STATS SKULDS POLITIKEN

SAMORDNINGSFRÅGOR

Delbetänkande av statsskulds-
politiska kommittén

SOU 1984:89

STATS SKULDS POLITIKEN

SAMORDNINGSFRÅGOR

Delbetänkande av statsskulds-
politiska kommittén

SOU 1984:89

116

Statens offentliga utredningar
1984: 89
Finansdepartementet

Statsskuldspolitiken

– samordningsfrågor

Delbetänkande av statsskuldspolitiska kommittén
Stockholm 1984

Omslag Johan Ogden

ISBN 91-38-08570-4
ISSN 0375-250X

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1984

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 22 september 1983 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté för att utreda frågan om en samordnad statsskuldspolitik och en ny lagstiftning om riksbanken.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 16 november 1983 såsom ledamöter generaldirektören Gunnar Petri, tillika ordförande, dåvarande riksdagsledamoten, numera verkställande direktören Rolf Andersson, riksdagsledamoten Per-Axel Nilsson, planeringschefen Michael Sohlman och riksdagsledamoten Lars Tobisson.

Den 1 februari 1984 förordnades rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson till sekreterare och den 11 maj hovrättsassessorn Magnus Barnekow till biträdande sekreterare i kommittén.

Kommittén har antagit namnet statsskuldspolitiska kommittén (SPOK).

Kommittén har nu slutfört den första etappen av sitt utredningsuppdrag och får härmed överlämna delbetänkandet Statsskuldspolitiken – samordningsfrågor.

Reservation har avgivits av ledamoten Tobisson.

Stockholm den 20 december 1984

Gunnar Petri

Rolf Andersson *Per-Axel Nilsson*

Michael Sohlman *Lars Tobisson*

/Åke Hjalmarsson
Magnus Barnekow

Innehåll

Sammanfattning

Statsskuldspolitiska kommittén har till uppgift att allsidigt och förutsättningslöst belysa hur statsskuldspolitiken i framtiden bör samordnas och organiseras. Vidare skall de författningar som styr riksbankens verksamhet ses över. I detta delbetänkande lämnar kommittén förslag till åtgärder som nu bör vidtas för att stärka samordningen av statsskuldspolitiken.

Inledningsvis preciserar kommittén i *kapitel 2* vad som menas med statsskuldspolitik och vilken relation denna har till finanspolitik och penningpolitik. En allmän utgångspunkt är då att finanspolitiken bestämmer omfattningen på statsskulden, medan penningpolitiken och statsskuldspolitiken bestämmer statsskuldens sammansättning. Nära samband finns mellan penning- resp. statsskuldspolitik.

Därefter belyses hur riksdagen, regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret medverkar i inriktningen och genomförandet av den ekonomiska politiken. Kommittén konstaterar att regeringen under senare år i finansplanerna alltmer uppmärksammat penningpolitiska spörsmål. Kommittén konstaterar också att riksdagens och finansutskottets ställningstagande till penningpolitiken sker i former som ger riksbanken och riksgäldskontoret betydande handlingsfrihet. Riksdagen har valt att medverka i penningpolitiken genom att utse fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret samt att i efterhand pröva hur dessa organ utövat verksamheten. Denna ordning bör ses mot bakgrund av att aktiv finanspolitik har dominerat den ekonomiska politiken under lång tid. Dessutom gäller att särskilt ränte- och valutapolitiken snabbt och under full sekretess kan behöva anpassas till ändrade förutsättningar. Dessa områden lämpar sig därför mindre väl för preciserade, långsiktiga riktlinjer eller utdragna offentliga överläggningar. Kapitlet avslutas med en presentation av den historiska bakgrunden, författningsbestämmelser, nuvarande uppgifter och organisation för riksbanken och riksgäldskontoret.

Budgetunderskottets och statsskuldens framtida utveckling är av betydelse för den samordning som behövs i statsskuldspolitiken. I *kapitel 3* presenterar kommittén en framskrivning av statsskuldens utveckling till år 2000 baserad på 1984 års långtidsutrednings balansalternativ. Det torde vara ställt utom tvivel att staten under återstoden av detta sekel i absoluta tal kommer att öka sin skuldsättning i Sverige. En avsevärd, om än till sin storlek avtagande, nyupplåning kommer att äga rum. Än mer markant torde bli den höga nivån på bruttoupplåningen, dvs. summan av den nyupplåning och den upplåning som behöver ske för att omsätta äldre lån

som förfaller. Detta betyder att den statliga upplåningsverksamheten i Sverige under överskådlig tid kommer att vara av mycket stor omfattning och att därmed hanteringen av upplåningen på ett avgörande sätt kan komma att påverka kreditmarknaden i Sverige.

Den statliga nettoupplåningen utomlands torde av flera skäl få betraktas som övergående. Även om denna kan upphöra om några år, kommer svenska staten emellertid under lång tid därefter att behöva agera på de utländska finansiella marknaderna dels för att refinansiera förfallande lån, dels för att utnyttja gynnsamma marknadssituationer till att i förtid ersätta befintliga lån med nya till mer fördelaktiga villkor.

Skäl till att statsskuldspolitiken behöver samordnas är allmänt att riksbanken, riksgäldskontoret och i viss mån regeringen använder instrument som verkar på samma marknader, främst kredit- resp. valutamarknaden. I *kapitel 4* redogör kommittén för riksbankens olika instrument, bl. a. diskonto, straffränta, kassakrav, marknadsoperationer, emissionskontroll, placeringsplikt, växelkurs och valutainterventioner samt riksgäldskontorets olika låneinstrument, t. ex. räntebärande obligationer, riksobligationer, statsskuldväxlar, premieobligationer samt bankkrediter och obligationslån i utlandet. Regeringen och riksdagen medverkar genom att besluta om bl. a. depositioner och kassahållningsåtgärder. I praktiken fattar regeringen beslut om valutakurs m. m. Riksbanken samråder vidare med regeringen inför viktigare penningpolitiska beslut om t. ex. räntor och placeringsplikt. Hur de olika instrumenten och åtgärderna verkar och samverkar beskrivs.

På en väl fungerande penningmarknad hänger räntenivå, penningmängd och valutasituation nära samman. På en reglerad marknad däremot kan ränta, penningmängd och valutakurs var för sig fixeras mer obundet. Den svenska kreditmarknaden kan numera i vissa avseenden anses fungera som en föga reglerad marknad, främst beroende på den betydande öppenhet som finns till utländska ekonomier till följd av stor utrikeshandel och avsevärda valutaflöden i anslutning härtill. Det betyder att alla åtgärder som riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet riktar mot kreditmarknaden får effekter på räntenivå, penningmängd och valutasituation.

Praktiskt taget varje beslut om former och villkor för statsupplåningen kan påverka de för penningpolitiken centrala målen.Självfallet blir möjligheterna och effekterna genomgripande när det är fråga om mycket stora volymer statspapper som skall nyplaceras eller omsättas. I den situation som nu råder och kan antas råda under lång tid framöver i Sverige, torde det vara tekniskt helt möjligt att sköta penningpolitiken med hjälp av statsskuldspolitik. Det betyder att penningmängd, räntor och valutakurs skulle styras av de beslut som fattas om former, villkor, volymer och tidpunkter för statsupplåningen. Detta förutsätter då en i övrigt tämligen passiv penningpolitik.

I kapitlet behandlar kommittén avslutningsvis under vilka förutsättningar behovet av samordning mellan statsskuldsförvaltningen och centralbanken blir litet. En teoretisk diskussion visar att om andrahandsmarknaderna för korta och långa statspapper fungerar väl, de internationella kapitalrörelserna är fria och valutan får flyta behövs knappast någon administrativ

samordning. Samordningen uppkommer i stället genom marknadernas verkan. Det finns således principiella samband mellan å ena sidan formerna för samverkan mellan centralbankens penningpolitiska åtgärder och statsskuldsverkets emissionsverksamhet samt å andra sidan det sätt på vilket kredit- och valutamarknaderna är utformade och fungerar.

I en eller annan form har sedan lång tid tillbaka samarbete förekommit mellan riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet om statens upplåning. I *kapitel 5* redogörs för det samarbete som förekommit under olika perioder av efterkrigstiden.

Under ett par decennier fram till 1977 var det statliga upplåningsbehovet av liten omfattning och ganska lätthanterligt. Vid behov stöddes utplaceringen av statslån med kreditmarknadsregleringar, bl. a. i form av rekommendationer. Riksbanken meddelade under hand riksgäldskontoret den räntesats, tidpunkt och volym till vilken riksgäldskontoret borde utge statspapper. Kontakterna var helt informella och skedde per telefon. Från 1977 började statens budgetunderskott att öka kraftigt och bytesbalansen uppvisade stora underskott. Omfattningen av statens upplåning i utlandet är nära länkad till den finans- och penningpolitik staten avser föra. För att planera och förbereda upplåning utomlands bildades en arbetsgrupp vari ingår riksbankschefen, riksgäldsdirektören och en statssekreterare från finansdepartementet. Ett noggrant schema över tillvägagångssättet vid upplåning utomlands har fastställts och ett effektivt samarbete har etablerats. Vad gäller den inhemska upplåningen valde riksbanken att låta en allt större del finansieras i banksektorn. För att förhindra en alltför snabb penningmängdsökning höjde riksbanken successivt likviditetskraven på bankerna och statsupplåningen stöddes kraftfullt med regleringar. Kontakterna mellan riksbanken och riksgäldskontoret rörande den inhemska statsupplåningen var informella och tidvis sporadiska. Fram till 1982 kan hävdas att riksbanken svarade för statsskuldspolitiken, medan riksgäldskontoret utförde den praktiska upplåningen enligt riktlinjer under hand från riksbanken.

Från 1982 växte placeringskapaciteten hos Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen inte längre i takt med det statliga upplåningsbehovet och det ansågs inte lämpligt att tvinga bankerna att förvärva ytterligare stora volymer statspapper. Stora likviditetstillgångar fanns i stället hos företag, kommuner och fonder. För att kunna attrahera detta kapital behövde statsupplåningen marknadsanpassas. Generella styrmedel, framför allt räntan, har därför givits större vikt och vissa regleringar har slopats. I samarbete mellan riksbanken och riksgäldskontoret utvecklades nya låneinstrument, främst statsskuldväxlar och riksobligationer. En andrahandsmarknad har uppkommit och riksbanken har kunnat börja använda marknadsoperationer som ett penningpolitiskt instrument. I den löpande emissionsverksamheten förekommer samrådsförfarande mellan riksbanken och riksgäldskontoret. Statsskuldväxlar emitteras t. ex. varannan vecka och detta innebär också att den korta räntenivån anges. Inför emissionerna förekommer därför en avstämning per telefon mellan riksbanken och riksgäldskontoret om den kommande veckans lån. Tidigare gällde diskussionerna främst räntenivån direkt, men nu, sedan anbudsförfarande tillämpas, fokuseras intresset på lånevolymer och löptider. När anbuden kommer in

fastställer riksgäldskontoret i kontakt med riksbanken slutligt upplåningsvolymen och därmed räntenivån. Kontakterna har intensifierats men är informella och gäller i hög grad operativa beslut.

En ny situation har inträtt där det kraftfullaste penningpolitiska medlet är räntan. Denna kan fastställas av riksbanken t. ex. med särskilt hänsynstagande till valutasituationen eller av riksgäldskontoret i syfte att nå låga lånekostnader eller balanserade löptider. Detta kan leda till i och för sig naturliga målkonflikter mellan de två institutionerna.

Som bakgrund för sina överväganden har kommittén studerat hur statsupplåningen i fem europeiska parlamentariska demokratier är organiserad och hur den är samordnad med annan ekonomisk politik. Vad gäller den organisatoriska formen för statsupplåningen konstateras i *kapitel 6* att det inte i något av de granskade länderna finns en statsskuldsförvaltning som lyder under parlamentet och är formellt självständig i förhållande till finansministeriet och centralbanken. I stället är det finansdepartementet som är ansvarigt för statsupplåningen. Parlamentets kontroll över lånefinansieringen sker i stället genom att regeringen lämnas ett bemyndigande att låna upp ett visst belopp som beräknats med utgångspunkt i budgetunderskottets storlek. Finansministerierna fastställer lånevolym, typ av låneinstrument och emissionsvillkoren. Centralbankerna medverkar i regel i försäljning och administration av skuldbevisen. I Förbundsrepubliken Tyskland och i Finland finns under finansdepartementet en myndighet som ansvarar för administrativa uppgifter i anslutning till förvaltningen av statsskulden. I Storbritannien och i Norge har centralbanken delvis likartade uppgifter. I en del länder, t. ex. i Finland och Förbundsrepubliken, är syftet med statsupplåningen begränsat till att avse finansiering av statens budgetunderskott, medan upplåningens volym och villkor i andra länder, främst Storbritannien, används som viktiga ekonomisk-politiska instrument. Kommittén konstaterar också att i alla de granskade länderna förekommer en långtgående samordning av finans- och penningpolitiken. Det betyder att ett nära samarbete finns mellan finansministeriet och centralbanken.

Efter denna bakgrundsbeskrivning går kommittén i *kapitel 7* över till att diskutera behov av och former för förbättrad samordning av statsskuldspolitiken m. m. Kommitténs utgångspunkt är att beslut om den allmänna inriktningen av den ekonomiska politiken samt om finanspolitiken fattas av riksdagen. Regeringen ansvarar parlamentariskt inför riksdagen och har ansvar för planering, verkställande och anpassning av den samlade ekonomiska politiken. Inom denna ram svarar riksbanken i nära kontakt med regeringen för planering och verkställande av penning- och valutapolitiken. Riksgäldskontoret utför den löpande upplåningen för statens räkning som behövs och inom ramen för den ekonomiska politiken.

Användningen av olika penningpolitiska instrument måste avvägas mot den aktuella ekonomiska situationen, mot finanspolitiken och dessutom sinsemellan. En sådan mer eller mindre löpande anpassning kan knappast samordnas med precisa riktlinjer för längre perioder. Härav följer att ansvaret för samordningen av genomförandet av penningpolitiken, som kan innefatta ställningstaganden till valutakurs, räntenivå, kreditmarknadsreglering och statsupplåning, måste – även om besluten har stor

räckvidd – skötas av organ som är ansvariga för verkställandet av den ekonomiska politiken. Det betyder att samordningen av genomförandet inte bör ske genom att finansutskottet och riksdagen försöker utfärda precisa riktlinjer. Detta behöver emellertid inte utesluta att riksdagen på ett formellt sätt ger inte bara regeringen, utan även riksbanken och riksgäldskontoret, till känna vilka allmänna riktlinjer som gäller för den ekonomiska politiken. Det torde kunna hävdas att riksdagen och dess finansutskott vid ställningstagandet till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken ännu inte fullt ut anpassat sig till den ökade betydelse som penningpolitiken har fått.

I det parlamentariska systemet är det naturligt att regeringen har det största ansvaret för planering och genomförande av den ekonomiska politiken. Ett syfte med kommitténs överväganden och förslag är därför att ge regeringen tillfredsställande möjligheter att samordna planeringen och genomförandet av den ekonomiska politiken och dess olika delar.

Sedan länge förutsätts det att regeringen och riksbanken samråder om den ekonomiska politiken. Riksbanken rådgör därför med regeringen innan viktigare penningpolitiska beslut skall fattas. Med något välkänt undantag har detta skett i erforderlig utsträckning. Kommittén utgår från att finansdepartementet och riksbanken kan vidmakthålla och utveckla nödvändig informell samordning av planering och genomförande av den ekonomiska politiken i stort och av penningpolitiken. Därvid bör beaktas att penningpolitiken och dess olika delar i allt större utsträckning kan behöva uppmärksammas av regeringen. Kommittén ser inte behov av att i detta betänkande överväga ytterligare formella åtgärder som kan stärka samordningen mellan regeringens och riksbankens verksamhet. I ett senare betänkande skall kommittén utforma förslag till ny lag för riksbanken. Därvid kan frågor om bl. a. förhållandet mellan regeringen och riksbanken komma att beröras.

De två organ som är djupast engagerade i planering och genomförande av statsskuldpolitiken är riksbanken och riksgäldskontoret. Det sätt på vilket statsupplåningen genomförs kan ha stor inverkan på den penningpolitik som riksbanken är ansvarig för.

Det är angeläget att finna samordningsformer som medger att riksbankens synpunkter på den löpande penningpolitiken och även på den mer långsiktiga planeringen på ett lämpligt sätt kan komma fram till riksgäldskontoret. Det torde emellertid vara ofrånkomligt att den löpande samordningen mellan de två verksamhetsfälten sker med informella kontakter. Intressegemenskapen behöver dock markeras på lämpligt sätt.

Statsupplåningens former, villkor och volymer är viktiga penningpolitiska instrument. Med den betydelse penningpolitiken numera har, bör formella förutsättningar skapas för regeringen att till riksgäldskontoret föra fram ekonomisk-politiskt motiverade synpunkter på inriktningen av verksamheten. I förhållande till riksbanken har regeringen redan denna möjlighet. Med hänsyn till de höga utgifter som är förenade med statsskuldräntorna och den betydelse för budgetbelastningen som olika beslut om upplåningsformer m. m. har, är det önskvärt att finna en form för finansdepartementet att föra fram sina synpunkter i planeringen och genomförandet av statsupplåningen.

Mot bakgrund av denna bedömning av de allmänna samordningsbehoven presenterar kommittén diskussionsvis ett antal olika lösningar som i större eller mindre grad tillgodoser önskemålen. De åtgärder av främst organisatorisk natur som berörs är följande. Riksbanken och/eller riksgäldskontoret blir myndigheter under regeringen, riksgäldskontoret slås ihop med riksbanken, statsupplåningen överförs från riksgäldskontoret till riksbanken, fullständig eller partiell personalunion mellan riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, regeringen får utse ordförande i riksgäldsfullmäktige, riksbanken fattar beslut om villkor m. m. och säljer statspapper som den löpande övertar från riksgäldskontoret samt gemensamma överläggningar mellan fullmäktigeförsamlingarna.

Samordning kan även främjas genom föreskrifter som införs i lagen för riksbanken eller i lagen om riksgäldskontoret. Kommittén berör härvid bestämmelser av följande innebörd. Riksbanken resp. riksgäldskontoret skall bedriva sin verksamhet som ett led i den ekonomiska politiken, riksgäldskontorets statsupplåning skall utformas som ett led i riksbankens penningpolitik samt riksgäldskontoret bestämmer i samråd, alternativt efter samråd, med riksbanken villkor för de lån som skall tas upp.

Efter diskussionen och genomgången av några möjliga åtgärder övergår kommittén till att i *kapitel 8* presentera sina överväganden och att lämna förslag till åtgärder som är ägnade att nu förbättra samordningen av statsskuldspolitiken. De problem som kommittén främst har att lösa avser statsupplåningens samordning med penningpolitiken och finanspolitiken. Några möjliga åtgärder med detta syfte förutsätter ändring av regeringsformen och kan därför knappast vara genomförda förrän kanske 1990. Praktiska skäl nödvändiggör därför att lösningarna på de aktuella problemen har egenskapen att de kan genomföras skyndsamt. Det är därför inte möjligt att i fråga om organisatoriska former för statsupplåningen f. n. förorda lösningar som närmare ansluter till praxis i andra länder. I kommitténs fortsatta arbete kan det dock bli aktuellt att pröva förändringar av sådant slag.

Kommitténs överväganden leder sammanfattningsvis till att en nära samverkan behövs mellan penningpolitiken och statsupplåningen, att förbättrad samverkan bör nås snabbt, att statsskuldsförvalningens mål bör kunna hävdas, att regeringen bör kunna öva visst inflytande i riksgäldsfullmäktige och att statsbudgetaspekter på lämpligt sätt bör kunna vägas in i statsupplåningbesluten. Förslagen utformas mot denna bakgrund.

Kommittén föreslår sammanfattningsvis att det skall vara möjligt att ha gemensamma ledamöter i riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, att regeringen skall få förordna ordförande i riksgäldsfullmäktige, att en planeringsgrupp för inhemsk upplåning skall bildas och att bestämmelser om visst samråd i emissionsfrågor skall införas. De olika förslagen presenteras i det följande.

