tillfälliga invandringen missas i stor utsträckning i den officiella statistiken, eftersom Migrationsverket inte registrerar uppehållsrätter för medborgare i EU. Om utbudet av arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden är större än vad som mäts i den officiella statistiken kan den faktiska bristen på arbetsmarknaden vara lägre än olika traditionella indikatorer ger

vid handen. Det totala antalet människor som arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda är okänt eftersom det är svårt att mäta. Uppgifter till myndigheterna tyder dock på att omkring 28 000 personer direkt eller indirekt inrapporterats som arbetande i Sverige år 2017 utan att vara folkbokförda. Totalt utgör de här individerna cirka 0,6 procent av de 5 miljoner sysselsatta bland den folkbokförda befolkningen (se Konjunkturinstitutet 2017).

4 Demografisk utveckling framöver i Sverige

Sverige är ett av de länder i västvärlden med snabbast växande befolkning. Under inledningen av 2017 passerade Sveriges befolkning 10 miljoner människor och enligt SCB:s befolkningsprognos från 2019 kommer befolkningen i Sverige att öka med drygt 17 procent fram till 2050, från 10,2 miljoner till 11,9 miljoner. Befolkningstillväxten de närmaste åren drivs till stor del av invandringen, vilket framgår av Diagram 5. Under 1990-talet utgjorde utrikes födda omkring 10 procent av befolkningen. I slutet av år 2018 hade denna andel ökat till närmare 19 procent och SCB beräknar att utrikes födda kommer att utgöra nästan 23 procent av Sveriges befolkning år 2050.



Anm. Streckad linje avser framskrivning.
Källa: SCB

Förutom att befolkningen väntas öka kommer det även att ske ovanligt stora förändringar i ålderssammansättningen. Nästan var femte person i Sverige var över 65 år i slutet av år 2018 och år 2050 beräknas nästan var fjärde person i befolkningen vara 65 år eller äldre. Ökningen av andelen äldre drivs främst av en ökning av personer som är över 80 år.

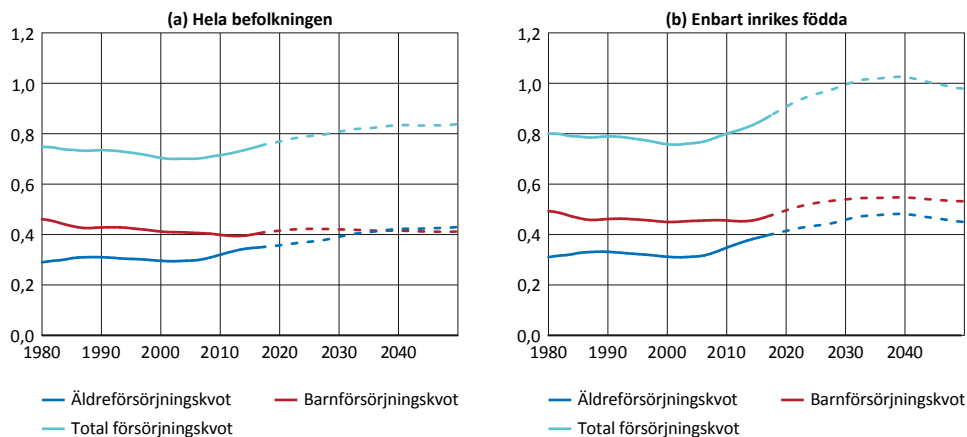
4.1 En ökande andel äldre höjer försörjningskvoten

Befolkningens ålderssammansättning har konsekvenser för de offentliga finanserna. En större andel barn och äldre ökar de offentliga utgifterna eftersom barn och äldre tillhör de grupper som är i störst behov av offentliga tjänster, som vård, skola och omsorg. Försörjningskvoten anger antalet barn och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder.⁴ En låg kvot innebär en gynnsam befolkningssammansättning för de offentliga finanserna.

Mellan 1980 och 2005 minskade försörjningskvoten i Sverige. Sedan dess har den ökat och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den att öka trendmässigt fram till 2050, så som de streckade linjerna i Diagram 6a visar.

⁴ Barn avser här personer som är 0–19 år och äldre avser personer över 65 år. Arbetsför ålder avser här personer som är 20–64 år.

Diagram 6. Försörjningskvotens utveckling, 1980–2050
Andel av arbetsför befolkning



Anm. Barnförsörjningskvoten avser antalet personer i åldrarna 0–19 år som andel av antalet personer i arbetsför ålder, 20–64 år. Äldreförsörjningskvoten avser antalet personer som är 65 år eller äldre dividerat med antalet personer i arbetsför ålder. Den totala försörjningskvoten är antalet personer i åldrarna 0–19 år samt antalet personer som är äldre än 65 år dividerat med antalet personer i arbetsför ålder. Streckad linje avser framskrivning.
Källor: SCB och Riksbanken

År 2005 fanns det 70 unga och äldre för varje 100 individer i arbetsför ålder. År 2050 antas det istället finnas drygt 80. Samtidigt ökar också behovet av sjukvård, äldreomsorg och personal i den offentliga sektorn i takt med att andelen både inrikes och utrikes födda äldre ökar. Eftersom de offentliga utgifterna på så sätt blir högre med fler äldre får de som är i arbetsför ålder en högre försörjningsbörda. Äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet individer över 65 år i förhållande till antalet som är 20–64 år, väntas öka från nuvarande 0,35 till 0,43 år 2050. Ökningen drivs av att andelen över 80 år i förhållande till den arbetsföra befolkningen ökar, från 0,09 till 0,16 år 2050.⁵ Barnförsörjningskvoten, det vill säga antalet individer i åldrarna 0–19 år i förhållande till antalet som är 20–64 år, ökar också något under det närmaste decenniet, för att sedan minska igen.

4.2 Utan utrikes födda hade försörjningskvoten kunnat vara markant högre

Utrikes födda har en ur ekonomisk synvinkel gynnsam åldersstruktur. Drygt 70 procent av den utrikes födda befolkningen är i arbetsför ålder, vilket kan jämföras med 54 procent av den inhemska befolkningen. Försörjningskvoten bland utrikes födda som grupp är därför betydligt lägre än bland inrikes födda och ett fortsatt inflöde av utrikes födda kan på så vis tänkas hålla nere försörjningskvoten även framöver. Om man endast beräknar försörjningskvoten för den inrikes födda befolkningen visar Diagram 6b att den totala försörjningskvoten skulle passera 1 år 2030, vilket innebär att barn och äldre tillsammans är fler än den arbetsföra befolkningen. Den höga försörjningskvoten för inrikes födda illustrerar att situationen utan utrikes födda hade kunnat vara problematisk, inte bara ur ett demografiskt och humanistiskt perspektiv, utan också ur ett samhällsekonomiskt. Flera viktiga branscher i Sverige bärs idag upp av utrikes födda. Dit hör en stor del av vården och äldreomsorgen, hotell och restaurang och transport. Utan invandring skulle Sveriges arbetskraft ha kunnat minska markant, vilket skulle påverka såväl ovan nämnda branscher som hela ekonomin.

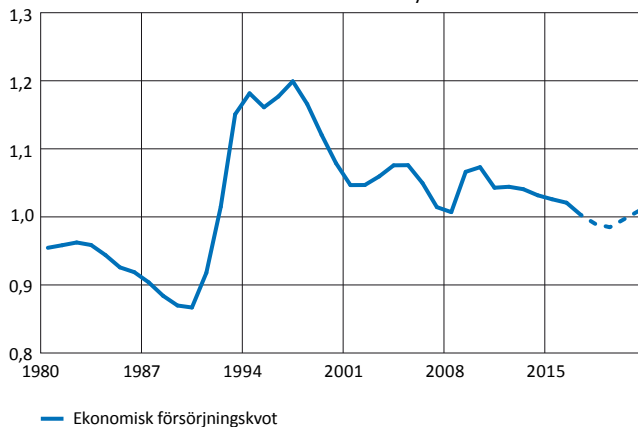
⁵ Till 2050 väntas andelen över 80 år att växa från cirka 5 procent i dag till knappt 9 procent av den totala befolkningen. Gruppen 65–79 år förväntas fortsätta att utgöra cirka 14 procent av befolkningen.

Det går dock inte att föryngra befolkningen kontinuerligt i längden med en invandring på den svenska nivån. Förutom att invandrarna själva blir äldre så ökar också medellivslängden varje år. Så för att balansera både en ökande medellivslängd och en äldre befolkning åldersmässigt skulle det krävas mycket hög invandring (se Heleniak och Sanchez Gassen 2016).

Försörjningskvoten säger inte allt om samhällets förmåga att försörja en allt äldre befolkning. En ökad andel i arbetsför ålder minskar bara försörjningsbördan om sysselsättningen är hög bland de arbetsföra. Försörjningskvoten så som den är beräknad ovan kan därför vara missvisande. Ett mer rättvisande mått på försörjningsbördan är därför antalet som inte arbetar i förhållande till antalet sysselsatta, en så kallad *ekonomisk försörjningskvot*. Sedan 2000-talet har den ekonomiska försörjningskvoten sjunkit, men är fortfarande på betydligt högre nivåer än före 90-talskrisen, som Diagram 7 visar. Den ekonomiska försörjningskvoten är högre än den demografiska försörjningskvoten vilket bland annat beror på att sysselsättningen hos utrikes födda är lägre än hos inrikes födda.

Diagram 7. Ekonomisk försörjningskvot, 1980–2021

Antal som inte arbetar som andel av antal sysselsatta



Anm. Streckad linje avser Riksbankens prognos i april 2019.
Källor: SCB och Riksbanken

5 Makroekonomiska effekter av invandring

5.1 Makroekonomiska effekter på arbetsmarknaden

En ökad invandring leder till en ökad arbetskraft som i sin tur kan leda till att potentiell BNP ökar på längre sikt.⁶ Det kan därför finnas stora ekonomiska fördelar med invandring förutom de rent humanitära skälen. Hur mycket faktisk BNP ökar beror i stor utsträckning på vilken ålders- och utbildningsprofil den invandrade befolkningen har jämfört med befolkningen i mottagarlandet och i vilken utsträckning invandrarna kan hitta arbete. För utrikes födda har arbetslösheten i Sverige de senaste åren legat relativt stabilt runt 16 procent, bland annat till följd av att inflödet in i arbetskraften har ökat mycket. Den höga arbetslösheten beror huvudsakligen på att det tar lång tid för de som invandrar att få ett arbete. Det tar i genomsnitt 15–20 år innan majoriteten av de som invandrar som flyktingar är självförsörjande (se Ruist 2018 och Forslund 2017). Ungefär en tredjedel har då istället haft sin huvudsakliga inkomst från något ekonomiskt trygghetssystem en stor del av tiden, exempelvis från arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller försörjningsstöd. Eftersom det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden väntas jämviktsarbetslösheten stiga i samband med en ökad invandring.

⁶ Potentiell BNP definieras som den nivå på produktionen som skulle uppnås om vi hade normalt resursutnyttjande av de i dag tillgängliga produktionsfaktorerna, arbete och kapital. Potentiell BNP används bland annat som en jämförelsenivå med faktisk BNP för att bedöma resursutnyttjandet i ekonomin. Potentiell BNP kan inte observeras utan är resultatet av en bedömning. Både potentiell BNP och synen på resursutnyttjandet är viktiga när stabiliserings- och strukturpolitiken analyseras.

Det som spelar störst roll för sannolikheten att få ett arbete är hur länge den som invandrat vistats i landet, liksom ålder vid invandringen, utbildningsnivå och födelse-region (se till exempel Olli Segendorf och Teljosuo 2011). En förklaring till att det tar tid för utrikes födda att få ett arbete i Sverige är att många som invandrar inte har det humankapital som krävs för att få ett arbete. I begreppet humankapital ingår samtliga faktorer som påverkar en persons förmåga, så som utbildning, språkkunskaper och arbetslivserfarenhet men också kännedom om hur samhället fungerar i olika avseenden. Humankapital kan i vissa fall försvagas när en person migrerar till Sverige. Exempelvis kan en utbildning från ett annat land vara mindre användbar i Sverige. Bristande kunskaper i det svenska språket är ytterligare en faktor som kan försena arbetsmarknadsinträdet, eftersom det tar tid att lära sig ett nytt språk samtidigt som kunskaper i svenska värderas högt av svenska arbetsgivare. Det finns även forskning som visar att utrikes födda blir diskriminerade vid anställningar (se Rooth och Ekberg 2003). Det är möjligt att sysselsättnings- och rekryteringsmönstren förbättras för utrikes födda om en större del av den invandrade befolkningen kommer från samma område, eftersom sociala kontakter och nätverk är viktiga vid rekrytering.⁷

5.2 Makroekonomiska effekter på löner

Ett ökat utbud av arbetskraft påverkar i första hand relativlönen för grupper på arbetsmarknaden som är lika de invandrade, eftersom de mer direkt konkurrerar med varandra. Att utrikes födda i genomsnitt har en lägre utbildning innebär därmed främst att löner för lågkvalificerad arbetskraft pressas. Positiva löne- och sysselsättningseffekter kan samtidigt uppstå för mer kvalificerad arbetskraft eftersom de relativt sett blir mer kvalificerade och kan ta sig an mer komplexa arbetsuppgifter (se bland annat Engdahl 2016 och Jaumotte m.fl. 2016).

Detta resultat bekräftas teoretiskt av Dustmann, Frattini och Preston (2013) som finner positiva löneeffekter i en allmän jämviktsmodell med olika typer av arbetskraft. De visar att fler invandrare inom en och samma grupp leder till att lönerna faller inom denna grupp, men stiger inom andra. Om däremot sammansättningen av invandrare är samma som den inhemska befolkningen, så påverkas inte genomsnittslönen alls.⁸ När de empiriskt undersöker hur invandringen har påverkat lönerna i Storbritannien under perioden 1997–2005 bekräftas detta resultat genom att löneeffekterna skiljer sig mellan olika inkomstgrupper. Invandringen leder till högre löner för arbetare med inkomster över percentil 40, medan den sjunker för arbetare under percentil 20. Effekterna på genomsnittslönen är svagt positiv.⁹

Även Ottavianos och Peris (2012) resultat påvisar ett liknande mönster. De undersöker migrationens effekter på lönerna i USA under perioden 1990–2006 och finner att effekterna av ökad invandring är svagt positiva för arbetare i USA oavsett utbildningsnivå, där lönerna ökar med totalt cirka 1 procent över hela perioden. För arbetare födda utomlands som invandrat före 1990 faller däremot lönerna med drygt 6 procent. Det betyder att det ökade utbudet av arbetskraft i första hand påverkar relativlönen för grupper på arbetsmarknaden med liknande egenskaper som de som invandrat.

7 Bostadsmarknaden är starkt segregerad i Sverige och det finns så kallade etniska enklaver, områden där många personer har samma etniska tillhörighet. Enklaven kan underlätta för den enskilde att skaffa sig ett nätverk och arbete, men den kan också komma att begränsa nätverket och storleken på arbetsmarknaden. Sannolikheten att ha arbete ökar i takt med enklavens storlek, som också påverkar inkomsten positivt. En undersökning av Edin m.fl. (2003) visar att det framför allt är lågutbildade som flyttar till, och bor i, etniska enklaver. Det är också lågutbildade som har den största nyttan av att bo i en enklav. Kvaliteten på nätverket är viktigt. Värdet av att bo nära landsmän beror på landsmännens egenskaper. Om många arbetar kan det sprida sig, men om många har socialbidrag kan det också sprida sig visar Fredriksson och Åslund (2005). Edin m.fl. (2009) visar vikten av goda förebilder i ett nätverk: Det är bra för utrikes födda barns grundskolebetyg om det finns högutbildade landsmän i närområdet.

8 Åtminstone inte på längre sikt då kapitalet ökar i motsvarande proportion som ökningen i arbetskraftsutbudet.

9 Percentiler delar efter rangordning upp en fördelning i 100 lika stora delar. Percentil 10 anger det värde vilket 10 (90) procent av fördelningen ligger under (över).

I Sverige finns liknande mönster enligt Engdahl (2016) och Forslund m.fl. (2017). Engdahl (2016) finner att invandringen bidragit till att löneutvecklingen på kort sikt har varit något svagare för grupper av inhemsk arbetskraft med egenskaper som liknar de hos grupper där inflödet av invandrare har varit relativt omfattande.¹⁰ Engdahl jämför även sina resultat med resultat för andra länder och visar att effekterna i Sverige är lägre än i exempelvis USA och Kanada, men i nivå med de norska. Forslund m.fl. (2017) visar att invandrare oftare får lågavlönade jobb jämfört med inrikes födda. Eftersom de som invandrar även har en lägre sysselsättning än inrikes födda, blir skillnaderna i inkomst ännu större om man inkluderar de som står utanför arbetsmarknaden.

5.3 Makroekonomiska effekter på produktiviteten

Det faktum att humankapitalet skiljer sig åt mellan de som invandrar och den inhemska befolkningen innebär att invandring på kort sikt sänker den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin. På längre sikt kan invandringen däremot ha en positiv effekt på produktiviteten, bland annat genom att den redan befintliga befolkningen exponeras för nya tankar och idéer (se Borjas 2014). Invandring kan till exempel påverka företagets produktionsteknologi, för att bättre utnyttja ett förändrat arbetskraftsutbud. Det finns även en koppling mellan invandring och antalet patentansökningar, vilket i sin tur skulle kunna ha en positiv effekt på produktiveten i ekonomin. Hunt och Gauthier-Loiselle (2010), Kerr och Lincoln (2010) och Parotta m.fl. (2014) visar bland annat att högutbildade invandrare medför fler patent.

Invandring har även en positiv effekt på produktiviteten om den invandrade arbetskraften fungerar som komplement i produktionen av varor och tjänster (se Jaumotte m.fl. 2016). Det är även möjligt att delar av den befintliga befolkningen vidareutbildar sig eller specialiserar sig inom sina yrken för att undvika den ökade konkurrensen på arbetsmarknaden som invandringen kan medföra.

Utbildning är den kanske viktigaste faktorn för att höja produktiviteten i arbetskraften. Engdahl (2016) visar att det är en stor ökning i andelen utrikes födda i befolkningen som enbart har förgymnasial utbildning. Av de inom arbetskraften som har runt 20 års arbetslivserfarenhet uppgår ökningen över perioden 1985–2010 till mer än 20 procentenheter. Även andelen utrikes födda som har lång eftergymnasial utbildning ökade under perioden. Trots detta har de som invandrat i genomsnitt en lägre utbildning än inrikes födda och det är därför sannolikt att de genomsnittliga effekterna på produktiviteten i Sverige är negativa.

Eriksson (2010) visar att längden på en förgymnasial utbildning i många länder är betydligt kortare än den svenska grundskolan, vilket innebär att de faktiska skillnaderna i utbildning kan vara större än vad statistiken visar. Även kvaliteten på utbildningen kan variera mycket. Flood och Ruist (2015) visade att drygt 35 procent av de utrikes födda uppvisade otillräckliga färdigheter inom både läsförståelse och matematik, medan motsvarande siffra för inrikes födda var cirka 5 procent. Enligt utredningens analys av PIAAC-data avseende matematik verkade detta i genomsnitt gälla även högutbildade personer från vanliga invandringsregioner i Mellanöstern och Afrika, vilkas resultat i genomsnitt var lägre än genomsnittresultaten för lågutbildade inrikes födda och i nivå med lågutbildade från Nordamerika och Västeuropa (se OECD 2016).

¹⁰ En ökning av andelen invandrade inom en utbildnings- och erfarenhetsgrupp med 10 procent medför att månadslönen faller med ungefär 0,3 procent. Värt att notera är att effekterna på lönerna främst drivs av migranter med nordisk bakgrund. Migration från andra länder har inga statistiskt signifikanta effekter på lönerna.

5.4 Makroekonomiska effekter på BNP

Invandring höjer ekonomins totala produktionspotential eftersom antalet personer i arbetskraften blir fler. Det behöver däremot inte betyda en ökning av BNP per capita. Beroende på sammansättningen av invandrare kan invandring leda till såväl en ökning som en minskning av BNP per capita. En ökande befolkning ger ökande investeringsbehov i skolor, bostäder och i näringslivets kapitalstock. En mer heterogen befolkning skapar även möjligheter för innovation och handel via nya nätverk. Dock är flyktinginvandrades bidrag till produktionen till en början begränsat samtidigt som invandring innebär att den totala produktionen slås ut på fler, i och med att befolkningen ökar. Därför leder flyktinginvandring, åtminstone till en början, till ett fall i BNP per capita.

Hur invandring påverkar BNP per capita på längre sikt är mer osäkert. I en studie från IMF finner Jaumotte m.fl. (2016) att invandring på lång sikt ökar BNP per capita i den grupp höginkomstekonomier som de studerat, och att både hög- och lågproduktiva invandrare kan öka arbetsproduktiviteten i mottagarlandet. Enligt deras studie kommer effekten både genom en ökning av potentiell arbetskraft och genom ökad produktivitet. Produktiviteten påverkas främst genom att invandrare fungerar som komplement till den befintliga arbetskraften. Studien indikerar att vinsterna av invandring är brett fördelade i ekonomin och en ökning av andelen invandrare gynnar på så sätt de genomsnittliga inkomsterna per capita både bland de 10 procent som tjänar minst och de 10 procent som tjänar mest. IMF påpekar dock att resultaten är känsliga för landspecifika faktorer som exempelvis typ av migration (arbetskraft respektive flykting- och anhöriginvandring), hur arbetsmarknaden fungerar, vilken flexibilitet som finns där och i vilken grad de som invandrare enkelt kan ta de arbeten som finns utbudna på den inhemska arbetsmarknaden. Den svenska situationen är bekymmersam eftersom den svenska invandringen i huvudsak består av flykting- och anhöriginvandring och den svenska arbetsmarknaden gynnar dem som har fasta anställningar, vilket gör att den jobbmässiga utbytbarheten är relativt låg. Calmfors m.fl. (2017) visade att de flesta arbetstagare har fasta anställningar. Men mer osäkra visstidsanställningar är mycket vanliga bland marginalgrupper som ungdomar, utrikes födda och lågutbildade. Sammantaget leder en invandring som till stor del består av personer som redan till en början har svårt att få arbete kombinerat med trösklar in på arbetsmarknaden sannolikt till lägre BNP per capita även på längre sikt. Detta kan dock ändras om integrationen på arbetsmarknaden förbättras.

Lewis och Swanell (2018) visar att migrationsflödena är högre till länder med en högre förväntad BNP-tillväxt och att de som invandrar kommer från länder med lägre förväntad BNP-tillväxt. Om förväntad BNP-tillväxt spelar en stor roll för migrationen kan detta till viss del förklara relationen mellan ökad invandring och positiv BNP per capita i IMF:s studie ovan. De som migrerar kan helt enkelt välja att åka till länder med hög tillväxt i förhoppningen att de där kan få del av och bidra positivt till tillväxten. Vi kan inte avgöra kausalitetsfrågan baserat på dessa studier.

Även Smith och Thoenissens (2018) finner att relationen mellan invandrades human kapital och humankapitalet hos befolkningen är av betydelse för migrationens effekter på variationen i BNP per capita. Teoretiskt visar de att när den genomsnittliga invandraren har högre kunskapsnivå än mottagarlandets invånare har en migrationschock en positiv effekt på BNP per capita, men att effekterna är marginella om de som invandrar har liknande human kapital som mottagarlandets invånare.

Det finns också studier som visar att invandring har positiva effekter på export och internationalisering. Hatzigeorgiou och Lodenfalk (2016) studerar detta och finner stöd för att svenska företag kan öka handeln med tjänster genom att anställa utrikes födda med högskoleutbildning. Flera andra studier har också funnit ett positivt och statistiskt signifikant samband mellan migration och utrikeshandel med varor, se till exempel Gould (1994), Head och Ries (1998), White (2007) och Partridge och Furtan (2008).

5.5 Makroekonomiska effekter på inflationen

En ökad invandring påverkar den svenska ekonomin på flera olika sätt. Flyktinginvandring kräver på kort sikt ökade offentliga insatser, till exempel boende och utbildning för de nyanlända flyktingarna, vilket ökar den samlade efterfrågan i ekonomin. På ett par års sikt innebär en större befolkning potentiellt också en större arbetskraft och en ökad sysselsättning och produktion. Men hur inflationen, och därmed penningpolitiken, påverkas beror i stor utsträckning på utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt (se Sveriges riksbank 2015).

Cortes (2008) och Frattini (2008) studerar effekterna av invandring på priserna i USA, Israel och Storbritannien. En ökad invandring verkar leda till ett fall i priserna i service-sektorer med en hög andel sysselsatta inom låglöneyrken. I USA medför en ökning av andelen lågutbildade invandrare med 10 procent att priserna faller med 2 procent i sektorer med en hög andel invandrare. Frattini (2008) fann liknande effekter i Storbritannien.

Påverkan på inflationen på både kort och lång sikt kommer bero på i vilken utsträckning de som invandrar kommer i arbete, vilket vi kan se i Tabell 2.

Tabell 2. Troliga makroekonomiska empiriska effekter för olika invandringsskäl

| | Påverkan | |
|--------------------------|---|--|
| | Flyktinginvandring | Arbetskraftsinvandring |
| Sysselsättningsgrad | Minskar eftersom fler som inte arbetar kommer in i populationen. | Ökar eftersom arbetskraftsinvandrare arbetar i högre utsträckning än inrikes födda. |
| Arbetslöshet | Ökar eftersom det finns en felmatchad kompetens på arbetsmarknaden. | Minskar eftersom arbetskraften ökar med personer som har arbete. |
| BNP | Ökar till följd av både privat och offentlig konsumtion. På sikt ökar potentialen i ekonomin. | Ökar. Ekonomins produktionskapacitet stiger på kort och längre sikt. |
| BNP per capita | Minskar eftersom sysselsättningen ökar mindre än befolkningen. | Ökar (troligen) eftersom det är en större andel av befolkningen som arbetar. |
| BNP per arbetsför person | Minskar (mer än BNP per capita) eftersom många som kommer är i arbetsför ålder men inte arbetar. | Ökar (mer än per capita) eftersom många som kommer är i arbetsför ålder och har ett jobb. |
| Produktivitet | Beror på hur hög produktiviteten är för utrikes- relativt inrikes födda. Men sannolikt minskar den p.g.a. invandrarnas relativt lägre utbildningsnivå. | Beror på hur hög produktiviteten är för utrikes- relativt inrikes födda. |
| Offentliga finanser | Negativa effekter till följd av låg sysselsättning. | Positiva effekter till följd av hög sysselsättning. |
| Löner | Empirin visar att löneeffekterna på den inhemska befolkningen är små. Det finns studier som visar både positiva och (små) negativa effekter. | Den direkta effekten på löner kan vara negativ när fler konkurrerar om jobben. Men arbetskraftsinvandrare kan ha högre produktivitet än inrikes födda, och på sikt driva upp genomsnittslönerna. |
| Inflationstrycket | Ökar på kort sikt eftersom invandringen driver upp efterfrågan utan att den påverkar utbudet lika mycket. På längre sikt beror det på integrationen på arbetsmarknaden. | Arbetskraftsutbudet ökar, lönetrycket blir lägre vilket minskar inflationstrycket. På kort sikt skulle dock kapacitetsbegränsningar p.g.a. att kapitalstocken är fix kunna motverka detta. |
| BNP-gap (kort sikt) | Ökar eftersom ökningen i BNP till stor del är efterfrågedriven. | Minskar eftersom potentiell BNP ökar mer än faktiskt BNP. |

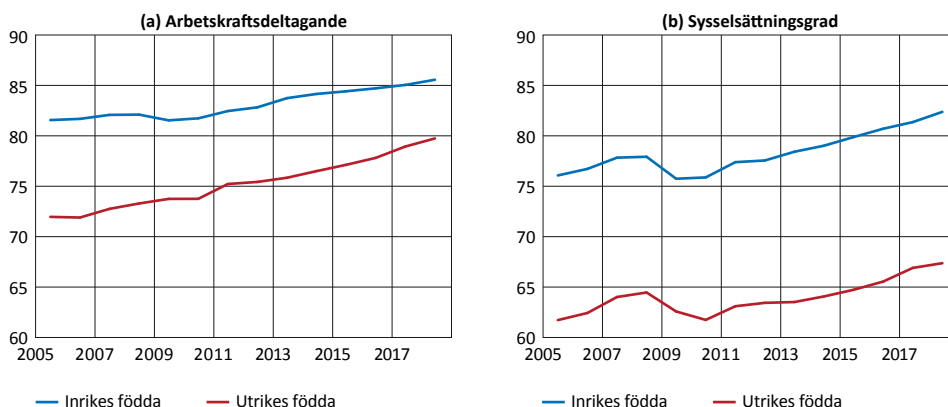
Anm. Fram till 1980 hade Sverige i en stor andel arbetskraftsinvandring. Från 1980 till idag består invandringen i huvudsak av flyktinginvandring.

