

PM Utkast

DATUM: 2011-09-20
AVDELNING: AFS och APP
HANDLÄGGARE: Kasper Roszbach, Björn Segendorf och Ulf Söderström



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR

Utredning om forskningsverksamheten på Riksbanken

1. Introduktion

Den 7 december 2010 gav Direktionen cheferna för avdelningarna för penningpolitik och finansiell stabilitet i uppdrag att göra en kartläggning av forskningsverksamheten på Riksbanken. I uppdraget ingick bland annat att utreda forskarnas delaktighet i policyarbete, och att undersöka om ytterligare åtgärder för förbättringar behövs samt hur omfattande verksamheten bör vara. Vidare gavs i uppdrag att komma med förslag hur verksamheten bör organiseras och bedrivas för att forsknings- och analyskapaciteten på området finansiell stabilitet ska förstärkas

Uppdraget har genomförts åt cheferna för avdelningarna för penningpolitik och finansiell stabilitet av Kasper Roszbach, Björn Segendorf, och Ulf Söderström.

Utredningen föreslår fem breda åtgärder för att ytterligare stärka forskningens delaktighet i policyarbetet och särskilt interaktionen och koordineringen mellan forskningen och policyarbete på området finansiell stabilitet. Bland annat rekommenderas att två resursgrupper bildas på FOE för att skapa större transparens om vilka tillgångar som finns tillgängliga för policystöd åt AFS respektive APP, att beställningsprocessen för policystöd förtydligas, att FOE integreras bättre i policyarbetet på AFS samt att governance stärks. Utredningen förordar även att Riksbanken anställer ytterligare tre forskare med inriktning finansiell stabilitet för att stärka policystödet åt AFS.

Resten av utredningen är organiserat på följande sätt. Kapitel 2 sammanfattar uppdraget och bakgrunden. Kapitel 3 beskriver hur forskningsverksamheten har organiserats och utvecklats sedan den externa utvärderingen 2008. Kapitel 4 innehåller en problembeskrivning. Kapitel 5 sammanfattar hur forskningsverksamheten har organiserats på ett antal andra centralbanker med någorlunda jämförbara förutsättningar. I kapitel 6 beskriver vi hur vi anser att forskningsverksamheten bör organiseras på Riksbanken. I kapitel 7 redogör vi hur processen för policystödet kan förbättras. Kapitel 8 handlar om rekrytering och omfattningen på forskningsverksamheten. I kapitel 9 skriver vi om mål och indikatorer för - samt uppföljning och utvärdering av forskningsverksamheten. Kapitel 10 konkluderar.

2. Uppdrag och bakgrund

Under 2008 genomfördes en extern utvärdering av Riksbankens forskningsverksamhet. Utvärderarna fann i korthet att forskningen höll en god kvalitet och att Riksbanken har byggt upp ett starkt externt rykte om att producera forskning av hög kvalitet och med centralbanksrelevans, men att det fanns potential för förbättring inom följande områden: 1) forskarnas delaktighet i policyarbetet, särskilt mot AFS 2) forskning om finansiell stabilitet och 3) rekrytering av forskare och deras karriärvägar.

Den 7 december 2010 gav direktionen cheferna för avdelningarna för penningpolitik och finansiell stabilitet i uppdrag att kartlägga forskningsverksamheten på Riksbanken och redogöra för vilka åtgärder som har genomförts för att förbättra verksamheten inom de områden som identifierades i den externa utvärderingen 2008. Huvuduppgifterna i uppdraget är att utreda (i) vilka behov som finns av ytterligare förbättringsåtgärder, dels för att (ii) uppfylla Riksbankens övergripande målsättningar dels för att (iii) på ett bättre sätt kunna berika analysen av och stödja policyarbetet på avdelningen för finansiell stabilitet (AFS). Vidare bör utredningen lämna förslag till (iv) vilken omfattning forskningsverksamheten bör ha, samt att (v) lämna förslag på ytterligare åtgärder som motiveras av den analys som gjordes i samband med utvärderingen 2008 med syfte att förstärka forsknings- och analyskapaciteten på området finansiell stabilitet.

I uppdraget anges explicit att de övergripande målsättningarna för Riksbankens forskningsverksamhet är att den ska vara relevant och användbar för Riksbankens

■ verksamhet. Därutöver ska den hålla hög kvalitet och utgöra en brygga till den akademiska världen. Det är utifrån denna målsättning som vi kommer att utvärdera forskningens måluppfyllelse och föreslå ändringar kring hur forskningsarbetet och policystöd bör bedrivas. Detta kräver i sin tur en konkretisering av den övergripande målsättningen. I denna utredning tolkar vi målsättningen på följande sätt:

Relevant: Forskningen bör bedrivas inom områden som knyter an till Riksbankens huvudsakliga uppgifter; penningpolitik, finansiell stabilitet och betalningssystem samt kapitalförvaltning. Den bör bidra till att driva policyanalysen framåt genom att vara ett stöd för policyverksamheten. Verksamhetsområden såsom penningpolitik och finansiell stabilitet bör tolkas brett och täcka ett brett spektrum av forskningsfält, t.ex. arbetsmarknadsekonomi, marknadens funktionssätt, finansiell ekonomi och penningpolitik. Hit bör också tillämpad statistik, ekonometri och annan utveckling av ekonomiska analysverktyg räknas.

Användbar: Insikterna från forskningen som helhet ska vara användbara på tre olika sätt. För det första ska den bidra till kunskande inom antingen penningpolitik, finansiell stabilitet eller andra Riksbanksrelevanta områden såsom exempelvis kapitalförvaltning (valutareserv). För det andra ska insikterna från forskningen direkt eller indirekt kunna användas av APP eller AFS i deras arbete.¹ För det tredje ska den bidra till uppbyggnad och vidmakthållande av kompetens hos forskarna som kan utnyttjas vid policystöd.

Kravet på användbarhet gäller forskningsverksamheten som helhet, dvs. att det inte går att begära att varje enskilt forskningsprojekt uppfyller samtliga tre punkter, utan att verksamheten som helhet skall uppfylla kriterierna.

Hög kvalitet: Forskningen på Riksbanken ska hålla samma akademiska kvalitet som på andra svenska och utländska forskningsinstitutioner. I praktiken innebär det att forskningsuppsatser ska publiceras i välrenommerade vetenskapliga tidskrifter.

Brygga till akademiska världen: Möjliggöra ett utbyte av forskningsidéer, kunskande och personer med akademiska institutioner och andra organisationer som bedriver forskning som är relevant för Riksbanken.

¹ Forskning inom t.ex. statistik eller ekonometri bidrar indirekt till policyarbetet genom utveckling av metoder.

3. Forskning och policystöd på Riksbanken 2008-2011

I detta kapitel beskriver vi kort hur forskningen på Riksbanken är organiserad samt vad som har hänt sedan den externa utvärderingen 2008.

Institutionell struktur och styrning

FOE är en enhet inom APP. Budgeten för forskningsenheten fastställs varje år i samband med verksamhetsplaneringen av Direktionen, inte av APP:s avdelningschef. Fastän FOE är en enhet inom APP har enheten en egen budget som en slags institutionell garanti för verksamhetsinriktningen inte skall bli styrd av enbart (kanske mer kortsiktiga) policybehov. Detta medför även att FOE anställer sin personal utan inflytande från APP:s avdelningschef. Styrning och uppföljning av forskningsarbetet sker i stället via verksamhetsplanen och dess uppföljning och genom ordinarie utvärderingar av forskningschefen genom APP:s avdelningschef (se vidare i avsnitt 9).