Gemensamma ledamöter i fullmäktigeförsamlingarna. Den vikt som tillmäts önskemålet att statsupplåningen samordnas med penningpolitiken i övrigt bör komma till uttryck i riksbanks- resp. riksgäldsfullmäktiges sammansättning. Genom att ett antal av de ledamöter, som riksdagen väljer, kan utses till fullmäktige i såväl riksbanken som riksgäldskontoret skapas förutsättningar för att penningpolitiska hänsyn i lämplig utsträck-

ning tas i riksgäldsfullmäktiges arbete, samtidigt som statsskuldsförvaltningsaspekter kan göras gällande i riksbanksfullmäktiges överläggningar. En ordning av detta slag skulle väsentligen undanröja de missförhållanden som råder när riksgäldsfullmäktige ibland, på hemställan av riksbanken, har att fatta emissionsbeslut som för ledamöterna i riksgäldsfullmäktige, vilka är formellt ansvariga för besluten, kan framstå som omotiverade. De gemensamma fullmäktigeledamöterna skulle då vara klara över den penningpolitiska innebörden och på lämpligt sätt kunna informera övriga ledamöter härom. Med en sådan ordning skulle det också kunna vara naturligt för riksbanken att med marknadsoperationer främja statsskuldspolitiska intressen. Vad så gäller antalet ledamöter av fullmäktigeförsamlingarna som bör vara gemensamma bör det få ankomma på varje riksdag att vid valet av fullmäktige besluta härom.

För att riksdagen skall kunna utse personer att vara ledamöter i både riksbanks- och riksgäldsfullmäktige måste en ändring göras i valbarhets- och behörighetsbestämmelserna i riksbankslagen. Där sägs nämligen att fullmäktig i riksgäldskontoret inte får vara fullmäktig i riksbanken. Detta villkor måste därför slopas. Även i övrigt bör valbarhets- och behörighetsvillkoren för de båda fullmäktigeförsamlingarna överensstämma i så stor utsträckning som möjligt, för att urvalet av ledamöter skall kunna vara detsamma och då det enligt kommitténs mening inte är sakligt motiverat med bestämmelser av olika innehåll. De villkor som f. n. finns i lagen om riksgäldskontoret bör därför vara lika omfattande som villkoren i riksbankslagen. Kommittén föreslår därför att valbarhets- och behörighetsvillkoren i riksgäldslagen utökas med de ytterligare villkor som nu finns i riksbankslagen. Därmed följer den förändringen att fullmäktig i riksgäldskontoret inte får vara i konkurstillstånd eller vara ledamot av bankstyrelse. Med hänsyn till den karaktär som riksgäldskontorets verksamhet kan förutses få är en sådan förändring, enligt kommitténs mening, välbefogad.

Ordförande i riksgäldsfullmäktige. Den metod med vilken regeringen ges möjlighet att öva inflytande i riksgäldsfullmäktige bör vara densamma som nu gäller för riksbanksfullmäktige, dvs. att regeringen får rätt att utse ordförande i riksgäldsfullmäktige. En sådan ordning innebär närmast en formalisering av det förfaringssätt som gäller sedan länge, nämligen att riksdagen på regeringspartiets eller regeringspartiets mandat utser en ordförande som nomineras av regeringen. Kommitténs förslag på denna punkt innebär att lagen om riksgäldskontoret ändras på så sätt att det där föreskrivs att regeringen förordnar fullmäktiges ordförande och en suppleant för honom. Regeringen får även återkalla förordnandet av ordförande och dennes suppleant i riksgäldsfullmäktige.

Planeringsgrupp för inhemsk upplåning. Alla viktiga beslut fattas inte av fullmäktige i riksgäldskontoret och riksbanksfullmäktige. Åtskilliga beslut fattas på delegation av chefer och tjänstemän. Andra beslut fattas på vissa stadier i berednings- och verkställighetsprocessen utan att fullmäktigeförsamlingarna deltar. En fungerande samverkan mellan berörda verk m. m. behöver därför innefatta välutvecklade samarbetsformer även i planering och genomförande av verksamheten. Enligt kommitténs mening bör därför en planeringsgrupp bildas för inhemsk upplåning. I gruppen bör ingå företrädare för riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet. Med

en sådan sammansättning skapas möjlighet att i beredningsprocessen även tillföra finanspolitiska synpunkter.

Inrättandet av en planeringsgrupp av detta slag behöver enligt kommitténs mening inte regleras i lag utan bör kunna förutsättas komma till stånd ändå. I likhet med vad som gällde vid tillkomsten av arbetsgruppen för utlandsupplåning, bör de två fullmäktigeförsamlingarna fatta beslut om att inrätta planeringsgruppen och om dess närmare uppgifter.

Samråd i emissionsfrågor. Även när åtskilliga samordningsfrågor löses i den föreslagna planeringsgruppens arbete kommer alltfort viktiga penningspolitiska beslut att fattas i det operativa genomförandet av statsupplåningen. Exempel på sådana beslut är vilka räntesatser och vilka volymer som skall accepteras vid anbudsförsäljning av statspapper. Dessa beslut, som innebär att staten anger den korta ränta som bör gälla i landet och som påverkar penningmängdsutvecklingen, fattas av tjänstemän i riksgäldskontoret i intensiv kontakt med tjänstemän i riksbanken.

I statsskuldsförvaltningen och penningpolitiken kan målen vara delvis motstridiga. Detta kan leda till konflikter mellan de olika målen som i och för sig är naturliga. En mekanism bör finnas för att snabbt avgöra tvister i operativa emissionsfrågor. För att säkerställa erforderligt informationsutbyte mellan riksbanken och riksgäldskontoret inför och i anslutning till emissioner bör föreskrivas att riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken bestämmer om villkor för de lån som skall tas upp. Uttrycket villkor bör därvid betraktas som ett kortare uttryck för samtliga omständigheter under vilka statsupplåningen genomförs. I och med att besluten skall fattas efter samråd med riksbanken säkerställs att riksbanken i god tid får kännedom om alla emissioner och får möjlighet att lämna penningpolitiskt motiverade synpunkter härpå. Kommittén utgår från att samrådsförfarandet i flertalet ärenden kan ske muntligt och utan nämnvärd tidsfördröjning. Kommitténs förslag innebär att i lagen om riksgäldskontoret införs en bestämmelse om att riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken bestämmer villkoren för de lån som skall tas upp.

Vad så beträffar *genomförandet* av förändringarna har kommittén betonat det önskvärda i att förbättrad samverkan i statsskuldspolitiken kan uppnås skyndsamt. Förslagen har därför särskilt utformats för att inte förutsätta ändringar i regeringsformen eller riksdagsordningen. Likväl finns vissa tidsförhållanden som bör beaktas.

De av de fyra förslagen där särskilda tidsgränser finns att beakta är förslaget att ett antal personer skall kunna ingå i båda fullmäktigeförsamlingarna och förslaget att regeringen skall få rätt att utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige. Enligt lagen om riksgäldskontoret väljs fullmäktige för riksdagens valperiod. Enligt riksdagsordningen gäller samma förhållanden för de fullmäktige i riksbanken som väljs av riksdagen. Här aktuella val förrättas av riksdagen omedelbart efter det att ny riksdag samlas. Detta betyder att om de av kommittén förordade förändringarna skall kunna få verkan före oktober 1988, måste ändrade bestämmelser ha trätt i kraft före oktober 1985. I praktiken behöver därför ändring av riksbankslagen och riksgäldslagen beslutas av riksdagen före det att vårsessionen avslutas de första dagarna i juni 1985. Den riksdag som samlas i oktober 1985 är sedan fri att välja ett antal ledamöter att ingå i både riksbanksfullmäktige och

riksgäldsfullmäktige och regeringen kan då också utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige.

Förslaget om att bilda en planeringsgrupp för inhemsk upplåning kan förverkligas med kort varsel genom att de två fullmäktigeförsamlingarna fattar beslut därom. Medverkan från finansdepartementet torde vara möjlig att utverka. Planeringsgruppen med företrädare för riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet bör kunna börja sin verksamhet under våren 1985.

Förslaget om att en ny bestämmelse införs i lagen om riksgäldskontoret med syfte att markera behovet av samråd med riksbanken innan villkor för statsupplåningen fastställs bör också behandlas av riksdagen under vårsessionen 1985.

Kommittén lämnar förslag till lag om ändring i dels lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret, dels lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank. I *kapitel 9* lämnas specialmotivering till författningsförslagen.

Ledamoten Tobisson har avgivit reservation angående kommitténs förslag att regeringen skall få förordna ordförande i riksgäldsfullmäktige.

I detta delbetänkande lämnar kommittén förslag till åtgärder som nu bör vidtas i ett första steg för att stärka samordningen av statsskuldspolitiken. I ett följande betänkande avser kommittén att utforma nya författningar för att reglera bl. a. riksbankens verksamhet. Kommittén kan även komma att pröva mer genomgripande förändringar av organisationen för statsskuldspolitiken m. m.

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret;

Härigenom föreskrivs att 2, 5, 14 och 27 §§ lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Riksgäldskontoret förvaltas av sju fullmäktige *som väljs av riksdagen*. Fullmäktige svarar för sin verksamhet endast inför riksdagen.	Riksgäldskontoret förvaltas av sju fullmäktige. *En av dessa och en suppleant för honom förordnas av regeringen för tre år i sänder. Övriga sex väljs av riksdagen.* Fullmäktige svarar för sin verksamhet endast inför riksdagen.
5 §	
Obligationer och andra förbindelser som riksgäldskontoret ger ut för statens räkning skall vara ställda att återbetalas på viss bestämd förfallodag eller efter uppsägning eller genom årliga avbetalningar enligt uppgjord amorteringsplan.	
Med den begränsning som följer av första stycket får riksgäldskontoret bestämma villkoren för lån som skall tas upp.	Med den begränsning som följer av första stycket får riksgäldskontoret *efter samråd med riksbanken* bestämma villkoren för lån som skall tas upp.
14 §	
Riksgäldsfullmäktige väljs för riksdagens valperiod. Endast den som är myndig kan vara fullmäktig. Statsråd får ej vara fullmäktig. *Riksdagen väljer en av fullmäktige att vara ordförande.* Fullmäktige väljer inom sig en vice ordförande.	*Fullmäktige som utses av riksdagen väljs för riksdagens valperiod.* Endast den som är myndig kan vara fullmäktig. Statsråd får ej vara fullmäktig. *Fullmäktig får ej heller den vara som är i konkurstillstånd eller som är ledamot av styrelse i bank annan än riksbanken eller sådan ut-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	ländsk bank i vilken staten genom riksbanken eller annat organ är delägare. *Den fullmäktig som regeringen har förordnat är ordförande.* Fullmäktige väljer inom sig en vice ordförande.
	27 §
Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag.	Fullmäktig som riksdagen vägrar ansvarsfrihet är därmed skild från sitt uppdrag. *Regeringen kan återkalla förordnandet för ordföranden eller för dennes suppleant.*

Åtal mot fullmäktig för brott, begånget i utövningen av uppdraget, får beslutas endast av finansutskottet.

Åtal mot tjänsteman som avses i 15 § för brott, begånget i utövningen av tjänsten som riksgäldsdirektör, får beslutas endast av finansutskottet. Är tjänstemannen inte fullmäktig får sådant åtal också beslutas av fullmäktige.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1985.

För fullmäktig som valts före lagens ikraftträdande gäller 2, 14 och 27 §§ i deras äldre lydelse.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank;

Härigenom föreskrivs att 30 § lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	30 §
Statsråd *eller fullmäktig i riksgäldskontoret* må ej vara fullmäktig i riksbanken eller vice chef för riksbanken.	Statsråd må ej vara fullmäktig i riksbanken eller vice chef för riksbanken.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1985.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

I direktiven (Dir 1983: 61) till statsskuldspolitiska kommittén, som beslöts vid regeringssammanträde den 22 september 1983, anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, följande.

Utgångspunkter

Den svenska statsskuldspolitiken utformas genom samverkan mellan riksdagen, regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret. Riksdagen ger de grundläggande förutsättningarna för statsskuldspolitiken genom att besluta om statens utgifter och skatteuttag samt om den allmänna inriktningen av den ekonomiska politiken. Regeringen har det löpande ansvaret för den allmänna ekonomiska politikens utformning. Riksdagen och regeringen påverkar vidare förutsättningarna för statsskuldspolitiken genom den kredit- och valutapolitiska lagstiftningen. Riksbanken har ansvar för penning- och valutapolitiken. Unikt för Sverige är att det finns särskilda av riksdagen utsedda fullmäktige för att handha statens upplåning – riksgäldsfullmäktige. I de flesta andra länder handhas statsupplåningen av finansdepartementet. Centralbanken utför i vissa länder tekniska uppgifter på uppdrag av finansdepartementet.

Till viss del kommer behovet av samverkan mellan de parter jag nämnt till uttryck däri att regeringen utser en av de sju fullmäktige i riksbanken. Denne är samtidigt ordförande i fullmäktige. Något motsvarande organisatoriskt samband mellan regeringen och riksgäldsfullmäktige eller mellan de båda fullmäktigeförsamlingarna i riksbank och riksgäldskontor finns inte. Båda fullmäktigeförsamlingarna utses av riksdagen med ovan angivet undantag. I lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret och i lagen (RFS 1975: 6) med reglemente för riksbanken (Bankoreglementet) finns bestämmelser om samverkan mellan fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret. När endera fullmäktige begär det skall sålunda gemensam överläggning ske i frågor som är av betydelse från kredit- eller valutapolitisk synpunkt.

Av vad finansutskottet anfört vid behandlingen av det förslag (Förs. 1980/81: 19, FiU 1982/83: 16) som låg till grund för lagen om riksgäldskontoret framgår bl.a. följande.

Statsskuldspolitiken måste numera ses som en integrerad del av kredit- och valutapolitiken. Ett nära samarbete mellan riksbanken och riksgäldskontoret är därför nödvändigt. Behovet av samordning av de båda verkens verksamhet blir enligt utskottets uppfattning särskilt markant i samband med de målkonflikter som kan uppstå mellan riksbanken och riksgäldskontoret. De mera långsiktiga och institutionella målen för statsskuldspolitiken som riksgäldsfullmäktige har att iaktta kan sålunda komma i konflikt med ambitionen från riksbankens sida att använda vill-

korssättningen på statsupplåningen i primärmarknaden för att tillgodose mera kortsiktiga kredit- och valutapolitiska syften. Emellertid är det i verkligheten fyra parter som måste samverka när det gäller statsskuldspolitiken, nämligen riksdagen, regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret. Med de dimensioner som statsskuld, budgetunderskott och statsupplåning numera har och kan väntas få under resten av 1980-talet har statsskuldspolitiken en så betydelsefull roll i den ekonomiska politiken att en allsidig och förutsättningslös utredning av dess samordning och organisation enligt utskottets mening bör komma till stånd.

I likhet med den tidigare gällande lagstiftningen om riksgäldskontoret är de lagar som styr riksbankens verksamhet enligt utskottet i många avseenden otidsenliga. Detta gäller såväl riksbankslagen (1934: 437), som i huvudsak bygger på 1897 års riksbankslag, som bankoreglementet (RFS 1975: 6), vars rötter sträcker sig ännu längre tillbaka i tiden – i några fall ända till 1668 då Rikets Ständers bank grundades. Den nu gällande lagstiftningen innehåller en rad detaljbestämmelser, som inte längre behövs eller över huvud taget inte är tillämpliga. Å andra sidan saknas grundläggande regler, som slår fast att riksbanken är landets centralbank som ansvarar för att kredit- och valutapolitiken utformas enligt de riktlinjer som fastställs av riksdag och regering.

Mot denna bakgrund föreslog utskottet att även författningarna om riksbanken blir föremål för en överarbetning i samband med den tidigare föreslagna utredningen om statsskuldspolitikens samordning och organisation. Därvid borde, som konstitutionsutskottet framhållit i sitt yttrande till finansutskottet i ärendet, riksbankens och riksgäldskontorets konstitutionella ställning beaktas.

Finansutskottet hemställde därför, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av statsskuldspolitikens samordning och organisation samt överarbetning av författningarna rörande riksbanken. Riksdagen biföll denna hemställan (rskr 1982/83: 52).

Jag delar riksdagens uppfattning att de frågor riksdagen tagit upp i sin skrivelse nu bör utredas. Jag förordar därför att en kommitté tillkallas för denna uppgift.

Utgångspunkten för kommmitténs arbete bör vara att allsidigt och förutsättningslöst belysa hur statsskuldspolitiken i framtiden bör samordnas och organiseras. Vidare bör de författningar som styr riksbankens verksamhet ses över med beaktande av riksbankens och riksgäldskontorets konstitutionella ställning.

Riktlinjer för kommitténs arbete

Statsskuldspolitiken

Som en allmän vägledning för kommitténs arbete vill jag framhålla följande.

Som finansutskottet påpekat måste statsskuldspolitiken numera ses som en integrerad del av kredit- och valutapolitiken. Detta sammanhänger bl.a. med att det statliga budgetunderskottet under senare år har vuxit mycket snabbt. Statens upplåningsoperationer har därigenom blivit ett viktigt instrument när det gäller att påverka för kreditpolitiken centrala storheter såsom bankernas likviditet och räntevillkoren på den långa såväl som på den korta kreditmarknaden. En allt viktigare uppgift i detta sammanhang är att försöka öka statens upplåning på kapitalmarknaden och direkt hos allmänheten i syfte att begränsa likviditetsökningen i ekonomin. I detta syfte används dels olika räntevillkor, dels en serie regleringar och överenskommelser som styr olika instituts efterfrågan på statspapper. Riksgäldskontorets beslut om den statliga upplåningen, dess former och villkor, måste därför redan i dag ske i nära samråd med riksbanken och anpassas till kredit- och valutapolitiken.

Statens agerande på den s.k. penningmarknaden har kommit att bli av allt större betydelse. De korta räntorna har betydelse för valutaflödet och kan i hög grad

bestämmas av riksbanken. Statliga upplåningsinstrument, som statsskuldväxeln, spelar här en stor roll. Situationen i dag är att riksgäldskontoret emitterar statsskuldväxlarna på den s.k. primärmarknaden medan riksbanken opererar på andrahandsmarknaden. Det är uppenbart att denna formella uppdelning kan skapa politiska problem. Kommittén bör därför överväga former för en förbättrad samordning av denna verksamhet.

Den betydande statliga utlandsupplåningen har också accentuerat behovet av samordning mellan riksgäldskontoret och riksbanken. Utlandsupplåningen sker i riksgäldskontorets regi men måste naturligtvis avvägas med hänsyn till de kredit- och valutapolitiska målen. Bland annat kan den statliga utlandsupplåningen vara avgörande för möjligheterna att finansiera bytesbalansunderskottet utan allför stark ränteuppdrivande effekt på den inhemska marknaden. Det är vidare nödvändigt att löpande anpassa statens utlandsupplåning och hemtagningen av lånen till utvecklingen på valutamarknaden. Ett nära samråd behövs därför också när det gäller den statliga utlandsupplåningen.

Upplåning utomlands sker emellertid inte bara genom riksgäldskontoret. En betydande upplåning sker också genom att företag, kommuner, banker och andra kreditinstitut, så t.ex. kan nämnas Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK), lånar upp medel utomlands. Kommittén bör därför överväga om och i vilken omfattning formerna för samordning av övrig utlandsupplåning med den statliga utlandsupplåningen kan förbättras.

Statsskuldspolitiken är emellertid inte bara beroende av hur kreditpolitiken utformas utan också av utformningen av den ekonomiska politiken i stort. Kostnaderna för statsupplåningen, främst i form av ränteutgifter, har numera fått en avsevärd betydelse såväl för budgetresultatet som för bytesbalansen. Kommittén bör därför också överväga samordningen mellan regeringens utformning av den allmänna ekonomiska politiken samt riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet. Kommittén bör därvid studera hur samordningen mellan den allmänna ekonomiska politiken, kreditpolitiken och statsskuldspolitiken utformats i andra länder.

Som jag tidigare påpekat skall kommittén allsidigt och förutsättningslöst se över inte blott statsskuldspolitikens samordning utan även organisatoriska frågor vid bedrivandet av denna politik. Skulle kommittén komma fram till att den nuvarande organisationen är den lämpligaste gäller det alltså att från de utgångspunkter som tidigare angetts se över den nuvarande samordningen inte bara av riksdagens och regeringens utan också av riksbankens och riksgäldsfullmäktiges roller i statsskuldspolitiken. En möjlighet som kan böra övervägas för att i så fall underlätta en samordning mellan riksbanken och riksgäldskontoret kan vara att någon eller några ledamöter av fullmäktigeförsamlingarna skall vara gemensamma.