6 Effekter av migration på den svenska arbetsmarknaden

Som vi poängterat ovan är integrationen på arbetsmarknaden nyckeln för att förstå invandringens makroekonomiska effekter. För att Sverige ska kunna klara det stora offentliga åtagandet som en utvecklad välfärdsstat innebär är det grundläggande med en hög sysselsättning. Det blir än viktigare i takt med att befolkningen åldras och att andelen äldre i förhållande till den arbetsföra befolkningen ökar. Utan utrikes födda så skulle den svenska arbetsmarknaden falla på många sätt, eftersom en stor del av de sysselsatta består av personer som har invandrat till Sverige. Detta är viktigt att ha i åtanke när den bristande integrationen diskuteras.

Mycket på den svenska arbetsmarknaden fungerar väl och har gjort så under en lång tid. Sysselsättningen är hög tack vare ett högt arbetskraftsutbud och Sverige har i en internationell jämförelse ett anmärkningsvärt högt arbetskraftsdeltagande hos kvinnor och äldre.¹¹ Samtidigt är skillnaderna stora mellan olika grupper på arbetsmarknaden, inte minst mellan inrikes och utrikes födda. Diagram 8 visar att arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden generellt är lägre för utrikes födda än för inrikes födda, men har ökat trendmässigt bland både inrikes- och utrikes födda sedan 2005, och ökningen har varit större för utrikes födda. Att arbetskraftsdeltagandet är lägre bland utrikes födda beror framför allt på det lägre deltagandet hos utrikes födda kvinnor. Till stor del är detta också sammankopplat med utbildning eftersom det är främst personer med låg utbildning som inte blir sysselsatta.

Diagram 8. Inrikes- och utrikes föddas arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad, 2005–2017
Procent av befolkningen i respektive grupp, 16–64 år

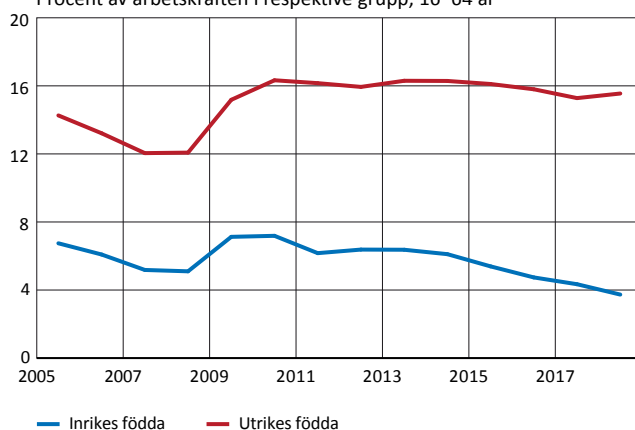


Källa: SCB (Arbetskraftsundersökningarna)

Arbetslösheten bland utrikes födda är markant högre än bland inrikes födda. Diagram 9 visar att arbetslösheten inte har sjunkit för utrikes födda, så som den har för inrikes födda, vilket innebär att gapet mellan inrikes och utrikes födda har ökat. En viktig förklaring till att arbetslösheten inte har sjunkit hos utrikes födda är att arbetskraften stadigt har ökat. Arbetslösheten mäter skillnaden mellan arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden. Hög arbetslöshet indikerar därför en låg sysselsättningsgrad eller ett högt arbetskraftsdeltagande.

¹¹ Dessa positiva faktorer gäller oavsett om man studerar det senaste året eller det senaste decenniet. Till stor del är det höga arbetskraftsdeltagandet bland äldre och kvinnor en konsekvens av de institutionella val som gjorts i Sverige, med bland annat lätt tillgänglig och ekonomiskt överkomlig barnomsorg samt ett skatte- och pensionssystem som ger incitament till att arbeta längre.

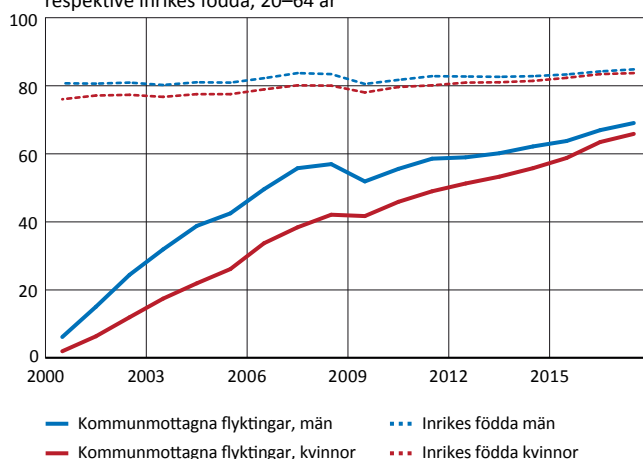
Diagram 9. Arbetslöshet hos inrikes- och utrikesfödda, 2005–2018
Procent av arbetskraften i respektive grupp, 16–64 år



Källa: SCB (Arbetskraftsundersökningarna)

En förklaring till den höga arbetslösheten hos utrikes födda är att det tar tid för nyanlända att få ett arbete, vilket vi skrev mer om i avsnitt 5.1. Registerbaserad statistik visar att bland personer som mottogs i en kommun år 2000 förvärvsarbetade drygt en av tio i slutet av 2001, se Diagram 10.¹² Andelen som förvärvsarbetar ökar sedan med tiden. Män arbetar i högre grad än kvinnor, och efter sex år hade knappt hälften av männen ett arbete. För kvinnor som invandrat år 2000 dröjde det över tio år innan hälften arbetade. Även om det är en högre andel män som förvärvsarbetar så tenderar skillnaden att minska mellan könen över tid. I slutet av 2017, det vill säga 17 år efter att de flyttat till en kommun, var andelen förvärvsarbetande män och kvinnor 69 respektive 66 procent. Förvärvsfrekvensen för inrikes födda var samma år 85 procent för män och 84 procent för kvinnor.

Diagram 10. Sysselsättningsutveckling för kommunmottagna flyktingar 2000 respektive sysselsättningsgraden hos inrikes födda, 2000–2017
Förvärvsarbetande i procent av antalet kommunmottagna flyktingar respektive inrikes födda, 20–64 år



Källa: SCB (Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik)

12 Registerdata har en eftersläpning i tid på ett par år, så informationen sträcker sig enbart till 2017. Fördelen med registerdata är att den finns för hela befolkningen och därför går att dela upp i undergrupper. Förvärvsarbetande mäts här med årliga registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) som används för att beskriva sysselsättningen i Sverige. I RAMS får samtliga personer som är folkbokförda i Sverige den 31 december en sysselsättningsstatus som antingen förvärvsarbetande eller inte förvärvsarbetande. För att klassificeras som förvärvsarbetande krävs att personen har en löneinkomst som överstiger ett skattat gränsvärde, alternativt deklarerat för aktiv näringsverksamhet under det aktuella året. Information om löneinkomst och för vilken period inkomsten avser hämtas från Skatteverkets kontrolluppgifter.

En förklaring som lyfts fram till de stora skillnaderna i förvärvsfrekvens mellan inrikes och utrikes födda är den låga lönespridningen i Sverige jämfört med de flesta andra länder.¹³ I Sverige är de lägsta lönerna relativt höga, jämfört med andra länder, vilket tenderar att göra det svårare för grupper med svag arbetsmarknadsanknytning att ta sig in på arbetsmarknaden.

Trots att lönespridningen har varit i stort sett oförändrad under de senaste femton åren har inkomstspridningen blivit betydligt större under de senaste 20 åren. En viktig orsak till detta är att inkomsterna för de som saknar arbete inte utvecklats i samma takt som lönerna och de lägsta lönerna är idag betydligt högre än de inkomster som ges av a-kassan, försörjningsstödet och studiemedelssystemet (se Eriksson m.fl. 2017). De ökade inkomstspridningarna mellan de som arbetar och de som inte arbetar innebär att incitamenten att arbeta numera är relativt stora. Samtidigt är bristen på enkla jobb påtaglig och Sverige är det land inom EU som har lägst andel jobb som inte kräver någon utbildning eller endast grundläggande sådan.¹⁴ Kunskaper och kvalifikationer har därför större betydelse för möjligheten att hitta arbete i Sverige än i de flesta andra länder, och betydelsen av dessa faktorer har ökat över tiden.

Hur lätt det är för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden varierar i takt med konjunkturen. Etableringen på arbetsmarknaden har gått lättare för de invandrare som kom under en högkonjunktur än för de som kom under en lågkonjunktur (se bland annat Åslund och Rooth 2007). De som kom under en lågkonjunktur har även lägre inkomster i upp till tio år efter ankomsten. De som kommit under de senaste åren, under högkonjunkturen, har däremot etablerat sig snabbare än tidigare på arbetsmarknaden.

Ruist (2018) visar att integrationstakten under den senaste tjugoårsperioden, mätt som andelen sysselsatta efter en viss tid i landet, har varit stabil om man kontrollerar för födelseland. Detta trots potentiellt försvårande faktorer som att stora delar av jobben inom tillverkningsindustrin lämnat Sverige och att utrikes föddas andel av den totala befolkningen i arbetsför ålder mer än trefaldigats. Att andelen utrikes födda i befolkningen och arbetskraften ökar verkar alltså inte gjort integrationen på arbetsmarknaden nämnvärt svårare.

Hammarstedt och Palme (2012) visar att det finns en ökad spridning i genomsnittlig inkomst mellan grupper beroende på var de är födda. De grupper som klarade sig bra i första generationen klarade sig än bättre i andra generationen. Motsatt mönster fanns för de grupper som klarade sig sämre, de fick ännu sämre inkomster i andra generationen. Hammarstedt och Palme (2012) samt Rooth och Ekberg (2003) visar att detta tyder på en hög intergenerationell överföring av humankapital, det vill säga att välutbildade invandrades barn lyckas bättre än sina föräldrar.

Man bör dock notera att *utrikes födda* är en mycket hög aggregeringsnivå, särskilt med tanke på att arbetsmarknadsutfallet skiljer sig mycket åt mellan olika delgrupper. Till exempel visar Ruist (2018) att sysselsättningen i framgångsrika flyktinggrupper vid enskilda tidpunkter är 40 procentenheter högre än i de minst framgångsrika, och att skillnaden ofta är så stor som 20 procentenheter även efter mer än 15 år i landet. Forslund m.fl. (2017) visar att nyanlända invandrare har betydligt lägre sysselsättningsgrad än jämförbara inrikes födda, men det finns också betydande skillnader inom de olika grupperna. Personer från Bosnien och Hercegovina klättrar särskilt snabbt och når sin långsiktiga sysselsättningsnivå

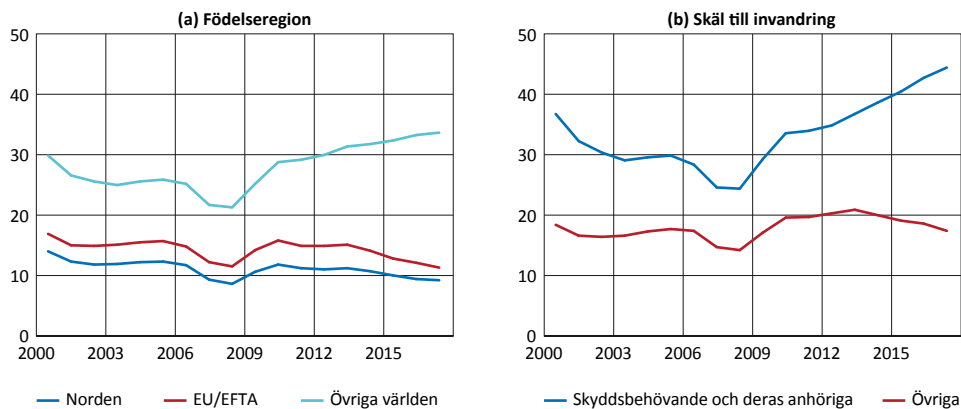
13 Relationen mellan 10:e och 90:e percentilen är ett mått på hur stor lönespridningen är i ett land, det vill säga hur många låga löner det går på en hög lön. I länder med en hög kvot är skillnaden mellan höga och låga löner stor. I länder med låg kvot är lönespridningen liten. Med detta mått är Sverige bland de länder som har lägst lönespridning. En hög kvot behöver inte bero på att de med låga löner tjänar lite utan kan också bero på att de med höga löner tjänar mycket. Som ett alternativ på hur stor lönespridningen är i ett land kan man jämföra låga löner med snittlönerna. Även mätt på detta sätt så är Sverige bland de länder som har lägst lönespridning.

14 Det internationella systemet ISCO-08 används för att klassificera olika jobs kvalificeringsgrad. Totalt finns det 436 olika indelningar fördelade på tio huvudgrupper. Vad som skiljer huvudgrupperna åt är främst kraven på utbildning och specialisering. Gruppen med lägst kvalificering innefattar de yrken som brukar kallas för enkla jobb. Reklamutdelare, handpaketerare och köksbiträden är exempel på jobb som kategoriseras som enkla. Det innebär inte nödvändigtvis att jobben i sig är lätta att utföra utan att inträdeskraven är relativt låga.

i förhållande till infödda redan efter fem år i Sverige. För grupperna från Iran och Afrikas horn sker det en gradvis förbättring i sysselsättning under en lång period. Det är även stora skillnader i arbetslöshet beroende på varifrån personer invandrar, vilket framgår av Diagram 11. De som kommer från länder utanför EU eller EFTA har mycket högre arbetslöshet än andra grupper.¹⁵ Den högre arbetslösheten beror till stor del på att majoriteten av de som kommer från de länderna är flyktingar eller anhöriga till flyktingar.

Skäl till invandring spelar stor roll för integrationen på arbetsmarknaden. Under perioder med hög arbetskraftsinvandring, som under 1950- och 1960-talet och första hälften av 1970-talet, var sysselsättningsläget mycket bra för utrikes födda. Under långa perioder översteg utrikes föddas sysselsättningsgrad de inrikes födda vilket förklaras främst av att utrikes födda kvinnor hade en mycket högre sysselsättningsgrad än inrikes födda kvinnor. I takt med att invandringen har övergått till att främst bestå av flyktingar och deras anhöriga har sysselsättningsgraden sjunkit och understiger nu de inrikes födda, se Diagram 8b.

Diagram 11. Inskrivet arbetslösa fördelat på födelseregion respektive skäl till invandring, 2000–2017
Procent av arbetskraften i respektive grupp, 20–64 år



Anm. Norden avser Norden exkl. Sverige och EU/EFTA avser EU/EFTA exkl. Norden.
Källa: SCB (Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik)

7 Integration i en internationell jämförelse

Även i andra länder skiljer sig utrikes- och inrikes föddas situation på arbetsmarknaden. Den internationella jämförelsen i den här artikel syftar enbart till att ge en överblick över likheter och skillnader, intresserade kan läsa mer i till exempel Joyce (2017) och fördjupningen *Utrikes födda och integrationen på den svenska arbetsmarknaden* i Konjunkturinstitutet (2018).

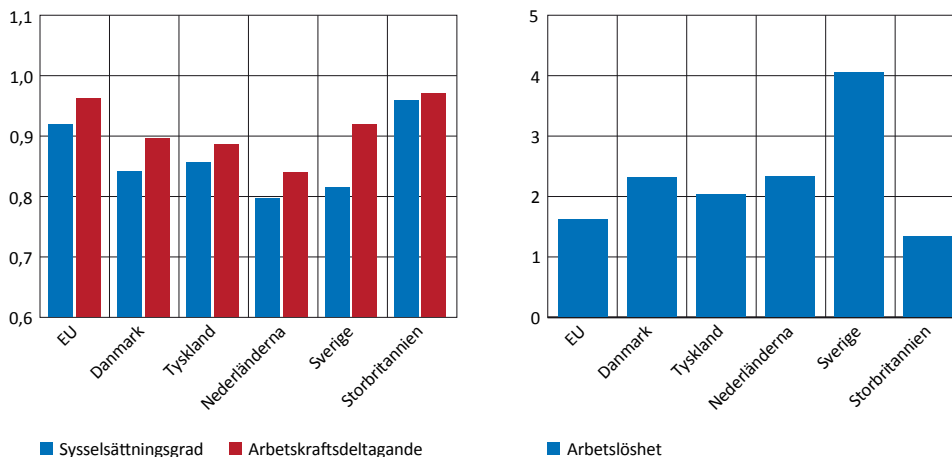
De mest relevanta måtten att undersöka vid internationella jämförelser av arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen och arbetslösheten är kvoterna mellan utrikes- och inrikes födda i respektive land. Dessa kvoter tar hänsyn till skillnader i regelverk mellan länder och fångar därför enbart skillnader mellan grupper inom landet. I Diagram 12a illustreras att kvoten mellan inrikes och utrikes födda för arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är under ett – det vill säga det värde där utrikes föddas och inrikes föddas arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är på samma nivå – i alla länder. Sverige ligger tillsammans med Nederländerna i den nedre delen av skalan, med en lägre sysselsättningsgrad för utrikes födda än inrikes födda. Det finns många skillnader mellan de olika länderna i jämförelsen, bland annat hur många som invandrar, om de invandrar för att arbeta eller som flykting samt hur integrationspolitiken har utformats i de olika länderna. Men mot bakgrund av hur invandringen skiljer sig mellan de olika länderna kan skillnaderna i arbetskraftsdeltagande och sysselsättning verka förvånansvärt små. Det finns också likheter, till exempel så har Sverige, Danmark, Nederländerna och Tyskland tagit emot många flyktingar

¹⁵ I arbetskraftsundersökningarna går det inte att dela upp grupper på födelseregion, därför används här registerdata.

på senare tid och är exempel på välfärdsstater med relativt reglerade arbetsmarknader. Arbetslöshetskvoten varierar mycket mellan länderna. I Storbritannien är arbetslösheten bland utrikes födda 1,3 gånger högre än bland inrikes födda, medan motsvarande siffra i Sverige är 4,1. En högre arbetslöshet är inte alltid enbart negativt utan är också ett tecken på att personer utan sysselsättning står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Ett alternativ till arbetslöshet kan ju vara att permanent stå utanför arbetsmarknaden.

Diagram 12. Skillnad mellan utrikes- och inrikes föddas arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad respektive arbetslöshet i Sverige och i omvärlden 2017

Kvot mellan utrikes- och inrikes födda, 20–64 år



Anm. Ett värde över 1 innebär ett högre värde för utrikes födda relativt inrikes födda. Sysselsättningsgrad samt arbetskraftsdeltagande avser procent av befolkningen, 20–64 år. Arbetslöshet avser procent av arbetskraften, 20–64 år. Källa: Eurostat

Integrationen på arbetsmarknaden spelar som vi tidigare diskuterat stor roll för hur invandring påverkar tillväxten. Hur BNP per capita utvecklas kan däremot bero på många faktorer. I en diskussion mellan Hassler (2018) och Walentin (2018) pekas det på att bristande integration hållit tillbaka tillväxten men också att den låga tillväxten i Sverige det senaste decenniet främst beror på globala faktorer eftersom tillväxten i större delen av västvärlden varit låg. Walentins poäng illustreras i Tabell 3 som jämför BNP per capita i olika länder och visar att Sveriges tillväxt varit god jämfört med andra jämförbara länder, trots en omfattande invandring.

Tabell 3. Genomsnittlig förändring av andelen utrikes födda i befolkningen och real BNP-tillväxt per capita, 2000–2017
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

| | Utrikes födda i procent av befolkningen | Real BNP-tillväxt per capita | Real BNP-tillväxt per capita, 15–64 år |
|----------------|---|------------------------------|--|
| Finland | 4,96 | 0,07 | 0,67 |
| Danmark | 8,16 | 0,12 | 0,42 |
| Frankrike | 11,77 | 0,37 | 0,79 |
| Storbritannien | 11,97 | 0,48 | 0,80 |
| USA | 12,88 | 0,64 | 0,80 |
| Sverige | 15,12 | 0,86 | 1,26 |
| Tyskland | 13,19 | 1,36 | 1,50 |

Källor: OECD, Världsbanken och Riksbanken

8 Kan invandringen underlätta försörjningen av en åldrande befolkning?

Kan invandringen vara ett medel för att i framtiden underlätta försörjningen av en åldrande befolkning? Enligt de flesta studier som har gjorts på effekterna av de senaste decenniernas invandringar verkar inte flyktinginvandring vara lösningen. Den kritiska faktorn bakom resultaten är utrikes föddas bristande arbetsmarknadsanknytning.¹⁶

I början av 1970-talet, då arbetskraftsinvandringen var stor, skedde en omfördelning på aggregerad nivå av offentliga finanser från utrikes till inrikes födda. Senare, då andelen arbetskraftsinvandrare var lägre, gick omfördelningen åt andra hållet, som visas av Ekberg (2009). Migrationen har sedan dess utgjort en nettokostnad för de offentliga finanserna och kan förväntas vara en kostnad under lång tid framöver, till följd av att utrikes födda idag och de vi väntas ta emot framöver tillhör grupper med en svag arbetsmarknadsanknytning. Däremot är motiven till att ta emot invandrare i Sverige idag oftare av humanitära än arbetsmarknadsrelaterade skäl, vilket i sig inte behöver vara ett hinder för förbättrad integration, men det ställer andra krav på integrationspolitiken. Det innebär att de regelverk och den tillämpning som påverkar integrationsprocessen kommer att spela stor roll framöver.

Storesletten (2000) undersöker hur de offentliga finanserna i USA påverkas av invandring. Genom att använda en kalibrerad OLG-modell som explicit tar hänsyn till skillnader mellan inrikes och utrikes föddas produktivitet och demografi undersöker han om en ökad invandring kan lösa utmaningarna med en åldrande befolkning. Storesletten finner att det är möjligt, genom ett ökat inflöde av invandrare som har en mellan hög eller hög kunskapsnivå och gynnsam ålderssammansättning. Ett sådant inflöde innebär nämligen en offentligfinansiell intäkt.

I en senare studie ställer Ekberg (2009) samma fråga för Sverige, det vill säga om invandring är ett medel för att i framtiden underlätta försörjningen av en åldrande befolkning. Ekberg kommer dock fram till att svaret är nej, inte utan att sysselsättningsgraden hos utrikes födda förbättras.¹⁷ Studien visar att invandringen medför att den offentliga sektorn fram till omkring 1980 årligen omfördelade inkomster på aggregerad nivå från utrikes födda till inrikes födda. I takt med att invandrarnas sysselsättningsläge försämrades under 1990-talet övergick invandringen till att bli en nettokostnad, det vill säga en inkomstomfördelning från inrikes födda till utrikes födda, som under andra halva av 1990-talet uppgick till en årskostnad om 1,5–2 procent av BNP.

Den senast gjorda beräkningen på invandringens effekter på de offentliga finanserna finns i en rapport av Ruist (2018). Ruist använder data fram till år 2015 för att beräkna flyktingars nettobidrag till den offentliga sektorns finanser som funktion av ålder och antal år sedan invandring. Resultaten visar att flyktinginvandringen är en offentligfinansiell kostnad för Sverige, på både kort och lång sikt. Störst är kostnaden de första åren efter invandring. Den dominerande delen av underskottet uppkommer på intäktssidan, och är en direkt effekt av flyktingars och deras anhörigas låga sysselsättningsgrad.¹⁸ Den genomsnittlige flyktinginvandraren ger senare under en begränsad period ett positivt nettobidrag till de offentliga finanserna, men detta bidrag är inte tillräckligt stort för att täcka det initiala underskottet samt det underskott som uppkommer från och med pensionsålder. Ruist prognosticerar även framtida inkomster från och kostnader för de flyktingar som anländer till Sverige i dag. Osäkerheten i beräkningen är stor, men resultaten indikerar att nettoomfördelningen via de offentliga finanserna till en genomsnittlig flykting under hela dennes livstid i Sverige uppgår till i genomsnitt 74 000 kronor per år. Som jämförelse var omfördelningen till en genomsnittlig flykting år 2015 cirka 60 000 kronor.

¹⁶ För en djupare analys och mer täckande litteraturgenomgång, se bland annat Flood och Ruist 2015, Ruist 2018 och Ekberg 2009.

¹⁷ Även Aldén och Hammarstedt (2016) kommer fram till samma slutsats.

¹⁸ Det är också ökade kostnader för bland annat socialbidrag, bostadsbidrag och rättsväsende men det är mindre belopp i kronor räknat än uteblivna intäkter av sysselsättning.

Det är viktigt att notera att uppskattningarna som redovisas i detta avsnitt inte avspeglar något heltäckande mått på de offentligfinansiella effekterna av invandring. Resultaten som beskrivs nedan tar inte hänsyn till möjliga dynamiska effekter, till exempel att invandring kan bidra till att nya arbetstillfällen skapas och är nödvändig för att upprätthålla den arbetskraft vi har idag. Vidare är det självklart att det finns andra viktiga skäl för invandring än ekonomiska.

9 Sammanfattande kommentarer

Frågan som ställs i denna artikel är om invandring kan underlätta försörjningen av en åldrande befolkning. Artikeln belyser ett antal områden för att kunna svara på den grundläggande frågan. Vi visar att befolkningen i genomsnitt blir äldre i Sverige, och att invandringen har bidragit till att föryngra befolkningen. Sysselsättningsökningen de senaste åren har till stor del drivits av att utrikes födda fått arbete, och utrikes födda är en mycket viktig och integrerad del av den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt visar vår genomgång av studier av flyktinginvandringens ekonomiska effekter för Sverige att BNP per capita och de offentliga finanserna inte förbättras i tillräcklig grad för att kompensera för en åldrande befolkning.

Detta är dock ingen naturlag. Genomgången av litteraturen om de makroekonomiska effekterna visar att invandringen potentiellt kan ge stora tillväxtvinster, bland annat eftersom den innebär att det finns fler personer som kan bidra till produktionen. Huvudorsaken till att invandringen inte förbättrar BNP per capita och de offentliga finanserna idag är att de som kommer till Sverige inte kan börja arbeta i den utsträckning som skulle behövas. Ett positivt bidrag till de offentliga finanserna förutsätter därför att integrationen på arbetsmarknaden förbättras markant.

Problemen med integration på arbetsmarknaden är i stor utsträckning begränsade till personer med låga kvalifikationer. Studier visar också att det sammanfaller med att kvalifikationer och förmågor har större betydelse för möjligheten att hitta arbete i Sverige än i de flesta andra länder eftersom Sverige har få enkla arbeten och höga löneställen. Arbetsmarknadsproblemen förs även vidare till senare generationer vilket innebär att integrationsfrågorna inte löser sig själva.

