

# Finansutskottets yttrande

1986/87:4 y

om ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret (prop. 1986/87:143)



FiU  
1986/87:4 y

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över de i proposition 1986/87:143 intagna förslagen till lag om ändring i regeringsformen och lag om ändring i riksdagsordningen. Propositionen, som behandlar frågan om ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret, har i övriga delar remitterats till finansutskottet.

Förslaget till ny lag om Sveriges riksbank liksom flertalet övriga lagförslag i propositionen förutsätter vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Med hänsyn härtill bör enligt finansutskottets mening den ordningen tillämpas att riksdagen först fattar beslut om ändring av regeringsformen och riksdagsordningen innan övriga lagförslag tas upp till behandling. Det innebär att riksdagen kan ta slutlig ställning till propositionen först sedan ett vilande grundlagsförslag har tagits upp till förnyad behandling, vilket i princip kan ske tidigast under hösten 1988.

Från denna regel bör dock ett undantag göras. Det gäller det i propositionen som nr 7 intagna förslaget till lag om ändring i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Detta lagförslag avser ändrad tillämpning av kassakravsbestämmelserna och saknar samband med de nu föreslagna ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen. Finansutskottet kommer därför att behandla denna del av propositionen i ett särskilt betänkande. I det sammanhanget tar utskottet också upp de med anledning av propositionen väckta motionerna 1986/87:Fi110 och 1986/87:Fi111. Övriga delar av propositionen ämnar utskottet i enlighet med det tidigare anförda behandla i början av 1988/89-års riksmöte.

Den nya riksbankslagen och det ändrade huvudmannaskapet för riksgäldskontoret aktualiserar en rad praktiska frågor som måste lösas så snart riksdagen tagit slutlig ställning i detta ärende. Bl.a. gäller detta frågor rörande riksgäldskontorets ledning och personal. Det är som finansutskottet ser det angeläget att beredningen av dessa frågor snarast kan inledas. Utskottet förutsätter därför att ett vilande grundlagförslag kan antas redan under innevarande riksmöte.

I detta yttrande kommenterar finansutskottet dels de föreslagna ändringarna i regeringsformen och riksdagsordningen och därmed sammanhängande frågor, dels den med anledning av propositionen väckta motionen 1986/87:K119 av Stig Josefson m.fl. (c). I den yrkas bl.a. avslag på förslaget om ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret.

I propositionen föreslås att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret skall föras över från riksdagen till regeringen.

Finansministern framhåller i det sammanhanget att de motiv som en gång utgjorde grund för att riksgäldskontoret blev en myndighet under riksdagen numera saknar bärkraft. Han anför tre skäl för att en överflyttning av huvudmannaskapet nu bör komma till stånd.

För det första kunde ingen förutse den stora ökning som statsskulden har genomgått under de tio senaste åren. Denna aspekt blev därför inte beaktad när frågan om huvudmannaskapet för riksgäldskontoret senast övervägdes i samband med de diskussioner som år 1973 fördes om den nya regeringsformen. Statsskuldens nuvarande omfattning ställer nya krav på att statsupplåningen samordnas med finanspolitiken. Det finns därför enligt finansministern starka skäl för att statsupplåningen organisatoriskt bör handhas av en myndighet under regeringen.

För det andra svarar riksgäldskontoret för en omfattande kreditgarantigivning. I dessa sammanhang kan emellanåt beslut av näringspolitisk innebörd behöva fattas. En sådan prövning ankommer i första hand på regeringskansliet efter beredning i framför allt finans- och industridepartementen. Detta talar enligt finansministern för att garantihanteringen bör övergå till en myndighet under regeringen.

För det tredje utför riksgäldskontoret centrala finansförvaltande uppgifter snarlika dem som ankommer på vissa myndigheter under regeringen. Det förhållandet att de finansförvaltande myndigheterna har olika huvudmän har enligt finansministern begränsat möjligheterna att utveckla förvaltningsstrukturen på detta område.

I motion K119 framhålls att ett ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret skulle medföra att riksdagens kontrollmakt över kontoret försvagas. Motionärerna konstaterar att det i propositionen inte redovisas några statsrättsliga motiv som skiljer sig från de bedömningar som gjordes då huvudmannaskapet prövades av riksdagen 1969 och 1973. Endast finanspolitiska skäl har övervägts. Motionärerna anser att ett ändrat huvudmannaskap inte skulle ge några ytterligare samordningsfördelar och avvisar med hänsyn härtill regeringens förslag.

Om den nuvarande ordningen bibehålls är det dock, enligt motionärernas mening, mindre lämpligt att riksgäldskontoret ansvarar för kreditgarantigivningen. I dessa frågor överlåter riksgäldskontoret regelmässigt de näringspolitiska bedömningarna på regeringen och fattar självt endast de formella besluten. Det är som motionärerna ser det inte tillfredsställande att den myndighet som tar de reella besluten inte har det formella ansvaret. Motionärerna förordar därför att ansvaret för kreditgarantigivningen flyttas till regeringen eller annan av regeringen underställd myndighet, förslagsvis industriverket.