Forskning och policystöd

Medarbetare på FOE ägnar i stort sett 20 procent åt policystöd och 80 procent av sin tid åt forskning och andra uppgifter, som organisation av forskningsseminarier, konferenser, kurser, informell handledning av personer/studenter inom och utanför Riksbanken, arbete med Riksbankens working-paper serie och Penning- och valutapolitik, och de vetenskapliga rådgivarna.

Givet storleken på enheten bedrivs forskningen inom ett relativt stort antal områden som är av intresse för Riksbanken: penningpolitik, arbetsmarknadsekonomi, "*macrofinance*", statistik, fastighetsmarknader, "*household finance*" och finansiell ekonomi. En majoritet av alla projekt bedrivs genom samarbeten med forskare utanför Riksbanken, både inom och utanför Sverige.

När det gäller produktion av forskning har det funnits en lutning åt det penningpolitiska. Över de senaste åren har typiskt sett en majoritet av projekten berört makroekonomiska frågor, en mindre del statistisk metodutveckling och ytterligare en mindre del finansiell ekonomi.

Forskningsoutput 2008-2011

Vetenskapliga publikationer, working papers och färdiga manuskript indelade enligt ämnesområde. Penningpolitik (PP) omfattar även makroekonomi, makrofinans och arbetsmarknadsekonomi. Uppsatser inom gränsområdet makroekonomi / finansiell ekonomi har klassificerats som PP. Övrigt är mest statistik, ekonometri och i viss utsträckning political economy.

* = Siffror för 2011 till och med 20110919. Källa: Research News, personliga hemsidor, årlig avrapportering

År	Antal forskare	Working papers och manuskript			Antal publikationer		
		PP	FS	Övrigt	PP	FS	Övrigt
2008	11	5	2	1	5	0	2
2009	12	6	2	3	5	0	8
2010	9	8	2	2	5	1	2
2011 *	9	6	3	0	3	2	1

Ingen explicit statistik har förts över *inputs* till policystödet. Inom området penningpolitik har policystödet bestått av både stora projekt, som utvecklingen av Ramses I och Ramses II, och mindre projekt, som till exempel PM om okonventionell penningpolitik, konfidensintervall kring prognoser, och rutor i den penningpolitiska rapporten.

Inom området finansiell stabilitet har betydligt färre samarbetsprojekt genomförts. Medarbetare på FOE har bl.a. arbetat med en utvärdering av stress-testmodellen som AFS använder, en studie om de långsiktiga effekterna av maximum LTV-kvoter, samt utveckling av en modell för skattning av konkursrisk för svenska företag. [Se kapitel 4 för orsaker samt problembeskrivningen]

Utvärderingen 2008

Under 2008 gjorde Lucrezia Reichlin (London Business School, tidigare forskningschef på ECB), Greg Udell (Indiana University och vetenskaplig rådgivare till Chicago Fed och Världsbanken) och Marvin Goodfriend (Carnegie Mellon University, tidigare på både Board of Governors och forskningschef på Richmond Fed) en utvärdering av FOE. Utvärderarna bedömde att forskningsenheten under perioden 1998-2008 hade uppnått sina främsta mål, men att det även fanns ett antal utmaningar. De viktigaste

- utmaningar som de identifierade var att (i) engagera forskarna mer i policyarbetet, (ii) använda forskning som hävstång för finansiell stabilitet, och (iii) stärka rekryteringen och karriärutvecklingen.

Vad gäller behovet att engagera forskarna mer i policy-arbetet föreslog utredningen följande konkreta förändringar: policybidrag bör utvärderas i de årliga utvecklingssamtalen; tillfälliga befattningar på policyavdelningar bör övervägas; forskare bör kunna föreslå seminarier om aktuella ämnen till direktionen; ad-hoc arbetsgrupper med forskare och policymedarbetare bör tillsättas för projekt som anses väsentliga för Riksbanken; avrapporteringar om policy-möten bör införas; modellutvecklare och modellanvändare bör ej arbete avskilt.

För att använda forskning som hävstång för finansiell-stabilitetsarbete föreslogs följande åtgärder: Riksbanken bör reflektera över och justera asymmetrin i länken mellan FOE och å ena sidan APP och å andra sidan AFS utan att dela på forskningsgruppen; forskare bör regelbundet kommentera AFS publikationer; använda tillfälliga befattningar och ad-hoc arbetsgrupper som beskrivits ovan; medarbetare på AFS bör uppmuntras av chefer att delta i relevanta forskningsaktiviteter; forskare och policymedarbetare bör identifiera gemensamma analytiska projekt som förtydligar kopplingarna mellan penningpolitiken och finansiell stabilitet.

Vidare föreslog utvärderarna att Riksbanken borde (a) ta en aktiv roll i utvecklingen av forskning om penningpolitik, bankforskning, och ekonometri på lokala universitet, t.ex. genom att inrätta professurer, (b) använda sig mer av seniora gästforskare, (c) skapa en bättre balans mellan juniora och seniora forskare, samt att (d) tillåta olika karriärbanor genom att göra det möjligt för vissa personer att bli mera involverad i policy än andra när de blir mera seniora. Andra områden där viktiga behov av ytterligare utvecklingsinsatser identifierades var (e) tillgången till forskningsassistenter, och (f) ett behov av större fokus på forskning av högsta kvalitet.

Förändringar 2008-2011

Med anledning av utvärderingen har ett flertal förändringar genomförts i forskningsverksamheten.

■ *Polycystöd*

För att uppmuntra forskarnas deltagande i policyarbetet sker sedan 2009 policy-debriefings om PBG-mötena och de veckovisa stabilitetsmöten på FOE:s enhetsmöte. Ad-hoc arbetsgrupper med både forskare och policymedarbetare fanns redan innan utvärderingen (Ramses, BVAR, husprismodellen), men det finns nu en explicit strävan att låta forskare och policymedarbetare arbeta gemensamt i varje policyprojekt som bedrivs. Bl.a. har detta lett till ett antal gemensamt författade PM och artiklar för Penning och valutapolitik.

När det gäller en ytterligare stärkning av banden mellan modellutvecklare och -användare uppnås de starkaste effekterna fortfarande genom att forskare flyttar över från FOE till t.ex. APP/ME. I samarbetet med APP är ett nytt initiativ ett gemensamt seminarium med ME där viktiga modellfrågor diskuteras.

Andra insatser för att underlätta kontakterna mellan FOE och APP/AFS är gemensamma enhetsmöten där medarbetarna informerar varandra om sina arbetsuppgifter.

Inom området finansiell stabilitet deltar sedan september 2009 två forskare i de veckovisa stabilitetsmöten där policyfrågor och remissärenden behandlas. Sedan dess sker också en systematisk veckovis avrapportering till alla forskare om vad som diskuterats både inom den penningpolitiska beredningen och på stabilitetsmötena.

Forskning

Vad gäller forskningsoutput så har i enlighet med utvärderings rekommendationer en insats gjorts för att höja kvalitén på forskningen ytterligare. Som följd av detta håller artiklar på att publiceras i högre rankade tidskrifter. En bi-effekt av detta har dock varit att en viss fördröjning har uppstått i processen att konvertera uppsatser till publicerade artiklar, då bättre tidskrifter vanligen har striktare granskningsregler.

Rekrytering och kompetens

När det gäller rekrytering finns det fortfarande svårigheter att rekrytera både seniora forskare och högt kvalificerade forskare med inriktning på finansiell stabilitet. Obalansen mellan kompetensen i makro/penningpolitik och finansiell stabilitet är därför bestående. Både konkurrensen från utlandet och bristen på kritisk forskningsmassa på Riksbanken bidrar till detta.

■ Inom området penningpolitik har vi som ett test i stället anlitat två seniora vetenskapliga konsulter (Per Krusell [IIES] och Martin Flodén [SU]), som arbetar på Riksbanken en dag varannan/varje vecka.