Skulle å andra sidan kommittén finna att mer genomgripande förändringar av nuvarande organisationsstruktur skulle vara påkallade bör en noggrann analys av för- och nackdelar med olika lösningar redovisas.

Författningsöversynen

Vad beträffar de författningar som reglerar riksbankens verksamhet framgår av vad jag tidigare anfört att dessa är riksbankslagen och bankoreglementet.

Som finansutskottet påpekat är de författningar som styr riksbankens verksamhet ålderdomliga och, borsett från reglerna om sedelutgivningen, saknar bestämmelser om riksbankens uppgifter som centralbank. Lagen ter sig snarast som ett "placeringsreglemente" angivande vilka tillgångar riksbanken får inneha. Om både riksbankslagen och bankoreglementet gäller vidare att dessa författningar efter ett stort antal detaljändringar blivit svåröverskådliga. Med hänsyn härtill bör en revision av författningarna om riksbanken inte stanna vid en överarbetning av nuvarande riks-

bankslag och bankoreglemente. I stället bör översynen syfta till att åstadkomma en ny lagstiftning om riksbankens verksamhet. Kommittén bör därvid överväga om bestämmelserna, såsom för riksgäldskontorets del skett genom lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret, kan samlas i en enda lag.

En ny riksbankslag bör innehålla grundläggande regler om riksbankens ändamål och uppgifter. Lagtexten bör sålunda ge uttryck åt riksbankens huvuduppgifter som centralbank, dvs. att ha ansvar för landets kredit- och valutapolitik, att ge ut sedlar, att förvalta valutareserven och att vara bankernas liksom statens bank.

Kommittén skall vidare – med utgångspunkt i regeringsformens och riksdagsordningens regler om riksbanken samt grundläggande bestämmelser om bankens uppgifter – föreslå nya regler om riksbankens organisation och verksamhetsformer i enlighet med moderna principer för lagreglering av myndigheternas verksamhet. Särskild hänsyn måste därvid tas till riksbankens särart som centralbank och som självständig juridisk person. Förebild torde i vissa avseenden kunna hämtas från regleringen av de affärsdrivande verken. Kommittén bör också hämta uppslag till ändringar genom att studera vad som internationellt gäller för centralbanker.

En annan uppgift för kommittén blir att överväga vilka beslutsorgan som bör finnas inom riksbanken under fullmäktige. I gällande bankoreglemente uppdras åt en direktion att allmänt handha den löpande förvaltningen. Direktionens uppgifter har emellertid efter hand förändrats och inskränkts. Fråga är därmed om den bör bibehållas i nuvarande form eller ombildas eller andra beslutsformer införas. Kommittén bör i det sammanhanget pröva i vad mån olika ärenden kan sammanföras och/eller delegeras till olika beslutsnivåer inom banken.

Beträffande riksbankens organisation utanför Stockholm har kommittén att utgå från det beslut som 1982/83 års riksdag tog härom (Förs. 1982/83: 11, FiU 27, rskr 184, SFS 1983: 179 och 180). I vad mån lagen bör innehålla bestämmelse om s.k. sedeldepåer kan avgöras först när den av riksdagen förutsatta försöksverksamheten härmed utvärderats.

Riksbankslagens och bankoreglementets bestämmelser om tjänstetillsättningar och personaladministration i övrigt skall moderniseras med hänsyn till de särskilda regler som gäller för riksdagens verk. Vidare bör övervägas om nuvarande intern-ekonomiskt–administrativa system bör förändras.

Till riksbankens uppgifter hör enligt särskilt beslut av riksdagen att ombesörja beredskapsplanläggning på bank- och betalningsväsendets område. Kommittén bör pröva i vad mån riksbankens roll i beredskapsplanläggningen och i totalförsvaret bör återfinnas i den nya lagen eller i annan lag.

I lagförslaget bör inarbetas de bestämmelser som erfordras i anledning av kommitténs förslag angående samordningen och organisationen av statsskuldspolitiken.

Skulle kommittén finna att den nuvarande organisationen av statsskuldspolitiken bör behållas bör lagstiftningen om riksbanken och riksgäldskontoret anpassas till varandra. Det kan därvid bli nödvändigt att föreslå ändringar i den nya lagen om riksgäldskontoret.

Om det visar sig lämpligt får kommittén redovisa utredningsuppdraget i etapper.

I direktiv (Dir 1984: 5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning, som beslöts vid regeringssammanträde den 16 februari 1984, anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, sammanfattningsvis att förslagen från kommittéerna inte får öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Vidare uttalas att varje möjlighet att effektivisera den offentliga sektorn bör tas till vara.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

För att fullgöra sitt uppdrag har kommittén behövt inhämta ett omfattande underlag. Ett antal uppdrag har därför under hand lämnats till riksbanken och riksgäldskontoret. Dessa har rapporterats skriftligt eller i några fall muntligt inför kommittén. Riksbankschefen och riksgäldsdirektören har inför kommittén redogjort för sin resp. bedömning av behovet av samordning av statsskuldspolitiken.

För att få del av synpunkter som stora långivare på kreditmarknaden kan ha på samordning av statsskuldspolitiken, har några s.k. hearings hållits. Företrädare för affärsbanker, försäkringsbolag, Allmänna pensionsfonden och för en fondkommissonär m.fl. har härvid framträtt inför kommittén och redovisat synpunkter och svarat på frågor.

I enlighet med vad som anförs i direktiven har kommittén studerat bl.a. hur samordningen mellan den allmänna ekonomiska politiken, kreditpolitiken och statsskuldspolitiken utformats i andra länder. Kommittén har sålunda tagit del av en norsk utredning (NOU 1983: 39) som efter 15 års arbete nyligen lämnat förslag till Lov om Norges Bank og pengevesendet. En hel del av det norska utvalgets beskrivningar och analyser kan anses vara av allmängiltigt värde. Tillsammans med Norges Banks remissyttrande ger utredningen en god bild av de synpunkter som finns kring bl.a. frågor om en centralbanks ställning och uppgifter. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har under senare år, under intryck av den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna, gett ut skrifter om finansiering av budgetunderskott och statsskuldshantering. Särskilt kan nämnas Budget Financing and Monetary Control (1982) samt Government Debt Management Volume I (1982) och Volume II (1983). Kommittén har tagit del av dessa skrifter. I sammanhanget kan även nämnas en rapport om Statsgaeldspolitik i de nordiske lande utarbetad av Jesper Jespersen på uppdrag av Nordisk Økonomisk Forskningsråd. Slutligen har företrädare för kommittén besökt några utländska centralbanker och finansdepartement för att närmare informera sig om hur samordningen mellan den allmänna ekonomiska politiken, kredit- och statsskuldspolitiken utformats i andra länder.

I syfte att få vetenskapligt underlag för bedömningarna av behovet av samordning av statsskuldspolitiken har två ekonomiska forskare ombetts beskriva och diskutera förutsättningar och problem i statsskuldspolitiken. De två uppsatserna publiceras särskilt (Ds Fi 1984: 26).

Utredningsarbetet har i enlighet med vad direktiven ger möjlighet till indelats i etapper. I detta delbetänkande behandlar kommittén behovet av samordning av statsskuldspolitiken och hur denna samordning nu kan förbättras. I ett följande betänkande avser kommittén att utforma nya författningar för att reglera bl.a. riksbankens verksamhet och behandla de övriga frågor som ingår i direktiven. Kommittén kan även komma att pröva mer långsiktiga förändringar av organisationen för statsskuldspolitiken m.m.

2 Ekonomisk politik och institutioner

I detta kapitel diskuteras i det inledande avsnittet vad statsskuldspolitik är och vilka samband den kan ha med annan ekonomisk politik. I de därpå följande fyra avsnitten beskrivs översiktligt de grundläggande bestämmelserna för riksbanken och riksgäldskontoret samt hur regeringen, riksdagen, riksbanken och riksgäldskontoret medverkar i den ekonomiska politiken och statsskuldspolitiken.

2.1 Statsskuldspolitik och ekonomisk politik

I direktiven till kommittén anförs att starka samband finns mellan statsskuldspolitiken, kreditpolitiken och den ekonomiska politiken i stort. Dessa samband antyds i det närmast följande, varvid även innebörden av begreppet statskuldspolitik preciseras.

Den ekonomiska politiken syftar till att påverka samhällsekonomin så att uppsatta stabiliseringsmål, tillväxtmål och fördelningsmål kan nås. Ett stort antal olika instrument används i den ekonomiska politiken. De olika åtgärder som har sitt ursprung i offentliga budgetar brukar sammanfattande benämnas finanspolitik, medan de åtgärder som direkt riktas mot kredit- och valutamarknaden sammanfattande brukar benämnas penningpolitik. Det bör noteras att kommittén här och i fortsättningen använder uttrycket penningpolitik i den numera gängse, breda betydelse som innefattar såväl kreditpolitik som valutapolitik.

Finanspolitiken bedrivs genom åtgärder som påverkar betalningar till och från det offentligas budgetar och kan innefatta variationer i skatter, transfereringar, konsumtion och investeringar. De olika åtgärderna verkar direkt och indirekt på den samlade efterfrågan. Syftet med finanspolitiska åtgärder är ofta att via förändringar i efterfrågan påverka t.ex. sysselsättningen, prisutvecklingen och bytesbalansen.

Det finns skäl att betona att även om finanspolitik förs med statens budget innebär inte detta att ställningstagandena bakom varje budgetpost är motiverade av finanspolitiska överväganden. Tvärtom är det naturligtvis så att varje budgetpost syftar till att främja politiska mål på ett särskilt område. Vissa transfereringar till hushållssektorn syftar t.ex. till att nå mål inom familjepolitiken. En budgets finanspolitiska prägel framkommer i stället som den sammantagna effekten av budgetens inkomster och utgifter.

Penningpolitiken kan sammanfattas som främst åtgärder för att påverka ränta, likviditet och kreditutbud på kreditmarknaden. Detta kan ske genom variationer av diskonto, kassakrav, operationer på penningmarknaden, emission av statspapper eller genom direkta regleringar. Det stabiliseringspolitiska syftet med penningpolitik är ofta att kortsiktigt påverka kapitalrörelser till och från landet samt att hålla penningmängd och räntenivån inom ramar som är förenliga med ekonomisk balans. Penningpolitiken kan därmed bidra till uppfyllandet av vissa ekonomisk–politiska mål som knyts till t.ex. prisutveckling, sysselsättning och valutakurser.

Finans- resp. penningspolitiska åtgärder kan var för sig ha betydande verkningar. Åtgärderna kan samverka och nå avsedda mål, men de kan också motverka och upphäva varandras resultat. Hur de olika delarna av den ekonomiska politiken avvägs mot varandra är därför av stor betydelse för de samlade samhällsekonomiska resultaten.

Vad är då *statsskuldspolitik* och i vilket förhållande står sådan till penning- resp. finanspolitik? Med statsskuldspolitik kan allmänt avses det sätt på vilket befintlig statsskuld förvaltas och tillkommande budgetunderskott finansieras. Om det statsskuldsbelopp som årligen skall om- eller nyplaceras är litet i förhållande till kreditmarknaden som helhet, kan statsskuldspolitiken bestå av mer eller mindre tekniskt betingade val mellan t.ex. låneformer, löptider och räntesatser. I denna situation kommer inte de beslut som fattas i hanteringen av gammal och ny statsskuld att påverka den förda finans- resp. penningpolitiken i någon större utsträckning. Omvänt gäller också att i en sådan situation statsskuldsåtgärder knappast kan användas för att stärka övrig ekonomisk politik.

Om den utestående statsskuld som skall omsättas är stor, eller om det statliga budgetunderskott som årligen skall finansieras är stort, blir sambanden mellan statsskuldshanteringen, som kanske först då förtjänar beteckningen statsskuldspolitik, och övrig ekonomisk politik starkare och mer betydelsefulla. Är dessutom bytesbalansen svag blir sambanden än starkare. Följande samband kan ses som en exemplifiering. Finanspolitiken avgör hur stort nytt budgetunderskott som skall finansieras och förfallande statslån är en konsekvens av under en lång följd av år förd finanspolitik och påverkar hur stor del av statsskulden som skall omsättas. Tillsammans bestämmer dessa två faktorer statens bruttoupplåningsbehov. Räntorna på statsskulden påverkar i sin tur finanspolitiska storheter som budgetsaldo och förmögenhets- och inkomstfördelningen. De sätt på vilka budgetunderskott finansieras och befintlig statsskuld omplaceras påverkar i väsentlig grad för penningpolitiken centrala variabler som likviditeten och räntan, vilka i sin tur påverkar kapitalrörelserna, växelkursen och valutareserven.

Samband och skillnader mellan finanspolitik, penningpolitik och statsskuldspolitik kan sammanfattande uttryckas som att finanspolitiken bestämmer omfattningen på statsskulden, medan penning- och statsskuldspolitiken bestämmer statsskuldens sammansättning. Den ekonomiska politikens effekt utgår från båda dessa förhållanden.

Den stora statsskuld som har ackumulerats under några år och de under överskådlig tid fortsatt stora årliga budgetunderskotten har etablerat kraftfulla förbindelselänkar mellan finans- och penningpolitiken. Statsskulds-

hanteringen blir i denna situation i allt mindre grad enbart en teknisk finansiering av budgetunderskotten. Statsskuldspolitiken blir i stället den hänsyn som vid finansieringen av stora budgetunderskott och i förvaltningen av en stor statsskuld behöver tas till den allmänna ekonomiska politiken, finanspolitiken samt penningpolitiken. Av betydelse för statsskuldspolitiken är den institutionella ram inom vilken statsupplåningen sker. Till statsskuldspolitik hör därmed även utvecklingen av institutionerna.

Även om statsupplåningen får stor betydelse för den ekonomiska politiken betyder detta naturligtvis inte att statsupplåningen i den aktuella situationen får bedrivas utan hänsyn till sina egna mål, bl.a. lägsta möjliga kostnader och väl fördelade löptider. Stor teknisk kompetens behöver utvecklas för att dessa mål skall kunna nås utan att uppnåendet av övriga ekonomisk–politiska mål försvåras.

Det är den här beskrivna utvecklingen och situationen som bör ses som bakgrunden till uttalandena i direktiven om statsskuldspolitiken som en numera integrerad del av kredit- och valutapolitiken samt den ekonomiska politiken i stort.

I direktiven anförs att den svenska statsskuldspolitiken utformas genom samverkan mellan riksdagen, regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret. Riksdagen ger de grundläggande förutsättningarna för statsskuldspolitiken genom att besluta om statens utgifter och skatteuttag samt om den allmänna inriktningen av den ekonomiska politiken. Regeringen har det löpande ansvaret för den allmänna ekonomiska politikens utformning. Riksbanken har ansvar för penning- och valutapolitiken. Unikt för Sverige är att det finns särskilda av riksdagen utsedda fullmäktige för att handha statens upplåning – riksgäldsfullmäktige. Kommitténs uppgift är att allsidigt och förutsättningslöst belysa hur statsskuldspolitiken i framtiden bör samordnas och organiseras.

2.2 Regeringen

Ansvaret för hela den ekonomiska politiken åvilar regeringen som ansvarar parlamentariskt inför riksdagen. Inom regeringen ansvarar finansministern med stöd av finansdepartementet för beredningen av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och den principiella inriktningen av de finans- och kreditpolitiska åtgärderna samt budgetregleringen. I finansdepartementet bereds också skattepolitiken. Regeringens ställningstaganden i dessa frågor redovisas i finansplanen som ingår i budgetpropositionen, i den reviderade finansplanen som ingår i kompletteringspropositionen och ibland i särskilda propositioner med förslag om ekonomisk–politiska åtgärder.

Utöver dessa övergripande ekonomiska ställningstaganden handläggs i finansdepartementet förvaltnings- och lagstiftningsfrågor avseende bl.a. internationellt ekonomiskt samarbete, sparstimulerande åtgärder, kreditväsende, kreditpolitiska frågor, valutareglering och prisreglering. I finansdepartementets uppgifter ingår vidare att följa utvecklingen på kreditmarknaden och svara för kontakterna mellan regeringen och riksbanken i frågor som rör kredit- och valutapolitiken.

Den ekonomiska politiken syftar till att nå stabiliserings-, fördelnings- och tillväxtmål. Härvid används finans- och penningpolitiska instrument i lämplig kombination. Även det som betecknas som statsskuldspolitik är föremål för uttalanden från regeringens sida.

De olika komponenterna i den ekonomiska politiken hänger nära samman. Den för statsskuldspolitiken grundläggande förutsättningen, nämligen storleken på budgetsaldot, är ett resultat av den av regeringen förordade finanspolitiken. Räntorna på statsskulden har under senare år fått stor statsfinansiell betydelse och de kan även ha betydande fördelningsmässiga effekter. Med en stor och växande statsskuld påverkas också i väsentlig utsträckning förutsättningarna för penningpolitiken. Denna måste föras på sådant sätt att förfallande statsskuld kan omsättas och budgetunderskott kan finansieras på kreditmarknaden utan att omintetgöra övriga ekonomisk–politiska syften, t.ex. ifråga om prisutveckling och nivå på valutareserven. Det är därför naturligt att regeringen numera även ägnar penningpolitiken betydande uppmärksamhet.

Regeringens viktigaste samlade ställningstagande till den ekonomiska politiken ingår i finansplanen. Det kan vara av intresse att översiktligt belysa på vilket sätt och med vilken detaljeringsgrad dessa ställningstaganden görs. Finansplanen i budgetpropositionen år 1984 (prop. 1983/84: 100 bil. 1) erbjuder härvidlag ett exempel.

I nämnda finansplan uttalas allmänt att regeringen för en stram finans- och penningpolitik för att förhindra en likviditets- och inflationsdrivande finansiering av budgetunderskottet. Detaljerade redogörelser lämnas för finanspolitikens inriktning för hela den offentliga sektorn och för den statliga budgetpolitikens inriktning.

I fråga om kreditpolitiken uttalar sig finansministern vid detta tillfälle med betydande precision. Sålunda anförs att kreditpolitiken bör ges en sådan utformning att likviditetsökningen kan begränsas till i genomsnitt 5–6% under 1984. Det kommer att krävas en stram kreditpolitik för att minska kapitalutflödet.

Även beträffande statsskuldspolitiken i snävare bemärkelse görs uttalanden. Enligt finansministerns mening innebär kraven på att likviditeten i ekonomin skall öka långsammare att statens upplåningsbehov även under 1984 i största möjliga utsträckning måste tillgodoses hos allmänheten, dvs. företagen, försäkringsbolagen och hushållen. Vidare uttalas att risker finns med en alltför kortsiktig finansiering av statens underskott i företagssektorn. För att minska inflationstrycket från denna likviditet erfordras en relativt hög ränta för att binda likviditeten i längre placeringar.Genom att en större del av upplåningen nu sker i form av statspapper hos allmänheten och med längre löptid möjliggörs en konsolidering av statsskulden och omfattningen av nämnda problem minskas.

Finansministern preciserar även siffermässigt hur han räknar med att upplåningen för att finansiera budgetunderskottet skall placeras i olika sektorer i Sverige samt i utlandet. Underlaget härför har enligt en källhänvisning till en tabell inhämtats från riksbanken. I hemställan till riksdagen innefattas kredit- och statsskuldspolitiken i riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

I finansplanen har sedan länge tonvikten lagts vid att beskriva finans- och budgetpolitikens inriktning. Den uppmärksamhet som numera i finansplanen riktas även mot penningpolitiken är emellertid av ganska sent datum. Möjligen kan man säga att penningpolitiken ges en utförlig behandling fr.o.m. den finansplan som ingår i budgetpropositionen år 1978 (prop. 1977/78: 100 bil. 1). Detta är självfallet ett uttryck för den centrala betydelse penningpolitiken får i en situation med stora underskott i statens budget och i bytesbalansen. Det kan också sägas allmänt avspegla den ändrade syn på penningpolitikens betydelse som inträtt under 1970-talet. De uttalanden som regeringen gör i dessa sammanhang är utformade i nära kontakt med riksbanken.