Finansutskottet får för egen del anföra följande i denna fråga.

Riksgäldskontoret har i snart 200 år varit en myndighet under riksdagen med uppgift att förvalta statens skuld och ta upp nya lån åt staten. Kontorets

tillkomst har sin upprinnelse i att ständerna år 1789 gavs kontrollen över statsupplåningen mot att de iklädde sig ansvaret för den omfattande skuld som Gustav III hade åsamkat landet genom sin politik. Dessa mycket speciella förhållanden saknar i dag varje aktualitet.

Som en följd av parlamentarismens genombrott har riksdagen numera också kontrollen över hela finansmakten. Riksdagen beslutar efter förslag av regeringen om statens inkomster och utgifter. Om det föreligger ett upplåningsbehov ombesörjer riksgäldskontoret den upplåning som erfordras med stöd av det bemyndigande som riksdagen har lämnat i lagen om riksgäldskontoret.

Genom statsskuldens snabba tillväxt har statsskuldspolitiken kommit att få en betydligt mer framträdande plats än vid mitten av 1970-talet. Samtidigt har behovet av en samordning av statsupplåningen och finanspolitiken blivit mer påtagligt. Genom upplåningens inriktning och valet av låneinstrument påverkas efterfrågan. En ökad upplåning hos t.ex. hushåll har en betydligt större åtstramningseffekt på efterfrågan än förändringar i upplåningen hos riksbanken eller hos bankerna. Detta innebär att statsupplåningen måste samordnas med andra åtgärder av finanspolitisk karaktär.

Finansutskottet kan mot denna bakgrund inte dela motionärernas bedömning att statsskuldspolitiken inte i någon betydande omfattning påverkar finanspolitiken.

Enligt förslag i propositionen skall regeringen en gång varje år inhämta riksdagens bemyndigande att ta upp erforderliga lån för statens räkning. Härigenom får riksdagen möjlighet till en återkommande prövning av den förda statsskuldspolitiken i anslutning till behandlingen av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Någon försvagning av riksdagens kontrollmöjligheter i detta hänseende behöver därför, som utskottet ser det, inte uppkomma i samband med ett ändrat huvudmannaskap. Ej heller på denna punkt delar sålunda utskottet motionärernas uppfattning.

Med hänsyn härtill anser finansutskottet dels att motion K119 bör avstyrkas av konstitutionsutskottet, dels att den föreslagna överflyttningen av huvudmannaskapet för riksgäldskontoret bör genomföras per den 1 juli 1989 i enlighet med propositionens förslag.

Såsom framhålls i propositionen är det viktigt att statsupplåningen också samordnas med penningpolitiken. Rent praktiskt bör detta kunna ske på det i propositionen angivna sättet, dvs. genom att riksgäldskontoret och riksbanken löpande utarbetar upplåningsplaner där tänkta emissionstillfällen och lånevolymer anges. Dessa upplåningsplaner får sedan i samråd med företrädare för riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet anpassas till den förda ekonomiska politiken.

## Riksbankens ändamål

Föreskrifter om riksbanken finns i regeringsformen intagna i 9 kap. 12 och 13 §§. I propositionen föreslås nu att RF 9:12 skall inledas med ett portalstadgande som anger att riksbanken är rikets centralbank och att ändamålet för riksbanken är att föra valuta- och kreditpolitik samt ansvara för ett säkert och effektivt betalningsväsen. I sak innebär detta tillägg inget nytt. Stadgandet är

endast en kodifiering av vad som i dag gäller utan uttrycklig föreskrift i lag.

Finansutskottet delar föredragandens bedömning att såväl sakliga som formella skäl talar för att riksbankens ändamål bör anges i regeringsformen. Det är bra att riksbankens övergripande uppgifter slås fast på detta sätt. Det finns dock inte anledning att i detta sammanhang närmare precisera den ekonomiska politik och penningpolitik som erfordras i varje given situation. Utskottet har därför inte heller något att erinra mot den valda formuleringen.

## Riksbankens uppgifter

Enligt RF 9:13 har endast riksbanken rätt att ge ut sedlar. I propositionen föreslås att detta stadgande skall kompletteras med en föreskrift som ger riksbanken uttrycklig rätt att ge ut även mynt samt att bestämma utformningen av sedlarna och mynten.

Ändringen tillgodoser de synpunkter som finansutskottet framförde när riksdagen under hösten 1985 beslöt att riksbanken skulle överta ansvaret för myntutgivningen (prop. 1985/86:4, FiU 1, rskr. 55). Utskottet biträder därför förslaget.