Inom området finansiell stabilitet finns även planer att använda oss av sådana konsulter. För att stärka rekryteringsmöjligheterna har extern finansiering sökts och beviljats av Vinnova för att utbilda två forskningsassistenter som doktorander inom finansiell ekonomi i samarbete med Handelshögskolan och Stockholms universitet. Sedan 2008 finns också en likadan doktorand på Tilburgs universitet. Vidare anställdes under 2009 en junior forskare med inriktning på fastighetsmarknaden och *household finance*, samt ytterligare en person med kompetens i gränlandet makrofinans. Andra åtgärder som har vidtagits för att stärka FS-kompetensen är två gästforskarbesök under sammanlagt 8 månader.

Kompetensförsörjning

Medarbetare på FOE/APP och i DIR organiserar sedan några år tillbaka tillsammans med Uppsala universitet en doktorandkurs i penningpolitik. Inom finansiell stabilitet har ett informellt samarbete ingåtts med Handelshögskolan i Stockholm. Inom denna ram ansvarar medarbetare på AFS för handledning av två mastersstudenter medan några olika personer inom APP och FOE är ansvariga för två kurser i finansiell ekonomi med en särskild inriktning på policyfrågor med relevans för AFS.

Incitamentsstruktur och karriärutveckling

Utvärderingar och lönerederingar baseras på både forskningsoutput och policystödet man har gett. Policystödet får i regeln facto en större vikt än som skulle vara rättfärdigad av 80-20 regeln för forskning-policystöd.

Redan innan utvärderingen 2008 fanns det tydliga incitament för medarbetare på FOE att engagera sig i policyarbetet. Bra policystöd belönas tydligt i de årliga utvärderingarna och lönerederingarna. För forskare aktiva i området PP har detta varit ett effektivt verktyg att styra insatsen. Eftersom samarbetet med AFS har varit mindre frekvent, har detta inneburit att finansiella incitament inte har kunnat spela någon större roll för medarbetare med inriktning finansiell stabilitet.

Vad gäller karriärutvecklingen har FOE fortsatt med formatet där det finns avsevärt utrymme för variation i tiden som medarbetarna ägnar åt policy och forskning, både över tid och i tvärsnittet. Generellt, men inte alltid, får medarbetare mindre policy-

- uppdrag under det första året på Riksbanken. När erfarenheten ökar, växer också policyansvaret. Detta har i ett flertal fall lett till att forskare så småningom flyttat över till APP för att där arbeta som senior ekonom, enhetschef eller (biträdande) avdelningschef, och i ett fall till att en forskare har flyttat över till AFS.

4. Problembeskrivning

Fastän ett antal åtgärder har vidtagits, återstår fortfarande mycket arbetet med några av de utmaningar som utvärderingen 2008 identifierade, nämligen att hitta vägar för att engagera forskarna mer i policyarbetet och att använda forskningen som hävstång för finansiell stabilitet.

Samarbetet med APP har fungerat väl, Riksbanken är varje år värd för åtminstone en och ofta flera konferenser med de ledande forskarna i sina respektive områden som deltagare, och varje år organiseras åtminstone en kurs i penningpolitik. Vidare har forskningens kvalitet ökat över tiden och Riksbanken har fått gott renommé för sin forskning.

Samarbete med AFS har dock inte fungerat bra och FOE har endast kunnat bidra till AFS med ett begränsat antal policystödinsatser (se kapitel 3). Problemet har inte varit att beställda policystödprojekt inte levereras, utan att sådana projekt över huvudet taget inte blir av. Vidare är enbart en mindre andel av FOE:s forskning inom området FS.

Orsaker:

Skillnaden i graden av framgång mellan samarbetet med APP respektive AFS är stor och utgör i grunden anledningen för denna utredning. Flera troliga orsaker finns varför både forskningsoutputen inom FS har varit låg och samarbetet med AFS har misslyckats.

Först och främst så har det saknats en tydlig administrativ process (beställning, uppföljning, utvärdering) för att utveckla och upprätthålla policystödet i ett samarbete mellan AFS och FOE. Det försvårar också en identifiering av de faktorer som orsakar snedfördelningen mellan FS och PP.

Processen för att starta ett policyprojekt åt AFS är för tillfället inte väldefinierat. Några försök har gjorts att få igång samarbetet, men i varje fall har projekten lett till att antingen beställaren eller beställningsmottagaren har tyckt att samarbetet har missat målet.

■ En andra bidragande faktor som gör att samarbetet mellan FOE och AFS är mer komplicerat än med APP är att det råder betydligt större konsensus om hur verktyglådan för penningpolitiken bör se ut än för finansiell stabilitet. Det innebär att det har funnits och finns större utrymme för en mismatch mellan AFS och FOE. För det tredje så är de naturliga kontaktytorna mellan FOE och AFS mindre än med APP. Det beror både på institutionella faktorer (FOE är en del av APP:s organisation, arbetar mycket mot modellenheten och deltar i dess verksamhet och aktiviteter) och en brist på ersättande kommunikationskanaler.

En tredje faktor är att FOE har bredare kompetens inom PP än inom FS. Med kompetensen inom macrofinance är FOE dock väl rustat för gränsöverskridande projekt. Utbudet av unga forskare med inriktning FS, jämfört med inriktning makroekonomi, har varit begränsat under lång tid. Konkurrensen från finansmarknaden, på samma sätt som i rekryteringen för AFS, har dessutom varit kraftig. Startlönen för duktiga ny-utexaminerade forskare inom FS ligger t.ex. uppskattningsvis 20-30 procent eller ännu mer över lönen för makro-ekonomer. Till slut så har den finansiella krisen sannolikt medfört att AFS har flyttat fokus från policystöd till mer akuta frågor. Därför har det funnits mindre tid för att initiera och driva samarbetsprojekt.

Vad saknas?

Som konstaterat finns det en stor asymmetri mellan AFS och APP i kontakterna med FOE. För att AFS skall kunna samarbeta med FOE på samma villkor som APP, på ett långsiktigt hållbart sätt behövs en struktur för planering, uppföljning och utvärdering som kan kompensera för frånvaron av en organisatorisk koppling. Processen genom vilken projekt beställs, beställarens och beställningsmottagarens ansvar och rättigheter i olika faser av ett (blivande) projekt behöver klargöras. Detta kan t.ex. ske genom att formalisera samarbetet under verksamhetsplaneringen och VP-uppföljningen.

Kontakterna mellan medarbetare och chefer på å ena sidan FOE och å andra sidan AFS behöver intensifieras. Båda grupper behöver vara informerade om varandras arbete och prioriteringar. Till exempel kan ett tidigare deltagande av forskarna i beredningen av arbetet med stabilitetsrapporten, men även andra projekt, och ett aktivt deltagande av AFS-medarbetare i seminarier och konferenser bidra till att man i en större utsträckning och på ett effektivare sätt kan stödja policyarbetet. Ett

■ aktivare deltagande i FS-arbetet skapar dessutom ömsesidigt bättre förutsättningar för att forskningen kan bli policyrelevant och policyarbetet forskningsaktuell. Vidare behöver en större symmetri skapas i forskningskompetensen och -produktionen mellan de två olika kärnområden PP och FS. Det nuvarande antalet forskare med FS bakgrund gör det svårt att på ett substantiellt sätt bidra till en verksamhet med cirka femtio medarbetare. Möjligtvis behövs särskilda insatser för att säkra tillgång till personal med hög/rätt kompetens.

