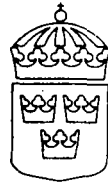


Konstitutionsutskottets betänkande

1987/88:1

om ändring i 9 kap. regeringsformen, m. m. (prop.
1986/87:143 delvis)



KU
1987/88:1

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas proposition 1986/87:143 om ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret i de delar propositionen gäller ändring i regeringsformen och huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Ändringsförslagen innebär bl. a. att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret fr.o.m. den 1 juli 1989 skall föras över från riksdagen till regeringen samt att riksbankens grundläggande uppgifter och ändamål skall slås fast i regeringsformen. Beträffande riksbanken föreslås vidare att formerna för val av bankens högsta ledning ändras så att huvudmannaskapet läggs helt på riksdagen. Lagändringarna rörande riksbanken föreslås träda i kraft den 1 januari 1989.

Utskottet tillstyrker förslagen och hemställer att riksdagen som vilande antar erforderliga förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet avstyrker samtidigt en i ärendet väckt motion av Stig Josefson m.fl. (c) enligt vilken riksdagen skall behålla huvudmannaskapet för riksgäldskontoret.

Till betänkandet har fogats en reservation (c) till förmån för motionen.

Propositionen

I proposition 1986/87:143 har – såvitt nu är i fråga – regeringen (finansdepartementet) föreslagit riksdagen att anta de genom propositionen framlagda förslagen till dels lag om ändring i 9 kap. 10, 12 och 13 §§ regeringsformen, dels lag om ändring i 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 § riksdagsordningen.

Lagförslagen har i nu ifrågakvarande delar intagits som *bilaga 1* till betänkandet.

Motionsyrkandena

1986/87:K119 av Stig Josefson m. fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att avslå regeringens förslag vad gäller förändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret.

2. att riksdagen av regeringen begär förslag angående ansvaret för statens kreditgarantivning i enlighet med vad motionen anför.

I ärendet föreligger ett yttrande av finansutskottet (FiU 1986/87:4 y). Yttrandet har fogats till detta betänkande som *bilaga 2*.

Utskottet

Inledning

I proposition 1986/87:143 har regeringen lagt fram förslag om ett ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret och en ny lagstiftning rörande riksbanken.

Förslagen förutsätter vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. I fråga om dessa lagändringar ankommer beredningen på konstitutionsutskottet. I övriga delar, bl.a. vad gäller ett förslag till en ny riksbankslag, bereds propositionen av finansutskottet.

Ändring i grundlag sker genom två riksdagsbeslut med mellankommande val till riksdagen. Detsamma gäller i princip även vid ändring i huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Riksdagsordningens tilläggsbestämmelser ändras däremot enligt samma ordning som gäller för ändring i vanlig lag.

Konstitutionsutskottet behandlar i detta betänkande endast förslagen om ändringar i regeringsformen och riksdagsordningens huvudbestämmelser. Under förutsättning att riksdagen som vilande antar propositionens förslag om ändring i regeringsformen och riksdagsordningens huvudbestämmelser kommer utskottet senare att behandla i propositionen framlagda förslag om ändring i vissa av riksdagsordningens tilläggsbestämmelser. Detta bör ske i samband med att de vilande förslagen efter valet 1988 föreläggs riksdagen för slutligt ställningstagande. I det sammanhanget kommer riksdagen även att föreläggas finansutskottets betänkande med anledning av förslagen om en ny riksbankslag och ytterligare lagändringar som föreslås i propositionen.

Huvudmannaskapet för riksgäldskontoret

Riksgäldskontorets ställning och huvudsakliga uppgifter följer av 9 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Där föreskrivs att det under riksdagen skall finnas en myndighet med uppgift att i enlighet med riksdagens bemyndigande ta upp och förvalta lån till staten. Kontorets organisation och närmare uppgifter regleras i lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret.

Riksgäldskontoret blev år 1789 ett riksdagens verk i samband med att riksdagen åtog sig garanti för lån som Gustav III upptagit för statens räkning. Riksdagen, som inte hade kontrollen över statens inkomster och utgifter, kunde därigenom få kontroll över i vart fall statens upplåningsverksamhet. Arrangemanget med en under riksdagen lydande skuldförvaltning slogs senare fast i grundlag genom en bestämmelse i 1809 års regeringsform enligt vilken riksgäldskontoret skulle förbli under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning.