## Riksbankens ledning

Propositionens förslag om formerna för val av riksbankens högsta ledning innebär bl. a. att huvudmannskapet för riksbanken helt läggs på riksdagen. Regeringen skall sålunda inte längre medverka vid valet av fullmäktige och i fortsättningen inte utse fullmäktiges ordförande. I stället skall de sju fullmäktige som riksdagen väljer utse en ordförande inom sig. Dessa sju skall också välja en riksbankschef utanför den egna kretsen. Därmed markeras att riksbankschefen inte nödvändigtvis måste betraktas som en partiföreträdare, vilket är ämnat att skapa förutsättningar för kontinuitet på posten som riksbankschef. I och med att han väljs får riksbankschefen automatiskt också ställning som en åttonde fullmäktig. Önskvärdheten av att kunna upprätthålla kontinuiteten på denna post understryks ytterligare av att riksbankschefen utses för en period av fem år, medan mandatperioden för övriga fullmäktige sammanfaller med riksdagens valperiod.

Förslaget om val av fullmäktige föranleder en ändring av RF 9:12 och RO 8:6. I det sistnämnda lagrummet föreslås dessutom vissa ytterligare ändringar som rör valet av vice riksbankschef. Så t. ex. skall i fortsättningen ytterligare en sådan befattningshavare kunna utses och de båda vice riksbankscheferna skall liksom riksbankschefen väljas för en period av fem år.

Finansutskottet har för sin del inte något att erinra mot de föreslagna ändringarna av regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet ser det som en styrka att huvudmannskapet för riksbanken odelat läggs på riksdagen. De föreslagna formerna för val av riksbankschef kan enligt utskottets mening också bidra till att kontinuiteten i riksbankens ledning upprätthålls även vid ändrade majoritetsförhållanden i riksdagen.

Stockholm den 12 maj 1987

På finansutskottets vägnar

*Arne Gadd*

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Lisbet Calner (s), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Kjell A. Mattsson (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Marianne Carlström (s), Margitta Edgren (fp), Anders Andersson (m) och Stina Eliasson (c).

FiU 1986/87:4 y

## Avvikande mening

### Huvudmannaskapet för riksgäldskontoret

Kjell A. Mattsson och Stina Eliasson (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Riksgäldskontoret har" och på s. 3 slutar med "ekonomiska politiken" bort ha följande lydelse:

Det råder allmän enighet om att ansvaret för kreditgarantivningen bör samlas under regeringen. Beslut i dessa frågor inrymmer emellanåt näringspolitiska aspekter som det i första hand ankommer på regeringen att pröva. Riksgäldskontoret överlåter därför i dessa sammanhang regelmässigt de näringspolitiska bedömningarna på regeringen och fattar endast det formella beslutet. Det är som utskottet ser det inte tillfredsställande att det formella ansvaret på detta sätt åvilar en annan instans än den som tar de reella besluten. I likhet med vad som förordas i såväl propositionen som i motion K119 anser utskottet sålunda att kreditgarantivningen bör övergå från riksgäldskontoret till en myndighet under regeringen.

Vad beträffar frågan om huvudmannaskapet för statsupplåningen kan utskottet dock inte dela de bedömningar som görs i propositionen. Enligt utskottets uppfattning skulle riksdagens kontroll över riksgäldskontoret försvagas om huvudmannaskapet förs över på regeringen. I dag bereder finansutskottet ärenden angående riksgäldskontoret och granskar årligen kontorets förvaltning. Den parlamentariskt sammansatta fullmäktigeför-samligen sammanträder varje vecka, och riksdagen har genom den en direkt insyn i riksgäldskontorets verksamhet. Denna styrelses kontrollmöjligheter torde vara vida överlägsna den granskning som riksdagen skulle kunna utöva genom konstitutionsutskottet vid ett förändrat huvudmannaskap.

Frågan om huvudmannaskapet för riksgäldskontoret prövades senast år 1973 när den nya regeringsformen diskuterades. Man beslöt då att inte vidta någon förändring. I propositionen redovisas inga statsrättsliga motiv som skulle kunna motivera att detta ställningstagande nu omprövas. Endast finanspolitiska skäl har övervägts.

Ett motiv som därvid framförs är att statsskuldräntorna har en stor finanspolitisk betydelse då de utgör omkring 20 % av de totala utgifterna på statsbudgeten. Det finns självfallet ett behov att samordna statsskuldpolitiken och finanspolitiken. Enligt utskottets mening är dock den samordning som redan förekommer mellan finansdepartementet och riksgäldskontoret när det gäller upplåningsplanering och ränteutgifter helt tillfredsställande.

Enligt finansutskottets uppfattning bör konstitutionsutskottet sålunda i enlighet med vad som förordas i motion K119 av Stig Josefson m.fl. (c) avstyrka regeringens förslag om förändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret.

