

Nr 292.

Av herr **Örne**, om grundlagsändringar för genomförande av viss omorganisation av riksbankens ledning och revision.

Den svenska sedelutgivande centralbanken, Sveriges riksbank, företer vid jämförelse med motsvarande institutioner i andra länder flera egenartade drag. Banken är organiserad som ett statens förvaltande ämbetsverk med de tunga arbetsformer, som känneteckna ett sådant, under det att de flesta andra centralbanker till formen äro aktieföretag med därav följande rörelsefrihet för styrelserna. Riksbanken skiljer sig emellertid från vanliga ämbetsverk däri, att det icke är regeringen utan parlamentet, som utgör bankens principal. Kungl. Maj:ts rätt att utse ordförande i bankens styrelse, riksbanksfullmäktige, jämte suppleant för honom ändrar i realiteten icke detta förhållande, då även ordföranden liksom övriga fullmäktige är ansvarig endast inför riksdagen.

Det sätt, på vilket ledningen för riksbanken tillsättes och kontrolleras, har framväxt ur historiska förhållanden, som icke haft någon fullständig motsvarighet i andra länder. Den svenska organisationsformens egenartade läggning finner i denna omständighet sin förklaring. Även det stränga fasthållande vid en gång utprovade former, som kännetecknar den svenska centralbanken, går tillbaka på institutionens långvariga, organiska framväxande under inflytande av historiskt givna faktorer. Riksdagens allenavälde över riksbanken har visat sig så fast rotat, att alla försök att åstadkomma ändring däri hittills strandat. Den principiella kritik, som riktats mot själva systemet, har blivit i stort sett utan verkan, då den icke kunnat uppvisa, att det varit odugligt eller olämpligt. Tvärtom torde med rätta kunna sägas, att det i praktiken utfallit i det stora hela väl. Penningväsendet har under det senaste århundradet i varje fall icke skötts sämre i Sverige än i de länder, vilkas centralbanker ha aktiebolagsform eller stå i starkare beroende av sina respektive regeringar än riksbanken gör. När man exempelvis tagit den nu rådande internationella penningkrisens verkningar till utgångspunkt för krav på en förändrad organisatorisk ställning för Sveriges riksbank, har man uppenbarligen förbiset, att Sverige med sin säregna centralbanksorganisation var det första land i Europa, som efter världskriget kunde återgå till guldmyntfoten, och att å andra sidan centralbanken i det europeiska land, som sistlidne september först av alla nödgades släppa guldstandarden, är organiserad som ett privat företag.

En lång erfarenhet synes mig klart ådagalägga, att en centralbanks ledning verkligen *kan* tillsättas och kontrolleras enligt det svenska systemet.

vars icke minsta förtjänst varit, att vissa särskilt för en centralbank viktiga traditioner hållits vid makt, oberoende av politiska kastvindar och tillfälliga strömningar i opinionen, om också på köpet följt en i vissa avseenden alltför stor stelhet och tyngd i förvaltningsformerna. Att radikalt ändra bankens konstitutionella ställning torde fördenskull ej böra ifrågakomma, i varje fall icke utan ett mycket grundligt och ingående övervägande och först sedan ett allvarligt försök gjorts dels att genom reformer, som nära anknyta till det historiskt givna, avhjälpa de brister, vilka i vissa avseenden kunna konstateras hos det nuvarande systemet.

Vad som enligt min uppfattning med goda skäl kan göras till föremål för kritik är i främsta rummet själva den valmetod, som tillämpas, då det gäller att utse de av riksdagen valda styresmännen för riksbanken. Därjämte synes det onekligen vara önskvärt att, med bibehållande av det grundläggande i bankens konstitution, tillföra den ökad kontakt med den finansiella och penningpolitiska sakkunskapen i landet.

1917 års bankkommitté, som ingående sysslade med frågan om formerna för riksbanksledningens tillsättning och kontrollen över dess verksamhet, framlade i sitt betänkande den 7 oktober 1919 ett förslag i detta ämne. Kommittén ansåg sig kunna konstatera följande:

- 1) Formerna för val av bankofullmäktige äro tunga och otidsenliga.
- 2) Formerna för val av deputerade i riksbanken bereda icke erforderliga möjligheter för att vid alla tillfällen de mest skickade personerna bliva utsedda.
- 3) Riksdagens revision av riksbanken är icke rationellt ordnad och motsvarar icke fullt de krav, som numera böra ställas på densamma.