Slutsats

Några övergripande slutsatser som kan dras på basis av ovanstående analys om vad som utgör de viktigaste problemområden, vilka som är nyckelfaktorerna och vad de mest prioriterade utvecklingsområden är:

1. En förbättrad planerings- och uppföljningsprocess behöver påverka både utbudssidan och efterfrågesidan av policystödet;
2. Kontaktytorna mellan AFS och FOE, både de informella och formaliserade, behöver stärkas, som motvikt för frånvaro av organisatorisk koppling;
3. Forskningens roll som ett effektivt stöd till policy behöver förstärkas genom tidigare engagemang i policyberedningen;
4. Vad gäller forskningen behöver kritisk massa behållas alt. skapas inom både PP och FS;
5. Fortsatta insatser behövs för att säkra Riksbankens tillgång till FS-kompetens
6. En god balans mellan oberoende och uppföljning samt utvärdering behöver skapas för att åstadkomma långsiktig hållbarhet i forskningsverksamheten.

Ovanstående överväganden kommer att styra inriktningen i resten av utredningen.

5. Hur organiseras forskningen på andra centralbanker?

För att få en överblick över hur andra centralbanker arbetar har vi kontaktat ett antal centralbanker som har ungefär samma förutsättningar som Sverige, dvs. centralbanker i små eller medelstora öppna ekonomier och med begränsade resurser i förhållande till större länder. Sammanlagt kontaktades centralbankerna i följande

■ åtta änder: Norge, Danmark, Nederländerna, Österrike, Schweiz, Canada, Australien och Nya Zeeland. Eftersom situationen på Norges Bank bedömdes vara särskilt intressant har vi samlat in mer information om Norges Bank än om de andra centralbankerna. Via andra källor har vi dessutom samlat in viss information om Bank of England.

Organisation och styrning

Vad gäller den formella organisationen har fyra centralbanker (Nederländerna, Österrike, Australien och Nya Zeeland) valt modeller som liknar den på Riksbanken, med en forskningsenhet (motsvarande FOE) på avdelningen som ansvarar för penningpolitik (APP) utan någon motsvarande enhet på avdelningen som ansvarar för finansiell stabilitet (AFS). Forskning inom finansiell stabilitet bedrivs därför oftast på den penningpolitiska avdelningen. även om viss forskning (ofta s.k. "directed research") bedrivs inom policyenheterna på avdelningen för finansiell stabilitet. De forskare som forskar inom områden relaterade till finansiell stabilitet deltar i vissa fall i policyarbete, t.ex. genom att medverka på policymöten, men ofta sker ingen formell koordinering av forskning och policyarbete inom finansiell stabilitet.

Individuella forskare får incitament att arbeta med policystöd och integreras i policyarbetet på olika sätt. I Österrike sker detta informellt, via forskningschefen, både för kortsiktiga och långsiktiga projekt. I Nederländerna träffar forskningschefen cheferna för de viktigaste policyavdelningarna åtminstone två gånger om året. Då diskuterar denna grupp inriktningen för verksamheten under det närmaste året och kommer överens om vissa projekt som forskarna skall leverera. Ansvaret för att leverera den utlovade outputen ligger hos forskningschefen, som avrapporterar efter verksamhetsåret. På Nya Zeelands centralbank deltar forskningschefen i alla ledningsmöten (LM) inom den ekonomiska avdelningen och MPC möten. På forskningens enhetsmöten vidarebefordrar FC relevant information om vad som hänt i LM och i MPC. I vissa långsiktiga projekt så blir enskilda forskare, särskilt seniora, inblandade i planeringsprocessen. På RBA är forskarna både direkt engagerade i planeringen av långsiktiga policyprojekt och indirekt via deras FC. På kort sikt behåller man policyengagemanget genom att delta i policymöten.

Trots att denna organisatoriska modell skapar en asymmetri mellan avdelningarna för penningpolitik och finansiell stabilitet vad gäller kontakten med forskningsenheten

■ nämnde inga centralbanker att detta skulle vara en källa till problem (se dock fallet med Norges Bank nedan).

Tre centralbanker (Danmark, Schweiz och Canada) har valt att integrera forskarna på de olika policyenheterna. I dessa fall arbetar forskarna med forskning på deltid och med policy ("current analysis") på resten av tiden. I praktiken har dessa centralbanker skapat mindre grupper av forskare och det är ovanligt att forskare sitter ensamma på en policyenhet. På Danmarks centralbank är forskningsverksamheten betydligt mindre än i Canada och Schweiz.

Styrning av forskarna sker förstås via respektive policychef med denna lösning. BoC rapporterar dessutom att man använder sig av en årlig VP samt en treårsplan för varje forskare.

Bank of England har forskarna integrerade på policyavdelningarna. Forskare är indelade i fyra större områden: finansiell ekonomi, makro, internationell ekonomi och matematiska och kvantitativa metoder och arbetar utspridda bland policyavdelningarna. Inom varje område arbetar drygt trettio personer, uppdelade i olika underspecialiseringar.

Norges Bank hade fram till 2009 en forskningsenhet inom den penningpolitiska avdelningen, men valde sedan att dela upp forskarna i två enheter, en inom den penningpolitiska avdelningen och en på finansiell stabilitet. Anledningen till omorganiseringen var att finansiell stabilitet ansåg att man inte hade tillräcklig tillgång till forskarna. Med den nya organisationen har finansiell stabilitet samma tillgång till forskaresurser som penningpolitiken. Man har dock medvetet behållit alla forskarna på samma fysiska plats i banken för att även fortsättningsvis ha en gemensam forskningsmiljö, där man tillsammans koordinerar seminarier, konferenser och rekrytering. På Norges Bank ägnar forskarna 50 % av sin tid åt fri forskning och 50 % till policystöd, ofta i form av modellutveckling eller "directed research". På Norges Bank sker samordningen av policyprojekt med hjälp av en koordinator på varje policyavdelning. Koordinatören är en senior person, med ansvaret att följa upp de samarbetsprojekt som chefer för policyenheterna har kommit överens om med forskningschefen. Uppföljningen innebär bl.a. att koordinatören verifierar om medarbetare på policyenheten och forskningsenheten får den avsatta tiden för att arbeta med projektet, om projektet fortskrider enligt plan osv. Allokering av tid för

- policystödprojekt sker på sådant sätt att enheter som kommer överens om projekt men sedan inte levererar de utlovade resurserna blir nedprioriterade vid nästa VP.

Forskningens omfattning

Antalet aktiva forskare varierar avsevärt mellan de olika centralbankerna. I Österrike och Australien har man ca sex aktiva forskare på banken, medan den schweiziska nationalbanken har upp till 40 aktiva forskare. Definitionen av "aktiv" kan dock variera något mellan bankerna. De flesta banker (i synnerhet de med forskning endast på APP) har en viss snedfördelning inom forskningsgruppen, med fler forskare inom penningpolitik än inom finansiell stabilitet. Även tidfördelningen mellan forskning och policy varierar mellan centralbankerna och oftast också inom en enskild centralbank. Schweiz är ett extremfall i stickprovet och rapporterar att man forskar i genomsnitt cirka 35 procent. De andra centralbankerna rapporterar 50, 70, 80 och nästan 100 procent. Forskarna på Norges Bank ägnar 50 % av sin tid åt fri forskning och 50 % till policystöd, ofta i form av "directed research", som t.ex. modellutveckling.

På Norges Bank valde man att öka antalet forskartjänster vid omorganiseringen, främst för att uppnå en tillräckligt stor grupp forskare inom finansiell stabilitet. Antalet forskare inom finansiell stabilitet ökades från fyra till sju. Dessutom har man ett aktivt program med gästforskare som tillbringar 3-6 veckor på Norges Bank under ett år, utan några som helst krav på att delta i bankens verksamhet, utan bara för att vara tillgängliga som rådgivare i forsknings- eller policyrelaterade frågor. Norges Bank finansierar också upp till fyra doktorander inom centralbanksrelaterad forskning. Dessa tillbringar en stor del av sin tid på banken.