I det föregående har beskrivits hur den ekonomiska politiken formas av regeringen. Riksdagen tar därefter ställning till varje enskild post på statsbudgetens inkomst- resp. utgiftssida och regeringen får inte ändra dessa i annan mån än riksdagen har lämnat fullmakt eller bemyndigande härom. Därmed återstår för regeringen att administrera genomförandet av den fastställda finanspolitiken. Mycket liten handlingsfrihet finns då för regeringen att själv anpassa finanspolitiken till ev. ändrade förutsättningar. En viktig uppgift för regeringen och finansdepartementet är därför att följa hur ekonomin utvecklas. Om det efter hand visar sig att finanspolitiken bör ändras får regeringen i en proposition lämna förslag till riksdagen som därmed kan fatta ett nytt beslut. Däremot kan penningspolitiken, som framgår i det följande, av behöriga myndigheter ändras utan att riksdagens medgivande härtill krävs. Riksdagens prövning sker i stället i efterhand.

2.3 Riksdagen

Regeringen lämnar förslag till statsbudget till riksdagen. Propositionen skall innehålla finansplan och nationalbudget. I riksdagen bereder finansutskottet ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet. Härutöver bereds ärenden om penning-, kredit- och valutapolitik. Exempel på detta är ärenden om internationella kapitalrörelser, Sveriges kvoter i internationella valutafonden, valutareglering samt lagar om kreditpolitiska medel och kreditmarknadslagstiftning.

Det kanske viktigaste ärendet är beredningen av finansplanen och den reviderade finansplanen som bl.a. resulterar i ställningstaganden till *de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken* och *de allmänna riktlinjerna för budgetregleringen* . I anslutning härtill kan också särskilda ställningstaganden göras beträffande kreditpolitiken. Finansutskottets beredning av finansplanen leder fram till ett betänkande om riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Betänkandet behandlas i en allmän finansdebatt.

Avsikten är att riksdagens ställningstagande till riktlinjerna för budgetregleringen skall kunna göras ganska tidigt under våren och att detta sedan skall vara i viss mån vägledande för övriga utskott vid beredningen av förslag om statens inkomster och utgifter m.m. Riksdagen tar inte ställning till den för statsskuldspolitiken grundläggande förutsättningen, nämligen

hur stort statens budgetsaldo skall tillåtas vara. Propositioner och motioner behandlas var för sig i resp. utskott och underställs sedan riksdagen för ställningstagande. Riksdagens beslut i budgetarbetet expedieras fortlöpande genom skrivelser till regeringen. Budgeten behöver inte heller bli föremål för någon formell fastställelse. Budgetsaldot framkommer som en av finansutskottet gjord summering av de inkomster och utgifter riksdagen beslutat om. Budgetbehandlingen avslutas med att riksdagen till regeringen överlämnar den av finansutskottet sammanställda statsbudgeten, försedd med talmannens underskrift.

Det sätt på vilket finansutskottet och riksdagen behandlar riktlinjerna för den ekonomiska politiken och särskilt kredit- och statsskuldspolitiken kan belysas med ledning av utskottsbetänkandet FiU 1983/84: 25.

Utskottet slår inledningsvis fast att den centrala uppgiften för den ekonomiska politiken är att uppnå full sysselsättning. En politik som är ensidigt inriktad på en expansiv finanspolitik är emellertid inte möjlig. En successiv sanering av de statliga finanserna är nödvändig. Stabiliseringspolitiken bör utformas så att investeringarnas och utrikeshandelsnettots andel av produktionen ökar. Med hänsyn till att ekonomin från produktionssynpunkt är inne i en högkonjunkturfas måste finanspolitiken vara stram.

Beträffande kredit- och statsskuldspolitiken uttalar utskottet att finansieringen av budgetunderskottet utgör det dominerande inslaget på den svenska kreditmarknaden. Därefter återger utskottet i sammanfattning vad regeringen i finansplanen (prop. 1983/84: 100 bil. 1) har anfört om kreditpolitiken. I anslutning till avstyrkandet av några motioner diskuterar utskottet mycket kortfattat frågor om utlandsupplåning, liberalisering av kredit- och valutapolitiken samt frågor om räntenivån. Utskottet anför inte några egna synpunkter på vad som är en lämplig statsskulds- och kreditpolitik. Utskottets hemställan om kredit- och statsskuldspolitiken avser avslag på en motion och innehåller inte några riktlinjer. Beslutet om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken innebär att vad som förordats i propositionen godkänns och att regeringen skall ges till känna vad utskottet anfört.

Utformningen av finansutskottets hemställan och riksdagens beslut om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken har varierat något under senare år. I allmänhet har den inneburit att man godkänner regeringens förslag och som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksbanken och riksgäldskontoret ges i regel inte till känna vilka riktlinjer som gäller för den ekonomiska politiken. Det kan emellertid noteras att hemställan under våren 1979 vid två tillfällen innebar att även fullmäktige i riksbanken skulle ges till känna vad utskottet anfört. Under våren 1982 avsåg hemställan vid ett tillfälle riktlinjer för den ekonomiska politiken *och* kreditpolitiken. Vad utskottet anförde skulle ges regeringen till känna. Vid ett senare tillfälle under våren 1982 gjorde utskottet hemställan i två punkter, en som avsåg de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken där regeringen skulle ges till känna vad utskottet anfört och en som avsåg kreditpolitiken där regeringen och fullmäktige i riksbanken skulle ges till känna vad utskottet anfört.

Det förhållandet att riksdagen i olika sammanhang tar ställning först till

riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen och sedan till konkreta inkomst- och utgiftsåtgärder kan leda till bristande överensstämmelse mellan den faktiskt beslutade finanspolitiken och riktlinjerna för densamma. Under parlamentariskt labila förhållanden har detta också inträffat vid något tillfälle. Risk att detta skulle inträffa har funnits vid flera tillfällen. I vissa situationer skulle detta kunna innebära att t.ex. riktlinjer för kreditpolitiken, som är av betydelse för riksbankens kreditpolitik, inte står i överensstämmelse med den faktiskt beslutade finanspolitiken. I regel har dock sådana situationer kunnat undvikas genom överenskommelser partierna emellan.

Riksdagen och finansutskottet behandlar årligen frågor av direkt betydelse för *riksbanken* och dess verksamhet vid främst två tillfällen. Det ena är som nämnts vid ställningstagandet till den ekonomiska politiken och ev. särskilt kreditpolitiken. Som framgått har dock besluten i regel inte sådan form att de är styrande för riksbankens verksamhet. Det andra är vid behandlingen av riksbankens förvaltningsberättelse. Detta föranleder dock regelmässigt inte något särskilt uttalande.

Endast vid ett tillfälle under efterkrigstiden har riksdagen vid behandlingen av förvaltningsberättelsen gjort ett särskilt uttalande. Detta var med anledning av bankofullmäktiges beslut den 10 juli 1957 att höja diskontot från 4 till 5%. Bankoutskottet gör i utlåtande nr 6 år 1958 en utförlig genomgång av de samhällsekonomiska förutsättningarna under 1957. Utskottet uttalar att det inte blivit övertygat om räntehöjningens ofrånkomlighet under de rådande betingelserna, särskilt med tanke på att räntenivån drivits upp till en sådan höjd att det inger betänkligheter. I sammanhanget kommer utskottet in på samordningen av den ekonomiska politikens olika medel och uttalar att samordningen i den aktuella situationen förutsatte ett samråd mellan Kungl. Maj:t och riksbankens ledning och att sådant samråd borde ha kommit till stånd. Mot bakgrund av de allvarliga finanspolitiska problem som reste sig på något längre sikt ansåg utskottet det som högst angeläget att statsmakternas olika åtgärder på det ekonomiska området i fortsättningen utformades i vederbörlig samverkan mellan de instanser som gemensamt bär ansvaret för den ekonomiska politiken. Utskottet ansåg det vara av intresse att återge vad bankoutskottet uttalade i utlåtande nr 67 år 1937. Där betecknades det som "en självklar förutsättning, att alla statsmakternas olika åtgärder som har inflytande på det ekonomiska livet och därmed på penningväsendet, samordnas, så att de stödja och icke motverka varandra. Avvägningen av åtgärderna bör sålunda ske under vederbörlig samverkan mellan de instanser, som bära ansvaret för den ekonomiska politiken över huvud." Detta uttalande ansågs 1958 alltjämt äga sin fulla giltighet. Bankoutskottet anmälde för riksdagen vad som förekommit i ärendet.

Fullmäktige i riksbanken får inte ta emot föreskrifter från någon annan än riksdagen, t. ex. från regeringen. Fullmäktige svarar endast inför finansutskottet eller riksdagen för sina åtgärder. Som framgått lämnar riksdagen inte några föreskrifter för penningpolitiken. Slutligen bör det framhållas att riksdagen utser sex av sju ledamöter jämte suppleanter i riksbanksfullmäktige. Den sjunde, som är ordförande, utses av regeringen. Det kan noteras att f. n. inte någon ledamot eller suppleant i finansutskottet ingår i riksbanksfullmäktige.

Riksdagen och finansutskottet behandlar frågor av direkt betydelse för *riksgäldskontoret* vid några olika tillfällen. Ett är när finansplanen och den reviderade finansplanen bereds. Det kan emellertid konstateras att utskottets hemställan om riktlinjer för den ekonomiska politiken och ev. kreditpolitiken inte innefattar att riksgäldskontoret skall ges till känna vad utskottet anfört. Riksdagen utövar således inte i detta sammanhang någon styrning av riksgäldskontorets verksamhet.

Ett annat tillfälle när finansutskottet och riksdagen kan påverka riksgäldskontorets verksamhet är vid behandlingen av riksgäldsfullmäktiges verksamhetsberättelse. Denna föranleder emellertid normalt inte något särskilt uttalande.

Ett tredje tillfälle är i anslutning till prövningen av riksgäldskontorets anslagsbehov. Denna prövning synes emellertid helt avse resurs- och organisationsfrågor för riksgäldskontoret. Riksgäldskontorets anslagsframställning synes av finansutskottet numera underkastas en prövning likartad den som regeringen utför av myndigheternas anslagsframställningar. Finansutskottets ställningstaganden i resurs- och organisationsfrågor grundas naturligtvis på en avsedd inriktning och ambitionsnivå för riksgäldskontorets olika verksamheter. Besluten har därmed viss betydelse för styrningen av verksamhetens innehåll. Inte heller i anslutning till ställningstagandet till anslaget för räntor på statsskulden görs några uttalanden om inriktningen av statsskuldspolitiken.

Slutligen bör det framhållas att riksdagen utser samtliga sju fullmäktige i riksgäldskontoret. Det kan även noteras att f.n. två ledamöter och en suppleant i finansutskottet ingår i riksgäldsfullmäktige. En annan suppleant i finansutskottet är också suppleant i fullmäktige. I detta avseende föreligger således en skillnad i förhållande till riksbanken.

Samtidigt som det alltså kan konstateras att finansutskottet och riksdagen, utöver vad som framgår av lagen om riksgäldskontoret, inte styr eller har synpunkter på riksgäldskontorets sakverksamhet, är kontoret för sin verksamhet endast ansvarigt inför riksdagen.

Sammanfattningsvis torde kunna konstateras att riksdagens och finansutskottets ställningstaganden till den ekonomiska politiken och särskilt penningpolitiken inte sker i former som säkerställer att regeringens och riksdagens intentioner om penningpolitiken når fram till riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige på sådant sätt att de har obetingad styrande verkan. Riksdagen kan därmed inte sägas utöva någon formell samordning av den ekonomiska politiken eller statsskuldspolitiken. Det ligger emellertid i sakens natur att de av partierna nominerade och av riksdagen utsedda representanterna i riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige är väl insatta i de ekonomisk–politiska intentionerna och söker förverkliga dessa. Vidden av den frihet från styrning som riksbanksfullmäktige åtnjuter från riksdagen belyses av att under senare år en fördubbling av räntenivån och fem devalveringar har genomförts utan att detta har ingått i av riksdagen beslutade riktlinjer för den ekonomiska politiken eller för penningpolitiken. Det starkt ökade intresse som regeringen i finansplanen under senare år visat för utformningen av penningpolitiken har således ännu inte föranlett en motsvarande anpassning från finansutskottets och riksdagens sida.

Den beskrivning av riksdagens roll i den ekonomiska politiken och särskilt penningpolitiken som nu har tecknats bör ses som ett uttryck för den arbets- och ansvarsfördelning som riksdagen har valt att utforma på området. Riksdagen har valt att medverka i penningpolitiken genom att utse fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret samt att i efterhand pröva hur dessa organ har drivit verksamheten. Denna ordning bör ses mot bakgrund av att särskilt ränte- och valutapolitiken snabbt och under full sekretess kan behöva anpassas till ändrade förutsättningar. Dessa områden lämpar sig därför mindre väl för preciserade, långsiktiga riktlinjer eller utdragna, offentliga överläggningar.

2.4 Riksbanken

2.4.1 *Historisk bakgrund*

Föregångaren till Sveriges riksbank, eller Riksens ständers bank, var Stockholms Banco som grundades 1657 av Johan Palmstruch. Banken är känd för att tidigt ha utgett sedlar i form av s.k. kreditivsedlar. Dessa utgavs dock i sådan omfattning att Stockholms Banco inte kunde lösa in dem med kopparmynt.

År 1668 övertogs banken av ständerna som iklädde sig ansvar för alla bankens förbindelser. Konungamakten skildes från varje befattning med banken. Utgivning av sedlar ansågs så betänklig att riksbanken uttryckligen förbjöds ge ut kreditivsedlar eller därmed jämförliga betalningsmedel. Banken hade förmånen att motta insättning av statens medel. En av riksbankens uppgifter var att förekomma främmande myntsorters obilliga och egenmäktiga stegrande. Detta var närmast en valutapolitisk uppgift. Banken hade en omfattande in- och utlåning samt växelrörelse.

Trots förbudet mot utgivning av kreditivsedlar kom sedelutgivning successivt att bli ett huvudled i bankens rörelse. Från 1701 utgavs s.k. transportsedlar som överläts utan transport och som fungerade ungefär som nutida sedlar. Flera myntrealisationer fick genomföras varvid sedlarna inlöstes med betydande underkurs. Från 1789 och fram till 1834 utgav även riksgäldskontoret sedlar. Dessa förekom i långt större omfattning än riksbankssedlarna och var det dominerande betalningsmedlet. Riksgäldskontoret övertog under några decennier därmed riksbankens roll som institut för sedelutgivning. Penningväsendet reorganiserades 1834 med en myntrealisation varvid såväl riksgäldskontorets som riksbankens gamla sedlar inlöstes till betydande underkurser. Samtidigt utgav riksbanken nya silverinlösliga riksbankssedlar.

Ungefär samtidigt började enskilda banker att ge ut egna sedlar. Efter några decennier var de enskilda bankernas sedelutgivning större än riksbankens. Först i och med riksdagens beslut 1897 fick riksbanken ensamrätt att utge sedlar som var lagligt betalningsmedel. Den privata sedelutgivningen var avvecklad vid utgången av år 1903. Trots förbudet att utge egna sedlar expanderade de privata bankerna snabbt. Utlåningen kom i allt högre grad att baseras på inlåning. Riksbankens rätt att mot räntegottgörelse motta inlåning begränsades starkt efter 1897 års bankreform. Denna bankreform innebar även att Konungen fick utse en av ledamöterna i

riksbanksfullmäktige. Denne ledamot, som var ordförande, förordnades på tre år. Övriga sex ledamöter valdes av riksdagen också för en period av tre år. Valordningen gick till så att två nya ledamöter valdes varje år i samband med att två äldre ledamöter avgick. På så sätt skedde en successiv förnyelse av fullmäktigeförsamlingen.

Ända fram till senare hälften av 1800-talet kan riksbanken karaktäriseras som en av riksdagen styrd statlig affärsbank. Riksdagen bestämde de räntesatser som skulle tillämpas för in- och utlåning och till vilka näringslivsgrenar utlåning skulle ske. Riksbanken och de privata bankerna uppfattade varandra som konkurrenter. De privata bankerna kunde inte räkna med något stöd från riksbanken eller statliga myndigheter.

Det enda fält där riksbanken tidigt hade en mer uttalad centralbanksfunktion var valutapolitiken. Denna funktion blev markerad fr.o.m. 1873 då den skandinaviska myntunionen bildades och Sverige anslöt sig till det internationella guldmyntfotsystemet. Riksbankens sedlar skulle vid anfordran inlösas av banken med guld efter deras lydelse. Myntenhetens, dvs. kronans, guldinnehåll reglerades i en särskild lag. Skyldigheten för riksbanken att inlösa sedlar mot guld var suspenderad från 1914 till 1924 och från 1931. I den nya regeringsformen som trädde i kraft 1975 finns inte längre någon metallisk anknytning för sedlarna.

Riksbankens ställning som centralbank stärktes naturligtvis kraftigt när den 1897 fick monopol på sedelutgivning och genom att möjlighet öppnades för de privata bankerna att låna i riksbanken. Detta skedde genom rediskontering av växlar. Fr.o.m. sekelskiftet kan sägas att riksbanken fått möjlighet att agera som landets centralbank. Icke desto mindre saknas ännu grundläggande regler som slår fast att riksbanken är landets centralbank med ansvar för kredit- och valutapolitiken.

2.4.2 *Nuvarande uppgifter och organisation*

Uppgifter

Riksbankens uppgifter som centralbank brukar sammanfattas på följande sätt, nämligen att

- utge sedlar,
- ansvara för betalningsmedelsförsörjningen,
- förvalta guld- och valutareserven,
- fungera som statens och bankernas bank,
- föra kredit- och valutapolitik inom ramen för den allmänna ekonomiska politiken.

Grundläggande bestämmelser om riksbanken finns i regeringsformen (RF), riksdagsordningen (RO), lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank, riksbankslagen (omtryckt RFS 1975: 5, senast ändrad SFS 1983: 179) och lagen (RFS 1975: 6) med reglemente för riksbanken, bankoreglementet (senast ändrad SFS 1984: 667).

Även annan lagstiftning reglerar delar av riksbankens verksamhet. I lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel (senast ändrad 1983: 587) specificeras de kreditpolitiska instrument som regeringen, efter framställning från fullmäktige i riksbanken, kan ställa till riksbankens förfogande. Riks-

banken administrerar vidare valutaregleringen. De valutareglerande bestämmelserna återfinns i valutalagen (1939: 350, senast ändrad 1983: 413) och i valutaförordningen (1959: 264, senast ändrad 1984: 500). Riksbanken har bemyndigats att utfärda tillämpningsföreskrifter i fråga om lagen om kreditpolitiska medel och valutalagen.

Vid sidan av att utge sedlar och svara för betalningsmedelsförsörjningen i landet är riksbankens huvuduppgift att föra kredit- och valutapolitik. Till en del regleras riksbankens möjligheter härvidlag genom bestämmelserna i den kreditpolitiska lagstiftningen. Riksbankens kreditpolitiska åtgärder begränsas emellertid inte till dessa kreditpolitiska medel. Genom riksbankens transaktioner på valutamarknaden och på den inhemska penning- och kapitalmarknaden påverkas för penningpolitiken betydelsefulla storheter som penningmängd, räntor och valutakurser. Även riksbankens uppgifter som statens och bankernas bank ingår som en integrerad del i penningpolitiken. Det bör bl.a. noteras att i riksbanken finns statsverkets checkräkning, dvs. det konto över vilket alla in- och utbetalningar som avser statsbudgeten regleras. Finansieringen av statens budgetunderskott syftar praktiskt till att alltid tillräckligt med medel skall finnas på detta konto. Sättet på vilket finansieringen av statens budgetunderskott sker är av betydelse för penningmängd och räntenivå.

Valutaregleringen ingår som en del av riksbankens penningpolitik. Riksbankens medgivande krävs för företags och enskildas finansiella transaktioner med utlandet. Exempel på sådana transaktioner är finansiell upplåning, direktinvesteringar och värdepappershandel. Även utlänningars transaktioner med Sverige prövas. För transaktioner som sammanhänger med normalt kommersiellt varu- och tjänsteutbyte krävs inte något tillstånd. Valutastyrelsen lämnar årligen en verksamhetsberättelse till fullmäktige i riksbanken.

Fullmäktige i riksbanken avlämnar årligen i slutet av januari en förvaltningsberättelse till riksdagen.

Organisation m.m.