Vad innebär då en åldrande befolkning och invandring för penningpolitiken? Den åldrande befolkningen innebär att de offentliga utgifterna ökar, när bland annat behoven av äldreomsorg och sjukvård ökar.¹⁹ Även invandringen påverkar de offentliga finanserna, hur mycket beror främst på hur väl integrationen fungerar. Om integrationen fungerar sämre ökar invandringen den offentliga konsumtionen mer på kort sikt, eftersom det då tar längre tid för nyanlända att få ett arbete och de behöver ekonomiskt stöd och utbildning under tiden. Ökade offentliga utgifter spår på efterfrågan i ekonomin, samtidigt som den potentiella arbetskraften som invandrarna utgör inte kommer kunna täcka den högre efterfrågan när integrationen går långsamt. Resultatet kan därför bli ett ökat resursutnyttjande och ett ökat inflationstryck, och centralbanken kan därmed behöva höja räntan för att kyla av ekonomin. Om integrationen däremot fungerar bättre kan invandring öka ekonomins potential på kort sikt. Hjulena i ekonomin kan då snurra snabbare utan att inflationstrycket ökar allt för snabbt.

Även på längre sikt så beror effekterna på penningpolitiken på hur integrationen på arbetsmarknaden fungerar. Med sämre integration ökar inte tillväxten som den skulle kunna göra och den långsiktiga arbetslösheten blir högre än vad den skulle behöva vara. För att finansiera detta behöver de offentliga utgifterna vara högre. I ett sådant skeendet blir det alltså dubbel påverkan på de offentliga finanserna, både av en åldrande befolkning och bristande integration. Fungerar integrationen istället bra har invandringen positiva effekter på landets ekonomi och kan hjälpa till att minska trycket på de offentliga finanserna. Det

¹⁹ Förutom effekten på de offentliga finanserna har en åldrande befolkning även effekter på andra samband i ekonomin som är kopplade till sparandet och arbetsutbudet, vilka kan få konsekvenser för penningpolitiken i sig. Dessa samband ligger dock utanför fokus i den här artikeln.

är viktigt att alla beslutsfattare och institutioner förhåller sig till detta så att Sverige kan dra nytta av de fördelar som finns med en väl fungerande invandring, förutom de rent humanitära skälen till att ha en sådan.

Referenser

Aldén, Lina och Mats Hammarstedt (2016), "Flyktinginvandring – Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser", Rapport 2016:1 *Studier i finanspolitik*, Finanspolitiska rådet.

Borjas, George (2014), *"Immigration Economics"*, 1. Uppl. Harvard: Harvard University Press.

Calmfors, Lars, Petter Danielsson, Ann-Sofie Kolm, Tuomas Pekkarinen och Per Skedinger (2017), "Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på arbetsmarknaden", Arbetsmarknads-ekonomiska rådet.

Cortes, Patricia (2008), "The Effect of Low-skilled Immigration on US Prices: Evidence from CPI Data", *Journal of Political Economy*, vol. 116, nr 3, s. 381–422.

Dustmann, Christian, Tommaso Frattini och Ian P. Preston (2013), "The Effect of Immigration along the Distribution of Wages", *Review of Economic Studies*, vol. 80, nr 1, s. 145–173.

Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson och Olof Åslund (2003), "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, nr 1, s. 329–357.

Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson, Hans Grönqvist och Olof Åslund (2009), "Bostadssegregationens effekter på flyktingbarns skolresultat", Rapport 2009:18, IFAU.

Ekberg, Jan (2009), "Invandringen och de offentliga finanserna", Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2006:3, Finansdepartementet.

Engdahl, Mattias (2016), "Invandringens arbetsmarknadseffekter", Rapport 2016:11, IFAU.

Eriksson, Stefan (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.

Eriksson, Stefan, Lena Hensvik och Oskar Nordström Skans (2017), "Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar", Rapport 2017:5, IFAU.

Flood, Lennart och Joakim Ruist (2015), "Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser", Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:95, Finansdepartementet.

Forslund, Anders, Linus Liljeberg och Olof Åslund (2017), "Flykting- och anhöriginvandras etablering på den svenska arbetsmarknaden", Rapport 2017:14, IFAU.

Frattini, Tommaso (2008), "Immigration and Prices in the UK", mimeo, Centre for Research and Analysis of Migration (CreAM), University College London.

Fredriksson, Peter och Olof Åslund (2005), "Påverkas socialbidragsberoende av omgivningen?", Rapport 2005:3, IFAU.

Förenta Nationerna (2017a), "World Population Prospects: The 2017 Revision" (<https://population.un.org/wpp/>).

Förenta Nationerna (2017b), "International Migration Report", ST/ESA/SER.A/403.

Gottfries, Nils (2010), "Fungerar den svenska lönebildningen?", bilaga 5 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:11, *Att skapa arbeten – löner, anställningsskydd och konkurrens*, SOU 2010:93.

Gould, David M. (1994), "Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for U.S. bilateral trade flows", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 76, nr 2, s. 302–316.

Hammarstedt, Mats och Mårten Palme (2012), "Human capital transmission and the earning of second-generation immigrants in Sweden", *IZA Journal of Migration*, vol. 1 nr 4.

Hassler, John (2018), "John Hassler: Tillväxten per capita är och blir historiskt låg", *DI Debatt*, 21 januari 2018.

Hatzigeorgiou, Andreas och Magnus Lodenfalk (2016), "Migrants' Influence on Firm-level Exports", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 16, nr 4, s. 477–497.

- Head, Keith och John Reis (1998), "Immigration and trade creation: Econometric Evidence from Canada", *Canadian Journal of Economics*, vol. 31, nr 1, s. 47–62.
- Heleniak, Timothy och Nora Sanchez Gassen (2016) "Scenarios for 2015-2080: The impact of migration on population and ageing" Nordiska ministerrådet, s. 4, Nordregio.
- Hunt, Jennifer och Marjolaine Gauthier-Loiselle (2010) "How Much Does Immigration Boost Innovation", *American economic journal: Macroeconomics*, vol. 2, nr 2, s. 31–56.
- Jaumotte, Florence, Ksenia Koloskova och Sweta C. Saxena (2016), "Impact of migration on income levels in advanced economies", Spillover notes 8, International Monetary Fund (IMF).
- Joyce, Patric (2017) "Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder", Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2017:7, Finansdepartementet.
- Kerr, William R. och William F. Lincoln (2010), "The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and U.S. Ethnic Innovation", *Journal of Labor Economics*, 2010, vol. 28, nr 3, s. 473–508.
- Konjunkturinstitutet (2017), "Lönebildningsrapporten 2017", Konjunkturinstitutet.
- Konjunkturinstitutet (2018), "Lönebildningsrapporten 2018", Konjunkturinstitutet.
- Lewis, John och Matt Swannell (2018), "The Macroeconomic Determinants of Migration", Staff working paper nr 759, Bank of England.
- OECD (2016), "Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills", OECD Skills Studies, OECD.
- Olli Segendorf, Åsa och Tommi Teljosuo (2011), "Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration", Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2011:5, Finansdepartementet.
- Ottaviano, Gianmarco I. P. och Giovanni Peri (2012), "Rethinking the Effect of Immigration on Wages", *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, nr 1, s. 152–197.
- Parrotta, Pierpaolo, Dario Pozzoli, Mariola Pytlikova (2014), "The Nexus Between Labor Diversity and Firm Innovation" *Journal of population economics*, Springer; European Society for Population Economics, vol. 27, nr 2, s. 303–364.
- Partridge, Jamie och Harley Furtan (2008), "Immigration Wave Effects on Canada's Trade Flows", *Canadian Public Policy*, vol. 34, nr 2, s. 193–214.
- Rooth, Dan-Olof och Jan Ekberg (2003), "Unemployment and earnings for second generation immigrants in Sweden. Ethnic background and parent composition", *Journal of Population Economics*, vol. 16, nr 4, s. 787–814.
- Ruist, Joakim (2018), "Tid för integration – En ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering", Rapport till Expertgruppen för studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2018:3, Finansdepartementet.
- Smith, Christie och Christoph Thoenissen (2018), "Migration and Business Cycle Dynamics", Discussion paper 2018/07, Reserve Bank of New Zealand.
- Storesletten, Kjetil (2000), "Sustaining Fiscal Policy Through Immigration", *Journal of Political Economy*, vol. 108, nr 2, s. 300–323.
- Sveriges riksbank (2015), "Osäkra effekter på arbetsmarknaden av den ökade invandringen", fördjupning i Penningpolitisk rapport, december.
- Walentin, Karl (2018), "Karl Walentin: Tillväxten är god jämfört med andra", *DI Debatt*, 1 februari 2018.
- White, Roger (2007), "Immigrant-trade Links, Transplanted Home Bias and Network Effects".
- Åslund, Olof och Dan-Olof Rooth (2007), "Do When and Where Matter?: Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings", *Economic Journal*, vol. 117, nr 518, s. 422–448.

Förändrad arbetsmarknad – effekter på priser och löner, Phillipsskurvan och Beveridgekurvan

Magnus Jonsson och Emelie Theobald*

Författarna är verksamma vid Riksbankens avdelning för penningpolitik

Under perioden efter den globala finanskrisen 2008–2009 har priser och löner utvecklats förhållandevis svagt. Dessutom har vissa ekonomiska samband förändrats: Phillipsskurvan, det vill säga samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet, har blivit flackare medan Beveridgekurvan, det vill säga samvariationen mellan lediga platser och arbetslöshet, har skiftat utåt. I den här artikeln studeras vilken roll den svenska arbetsmarknaden kan ha spelat för denna utveckling. Först presenteras empiriska belägg som tyder på att det skett flera förändringar på arbetsmarknaden efter finanskrisen som kan ha påverkat dess funktionssätt. Sedan visas att i en makroekonomisk modell med sök- och matchningsfriktioner kan flera av dessa förändringar leda till lägre priser och löner och en flackare Phillipsskurva. Vi illustrerar också att endast en mindre del av skiftet i Beveridgekurvan kan förklaras av försämringen i matchningseffektiviteten.

1 Introduktion

För drygt tio år sedan, hösten 2008, bröt den globala finanskrisen ut. Den tog sin början i USA, men spreds snabbt till Europa och andra delar av världen. Efter krisen har återhämtningen gått oväntat långsamt, även om tillväxten de senaste åren varit god. Ur ett centralbanksperspektiv är det framför allt den förhållandevis svaga utvecklingen för priser och löner som överraskat. Inflationen mätt med KPIF har i genomsnitt varit runt 0,3 procentenheter lägre efter finanskrisen och de nominella löneökningarna runt 1,1 procentenheter lägre.¹ Dessutom har ekonomiska samband med implikationer för penningpolitiken förändrats: Phillipsskurvan – samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet – har blivit flackare medan Beveridgekurvan – samvariationen mellan lediga platser och arbetslöshet – har skiftat utåt.²

Den ekonomiska utvecklingen efter finanskrisen har präglats av en allt snabbare globalisering och digitalisering med bland annat ökad internationell handel och ökad rörlighet hos arbetskraften som följd. Det har även skett demografiska förändringar mot en befolkningsstruktur med allt fler äldre i befolkningen samt en omfattande migration. Dessutom har ett antal ekonomisk-politiska reformer genomförts med fokus på arbetsmarknaden. Denna utveckling har påverkat arbetsmarknaden och dess funktionssätt, men exakt hur är svårt

* Vi tackar för värdefulla synpunkter från Kent Friberg, Caroline Jungner, Jesper Lindé, Åsa Olli Segendorf, Ingvar Strid, Ulf Söderström, Anders Vredin, Pernilla Wasén och Andreas Westermark. Vi tackar också Francesco Furlanetto och Antoine Lepetit för att de delat sin Dynare-kod till den makroekonomiska modellen samt Gary Watson för hjälp med att översätta artikeln till engelska. De synpunkter som framförs i denna artikel representerar vår egen uppfattning och kan inte tas som uttryck för Riksbankens syn.

1 Perioden före finanskrisen avser 2000–2007 och perioden efter 2010–2018.

2 Phillipsskurvan är uppkallad efter ekonomen William Phillips som med brittiska data för perioden 1861–1957 påvisade en negativ samvariation mellan nominella löneökningar och arbetslöshet. Efter hand har Phillipsskurvan kommit att breddas och kan numera inrymma en rad olika specifikationer. I den här studien använder vi dock den ursprungliga specifikationen från Phillips (1958). Beveridgekurvan är uppkallad efter den brittiska ekonomen William Beveridge för sitt engagemang i bland annat arbetslöshets- och matchningsfrågor.

att säga. Empiriska skattningar och data tyder emellertid på att bland annat följande förändringar ägt rum efter finanskrisen:

- (i) Högre arbetskraftsdeltagande
- (ii) Försämrad matchningseffektivitet
- (iii) Lägre ersättningsgrad i arbetslöshetsersättningen
- (iv) Försvagad förhandlingsstyrka hos arbetstagarna

Syftet med den här studien är att undersöka i vilken mån dessa förändringar kan ha bidragit till den svaga pris- och löneutvecklingen, den flackare Phillipskurvan och skiftet i Beveridgekurvan. För att göra detta använder vi en makroekonomisk modell med sök- och matchningsfriktioner. Modellen är utformad för att specifikt kunna analysera arbetsmarknadens funktionssätt och samspelet med övriga ekonomin. Den kan därför användas för att illustrera och kvantifiera hur olika förändringar på arbetsmarknaden påverkar priser och löner och andra ekonomiska samband. Modellen är kalibrerad för att matcha grundläggande svenska arbetsmarknadsdata.

Ett högre arbetskraftsdeltagande, en lägre ersättningsgrad och en svagare förhandlingsstyrka leder till både lägre priser och löner enligt modellen. En försämring av matchningseffektiviteten leder visserligen till högre priser och löner, men när vi väger samman alla fyra förändringar på arbetsmarknaden bedömer vi det ändå sannolikt att de har bidragit till de låga pris- och löneutfallen.

De senaste åren har det uppmärksammats att Phillipskurvans lutning förändrats och blivit flackare efter finanskrisen. Förändringar på arbetsmarknaden kan vara särskilt viktiga för lutningen eftersom både löner och arbetslöshet bestäms där. Förändringar i arbetskraftsdeltagandet ger upphov till en negativ lutning enligt modellen, medan förändringar i förhandlingsstyrkan, ersättningsgraden och matchningseffektiviteten leder till en positiv lutning. Förändringarna på arbetsmarknaden kan alltså också ha varit en bidragande orsak till den flackare Phillipskurvan.

Slutligen visar vi att Beveridgekurvan har blivit brantare och skiftat utåt efter finanskrisen. Skift i Beveridgekurvan brukar ofta förklaras med förändringar i matchningseffektiviteten, men långt ifrån hela skiftet kan förklaras med vår skattning av försämringen i matchningseffektiviteten. En permanent försämring av matchningseffektiviteten i linje med våra skattningar kan på sin höjd förklara runt en tredjedel av skiftet.

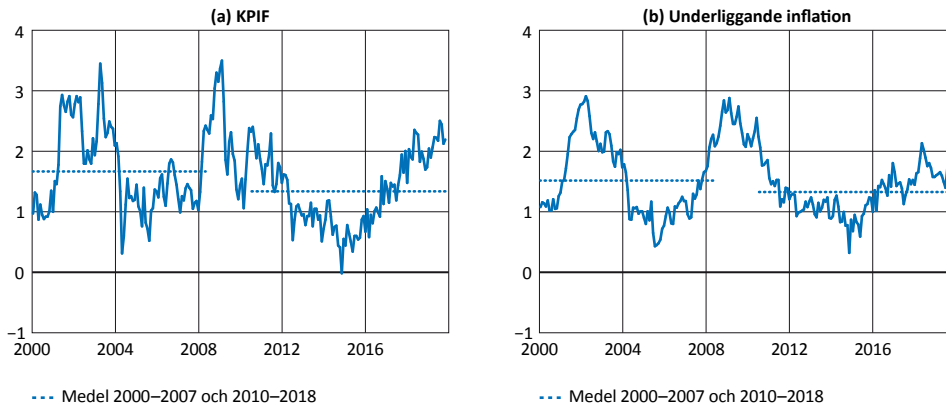
Artikeln är disponerad på följande sätt. I avsnitt två och tre redogör vi för hur priser och löner, Phillipskurvan, Beveridgekurvan och ett antal nyckelvariabler på arbetsmarknaden har förändrats efter finanskrisen. I de fjärde och femte avsnitten visar vi hur förändringarna på arbetsmarknaden kan ha bidragit till en svagare pris- och löneutveckling och en flackare Phillipskurva. I det sjätte avsnittet visar vi att skattningen av försämringen i matchningseffektiviteten endast kan förklara en mindre del av skiftet i Beveridgekurvan. I det sjunde och sista avsnittet förs en avslutande diskussion. En beskrivning av den makroekonomiska modellen och skattningen av matchningseffektiviteten finns i Appendix A och B.

2 Låga pris- och löneökningar, flackare Phillipskurva och skifte i Beveridgekurvan

Priser och löner har utvecklats svagt efter den globala finanskrisen 2008–2009.³ Inflationen mätt med KPIF har varit runt 0,3 procentenheter lägre efter finanskrisen, se Diagram 1a. Även andra mått på inflationen tyder på en svagare utveckling. Inflationen mätt som ett genomsnitt av underliggande mått har varit runt 0,2 procentenheter lägre, se Diagram 1b.

³ Låga pris- och löneökningar är inte bara ett svenskt fenomen, utan en liknande utveckling har även ägt rum i flera andra länder, se IMF (2016) och IMF (2017).

Diagram 1. Inflation mätt med KPIF respektive underliggande inflation, före och efter finanskrisen
Årlig procentuell förändring

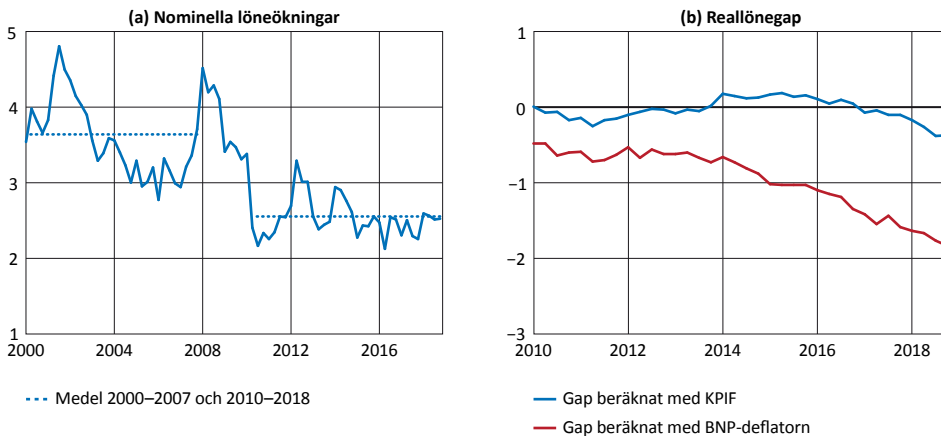


Anm. Underliggande inflation är beräknat som ett genomsnitt av KPIF exklusive energi, UND24, Trim85, KPIF exklusive energi och färskvaror, persistensviktad inflation (KPIFPV), faktor från principalkomponentsanalys (KPIFPC) och viktad medianinflation (Trim1).

Källor: SCB och egna beräkningar

Vad gäller löner har både de nominella och reala löneökningarna utvecklats svagt. I Diagram 2a kan vi se att de nominella löneökningarna har varit 1,1 procentenheter lägre efter krisen. Även reallönen har utvecklats svagare, men den är känslig för vilket mått på den allmänna prisutvecklingen som används för att justera nominallönen. Vi redovisar därför två mått i Diagram 2b: dels ett mått där den nominella lönen justerats med KPIF, dels ett mått justerat med BNP-deflatorn.⁴ Båda indikerar att reallönen har sjunkit efter finanskrisen i förhållande till sin trend före krisen. Justerat med KPIF har reallönen sjunkit med knappt 0,5 procent medan justerat med BNP-deflatorn har den sjunkit med knappt 2 procent.

Diagram 2. Nominella löneökningar före och efter finanskrisen respektive reallönegap efter finanskrisen
Årlig procentuell förändring respektive procent



Anm. Avser konjunkturlöner. Reallönegapet avser den procentuella skillnaden mellan den faktiska reallönen och den trendmässiga reallönen enligt den trend som gällde innan finanskrisen.

Källor: Medlingsinstitutet, SCB och egna beräkningar

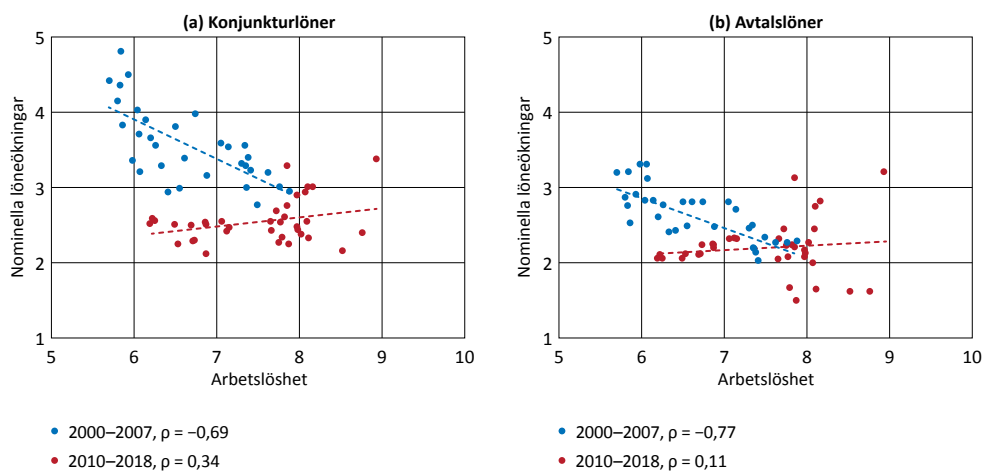
Arbetsmarknaden är av central betydelse för Phillipskurvan eftersom både löner och arbetslöshet bestäms där. En vanlig tolkning av Phillipskurvens negativa lutning är att en fallande arbetslöshet leder till att arbetsmarknaden blir stramare, vilket gör det svårare för företagen att rekrytera nya medarbetare.⁵ Detta driver upp lönerna och ger upphov till en negativ

⁴ BNP-deflatorn inkluderar priser på inhemskt producerade varor och tjänster. KPIF inkluderar priser på konsumtionsvaror, inklusive priser på importerade konsumtionsvaror.

⁵ Arbetsmarknadens stramhet definieras som antal lediga platser i förhållande till antal arbetslösa. På en stramare arbetsmarknad är det svårare för företag att fylla sina lediga platser.

samvariation mellan arbetslöshet och löner, vilket Phillips (1958) också fann i data. Men ekonomiska samband varierar typiskt sett över tiden. I flera studier har det uppmärksammats att Phillipskurvan ändrat lutning efter finanskrisen.⁶ Före finanskrisen var lutningen i de flesta studier tydligt negativ, medan den efter finanskrisen blivit flackare och svagt positiv. Diagram 3 visar att så också är fallet för den svenska arbetsmarknaden. Före finanskrisen var lutningen negativ med en lutningskoefficient på $-0,52$ och en korrelationskoefficient på $-0,69$ när löner mäts med konjunkturlöner. När löner istället mäts med avtalslöner blir lutningskoefficienten $-0,40$ och korrelationskoefficienten $-0,77$. Efter finanskrisen har både lutningen och korrelationen blivit svagt positiva. Lutningskoefficienten är, beroende på lönemått, $0,14$ eller $0,06$ och korrelationskoefficienten $0,34$ eller $0,11$.

Diagram 3. Phillipskurvan före och efter finanskrisen, mätt med konjunkturlöner respektive avtalslöner
Årlig procentuell förändring och procent av arbetskraften



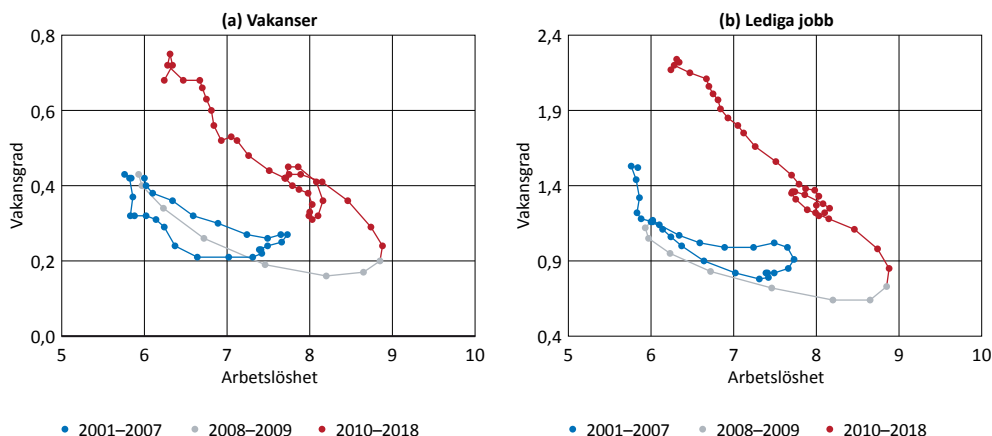
Anm. Säsongsrensade data. Nominella löneökningar avser årlig procentuell förändring, arbetslöshet avser procent av arbetskraften, 15–74 år och ρ betecknar korrelationskoefficienten. De streckade blå linjerna visar $w = 7,01 - 0,52u$, respektive $w = 5,31 - 0,40u$, där w betecknar nominella löneökningar och u arbetslöshet. De streckade röda linjerna visar $w = 1,55 + 0,14u$, respektive $w = 1,78 + 0,06u$.
Källor: Medlingsinstitutet, SCB och egna beräkningar

Beveridgekurvan visar hur matchningen på arbetsmarknaden fungerar. På en arbetsmarknad där matchningen fungerar väl är få lediga platser förknippade med en hög arbetslöshet och omvänt är många lediga platser förknippade med en låg arbetslöshet. Det innebär att Beveridgekurvan har en negativ lutning och att svängningar i konjunkturen medför rörelser längs kurvan. I konjunkturedgångar minskar antalet lediga platser samtidigt som arbetslösheten stiger, medan i konjunkturuppgångar ökar antalet lediga platser samtidigt som arbetslösheten faller.

Den blå linjen i Diagram 4 visar hur Beveridgekurvan utvecklats före finanskrisen, den grå linjen hur den utvecklats under finanskrisen och den röda linjen hur den utvecklats efter finanskrisen. I samband med finanskrisen ser vi ett tydligt skifte utåt av Beveridgekurvan. Noterbart är att samvariationen är påfallande stabil och negativ både före och efter finanskrisen. Lutningen är dock brantare efter finanskrisen.