Kommittén ansåg, att dessa olägenheter skulle kunna avhjälpas därigenom, att tillsättningen av de riksdagsvalda fullmäktige samt av revisorerna skulle ske genom ett på visst sätt ombildat bankoutsnitt. Deputerade, d. v. s. bankens direktörer — enligt förslaget till antalet tvenne — skulle däremot utses av och vara självskrivna ledamöter i fullmäktige, vilkas antal skulle utökas med två. Revisorerna skulle likaledes väljas av bankoutsnittet och revisionen utföras självständigt och oberoende av statsverksrevisionen.

Undertecknad, som var ledamot av kommittén, hade ursprungligen vid dess överläggningar framlagt ett annat förslag, nämligen att fullmäktige, valda på hittills stadgat sätt, skulle erhålla ett något ökat antal ledamöter och ombildas till en val- och kontrollkorporation för den egentliga riksbanksstyrelsen, som skulle bestå av riksbankschefen och två eller tre andra direktörer jämte en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande. Jag avstod emellertid från att reservationsvis framföra detta förslag.

Sedan 1919, då bankkommitténs förslag framlades, har jag haft denna organisationsfråga i tankarna och genom mitt suppleantskap i riksbanksfullmäktige även varit i tillfälle att skaffa mig någon erfarenhet rörande fullmäktiges arbetsformer. Jag har därvid blivit mer och mer övertygad, att grundtanken i det av mig inom 1917 års bankkommitté framförda förslaget är riktigt och hållbar och att den snarast möjligt bör genomföras

med vissa modifikationer, som påkallas av i viss mån ändrade förutsättningar.

Innan jag går att i några korta satser antyda, hur jag tänker mig, att organisationen av riksbankens ledning bör se ut, skall jag helt kort erinra om de svagheter, som kunna sägas vidlåda de nu gällande formerna.

Enligt riksdagsordningens § 71 skola de sex riksdagsvalda fullmäktige i riksbanken tillsättas av 48 valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. Då de deputerade måste av fullmäktige utses inom deras egen krets, komma sålunda de 48 valmännen att i realiteten tillsätta riksbankens centrala chef liksom också chefen för huvudkontoret och chefen för avdelningskontoren. Detta kan icke betraktas som en tillfredsställande ordning. En för tillfället skapad församling med så många ledamöter som 48, av vilka de flesta icke ha närmare kännedom om riksbankens uppgifter eller egen erfarenhet angående vare sig riksbankens eller andra större företags inre förvaltning, kan icke antagas vara i stånd att fullgöra ett så maktpåliggande uppdrag som att tillsätta ansvariga chefer för banken. I verkligheten torde icke heller valmännen in corpore vara de avgörande, då de förhandlingar, som måste föregå det formella valet, givetvis måste föras av en mindre krets. Det synes mig vidare vara en uppenbar absurditet, att valmännen icke på något sätt personligen ha att taga ansvar för riksbankens skötsel genom de av dem utsedda cheferna. Valmännens uppdrag är rent tillfälligt. Ingen torde ens falla på den idén att på dem ställa några andra krav än att de formellt korrekt fullgöra valhandlingen, d. v. s. rösta på de kandidater till fullmäktige, vilkas namn framgått ur förberedelser inom en trängre krets. De fyra fullmäktige, som icke äro deputerade, kunna icke heller åläggas eget ansvar för deputeradevalet, då de äro bundna att förätta detta val inom den av riksdagens valmän utsedda kretsen av personer.

Med dessa principiella anmärkningar har icke riktats någon kritik mot de personval, som faktiskt skett. Såsom redan framhållits, har med gällande system riksbankens ledning i det stora hela skötts ungefär på samma sätt som ledningen av centralbankerna i andra länder. Man skulle rent av vara frestad kalla det ett under, att genom en så bristfällig valmetod hittills kunnat framgå en tillfredsställande personuppsättning på de viktigaste posterna i bankens styrelse, om man icke visste, att allmänandan och den högt utvecklade ansvarskänslan hos den svenska riksdagens ledamöter förmått till stor del neutralisera verkningarna av valsystemets brister. Att så varit förhållandet, innebär dock intet skäl att bibehålla nuvarande, ur organisatorisk synpunkt otillfredsställande ordning. Snarare torde det väl kunna sägas, att efter genomförandet av ett tillfredsställande valsystem de nämnda egenskaperna hos den väljande korporationen böra kunna frambringa ett ännu bättre resultat än hittills.