Fullmäktige

Riksbanken är en myndighet under riksdagen och står under dess garanti. Trots att riksbanken således är en statlig myndighet har den ändå ansetts utgöra ett från kronan skilt rättssubjekt.

I RF 9: 12 föreskrivs att riksbanken förvaltas av sju fullmäktige. Av dessa förordnas en och suppleanten för denne av regeringen medan de övriga sex ledamöterna jämte suppleanterna för dessa väljs av riksdagen. Den fullmäktig som förordnas av regeringen är ordförande i fullmäktige. Antalet suppleanter skall minst vara detsamma som antalet ordinarie ledamöter (RO 7: 8).

I 10 § bankoreglementet föreskrivs att fullmäktige inom sig utser en riksbankschef och inom eller utom sig en vice riksbankschef. Riksbanksfullmäktige behöver inte väljas inom riksdagen och även andra personer än riksdagsledamöter är således valbara. Det vanliga är att en fullmäktig som är riksbankschef eller vice riksbankschef hämtas utanför riksdagen.

Sedan införandet av den nya regeringsformen gäller för de ledamöter i fullmäktige som riksdagen väljer att valet avser riksdagens valperiod (RO 8: 6). Därigenom återspeglar fullmäktiges sammansättning i stort sett den rådande parlamentariska situationen.

Den fullmäktig och suppleant som förordnas av regeringen förordnas för tre år i sänder.

För fullmäktige i riksbanken gäller vissa valbarhets- och behörighetsregler. Sålunda får inte den fullmäktig som förordnas av regeringen utöva något annat uppdrag eller inneha någon tjänst inom bankens ledning (RF 9: 12). För alla fullmäktige gäller enligt riksbankslagen att de inte samtidigt kan vara statsråd eller fullmäktige i riksgäldskontoret (30 §). Vidare får en fullmäktig inte vara omyndig eller försatt i konkurs. Han får inte heller vara styrelseledamot i någon annan bank, såvida det inte rör sig om utländsk bank i vilken staten är delägare (31 §).

Regeringen kan när som helst återkalla förordnandet av såväl fullmäktiges ordförande som dennes suppleant. Vidare gäller att en fullmäktig som vägras ansvarsfrihet av riksdagen därmed också är skild från sitt uppdrag (RF 9: 12). Frågan om ansvarsfrihet för fullmäktig uppkommer i samband med att riksdagen behandlar riksbankens förvaltningsberättelse. En sådan berättelse skall enligt riksbankslagen fullmäktige årligen före den 1 februari avge till riksdagen (37 §).

I 14 § bankoreglementet föreskrivs att sammanträde inom riksbanksfullmäktige måste hållas minst en gång varannan vecka. I praktiken hålls, under den tid som riksdagen är samlad, sammanträde varje torsdagsförmiddag och under övrig tid varannan torsdagsförmiddag. För att fullmäktigeförsamlingen skall vara beslutsför måste minst fem ledamöter närvara vid sammanträdet. Dock får sådana ärenden som bör handläggas skyndsamt avgöras av fyra ledamöter om tre av dessa är eniga om beslutet.

I sin egenskap av riksbankens högsta styrelseorgan beslutar fullmäktige i alla större frågor som rör bankens verksamhet. Där det inte särskilt föreskrivs att fullmäktige skall besluta får fullmäktige delegera beslutanderätten till annat beslutsorgan eller befattningshavare inom banken.

I detta sammanhang bör också nämnas att fullmäktige i riksbanken, enligt 19 § lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret, i vissa frågor skall hålla gemensam överläggning med riksgäldsfullmäktige då någon av fullmäktigeförsamlingarna begär detta.

Direktionen

Inom riksbanken finns under fullmäktige ett ledningsorgan som benämns direktionen. Bestämmelser om direktionen återfinns i 11 § bankoreglementet. Där föreskrivs att direktionen enligt fullmäktiges bestämmande skall förbereda ärenden som skall handläggas av fullmäktige. Vidare skall direktionen ha hand om den löpande förvaltningen inom banken varvid det åligger direktionen att vaka över att fullmäktiges beslut verkställs.

I direktionen ingår vissa ledamöter i fullmäktige som därmed givits ett särskilt ansvar för den löpande förvaltningen. Detta gäller främst riksbankschefen som är ordförande i direktionen. Fullmäktige skall emellertid också inom sig utse en deputerad som ingår i direktionen (10 § 1 mom).

Bland fullmäktige finns dessutom ytterligare en ledamot som ingår i direktionen och som utses enligt en särskild turordning fastställd av fullmäktige (jourhavande fullmäktig). I direktionen ingår också vice riksbankschefen och den riksbanksdirektör som har ansvar för det område till vilket den aktuella frågan hör. Vid handläggningen av frågor som inte tar sikte på den verksamhet som banken enligt lagen skall bedriva, dvs. främst organisationsfrågor, ingår även två företrädare för personalen i direktionen.

Valutastyrelsen

Inom ramen för valutalagen och valutaförordningen ankommer det som tidigare berörts på riksbanken dels att utfärda särskilda tillämpningsföreskrifter, dels att pröva tillstånd angående valutaärenden. Den beslutanderätt som riksbanken har i nu berörda hänseenden utövas av ett särskilt beslutsorgan inom banken, valutastyrelsen. Talan mot valutastyrelsens beslut får föras hos fullmäktige.

Bestämmelser om valutastyrelsen finns såväl i valutalagen som i bankoreglementet.

I 13 § bankoreglementet föreskrivs att fullmäktige till ledamöter i valutastyrelsen skall utse dels vissa tjänstemän från riksbanken, dels ledamöter utanför banken. Från riksbanken utses vice riksbankschefen, en fullmäktig eller en suppleant för fullmäktig och en riksbanksdirektör.

Arbetsorganisation

Verksamheten i riksbanken bedrivs vid huvudkontoret i Stockholm, vid åtta regionkontor och vid 14 kassakontor som är underställda regionkontoren. Vid huvudkontoret i Stockholm är verksamheten organiserad i åtta avdelningar.

De renodlat kreditpolitiska uppgifterna är koncentrerade till *kreditmarknadsavdelningen* (22 personår) och till *fondavdelningen* (6 personår). De båda avdelningarnas huvuduppgifter är att bereda och verkställa kreditpolitiska åtgärder.

Utrikesavdelningens (28 personår) huvuduppgifter är att ansvara för bevakning av och transaktioner på valutamarknaden, betalningar till och från utlandet, förvaltning av guld- och valutareserven, medverkan vid statlig utlandsupplåning samt analys- och utredningsarbete i anslutning till verksamhetsområdet.

Valutaavdelningen (ca 100 personår) handlägger under valutastyrelsen och valutadirektionen ärenden inom valutaregleringen, dvs. bereder och verkställer generella valutareglerande åtgärder, kontrollerar efterlevnaden av valutaregleringen, prövar enskilda ansökningar om tillstånd och upprättar statistik.

Ekonomiska avdelningens (26 personår) huvuduppgifter är att bevaka konjunkturläget och analysera allmänekonomiska frågor, att upprätta betalningsbalansstatistiken samt att utge extern och intern ekonomisk information.

Internationella sekretariatet (6 personår) bevakar och handlägger ärenden rörande internationellt samarbete och Sveriges medlemskap i internationella finansiella organisationer.

Direktionssekretariatet (15 personår) förbereder, upprättar och expedierar protokoll m.m. från sammanträden med fullmäktige och direktionen. Direktionssekretariatet svarar även för juridiska ärenden som inte bereds inom någon annan avdelning samt för planering av rationaliseringsverksamheten.

Bankavdelningens (104 personår) huvuduppgifter är att planera sedel- och myntförsäljningen inom landet och distribuera sedlar och mynt, att förvara och vårda huvudkontorets behållning av guld, sedlar och mynt, att handlägga in- och utlåningsärenden med allmänheten samt att förvalta riksbankens innehav av obligationer och andra värdepapper.

Administrativa avdelningens (150 personår) huvuduppgifter är att handlägga personal- och organisationsfrågor samt andra administrativa ärenden. Inom avdelningen handläggs även säkerhets- och beredskapsärenden.

Revisionsavdelningen (29 personår), som är direkt underställd fullmäktige, granskar verksamheten vid riksbanken. Avdelningen granskar därjämte verksamheten vid stiftelsen Riksbankens jubileumsfond. Avdelningen svarar även för förstöring av makulerade sedlar och makulerat sedelpapper.

Vid riksbankens huvudkontor motsvarar personalstyrkan ca 480 personår.

Vid region- och kassakontoren uppgår personalstyrkan till ungefär 440 personår. Uppgiften för den regionala organisationen är främst att svara för försörjningen med betalningsmedel, dvs. sedlar och mynt. Dessutom handläggs viss utlåning till allmänheten.

Tillverkning av papper och tryckning av sedlar utförs vid ett av banken helägt bolag, *AB Tumba Bruk* . Vid företaget finns ungefär 380 anställda. En väsentlig del av försäljningen sker till andra än riksbanken.

2.5 Riksgäldskontoret

2.5.1 *Historisk bakgrund*

Flera föregångare finns till det nuvarande riksgäldskontoret, som bildades 1789. Ursprunget kan sägas vara de statsfinansiella problemen under Karl XII: s tid. Statsbudgeten kunde inte balanseras och det beslöts att uppkommande skuld skulle handhas i särskild ordning. För ändamålet inrättades 1712 ett Kontributionsränteri vilket under ständerna skulle förvalta statens inkomster och utgifter. Från 1716 fick ränteriet i uppdrag att uppta statslån i ständernas namn. 1719 avskaffades kontributionsränteriet och ersattes av Riksens Ständers Contoir som skulle betala skulder från Karl XII: s tid, framför allt de skulder som kungen ådrog sig under vistelsen i Bender i Turkiet. År 1765 upphävdes kontorets självständiga ställning och verksamheten övergick till en avdelning i statskontoret som benämndes riksgäldskontoret. Detta avskildes 1778 från statskontoret och ombildades till Kongl. Riksgäldsdirectionen, en fristående kunglig institution.

Vid 1789 års riksdag garanterade ständerna den dåvarande statsskulden med tillägg av för krigets mot Ryssland och Danmark fortsättning avsett belopp, mot att förvaltningen av statsskulden övertogs av ett under stän-

dernas förvaltning stående riksgäldskontor. I samband härmed upplöstes den kungl. riksgäldsdirektionen. I 1809 års regeringsform uttalades att riksgäldskontoret förbliver såsom hittills under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning. Riksdagen ansvarade för rikets gäld.

Riksgäldskontoret var från 1789 och fram till 1834, vid sidan av riksbanken, ett sedelutgivande institut. Kontoret gav ut s.k. riksgäldssedlar. Riksbanken gav ut bankosedlar. Riksgäldssedlarna, som var ett slags räntebärande obligationer, kom att utgöra det vanligaste betalningsmedlet. Utgivningen av dessa sedlar, som var ett resultat av de förhandlingar som fördes mellan Gustaf III och företrädare för ständerna om hur de svällande statsutgifterna skulle finansieras, påbörjades redan 1788 av den kungl. riksgäldsdirektionen. En skillnad i värde uppkom ganska snart mellan bankosedlar och riksgäldssedlar till de senares nackdel. Bankosedlarna var nämligen inlösbara mot silver, medan riksgäldssedlarna var rena pappersmyntet. En sedelrealisation genomfördes 1802 och sedelutgivningen från riksgäldskontoret skulle upphöra från augusti 1803. Av olika skäl fortsatte dock riksgäldskontoret sedelutgivningen. Först 1834 fattades beslut om avlysning av riksgäldssedlarna och de skulle inlösas före 1845 års slut.

Från 1850-talet fick riksgäldskontoret en ny viktig uppgift. Denna bestod i att med ett stort antal fonderade statslån finansiera ett forcerat järnvägsbyggande. Lånen upptogs för det mesta i utlandet. Med fonderad skuld avsågs lån som löpte tills vidare och som staten, men inte långivaren, kunde säga upp. Upplåning för järnvägsbyggande pågick fram till 1913.

Under en stor del av 1800-talet hade riksgäldskontoret andra olikartade och viktiga åligganden. Kontoret hade blivit ett bredvid statskontoret stående ämbetsverk med i flera fall likartade uppgifter. Härigenom uppstod vissa problem. Orsakerna till dessa var den extra statsreglering som hanterades av riksgäldskontoret. Synpunkter framkom att riksgäldskontorets verksamhet borde begränsas till skötande av rikets gäld. Den extra statsregleringen överfördes från 1875 till statsverket. Fr.o.m. 1911 års budgetreform renodlades riksgäldskontorets uppgifter väsentligen till att förvalta rikets gäld, upplåna medel och tillhandahålla dem åt statsverket.

Under första världskriget ställdes riksgäldskontoret inför stora uppgifter. En betydande inhemsk upplåning skedde från 1913 till 1921. Statsskulden fördubblades på åtta år. I början av 1930-talet ökade också upplåningen kraftigt med anledning av den ekonomiska politik som då bedrevs. Under andra världskriget ökade åter igen anspråken på riksgäldskontoret. Särskilt de stora försvarslånen föranledde en omfattande arbetsinsats från kontorets sida. Från budgetåret 1939/40 t.o.m. budgetåret 1944/45 ökade statsskulden från 2,4 till 10,9 miljarder kr. En à två miljarder kr. lånades upp varje år. Budgetunderskottet motsvarade 12,5 % av bruttonationalprodukten 1940 och statsskulden motsvarade 53 % av bruttonationalprodukten 1945.

Från mitten av 1970-talet har betydande underskott uppkommit i statens budget och i bytesbalansen. Detta har medfört att riksgäldskontorets upplåningen i Sverige och utomlands har flerdubblats. Dessutom har betydande förändringar inträffat i den ram inom vilken upplåningen bedrivs, bl.a. som en följd av att nya marknader vuxit fram. I och med att svenska rederier och varv kom i svårigheter under 1970-talet fick riksgäldskontoret

till uppgift att administrera statligt stöd i form av kreditgarantier till dessa näringar. Även denna verksamhet har fått stor omfattning.

I den gamla regeringsformen föreskrevs att riksgäldskontoret skulle förbli under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning. Riksdagen utfärdade också reglemente för riksgäldskontoret där kontorets uppgift att ta upp lån för staten angavs. Då som nu förvaltades riksgäldskontoret av sju fullmäktige. Dessa, inbegripet ordföranden, valdes av riksdagen enligt bestämmelser i den gamla riksdagsordningen. Två av ledamöterna, dock inte ordföranden, avgick varje år varvid två nya ledamöter valdes för en tid av tre år. Därigenom skedde en successiv förnyelse av fullmäktigeförsamlingen.

Författningsutredningen ifrågasatte om inte riksgäldskontorets uppgifter att uppta och förvalta lån borde överföras till riksbanken (SOU 1963: 17). Justitieministern ville emellertid inte i samband med grundlagsreformen aktualisera frågan om en sådan överföring. Noteras bör dock att riksgäldskontoret inte namnges i den nya regeringsformen eller i riksdagsordningens huvudbestämmelser utan endast i dess tilläggsbestämmelser.

2.5.2 *Nuvarande uppgifter och organisation*

I RF 9: 10 föreskrivs att under riksdagen skall finnas myndighet med uppgift att upptaga och förvalta lån till staten. Som nyss berörts nämns därvid riksgäldskontoret inte vid namn. Kontorets organisation och uppgifter regleras i stället i lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret, riksgäldslagen (senast ändrad 1984: 206).

Riksgäldskontorets högsta styrelseorgan utgörs enligt riksgäldslagen av sju fullmäktige som alla väljs av riksdagen (2 §). Riksdagens uppgift att företa val till riksgäldsfullmäktige anges även i RO:s tilläggsbestämmelse 7.1.1 och valproceduren följer de allmänna bestämmelserna i RO om val inom riksdagen.

I 3 § riksgäldslagen ges bemyndigande för kontoret att för vissa angivna ändamål ta upp och förvalta lån till staten. Riksgäldskontoret har vidare till uppgift att utfärda statliga kreditgarantier bl.a. till svenska varv och rederier.

De ändamål för vilka upplåningen får ske anges i 4 § och utgörs av lån för att

– finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,

– tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutar om,

– amortera och inlösa statslån ävensom uppköp av statslån i utländsk valuta,

– tillgodose riksbankens behov av valutareserv och av statspapper för marknadsoperationer.

I riksgäldskontorets uppgifter ingår vidare att administrera lön- och allemanssparandet, att sköta redovisningen för riksdagsförvaltningen och riksdagens andra verk utom riksbanken samt att utföra intern revision inom samma område.

De viktigaste låneinstrumenten på den svenska marknaden har under

åren varit ränteobligationer, sparobligationer, premieobligationer, statsskuldförbindelser, skattkammarväxlar och dagslån hos bankerna. Från och med juli 1982 ger riksgäldskontoret dessutom ut statsskuldväxlar och från oktober 1983 riksobligationer. Den 1 april 1984 introducerades ett nytt upplåningsinstrument – AllemansSpar – inom ramen för det s.k. allemanssparandet.

Med dessa låneinstrument vänder sig riksgäldskontoret till hushållen, företagen, försäkringsbolagen, AP-fonden och bankerna. I växande utsträckning får kontoret därvid konkurrera med andra placeringsalternativ genom att tillhandahålla låneinstrument som är lämpliga till utformning och pris och som ges god marknadsföring. En viss upplåning sker dessutom direkt i riksbanken för att tillgodose dels riksgäldskontorets behov av dagslånefinansiering, dels riksbankens behov av statspapper för att främst kunna göra marknadsoperationer.

Hur statsupplåningen sker med avseende på tidpunkt, villkor, låneformer, belopp och långivare är av betydelse inte enbart för statsupplåningen utan också för penningpolitiken. Olika mål för statsskuldspolitiken t.ex. låga lånekostnader, långa löptider, hög andel lån utanför banksystemet och bevarandet av väl fungerande marknader för statspapper måste vägas mot övergripande mål för den ekonomiska politiken. Riksgäldskontoret arbetar därför i nära kontakt med riksbanken i syfte att samordna statsupplåningen med riksbankens penningpolitik. Ett liknande samarbete äger rum med finansdepartementet beträffande upplåningen från hushållen. I början av 1984 uppgick den i Sverige placerade statsskulden till ca 363 miljarder kr.

Sedan 1977 har riksgäldskontoret bedrivit en omfattande upplåning på de internationella kreditmarknaderna för att finansiera det valutautflöde som främst underskottet i bytesbalansen gett upphov till. Medlen tillförs riksbankens valutareserv. Under senare år har från tid till annan omplaceringar av existerande lån gjorts för att minska statens totala lånekostnad. Såväl upptagande av nya lån som affärer med den existerande portföljen ställer krav på en kontinuerlig bevakning av de mycket snabbt föränderliga internationella finansmarknaderna. Upplåningen sker i nära samverkan med riksbanken och finansdepartementet. I början av 1984 uppgick det bokförda värdet på den i utlandet placerade statsskulden till ca 98 miljarder kr. I aktuella valutakurser uppgick värdet till ca 125 miljarder kr.

Förutom de upplåningsformer som riktar sig mot kreditmarknaden har kontoret viss inlåning från statliga myndigheter och företag. Tre olika typer av långivare förekommer. Den första utgörs av statliga fonder m.fl. Vissa av dessa är ålagda att placera medlen räntelöst hos kontoret, t.ex. oljeersättningsfonden. De flesta erhåller dock ränta efter en räntesats fastställd av regeringen eller riksgäldskontoret. Den andra gruppen av långivare är statliga företag, där statsmakterna i samband med besked om bidrag från statsbudgeten angett att medlen under en viss tid skall placeras hos riksgäldskontoret. Räntan på dessa medel är marknadsmässig. Den tredje gruppen utgörs av affärsverk och myndigheter med s.k. uppdragsverksamhet. De har rätt att placera överskottsmedel hos riksgäldskontoret. Även i dessa fall utgår marknadsmässig ränta. De flesta av dessa myndigheter disponerar också rörlig kredit hos kontoret. Sammanlagt

uppgick lån från olika statsinstitutioner vid slutet av 1983 till drygt 14 miljarder kr. Huvuddelen av inlåningen är formellt av kortfristig natur, men har i praktiken visat sig vara relativt långfristig.