Forskningens inriktning och utvärdering

De flesta centralbanker har endast implicita regler för vilka områden som forskare kan arbeta inom, många använder t.ex. en bred definition som "centralbanksrelaterad forskning". De flesta har inte heller några explicita system för att utvärdera forskarna. I många fall utvärderas forskarnas forskning endast inom forskningsenheten, medan den övriga banken endast utvärderar deras policyarbete.

Norges Bank har dock ett explicit system för att utvärdera enskilda forskare. De använder en rangordning av akademiska tidskrifter och ett poängsystem för att värdera varje forskares publikationer. Dels har man minimikrav för varje forskare (en publikation per år), dels påverkar poängen direkt forskarnas löneutveckling.

■ Polycystöd

De flesta banker med specifika forskningsenheter använder forskarnas policytid till modellutveckling och mer långsiktiga policyprojekt. Dessa projekt är antingen beställda direkt från policyavdelningarna eller föreslås av forskarna. I vissa fall bedrivs mer avancerad "directed research", dvs. tillämpad forskning styrd av en policyavdelning, som kan leda till att arbetet publiceras som ett working paper. I flera fall deltar forskarna regelbundet på policymöten. I vissa fall används forskare också till kompetensutveckling av den övriga personalen, t.ex. genom att organisera kurser och specifika seminarier.

Policyprojekten på Norges bank koordineras av forskningschefen tillsammans med avdelningsledningen. Båda parter skriver en projektplan som specificerar hur mycket tid som ska läggas ner på projektet och även en detaljerad tidsplan med regelbundna avstämningar. Om exempelvis policyenheter i praktiken inte lyckas avdela resurser till projekt som därför måste avbrytas måste enhetschefen rapportera detta skriftligen till avdelningsledningen. Detta förfarande gör att det är tydligt varför ett projekt inte kunde slutföras. På Norges Bank har man även infört ett system där forskare måste tillbringa tid (mellan sex månader och ett år) på en policyenhet. Under denna period har forskarna samma uppdelning mellan forskning och policy som när de sitter på forskningsenheten, men de får på samma gång viss insikt i policyarbetet.

Karriärvägar och rekrytering

Många centralbanker har en intern karriärtrappa som liknar den på Riksbanken, vilket i princip ska göra det möjligt att göra karriär på banken utan att bli chef. I flera fall verkar denna trappa inte fungera bra i praktiken. Ofta finns det en känsla av att man ändå måste bli chef för att göra karriär. I något fall poängterades å andra sidan att man i praktiken måste ha varit forskare för att kunna bli chef.

Slutsatser

Det övergripande intrycket från undersökningen är att de flesta bankerna arbetar aktivt på olika modeller för att kombinera högkvalitativ forskning med ett effektivt polycystöd. Flera banker har på olika sätt omorganiserat forskningsverksamheten för att förbättra situationen. Undersökningen visar att det sannolikt inte finns någon entydigt optimal lösning. Vilken lösning som passar bäst beror på många olika

- faktorer, som kan variera över tiden eller mellan centralbanker. Vi tycker dock att tre övergripande slutsatser kan dras.

För det första försöker de flesta centralbanker ha en kritisk massa av samlokaliserade forskare, ofta i paritet med Riksbankens resurser i dagsläget eller mer. Den allmänna meningen är att det finns en positiv externalitet som man vill utnyttja. Den enskilde forskaren har ofta en spetskompetens inom ett relativt smalt område och mervärdet uppstår när olika spetskompetenser kan kombineras och förstärka varandra. Närhet underlättar detta samarbete och utbytet av kunskaper och kontakter. Vad som betraktas som en kritisk massa beror på hur policyavdelningarna fungerar och vilken forskning som bedrivs på andra närbelägna institutioner. Ett minimum verkar dock ligga på cirka fem till sju forskare inom varje huvudområde, dvs. penningpolitik och finansiell stabilitet. För det andra finns en allmän strävan att ge forskarna stor självständighet inom deras forskningsverksamhet. Alla centralbanker känner dock att det är svårt att finna den optimala avvägningen mellan forskning och policyarbete.

För det tredje försöker samtliga tillfrågade centralbanker att vara så transparenta som möjligt kring sin forskningsverksamhet och förutsättningarna för forskning.

6. Hur bör forskningen på Riksbanken organiseras

Forskningsverksamheten bedrivs inte i en sluten miljö. Vilken organisatorisk lösning som bedöms fungera bäst beror också på policyavdelningarnas behov och organisation. Det gör det inte alltid går att direkt översätta erfarenheter från andra centralbanker till Riksbankens organisation. Baserat på erfarenheter från andra centralbanker och kring hur forskning vanligtvis bedrivs vid andra forskningsinstitutioner och universitet anser vi att forskningen bör organiseras på ett sätt som främjar skapandet och upprätthållandet av en kritisk massa, främjar en självständig forskning och en långsiktighet kring forskningens villkor. Detta är i linje med rekommendationerna i den externa utvärderingen 2008. Därutöver måste organisationsmodellen ge policyavdelningarna en god tillgång på policystöd på lika villkor. Organisationsstrukturen måste också kompletteras med objektiva kriterier för uppföljning och utvärdering. Mål och indikatorer för forskningsverksamheten och policystödet diskuteras separat i avsnitt 8. Sammantaget bedömer vi att ovanstående kriterier och en väl avvägd modell för uppföljning och utvärdering ger bra

■ förutsättningar för att forskningen på Riksbanken ska kunna uppnå de uppsatta målen.

Det finns fyra olika grundmodeller för hur forskarna rent organisatoriskt kan inlemmas i Riksbankens organisation. De fyra huvudalternativen, i fallande formell centraliseringsgrad, är: (1) en organisatoriskt fristående forskningsavdelning, (2) en stor forskningsenhet under AFS eller APP, (3) en något mindre forskningsenhet på vardera AFS och APP, samt (4) inlemmande av forskare på de enskilda policyenheterna på AFS och APP. En översikt över de olika modellernas uppskattade egenskaper ges i tabell 1.

Det sistnämnda alternativet, där forskare inlemmas på enskilda policyenheter, testades på Riksbanken under tidigt 1990-tal och avbröts efter ett par år. Denna lösning ger mycket närhet till policyfunktionerna, vilket kan vara lämpligt när skillnaden mellan policystöd och forskning är liten och det bedrivs främst "directed research". Nackdelen är att det är svårare att åstadkomma en kritisk massa samt att kommitta sig till forskningstiden. Kanada och Schweiz som har valt lösningar liknande denna modell har också valt att ha substantiellt fler forskare än vad Riksbanken har. Givet den i uppdraget formulerade målsättningen för Riksbankens forskning, erfarenheterna från 1990-talet och den avsevärda ökningen av forskningsresurserna som krävs för att bibehålla kritisk massa, anser vi att denna modell inte ger bra förutsättningar för en självständig och högkvalitativ forskning. En brist på kritisk massa riskerar också försvåra en ökad interaktion mellan penningpolitik och finansiell stabilitet, samt rekryteringen och forskningens roll som brygga till den akademiska världen. Vi avråder därför från denna organisationsmodell och kommer inte att diskutera den vidare.

Vi kommer inte heller att vidare diskutera möjligheten att skapa en fristående forskningsavdelning. Som beskrivits i kapitel 3 har policystödet till APP fungerat förhållandevis bra men inte det till AFS. En anledning till detta är att FOE rent organisatoriskt varit en del av APP. Om FOE skulle organiseras som en fristående forskningsavdelning skulle förutsättningarna för policystödet till APP försämrats utan att de organisatoriska banden till AFS stärks. Med andra ord skulle FOE inte längre vara integrerad i någon del av Riksbankens policyarbete. Forskningen på Riksbanken var tidigare organiserad som en självständig avdelning men den modellen övergavs till förmån för en integration i APP.