Det sätt, på vilket den allmänna kontrollen över fullmäktiges verksamhet är ordnad, kan icke heller anses fullt tillfredsställande. Denna kontroll utövas nämligen av bankoutskottet, sålunda av en myndighet, som fungerar endast under riksdagarna. Bankoutskottet är bland annat klagoinstans i fråga om

tjänstetillsättningar inom banken och utövar sålunda i detta avseende beträffande riksbanken samma myndighet som Kungl. Maj:t beträffande de vanliga ämbetsverken. Då bankoutskottet icke väljes uteslutande med hänsyn till sin befattning med riksbankens angelägenheter, kunna starka betänkligheter resas även mot nu nämnda anordning.

Slutligen kan det sägas, att formerna för bankens förvaltning med nuvarande organisation av ledningen måste komma att kännetecknas av en onödig styvhet och tyngd.

Grunddragen av det förslag till omorganisation av riksbanksledningen, som undertecknad förmenar kunna avhjälpa de nuvarande olägenheterna, äro följande:

I.

Riksdagens inflytande över riksbanken utövas av ett riksbanksråd, valt på samma sätt som nuvarande fullmäktige, d. v. s. genom 48 valmän.

Antalet ledamöter i riksbanksrådet bör fastställas till 12. Ledamöterna utses för en tid av fyra år och uppdelas i två grupper.

Den ena gruppen, som torde böra bestå av åtta ledamöter, utses genom en särskild valhandling. Om så begäres av valmännens flertal, bör detta val förrättas proportionellt.

Den andra gruppen, d. v. s. fyra, utses genom majoritetsval och varje ledamot väljes särskilt. Absolut majoritet bör fordras, varför omval mellan de två, som erhållit de flesta rösterna, förrättas, därest ingen av kandidaterna i första valomgången erhållit absolut flertal.

De till den senare gruppen hörande ledamöterna må icke första gången de väljas tillhöra riksdagen. Bland dem bör en ledamot representera erkänt framstående nationalekonomisk sakkunskap, en vara väl förfaren inom affärlivet i allmänhet, särskilt handels- och finansverksamhet, en inom industrien och en inom jordbruket. De åtta till den förra gruppen hörande ledamöterna kunna väljas inom eller utom riksdagen. För de sistnämnda utses lämpligt antal suppleanter. För var och en av de fyra övriga utses två suppleanter.

För att upprätthålla kontinuitet inom riksbanksrådet bör lämpligen kunna bestämmas, att de fyra ledamöterna av expertgruppen första gången utses endast för två år. Vartannat år utses sålunda åtta ledamöter, vartannat år fyra ledamöter, samtliga för en tid av 4 år.

Riksbanksrådet utser inom sig ordförande och vice ordförande.

Riksbanksrådet sammanträder så ofta föreliggande ärenden det kräva eller då fullmäktige eller dessas ordförande eller revisorerna påkalla sammanträde, dock minst sex gånger årligen.

Riksbanksrådets uppgift skall vara

- 1) att utse fyra ledamöter av riksbanksfullmäktige, vilka fyra jämte den av Kungl. Maj:t utsedde ordföranden skola utgöra riksbankens styrelse;
- 2) att följa fullmäktiges arbete och bankens verksamhet i övrigt; samt
- 3) att yttra sig i av fullmäktige till rådet hänskjutna frågor.

Till riksbanksrådet överflyttas bankoutslottets nuvarande befattning med riksbankens förvaltning, sålunda bland annat behandling av klagomål över tjänstetillsättningar (därest det anses, att en klagoinstans fortfarande bör finnas).

Rådets mening inhämtas särskilt rörande penningpolitiska åtgärder samt betydelsefullare framställningar från fullmäktige till riksdagen och Kungl. Maj:t.

II.

Fullmäktige, som, i likhet med vad nu äger rum, skola på eget ansvar förvalta riksbanken, bestå av en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande jämte fyra av riksbanksrådet för viss tid valda ledamöter, vilkas funktioner inom banken, arvoden och villkor i övrigt riksbanksrådet äger bestämma.

Ledamot av fullmäktige skall ej kunna vara ledamot av riksbanksrådet.

Fullmäktige skola i allmänhet närvara vid riksbanksrådets sammanträden.