Det statliga stödet till varv och rederier omfattar numera en rad åtgärder från statens sida. Den dominerande stödformen på detta område är de statliga kreditgarantierna, som utgår för lån såväl inom som utom landet. Denna stödform administreras av riksgäldskontoret – i nära samverkan med nämnden för fartygskreditgarantier – inom av riksdag och regering uppdragna ramar. Garantiåtagandena uppgick vid utgången av 1983 till 25 miljarder kr. Utöver nämnda verksamhet utfärdar riksgäldskontoret garanti- och ansvarsförbindelser inom ett femtiotal områden, däribland energiområdet. Sålunda garanteras t.ex. investeringar i kärnkraftverk, oljefält m. m. De samlade garantiåtagandena uppgick vid utgången av 1983 totalt till drygt 52 miljarder kr.

Statligt stöd till politiska partier fördelas av partibidragsnämnden, vars tre ledamöter utses av riksgäldsfullmäktige. Utbetalning av bidragen, som uppgår till ca 80 milj. kr., görs av riksgäldskontoret.

Avslutningsvis kan nämnas att det inom riksgäldskontoret görs ett flertal sammanställningar av ekonomisk information, dels statistik över existerande förhållanden, dels prognoser. En viktig del i detta arbete är vecko- och månadsvisa rapporter över statsskuldens omfattning och förändring. Vidare görs prognoser på olika sikt, allt från ett par dagar till flera månader framåt, för statsbudgetens kassamässiga saldo och därmed statens upplåningsbehov. Därutöver görs vid några tillfällen under budgetåret beräkningar av kostnaderna för statsupplåningen, vilka ingår i finansdepartementets och finansutskottets beslutsunderlag.

Organisation m. m.

Fullmäktige

Som nyss nämnts förvaltas riksgäldskontoret enligt riksgäldslagen av sju fullmäktige som väljs av riksdagen. Fullmäktige svarar för sin verksamhet endast inför riksdagen.

Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är denne därmed också skild från sitt uppdrag (27 §). Fråga om ansvarsfrihet uppkommer i samband med att riksdagen behandlar fullmäktiges förvaltningsberättelse. En sådan berättelse skall fullmäktige årligen före den 15 oktober inge till riksdagen.

Riksdagens val av fullmäktige avser riksdagens valperiod. Riksdagen väljer en av ledamöterna i fullmäktige till ordförande. Fullmäktige väljer själva inom sig en vice ordförande. För fullmäktig gäller som valbarhets- och behörighetsvillkor endast att fullmäktig inte får vara statsråd eller omyndig (14 §). Enligt bestämmelserna i RO för val inom riksdagen, väljs i regel suppleanter för de ordinarie ledamöterna till samma antal som de ordinarie ledamöterna.

Fullmäktige utser inom eller utom sig för en tid av tre år dels en riksgäldsdirektör som chef för riksgäldskontoret, dels en vice riksgäldsdirektör som skall vara dennes ersättare (15 §).

Inom riksgäldskontoret skall finnas ett arbetsutskott som bl. a. har till

uppgift att bereda ärenden som skall handläggas av fullmäktige. Arbetsutskottet utgörs av ordföranden i fullmäktigeförsamlingen, riksgäldsdirektören och en tredje ledamot som fullmäktige utser inom sig (16 §).

Inom riksgäldskontoret beslutar fullmäktige om viktigare särskilt angivna frågor samt i de frågor som fullmäktige finner vara av större vikt eller som hänskjuts till fullmäktige av riksgäldsdirektören. Fullmäktige har också möjlighet att bemyndiga riksgäldsdirektören att själv besluta i ett antal särskilt angivna frågor i den utsträckning som förhållandena påfordrar (18 §).

I riksgäldsfullmäktige måste sammanträde hållas minst en gång varannan vecka. Fullmäktige är därvid beslutsför då minst fem ledamöter är närvarande (20 §). I praktiken hålls sammanträde varje torsdagsförmiddag under den tid som riksdagen är samlad och varannan torsdagsförmiddag under övrig tid.

Arbetsorganisation

I 17 § riksgäldslagen föreskrivs att det inom riksgäldskontoret skall finnas en revisionsenhet samt de övriga enheter som riksdagen bestämmer. För närvarande är verksamheten organiserad i sex enheter.

Revisionsenheten (4 personår) är direkt underställd riksgäldsfullmäktige. Denna enhet sköter såväl intern revision av riksgäldskontoret som övriga riksdagens verk.

Upplåningsenheten (50 personår) sköter bevakning av kreditmarknaden, planerar och genomför den inhemska upplåningen samt efterarbetar inlösta värdepapper. Till enheten hör också kontorets uppgifter i samband med administrationen av lön- och allemanssparandet.

Utlandslåneenheten (9 personår) planerar och genomför upplåningen utomlands, inkluderande internationella marknadskontakter, låneförvaltning, internationella ekonomiska bedömningar samt presentationer och prospekt.

Ekonomienheten (34 personår) arbetar med redovisning, kassafunktion, statsskuldbok, viss in- och utlåning samt prognosverksamhet.

Garanti- och rättsenheten (14 personår) har hand om kreditgarantier, juridiska frågor i anslutning till upplåning både i Sverige och utlandet samt övrig juridisk service.

Administrationsenheten (33 personår) arbetar med personaladministration, verksamhetsplanering, administrativ service samt administrativ utveckling och datordrift.

Därutöver finns personal (8 personår) för samhällsekonomiskt utredningsarbete, informationsverksamhet samt fullmäktigeservice.

Riksgäldskontorets personalstyrka motsvarar ca 155 personår. Vid arbetstoppar har dessutom tillfälligt anställda anlitats.

3 Statsskuldens utveckling från år 1970 till år 2000

I detta kapitel beskrivs hur statsskulden under vissa förutsättningar kan antas komma att utvecklas fram till år 2000. Framskrivningen baseras på 1984 års långtidsutrednings balansalternativ. Syftet med kapitlet är att presentera en bakgrund mot vilken behovet av samordning av statsskuldspolitiken kan prövas. Den presenterade framskrivningen innebär emellertid inte att kommittén tagit ställning till vad som kan vara den mest sannolika utvecklingen av budgetunderskott och statsskuld.

3.1 Utvecklingen 1970–1983

3.1.1 *Bakgrund*

Vid utgången av 1983 uppgick det bokförda värdet av statsskulden till ca 460 miljarder kr. Tillväxten av statsskulden har, såväl i fasta som löpande priser, varit dramatisk under senare hälften av 1970-talet och under början av 1980-talet. Eftersom statsskuldens ökning överstigit inflationen och tillväxten i den svenska ekonomin har statsskulden, satt i relation till bruttonationalprodukten (BNP), ökat från ca 28 % år 1977 till ca 66 % år 1983.

Sett i ett längre perspektiv är den nuvarande nivån på skuldsättningen dock inte unik. En liknande ökning av statsskulden ägde rum under tiden för andra världskriget. Från att ha motsvarat ca 20 % av BNP 1939 ökade statsskulden snabbt till ca 53 % av BNP 1945. Under efterkrigstiden kunde emellertid de löpande underskotten i statsbudgeten snabbt nedbringas. I förhållande till BNP sjönk statsskulden gradvis och nådde en lägsta nivå om ca 20 % under senare hälften av 1960-talet.

Under 1970-talets senare del inträffade en markant förändring i statsfinanserna. Underskottet i statsbudgeten ökade från att ha legat på en nivå motsvarande ca 3 % av BNP under 1970-talets första hälft till en nivå om ca 12 % 1983. Som framgår av diagram 3.1 mer än femdubblades statsskulden från 1976 till 1983 uttryckt i löpande priser.

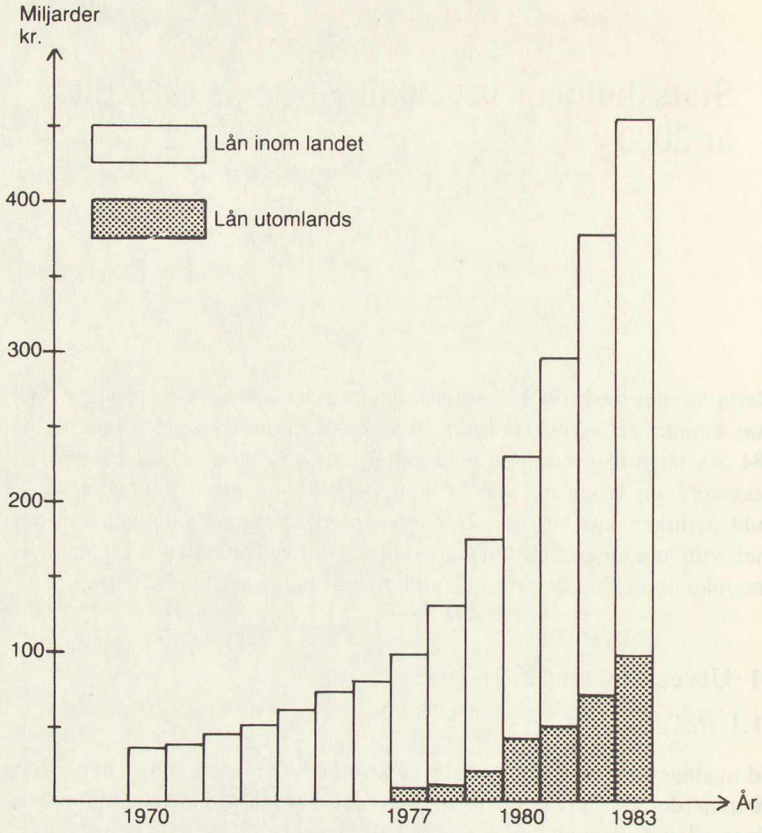


Diagram 3.1 Statsskulden vid slutet av åren 1970–1983, bokförda värden, löpande priser

Det finns olika sätt att avgränsa underskottet i de offentliga finanserna. I vissa sammanhang är det intressant att uppmärksamma statens kassamässiga budgetsaldo. I andra sammanhang är det finansiella sparandet, antingen endast statens eller hela den konsoliderade offentliga sektorns, av intresse. Enkelt uttryckt motsvarar det finansiella sparandet budgetsaldot när statens utlåning minus amorteringar, avseende t.ex. bostadslån och studielån, har borträknats. Därmed är i regel det finansiella sparandet mindre negativt än budgetsaldot.

I denna framställning är det statens kassamässiga budgetsaldo och statens kassamässiga skuld som behandlas. Det är dessa två storheter som anger hur stor volym statsupplåning som behöver finansieras. Budgetunderskottet anger statens finansieringsbehov under ett visst år. Läggs därtill den under samma period förfallande delen av statsskulden får man fram statens bruttoupplåningsbehov.

Fram t.o.m. 1976 finansierades underskotten i statsbudgeten helt inom Sverige. Det försämrade totala finansiella sparandet i Sverige från 1970-talets andra hälft kom till uttryck i ett underskott i bytesbalansen. För att bidra till finansieringen av detta underskott gavs kommunerna och företagen möjligheter att låna utomlands. När denna upplåning inte blev tillräckligt omfattande valdes att låta även staten genomföra upplåning i utlandet.

De valutor som staten genom riksgäldskontoret lånar upp i utlandet tillförs valutareserven i riksbanken som sedan överför motvärdet härav i kronor till riksgäldskontoret som i sin tur för in medlen på statsverkets checkräkning i riksbanken, varifrån utbetalningar för statliga ändamål sedan sker. Genom statlig upplåning utomlands har en mindre stram kreditpolitik kunnat föras och en lägre räntenivå kunnat hållas i landet än som hade varit nödvändig om motsvarande privat kapitalimport skulle ha frammanats. Den ackumulerade statliga upplåningen inom landet och utom landet bildar tillsammans statsskulden. Vid slutet av 1983 svarade den statliga utlandsskulden, redovisad till de växelkurser som gällde vid upplåningstillfället, för drygt 20% av den totala statsskulden. Detta framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Statsskuldens placering vid slutet av 1970 resp. 1983
Löpande priser

Långivare	1970		1983	
	Miljarder kr.	%	Miljarder kr.	%
Riksbanken	10,9	30,1	44,3	9,6
Banker	9,6	26,5	95,6	20,8
AP-fonden	3,4	9,3	62,0	13,5
Försäkringsbolag	3,2	8,9	45,6	9,9
Allmänheten[1]	9,1	25,2	115,1	25,0
Utlandet	–	–	97,6[2]	21,2
Summa	36,2	100,0	460,2	100,0

[1] Avser bl.a. företag, kommuner och hushåll.
[2] Bokförda värden. Vid aktuella valutakurser uppgick skulden till ca 125 miljarder kr.

Finansieringen av budgetunderskottet rymmer en rad avvägningsproblem där hänsyn måste tas till den allmänna inriktningen av penningpolitiken. Storleken på den statliga utlandsupplåningen följer av bl.a. beslut om inhemsk räntenivå och grad av kreditpolitisk stramhet. För penningpolitiken är budgetunderskottet en given storhet och politiken utformas så att penningmängdstillväxt och räntenivå påverkas i en riktning som står i överensstämmelse med den allmänna ekonomiska politiken. Kravet på statens utlandsupplåning faller då ut som ett resultat av dessa avvägningar.

I de följande två avsnitten 3.1.2 och 3.1.3 redovisas hur upplåningen inom och utom landet har utvecklats under senare år. I avsnittet 3.1.4 belyses kostnaderna på statsbudgeten av den ökade skuldsättningen. Därefter redogörs i avsnittet 3.2 för några räkneexempel som visar statsskuldens utveckling och statens lånebehov fram till år 2000. I avsnittet 3.3 belyses hur den beräknade upplåningen kan komma att placeras. Avsnitt 3.4 belyser utlandsupplåningen fram till år 2000. Avslutningsvis dras i avsnitt 3.5 ett par slutsatser om den statliga upplåningen i framtiden.

3.1.2 *Upplåningen inom Sverige*

Närmare 80 % eller ca 363 miljarder kr. av statsskulden var vid utgången av 1983 placerade inom landet. Av den totala inhemska statsskulden var ca 40 % eller ca 140 miljarder kr. placerade i riksbanken och bankerna.

Fördelningen av statens upplåning inom resp utom banksystemet är av betydelse för penningmängdstillväxten i ekonomin. En stor upplåning utanför banksystemet innebär att tillväxten kan begränsas, vilket minskar riskerna för oönskade valutaflöden och underlättar en politik inriktad på att nedbringa inflationen. I syfte att öka upplåningen utanför banksystemet introducerades under slutet av 1982 och under 1983 nya låneinstrument i form av statsskuldväxlar och riksobligationer. Storleken av den upplåning som skedde i dessa former belyses i tabell 3.2. De nya instrumenten bidrog till att ca 90 % av den totala inhemska nettoupplåningen dessa år kunde placeras utanför banksystemet.

Tabell 3.2 Former för statens upplåning
Miljarder kr., löpande priser

Låneinstrument m. m.	Skuld vid utgången av december 1982	1983	Förändring under 1983
Inhemsk skuld	305,3	362,6	+ 57,3
varav:			
Räntebärande prioriterade obligationslån	179,5	208,0	+28,5
Premieobligationslån	23,2	28,1	+ 4,9
Sparobligationslån	21,1	25,5	+ 4,4
Skattkammarväxlar	29,2	2,9	−26,3
Statsskuldväxlar	37,8	58,3	+20,5
Riksobligationer	–	25,0	+25,0
Övrigt	14,5	14,8	+ 0,3
Utländsk skuld	71,8	97,6	+25,8
Total statsskuld	377,1	460,2	+83,1

Prioriterade räntebärande obligationslån har under senare år minskat sin andel av statsskulden, men svarar fortfarande för den största delen av den utestående statsskulden. Dessa prioriterade ränteobligationer är i huvudsak placerade inom banksektorn och inom enskilda och offentliga försäkringsinstitutioner. Emissionsräntan på dessa papper är i regel lägre än marknadsräntan, marginalerna varierar. Vid utgången av 1983 var ca 45 % av statsskulden placerad i denna form. De nya låneformerna har emellertid snabbt tagit en betydande andel av statsskulden. Vid utgången av 1983 utgjorde lån mot statsskuldväxlar och riksobligationer, som huvudsakligen är placerade utanför banksektorn, ca 18 % av den totala statsskulden.

Löptiderna för den statliga upplåningen förkortades under slutet av 1970-talet och under 1980-talets första år. I synnerhet den stora upplåningen mot statsskuldväxlar under 1982 bidrog till en kortfristig finansiering av statens budgetunderskott. Introduktionen av riksobligationerna året däref-

ter innebar dock att möjligheterna till längre bindning av statsskulden förbättrades. Som framgår av tabell 3.3 förföll drygt 20% av den vid slutet av 1983 utestående inhemska statsskulden inom ett år.

Tabell 3.3 Inhemsk statsskuld efter återstående förfallotid vid utgången av 1983

Förfallotid	Inhemsk statsskuld	
	Miljarder kr.	%
–1 år	81,0	22,4
1–5 år	161,9	44,6
5– år	119,7	33,0
Summa	362,6	100,0

Under loppet av 1970-talet steg den svenska räntenivån. Emissionsräntan för prioriterade långa statslån låg under decenniets första hälft tämligen stabilt omkring 7–8%. Under andra hälften av decenniet steg den prioriterade långa räntan till en nivå om 9–10,5%. Under 1981 nådde den långa räntan sin hittills högsta nivå om 13,5%.

Den statliga nettoupplåningen har kommit att ta i anspråk en allt större andel av kreditmarknaden. År 1970 uppgick den statliga nettoupplåningen till ca 20% av den totala nettoupplåningen. Under 1970-talets slut ökade denna andel för att under början av 1980-talet uppgå till ca 50%. Detta belyses i tabell 3.4.

Tabell 3.4 Statens procentuella andel av nettoupplåningen på den svenska kreditmarknaden 1977–1983
Löpande priser

År	Statens netto-upplåning inom landet, miljarder kr.	Total netto-upplåning inom landet, miljarder kr.	Statens andel av nettoupplåningen inom landet %
1977	8,6	50,1	17,4
1978	31,2	79,5	39,2
1979	34,9	89,4	39,0
1980	32,4	86,5	37,5
1981	56,7	106,6	53,1
1982	61,3	116,5	52,6
1983	57,3	120,6	47,5

Med ett par års eftersläpning i förhållande till ökningen av statsskulden ökade den statliga bruttoupplåningen kraftigt. Den inhemska bruttoupplåningen motsvarar statens nyupplåningsbehov och den upplåning som behöver ske för att betala förfallande tidigare upptagna lån. Denna bruttoupplåning ökade från ca 13 miljarder kr. 1970 till ca 140 miljarder kr. 1983. Satt i relation till BNP motsvarar detta en ökning från ca 8% till ca 20%. Den snabba ökningen är delvis en följd av den kortfristiga finansieringen av statsskulden under senare år.

3.1.3 *Upplåning utom landet*

Även den statliga utlandsskulden har ökat kraftigt under senare år. Fr.o.m. 1977 har omfattande upplåning utomlands ägt rum. Vid utgången av 1983 uppgick den statliga skulden i utlandet värderad till då aktuella växelkurser till 125,8 miljarder kr. Redovisningen av de utländska lånen i statsskulden görs emellertid till de växelkurser som gällde vid upplåningstillfället. Värderad på detta sätt uppgick statens utlandsskuld till 97,6 miljarder kr. Vilka kurser som kommer att gälla när lånen återbetalas, vet man självfallet inte nu. Därmed är det svårt att uttala sig om de utländska lånens verkliga kostnad. Beräkningar som presenterades i långtidsbudgeten för perioden 1983/84–1987/88 (prop 1982/83: 150, bil 1.3) antyder dock att en realränta på 10% inte är orealistisk. Det är i första hand devalveringarna av den svenska valutan och kursuppgången för den amerikanska dollarn som medverkat till att driva upp realräntan på de utländska lånen. Diagram 3.2 visar den statliga utlandsskuldens utveckling till bokförda resp. löpande växelkurser mellan 1977 och 1983.

Skulden i utlandet omfattar drygt hundra olika lån, upptagna i nio olika valutor. Som framgår av tabell 3.5 är dollarn, som svarar för ca 68% av den totala utlandsskulden, den ojämförligt viktigaste lånevalutan. Andelen lån till rörlig ränta har ökat i omfattning de senaste åren och uppgick vid slutet av 1983 till 58% av den utestående skulden.

Den genomsnittliga räntan på de utländska lånen var vid årsskiftet 1983–1984 10% för fastränte lånen och 10,5% för de lån som tagits upp till rörlig ränta.