6 Se till exempel Industriarbetsgivarna (2017).

Diagram 4. Beveridgekurvan före och efter finanskrisen beräknad med vakanser respektive lediga jobb
Procent av arbetskraften



Anm. Säsongsrensade data, trendvärden. Vakansgrad avser vakanser respektive lediga jobb som procent av arbetskraften, 15–74 år. Arbetslöshet avser antalet arbetslösa som procent av arbetskraften, 15–74 år.
Källor: SCB och egna beräkningar

3 Arbetsmarknaden före och efter finanskrisen

Den tekniska utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologin – den så kallade digitaliseringen av ekonomin – har varit snabb efter finanskrisen, vilket lett till att allt fler arbetsuppgifter i dag kan automatiseras. Det handlar ofta om rutinarbeten, men även mer avancerade arbetsuppgifter kan numera skötas av smarta robotar.⁷ Digitaliseringen har också inneburit att globaliseringsprocessen tagit ny fart med ökad handel och större arbetskraftsrörlighet när länder integreras och knyts samman. På senare tid har den svenska ekonomin även präglats av en demografisk utveckling med en åldrande befolkning och en omfattande migration. Dessutom har ett antal ekonomisk-politiska reformer med fokus på arbetsmarknaden implementerats. Hur dessa förändringar sammantaget påverkar arbetsmarknaden är dock svårt att veta, men data och empiriska skattningar tyder på att arbetsmarknaden och dess funktionssätt kan ha förändrats på ett antal punkter efter finanskrisen.

3.1 Högre arbetskraftsdeltagande efter finanskrisen

Arbetskraftsdeltagandet, det vill säga den andel av befolkningen i arbetsför ålder som antingen arbetar eller söker arbete, brukar variera med konjunkturen men efter finanskrisen har den ökat i det närmaste trendmässigt, se Diagram 5a. Det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet har ökat från knappt 71 procent före finanskrisen till knappt 72 procent efter, vilket innebär en ökning med runt 1,1 procent. Ökningen beror till stor del på en ovanligt hög befolkningstillväxt, delvis till följd av en hög migration. En stor del av de nyanlända har varit i åldern 25–54 år, vilket är en grupp med ett högt arbetskraftsdeltagande. Andra faktorer som också kan ha bidragit är olika ekonomisk-politiska åtgärder som har ökat incitamenten för människor att arbeta.⁸

⁷ Se till exempel Roine (2016).

⁸ Finanspolitiska rådet (2014) lyfter fram jobbskatteavdragen som viktiga orsaker till det ökade arbetskraftsutbudet eftersom de ökat incitamenten att söka arbete. För personer över 65 år infördes även ett förhöjt jobbskatteavdrag, vilket ökade incitamenten för att stanna kvar på arbetsmarknaden längre. Se även Finansdepartementet (2011) och Flodberg och Löf (2017) för en diskussion om hur olika ekonomisk-politiska reformer påverkar arbetsmarknaden.

3.2 Sämre matchning mellan arbetssökande och lediga platser efter finanskrisen

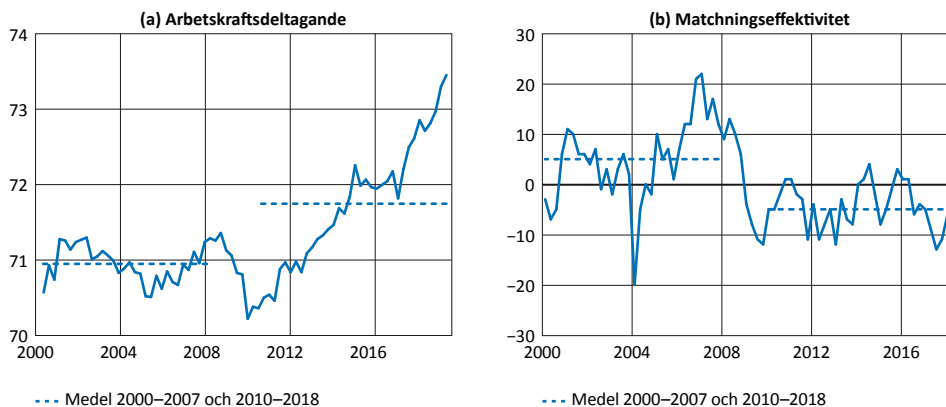
Hur väl matchningen mellan arbetssökande och lediga platser fungerar brukar mätas med matchningseffektiviteten. Den kan skattas med hjälp av en matchningsfunktion från vilken följande uttryck kan härledas,⁹

$$(1) \quad \ln P_t = \ln \bar{\gamma} + (1-\alpha) \theta_t + \epsilon_t,$$

där P betecknar sannolikheten att hitta ett nytt arbete (jobbchansen), θ arbetsmarknadens stramhet, $\bar{\gamma}$ matchningseffektivitetens medelvärde och ϵ är en oberoende och normalfördelad slumpterm som i skattningen mäter avvikelser i matchningseffektiviteten från medelvärdet. I Diagram 5b visas hur matchningseffektiviteten avviker från medelvärdet före och efter finanskrisen. I samband med finanskrisen föll matchningseffektiviteten kraftigt och har sedan dess bitit sig fast på låga nivåer. I genomsnitt har den varit knappt 10 procent lägre efter finanskrisen.

Matchningseffektiviteten försämras normalt sett i kraftiga konjunkturedgångar. Viss typ av kompetens blir förlegad samtidigt som ny kompetens efterfrågas. För den enskilde krävs det därför ofta någon form av vidareutbildning för att inhämta nya kompetenser. Blir tiden i arbetslöshet långvarig tappar den arbetslöse också arbetsrelaterad kompetens som ytterligare försämrar matchningen. Men allt eftersom konjunkturen förbättras brukar även matchningseffektiviteten förbättras. Det har dock inte hänt i den takt man skulle kunna förvänta sig efter finanskrisen utan matchningseffekten är på ungefär samma nivå som runt 2010. En bidragande orsak till det kan vara den ovanligt höga migrationen 2015–2016.

Diagram 5. Arbetskraftsdeltagande respektive matchningseffektivitet, före och efter finanskrisen
Procent av befolkningen respektive procentuell avvikelse från medelvärde



Anm. Arbetskraftsdeltagandet visar summan av antalet arbetslösa och sysselsatta i procent av befolkningen. Matchningseffektiviteten avser avvikelse från ett historiskt medelvärde. Om matchningseffektiviteten är noll är den i linje med det historiska genomsnittet.
Källor: SCB och egna beräkningar

3.3 Lägre ersättningsgrad efter finanskrisen

Hur skatte- och ersättningsystemen är utformade är betydelsefullt för hur arbetsmarknaden fungerar eftersom de påverkar incitamenten för människor att delta i arbetskraften och söka arbete. Ersättningsgraden, det vill säga arbetslöshetsersättningen i förhållande till lönen, är i det sammanhanget en viktig faktor då den mäter hur stor andel av inkomsten som en individ får behålla vid arbetslöshet. Sedan början av 2000-talet fram till 2015 minskade ersättningsgraden stadigt med undantag för uppgången 2015–2016, vilket vi kan se i Diagram 6a.

⁹ Se Appendix B för en härledning och Konjunkturinstitutet (2016) och Håkansson (2014) som använder en liknande metod för att skatta matchningseffektiviteten.

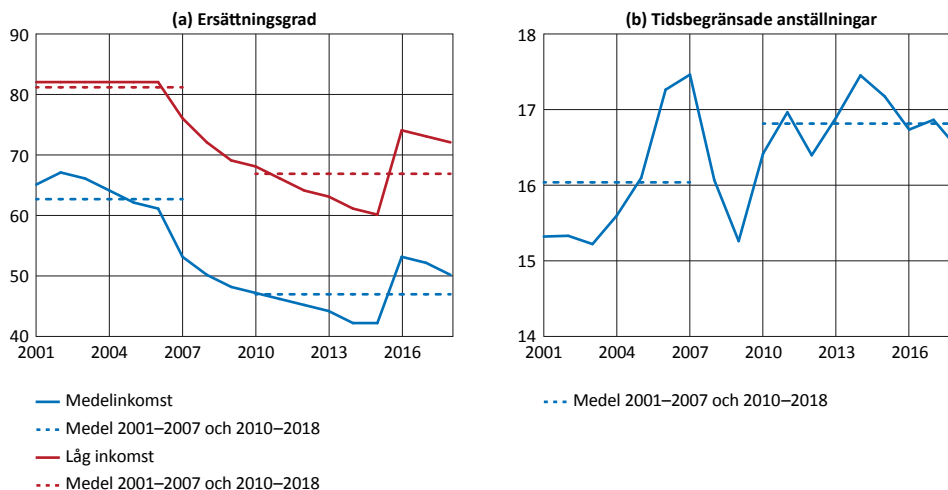
Ersättningsgraden har i genomsnitt varit knappt 21 procent lägre efter finanskrisen. Stigande löner är en viktig förklaring bakom utvecklingen, men även sänkta ersättningstak i arbetslöshetsförsäkringen och införandet av jobbskatteavdragen har påverkat utvecklingen, se Konjunkturinstitutet (2016). Den distinkta uppgången 2015–2016 som vi kan se i diagrammet berodde på att den dåvarande regeringen höjde den maximala dagpenningen och ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen.

3.4 Svagare förhandlingsstyrka efter finanskrisen

En annan viktig faktor för arbetsmarknadens funktionssätt är förhandlingsstyrkan hos arbetsmarknadens parter. Det finns indikatorer som tyder på att arbetstagarnas förhandlingsstyrka kan ha försvagats under en längre tid. Bland annat har den fackliga organisationsgraden minskat med runt 15 procent sedan början av 2000-talet.¹⁰ En del av nedgången kan förklaras av att utrikes födda personer, vars sysselsättningsökning varit stark, i låg grad organiserar sig. Det bör dock sägas att ett möjligt problem med att använda organisationsgraden som indikator på förhandlingsstyrkan är att en minskning inte nödvändigtvis behöver innebära att fackens förhandlingsstyrka minskat, eftersom andelen som omfattas av kollektivavtalen har varit förhållandevis konstant.¹¹

Andelen personer med tidsbegränsade anställningar har ökat, vilket kan vara en annan indikator på att arbetstagarnas förhandlingsstyrka kan ha försvagats. Personer med tidsbegränsade anställningar har ofta en svagare förankring på arbetsmarknaden och sannolikt också en svagare förhandlingsposition. Diagram 6b visar att de tidsbegränsade anställningarna varierar kraftigt över tiden, men att de i genomsnitt blivit knappt 1 procentenhet högre efter finanskrisen. Det är förstas svårt att utifrån dessa indikatorer göra en uppskattning i kvantitativa termer om hur mycket förhandlingsstyrkan kan ha förändrats. Men sannolikt har den försämrats och i våra beräkningar antar vi en försämring med 1 procent efter finanskrisen.

Diagram 6. Ersättningsgrad respektive tidsbegränsade anställningar, före och efter finanskrisen
Procent av ersatt lön respektive procent av antal anställningar



Anm. Ersättningsgrad avser procent av lönen efter preliminär skatt. Tidsbegränsade anställningar avser antalet tidsbegränsade anställningar som procent av det totala antalet anställningar.
Källor: OECD, SCB och egna beräkningar

10 Se Kjellberg (2018).

11 Se bland annat Kjellberg (2018) samt fördjupningen "Stark konjunktur men dämpade löneökningar" i den Penningpolitiska rapporten, juli, 2017.

4 En förändrad arbetsmarknad kan ha bidragit till svagare pris- och löneutveckling¹²

Den svaga pris- och löneutvecklingen efter finanskrisen beror sannolikt på en rad olika samverkande faktorer. I det här avsnittet vill vi belysa arbetsmarknadens betydelse och i vilken mån de förändringar vi observerat efter finanskrisen kan ha bidragit till lägre priser och löner.

Arbetskraftsdeltagandet har som vi sett i det närmaste trendmässigt ökat efter finanskrisen, i genomsnitt har det varit 1,1 procent högre. För att kunna beräkna hur mycket en sådan ökning påverkar priser och löner behöver vi även göra en bedömning av varaktigheten i ökningen. Av naturliga skäl är det svårt att göra den typen av bedömningar. Riksbanken har exempelvis i sina prognoser systematiskt underskattat uppgången i arbetskraftsdeltagandet efter finanskrisen, vilket diskuteras i Hansson m.fl. (2018). Ett sätt att hantera bedömningen av hur länge ökningen kommer att vara – och som vi också anammar – är att skatta varaktigheten så att den följer sitt historiska mönster. Det innebär att vi antar att förändringarna är tillfälliga, men med viss varaktighet, se Appendix A för detaljer av metodologin.

I Diagram 7 kan vi se en ökning av arbetskraftsdeltagandet med 1,1 procent och hur det påverkar priser och löner. Varaktigheten i ökningen är i linje med sitt historiska mönster, vilket är runt tre år. Inflationen minskar inledningsvis med drygt 0,7 procentenheter, reallönen med knappt 0,8 procent och nominallönen med runt 1,2 procentenheter. De ekonomiska mekanismerna bakom resultaten är intuitiva. Företagen har kostnader som dels består av löner till anställda, dels av kostnader för att anställa ny personal. Dessa kostnader ligger till grund för vilka priser företagen sätter.¹³ Ökningen av arbetskraftsdeltagandet innebär att det blir fler arbetssökande, vilket underlättar för företagen att hitta ny kompetens. Vakanserna kan därmed fyllas snabbare, vilket minskar anställningskostnaderna och företagen kan då sänka priserna. För arbetstagarnas del innebär fler arbetssökande att konkurrensen om jobben hårdnar och att lönekraven blir mer dämpade. Lägre lönekostnader innebär en ytterligare press nedåt på priserna.

Diagram 7 visar hur en sänkning av ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen i enlighet med vad vi observerat i data, det vill säga 21 procent, påverkar priser och löner. Inflationen faller med knappt 0,6 procentenheter inledningsvis, reallönen med knappt 0,5 procent och de nominella löneökningarna med knappt 1 procentenhet. Sänkta ersättningsnivåer gör det mer kostsamt för en arbetstagare att vara arbetslös jämfört med att arbeta, eller, annorlunda uttryckt, arbetstagarnas incitament att acceptera lägre löner ökar. Det leder till en svagare löneutveckling och att företagets kostnader därmed minskar. Företagen sänker därför priserna och inflationen faller.

För att visa hur en försämring av arbetstagarnas förhandlingsstyrka påverkar priser och löner har vi utifrån olika indikatorer uppskattat att den minskat med 1 procent efter finanskrisen. Diagram 7 visar att en försvagning av förhandlingsstyrkan med 1 procent leder till att inflationen inledningsvis faller med knappt 1,2 procentenheter, reallönen med knappt 1 procent och den nominella lönetillväxten med runt 1,7 procentenheter. Det betyder att en försvagning av förhandlingsstyrkan med en 1 procent, som i procentuella termer är relativt lite, har förhållandevis stora effekter på både priser och löner enligt modellen. En försvagning av arbetstagarnas förhandlingsstyrka minskar deras möjligheter att få igenom sina lönekrav, vilket leder till att lönerna blir lägre. Företagen får därmed lägre kostnader och anpassar priserna nedåt.

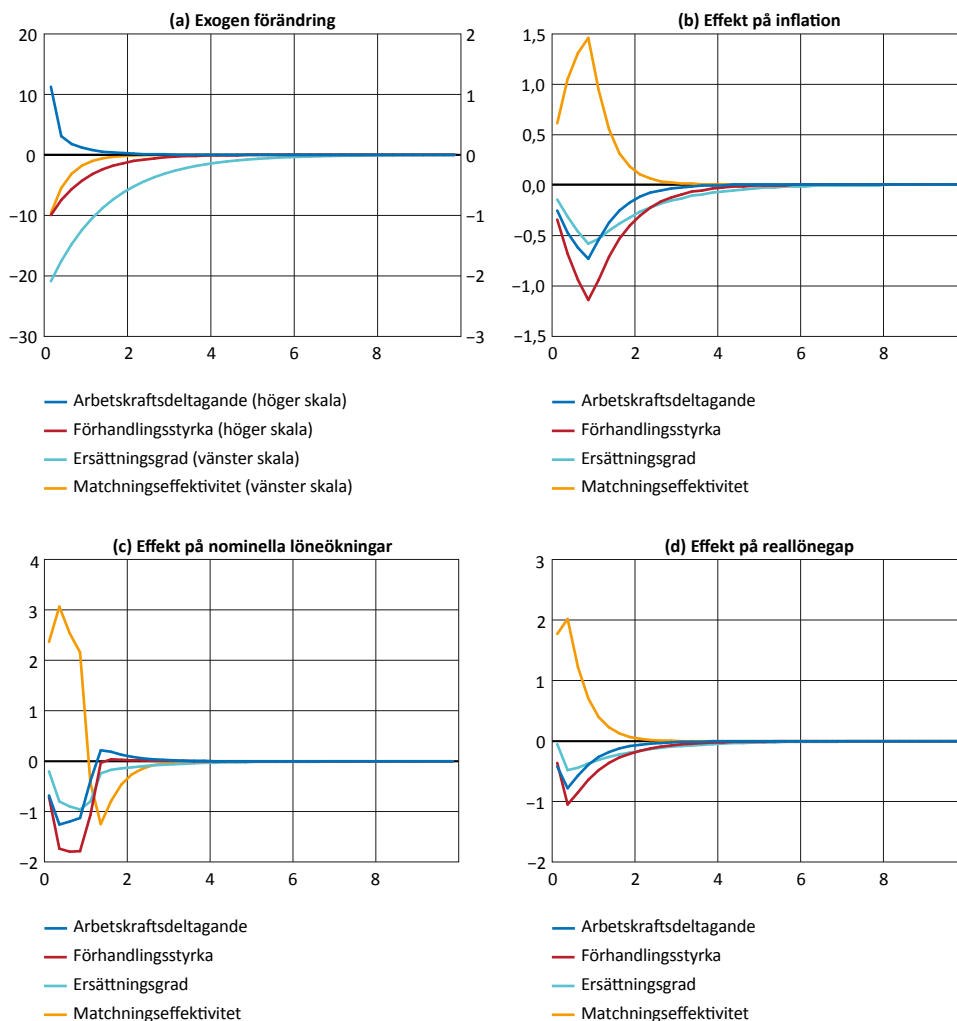
Dessa tre förändringar – högre arbetskraftsdeltagande, lägre ersättningsgrad och svagare förhandlingsstyrka – dämpar alltså pris- och löneutvecklingen. Dock medför den försämrade matchningseffektiviteten att priser och löner stiger. En försämring av matchnings-

¹² Se Appendix A för en beskrivning och kalibrering av den makroekonomiska modellen.

¹³ Formellt är det företagets marginalkostnad som påverkar prissättningen, det vill säga kostnaden av att öka produktionen med en ytterligare enhet.

effektiviteten med 10 procent leder till att inflationen stiger med nästan 1,5 procentenheter, reallönen med runt 2 procent och de nominella löneökningarna med omkring 3 procentenheter, se Diagram 7. Försämras matchningseffektiviteten blir det svårare och kostsammare för företagen att anställa ny personal. Företagen höjer därmed priserna och inflationen stiger. Men trots att en försämrad matchningseffekt driver upp priser och löner är vår sammantagna bedömning att det ändå är troligt att förändringarna på arbetsmarknaden totalt sett varit en bidragande orsak till de låga pris- och löneutfallen.

Diagram 7. Effekter på inflation och löner av exogena förändringar på arbetsmarknaden
Procent



Anm. Avser en ökning av arbetskraftsdeltagandet med 1,1, procent, en sänkning av ersättningsgraden med 21 procent, en försvagning av förhandlingsstyrkan med 1 procent och en försämring av matchningseffektiviteten med 10 procent.
Källa: Egna beräkningar

5 En förändrad arbetsmarknad kan också ha bidragit till en flackare Phillipskurva

Samvariationer, eller mer precist korrelationer, mellan ekonomiska variabler beror bland annat på vilka exogena förändringar som ekonomin utsätts för, det vill säga oförutsägbara förändringar i faktorer som inte förklaras av modellen. Samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet, alltså Phillipskurvans lutning, var före finanskrisen tydligt negativ, men har efter krisen blivit flackare och svagt positiv. En möjlig förklaring kan vara att ekonomin utsätts för exogena förändringar som påverkat samvariationen i en flackare riktning efter finanskrisen. Förändringar på arbetsmarknaden är i det sammanhanget viktiga eftersom både löner och arbetslöshet bestäms där. Vi illustrerar därför i det här avsnittet hur exogena förändringar i förhandlingsstyrkan, ersättningsgraden, matchningseffektiviteten och arbetskraftsdeltagandet kan ha påverkat samvariationen.¹⁴

Förändringar i ersättningsgraden och i förhandlingsstyrkan påverkar löner på ett liknande sätt. En sänkt ersättningsgrad och en försvagad förhandlingsstyrka leder båda till att företagen får ett större överskott i löneförhandlingarna. Företagen kan därmed skapa fler arbetstillfällen, vilket medför lägre arbetslöshet samtidigt som löneökningarna minskar. Samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet blir därmed positiv, vilket vi kan se i Diagram 8a och 8b. Exogena förändringar i matchningseffektiviteten leder också till en positiv samvariation, vilket illustreras i Diagram 8c. Försämras matchningseffektiviteten blir det svårare och tar längre tid att para ihop arbetssökande med lediga platser, vilket medför att arbetslösheten ökar samtidigt som nominallönerna stiger.

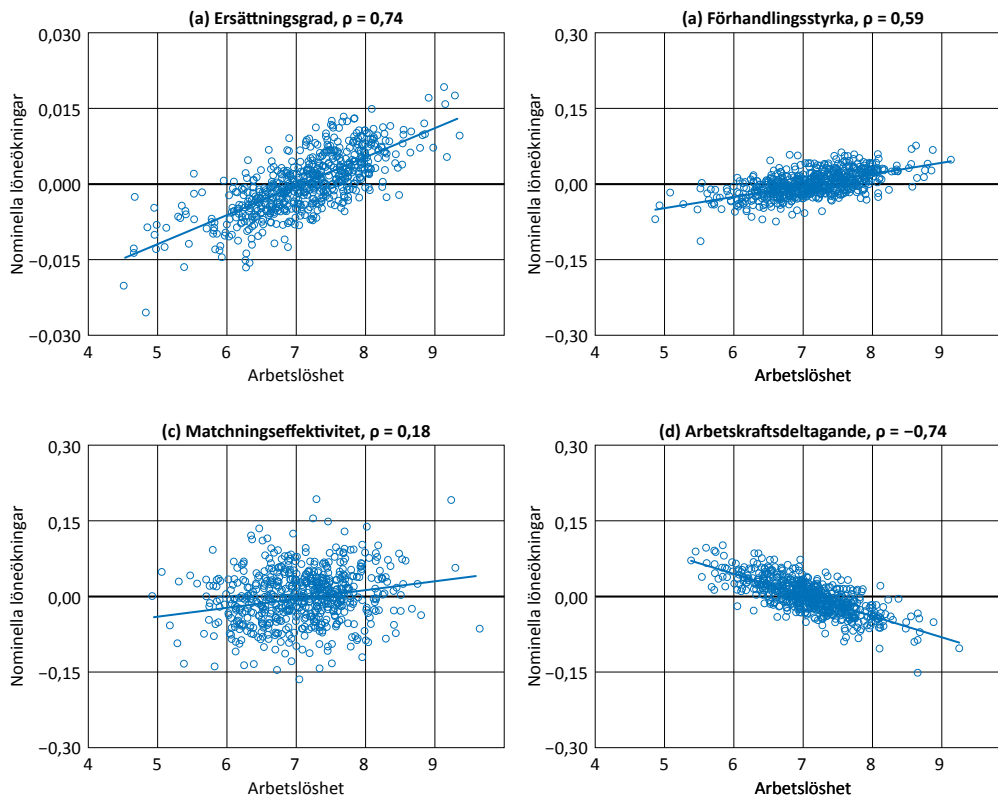
Förändringar i arbetskraftsdeltagandet medför däremot en negativ samvariation mellan arbetslöshet och löner, vilket visas i Diagram 8d. En ökning av arbetskraftsdeltagandet gör det lättare för företagen att fylla sina vakanser. Men det tar ändå viss tid att söka och hitta ett nytt arbete, vilket leder till att arbetslösheten inledningsvis ökar. Samtidigt försvagar det högre arbetskraftsdeltagandet förhandlingsstyrkan hos arbetstagarorganisationerna, vilket dämpar löneökningarna. Samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet blir därför negativ.

Att exogena förändringar påverkar samvariationen mellan ekonomiska variabler är en generell princip inom makroekonomi. Man bör därför vara försiktig med att beskriva samvariationer mellan olika ekonomiska variabler med tumregler och förenklade resonemang. Phillipskurvans negativa samvariation tolkas ofta på följande sätt: Fallande arbetslöshet medför en stramare arbetsmarknad som gör det svårare för företagen att rekrytera nya medarbetare. Det driver upp löner, vilket ger upphov till en negativ samvariation. Det är inget fel på resonemanget i sig, men det är inte en fullständig förklaring eftersom det bortser från *varför* arbetslösheten faller till att börja med.

Vi har illustrerat att vetskap om orsaken, det vill säga de exogena förändringar som ekonomin utsätts för, är nödvändig för att resonemanget ska vara fullständigt. Samvariationen kan vara negativ, i linje med den gängse tolkningen, när förändringar i arbetskraftsdeltagande ligger bakom minskningen i arbetslöshet. Är det däremot förändringar i ersättningsgraden, förhandlingsstyrkan eller matchningseffektiviteten som är orsaken blir samvariationen positiv. Även exogena produktivetsförändringar kan leda till ett positivt samband, se Ingves (2019).

¹⁴ Exogena förändringar i andra delar av ekonomin har sannolikt också påverkat Phillipskurvan, men dessa analyseras inte här.

Diagram 8. Phillipskurvans lutning vid olika exogena förändringar på arbetsmarknaden
Årlig procentuell förändring och procent av arbetskraften



Anm. Parametern ρ betecknar korrelationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet. Den blå linjen visar (a) $w = -0,04 + 0,01u$ (b) $w = -0,16 + 0,02u$ (c) $w = -0,10 + 0,01u$ och (d) $w = 0,3 - 0,04u$, där w betecknar nominella löneökningar och u arbetslöshet. Arbetslöshet avser procent av arbetskraften, 15–74 år.
Källa: Egna beräkningar

6 Skiftet i Beveridgekurvan kan bara delvis förklaras av sämre matchningseffektivitet

I det här avsnittet undersöker vi i vilken mån den makroekonomiska modellen och den permanenta försämring i matchningseffektivitet som vi skattat efter finanskrisen kan förklara skiftet i Beveridgekurvan.

Beveridgekurvan visar hur matchningen mellan arbetssökande och lediga platser utvecklats. Ju effektivare matchning, desto snabbare utflöde ur arbetslösheten och desto närmare origo kommer kurvan att ligga. Antalet lediga platser har efter finanskrisen stadigt ökat och är för närvarande på historiskt höga nivåer. Samtidigt har arbetslösheten minskat, men inte i samma takt som ökningen av antalet lediga platser. Den försvagade samvariationen mellan lediga platser och arbetslöshet kan dels tolkas som en brantare lutning på Beveridgekurvan, dels som ett skift utåt av den. Skift i Beveridgekurvan brukar ofta förklaras med permanenta försämringar av matchningen mellan arbetssökande och lediga platser, det vill säga permanenta försämringar av matchningseffektiviteten.