Tabell 1: Sammanställning av organisationsmodeller och uppställda kriterier.

	Symmetri AFS & APP samt policystöd	Kritisk massa	Transparens	Långsiktighet & självständighet
Forsknings- avdelning	Ger symmetri men kan försvåra policystöd pga. svagare organisation slänkar.	Skapar kritisk massa. Gynnar oberoende forskning men sämre villkor för riktad forskning	Transparens kring totala resurser men ev. ej om fördelning mellan olika områden	Underlättar självständighet och långsiktiga spelregler. Risk för bristande stöd för FOE: s verksamheten i organisationen
En enhet på en policyavdelning	Skapar asymmetri i relationen med policy avdelningarna.	Skapar kritisk massa men ev. inte inom både PP och FS. Neutral mellan oberoende och riktad forskning.	Transparens kring totala resurser men ev. ej om fördelning mellan olika områden	Underlättar självständighet och långsiktiga spelregler
Två enheter på APP och AFS	Ger symmetri och underlättar policystöd	Försvårar kritisk massa. Neutral mellan oberoende forskning och riktad forskning.	Transparens kring totala resurser och fördelning	Försvårar långsiktigt lika villkor för bägge forskargrupperna.
Integrerad i policyenhet er på APP och AFS	Ger symmetri och underlättar policystöd	Försvårar kraftigt kritisk massa. Skapar sämre villkor för oberoende forskning men gynnar riktad forskning	Totala resurser: nej Fördelning av resurser: ja	Försvårar oberoende forskning, gynnar riktad forskning och långsiktiga spelregler pga. kommittentproblemen

■ Diskussionen nedan kommer att fokusera på huruvida forskningen bör fortsätta bedrivas inom ramen för en sammanhållen forskningsenhet inom en av policyavdelningarna eller om FOE bör delas upp i två enheter som placeras på respektive policyavdelning.

Samlad och tydliggjord forskningskompetens

Valet mellan huruvida forskningen ska bedrivas inom en eller två forskningsenheter beror till största delen på avvägningen mellan två olika behov. Å ena sidan, behovet att skapa en kritisk massa och långsiktiga och transparenta villkor för forskningen och den långsiktiga kompetensförsörjningen. Å andra sidan, behovet att kontinuerligt leverera policystöd i samarbete med respektive policyavdelning. Graden av konflikt mellan dessa två krav beror i sin tur på den exakta utformningen av styrningen och administrativa processer.

Kritisk massa, långsiktighet och självständighet främjas av att forskarna organisatoriskt och fysiskt hålls samlade. En organisatoriskt samlad forskningsverksamhet underlättar samarbetet mellan forskare med olika inriktningar och minskar risken för att olika grupper av forskare på sikt kan komma att få olika kvantitativa och kvalitativa villkor för forskning och arbete med policystöd. Det senare skulle kunna försvåra rekrytering och minska förmågan att behålla nyckelforskare. Erfarenhetsmässigt lägger kandidater till forskartjänsterna stor vikt vid förutsägbarheten i villkoren för sin forskning. En sådan tydlighet förutsätter också att villkoren för policystöd är klart definierade eftersom tid och förutsättning för forskning i stor utsträckning beror på vad som förväntas i termer av policystöd, och vice versa. En ytterligare fördel med en organisatoriskt samlad forskning är att det blir lättare för forskare att röra sig mellan olika forskningsfält. Inte minst är detta viktigt eftersom det finns en överlappning mellan penningpolitik och finansiell stabilitet som torde bli av allt större betydelse framöver, exempelvis genom arbete med så kallad "macroprudential supervision".

Samtidigt är det viktigt att fördelningen av forskningsresurser mellan olika forskningsfält och därmed också förmågan att erbjuda policystöd är balanserad och synliggörs. Detta görs idag på individnivå genom att forskningsfält anges för de enskilda forskarna i t.ex. nyhetsbrev, personlig hemsida osv. Fördelningen av kompetens och resurser för olika slags forskning skulle kunna förtydligas genom en

■ uppdelning av FOE i två forskargrupper eller enheter; en med huvudsaklig inriktning mot penningpolitik och en med huvudsaklig inriktning mot finansiell stabilitet. Det blir då tydligare vem som är huvudsaklig samtalspartner till vilken policyavdelning, vilket bör främja kontakter mellan forskning och policy. Likaså blir en obalans mellan de olika forskningsfälten synliggjord snabbare och tydligare. En integration av respektive grupp i respektive avdelning ökar närheten och förbättrar förutsättningarna för ett likvärdigt policystöd mellan avdelningarna. Nackdelen med en sådan integration är försämrade förutsättningar för att skapa eller upprätthålla en kritisk massa samt risken för att gränsöverskridande, långsiktig forskning undanträngs av policy-uppdrag, bl.a. genom att det kan uppstå svårigheter när en policyenhet skall garantera forskningstid.

Som vi noterade tidigare, har Norges Bank valt att placera en forskningsenhet på respektive policyavdelning. För att motverka problematiken med en brist på kritisk massa och hinder för gränsöverskridande forskning har man samtidigt bestämt sig för att samlokalisera bägge enheterna geografiskt. En kostnad som detta medför är att ingen av de två forskningsenheterna är geografiskt integrerade i sin policyavdelning. Det försämrar i viss mån förutsättningarna för att realisera den eftersträvade vinsten för policystödet som en sådan uppdelning syftar till.

Forskningens omfattning

Vi rekommenderar att behålla den nuvarande 80-20 regeln som inneburit en uppdelning på 20 procent policystöd och 80 procent för forskning och övriga verksamhet. Eftersom stödet mot APP har kunnat fungera effektivt och stödet mot AFS har varit mycket begränsat, går i nuläget inte att utvärdera om 80-20 uppdelningen har varit en bidragande faktor till problemen i samarbetet mellan FOE och AFS.

Slutsats

Sammantaget pekar resonemangen ovan på att forskningen fortsättningsvis bör organiseras som en enhet på en av policyavdelningarna men att vissa effektivitetsvinster kan uppnås genom att dela in forskarna i två forskningsgrupper, en med tyngdpunkt inom finansiell stabilitetsforskning och en annan med tyngdpunkt inom penningpolitisk forskning. Detta bör skapa större transparens om resurstillgängligheten för forskning och policystöd inom både penningpolitik och finansiell stabilitet utan att skapa hinder för samarbeten över ämnesgränserna eller

■ barriärer som motverkar skapandet av en kritisk massa samt långsiktigt hållbara och transparenta villkor för forskningen.

När det gäller lokaliseringen föreslår vi att forskningsenheten fortsättningsvis ligger inom APP. Ett argument för att göra så är att en fullständig flytt av FOE skulle medföra stor osäkerhet bland personalen samt risk för förlust av verksamhetskritisk personal. Ett annat är denna flytt även medför avsevärda risker för samarbetet mellan FOE och APP. Ett tredje skäl att personalen i nuläget är i större utsträckning specialiserad inom områden med relevans för APP än för AFS.²

En annan förklaring för det begränsade policystödet som AFS hittills har fått, ligger i den svaga strukturen för policystödsprocessen. I relationerna mellan FOE och APP har denna svaghet kunnat kompenseras genom den formella kopplingen. Den organisatoriska asymmetri som mellan AFS och APP om forskningen läggs inom en policyavdelning kan och bör motverkas med hjälp av en kraftigt förstärkt beredningsprocess för policystödet (se nedan kapitel 6) och bättre och mer regelbunden kommunikation. Detta kan bland annat uppnås genom att utse en huvudansvarig för kommunikation och beredningen gentemot respektive policyavdelning inom varje forskningsgrupp. Se även kapitel 7 om beredningsprocessen.