Tabell 3.5 Den utländska statsskulden vid utgången av 1983

Valutor	Bokfört värde till upplånings-kurser, miljarder kr.	Värde till aktuella växelkurser, miljarder kr.[1]	Procentuell fördelning
US dollar	66,4	85,8	68,2
Tyska mark	9,9	12,4	9,8
Schweiziska francs	6,6	9,2	7,3
Japanska yen	4,7	6,8	5,4
Holländska floriner	2,1	2,5	2,0
Franska francs	0,6	0,6	0,5
Brittiska pund	4,1	4,1	3,3
SDR	3,0	4,2	3,3
Upplåning för statens vattenfallsverk			
US dollar	0,1	0,2	0,1
Belgiska francs	0,1	0,1	0,1
Totalt	97,6	125,8	100,0
därav lån med rörlig ränta	60,1	72,7	57,8

[1] Kurser per 1983-12-30.

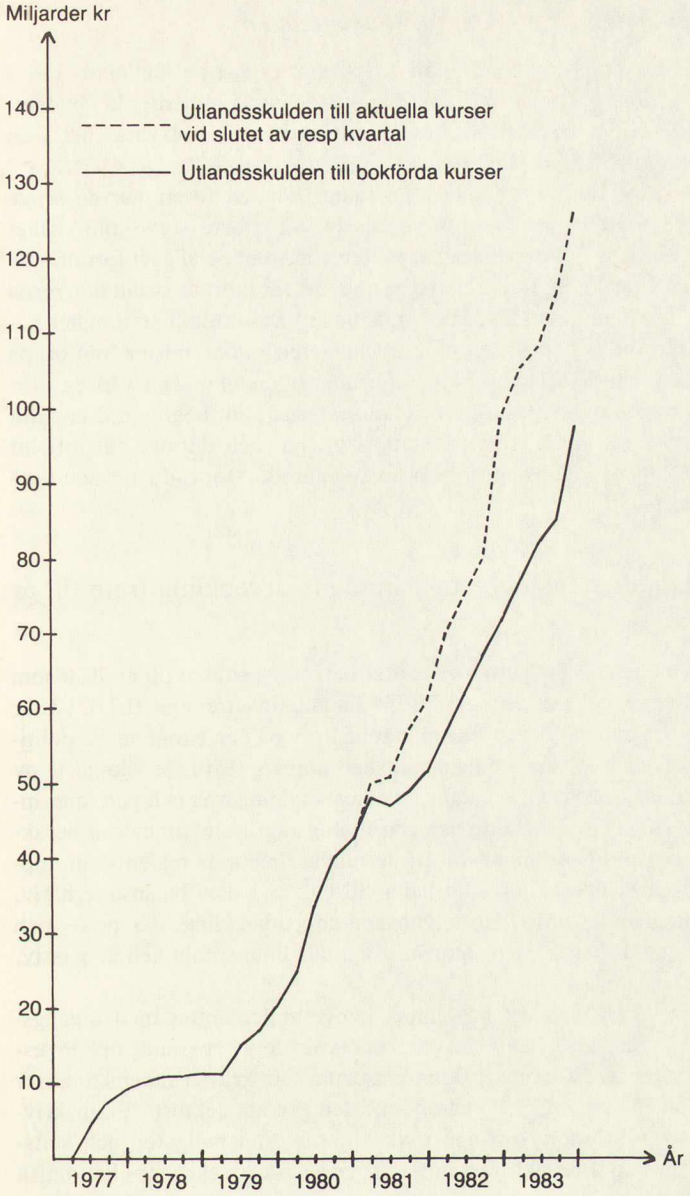


Diagram 3.2 Utlandsskulden 1977–1983, bokförda resp. löpande kurser

Den genomsnittliga ursprungliga löptiden för hela skulden i utlandet var vid årsskiftet ca nio år. De relativa långa löptiderna har inneburit att en begränsad del av skulden, som tagits upp under perioden 1977–1983, varit aktuell för återbetalning. Detta innebär dock samtidigt att amorteringarna kommer att bli betydligt större under den kommande femårsperioden.

3.1.4 *Upplåningens effekter på statsbudgeten*

Utgifterna för statsskuldsräntor m.m. på statsbudgeten har ökat från 2 miljarder kr. budgetåret 1970/71 till beräknade ca 65 miljarder kr. budgetåret 1984/85. Som andel av de totala statsutgifterna motsvarar detta en ökning från ca 4 % till drygt 20 %.

Flera orsaker finns till denna utveckling. För det första har de årliga budgetunderskotten inneburit en successivt allt större statsskuld, vilket ökat räntebördan. För det andra har räntenivån stigit och ligger fortfarande kvar på en hög nivå. För det tredje har de förändrade valutakurserna inneburit ökade räntekostnader på utlandslån. Dessutom uppkommer valutaförluster, vilka redovisas på statsbudgeten under posten räntor på statsskulden, när de utländska lånen förfaller till betalning eller löses.

Sammantaget innebär detta att ränteutgifterna i allt högre grad kommit att medverka till underskottet i statens budget och därmed till fortsatt ökning av statsskulden. Räntorna är nu ungefär lika stora som hela budgetunderskottet.

3.2 Statsbudgetens och statsskuldens utveckling fram till år 2000

Framskrivningen av budgetunderskottet och statsskulden till år 2000 som görs här, bygger i allt väsentligt på 1984 års långtidsutredning (LU). LU är utformad som en analys av vilka allmänna krav på den ekonomiska politiken som följer av att vissa balansmål skall uppnås 1990. De viktigaste av dessa är full sysselsättning, balans i utrikesbetalningarna och god lönsamhet i näringslivet. Budgetsaldo och prisökningstakt framkommer ur beräkningarna som förutsättningar för att de tidigare nämnda målen skall uppnås. Ekonomisk utveckling som leder till balans kallas balansalternativ. Några olika sådana finns. En ogynnsammare utveckling, där pris– och lönebildningen följer tidigare mönster och där budgetpolitiken är passiv, kallas referensalternativ.

LU har sålunda valt att bestämma budgetunderskottet med utgångspunkt från en målsatt bytesbalans och beräkningar av sparande och investeringar i resten av ekonomin. Den förbättring som krävs i statens finanser sammanhänger därmed med sparandet i den privata sektorn. Framskrivningen visar med andra ord den utveckling av statsbudgeten och statsskulden som kan antas bli resultatet av en ganska lyckosam ekonomisk utveckling.

Statens upplåning 1990 kan enligt LU begränsas till 46 miljarder kr., jämfört med 83 miljarder kr som den faktiskt blev 1983, allt i löpande priser. I förhållande till BNP sjunker budgetunderskottet från ca 12 % 1983 till knappt 5 % 1990. Den av LU beskrivna budgetutvecklingen åstadkoms genom att budgetsaldot exkl. ränteutgifter förbättras från ett underskott motsvarande ca 5 % av BNP 1983 till ett överskott om 3 % 1990. Ränteutgifterna ökar trots detta i löpande priser från 47 miljarder kr. 1983 till inemot 77 miljarder kr. 1990.[1] I förhållande till BNP förblir ränteutgifterna enligt LU oförändrade på en nivå om ca 7 %.

[1] LU:s siffror för 1983 är baserade på preliminära uppgifter. Ränteutgifterna blev 45 miljarder kr.

Kalkylerna i LU för åren 1990–2000 sker på ett mer stiliserat sätt. Beräkningar görs över BNP–tillväxt, bytesbalans m.m. Däremot görs inga explicita kalkyler över statsbudgetens kassamässiga utfall. För åren efter 1990 har därför, som beräkningsteknisk förutsättning, antagits att budgetunderskottet och därmed statens nettoupplåning förblir på en *nominellt* oförändrad nivå. Detta innebär alltså att den *reala* nedgång i budgetunderskottet som LU förutsatt för 1980-talet fortsätter under 1990-talet. Detta är ett av många tänkbara antaganden. Det hade exempelvis också varit möjligt att anta att underskottet efter 1990 utgör en oförändrad andel av bruttonationalprodukten.

I de närmast följande beräkningarna förutsätts ett oförändrat nominellt budgetunderskott mellan 1990 och år 2000. Det kan nås på ett flertal olika sätt. Om upplåningsräntan som enligt LU slutåret 1990 satts till 8% och växelkurserna antas förbli oförändrade till år 2000, krävs det för att budgetsaldot i löpande priser år 2000 skall vara oförändrat t.ex. att den årliga nominella ökningen av statsinkomsterna är ca 4% medan statsutgifterna inkl. statsskuldsräntor ökar med ca 3%. Detta innebär otvivelaktigt en mycket hård statlig budgetpolitik. Resultatet av denna framskrivning redovisas i tabell 3.6. Under perioden 1990–2000 har nominella BNP skrivits fram med 6% per år, vilket motsvarar det av LU presenterade scenario där BNP i volym ökar med ca 2% och där BNP–deflatorn sätts till 4%.

Tabell 3.6 Budgetutveckling 1983-2000

År	Inkomster	Utgifter	Saldo	Saldo exkl. räntor	Räntor	Saldo
	Miljarder kr.			% av BNP		
1983	215	302	−87	−5,1	−6,8	−11,9
1990	349	395	−46	2,8	−6,9	− 4,1
2000	513	559	−46	3,4	−5,8	− 2,4

Den förändring av statsbudgetens utgiftssida, som ägt rum på senare år genom ränteutgifternas tillväxt, kommer att fortsätta även vid den beskrivna utvecklingen. Ränteutgifternas andel av de totala statsutgifterna,som 1983 utgjorde ca 16%, ökar enligt LU till ca 20% 1990 och förblir enligt den gjorda framskrivningen på denna nivå fram till år 2000.

Totalt skulle statsskulden enligt denna kalkyl, som bygger på nominellt oförändrat budgetsaldo under 1990–talet, år 2000 uppgå till 1 388 miljarder kr., varav 128 miljarder kr. är placerade i utlandet. Detta innebär att den inhemska statsskuldens andel av den totala skulden ökar från ca 79% 1983 till drygt 90% år 2000. Om i stället budgetsaldot efter 1990 förblir oförändrat i förhållande till BNP kan budgetunderskottet, med i det föregående i övrigt avgivna förutsättningar, år 2000 beräknas uppgå till ca 82 miljarder kr. Statsskulden skulle då år 2000 uppgå till 1 570 miljarder kr.

Den skisserade utvecklingen innebär att det i den svenska ekonomin byggs upp finansiella tillgångar, som i förhållande till BNP förblir på en mycket hög nivå. I det gynnsammare alternativet ökar statsskulden som

andel av BNP från 66% 1983, till 87% 1987 men minskar till ca 85% 1990. Fram till år 2000 fortsätter andelen enligt det genomförda räkneexemplet att sjunka till 70%.

3.3 Statsskuldens placering fram till år 2000

Den av LU presenterade finansiella kalkylen innebär att bytesbalansunderskottet reduceras och vänds till ett överskott om 10 miljarder kr. 1990. Av detta överskott används ungefär hälften enligt LU till uppbyggnad av valutareserven medan resterande del fördelar sig lika mellan den statliga och privata sektorns amorteringar av utländska lån. Då valutaförlusterna 1990 beräknas till ca 3 miljarder kr. blir den statliga nettoupplåningen utomlands detta år noll. Den statliga nettoupplåningen, som detta år nästan halverats jämfört med dagens situation, torde då således helt avse lån inom landet. Framställningen i det följande utgår från de förutsättningar som nu angetts. I avsnitt 3.4 redogörs för mer detaljerade beräkningar av den utländska upplåningen.

Placeringskapaciteten inom AP–fonden och försäkringsbolagen kan enligt LU förväntas öka endast marginellt under resten av 1980-talet. Försäkringsbolagens nettoförvärv av statspapper beräknas uppgå till 12–13 miljarder kr. årligen. AP–fonden antas, bl.a. mot bakgrund av de anspråk som de ökade pensionutbetalningarna medför, endast i avtagande omfattning kunna förvärva statspapper.

Bankernas och riksbankens förvärv av statspapper har av LU satts till 8–10 miljarder kr. per år för att penningmängdstillväxten i ekonomin skall kunna begränsas. Hushållssektorn antas vidare till följd av bl.a. ökade sparstimulanser vilja förvärva statslån för omkring 10–15 miljarder kr. årligen.

Statsupplåningen inom företagssektorn är i LU:s kalkyler residualt bestämd. Detta innebär att fram till mitten av 1980- talet drygt 30 miljarder kr. årligen antas bli placerade inom företagssektorn. I takt med det minskade totala upplåningsbehovet under resten av 1980-talet kan denna upplåning reduceras för att slutåret uppgå till endast 5 miljarder kr.

För att få en föreställning om hur statsskulden kan komma att fördela sig på olika långivare år 2000 har i tabell 3.7 den sektorvisa årliga nettoupplåningen skrivits fram schablonmässigt mellan 1990 och 2000. Budgetsaldot har därvid antagits förbli nominellt oförändrat efter 1990.

Tabell 3.7 Den statliga nettoupplåningen 1983–2000
Miljarder kr., löpande priser

År	Riksbanken och bankerna	AP-fonden och förs.bol.	Hushåll	Företag	Utland	Totalt
1983	0	22	10	30	25	87
1990	9	17	15	5	0	46
2000	9	17	15	5	0	46

De antaganden som gjorts i LU rörande nettoupplåningen i olika sektorer under 1980-talet leder till en bild av hur statsskulden är placerad 1990. Med de schablonmässiga antaganden som har gjorts för nettoupplåning under 1990-talet erhålls även en uppskattning av statsskuldens placering år 2000. Resultaten av beräkningarna redovisas i tabell 3.8. Fördelningen av de olika sektorernas innehav av statspapper innebär att upplåningen fram till år 2000 fortsätter att i stor utsträckning ske utanför banksystemet. Klart framgår den kraftiga ökningen av statsskulden hos allmänheten, bl.a. hos företagen.

Tabell 3.8 Statsskuldens placering 1983–2000
Miljarder kr., löpande priser

År	Riksbanken och bankerna	AP-fonden och förs. bol.	Allmänheten	Utland	Totalt
1983	140	107	115	98[1]	460
1990	202	246	352	128	928
2000	292	416	552	128	1 388

[1] Värderad till växelkurser vid upplåningstillfället. Enligt aktuella växelkurser uppgår utlandsskulden till ca 125 miljarder kr.

Ur vissa synpunkter är det väl så intressant att studera hur den statliga inhemska bruttoupplåningen kommer att utvecklas. Bruttoupplåningen utgörs av den nyupplåning som behöver ske för att finansiera budgetunderskottet och den upplåning som behövs för att återfinansiera förfallande lån. Vid genomförandet av upplåningen kan de två olika motiven inte särskiljas. Det är denna samlade lånevolym som skall hanteras och som påverkar kreditmarknad m.m. Omfattningen av de lån som under en viss period skall omsättas beror på statsskuldens storlek och på löptiderna för lånen. Den del av statsskulden som byggts upp inom landet sedan mitten av 1970–talet har till stor del finansierats kortfristigt. En stor volym äldre lån behöver därför omsättas de närmaste åren. Vilka löptider som kan bli aktuella i framtiden är svårt att bedöma. Kalkyler tyder emellertid på att bruttoupplåningen under lång tid framöver kommer att vara mångfalt större än nettoupplåningen. I diagram 3.3 och 3.4 redovisas räkneexempel över den inhemska netto- och bruttoupplåningens utveckling fram till år 2000.

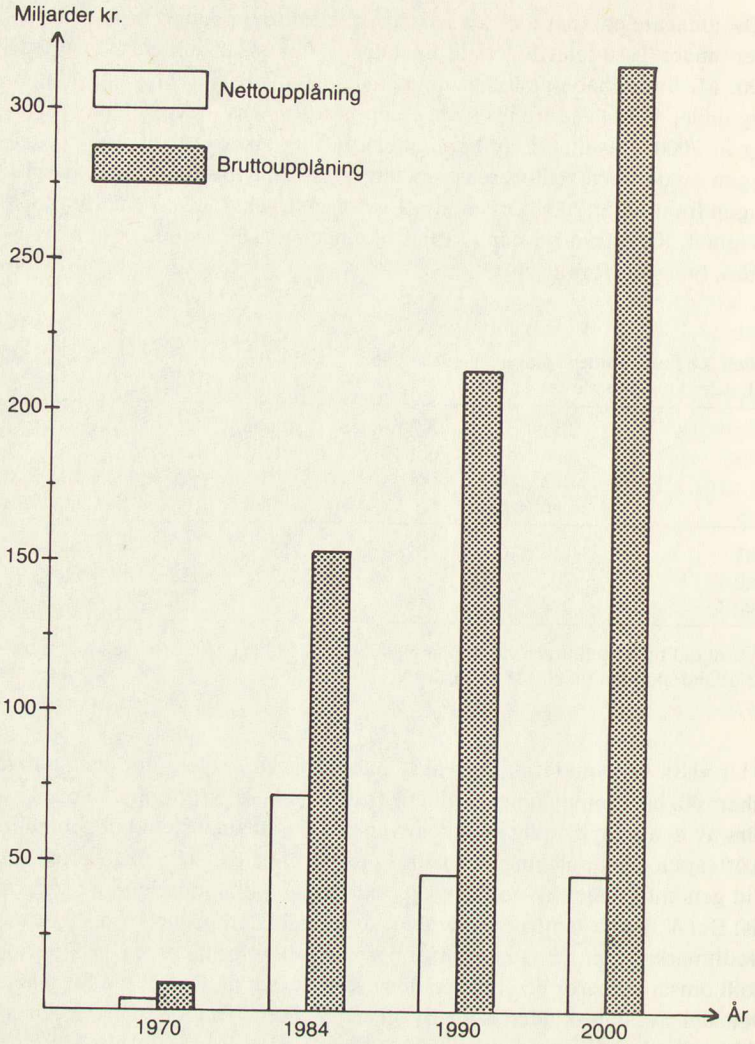


Diagram 3.3 Inhemsk netto- resp. bruttoupplåning år 1970–2000. Anm.: Löptiden för framtida lån har antagits motsvara den genomsnittliga löptiden på nuvarande statsskuld, dvs. 4 à 5 år.

3.4 Den framtida utlandsupplåningen

I detta avsnitt redogörs för hur den statliga upplåningen utomlands kan komma att utvecklas från 1984 till år 2000.

För 1984 till 1990 tas långtidsutredningens kalkyler som utgångspunkt. Bytesbalanssaldot för 1984 och 1990 motsvarar LU: s balansalternativ. För den privata och kommunala kapitalbalansen har i den här redovisade kalkylen två olika alternativ införts. Enligt den ena sker ingen amortering av tagna lån i dessa sektorer. Alla lån som förfaller ersätts med nya. Enligt den andra amorteras hälften av de lån som förfaller. För de närmaste åren är amorteringstiderna kända. För senare år förutsätts en löptid på fem år. Valutareserven har som i LU antagits öka med ungefär 4 miljarder kr. per år.