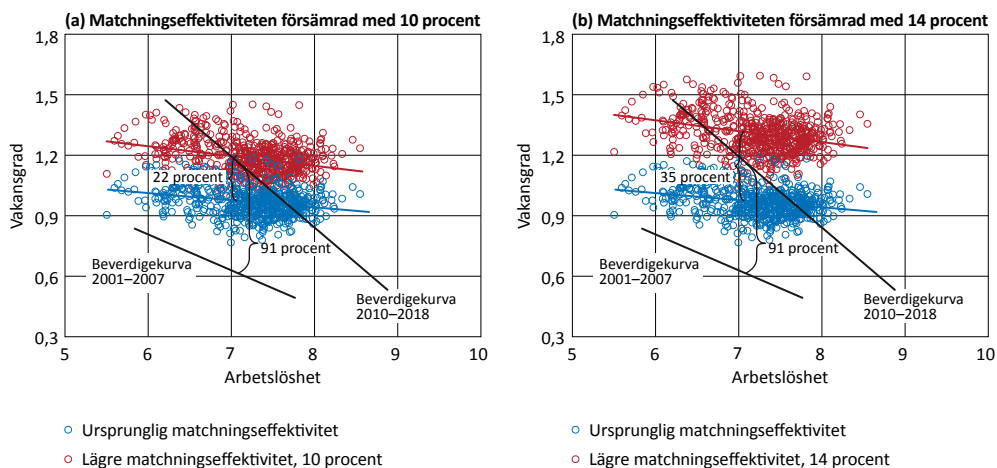
Enligt skattningen i Diagram 5b har matchningseffektiviteten varit knappt 10 procent lägre efter finanskrisen. Vi kan också skatta matchningseffektiviteten med utgångspunkt från sambanden i modellen. Enligt denna skattning har matchningseffektiviteten varit knappt 14 procent lägre.¹⁵

¹⁵ Formellt sett beror skillnaden i skattningen av matchningseffektiviteten på att det, givet modellens kalibrerade parametervärden, inte fullt ut går att förena försämringen i matchningseffektiviteten med knappt 10 procent med den ökning i arbetsmarknadens stramhet som observerats i data.

Diagram 9 visar hur en försämring av matchningseffektiviteten med 10 procent respektive 14 procent innebär ett skifte utåt av Beveridgekurvan. För att fokusera på skiftet i kurvan antar vi att det är samma exogena förändringar i efterfrågan som påverkat ekonomin före och efter finanskrisen. Exogena förändringar är viktiga för att förklara Beveridgekurvans lutning. Vårt fokus är dock inte att förklara den brantare lutningen, utan att undersöka i vilken mån skiftet i Beveridgekurvan kan förklaras.

De blå punkterna i Diagram 9a visar Beveridgekurvan enligt modellen när vi antar att matchningseffektiviteten är på samma nivå som före finanskrisen. De röda punkterna visar hur Beveridgekurvan skiftar utåt vid en permanent försämring av matchningseffektiviteten med 10 procent. De två svarta linjerna visar Beveridgekurvan i data före och efter finanskrisen. Vi kan då se att Beveridgekurvan har skiftat utåt med 91 procent i data vid en arbetslöshet på drygt 7 procent (vilket var genomsnittet 2000–2018). Det kan jämföras med skiftet i modellen som är 22 procent. Enligt den andra skattningen, med en 14 procent lägre matchningseffektivitet, blir skiftet utåt av Beveridgekurvan lite större, 35 procent, se Diagram 9b. Det är dock tydligt att även det skiftet är klart mindre än i data. Försämringen i matchningseffektivitet kan alltså bara delvis förklara skiftet i Beveridgekurvan enligt modellen.

Diagram 9. Beveridgekurvan i modellen med två olika mått på försämringen i matchningseffektivitet efter finanskrisen samt Beveridgekurvans lutning före och efter finanskrisen
Procent av arbetskraften



Anm. De blåa och röda punkterna visar Beveridgekurvan i modellen, innan respektive efter finanskrisen. De svarta linjerna visar Beveridgekurvan i data, innan och efter finanskrisen. Vakansgraden är här beräknad som genomsnittet av vakanser och lediga jobb i procent av arbetskraften, 15–74 år. Arbetslöshet avser procent av arbetskraften, 15–74 år.
Källa: Egna beräkningar

7 Avslutande diskussion

Hansson m.fl. (2018) menar att det finns ett behov av att bättre förstå konsekvenserna för penningpolitiken av förändringar i utbudet och mer långsiktiga trendmässiga förändringar. Vi delar den uppfattningen och har med denna studie försökt belysa hur olika förändringar på arbetsmarknaden kan ha påverkat pris- och löneutvecklingen, Phillipskurvan och Beveridgekurvan efter finanskrisen.

Förändringar på arbetsmarknaden kan ha bidragit till lägre priser och löner. Efter den globala finanskrisen 2008–2009 har priser och löner utvecklats svagare än väntat. Andersson m.fl. (2015) diskuterar ett antal faktorer som kan ligga bakom den svaga prisutvecklingen. Bland annat påpekar de att förändringar i arbetsutbudet kan ha hållit nere företagens

kostnader och i förlängningen även priserna.¹⁶ Våra resultat bekräftar den hypotesen. Ett ökat arbetsutbud i form av ett större arbetskraftsdeltagande kan ha haft en dämpande effekt på priserna enligt våra beräkningar. Vi har också visat att en försvagad förhandlingsstyrka hos arbetstagarna och en lägre ersättningsgrad kan ha bidragit till den svaga prisutvecklingen.

I den penningpolitiska rapporten har Riksbanken pekat på ett antal faktorer relaterade till arbetsmarknadens funktionssätt som möjliga förklaringar till de låga löneökningarna: Ett ökat arbetskraftsdeltagande, en svagare förhandlingsstyrka och en lägre ersättningsgrad.¹⁷ Våra resultat bekräftar att dessa förändringar kan ha bidragit till både svaga nominella löner och reallöner. Resultaten tyder också på att arbetstagarnas förhandlingsstyrka kan vara speciellt viktig. Små procentuella förändringar i förhandlingsstyrkan har stor inverkan på lönerna.

En flackare Phillipskurva behöver inte betyda att penningpolitikens genomslag blivit mindre. De senaste åren har det uppmärksammats att Phillipskurvan förändrats och blivit flackare efter finanskrisen. Vi har visat att flera av förändringarna på arbetsmarknaden kan vara en orsak. Förändringar i ersättningsgraden, förhandlingsstyrkan och matchnings-effektiviteten ger alla upphov till en positiv samvariation mellan arbetslöshet och löner. Om dessa förändringar har blivit vanligare eller större efter finanskrisen skulle det kunna vara en bidragande orsak till den flackare Phillipskurvan. Vi har dock inte formellt visat att så är fallet, utan endast illustrerat att i en enkel modell kan dessa förändringar ge upphov till en positiv samvariation. För att identifiera vilka exogena förändringar som varit viktiga före och efter finanskrisen krävs en mer grundläggande analys.

Att samvariationen mellan olika ekonomiska variabler varierar över tiden är i sig inte förvånande. I en fungerande marknadsekonomi sker det hela tiden olika exogena förändringar; den tekniska utvecklingen går framåt, den demografiska sammansättningen ändras och arbetsmarknaden förändras, för att ge några exempel. Detta leder till förändringar i utbud och efterfrågan på olika marknader. Priser och löner är de marknadsmekanismer som får utbud och efterfrågan att mötas. Beroende på vilka exogena förändringar som äger rum påverkar det styrkan i samvariationen mellan olika ekonomiska variabler. För en centralbank kan det ändå te sig lite oroväckande att just Phillipskurvans lutning förändrats, eftersom den har en framträdande roll i den penningpolitiska analysen.

Ur ett centralbanksperspektiv kan det alltså vara viktigt att förstå varför Phillipskurvan blivit flackare, då det kan ha implikationer för penningpolitiken och det penningpolitiska genomslaget. Om den flackare Phillipskurvan beror på exogena förändringar på arbetsmarknaden behöver det inte avspegla en förändring av hushållens och företagets beteenden. Ekonomins funktionssätt och det penningpolitiska genomslaget kan därmed vara oförändrat och förändringar i styrräntan påverka inflationen och resursutnyttjandet på samma sätt som tidigare.

Men det kan också vara så att den flackare Phillipskurvan har sin grund i att hushållens eller företagets beteende ändrats, det vill säga ekonomins funktionssätt har blivit annorlunda. Det kan handla om olika faktorer, men ett exempel kan vara företagets lönesättning. Löner är normalt sett "trögrörliga", med vilket menas att de inte justeras fullt ut i takt med att efterfrågan på arbetskraft ändras. Phillipskurvans lutning kan därför tolkas som ett mått på hur mycket lönerna påverkas av förändringar i efterfrågan på arbetskraft (mätt med arbetslösheten). Ju flackare lutningen på kurvan är, desto mer trögrörliga är lönerna. Den flackare Phillipskurvan skulle alltså också kunna bero på att lönerna blivit mer trögrörliga. Lindé och Trabandt (2019) visar att när ekonomin drabbas av stora negativa förändringar som under finanskrisen 2008–2009 avvaktar företag och fackföreningar med att ändra priser och löner,

16 Deras huvudsakliga förklaringar till den svaga prisutvecklingen handlar dock om en svag internationell konjunkturutveckling i kombination med låga energipriser som har hållit tillbaka kostnadsökningarna, vilket bidragit till att prisutvecklingen blivit mer dämpad. Andra orsaker som lyfts fram är en starkare krona och att företagen har pressat sina marginaler i en större utsträckning än tidigare.

17 Se Sveriges riksbank (2017) där det även påpekas att löneutvecklingen påverkats av en rad andra faktorer som exempelvis konjunkturläget, produktivitetstillväxten och den internationella konkurrenskraften.

vilket medför en flackare Phillipskurva. Om den flackare Phillipskurvan har sin grund i att pris- och lönesättningsbeteendet ändrats kan det betyda att även penningpolitikens genomslag blivit annorlunda. För hela perioden efter finanskrisen är trögrörligare priser och löner en mindre trolig förklaring till den flackare kurvan eftersom den allmänna bilden är att den tilltagande globaliseringen och den tekniska utvecklingen om något gjort priser och löner mer flexibla.

En annan faktor som också kan påverka Phillipskurvans lutning är penningpolitiken. Anta till exempel att penningpolitiken, kanske något osannolikt, är så lyckosam i att stabilisera inflationen på målet att den är konstant två procent över tiden. Samvariationen mellan priser och arbetslöshet blir i det fallet noll, oavsett hur arbetslösheten utvecklas. Detta kan även påverka samvariationen mellan nominella löneökningar och arbetslöshet som troligtvis också skulle försvagas eftersom variationer i de nominella lönerna enbart skulle bero på variationer i reallönerna, se McLeay och Tenreiro (2018) för en diskussion.

Försämrad matchningseffektivitet förklarar bara delvis Beveridgekurvans skifte.

Beveridgekurvan har skiftat utåt efter finanskrisen. Våra skattningar av försämringen i matchningseffektivitet kan enligt modellen i bästa fall förklara runt en tredjedel av skiftet. Det finns flera möjliga förklaringar till detta. Modellen tar inte explicit hänsyn till den tudelning som uppstått på arbetsmarknaden efter finanskrisen med en relativt stor andel arbetslösa med en svagare ställning på arbetsmarknaden till följd av en låg utbildningsnivå och en svag förankring på arbetsmarknaden. En annan förklaring kan vara mätproblem. Statistiken på lediga platser är osäker och kan ha överskattat ökningen de senaste åren. I så fall skulle skiftet i Beveridgekurvan inte vara lika stort.

Referenser

- Andersson, Björn, Vesna Corbo och Mårten Löf (2015), "Varför har inflationen varit så låg?", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s. 5–46, Sveriges riksbank.
- Apel, Mikael, Richard Friberg och Kerstin Hallsten (2005), "Microfoundations of Macroeconomic Price Adjustment: Survey Evidence from Swedish Firms", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, nr 2, s. 313–338.
- Finansdepartementet (2011), "Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?", Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1.
- Finanspolitiska rådet (2014), "Svensk Finanspolitik", Finanspolitiska rådets rapport 2014, Stockholm.
- Flodberg, Caroline och Mårten Löf (2017), "Utbudet av arbetskraft har ökat överraskande snabbt", Staff memo, Sveriges riksbank.
- Froni, Claudia, Francesco Furlanetto och Antoine Lepetit (2015), "Labour supply factors and economic fluctuations", Norges Bank Working Paper 2015:07.
- Froni, Claudia, Francesco Furlanetto och Antoine Lepetit (2018), "Labour supply factors and economic fluctuations", *International Economic Review*, vol. 59, nr 3, s. 1491–1510.
- Hansson, Jesper, Marianne Nessén och Anders Vredin (2018), "Stormen efter lugnet – lärdomar för den penningpolitiska analysen", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s. 66–85, Sveriges riksbank.
- Håkanson, Christina (2014), "En tudelad arbetsmarknad – om matchningen på den svenska arbetsmarknaden efter den ekonomiska krisen", *Penning- och valutapolitik*, nr 2, s. 53–70, Sveriges riksbank.
- IMF (2016), "Global disinflation in an era of constrained monetary policy", kapitel 2 i World Economic Outlook, oktober.
- IMF (2017), "Recent wage dynamics in advanced economies: Drivers and implications", kapitel 2 i World Economic Outlook, oktober.
- Industriarbetsgivarna (2017), Konjunkturrapport 2017.
- Ingves, Stefan (2019), "Långsiktiga trender – viktiga pusselbitar i den penningpolitiska analysen", tal, Nationalekonomiska föreningen.
- Kjellberg, Anders (2018), "Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund", i *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility*, vol 2018, nr 1, Department of Sociology, Lund University.
- Konjunkturinstitutet (2016), "Arbetslöshetsförsäkringens ersättningsgrad i Sverige", Lönebildningsrapporten 2016.
- Lindé, Jesper och Mathias Trabandt (2019), "Resolving the Missing Deflation Puzzle", CEPR Discussion Paper Series nr 13690.
- McLeay, Michael och Silvana Tenreyro (2018), "Optimal Inflation and the Identification of the Phillips Curve", CEPR Discussion Paper 12981, Centre for Economic Policy Research.
- Phillips, William (1958), "The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861–1957", *Economica*, vol. 25, nr 100, s. 283–299.
- Roine, Jesper (2016), "Automatiseringens effekter på arbete och fördelning", Fores Policy Paper 2016:3.
- Sveriges riksbank (2017), "Stark konjunktur men dämpade löneökningar", fördjupning *Penningpolitisk rapport*, juli.
- Taylor, John, (1993), "Discretion versus Policy Rules in Practice", *Carnegie-Rochester Conferences Series on Public Policy*, vol. 39, nr 1, s. 195–214.

Appendix A. Makroekonomisk modell med sök- och matchningsfriktioner

I detta appendix ges en övergripande beskrivning av de antaganden och de ekonomiska samband som karakteriserar den sök- och matchningsmodell som används i denna studie. För en mer detaljerad beskrivning av modellen, se Foroni m.fl. (2015 och 2018). Vi visar också hur modellen är kalibrerad för att efterlikna den svenska ekonomin.

A.1 Hushållen maximerar nyttan och företagen vinsten

Aktörerna i den makroekonomiska modellen består av hushåll, företag och en centralbank. Personer i ett hushåll kan antingen vara sysselsatta eller arbetslösa. Sysselsatta arbetar och får lön medan arbetslösa får ersättning via en arbetslöshetsförsäkring. Ersättningsgraden, det vill säga ersättningen vid arbetslöshet i förhållande till lönen, har sedan år 2000 i genomsnitt varit knappt 63 procent, vilket också är värdet i modellen.

Hushållen försöker uppnå en så hög nytta som möjligt givet sina budgetrestriktioner. De kan välja mellan att delta eller inte delta i arbetskraften. Väljer de att delta får de en nytto-förlust. En central faktor för hur arbetskraftsdeltagandet utvecklas är hushållens vilja att delta i arbetskraften. Detta är tänkt att fånga faktorer som inte är explicit modellerade, till exempel ett högt inflöde av utrikes födda, stora ungdomskullar som trätt in på arbetsmarknaden eller olika jobbskattereformer.

Vi antar att företagen inte kan ändra sina priser fullt ut i takt med att efterfrågan ändras. Skälen till det modelleras inte formellt men kan bero på kostnader för att ändra priserna eller avtal med kunder som sträcker sig över längre tidsperioder. Detta är ett viktigt antagande eftersom det innebär att förändringar i styrräntan påverkar realräntan som i sin tur påverkar hur hushållen väljer att fördela sin konsumtion över tiden. Det är också ett viktigt antagande för hur inflationen bestäms på kort sikt. Den centrala faktorn som bestämmer priserna är företagets reala marginalkostnad, som bland annat beror på företagets reala lönekostnad. Priserna antas ändras en gång om året i genomsnitt, vilket är linje med hur ofta företag i Sverige ändrar priserna.¹⁸

Företagen maximerar vinsten och utifrån deras maximeringsproblem kan ett villkor härledas som visar hur de väljer att utlysa nya vakanser. Kostnaden för att utlysa en vakans är enligt detta villkor lika med den förväntade intäkten av att utlysa vakansen, vilken beror på sannolikheten att fylla en vakans och den förväntade intäkten av att anställa ytterligare en person.

A.2 Sök- och matchningsfriktioner beskrivs med en matchningsfunktion

Arbetsmarknaden karakteriseras av så kallade sök- och matchningsfriktioner, vilket innebär att det är kostsamt för företag att anställa nya medarbetare och för hushåll att söka nya arbeten. För företagets del kan det handla om olika typer av anställningskostnader, exempelvis kostnader för marknadsföring och upplärning, medan det för hushållens del kan vara utebliven inkomst under arbetslöshet. Detta modelleras med hjälp av en så kallad matchningsfunktion. Den är tänkt att sammanfatta alla de händelseförlopp som ligger bakom en anställning, det vill säga hur rekryteringen går till, hur den arbetssökande söker nya

¹⁸ Se Apel m.fl. (2005).

arbeten och så vidare.¹⁹ Matchningsfunktionen fångar alltså den grundläggande idén att det tar viss tid att hitta ett nytt arbete och den antas ha följande funktionsform,

$$(2) \quad M_t = \gamma_t S_t^\alpha V_t^{1-\alpha},$$

där M betecknar matchningar, S arbetssökande, V vakanser, γ effektiviteten i matchningsprocessen och parametern α arbetssökarnas andel av matchningarna.²⁰ Under förutsättning att matchningseffektiviteten är konstant medför fler arbetssökande och/eller fler vakanser att fler personer anställs. Finns det gott om arbetssökande är det lättare för företagen att hitta rätt kompetens och när det är gott om vakanser är det lättare för de arbetssökande att hitta ett lämpligt arbete. Matchningseffektiviteten spelar också en viktig roll för hur många matchningar (anställningar) som görs. En hög matchningseffektivitet medför en smidigare anställningsprocess och fler matchningar.

Utifrån matchningsfunktionen kan dels sannolikheten att hitta ett nytt arbete beräknas, den så kallade jobbchansen, $P(\cdot)$, dels sannolikheten att fylla en vakans, $Q(\cdot)$,

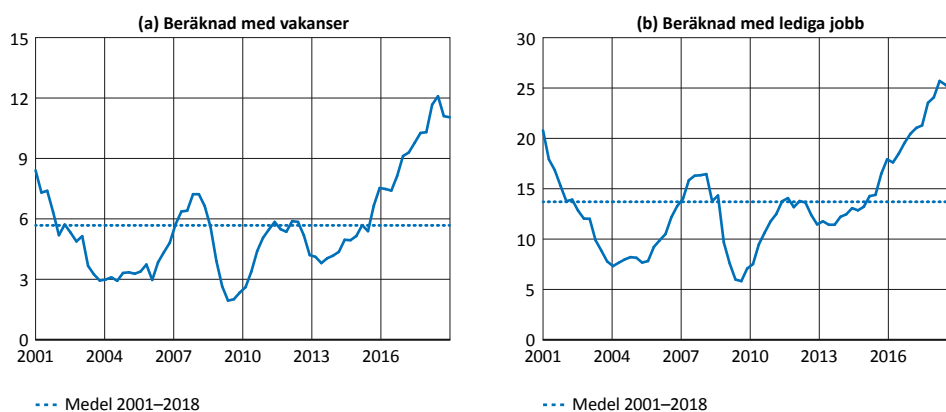
$$(3) \quad P(\theta_t) = \gamma_t \theta_t^{(1-\alpha)}, \quad Q(\theta_t) = \gamma_t \theta_t^{(-\alpha)},$$

där θ betecknar arbetsmarknadens stramhet definierad som vakanser i förhållande till arbetssökande,

$$(4) \quad \theta_t = \frac{V_t}{S_t}.$$

Arbetsmarknadens stramhet spelar en viktig roll i sök- och matchningsmodeller eftersom den påverkar jobbchansen och sannolikheten att fylla en vakans. Ju högre stramhet, desto större sannolikhet att hitta ett nytt arbete och desto mindre sannolikhet att fylla en vakans. Stramheten i modellen sätts till det genomsnittliga värdet av stramheten beräknat med vakanser och lediga jobb, vilket varit knappt 10 procent sedan år 2001, se Diagram A1a och A1b.

Diagram A1. Arbetsmarknadens stramhet beräknad med antal vakanser respektive antal lediga jobb
Antal vakanser och lediga jobb per arbetslös



Anm. Säsongsrensade data. Stramheten definieras som antal lediga platser i förhållande till antal arbetslösa.
Källor: SCB och egna beräkningar

19 Själva händelseförloppet som leder fram till en anställning är alltså inte explicit modellerat. Matchningsfunktionen är med andra ord inte explicit härledd utifrån de arbetssökandes beteende och saknar därför så kallade mikrofundament. Detta är en förenkling som gör modellen mer hanterbar.

20 I modellen görs en distinktion, som inte finns i arbetsmarknadsdata, mellan arbetssökande och arbetslösa. Arbetssökande i modellen inkluderar personer som i början av en period är arbetslösa och ännu inte börjat söka efter ett arbete medan arbetslösa definieras som arbetssökande frånräknat de som hittat ett nytt arbete (antalet nya matchningar). Den relevanta variabeln i matchningsfunktionen är därför arbetssökande.

A.3 Löner bestäms i förhandlingar

Sök- och matchningsfriktionerna medför att det finns ett överskott att fördela mellan arbetstagare och företag. Överskottet utgörs av skillnaden mellan den lägsta lönen arbetstagaren kan acceptera – som i vår modell är ersättningen vid arbetslöshet – och arbetsproduktiviteten justerad för kostnaden att utlysa vakanser. Hur överskottet ska fördelas mellan de båda parterna bestäms i decentraliserade förhandlingar enligt Nash förhandlingsmodell, det vill säga det fördelas mellan arbetstagare och företag i relation till deras förhandlingsstyrka. Både arbetstagaren och företaget tjänar på att förhandlingen går i lås eftersom det besparar båda parterna sökkostnader. Den svenska modellen med arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som förhandlar om nya kollektivavtal är alltså också förenlig med Nash förhandlingsmodell.

A.4 Centralbanken följer en Taylor-regel

Centralbanken bestämmer en kortsiktig nominell ränta i ekonomin, den så kallade styrräntan. När centralbanken sätter styrräntan följer den en enkel regel, en så kallad Taylor-regel.²¹ Vi antar följande Taylor-regel i modellen:

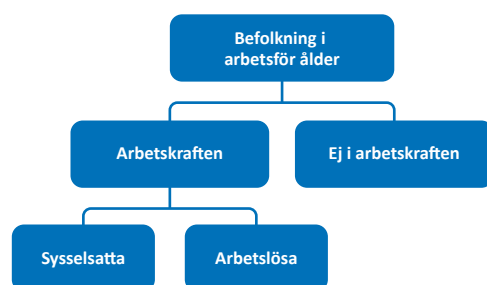
$$(5) \quad R_t = R^* + \alpha (\pi_t - \pi^*) + \beta(y_t - y^*),$$

där R betecknar styrräntan, R^* den långsiktiga nominella räntan (en upphöjd asterisk indikerar att det är en långsiktig nivå som avses), π inflationen, π^* inflationens långsiktiga nivå som vi sätter till centralbankens inflationsmål, y resursutnyttjandet och y^* resursutnyttjandets långsiktiga nivå. Parametrarna α och β anger hur mycket styrräntan reagerar när inflationen avviker från inflationsmålet respektive när resursutnyttjandet avviker från den långsiktiga nivån. Vi sätter dessa till standardvärden från litteraturen, det vill säga, $\alpha = 1,5$ och $\beta = 0,125$.

A.5 Sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraft i data och modellen

I arbetskraftsundersökningen som publiceras av Statistiska centralbyrån (SCB) delas den arbetsföra befolkningen, som i den här artikeln avser personer i åldern 15–74 år, upp i två olika grupper: dels de som ingår i arbetskraften, dels de som inte ingår i arbetskraften. De som ingår i arbetskraften består i sin tur av antalet sysselsatta och antalet arbetslösa. De olika begreppen kan även beskrivas med ett så kallat trädidiagram, se Diagram A2.

Diagram A2. Beskrivning av begreppen arbetskraft, sysselsatta och arbetslösa



21 Taylor-regeln är uppkallad efter den amerikanske ekonomen John Taylor, se Taylor (1993). Den har i praktiken blivit ett samlingsnamn för olika penningpolitiska regler där centralbanken bestämmer en kort nominell ränta.

Arbetsmarknaden brukar också beskrivas i termer av arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Dessa mått är beräknade som andelar. Vanligtvis är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden beräknade som andelar av befolkningen i arbetsför ålder medan arbetslösheten är beräknad som andel av arbetskraften. I modellen är dock sysselsättningsgraden beräknad som andel av arbetskraften och inte som andel av befolkningen. Det beror på att befolkningen i modellen endast består av sysselsatta och arbetslösa.

Arbetslöshetens långsiktiga nivå är satt till genomsnittet för 2000–2018, det vill säga drygt 7 procent. Det innebär att sysselsättningsgraden är knappt 93 procent i modellen. Arbetskraftsdeltagandet har sedan år 2000 i genomsnitt varit drygt 71 procent, vilket också är värdet i modellen, se tabell A1.

A.6 Förändringarna på arbetsmarknaden modelleras som exogena AR(1)-processer

Förändringarna på arbetsmarknaden bestäms utanför modellen, det vill säga de är exogena och påverkas inte av hushållens konsumtionsval, företagets produktion eller liknande. Vi antar att arbetskraftsdeltagandet, matchningseffektiviteten, ersättningsgraden och förhandlingsstyrkan följer exogena AR(1)-processer,

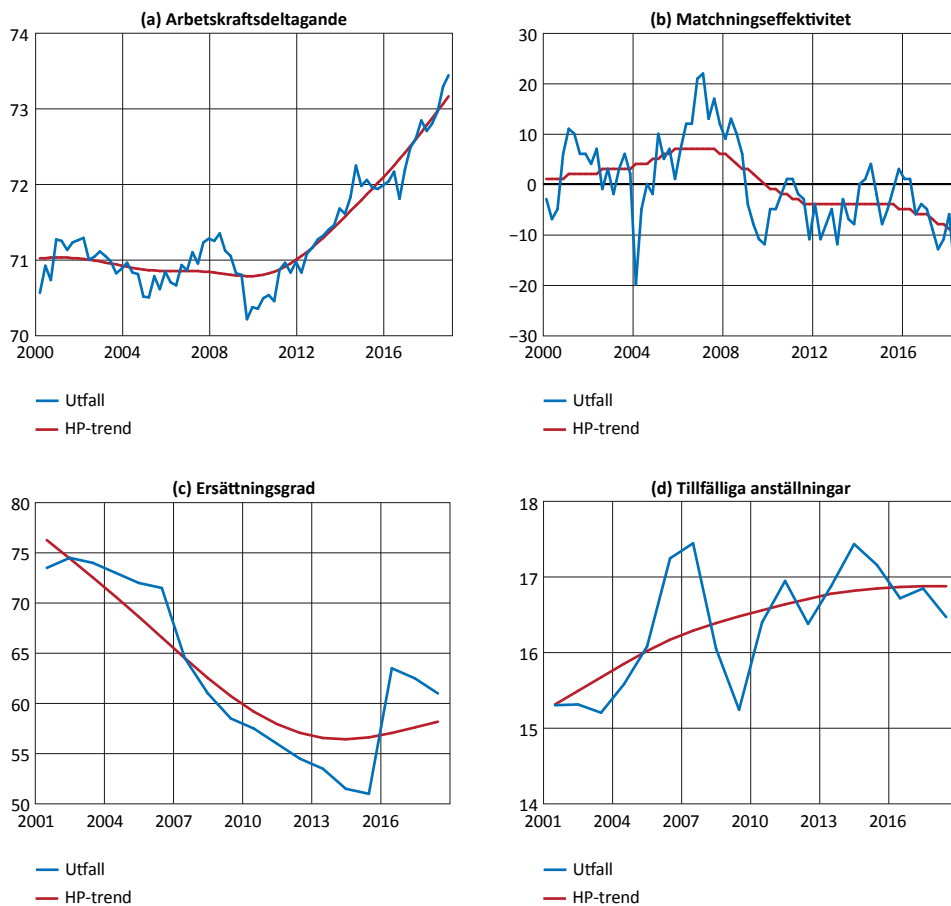
$$(6) \quad \ln X_t = \rho \ln X_{t-1} + \epsilon_t^X,$$

där X är en vektor innehållande de fyra variablerna arbetskraftsdeltagande, matchningseffektivitet, ersättningsgrad och förhandlingsstyrka, AR(1)-koefficienten ρ är en vektor innehållande varaktigheten för respektive variabel och ϵ^X är en vektor innehållande slump-termer för respektive variabel.²² Vi skattar AR(1)-koefficienterna på trendrensad data. Diagram A3 visar data och trenderna som är beräknade med ett HP-filter.