Frågor rörande riksgäldskontoret togs upp i utredningsarbetet till vår nuvarande regeringsform. Författningsutredningen (SOU 1963:17) uttalade sig för att riksbanken borde få överta riksgäldskontorets huvuduppgifter.

dvs. förvaltningen av statsskulden och upplåningsverksamheten. Grundlagberedningen föreslog senare (SOU 1972:15) en grundlagsbestämmelse med i sak samma innebörd som den nu gällande bestämmelsen i 9 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Den tidigare ordningen med riksdagens huvudmannaskap behölls alltså. Själva organisationsformen för den statliga skuldförvaltningen och upplåningen blev dock inte längre grundlagsfäst.

I propositionen föreslås att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret nu skall föras över från riksdagen till regeringen. Förslaget förutsätter att den ovan nämnda bestämmelsen i andra stycket i 9 kap. 10 § regeringsformen upphävs.

Som en allmän utgångspunkt för ett ändrat huvudmannaskap hänvisas i propositionen till att det ursprungliga motivet för riksdagens huvudmannaskap saknar bärkraft. Sedan parlamentarismens genombrott har riksdagen kontrollen över hela finansmakten. Riksgäldskontoret bör enligt propositionen ges en plats i den statliga förvaltningsorganisationen som är bättre anpassad till vår tid. Enligt propositionen talar starka skäl för att statsupplåningen och finanspolitiken organisatoriskt bör samordnas så att statsupplåningen handhas av en myndighet under regeringen. Härvid hänvisas i propositionen till statsskuldens ökning under senare tid. Det samband som finns mellan den statliga kreditgarantivningen och regeringens ansvar för verkställandet av statens näringspolitik är enligt propositionen ett ytterligare skäl för att ansvaret för den delen av riksgäldskontorets verksamhet bör övergå till en myndighet under regeringen. Slutligen påpekas i propositionen att riksgäldskontoret utför centrala finansförvaltande uppgifter liknande dem som utförs av myndigheter under regeringen. Det förhållandet att dessa finansförvaltande myndigheter har olika huvudmän har enligt propositionen begränsat möjligheterna att utveckla förvaltningsstrukturen på detta område.

I motion 1986/87:K119 av Stig Josefson m.fl. (c) hemställs att riksdagen skall avslå förslaget om ett förändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret (yrkande 1). Motionärerna framhåller 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. Enligt motionärerna skulle riksdagens kontrollmakt över riksgäldskontoret försvagas vid ett förändrat huvudmannaskap.

Motionärerna ifrågasätter om statsskuldens ökning kan utgöra ett motiv för ändrat huvudmannaskap. Den kan visserligen påverka räntekostnaderna i viss mån, framhåller de, men de variationer som uppstår har knappast avgörande finanspolitisk betydelse. Motionärerna tillbakavisar även uttalandena i propositionen om att det går att vinna fördelar ur samordningssynpunkt med ett ändrat huvudmannaskap. Beträffande kreditgarantivningen under riksgäldskontoret anser motionärerna emellertid att ansvaret för denna bör flyttas till regeringen eller annan av regeringen underställd myndighet, förslagsvis industriverket (yrkande 2).

I yttrande till konstitutionsutskottet har finansutskottet tillstyrkt förslagen i propositionen. Finansutskottet delar inte uppfattningen i motion K119, att statsskuldspolitiken inte i någon betydande omfattning påverkar finanspolitiken. Finansutskottet framhåller att statsupplåningens inriktning och valet av

låneinstrument har en avgörande betydelse för hur efterfrågan i den svenska ekonomin fördelas och utvecklas. 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 enligt finansutskottet att statsupplåningen måste samordnas med andra åtgärder av finanspolitisk karaktär.

Enligt finansutskottet behöver ett ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret inte innebära någon försvagning av riksdagens kontrollmöjligheter. Finansutskottet framhåller härvid förslaget i propositionen om att regeringen årligen skall 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.

Finansutskottets yttrande är inte enhälligt. Två av finansutskottets ledamöter (c) har anfört avvikande mening till förmån för yrkandena i motionen.

Konstitutionsutskottet konstaterar i likhet med regeringen och finansutskottet att det ursprungliga motivet för ett under riksdagen lydande riksgäldskontor inte längre äger giltighet i vårt nuvarande politiska system. Enligt konstitutionsutskottets mening innebär riksdagens beslutanderätt över statens inkomster och utgifter samt styrningen av upplåningsbehov genom bemyndiganden en tillräcklig garanti för riksdagens kontroll av förvaltningen av statsskulden och den statliga upplåningen. Till detta kommer den granskning i andra former som kan ske inom riksdagsarbetets ram. Vad gäller de närmare finanspolitiska skälen för ett ändrat huvudmannaskap finner ej konstitutionsutskottet skäl frångå den bedömning som finansutskottet gjort. Konstitutionsutskottet tillstyrker att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret förs över från riksdagen till regeringen. Följaktligen avstyrker konstitutionsutskottet förslaget i motion K119 att riksdagen skall behålla huvudmannaskapet och att endast ansvaret för kreditgarantivningen skall föras över till regeringen eller myndighet under regeringen.