7. Hur bör processen för policystödet se ut?

En av de viktigaste orsakerna bakom det bristande policystödet till AFS är avsaknaden av en tydlig gemensam beredningsprocess med en klar ansvarsfördelning. Dessutom saknas en regelbunden återkoppling om och utvärdering av beredningsprocessen, beställningsfunktionen, genomförandet av policystödet. Skapandet av en tydlig beredningsprocess samt uppföljningsrutiner är således ett nödvändigt, men ej tillräckligt, villkor för att förändringar i forskningsverksamheten kan bli framgångsrika.

Informationsflöde

Informationsflödet mellan AFS och FOE behöver också förbättras åt båda håll, så att asymmetrin mellan AFS och APP kan kompenseras. Till exempel kan detta ske genom en regelbunden återkoppling från LG-AFS eller annan forum, där en god kunskap

² Denna utredning föreslår även åtgärder för att motverka denna obalans i kapitel 8.

finns över de uppgifter och projekt som blir viktiga för AFS under t.ex. det närmaste året. Ett annat sätt för att förbättra informationsflödet mellan FOE och AFS kan, till exempel, vara att skapa möjligheter för nyanställda forskare att under sitt första år på Riksbanken spendera 20 procent av sin tid, som motsvarar policystödet, på AFS. Detta skulle t.ex. kunna kombineras med att en person med en 40-60 tjänst flyttar över till FOE under motsvarande tid.

Beredningsrutiner

I utformningen av effektiva beredningsrutiner behöver man skilja mellan två typer av policystöd. Med policystöd menas framöver de beställningar som en policyavdelning gör hos forskningsenheten. Den ena sortens policystöd är sådant stöd som kan förutses långt i förväg och den andra typen av policystöd är ad-hoc arbete och andra projekt som *inte* kunnat förutses inför årets verksamhetsplanering. Gemensamt för hur Riksbanken ska handskas med dessa två typer av policystöd är att processen kring dem måste specificera: (1) frågeställning som ska analyseras, (2) vilka resurser som ska avsättas (personer, tidsåtgång) under vilken tidsperiod på forskningsenheten och berörd policyenhet, (3) vilken typ av produkt som policystödet ska resultera i (PM, fördjupningsruta, ekonomisk kommentar, PoV-artikel m.m.) samt (4) leveransdatum.

Processen för beställning av policystöd bör generellt bestå av följande moment. (a) Policyavdelningen identifierar ett behov och formulerar muntligt eller i en preliminär projektbeskrivning vilket stöd man anser sig behöva och när. Detta kan göras av avdelningsledningen eller direkt av ansvarig enhetschef i avstämning med ansvarig beställningsmottagare på FOE (b) Gemensamt specificerar policyavdelningen och FOE punkterna (1)-(4) ovan. Förändringar i den preliminära projektbeskrivningen eller i tidsplanen dokumenteras genom minnesanteckningar från processmöten och integreras i den slutgiltiga projektbeskrivningen. (c) I tidsplanen införs ett antal kontrollstationer där avstämningar och justering mot den uppgjorda planen görs. Större avvikelser eller ändringar bör dokumenteras genom minnesanteckningar. Beställningsdokumenten införs i verksamhetsplanen alternativt i en uppdatering av VP (d) Efter leverans sker en utvärdering och outputen samt faktisk tidsplan dokumenteras. Det är viktigt att de olika stegen dokumenteras för att policystödet ska kunna följas upp; dels för att möjliggöra utvärderingar av policystödet i sin helhet liksom insatsen av enskilda medarbetare både på FOE och på policyavdelningarna, dels i syfte att identifiera svagheter i processen. För att säkra att

■ verksamhetsplaneringen sker enligt lämplig och överenskommen tidsplan bör ovan beskrivna process förankras i Riksbankens controllerns tidsplan för VP samt följas upp.

Erfarenheterna på andra centralbanker visar att forskare gör sina policybidrag mest i långsiktiga policystödsprojekt, i viss utsträckning genom deltagande i regelbundna policymöten och i mindre utsträckning genom mer kortsiktiga uppdrag.

Beredningsprocessen inom Riksbanken tillåter redan idag alla dessa tre, även om tyngdpunkten ligger på längre projekt (längre än två månader). Processen kring de policystödsprojekt som kan förutses långt i förväg hanteras lämpligen inom ramen för den ordinarie verksamhetsplanen. För att uppnå en fungerande process kring ad hoc policystöd bör en kontaktperson utses hos respektive forskargrupp och policyavdelning. Det är genom dessa personer policystödet ska processas och det är upp till respektive forskargrupp och policyavdelning att säkerställa att de kan hantera sin del av processen. I vilken utsträckning det ska finnas resurser tillgängliga för policystöd ad hoc bör förhandlas mellan respektive forskargrupp och policyavdelning och exempelvis anges i verksamhetsplaneringen. Med andra ord kan man under verksamhetsplaneringen bestämma hur mycket av den tillgängliga tiden för policystöd som läggs på projekt med längre löptid medan residualen kommer att vara tillgänglig för ad-hoc uppdrag som bestäms senare under verksamhetsåret. Kontaktpersonen på policyavdelningen har som ansvar att bestämma prioriteringsordningen av alternativa policystödprojekt om resurserna är för knappa för att tillgodose alla beställare.

8. Rekrytering och resurser

Rekrytering syftar till att ge forskningsenheten den kompetens som behövs för att kunna producera högkvalitativ forskning av relevans för Riksbanken och ge ett bra policystöd. För att säkerställa att den efterfrågade forskningsprofilen hos nyrekryterade forskare tillför rätt kompetens är det viktigt att det sker ett ömsesidigt samråd mellan AFS/APP å ena sidan och FOE å andra sidan när nyrekryteringar påbörjas eller gästforskarbesök planeras. Samrådet kan äga rum på följande sätt:

Innan rekryteringsprocessen påbörjas träffar forskningschefen eller en annan ansvarig representant för FOE koordinatören för AFS samt APP för att bli uppdaterad om vilka områden avdelningarna kommer att vara särskilt engagerade i under de nästkommande två till tre åren. När det gäller gästforskarbesök handlar detta om

- kortare horisonter på 6-12 månader. Detta bör ses som en komplettering av den information som redan förmedlas inom ramen för verksamhetsplaneringen av bl.a. policystödet.

Efter denna avstämning påbörjas den formella rekryteringsprocessen. I de fall en tjänst utlyses via annons bör AFS/APP ha möjlighet att ge synpunkter på utformningen av annonsen. AFS/APP bör också informeras om vilka kandidater som sökt tjänster för att kunna bidra med synpunkter på vilka som verkar mest lovande ur ett policyperspektiv. Processen bör också innehålla tydliga tidpunkter för sådana avstämningar mellan FOE och berörda policyavdelningar. Beslutet att välja ut vissa kandidater fattas av forskningschefen. När utvalda kandidater besöker Riksbanken och presenterar sin forskning bör FOE bjuda in medarbetare från policyavdelningarna och ta del av deras åsikter om kandidaterna innan rekryteringsprocessen avslutas.

Resurser

Riksbankens mål med att ha en forskningsverksamhet är att på ett långsiktigt hållbart sätt bidra till att förbättra policyarbetet och medverka till att detta arbete har god vetenskaplig basis. Finanskrisen har visat att Riksbanken behöver fördjupa sin analys inom området finansiell stabilitet.

Utredningen har uppfattat uppdraget så att i stället lämpliga förbättringsåtgärder skall föreslås för att åstadkomma att policystödet till AFS kan uppnå samma kvalitet som APP uppfattas ha fått. Policystödet till APP har varit bra eller mycket bra, och det finns överkapacitet varken vad gäller antalet personer eller bredden på tillgängliga specialiseringar. Samtidigt behövs det en förstärkning av policystödet från FOE till AFS. Detta skulle dock innebära en nödvändig krympning av antalet forskare med makroekonomisk eller penningpolitisk fokus och därför medföra en försämring av stödet till APP. Utredningen föreslår därför att forskningsenheten rekryterar ytterligare tre forskare med en renodlad specialisering inom finansiell stabilitetsforskning.