²² Arbetskraftsdeltagandet är formellt sett inte en exogen variabel i modellen, men den påverkas i stor utsträckning av hushållens vilja att delta i arbetskraften som följer en exogen AR(1)-process. För att underlätta framställningen av modellen och beskrivningen av mekanismerna tolkar vi förändringar i hushållens vilja att delta i arbetskraften som exogena förändringar i arbetskraftsdeltagandet.

Diagram A3. Skattade trender för arbetskraftsdeltagande, matchningseffektivitet, ersättningsgrad och tillfälliga anställningar

Procent av befolkningen, procentuell avvikelse från medelvärde, procent av lön respektive procent av antal anställningar



Anm. Trenderna är beräknade med ett HP-filter med lambda satt till 1600 för kvartalsserierna (arbetskraftsdeltagande och matchningseffektivitet) och lambda satt till 100 för årsserierna (ersättningsgrad och förhandlingsstyrka).
Källor: OECD, SCB och egna beräkningar

Tabell A1 visar skattningarna av AR(1)-koefficienterna och sammanfattar övriga parametervärden som är kalibrerade för att matcha svensk data. Hushållens preferensparametrar och jobbsökarnas andel av matchningarna är satta enligt Foroni m.fl. (2015).

Tabell A1. Kalibrering av modellens parametrar och långsiktiga värden

| Kvantitet | Värde |
|--|-------|
| Hushållens tidspreferens (β) | 0,99 |
| Hushållens riskaversion (σ) | 1,00 |
| Frisch elasticitet (φ) | 1,00 |
| Arbetskraftsdeltagande (\bar{L}) | 0,71 |
| Arbetslöshet (\bar{u}) | 0,07 |
| Ersättningsgrad (b/\bar{w}) | 0,63 |
| Arbetsmarknadens stramhet ($\bar{\theta}$) | 0,10 |
| Jobbchans (\bar{P}) | 0,40 |
| Jobbsökarnas andel av matchningarna (α) | 0,50 |
| Anställningskostnader (K/\bar{q}) | 0,06 |
| Företagens prispåslag ($\epsilon/\epsilon - 1$) | 1,20 |
| Prisstelhet (δ) | 0,75 |
| Ränteutjämning i penningpolitisk regel (ϕ_r) | 0,00 |
| Vikt på inflation i penningpolitisk regel (ϕ_π) | 1,50 |
| Vikt på BNP i penningpolitisk regel (ϕ_y) | 0,12 |
| Andel offentlig konsumtion av BNP | 0,20 |
| AR(1)-koefficient – arbetskraftsdeltagande | 0,68 |
| AR(1)-koefficient – matchningseffektivitet | 0,57 |
| AR(1)-koefficient – ersättningsgrad | 0,84 |
| AR(1)-koefficient – förhandlingsstyrka | 0,75 |

Anm. Beteckningarna inom parentes motsvarar notationen i Foroni m.fl. (2018).

Appendix B. Skattning av matchningseffektiviteten

För att skatta matchningseffektiviteten utgår vi från matchningsfunktionen i Appendix A,

$$(7) \quad M_t = \gamma_t S_t^\alpha V_t^{1-\alpha}.$$

Genom att dividera båda sidor av funktionen med antalet jobbsökande kan matchningsfunktionen skrivas i termer av jobbchansen, $P(\theta_t)$,

$$(8) \quad P(\theta_t) = \gamma_t \theta_t^{1-\alpha}.$$

Tar vi logaritmen av ovanstående uttryck får vi följande ekvation,

$$(9) \quad \ln P(\theta_t) = \ln \gamma_t + (1-\alpha) \ln \theta_t.$$

Både värdet på α och matchningseffektiviteten, γ_t , är okända, vilket innebär att matchningseffektiviteten inte kan skattas direkt. Vi skattar därför först den genomsnittliga matchningseffektiviteten över hela perioden, $\bar{\gamma}$, som ett intercept och α som en riktningskoefficient med minsta kvadratmetoden,

$$(10) \quad \ln P(\theta_t) = \ln \bar{\gamma} + (1-\alpha) \ln \theta_t + \epsilon_t,$$

där ϵ är en felterm. Vi kan sedan substituera in uttrycket för $P(\theta_t)$ från ekvation 9 och få följande uttryck,

$$(11) \quad \ln \gamma_t + (1-\alpha) \ln \theta_t = \ln \bar{\gamma} + (1-\alpha) \ln \theta_t + \epsilon_t,$$

det vill säga,

$$(12) \quad \epsilon_t = \ln \gamma_t - \ln \bar{\gamma}.$$

Feltermen mäter alltså matchningseffektivitetens (procentuella) avvikelse från den genomsnittliga nivån.

Betalningssystem – bakgrund och utmaningar

Paola Boel*

Författaren är senior ekonom vid forskningsenheten

Betalningssystemen genomgår nu viktiga förändringar, främst på grund av tekniska innovationer. Ändringarna består bland annat i att kontanter spelar en allt mindre roll och att olika former av realtidsbetalningar får allt större betydelse. I denna artikel diskuterar jag denna utveckling och vilka utmaningar den innebär för centralbanker. Jag gör detta med beaktande av betalningssystemens historiska utveckling och insikter från forskningslitteraturen om betalningar.

1 Inledning

En *betalning* sker när en part, betalaren, överför en tillgång till en annan part, betalningsmottagaren, i syfte att lösa in en skuld som betalaren ådragit sig. Betalning kan även ske genom att betalaren ger en tredje part i uppdrag att göra en sådan överföring.¹ Även om en betalning kan göras med i princip vilken tillgång som helst omfattar praktiskt taget alla moderna betalningar antingen överföringar av skuldfordringar till en centralbank ("centralbankspengar" i form av sedlar, mynt och inlåning) eller till privatbanker ("affärsbankspengar", numera nästan alltid i form av inlåning).²

Ett *betalningssystem* omfattar i sin tur den teknik, lagstiftning och den uppsättning avtal som gör att betalningar kan ske och fastställer när en betalning utgör avveckling. Betalningssystem omfattar sedlar och mynt, checkar, kredit- och betalkort, elektroniska gireringar, internetbanktjänster osv. För utvecklade ekonomier är det nödvändigt att sådana system fungerar ordentligt. Å ena sidan stimulerar betalningssystem till kreditutnyttjande genom att gäldenärerna erbjuds tillförlitliga metoder för att reglera sina skulder till låg kostnad. Å andra sidan kan osäkra och ineffektiva betalningssystem hämma en effektiv överföring av medel mellan enskilda personer och ekonomiska aktörer (se Humphrey m.fl., 2006).

Men hur kommer det sig att centralbankerna har fått en sådan dominerande ställning inom betalningssystemen? I avsnitt 1 i denna artikel följer jag Manning m.fl. (2009) och Norman m.fl. (2011) för att ge en överblick över betalningssystemens historiska utveckling, med start från det tidiga penning- och bankväsendets framväxt. Med detta som utgångspunkt diskuterar jag kortfattat hur bankerna och betalnings- och avvecklingssystemen har utvecklats över tiden. Därefter beskriver jag hur centralbankernas avvecklingsfunktion har utvecklats. Jag berör även de historiska skälen till att centralbankerna har fått ensamrätt att ge ut kontanter.³ I avsnitt 2 i artikeln gör jag en icke-teknisk genomgång av den litteratur inom betalningsekonomi som undersöker både det optimala tillhandahållandet av betalningssystem och statens roll för att dämpa de grundläggande friktioner som gör att dessa system krävs. Jag diskuterar även samspelet mellan betalningar, penningpolitik och finansiell stabilitet. I avsnitt 3 går jag igenom de förändringar av betalningssystemen som nu sker. Det sista avsnittet innehåller en sammanfattning.

Rättelse 2019-06-14: avsnitt 3.2 har reviderats.

* Jag vill tacka Anders Vredin, David Vestin och Roger Broman för mycket värdefulla synpunkter och förslag. De åsikter som uttrycks i denna artikel är mina egna och speglar inte nödvändigtvis Riksbankens uppfattning.

Artikeln är en översättning från det engelska originalet som publiceras i den engelska utgåvan av detta nummer av Penning- och valutapolitik.

1 Definition enligt Roberds (2008).

2 I Sverige sker det stora flertalet betalningar genom att bankinlåning överförs med olika metoder.

3 Söderberg (2018) diskuterar ingående varför Riksbanken fick monopol att ge ut pengar i Sverige.

1.1 Betalningssystem – historisk utveckling

Betalningar innebär att ett värde överförs från en aktör till en annan. När två aktörer gör ett direkt byte av varor eller tjänster sker dessa överföringar genom byteshandel. Överföringar via byteshandel omfattar emellertid betydande friktioner. Enligt Mengers teori om pengars ursprung bestäms pengarnas värde av deras förmåga att dämpa friktionen från "ett dubbelt sammanfallande behov" som hämmar byteshandeln (Jevons 1875, Menger 1892). Mengers hypotes bygger på den tankegång som tidigare uttryckts av Jevons: för att handel ska äga rum i en bytesekonomi behöver den ena parten hitta någon som inte bara har den önskade varan utan som också önskar den andre partens vara i utbyte. I praktiken händer det sällan att två aktörer båda vill ha den andres vara och ännu mer sällan att de båda har exakt den mängd av varan som behövs för att de ska kunna enas om handelsvillkoren och ännu mer sällan att dessa båda händelser inträffar exakt vid den tidpunkt då båda parter i uppgörelsen behöver dessa varor.⁴

Men även om pengar har fungerat som betalningsmedel mycket länge vid det här laget tyder den befintliga dokumentationen på att betalningar mellan ekonomiska aktörer länge har begränsats till i första hand enkla bilaterala relationer – en aktör producerade en vara och en konsument betalade för varan med någon form av pengar, antingen en vara eller fiatpengar.⁵ Det var först i och med bankernas framväxt som förutsättningar skapades för att betalningsekonomin skulle kunna utvecklas på ett mer avancerat sätt.

Dagens moderna banker har utvecklats från olika utgångspunkter. Bankirerna i medeltidens Mellanöstern växlade inte bara pengar och beviljade lån, utan använde sig också regelbundet av olika betalningsmetoder. Handelsmän och bankirer i Europa har säkert stött på detta när de har bedrivit handel i och med muslimska områden, men det finns inga tydliga belägg för att de direkt införde Mellanösterns betalningsinstrument (Ashtor, 1973). På platser där det fanns många olika mynt med olika ursprung i cirkulation, till exempel i 1200-talets Venedig, utökade penningväxlarna sin roll i fråga om att värdera värdemynt till att erbjuda betalning och andra banktjänster baserat på inlåningen till dem (Kohn 1999, Mueller 1997).⁶ På andra håll, till exempel i London i mitten av 1600-talet, växte bankväsendet fram bland annat hos guldsmeder som utvecklade en liknande bankverksamhet i och med att de kunde erbjuda en specialtjänst i form av förvaring.

Oavsett om de västerländska bankerna hade sitt ursprung hos penningväxlare eller guldsmeder kunde handlare lämna in sina mynt till dem mot kvitto. Transaktioner kunde då genomföras antingen i penningväxlarnas/guldsmedernas bokföring eller genom överföring av deras utfärdade kvitton. Inom vissa system, i till exempel Kontinentaleuropa, dominerade ofta kontobaserade betalningsmetoder med överföringar mellan bankkonton. På andra håll, till exempel i England (åtminstone fram till 1800-talet) eller USA, var det vanligast med utgivna sedlar.⁷

Dokumentation från Venedig i början av 1300-talet förefaller indikera att kontohavare vid samma bank kunde göra betalningar till varandra genom överföringar som bokfördes på konto. Det finns emellertid inga avgörande belägg för att dessa banker rutinmässigt godtog fordringar från varandra. Sedan ett antal lokala banker fallerat började det i Venedig i mitten

4 Mengers teori kompletteras med den så kallade kartellteorin om pengars värde, som bygger på tanken om att pengar får sitt värde från den utfärdande myndighetens styrka och trovärdighet.

5 Fiatpengar är pengar som saknar eget värde. Den första och äldsta typen av pengar var boskap (9 000–6 000 f.Kr.). Kina var först med att använda kaurisnäckan, snäckskal av en mollusk som var vanlig på grunt vatten i Stilla havet och Indiska oceanen (1 200 f.Kr.). Kina tillverkade snäckskalsimitationer av brons och koppar som kan anses utgöra några av världens första metallmynt (1 000 f.Kr.). För pengarnas historia, se till exempel Davies (2016).

6 Med värdemynt avses alla former av metallmynt (traditionellt sett av guld eller silver).

7 Olika betalningsstrategier avspeglade även att kostnaderna för att hantera sårbarheterna med respektive system varierade över tid. Med ett kontobaserat system måste man autentisera kontohavaren och föra bok över kontohavarens kreditvärdighet. Ett sådant system är sårbart för identitetsstöld och dokumentationen blir kostsam. I ett system med värdebevarare (till exempel system som bygger på utgivna sedlar) måste man däremot kontrollera integriteten för den värdebevarare som är i cirkulation. Efterhand, i synnerhet med 1900-talets tekniska framsteg, har kostnaderna för kontobaserade system minskat i förhållande till kostnaderna för systemen med värdebevarare (se Kahn och Roberds, 2009).

av 1300-talet höjas röster om att det behövdes en offentlig bank som kunde möjliggöra betalningar utan den kreditrisk som följer med affärsbankspengar. Det skulle dröja mer än två århundraden innan dessa planer utvecklades och slutligen tog form när den offentliga Banco di Rialto etablerades 1587. Men på andra håll i Medelhavet etablerades kommunala banker ("Taula") redan i början av 1400-talet – bland annat i Barcelona (år 1401), Genua (1407) och Valencia (1408). I och med Taula kunde bankerna hålla inlåning som reserver och använda den för clearing av interbankbetalningar. Men även när Banco di Rialto fick efterföljare i andra betydande europeiska handelsstäder – till exempel Amsterdam (1609), Hamburg (1619) och Nürnberg (1621) – begränsades verksamheten för dessa "protocentralbanker" till lokala betalningar.

Vad gäller sedelbaserade system bedrev guldsmederna i London bankverksamhet på 1660-talet: de gav ut sedlar mot inlåning av värdemynt och skapade pengar genom att ge ut ytterligare sedlar till låntagare. De fordringar som bankerna accepterade från varandra löstes in på bilateral basis med några dagars mellanrum, med (netto)skillnaden reglerad i värdemynt. Regleringsfrekvensen bestämdes av utgivarens kreditvärdighet: ju bättre anseende en bankir hade, desto längre tid var andra bankirer villiga att behålla hans sedlar (Quinn, 1997).

I och med jordbrukets och industrins framsteg under 1700- och 1800-talet blev den ekonomiska verksamheten alltmer omfattande och efterhand behövde allt fler betalningar göras på allt större avstånd. Därmed ökade åtagandena mellan olika banker i både volym och värde. Detta ledde till att bankerna började tillämpa alltmer formella clearing- och avvecklingsarrangemang.⁸ Från och med 1775 genomförde till exempel Bankers' Clearing House i London avveckling dagligen. Från bilateral avveckling av åtaganden var steget inte långt till multilateral avveckling, och 1841 började Bankers' Clearing House i London genomföra avveckling på multilateral basis. Multilateral avveckling var en nyhet som innebar att deltagarna behövde ännu färre avvecklingstillgångar för att fullgöra sina nettoåtaganden.

En annan utveckling som ledde till lägre kostnader, framför allt i sedelbaserade system, var att konceptet med clearinghus började tillämpas utanför huvudstäderna. I till exempel Kanada etablerades tio regionala clearinghus mellan 1887 och 1902, med daglig avveckling på fyra huvudcenter. Även om sådana regionala arrangemang medförde en fragmentering av de likviditetspooler som bankerna behövde för att avveckla sina åtaganden (åtminstone fram till dess att de regionala nettoåtagandena hade överförts till centret), innebar de också betydligt lägre transportkostnader för avvecklingstillgångarna.

De här transportkostnaderna var särskilt höga i de fall då avvecklingstillgången var värdemynt eller (guld)tackor. Den här typen av tillgångar var inte bara svår och kostsam att transportera, utan transporten medförde också en rad olika operativa risker – framför allt stöld. För att komma till rätta med transportkostnaderna kom bankerna på att man kunde använda tillgångar som var konvertibla till värdemynt och som alla banker var beredda att acceptera. På 1770-talet hade till exempel bankirerna i London börjat genomföra avveckling i Bank of England-sedlar i stället för värdemynt. Anledningen till att de valde sedlar utgivna av Bank of England – och inte sedlar utgivna av andra Londonbanker – var antagligen att Bank of England hade vissa unika fördelar. Framför allt var det den bank som staten använde.

Oavsett om avvecklingstillgången var värdemynt/guld eller någon form av dokument som var (helt eller delvis) konvertibelt fanns det fortfarande en risk för stöld så länge som tillgången måste transporteras fysiskt, antingen bilateralt mellan banker eller också till ett (centralt) clearinghus. Denna risk försvann helt när interbankåtagandena avvecklades via bankkonton. I USA använde Second Bank of the United States sina konton för att tillhandahålla interregionala betaltjänster och spelade därmed en aktiv roll under de två decennier (1816–1836) som banken hade oktroj. På 1820-talet utsåg bankerna i Boston en enda aktör till att handha clearing och avveckling av sedlar i Boston: Suffolk Bank. Denna bank

⁸ Clearing avser processen att stämma av och bekräfta betalningsuppdrag före avveckling, dvs. innan en transaktion utförs.

clearade sedlar åt flera banker i New England på multilateral nettobasis och avvecklade deras positioner mot inlåningen i banken. Suffolk Banks clearing- och avvecklingsarrangemang ersattes på 1850-talet av ömsesidigt ägda Bank for Mutual Redemption som fortsatte att erbjuda en liknande clearing- och avvecklingsfunktion. På andra sidan Atlanten användes inlåning i Bank of England (och inte Bank of England-sedlar) för att avveckla åtaganden för Bankers' Clearing House från och med 1854.

Detta innebar inte att ett specifikt institut nödvändigtvis måste bli knutpunkten för ett lands betalningssystem. I Kanada formaliserades till exempel de regionala clearingarrangemangen när en ömsesidig Bankers' Association upprättades (enligt lag) i början av 1900-talet. Efterhand som det blev färre tekniska begränsningar (och framför allt vad gäller det kanadensiska systemet i takt med att det blev möjligt att telegrafera mellan olika regioner) bidrog omfattande skalfördelar till att driva fram en centralisering. År 1927 centraliserades avvecklingen av de kanadensiska bankernas åtaganden till Royal Trust Corporation.

Även i de fall då ett institut var centralt för ett lands betalningssystem var det inte självklart att det skulle bli centralbanken. För att fortsätta med den kanadensiska fallstudien fanns det ingen som helst koppling mellan Royal Trust Corporation och Bank of Canada, som tog över avvecklingsfunktionen när banken etablerades 1935. Efter inbördeskriget i USA infördes också ett system med ömsesidiga clearinghus, vars medlemmar hade solidariskt ansvar för avvecklingen under perioder av finansiell instabilitet. År 1913 grundades Federal Reserve System som började tillhandahålla ett samlat nationellt interbanksystem för avveckling, baserat på telegramöverföringar.

I Sverige förefaller Riksbankens clearing- och avvecklingsverksamhet ha varit begränsad mellan mitten av 1850-talet och 1901.⁹ Inom det svenska banksystemet tillhandahölls clearingfunktionen i stället av två affärsbanker. Stockholms Enskilda Bank etablerades 1856 och började omedelbart fungera som clearingbank för andra sedelutgivande banker. På 1860-talet övertogs clearingfunktionen emellertid till stor del av Skandinaviska Kreditaktiebolaget, en bank som inte gav ut några sedlar. Anledningen till det var främst att den erbjöd bättre villkor. År 1897 utfärdades en ny banklag som föreskrev att Riksbanken skulle ha sedelmonopol. Överföringen av Enskildas sedlar till Riksbanken genomfördes mellan januari 1901 och januari 1904 och clearingen övertogs av Riksbanken.

1.2 Uppkomsten av centralbankernas sedelmonopol

I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet beslutade större delen av västvärlden att centralbankerna skulle ha ensamrätt att ge ut pengar, det så kallade sedelmonopolet. Som diskuterats av Eichengreen (2019) ansågs seigniorage-monopol var en källa till politisk makt och en värdefull hjälp när suveräniteten hotades. Skälen till att den här typen av monopol infördes varierade mellan länderna, vilket gör det svårt att behandla det här ämnet mer heltäckande. Jag kommer därför att följa samma strategi som Söderberg (2018) och diskutera Storbritannien och USA, dåtidens största västerländska ekonomier, samt Sverige.

Bank of England skapades 1694 som en privatägd bank som bedrev låneverksamhet till både staten och allmänheten i London. Den tog också emot inlåning och gav ut papperssedlar. Under senare delen av 1810-talet präglades Storbritannien av finansiell instabilitet och inflation efter Napoleonkrigen. Detta ledde till en nationell debatt som fortsatte under 1840-talet om hur man skulle åstadkomma ett stabilt penning- och finansväsen. En slutsats var att inflationstrycket berodde på att de mindre bankerna gav ut alltför många sedlar. Bank of England hade helt enkelt för liten del av sedelutgivningen för att kunna kontrollera den totala penningmängden. Detta ledde fram till 1844 års Bank Charter Act, i vilken de mindre bankernas utgivningsrätt kraftigt begränsades så att Bank of England legalt fick ensamrätt att bestämma mängden sedlar i cirkulation.

⁹ Ögren (2006) hävdar att Riksbanken sannolikt genomförde viss clearingverksamhet.

I USA var det efter 1836, och upplösningen av Second Bank of the United States, möjligt att starta en bank utan tillstånd från delstaterna, förutsatt att vissa fastställda kapitalkrav uppfylldes. Sedlarna som gavs ut skulle kunna lösas in mot silver och guld och dessutom skulle bankerna avsätta säkerheter i form av federala eller delstatliga obligationer. Vid mitten av 1800-talet fanns det drygt 1 500 privata banker som gav ut sedlar i USA (Gorton, 2012). Dessa sedlar cirkulerade inte bara regionalt utan över hela landet. Varje bank hade därför i regel en stor andel av andra bankers sedlar på sin balansräkning (Rolnick m.fl., 1998). Det underliggande problemet var att sedlar utgivna av olika banker inte var värda lika mycket. Anledningen var att banker hade olika riskprofiler och flera delstater ställde in betalningar på sina skulder, vilket underminerade bankernas säkerheter. Resultatet var ett mycket opraktiskt system, där handlare tvingades avgöra hur mycket olika sedlar var värda i relativa termer.¹⁰ Dessa svårigheter i kombination med behovet att finansiera det amerikanska inbördeskriget, som startade 1861, ledde till 1863 års National Bank Act och ett system med federala, statligt uppbäckade sedlar. Delstatsbankernas rätt att fritt ge ut sedlar eliminerades och många av dem fick slå igen. En ny kategori av banker skapades, *national banks*. Dessa var privatägda men gav ut sedlar som var lika mycket värda i alla delstater och backades upp av federala statsobligationer.

Under decennierna efter införandet av de nationella sedlarna inträffade inte mindre än sju kriser där uttagsanstormningar från insättarna – så kallade bank runs – var ett centralt element (Gorton, 2012). Motivet bakom att skapa en centralbank i USA, med sedelmonopol, var därför i första hand motiverat av behovet att skapa en "lender of last resort" (Wood, 2005). I samband med skapandet av Federal Reserve 1913 togs också beslutet att avveckla *national bank*-systemet och ersätta det med statliga sedlar utgivna av Federal Reserve (Weyforth, 1925).

Riksbanken var länge den enda banken i Sverige. Sedelutgivande privata banker tilläts därför av svenska riksdagen 1824 som en medveten strategi för att främja framväxten av ett banksystem i Sverige. Bankerna tog emot inlåning från allmänheten, men i mycket begränsad skala. Anledningen var bland annat att äldre tiders ockerlagstiftning satte ett tak på räntorna. Sedelutgivning var alltså från början de privata bankernas huvudsakliga finansieringskälla (Lilja, 2010). Men systemet var inte helt privat. De sedelutgivande bankernas sedlar var inlösbare i riksbankssedlar, alltså statliga sedlar, som i sin tur kunde lösas in mot ädelmetall. Relationen mellan Riksbanken och de privata bankerna hade därför stora likheter med ett tidigt centralbankssystem. Systemet var dessutom mycket hårt statligt reglerat. Tillstånd att öppna en sedelutgivande bank gavs av staten och utfärdades mycket sparsamt. Lagstiftningen var också klart formulerad för att begränsa vad vi i dag kallar moral hazard: Bankerna skulle organiseras som handelsbolag med obegränsat ekonomiskt ansvar och de skulle inte förvänta sig något statligt stöd under svåra perioder (Jonung, 2007).

Vinsten av sedelutgivningen, det så kallade seignioraget, spelade en ovanligt viktig roll i debatten om sedelmonopolet som inleddes i Sverige på 1840-talet. Staten stod för en stor del av de privata sedlarnas trovärdighet, vilket innebar att de privata bankerna fick en indirekt statlig subvention. Mot denna bakgrund argumenterades det under 1860-talet i riksdagsmotioner att vinsten av sedelutgivningen borde tillfalla staten. Motståndet motiverades främst med att monopolet skulle hota eller rentav utrota de svenska bankerna (Brisman, 1931). Det slutliga beslutet togs 1897 och Riksbanken fick monopol för sedelutgivning.

¹⁰ Exempelvis kunde en tiodollarsedel utgiven i en delstat vara värd 9,90 dollar i en annan delstat och endast 9,40 dollar i ytterligare en annan (Gorton, 2012).

2 Kortfattad litteraturgenomgång

Även om beslutsfattarna är angelägna om att betalningssystemen ska vara effektiva och stabila har den ekonomiska teorin hittills gett begränsad vägledning, åtminstone fram till nyligen. Detta håller på att förändras – de gamla modellerna härleddes från den mekanism som användes för betalningarna, medan dagens teoribildning utvecklar internt konsistenta och allmänna jämviktsmodeller i syfte att analysera de alternativa betalningsinstrumentens och institutens funktioner för att underlätta handel. Detta är teorier om rationella, strategiska aktörer, med en explicit modellering av de underliggande transaktioner med varor eller finansiella tillgångar som leder till att betalningssystemet används.