III.

Riksbanksrådets och fullmäktiges protokoll och riksbankens räkenskaper granskas av tre revisorer, som lämpligen torde kunna utses av samma valmän som äga tillsätta riksbanksrådet eller ock av statsrevisorerna. Det synes mig icke ligga något principiellt oriktigt i att, om så skulle prövas ur andra synpunkter lämpligt, låta Kungl. Maj:t tillsätta en revisor, som då torde böra vara revisionens ordförande.

Fördelarna med den organisation, som nu — med utelämnande av vissa detaljer, såsom val av revisorer vid avdelningskontoren m. m. — i korthet skisserats, skulle enligt min mening främst vara, att en i riksbankens skötsel väl insatt, inför riksdagen ansvarig permanent delegation, riksbanksrådet, skulle få uppdraget att tillsätta cheferna för bankens olika verksamhetsgrenar och ha tillfälle att på olika sätt följa dessa chefers verksamhet. På grund av den jämförelsevis begränsade uppoffring av tid, som ledamotskapet av riksbanksrådet skulle kräva, kunde det förväntas, att några av de olika gruppernas främsta män i riksdagen skulle kunna åtaga sig ledamotskap och sålunda komma att även formellt få det inflytande på tillsättningen av bankens chefer, som de nu faktiskt utöva vid de 48 valmännens valhandling. Genom bestämmelsen att en viss del av rådets ledamöter, nämligen en tredjedel, måste äga speciell kompetens på olika områden, skulle en betydande och säkerligen nyttig sakkunskap ställas till riksbankens förfogande i en verkligt önskvärd form. Förekomsten av sådan sakkunskap inom rådet skulle dock naturligen icke hindra, att även utomstående sakkunskap vid behov kallades till överläggningar med rådet, eller, på sätt hittills skett, med fullmäktige.

För den egentliga riksbanksstyrelsen, fullmäktige, skulle det säkerligen innebära en stor fördel att till sitt förfogande för överläggningar om betydelsefulla frågor ha en församling med det föreslagna riksbanksrådets sam-

mansättning. Med en riktig avgränsning av rådets kompetensområde genom författningar och praxis skulle beträffande bankens skötsel rådets inflytande vara begränsat till valet av fullmäktige och till den inverkan på fullmäktiges beslut, som vid överläggningarna framförda skäl kunde utöva, utom beträffande vissa grupper av ärenden, som nu äro föremål för riksdagens beslut, men som säkerligen borde kunna delegeras åt riksbanksrådet för att göra förvaltningen mindre tungrodd.

Den organisation, vartill idén här ovan givits, synes mig bland olika tänkbara organisationstyper vara den, som minst rubbar bestående förhållanden. Riksdagen behåller, om den genomföres, allt sitt hittillsvarande inflytande över bankens ledning. Enda skillnaden mot nu blir, att inflytandet får en mera reell och effektiv karaktär, samtidigt som sedan länge överklagade svagheter i förfarandet vid tillsättningen av bankens chefer skulle helt afhjälpas.

De ändringar i grundlagarna och övriga för riksbanken normativa bestämmelser, som nödvändiggöras vid godtagandet av den här ovan berörda organisationsformen, kunna icke utformas av en enskild motionär. Det är bland annat ofrånkomligt att redan från början noga reglera riksbanksrådets och fullmäktiges befogenhet, ty en felkonstruktion på denna punkt skulle kunna leda till onödiga spänningar och ett skadligt bindande av fullmäktiges initiativ- och handlingskraft, på vilken särskilt i kritiska tider stora krav måste ställas. Överhuvud taget bör vid organisationens utarbetande den sakkunskap, som finnes inom den nuvarande ordinarie riksbanksstyrelsen, väl utnyttjas.

Ej heller är det för motionären möjligt att för närvarande bedöma, i vad mån en motsvarande omorganisation av riksgäldskontorets styrelse kan vara påkallad.

Reformens genomförande förutsätter sålunda en genom Kungl. Maj:ts försorg utförd utredning.

Jag får därför hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att det täcktes Kungl. Maj:t låta utarbeta och snarast möjligt förelägga riksdagen förslag till de ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen och därmed sammanhängande författningar, som krävas för genomförandet av i motiveringen till denna motion skisserad omorganisation av riksbankens ledning och revision.

Stockholm den 18 februari 1932.

Anders Örne.