Med hänvisning till det anförda förordar utskottet att 9 kap. 10 § andra stycket regeringsformen upphävs.

Genom att riksgäldskontoret föreslås bli överfört till regeringen skall riksdagens förvaltningskontor inte längre handlägga frågor rörande riksgäldskontoret. Bestämmelsen i 9 kap. 4 § riksdagsordningen bör där ändras i enlighet med bilaga 1.

Frågor rörande riksbanken

I propositionen föreslås att 9 kap. 12 § regeringsformen kompletteras med en beskrivning av riksbankens grundläggande uppgifter och ändamål. Ytterligare en föreslagen ändring i samma paragraf gäller en ändrad ordning för val av riksbankens högsta ledning.

Vidare föreslås i propositionen att 9 kap. 13 § regeringsformen ändras så att till riksbankens ensamrätt att ge ut sedlar även fogas en rätt att ge ut mynt. Riksbanken skall enligt den föreslagna lydelsen också få bestämma den närmare utformningen av sedlar och mynt.

Slutligen föreslås i propositionen ändringar i reglerna om val av vice riksbankschef i 8 kap. 6 § riksdagsordningen.

Finansutskottet har biträtt förslagen.

Konstitutionsutskottet tillstyrker även i denna del propositionens förslag. De föreslagna lagändringarna framgår av bilaga 1.

KU 1987/88:1

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *huvudmannaskapet för riksgäldskontoret* att riksdagen med bifall till proposition 1986/87:143 i denna del och med avslag på motion 1986/87:K119 som vilande antar det i *bilaga 1* intagna förslaget till lag om ändring i 9 kap. 10 § regeringsformen och det i *bilaga 1* intagna förslaget till lag om ändring i 9 kap. 4 § riksdagsordningen,

2. beträffande *frågor rörande riksbanken, m.m.* att riksdagen med bifall till propositionen i denna del som vilande antar det i *bilaga 1* intagna förslaget till lag om ändring i regeringsformen i den mån förslaget inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan och det i *bilaga 1* intagna förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen i den mån förslaget inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan.

Stockholm den 8 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Börje StenSSon (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Margitta Edgren (fp) och Ture Ångqvist (s).

Reservation

Huvudmannaskapet för riksgäldskontoret (mom. 1)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Konstitutionsutskottet konstaterar" och slutar med "bilaga 1" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet måste konstatera att några övertygande skäl för att överföra huvudmannaskapet för riksgäldskontoret till regeringen inte lagts fram i ärendet. Tvärtom talar närmast den ökade betydelse som statsupplå-

ningen fått under senare år för att huvudmannaskapet bör behållas av riksdagen. Därigenom finns en garanti för en ingående och återkommande parlamentarisk kontroll över förvaltningen av statsskulden och statens upplåningsoperationer.

Ett bibehållande av gällande ordning skall enligt utskottets mening inte behöva betyda att förutsättningarna för en nödvändig samordning av statsskuldspolitiken och finanspolitiken skulle bli sämre än vid ett till regeringen överfört huvudmannaskap. Enligt utskottets mening är den samordning som redan förekommer mellan finansdepartementet och riksgäldskontoret när det gäller upplåningsplanering och ränteutgifter helt tillfredsställande.

Konstitutionsutskottet ansluter sig sålunda till yrkande 1 i motion 1986/87:K119 och förordar att riksdagen avslår regeringens förslag om ett förändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret.

I fråga om kreditgarantivningen råder allmän enighet om att ansvaret för denna bör samlas under regeringen. Beslut i dessa frågor rör inte sällan näringspolitiska aspekter som det i första hand ankommer på regeringen att pröva. Riksgäldskontoret överlåter regelmässigt de näringspolitiska bedömningarna på regeringen och fattar endast det formella beslutet. Enligt konstitutionsutskottets mening bör det formella beslutet åvila den instans som tar det reella beslutet. I likhet med vad som förordas i såväl propositionen som i motion K119, yrkande 2, anser utskottet sålunda att kreditgarantivningen bör övergå från riksgäldskontoret till en myndighet under regeringen.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *huvudmannaskapet för riksgäldskontoret*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K119 och med avslag på proposition 1986/87:143 i denna del

a) avslår de genom propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i 9 kap. 10 § regeringsformen och 9 kap. 4 § riksdagsordningen.

b) hos regeringen hemställer om förslag angående ansvaret för statens kreditgarantivning i enlighet med vad utskottet anfört.