I den befintliga litteraturen ligger fokus på fyra huvudfrågor. För det första försöker man identifiera vilka grundläggande friktioner som åtföljer användningen av betalningar och avvecklingsarrangemang. För det andra undersöker man vem som bör tillhandahålla dessa system samt vilken roll staten ska ha för att dämpa de grundläggande friktionerna. För det tredje undersöker man hur betalningssystemen samspelar med finansiell intermediering och makroekonomisk politik. Slutligen undersöker man hur dessa system utvecklas i och med de förbättringar som nu sker inom IT-området.¹¹

I den senaste tidens litteratur om monetär teori hävdas att *begränsad verkställighet* och *begränsad information* är två viktiga mikroekonomiska friktioner som förklarar varför vissa observerade betalningsarrangemang är avgörande för en ekonomi. Begränsad verkställighet föreligger när vissa aktörer kan underlåta att uppfylla sina åtaganden till låg eller ingen kostnad. Begränsad information föreligger när vissa aktörer har begränsad eller ingen kunskap om andra aktörers nuvarande och/eller tidigare åtgärder. Under sådana förutsättningar kan centralbanken (och regelverket) ha en dämpande funktion när det gäller vissa av dessa friktioner genom särskild åtagande- och verkställighetsteknik. Enligt flera studier behöver det inte nödvändigtvis vara en offentlig aktör som uppfyller dessa krav för ett välfärdsförstärkande tillhandahållande av ett betalningssystem.

Inom teorin talar man i allmänhet om att centralbankerna kan ha en komparativ fördel vad gäller två viktiga betalningssystemsfunktioner. Den första funktionen består i att förvalta de konton som deltagarna innehar och använder för att avveckla transaktioner. Centralbankerna är lämpade för detta uppdrag på grund av sin trovärdighet och sitt allmänna policyuppdrag. Den andra funktionen består i att tillhandahålla mycket korta lån (till exempel intradagskredit) till mellanhänder för att underlätta avveckling eller bidra till att åtgärda störningar i avvecklingen. Tillhandahållandet av billig centralbankskredit kan emellertid leda till en snedvridning av den privata sektorns val genom att deltagarna förleds att ta alltför stora risker och använda sig av centralbankskredit i alltför hög utsträckning, vilket leder till moral hazard-problematik. För att hantera detta behöver centralbankerna i allt högre grad säkerheter för den här formen av kredit. Även likviditets- och kapitalbegränsningar kan införas.

En centralbank kan också ha flera andra diversifieringsfördelar: åtagandet att inte överemittera tillgången, att återabsorbiera den likviditet som tillförts genom intradagsbehov samt att ingripa i krislägen eftersom centralbanken har ett ansvar för prisstabilitet och finansiell stabilitet. Det förekommer självklart även exempel på hur centralbanker har missbrukat sin privilegierade ställning.

2.1 Optimalt tillhandahållande av betalningssystem

Green (2005) samt Millard och Saporta (2005) framhåller flera olika egenskaper som kan medföra att en centralbank är bäst lämpad att tillhandahålla betalningssystem, bland annat neutraliteten gentemot finansinstitut och kreditvärdigheten. De hävdar även att tillhandahållandet av avvecklingskonton till bankerna utgör en naturlig förlängning av centralbankens

¹¹ Chiu och Lai (2007) gör en omfattande litteraturgenomgång om detta ämne.

traditionella funktion som statens bank. Deras argument stärks ytterligare om det finns stordriftsfördelar i fråga om tillhandahållande av avvecklingsstillgångar och andra allmänna policymål, till exempel en oro för systemrisk som kanske inte internaliseras av privata operatörer.

Kahn och Roberds (2002) anser att centralbankers avvecklingsarrangemang kan medföra både för- och nackdelar jämfört med privata alternativ. Förtroendet för centralbankens åtaganden kan visserligen leda till att handeln fortsätter i kristider, men samma förtroende kan också innebära att betalningssystemets deltagare inte har lika starka incitament för ömsesidig övervakning. Detta ger anledning till oro om man menar att den offentliga sektorn inte bedriver en lika effektiv övervakning eller är mindre benägen att agera på grundval av inkommande information. När fördelarna med offentliga kontra privata betalningssystem bedöms måste därför denna nackdel vägas in.

Mills (2004) undersöker om det behövs centralbankspengar för avvecklingen. Han anser att så inte är fallet om det finns en stark privat verkställighetsmyndighet. Han genomför sin analys med en modell av Freeman (1996a), som var först ut med att formulera en tankeram där i) skulder återbetalas med centralbankspengar och ii) likviditetsproblem kan uppstå som leder till att det behövs en utlåningsfacilitet från centralbankens sida. Mills hävdar att centralbankspengar inte behövs med Freemans förutsättningar – om aktörerna har teknik för att utfärda skuldförbindelser, och det finns en verkställighetsmyndighet som kan ålägga gäldenärer att lösa in sina egna skuldförbindelser behövs inga centralbankspengar för avveckling. Men eftersom det inte finns någon sådan stark verkställighetsmyndighet kommer centralbankspengar att behövas.

Green (1999) använder en modell av Freeman (1996b) för att undersöka om effektivitet kan vara ett skäl för att en centralbank måste delta i betalningssystemet. Han konstaterar att detta är avhängigt av i vad mån en centralbank kan ge en tillförlitlig och trovärdig utfästelse om att återabsorbera de pengar som den ger ut för att underlätta betalningar samt om de lagar som reglerar privata betalningsförmedlare utgör en tillräcklig garanti för att aktörer ska använda förmedlarens utfärdade skulder som ett penningliknande betalningsmedel. Hur trovärdigt centralbankens löfte om återabsorbering är beror i förlängningen självklart också på hur centralbanken styrs. Green påpekar också att de former för centralbanksstyrning som sannolikt behövs för ett trovärdigt deltagande i betalningssystemet sannolikt är i princip desamma som behövs för att bedriva en effektiv penningpolitik i snäv bemärkelse. I den mån som centralbanken behöver delta direkt i betalningssystemet, förstärker detta argumenten för en politiskt oberoende centralbank. Behovet av politiskt oberoende talar också för att centralbanken normalt skulle vara en lämpligare offentlig aktör än finansdepartementet eller någon annan myndighet som står under regeringens direkta kontroll.

2.2 Centralbankernas sedelmonopol

Centralbankers sedelmonopol är en kontroversiell fråga. Ett stort antal ekonomer invände tidigt mot denna utveckling (se Smith, 1990), medan andra var positiva eller inte hade någon åsikt. Efterhand som monopol blev den gängse normen upphörde motståndet – åtminstone fram till mitten av 1970-talet då Friedrich Hayek fick igång diskussionen igen, om än i mycket begränsad omfattning (se Hayek, 1976). Hayek förordade ett system där privata enheter skulle ge ut sina egna former av pengar. Dessa privata pengar skulle sedan konkurrera inbördes om att utgöra ett stabilt betalningsmedel.¹²

Som diskuteras av Selgin (2008) är Milton Friedmans synpunkter om utgivning ett särskilt intressant fall att studera. Trots att han varit en stark anhängare av de fria marknaderna delade han först den allmänna ståndpunkten om att det var nödvändigt med officiella sedelmonopol. I *Program for Monetary Stability* (Friedman, 1959) ställde han frågan "om penning-

12 Affärsbankspengar (bankinlåning) ska inte förväxlas med privata pengar. I ett system med privata pengar skapar finansinstitut egna valutor som konkurrerar om att vinna acceptans. Kryptovalutor kan anses utgöra ett exempel på privata pengar.

och bankarrangemang kan överlåtas till marknaden och endast omfattas av de allmänna regler som gäller för all annan ekonomisk aktivitet.” ”Något i stil med ett någorlunda stabilt penningpolitiskt ramverk”, skrev han, ”förefaller vara en nödvändig förutsättning för att en privat marknadsekonomi ska fungera effektivt. Det är tveksamt om marknaden kan tillhandahålla ett sådant ramverk på egen hand. Uppgiften att tillhandahålla ett sådant ramverk är en viktig statlig uppgift som är helt i nivå med att tillhandahålla en stabil rättslig ram.” Han reviderade sina ursprungliga synpunkter mot bakgrund av det förnyade intresse för frågan som väckts av bland annat Hayeks arbete. Han fortsatte att föra en ljummen opposition mot sedelmonopolet, även om han till sist drog slutsatsen att det ”i nuläget inte finns någon anledning att förbjuda banker eller andra grupper från att ge ut hand-till-hand-valuta” (se Friedman och Schwartz, 1986).

Intresset för privat utgivna pengar har väckts till liv på nytt i och med uppkomsten av kryptovalutor som Bitcoin och Ethereum, men det finns ännu inte så mycket penningpolitisk litteratur om detta ämne. Några av de få som har behandlat denna fråga är Fernández-Villaverde och Sanches (2016), som bygger en intressant konkurrensmodell för privat utgivna fiatvalutor och når tre viktiga insikter. För det första: prisstabilitet kan vara förenligt med konkurrerande privata pengar. För det andra: privata pengar drabbas också av själv-uppfyllande inflationsepisoder, även om de ges ut av vinstmaximerande, långvariga entreprenörer som är angelägna om sina pengars framtida värde. För det tredje: ett helt privat monetärt system tillhandahåller inte den penningmängd som är optimal för samhället. Marknaden misslyckas alltså med att tillhandahålla rätt penningmängd på ett sätt som den inte misslyckas med att tillhandahålla rätt mängd av andra varor och tjänster.

2.3 Betalningssystem, finansiell stabilitet och penningpolitik

De finansiella marknadernas förmåga att fungera effektivt och ändamålsenligt påverkas av betalningssystemen. Vilka instrument som är tillgängliga för att göra betalningar, vilka clearing- och avvecklingsfaciliteter som de finansiella marknadsaktörerna har tillgång till och den eventuella tillgången till ett system för stora överföringar är några av de faktorer som har stor betydelse för hastighet, finansiella risker, tillförlitlighet och kostnader när finansiella marknadsaktörer genomför betalningstransaktioner.¹³ Betalningssystem bidrar även till att integrera de finansiella systemen, både på nationell och på internationell nivå.

På nedsidan är ett betalningssystem en transmissionsmekanism varigenom osunda finansiella aktörer kan äventyra hela det finansiella systemets stabilitet, vilken kan få negativa effekter även på den reala sektorn. Monetära myndigheter som utgör ”lenders of last resort” och försöker säkerställa det finansiella systemets stabilitet kan tvingas rädda enskilda banker och delar av kapitalmarknaden för att motverka systemrisk i det finansiella systemet. Ju mer fullständigt integrerade de finansiella marknaderna är och därmed normalt även ju mer utvecklat betalningssystemet är, desto större blir systemriskerna. Detta visar att det behövs en ökad samordning av gränsöverskridande tillsynsåtgärder för att begränsa spridningseffekterna.

Vissa av dessa hot kan uppstå till följd av betalningssystemens utformning och drift. Millard och Saporta (2007) identifierar två huvudsakliga källor till systemrisk till följd av betalnings- och avvecklingsverksamhet: risken för en svag punkt inom systemet samt den risk som uppstår genom strategisk interaktion mellan betalningssystemets deltagare. När användare ställs inför ett längre avbrott (eller frekventa avbrott) i driften hos en leverantör av betalnings- och avvecklingstjänster på en viss marknad, kommer de med andra ord inte att enkelt kunna styra om volymen till en alternativ leverantör. Transaktioner kan då vara oavvecklade under en period, vilket antingen medför direkta förluster eller också leder till oavsiktliga kredit- eller marknadsexponeringar.

¹³ System för stora överföringar är system för elektroniska överföringar av stora summor pengar.

Vad gäller penningpolitiken behöver centralbankerna fastställa lämpliga arrangemang för att tillhandahålla likviditet till banksystemet så att de effektivt kan kontrollera kvantitet och pris för de centralbanksskulder som görs tillgängliga. Centralbankerna måste därför vara uppmärksamma på de mekanismer som de använder sig av för att utföra dessa transaktioner, så att de betalnings- och avvecklingssystem som används för att mobilisera säkerhetstillgångar och fördela medel är säkra, motståndskraftiga och effektiva.¹⁴ I förlängningen måste de intressera sig för de betalningssystem som banksystemet använder för sin egen kreditförmedling och därmed ge penningpolitiken ett bredare genomslag i hela ekonomin.

Under senare år har det skett en tydlig övergång från uppskjuten nettoavveckling till bruttoavveckling i realtid i system för stora betalningar.¹⁵ Detta innebär att det ställs högre krav på intradagslikviditet för betalningssystemets deltagare, vilket normalt hanteras genom att centralbanken tillhandahåller kredit. Intradagskredit ges ofta mot säkerhet, men normalt till en mycket låg nominell ränta. Med anledning av centralbankernas generösa policy för att tillhandahålla intradagslikviditet har det genomförts ett antal teoretiska studier om det lämpliga i att en centralbank tillämpar olika strategier för penningpolitiska åtgärder som sker intradag respektive över natten.¹⁶

Millard m.fl. (2007) hävdar att denna skillnad avspeglar att det finns en spänning mellan olika aspekter av centralbankens mål om monetär stabilitet: å ena sidan fastställer centralbanken dagslåneräntor för att uppfylla sitt mål om prisstabilitet, och å andra sidan kan centralbanken vara beredd att tillföra intradagslikviditet i ett betalningssystem för bruttoavveckling i realtid till mycket låg kostnad i syfte att säkerställa att bankerna inte har något incitament att fördröja betalningar och riskera en misslyckad avveckling (se Furfine och Stehm, 1998). Williamson (2009) hävdar att skillnaden mellan policyåtgärder som sker intradag och över natten har suddats ut.

Förändringar i betalningssystemen kan uppstå till följd av reformer eller innovation.¹⁷ I så fall får detta konsekvenser för den penningpolitiska beslutsprocessen som sträcker sig längre än behovet att överväga hur detta påverkar efterfrågan på baspengar. Enligt Johnson m.fl. (1998) kan fyra olika områden av beslutsfattandet påverkas i så fall. För det första, *penningpolitikens mål och hur instrumenten används* – till exempel vilken aggregerad volym av reserver som centralbanken bör tillföra för att den betalningsrelaterade efterfrågan på reserver ska vara i linje med centralbankens önskade penningpolitiska inriktning, vilken prissättning eller vilka kvantitetsbegränsningar som ska tillämpas på centralbankers stående kreditfaciliteter samt vilken relation som är lämplig mellan mycket korta interbankräntor (som centralbanken påverkar direkt) och andra räntor och finansiella variabler (där centralbanken har mindre direkt påverkan). För det andra, *val och tolkning av lämpliga mål- eller indikatorvariabler* för penningpolitiken, åtminstone under en övergångsperiod – till exempel relativa vikter (eller tillförlitlighet som indikatorer) för pris- och kvantitetsvariabler (räntor kontra reservmedel) när efterfrågan på den viktiga operativa kvantitetsvariabeln (mängden reserver) förändras. Det kan uppstå effekter på kvantitetsvariabler både inom banksystemet och inom centralbankens balansräkning i den omfattning som till exempel omsättningshastigheten på transaktionsreserver förändras. För det tredje, *lämplig utformning av penningpolitiska instrument* – till exempel kan reformer av

14 Penningpolitiken kan försvåras av att ineffektivitet och förändringar i betalningssystemet orsakar oförutsebara förändringar i efterfrågan på baspengar. Exempel på sådan ineffektivitet är långa förseningar vid hantering och avveckling av betalningar, låst läge vid betalning, återkommande störningar hos betalningsfaciliteter, omfattande bedrägeri, driftsstopp samt bristande tydlighet om viktiga rättsliga frågor som berör betalningar, till exempel konkurslagstiftning, giltigheten för dokument om ingående av avtal och verkställighet av kontrakt och avtal.

15 Med uppskjutna avvecklingssystem sker den slutliga avvecklingen av överföringsuppdraget på nettobasis vid en eller flera diskreta, på förhand angivna tidpunkter under hanteringsdagen. Med system för bruttoavveckling i realtid sker den slutliga avvecklingen av interbanköverföringar kontinuerligt, transaktion för transaktion, under hela hanteringsdagen.

16 Se dokumentationen från 2007 års konferens om betalningar och penningpolitisk och finansiell stabilitet, som anordnades av Europeiska centralbanken och Bank of England.

17 Aktuella exempel på betalningsinnovationer är kryptovalutor som Bitcoin och användning av blockkedjeteknik för interbank- och intrabankbetalningar (se Prasad, 2018).

betalningssystem eller endogena förändringar leda till ett behov av att anpassa utformningen av reservkrav, centralbankers stående kreditfaciliteter eller tidpunkt eller inriktning i fråga om centralbankers marknadsoperationer. För det fjärde, självklart även *den penningpolitiska transmissionsmekanismen* i sig – till exempel hur effektivt centralbankens förändringar i fråga om tillförseln av reserver påverkar räntorna på olika marknader och därmed andra ekonomiska och finansiella variabler som är av yttersta intresse.

3 Pågående förändringar av betalningssystemen

Trots att betalningssystem har en central roll inom ekonomin har de länge bara betraktats som ett slags infrastruktur för ekonomin, som något nödvändigt men tråkigt. Men under senare tid har de uppmärksammats mer. Anledningen till detta är de stora tekniska förändringarna inom denna sektor och de olika policyöverväganden det medför, samt kanske helt enkelt också det faktum att betalningsverksamheten har blivit så omfattande. I detta avsnitt kommer jag att gå in på några av de viktiga frågor som centralbankerna och i synnerhet Riksbanken i dag ställs inför vad gäller betalningssystem.

3.1 Kontanternas roll

I de flesta västerländska länder har mynt och sedlar normalt ställning som lagliga betalningsmedel, vilket innebär att staten i dessa länder ser dem som officiella pengar i bruk. Men numera är pengar inte bara sedlar utan pengar kan förekomma i många olika former: till exempel betalkort, checkar och kontaktlösa betalningar med mobila enheter. Inom detaljhandeln är det inte heller ovanligt att affärsinnehavare nekar till att ta emot sedlar. Många detaljhandlare i USA och EU tar till exempel inte emot 100-dollarsedlar respektive 500-euro-sedlar och många svenska butiker har blivit helt kontantfria. Att detta är möjligt beror på hur samspelet mellan tillhandahållandet av lagligt betalningsmedel och principen om avtalsfrihet har reglerats i dessa länder.

I Sverige är till exempel sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel (5 kap. 1 § i lagen om Sveriges riksbank). I Sverige råder emellertid principen om avtalsfrihet, vilket innebär att avtalslagstiftningen har företräde framför bank- och betalningslagstiftningen. Parterna kan med andra ord avtala om att välja ett annat betalningsmedel än kontanter och det faktum att ett lagligt betalningsmedel tillhandahålls medför enbart en rätt att betala kontant om parterna inte har enats om annat. Detta innebär att om en affär sätter upp en skylt där det står att affären inte tar emot kontanter ingår kunden ett kontrakt eller avtal med affären om detta vid ett köp i affären.

I USA fastställs följande i U.S.C. 5103, avsnitt 31: "Förenta Staternas mynt och sedlar [inbegripet Federal Reserve-sedlar och utelöpande sedlar från Federal Reserve-banker och nationella banker] är lagliga betalningsmedel för alla skulder, offentliga avgifter, skatter och andra avgifter." Detta innebär att all Förenta staternas valuta utgör ett giltigt och lagligt erbjudande om betalning av skulder till långivare. Det finns emellertid ingen federal lag om att ett privat företag, en person eller organisation måste ta emot sedlar och mynt som betalning för varor eller tjänster. Privata företag har rätt att utarbeta en egen policy för om de tar emot kontanter eller ej, om det inte finns någon delstatslag som föreskriver annat.

Inom euroområdet fastställs eurosedlarnas och euromyntens ställning som lagliga betalningsmedel i artikel 128 i 2010 års fördrag om Europeiska unionens funktionssätt samt i rådets förordning nr 974/98. År 2010 utfärdade kommissionen även en rekommendation (2010/191/EU av den 22 mars 2010) om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromyntens ställning som lagliga betalningsmedel. Denna rekommendation innehåller ett antal vägledande principer, bland annat följande: "1. Accept av sedlar och mynt i euro som betalningsmedel bör vara regel i detaljisttransaktioner. Det bör endast vara möjligt att neka accept av skäl som grundas på principen om 'god tro' (exempelvis om detaljhandlaren

inte har växel). 2. Sedlar i höga valörer bör accepteras som betalningsmedel i detaljisttransaktioner. Det bör endast vara möjligt att neka accept av skäl som grundas på 'principen om god tro' (till exempel att det nominella värdet på den erbjudna sedeln inte står i rimlig proportion till det belopp som ska betalas till fordringsägaren). 3. Inga tilläggsavgifter får tas ut för betalningar med sedlar och mynt i euro." Dessa rekommendationer är emellertid inte bindande och godkändes inte av fyra medlemsstater (Tyskland, Finland, Nederländerna och Irland). Enligt dessa fyra medlemsstater kan principen om avtalsfrihet begränsa tillhållandet av lagliga betalningsmedel.

I Danmark har principen om avtalsfrihet däremot inte företräde framför Danmarks så kallade *kontantregel*, som godkändes första gången 1984. Enligt denna regel måste betalningsmottagare som accepterar betalningsinstrument såsom betalkort även acceptera kontanter som betalningsmedel vid bemannad försäljning (56 § i betalningstjänsteloven).¹⁸ Detta innebär att kontanter inte får avvisas om en detaljhandelsbutik är bemannad. Betalningsmottagaren är däremot inte skyldig att acceptera kontanter i samband med onlineköp eller obemannad självbetjäning, till exempel på obemannade bensinstationer. Kontantregeln gäller både för privata företag och offentliga institutioner.

Detta är en viktig fråga, särskilt för centralbanker i de länder där kontantanvändningen minskar. I länder som Sverige, där minskningen är särskilt markant (se Sveriges riksbank, 2018a), är det lätt att se framför sig ett scenario där kontanter de facto inte accepteras inom en nära framtid. Detta kan bli fallet även om kontanter fortfarande är lagligt betalningsmedel eftersom det finns ett nära samband mellan acceptering av kontanter och en förväntan om deras framtida värde. Kontanternas värde minskar om de inte accepteras lika ofta, vilket Bigoni m.fl. (2018) har visat. Centralbanker bör därför undersöka hur de ska reagera på denna möjlighet samt om kontanter ska anses utgöra det yttersta betalningsmedlet, vilket innebär att det kan fungera även vid strömavbrott eller krig. Bör det garanteras att kontanter accepteras, på samma sätt som man gör i Danmark? Och i sådana fall, kan man säkerställa konkurrensen inom betalningssektorn?

Delvis som en reaktion på kontanternas minskande betydelse har flera centralbanker offentligt tillkännagett att man arbetar med att studera digitala centralbankspengar för antingen massbetalningar eller stora betalningar eller också bådadera. Riksbanken ligger långt framme i denna diskussion (se Sveriges riksbank, 2018b). Om digitala centralbankspengar införs skulle detta få stora konsekvenser: av tradition har bankerna haft en central betalningsstödande funktion, så om de avlägsnas från systemets mittpunkt skulle detta kunna stöpa om bankväsendet samt även mer generellt de finansiella marknaderna. Vilka omfattande konsekvenser detta skulle kunna få diskuteras nu av ekonomer (se till exempel Andolfatto 2018, Bech och Garratt 2017, Berentsen och Schar 2018, Bordo och Levin 2017, samt Cecchetti och Schoenholtz 2017).

3.2 Initiativ för snabba betalningar

Här är det viktigt att skilja mellan stora betalningar och massbetalningar. Stora betalningar avser högprioriterade och vanligtvis stora överföringar mellan finansinstitut, för egen eller för kunders räkning. Avveckling sker normalt via särskilda system för interbankavveckling. Massbetalningar avser däremot mindre transaktioner mellan enskilda personer, företag och stater i form av kontanter, checkar, gireringar och betal- och kreditkortstransaktioner (se Bech m.fl., 2017, för en intressant diskussion).

Traditionellt sett har den slutgiltiga avvecklingen av dessa båda betalningskategorier skett med olika hastighet. Traditionella massbetalningssystem var normalt långsammare och inom vissa system var det möjligt att återkalla betalningarna inom en viss period. Tidskänsliga betalningar (även mindre betalningar) hanterades via systemet för interbankbetalningar

¹⁸ Se Danish Payments Council/Betalningsrådet (2018), "Report on the Role of Cash in Society", för mer information.

eftersom det kunde kreditera och debitera konton i realtid. Tack vare utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknik (till exempel smarta telefoner och internet) genomförs massbetalningar numera omgående i vissa länder.

I Sverige är **Bankgirot** en bankägd clearingorganisation och den centrala aktören vid förmedling av massbetalningar i landet. Flera olika typer av betalningar och överföringar görs genom Bankgirot, till exempel gireringar, autogirobetalningar, leverantörs- och löneutbetalningar, konto-till-kontoöverföringar samt clearing av kortbetalningar och kontantuttag i automat. **Swish**, ett mobilt betalningssystem som infördes 2012, var den första tjänst som använde Bankgirots avvecklingssystem för realtidsbetalningar. Swish ger privatpersoner tillgång till en betalningstjänst i realtid. Normalt tar det en till två sekunder från det att betalningen initieras till det att betalningsmottagaren har tillgång till de slutliga medlen.

Vad gäller marknadsbetalningar har det under senare år skett en tydlig övergång från uppskjuten nettoavveckling: till bruttoavveckling i realtid, vilket diskuterades i avsnitt 2.3. Många system för bruttoavveckling i realtid håller nu på att förnyas eller har nyligen förnyats. Skälen till detta är bland annat teknisk innovation, tekniska livscykler som går mot sitt slut, uppkomsten av nya aktörer och regleringskrav samt den ökande betydelsen av initiativ för snabba betalningar. Generellt sett är nu viktiga designparametrar för bruttoavveckling i realtid under utveckling i syfte att uppnå ökad tillgänglighet för icke-banker, bättre sammankoppling och driftsäkerhet mellan olika betalningssystem samt längre drifttider.

I Sverige är **RIX** betalningssystemet för stora betalningar och knutpunkten i den svenska finansiella infrastrukturen eftersom RIX hanterar betalningar till och från bankernas konton. Överföringar mellan de konton som deltagarna har i RIX görs elektroniskt och enligt principen om bruttoavveckling i realtid. Systemet ägs och drivs av Sveriges riksbank, som kan låna ut pengar till RIX-deltagarna under dagen, genom så kallad intradagskredit. Kredit beviljas dock endast mot betryggande säkerheter.

I Europa startade ECB ett nytt system för bruttoavveckling i realtid under 2018: TARGET Instant Payment Settlement (TIPS). Eftersom avvecklingen i **TIPS** görs i centralbankspengar måste man ha tillgång till sådana medel för att kunna delta i TIPS. I nuläget avvecklar TIPS endast betalningsöverföringar i euro. Vid efterfrågan kan det emellertid även ges stöd för andra valutor.

TARGET2-Securities (T2S) är också en plattform för bruttoavveckling i realtid där värdepapper och betalningar kan överföras samtidigt mellan investerare i olika delar av Europa med hjälp av harmoniserade regler och metoder. Detta innebär att T2S lägger grunden till en gemensam marknad för värdepappersavveckling och bidrar till att uppnå en ökad integration av Europas finansiella marknader. Bankerna betalar för plattformens värdepapper via kontot de har hos sin centralbank, så pengarna som används för att avveckla transaktioner är centralbankspengar. Detta leder till betydligt lägre transaktionsrisk.