Det finns ett flertal delområden inom finansiell ekonomi där mycket forskning bedrivs med direkt relevans för den finansiella stabilitetsanalysen och arbetet med utvecklingen av macroprudential policy. I dagsläge har Riksbanken svårt att frigöra tillräckligt med resurser för att kontinuerligt hålla sig uppdaterad inom ett vissa områden som utvecklar sig mycket snabbt. Exempel är forskningen om systemrisk,

- likviditet, macroprudential policy, stresstester, interbank- och penningmarknader, och länkarna mellan finansiell stabilitet och penningpolitik.

Vidare bör skapandet av en kritisk massa inom FS forskning innebära en stärkning av vår rekryteringsförmåga inom området.

9. Strategiska mål, indikatorer och styrning

I dagsläget finns det ett förhållandevis litet antal indikatorer som fångar forskningsenhetens aggregerade produktion. Antalet indikatorer krymptes för ett antal år sedan för att kunna sammanfatta bankens produktion på ett kompakt sätt. Som följd av detta har indikatorerna nu främst blivit fokuserade på forskningsoutputen och i mindre grad på policystödet, kompetensutveckling och kontaktytorna med den akademiska världen.

På individuell nivå sker utvärderingen av medarbetarna på basis av både (i) forskningsprestationer, (ii) prestationer i policystöd samt (iii) andra aktiviteter. Det är dessa tre prestationsområden som idag ligger till grund för de lönesättande samtalen och för utvecklingssamtalen. Hur de vägs samman beror på omständigheterna i det enskilda fallet men som en tumregel bör deras vikt ungefär motsvara den förväntade arbetsfördelningen.

Det finns goda skäl för att även på aggregerad nivå mäta de huvudsakliga aktiviteter som FOE arbetar med. På individuell nivå finns det ett behov att skapa mer transparens kring hur prestation mäts och hur det relaterar till lönesättning, möjligheter till personlig kompetensutveckling osv.

På aggregerad nivå föreslår vi att följande målområden fastställs:

1. Forskning
2. Policystöd (APP, AFS, övrigt):
3. Kompetensutveckling
4. Länk mellan Riksbanken och den akademiska världen:

Inom varje område föreslår vi åtminstone några olika indikatorer. Här pågår ett arbete med Pether Burvall för att skapa lämpliga indikatorer både för tertialuppföljningen och för en årlig rapport över forskningsenhetens verksamhet. En separat bilaga finns med ett utkast för indikatorer som skulle kunna avrapporteras

varje år. Bland annat bör rapporteringen innehålla indikatorer som ger mottagaren av policystödet en möjlighet att utvärdera saker som relevans av policystödet, punktlighet m.m. Att införa sådana indikatorer bör också bidra till att stärka incitamenten, både på enhetsnivå och på individuell nivå, att leverera policystöd till policyavdelningarna.

Eftersom ingen enskild indikator kommer att kunna fånga den relevanta outputen på ett heltäckande sätt och vi vill undvika att för stor vikt på en enskild indikator kan leda till felstyrning, krävs ett flertal olika orienterade indikatorer inom varje kategori.

I utredningen föreslår vi inte fasta mål för alla indikatorer. Eftersom FOE är en förhållandevis liten verksamhet och större variation sker i fördelningen av arbetstiden över både tiden och mellan olika arbetsområden, kommer målen att behöver finjusteras varje verksamhetsår.

Indikatorerna för forskningsoutput kommer att omfatta både ovägda och kvalitetsvägda publikationer, samt en översikt över pågående arbeten i olika faser. Rimligtvis bör FS och PP forskning komma in som indikatorer under respektive verksamhetsområde. Policystödsindikatorerna bör omfatta både tidsåtgång och antal projekt som har genomförts uppdelat efter arbetsområde (PP, FS). Målet för antalet projekt bör efter bästa förmåga fastställas i samband med verksamhetsplaneringen. Målet för tidsåtgång reflekterar antalet forskare med inriktning finansiell stabilitet och andelen policystöd i deras arbetstid. Utöver det bör det finnas utrymme för en bedömning av policystödets kvalitet.

Kompetensutvecklingsarbete kan sammanfattas med hjälp av information om antalet konferenser och forskningsseminarier som organiserats samt en rapportering om antalet timmar ägnade åt kurser och undervisning (både internt och externt).

När det gäller forskningsenhetens uppdrag att agera som länk mellan den akademiska världen och Riksbanken kan information om presentationer på konferenser, universitet och centralbanker användas. Andra informationsmått som föreslås är arbete som referee åt vetenskapliga tidskrifter, antalet dagar gästforskare besöker Riksbanken, och kvalitet på organiserade konferenser.

Utvärdering

Vi föreslår att en första intern utvärdering av rekommendationerna i den här rapporten sker genom efter två år och en utvärdering genom externa experter efter

- fyra år, med sedan återkommande interna och externa uppföljningar vartannat samt var femte år.

10. Slutsatser

För att bättre kunna uppfylla Riksbankens övergripande målsättningar och att på ett bättre sätt kunna berika analysen av och stödja policyarbetet, särskilt på avdelningen för finansiell stabilitet, föreslår utredningen sammanfattningsvis följande förbättringsåtgärder,

i. Organisation av forskningsverksamheten

Vi föreslår att behålla forskningsverksamhetens nuvarande placering inom Riksbankens organisation men rekommenderar att två tydligare resursgrupper skapas inom FOE för att skapa större transparens om resurserna som är tillgängliga för policystöd till policyavdelningarna. Forskare skall fortsätta att ägna 20 procent av sin tid åt policystöd.

ii. Förstärkning av governance

Nya indikatorer skapas för FOE:s huvudsakliga områden: forskning, policystöd, kompetensutveckling och att skapa en länk mellan Riksbanken och den akademiska världen. Indikatorerna används för en regelbunden uppföljning av verksamheten, främst årligen. Indikatorerna innehåller bl.a. mått på policysstödet kvaliteten och kvantitet..

iii. FOE integreras bättre i policyprocessen för finansiell stabilitet

För att kompensera för den institutionella asymmetrin mellan FOE å ena sidan och APP samt AFS å andra sidan deltar medarbetare på FOE i större utsträckning i återkommande policyprocesser som bl.a. arbetet med den finansiella stabilitetsrapporten i ett mycket tidigt skede.

iv. Beställningsprocessen för - och uppföljningen av policystödsprojekt förbättras

På både AFS och APP görs en person ansvarig för kontakterna med och beställningar hos FOE. Planeringen och uppföljningen av projekt som genomförs i samarbete mellan FOE och policyavdelningarna byggs dessutom in i verksamhetsplaneringsprocessen och förankras i controllerns tidsplan.

v. Rekrytering och resurser

■ För att säkerställa att den efterfrågade forskningsprofilen hos nyrekryterade forskare tillför rätt kompetens så att ett bra och efterfrågat policystöd kan levereras, införs en samrådsprocess med policyavdelningarna om kompetensbehovet i policystödet innan rekryteringsprocessen påbörjas.

Vi rekommenderar vidare att stärka stabilitetsforskningen och att skapa en kritisk massa inom stabilitetsforskningen genom rekrytering av ytterligare tre forskare med en renodlad forskningsspecialisering inom finansiell stabilitet.

vi. Utvärdering

En intern utvärdering av effekterna av dessa förslag sker efter avslutningen av verksamhetsåret 2013 och en extern utvärdering sker efter verksamhetsåret 2015.