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

KU 1987/88:1
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 10, 12 och 13 §§ regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

10 §

Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Under riksdagen skall finnas myndighet med uppgift att i enlighet med riksdagens bemyndigande taga upp och förvalta lån till staten. Närmare bestämmelser härom meddelas i lag.

12 §

Riksbanken är rikets centralbank med ansvar för valuta- och kreditpolitik. Den skall också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Riksbanken är myndighet under riksdagen.

Riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa och en suppleant för honom förordnas av regeringen för tre år i sänder. Övriga sex väljes av riksdagen. Den fullmäktig som regeringen har förordnat är ordförande. Han får ej utöva annat uppdrag eller inneha tjänst inom riksbankens ledning. Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige, om riksbankens ledning i övrigt samt om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. Regeringen kan återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.

Riksbanken förvaltas av åtta fullmäktige. Sju fullmäktige väljes av riksdagen. Dessa väljer för en tid av fem år en fullmäktig, som samtidigt skall vara chef för riksbanken. De fullmäktige som valts av riksdagen väljer inom sig ordförande. Denne får ej utöva annat uppdrag eller inneha tjänst inom riksbankens ledning. Bestämmelser om riksdagens val av fullmäktige, om riksbankens ledning i övrigt samt om dess verksamhet meddelas i riksdagsordningen och annan lag.

Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. De fullmäktige som valts av riksdagen får skilja ordföranden från uppdraget som ordförande och den som är fullmäktig och chef för riksbanken från hans uppdrag.

13 §

Endast riksbanken har rätt att utgiva sedlar. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

Endast riksbanken har rätt att ge ut sedlar och mynt och att bestämma utformningen av dessa. Bestämmelser om penning- och betalningsväsendet meddelas i övrigt genom lag.

¹ Regeringsformen omtryckt 1985:866.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 9 kap. 10 § den 1 juli 1989, och i övrigt den 1 januari 1989.

2. De äldre föreskrifterna i 9 kap. 12 § gäller till dess val av fullmäktige skett enligt de nya bestämmelserna.

2 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

KU 1987/88:1
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 6 § och 9 kap. 4 § riksdagsordningen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

Val av fullmäktige i riksbanken avser riksdagens valperiod.

Fullmäktige väljer *inom sig en chef för riksbanken samt inom eller utom sig en vice chef för riksbanken. Är denne icke själv fullmäktig, skall han vara särskild suppleant för riksbankschefen i fullmäktige och som sådan ha företräde till tjänstgöring framför övriga suppleanter.*

Riksdagens val av fullmäktige i riksbanken avser riksdagens valperiod.

Fullmäktige väljer *utom sig högst två vice chefer för riksbanken för en tid av fem år. Dessa skall, i den inbördes ordning som fullmäktige bestämmer, vara suppleanter för riksbankschefen i fullmäktige.*

9 kap.

4 §

Riksdagens förvaltningskontor skall, såvitt gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,

2. göra upp förslag till anslag på statsbudgeten,

3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom riksbanken *och riksgäldskontoret,*

3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom riksbanken,

4. meddela föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om 9 kap. 4 § den 1 juli 1989, och i övrigt den 1 januari 1989.

2. Riksdagen väljer under år 1989 för återstoden av valperioden sju fullmäktige i riksbanken. Därmed upphör tidigare uppdrag för fullmäktige som riksdagen valt för valperioden.

3. Föreskrifterna om chef för riksbanken i 8 kap. 6 § i dess äldre lydelse gäller till dess riksdagen valt fullmäktige enligt bestämmelserna i lagen (0000:000) om ändring i regeringsformen.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1985:1068.

Finansutskottets yttrande

KU 1987/88:1

Bilaga 2

1986/87:4 y

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

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 kassa-kravsbestämmelserna 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.

Huvudmannaskapet för riksgäldskontoret

KU 1987/88:1

Bilaga 2

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 kreditgarantivning. 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 kreditgarantivningen. 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 kreditgarantivningen 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).

KU 1987/88:1

Bilaga 2

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 statsskuldspolitiken 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.