I och med denna utveckling väcks två grundläggande frågor: centralbankspengarernas optimala roll i betalningskedjan och åtkomstpolicyen vad gäller systemen för bruttoavveckling i realtid. För det första: även om de flesta betalningar slutligen betalas i centralbankspengar kan det diskuteras hur stor del av dessa flöden som ska bruttoavvecklas med centralbankspengar och hur stor del med affärsbankspengar. För det andra: de enda institutioner som har haft direkt åtkomst till systemen för bruttoavveckling i realtid är normalt bankerna. Under årens lopp har de nya aktörerna inom betalningssektorn ställt allt starkare krav på att få åtkomst till dessa system, och den här trenden väntas fortsätta (se Bech m.fl., 2017). Eventuella ändringar av åtkomstkriterierna innebär att centralbankerna behöver bevaka aspekter som rör konkurrens och finansiell stabilitet. Om å ena sidan enbart bankerna får åtkomst till systemen för bruttoavveckling i realtid, skulle detta kunna leda till att bankerna blev otillbörligt gynnade i förhållande till andra aktörer och begränsa innovationen på marknaden för betalningar. Om å andra sidan fler företag och organisationer, till exempel icke-banker, också ges åtkomst måste centralbanker och regleringsmyndigheter överväga

hur de ska garantera alla aktörer lika möjligheter vad gäller aspekter som reglerings- och tillsynsregelverk och reservkrav. En mer omfattande åtkomst kan också påverka den allmänna motståndskraften hos systemet för bruttoavveckling i realtid. Å ena sidan kan nya aktörer skada systemets motståndskraft om de inte omfattas av lika strikt tillsyn som bankerna. Å andra sidan kan en mer omfattande åtkomst inverka positivt på betalningssystemens allmänna stabilitet om centralbanken stärker övervakningen av de nya aktörerna som ett nödvändigt krav för att de ska få tillgång till systemet för bruttoavveckling i realtid.

4 Slutord

Betalningssystemen genomgår nu viktiga förändringar, främst på grund av tekniska innovationer. Ändringarna består bland annat i att kontanter spelar en allt mindre roll och att initiativ för snabba betalningar får allt större betydelse. Båda dessa faktorer innebär nya utmaningar för centralbankerna. Bör till exempel kontanter anses utgöra det yttersta betalningsmedlet och bör det lagstadgas att det alltid ska accepteras? Hur garanterar vi i så fall konkurrensen inom sektorn för betalningssystem? Och vem bör få tillgång till plattformarna för bruttoavveckling i realtid, med tanke på de nya aktörerna inom det här området? För att förstå hur centralbankerna ska hantera de nya förutsättningarna på bästa sätt måste vi först förstå hur penning- och betalningssystemen fick den funktion de har i dag och vad litteraturen inom det här området kan lära oss.

Referenser

- Andolfatto, David (2018), "Assessing the Impact of Central Bank Digital Currency on Private Banks", St. Louis Fed Working Paper nr 2018-026C.
- Ashtor, E. (1973), "Banking Instruments between the Muslim East and the Christian West", *Journal of European Economic History* vol. 1, s. 553–573.
- Bech, Morten L., Yuuki Shimizu och Paul Wong (2017), "The Quest for Speed in Payments", *The BIS Quarterly Review*, mars.
- Bech, Morten L. och Rodney Garratt (2017), "Central Bank Cryptocurrencies", *The BIS Quarterly Review*, september.
- Berentsen, Aleksander och Fabian Schar (2018), "The Case for Central Bank Electronic Money and the Non-case for Central Bank Cryptocurrencies", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* vol. 100, nr 2, s. 97–106.
- Bigoni, Maria, Gabriele Camera och Marco Casari (2018), "Partners or Strangers? Cooperation, Monetary Trade, and the Choice of Scale of Interaction", *American Economic Journal: Micro* (under utgivning).
- Bordo, Michael D. och Andrew T. Levin (2017), "Central Bank Digital Currency and the Future of Monetary Policy", NBER Working Paper nr 23711.
- Brisman, Sven (1931), "Den stora reformperioden 1860–1904", *Sveriges riksbank 1668–1924: Bankens tillkomst och verksamhet*, vol. 4, P.A. Norstedt & Söner: Stockholm.
- Cecchetti, Stephen G. och Kim L. Schoenholtz (2017), "Fintech, Central Banking and Digital Currency", *Money and Banking Blog*, 12 juni 2017.
- Chiu, Jonathan och Alexandra Lai (2007), "Modelling Payments Systems: A Review of the Literature", Staff Working Paper nr 2007-28, Bank of Canada.
- Danish Payments Council/Betalingsrådet (2018), "Report on the Role of Cash in Society".
- Davies, Glyn (2016), 'A History of Money from Ancient Times to the Present Day', University of Wales Press: Cardiff, fjärde upplagan.
- Eichengreen, Barry (2019), "From Commodity to Fiat and Now to Crypto: What Does History Tell Us", NBER Working Paper nr 25426.
- Fernández-Villaverde, Jesús och Daniel Sanches (2016), "Can Currency Competition Work?", NBER Working Paper nr 22157.
- Freeman, Scott (1996a), "The Payments System, Liquidity, and Rediscounting", *American Economic Review* vol. 86, nr 5, s. 1126–1138.
- Freeman, Scott (1996b), "Clearinghouse Banks and Banknote Over-issue", *Journal of Monetary Economics*, vol. 38, s. 101–115.
- Friedman, Milton (1959), *A Program for Monetary Stability*, Fordham University Press: New York.
- Friedman, Milton och Anna J. Schwartz (1986), "Has Government Any Role in Money?", *Journal of Monetary Economics* vol. 17, s. 37–62.
- Furfine, Craig H. och Jeff Stehm (1998), "Analysing Alternative Intraday Credit Policies in Real-time Gross Settlement Systems", *Journal of Money, Credit and Banking* vol. 30, nr 4, s. 832–848.
- Gorton, Gary B. (2012), *Misunderstanding Financial Crises*, Oxford University Press: Oxford.
- Green, Edward J. (1999), "Money and Debt in the Structure of Payments", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* (Spring), s. 13–29.
- Green, Edward J. (2005), "What is the Role of a Central Bank in Payment Systems?", Pennsylvania State University Working Paper.

- Hayek, Friedrich (1976), *Denationalisation of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*, The Institute of Economic Affairs.
- Humphrey, David, Magnus Willeson, Göran Bergendahl och Ted Lindblom (2006), "Benefits from a Changing Payment Technology in European Banking", *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, s. 1631–1652.
- Jevons, William S. (1875), *Money and the Mechanisms of Exchange*, D. Appleton & Company, New York.
- Johnson, Omotunde, Jean-Marc Destresse, Nicholas Roberts, Mark Swinburne, Tonny Lybek och Richard K. Abrams (1998), "Payment Systems, Monetary Policy and the Role of the Central Bank", IMF, Washington, DC.
- Jonung, Lars (2007), "Private Bank Notes in Sweden 1831–1902", Handelshögskolan i Stockholm, manuskript.
- Kahn, Charles M. och William Roberds (2002), "Payments Settlement under Limited Enforcement: Private versus Public Systems", Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper, nr 2002-33.
- Kahn, Charles M. och William Roberds, (2009), "Why Pay? An Introduction to Payment Economics", *Journal of Financial Intermediation* vol. 18, nr 1, s. 1–23.
- Kohn, Meir (1999), "Early Deposit Banking", Dartmouth University Working Paper nr 99-03.
- Lilja, Kristina (2010), "The Deposit Market Revolution in Sweden", *The Swedish Financial Revolution*, red. Ögren, Anders, Palgrave: Basingstoke.
- Manning, Mark, Erlend Nier och Jochen Schanz (2009), *The Economics of Large-Value Payments and Settlement: Theory and Policy Issues for Central Banks*, Oxford University Press, New York, USA.
- Menger, Carl (1892), "On the Origins of Money", *Economic Journal* vol. 2, s. 239–255.
- Millard, Stephen och Victoria Saporta (2005), "Central Banks and Payment Systems: Past, Present and Future", Bank of England, manuskript.
- Millard, Stephen, George Speight och Matthew Willison (2007), "Why do Central Banks Observe a Distinction between Intraday and Overnight Rates?", Bank of England, manuskript.
- Mills, David (2004), "Mechanism Design and the Role of Enforcement in Freeman's Model of Payments", *Review of Economic Dynamics* vol. 7, s. 219–236.
- Mueller, Reinhold C. (1997), *The Venetian Money Market – Banks, Panics, and the Public Debt 1200–1500*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, USA.
- Norman, Ben, Rachel Shaw och George Speight (2011), "The History of Interbank Settlement Arrangements: Exploring Central Banks' Role in the Payment System", Bank of England Working Paper nr 412.
- Prasad, Eswar (2018), "How will FinTech and Digital Currencies Transform Central Banking", Hutchins Center Working Paper, Brookings Institution.
- Quinn, Stephen (1997), "Goldsmith-banking: Mutual Acceptance and Interbank Clearing in Restoration London", *Explorations in Economic History* vol. 34, nr 4, s. 411–432.
- Roberds, William (2008), "Payment Systems", Durlauf S. N., Blume L. E. (red), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London.
- Rolnick, Arthur J., Bruce D. Smith och Warren E. Weber (1998), "Lessons from a Laissez-faire Payments System: the Suffolk Banking System (1825–58)", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* (maj/juni).
- Selgin, George (2008), "Milton Friedman and the Case against Currency Monopoly", *Cato Journal* vol. 28, nr 2, s. 287–301.
- Smith, Vera C. ([1936] 1990), *The Rationale of Central Banking*, Liberty Press: Indianapolis.
- Sveriges riksbank (2018a), "Svenska folkets betalningsvanor 2018", Sveriges riksbank.

- Sveriges riksbank (2018b), "Specialnummer om e-kronan", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, 2018, Sveriges riksbank.
- Söderberg, Gabriel (2018), "Varför fick Riksbanken sedelmonopol?", *Penning- och valutapolitik*, nr 3, s. 6–15, Sveriges riksbank.
- Weyforth, W.O. (1925), "The Retirement of National Bank Notes", *Journal of Political Economy* vol. 3, nr 5, s. 531–549.
- Williamson, Stephen D. (2009), "Transactions, Credit, and Central Banking in a Model of Segmented Markets", *Review of Economic Dynamics* vol. 2, s. 344–362.
- Wood, John H. (2005), *A History of Central Banking in Great Britain and the United States*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Ögren, Anders (2006), "Free or Central Banking? Liquidity and Financial Deepening in Sweden, 1834–1913", *Explorations in Economic History* vol. 43, nr 1, s. 64–93.

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 ramar 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 glömmer 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

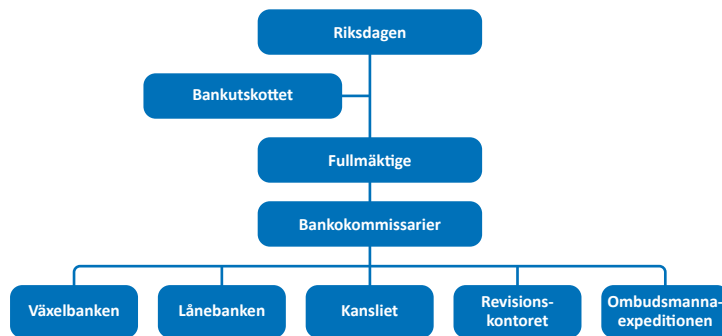
3 Riksbankens organisation och verksamhet i ett längre historiskt perspektiv

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 otkroj 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 pantar (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 accepterades 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 statsapparatens 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, bosättningslån, 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.

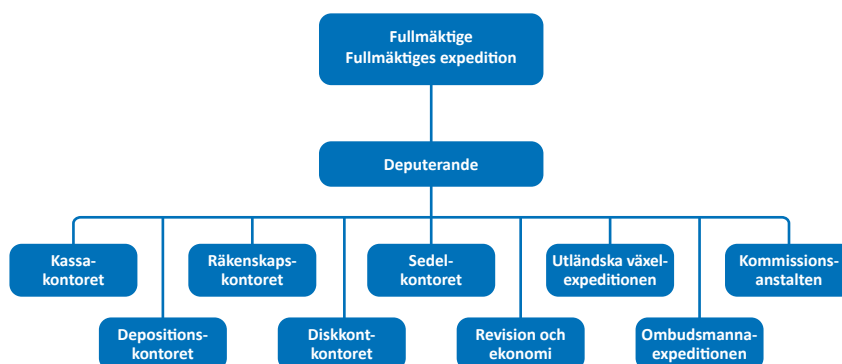
Ny ledningsform

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.

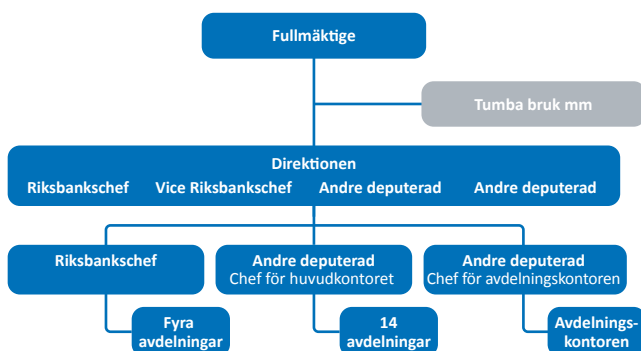
3.4 Ny riksbankslag 1934 och ökat politiskt inflytande

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 Riksens 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 rätetak, 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.

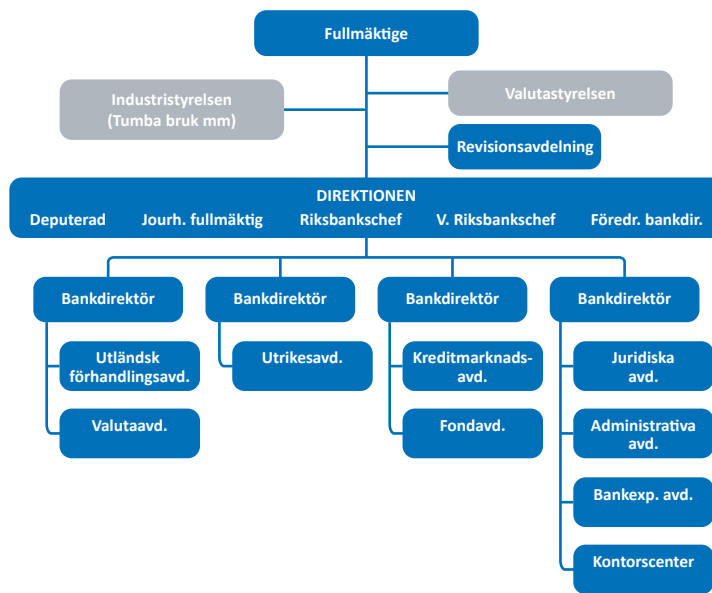
Denna strikta ”regleringsregim” kom att bestå fram till början av 1980-talet när lagarnas restriktioner på bankerna och marknaderna successivt lättades eller togs bort helt. Intressant är att hela ”på-regleringen” under 1950-talet och stora delar av avregleringen under 1980-talet skedde utan att riksbankslagen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

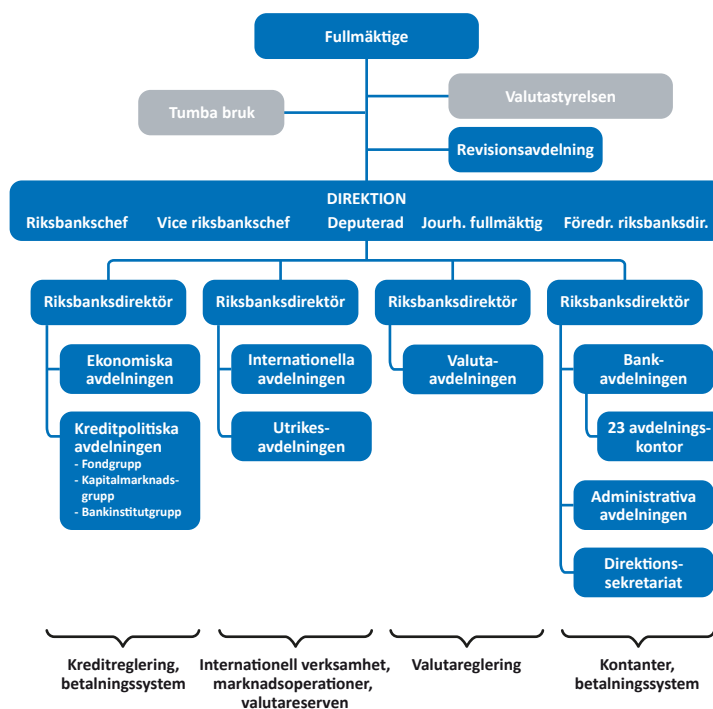
Direktionen bestod vid denna tid av riksbankschef, vice riksbankschef och (en av) de fyra riksbanksdirektörerna (namnändrat från bankdirektör 1975). I direktionen ingick också den deputerade som var en fullmäktigeledamot som tillhörde partimajoriteten och som hade utsetts av fullmäktige att vara medlem 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 (Direktionssekreterariatet).

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 Organisationen 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).

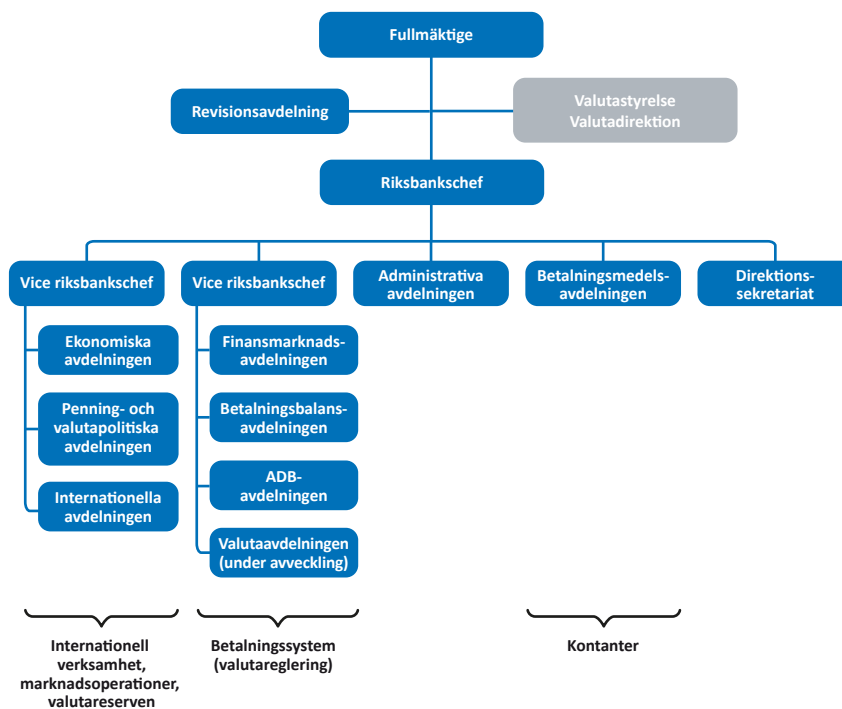
Med den nya lagen nominerades samtliga fullmäktigeledamöter av riksdagen. Inom sig valde nu fullmäktige en ordförande samt en riksbankschef. Liksom tidigare utnämndes vice riksbankschefen av fullmäktige på förslag av riksbankschefen. Lagen fastslog inte hur många vice riksbankschefer som kunde tillsättas, 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.

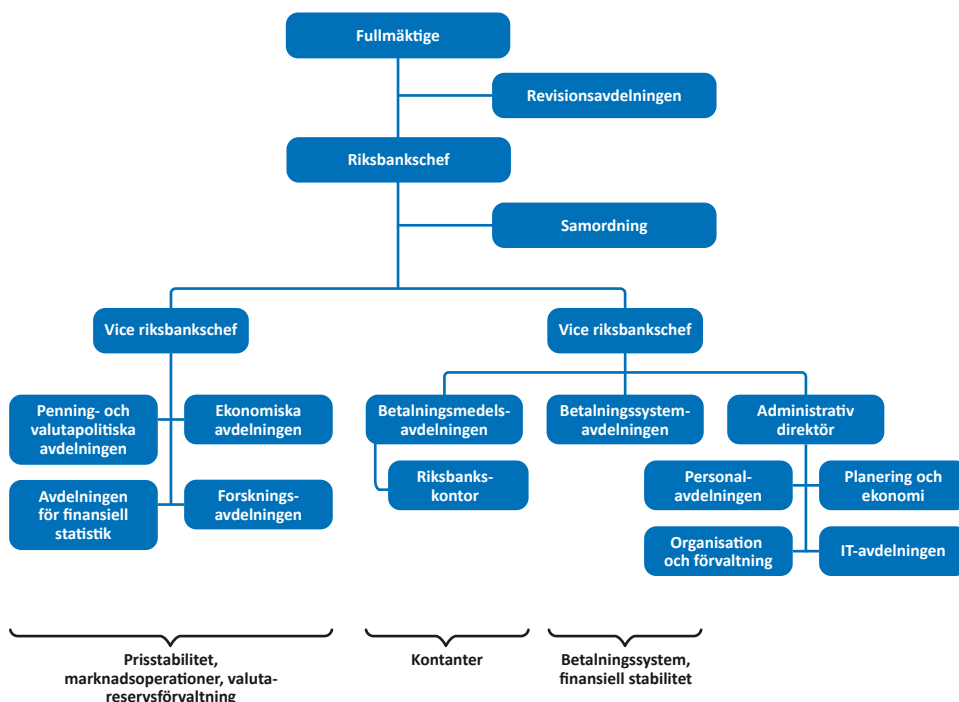
Direktionen avvecklas

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 kontors-service, 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 direktion.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 direktionens 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 direktion. 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 rapporteringsskyldighet 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 avdelningar.

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 kontorservicecenter inom Administrativa avdelningen inrättades.

4.6 Riksbankens organisation från 2014

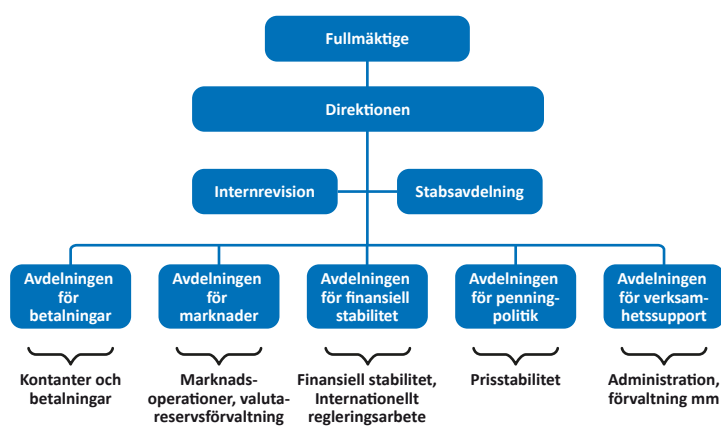
År 2014 genomfördes den senaste större omorganisationen. Ett av flera syften med denna omorganisation var att synliggöra betydelsen av, och att ge mer "management attention" till betalningsfrågor, kapitalförvaltning och Riksbankens balansräkning. Liksom tidigare organiserades banken i sju avdelningar, 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 direktionens ledamöterna 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 Betalningssystemavdelningen 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 sedelutgivning. 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, utsedda 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 | 1858 | 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 | | | 1859 | | | 1901 | | | 1939 | | | 1979 | | |
| 1860 | | 1860–1864 Adolf Fredrik Nils Gyldenstolpe | 1890 | | | 1902 | | | 1940 | | 1980 | 1982–1985 Gunnar Sträng | | |
| 1861 | | | 1863–1868 Albert Wilhelm Björk (ev från 1860) | | | 1864–1865 Carl Gustaf Lagercrantz | | | 1903 | | 1941 | | 1981 | |
| 1862 | | | | 1865–1867 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | 1904 | | | 1942 | 1982–1992 Bengt Dennis | 1985–1990 Erik Åsbrink | | | |
| 1863 | | 1867–1872 Olof Fähræus | | | | 1905 | | | 1943 | | | 1982 | | |
| 1864 | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | 1906 | | | 1944 | | 1983 | 1990–1991 Per Borg | | |
| 1865 | 1907 | | | | | 1945 | | | 1984 | | | | | |
| 1866 | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | | | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | | 1908 | | 1946 | 1985 | 1991–1994 Staffan Burenstam Linder | |
| 1867 | | | 1909 | | | | | | 1947 | | 1986 | | | |
| 1868 | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | 1910 | 1948 | 1987 | | 1994–1998 Kjell-Olof Feldt | | | |
| 1869 | | | | | | | 1911 | 1949 | 1988 | | | | | |
| 1870 | | | | | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | 1912 | | 1950 | 1989 | 1998–2002 Sven Hulterström | |
| 1871 | | | | | | | | | 1913 | | 1951 | 1990 | | |
| 1872 | | | | | | | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | 1914 | 1952 | 1991 | 2002–2006 Jan Bergqvist |
| 1873 | | | | | | | | | | | 1915 | 1953 | 1992 | |
| 1874 | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | | | | | | 1916 | 1954 | 1993 | 2006–2014 Johan Gernandt |
| 1875 | | | | | | | | | | | 1917 | 1955 | 1994 | |
| 1876 | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | | | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | | | | 1918 | 1956 | 1995 | 2014– Susanne Eberstein (mandatperiod tills nyval efter riksdagsvalet 2022) |
| 1877 | | | | | | | | | | | 1919 | 1957 | 1996 | |
| 1878 | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | | | | | 1920 | 1958 | 1997 | |
| 1879 | | | | | | | | | | | 1921 | 1959 | 1998 | |
| 1880 | | | | | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | | | 1922 | 1960 | 1999 | |
| 1881 | | | | | | | | | | | 1923 | 1961 | 2000 | |
| 1882 | | | | | | | | | 1870–1883 Alfred Wilhelm Dufwa | 1872–1885 Carl Magnus Casimir Lewenhaupt | 1924 | 1962 | 2001 | |
| 1883 | | | | | | | | | | | 1925 | 1963 | 2002 | |
| 1884 | | 1883–1901 Johan Wolter Arnberg | | 1890–1908 Pehr J von Ehrenheim | | | | | | | 1926 | 1964 | 2003 | |
| 1885 | | | | | | | | | | | 1927 | 1965 | 2004 | |
| 1886 | 1928 | | | | | 1966 | | | | | 2005 | | | |
| 1887 | 1929 | | | | | 1967 | | | | | 2006 | | | |
| 1888 | 1930 | | 1968 | | 2007 | | | | | | | | | |
| 1889 | 1931 | | 1969 | | 2008 | | | | | | | | | |
| 1890 | 1883–1901 Johan Wolter Arnberg | | 1890–1908 Pehr J von Ehrenheim | | 1932 | 1970 | 2009 | | | | | | | |
| 1891 | | | | | 1933 | 1971 | 2010 | | | | | | | |
| 1892 | | | | | 1934 | 1972 | 2011 | | | | | | | |
| 1893 | | | | | 1935 | 1973 | 2012 | | | | | | | |
| 1894 | | 1936 | | 1974 | 2013 | | | | | | | | | |
| 1895 | | 1937 | | 1975 | 2014 | | | | | | | | | |
| 1896 | | | | 1976 | 2015 | | | | | | | | | |
| 1897 | | | | 1977 | 2016 | | | | | | | | | |
| | | | | | 1978 | 2017 | | | | | | | | |
| | | | | | 1979 | 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



SVERIGES RIKSBANK
103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel 08 787 00 00
Fax 08 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se