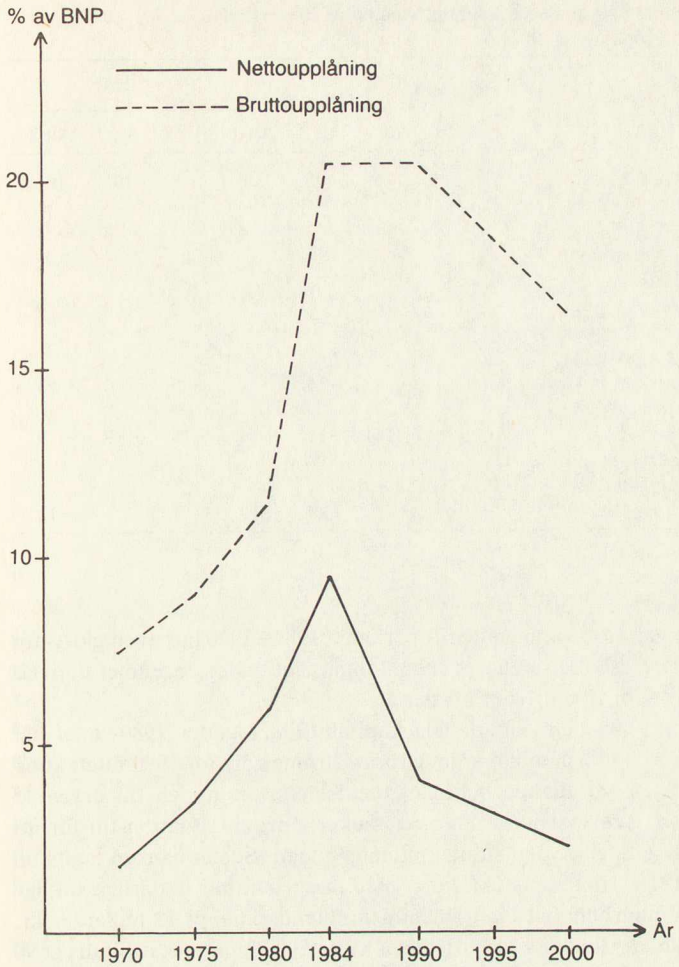


Diagram 3.4 Statens inhemska netto- resp. bruttoupplåning år 1970–2000 i procent av BNP

I det första alternativet, där privat och kommunal kapitalbalans är lika med noll, blir det statliga nettoupplåningsbehovet i genomsnitt nästan noll, medan bruttoupplåningsbehovet blir i genomsnitt 13 miljarder kr. per år. Huvuddelen av bruttoupplåningen avser alltså att täcka amorteringar på gamla lån. Statens skuld i utlandet ökar som ett resultat av denna utveckling från 125 miljarder kr. till 128 miljarder i slutet av 1990. Räntekostnaderna på statsbudgeten för utlandslånen sjunker från 13,3 miljarder kr. 1984 till 11,6 miljarder 1990 i löpande priser. Ränteläget antas sjunka så att räntekostnaderna minskar, trots en viss ökning av den utestående skulden.

I det andra alternativet minskar den privata och kommunala skuldsättningen utomlands genom att lånen vid förfallodagarna endast till hälften återfinansieras med nya utländska lån. Därigenom uppkommer ett behov för staten att med egen utländsk upplåning kompensera denna negativa kapitalbalans. Det statliga nettoupplåningsbehovet blir i detta alternativ i genomsnitt ca 8 miljarder kr., medan det statliga bruttoupplåningsbehovet blir i genomsnitt 21 miljarder kr. per år. Kalkylerna sammanfattas i tabell 3.9.

Tabell 3.9 Kalkyl för statens upplåning utomlands 1984–1990
Miljarder kr., löpande priser

	1984		1987		1990	
	Alt 1	Alt 2	Alt 1	Alt 2	Alt 1	Alt 2
1 Bytesbalanssaldo	– 5	– 5	8	8	10	10
2 Förändring av valutareserven (ökn. = -)	– 3	– 3	– 4	– 4	– 4	– 4
3 Privat och kommunal kapitalbalans mot utlandet	0	– 6	0	– 9	0	– 9
4 Summa att täcka genom statlig nettoupplåning utomlands (ökn. = -)	– 8	–14	4	– 5	6	– 3
5 Förfallande statliga utlandslån	–14	–14	–14	–14	– 9	– 9
6 Statlig bruttoupplåning utomlands (4+5) (ökn. = -)	–22	–28	–10	–19	– 3	–12

Beräkningar motsvarande de för perioden 1984–1990 har även gjorts för 1990-talet. Bytesbalansen antas schablonmässigt under decenniet uppvisa ett överskott om 10 miljarder kr. per år.

Om det privata och kommunala kapitalutflödet under 1980- talet har förutsats vara noll och motsvarande förutsättning görs för 1990-talet, kommer de årligen förfallande statliga utlandslånen att uppgå till dryga 15 miljarder kr. Bytesbalansöverskottet räcker i denna situation till för att amortera av en del av den statliga utlandskulden. Sedan hänsyn tagits till valutareserven, som antas öka i takt med importen, blir det årliga statliga bruttoupplåningsbehovet i genomsnitt utomlands knappt 12 miljarder kr. Utlandsskulden skulle då vid utgången av år 2000 ha minskat till drygt 90 miljarder kr. Räntekostnaderna på de utländska lånen kan då beräknas sjunka från 11 miljarder kr. 1991 till 7 miljarder kr. år 2000 räknat i löpande priser.

En annan möjlighet är att förutsätta att staten under 1990-talet inte nettoamorterar sina utländska lån. Vid den antagna bytesbalansutvecklingen uppkommer då ett utrymme antingen för en förstärkning av valutareserven eller för att den privata och kommunala sektorn betalar tillbaka en del lån. Statens utlandsskuld år 2000 blir i detta fall ca 128 miljarder kr.

Det är värt att notera att trots att bytesbalansen antas utvecklas gynnsamt och den statliga utestående skulden i utlandet antas förblir oförändrad eller något sjunka, beroende på hur den privata kapitalbalansen utvecklas, blir bruttoupplåningsbehovet betydande under hela perioden för båda alternativen. Den slutsats som kan dras är alltså att, även om balans uppnås eller t.o.m. överskott i bytesbalansen kan åstadkommas, kommer staten för överskådlig framtid att behöva agera på de utländska kapitalmarknaderna.

3.5 Slutsatser om framtida statsupplåning

I de föregående avsnitten har tecknats en bild över hur den statliga upplåningen i Sverige och utomlands under vissa förutsättningar kan antas komma att utvecklas under återstoden av seklet. Den bild av budgetunderskottet, statsupplåningen och statsskulden som har presenterat är givetvis osäker. Framskrivningen baseras på 1984 års långtidsutrednings balansalternativ. Självfallet är det osäkert om en sådan utveckling realiseras. I kalkylerna ingår också en mängd antaganden och förutsättningar.

Likväl torde det vara ställt utom tvivel att staten under återstoden av 1900-talet i absoluta tal kommer att öka sin skuldsättning i Sverige. En avsevärd, om än till sin storlek måhända avtagande, nyupplåning kommer att äga rum. Än mer markant torde bli den höga nivån på bruttoupplåningen, dvs. nyupplåningen och den upplåning som behöver ske för att omsätta äldre lån som förfaller. Detta betyder att den statliga upplåningsverksamheten under överskådlig tid kommer att vara av mycket stor omfattning och att därmed hanteringen av upplåningen på ett avgörande sätt kan komma att påverka kreditmarknaden i Sverige.

Den statliga nettoupplåningen utomlands torde av flera skäl få betraktas såsom övergående. Långtidsutredningen förutsätter också att bytesbalansen om några år skall visa överskott. Hur de privata och kommunala kapitalrörelserna, och de kompenserande åtgärder dessa kan föranleda, kommer att utvecklas är svårare att uttala sig om. Även om den svenska statens nettoupplåning utomlands kan upphöra om några år kommer svenska staten emellertid att under lång tid därefter att behöva agera på de utländska finansiella marknaderna dels för att refinansiera förfallande lån, dels för att utnyttja gynnsamma marknadssituationer till att i förtid ersätta befintliga lån med nya till mer fördelaktiga villkor.

Sammantaget innebär detta att den svenska statens upplåning inom landet och i utlandet under flera decennier framöver troligen kommer att ha mycket stor omfattning. Med hänsyn till de främst penningpolitiska effekter som ställningstagandena i statsskuldshanteringen har, behöver statsupplåningen utföras med beaktande av annan ekonomisk politik. Hanteringen av en så stor inhemsk och utländsk statsskuld måste också ske med högsta möjliga tekniska kompetens i syfte att nå billigast möjliga statsupplåning och för att verksamheten skall vara en harmonisk del av övrig ekonomisk politik.

4 Riksbanken och riksgäldskontoret på kreditmarknaden m.m.

Riksbanken ansvarar för att penningpolitiska åtgärder vidtas som är lämpliga med hänsyn till den allmänna ekonomiska politiken. För detta ändamål disponerar riksbanken ett antal olika instrument. Under överskådlig tid kommer finansieringen av budgetunderskottet och omsättning av äldre statsskuld att behöva ske i stor omfattning. Riksgäldskontoret disponerar för detta ändamål ett antal olika låneinstrument. Hur dessa används är av stor betydelse för penningpolitiken. Även finansdepartementet förfogar över ett antal instrument med penningpolitiska verkningar.

I detta kapitel redogörs i avsnitt 4.1 för riksbankens penningpolitiska instrument. I avsnitt 4.2 redovisas på motsvarande sätt riksgäldskontorets låneinstrument. Finansdepartementets instrument anges översiktligt i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.4 diskuteras hur dessa olika penningpolitiska instrument kan verka gemensamt och avslutningsvis diskuteras i avsnitt 4.5 allmänt om behov av samordning.

4.1 Riksbankens instrument

En av riksbankens huvuduppgifter är att föra penningpolitik inom ramen för den allmänna ekonomiska politiken. Riksbanken har därvid ett antal instrument till sitt förfogande. Bland de traditionella instrumenten kan nämnas diskonto och straffränta, marknadsoperationer och interventioner på valutamarknaden. Lagen (1934: 37) för Sveriges riksbank medger att sådana finansiella operationer utförs.

Andra medel anges i lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel. Dessa medel är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering. Enligt lagen kan regeringen på framställning från fullmäktige i riksbanken förordna att dessa instrument får användas. Utöver nämnda medel handhar riksbanken också valutaregleringen.

I den fortsatta beskrivningen presenteras de olika instrumenten under följande rubriker: räntestyrning, styrning av utlåning och valutapolitiken.

Räntestyrning

Riksbanken fastställer *diskontot* , som är den ränta bankerna får betala för sin upplåning i riksbanken upp till en viss nivå. Bankernas in- och utlåningsräntor har traditionellt varit nära knutna till diskontot. Periodvis har *räntereglering* för bankernas utlåningsräntor använts. Den *rekommendation* som f.n. gäller innebär att bankernas utlåningsräntor även fortsättningsvis skall styras av diskontot.

För upplåning i riksbanken utöver en viss nivå betalar bankerna *straffränta* som är diskontot plus ett tillägg. Denna ränta är verkningsfull när bankerna lånar upp i riksbanken i sådan utsträckning att de passerar straffräntegränsen. Eftersom bankerna kan låna obegränsade belopp till denna ränta kan ingen på marknaden ta ut en högre ränta. Inte heller vill bankerna låna ut till en lägre ränta eftersom detta ger en förlust. Alltså styr straffräntan i denna situation penningmarknadsräntorna. För att få straffräntan effektiv kan riksbanken tillämpa variationer i bankernas *kassakrav*. Kassakraven innebär att bankerna tvingas sätta in medel på konto i riksbanken. Höjs kassakraven i tillräcklig utsträckning tvingas bankerna, för att uppfylla kraven, till straffräntebelagd upplåning i riksbanken.

Framväxten av en väl fungerande penningmarknad, framför allt tillkomsten av statsskuldväxeln, har gjort det möjligt för riksbanken att utföra *marknadsoperationer*. Sådana innebär att banken köper eller säljer statspapper. Bankernas kassalikviditet och därigenom marknadsräntorna påverkas. I och med att marknadsoperationer har börjat användas har kassakravens betydelse minskat i normala situationer.

Räntorna på såväl prioriterade som oprioriterade långa lån styrdes under en lång period genom den form av *emissionskontroll* som riksbanken utövade. Räntestrukturen var stel och räntedifferenserna små. Under senare år har riksbanken upphört att fastställa räntevillkoren vid tillstånd till emissioner av oprioriterade obligationer. Räntan för prioriterade obligationer fastställs däremot administrativt. Emissionskontrollen gäller dock inte riksgäldskontorets upplåning. Emissionskontrollen i dag syftar i första hand till en volymstyrning.

Styrning av utlåning

För att tillgodose statens, bostadsbyggandets och jordbrukets behov av långfristig finansiering har statsmakterna beslutat att dessa kreditbehov skall vara prioriterade. Upplåning med prioriterade långfristiga obligationer på marknaden utanför bankerna företas hos AP-fonden och hos försäkringsbolagen. För att få till stånd denna upplåning har riksbanken tidigare haft överenskommelser med försäkringsbolag, men fr.o.m. 1980 tillämpar riksbanken *placeringsplikt* för försäkringsbolag och med AP-fonden gällde länge överenskommelser med motsvarande innehåll, men nyligen infördes placeringsplikt även för AP-fonden.

Den del av budgetunderskottet som finansieras i banksystemet ökar bankernas inlåning och deras kassaställning förbättras. Detta kan ge upphov till starkt stigande ut- och inlåning. För att förhindra en sådan sekundär likviditetseffekt kan riksbanken begränsa utlåningen. Detta skedde

länge med hjälp av *likviditetskrav* . Innebörden av dessa var att en viss del av inlåningen skulle hållas i främst statspapper och bostadsobligationer. Genom att variera likviditetskraven påverkades utrymmet för utlåningen. Sedan hösten 1983 baseras styrningen av bankernas utlåning helt på *utlåningsrekommendationer* från riksbanken. Utlåningsreglering för bankerna kan också ske med *utlåningstak* med stöd av lagen om kreditpolitiska medel. Även *finansbolagen* faller numera under den kreditpolitiska lagstiftningen.

Valutapolitik

Regeringen har ett avgörande inflytande över beslut om systemet för fastställande av *växelkursen* samt större justeringar av denna. Formellt fattas besluten av fullmäktige i riksbanken. Genom riksbankens *interventioner* styrs kurserna inom den givna ramen. Transaktionerna sker med hjälp av *valutareserven* . I denna ingår, förutom guld och utländska värdepapper och fordringar på utländska banker och centralbanker, även Sveriges nettoställning gentemot Internationella valutafonden i form av *IMF-kvoten* och speciella dragningsrätter (*SDR*). Med upplåning i utlandet genom riksgäldskontoret kan valutareserven stärkas. Därutöver finns det möjligheter att förstärka valutareserven genom att i vissa lägen låna från valutafonden och utnyttja dess *kreditfaciliteter* .

4.2 Riksgäldskontorets låneinstrument

Riksgäldskontorets huvuduppgift är att ta upp och förvalta lån till staten inom och utom landet. Inom de ramar som sätts av den ekonomiska politiken, särskilt penningpolitiken, strävar riksgäldskontoret efter att finansiera statsskulden på billigaste sätt. Riksgäldskontoret använder sig av flera olika låneinstrument som är utformade för olika situationer och olika långivarkategorier. Under senare år har nya statsskuldinstrument och nya försäljningstekniker utvecklats för att klara de höga anspråken på finansiering av budgetunderskottet utanför banksystemet. Dessutom har beslutet att staten skall låna utomlands för att täcka bl. a. underskottet i bytesbalansen nödvändiggjort utveckling av tekniker och instrument som är lämpade för ändamålet.

Upplåning i Sverige

I samband med upplåning inom landet fattar riksgäldskontoret beslut om låneinstrument, lånevolym, räntesats, tidpunkt, löptid och andra villkor. De statsskuldinstrument som riksgäldskontoret har till sitt förfogande för inhemsk upplåning kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Den statliga upplåningsform som sedan länge dominerat är prioriterade *räntebärande obligationer*. Dessa löper numera i regel på 10 år och ges ut kanske tio gånger per år. En liten del äldre obligationer har mycket längre löptid. Räntesatsen fastställs administrativt och för nya långfristiga lån finns i regel en räntejusteringsklausul efter fem år. De prioriterade ränte-

bärande obligationerna köps i dag främst av Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolag för att dessa skall uppfylla placeringskrav samt av riksbanken.

Från senhösten 1983 har *riksobligationer* introducerats på marknaden i syfte att nå placerare utanför finansinstituten. Dessa obligationer har hittills haft löptider på 3,5 till 7 år. Räntesatsen är fast och fastställs numera genom anbudsförfarande. Hittills har åtta lån emitterats. Riksobligationerna är avsedda för placerare utanför banksystemet, i första hand företag, fonder, stiftelser och kommuner. Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolag kan förvärva riksobligationer inom det s.k. fria utrymmet. Bankerna fick tidigare endast inneha ett handelslager av dessa papper. En andrahandsmarknad har utvecklats. Även riksbanken köper riksobligationer i syfte att kunna använda dem för marknadsoperationer.

Kortfristig upplåning har tidigare skett med *skattkammarväxlar*. Dessa har en löptid på 1 till 12 månader, löper med fast ränta och köps numera endast av riksbanken. Skattkammarväxelräntan har använts i räntepolitiskt syfte. Sedan mitten av 1982 sker den kortfristiga upplåningen främst med *statsskuldväxlar* . Dessa ges ut varannan vecka och har en löptid på 6 till 24 månader. Räntan är fast och marknadsbestämd och fastställs numera genom anbudsförfarande. Statsskuldväxlar är avsedda för placerare utanför banksystemet, i första hand företag, fonder, stiftelser och kommuner. Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolag kan förvärva statsskuldväxlar inom det fria utrymmet. Bankerna får endast inneha ett handelslager av dessa papper. En andrahandsmarknad har utvecklats. Riksbanken köper statsskuldväxlar i syfte att kunna använda dem för marknadsoperationer.

Till hushållen erbjuder riksgäldskontoret *premieobligationer* och *sparobligationer* . På premieobligationer löper inte någon ränta utan vinstutlottning sker med f.n. ca 9% av lånebeloppet. Vinsterna åtnjuter viss skattemässig förmånsbehandling. Årligen utges två till tre lån med normalt 5 års löptid. Andrahandsmarknad finns sedan länge på Stockholms Fondbörs. Sparobligationer ges ut en till två gånger per år och löper på ungefär 5 år. Lånen är i regel konstruerade med en fast årlig ränta jämte en skattefri bonus som läggs till kapitalet och som blir tillgänglig vid inlösentidpunkten. Till hushållen vänder sig också sedan början av 1984 *AllemansSpar*, som även det innehåller skatteförmåner för spararna.

Utöver nu nämnda upplåningsformer finns även *dagslån* som är mycket kortfristig inlåning från banker. Dessutom förekommer kortfristig *kontoinlåning* till särskilda villkor från statliga företag, fonder och institutioner.

Upplåning i utlandet

Sedan början av 1977 förekommer en omfattande statlig upplåning i utlandet. Upplåningen har skett för att hålla valutareserven på tillfredsställande nivå och således kompensera främst underskottet i bytesbalansen. Den upplånade valutan har tillförts riksbankens valutareserv och likviden härför har tillförts riksgäldskontoret och bidragit till finansieringen av budgetunderskottet. De låneformer som används i den utländska upplåningen avviker i flera avseenden från vad som gäller vid upplåning i Sverige.

Utlandsupplåningen sker i huvudsak genom krediter hos utländska banker och genom obligationslån på utländska kapitalmarknader.

Bankkrediterna arrangeras vanligen av en grupp utländska banker. Upplåningen sker vanligen i amerikanska dollar eller i annan internationellt tillgänglig valuta. Dessa krediter arrangeras normalt i den s.k. Euromarknaden, men kan även från tid till annan arrangeras i nationella marknader som t.ex. Förenta staterna, Japan, Storbritannien, Schweiz och Förbundsrepubliken Tyskland. Lånen kan löpa med fast ränta eller rörlig ränta knuten till någon etablerad ränta jämte visst tillägg. Upplåningen är i regel medelfristig och har löptider på 5 till 10 år. Bankkrediterna kan i vissa fall fungera som rörlig kredit.

Obligationslånen tas upp på den internationella kapitalmarknaden och på nationella marknader. De viktigaste nationella marknaderna är Förenta staterna, Japan, Nederländerna, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland och Schweiz. Från tid till annan kan även andra marknader komma i fråga. Räntan kan vara fast eller rörlig. Upplåningen är i regel medel- eller långfristig och löper på 5 till 40 år. Även mycket korta löptider kan förekomma.

På senare år har nya låneformer och marknader uppstått som kombinerar kredit- och obligationsmarknadernas villkor. Riksgäldskontoret bedriver en aktiv skötsel av de utländska skulderna. Detta innebär att förändringar görs i lånestocken så att vad som bedöms vara gynnsammast möjliga räntekostnader, valutafördelning och återbetalningstidpunkter uppnås.

4.3 Finansdepartementets instrument

Finansdepartementet bereder åt regeringen frågor om ekonomisk politik och skattepolitik samt frågor som rör statens budget. Departementet kan därmed på ett avgörande sätt påverka ramarna för statsskuldspolitiken. Detta har berörts tidigare i kapitel 2. I detta avsnitt antyds endast kortfattat några sätt på vilka finansdepartementet kan påverka penningpolitiken eller förutsättningarna för denna.

Finansdepartementets och regeringens viktigaste uppgift på penningpolitikens område är medverkan i valutapolitiken. Frågor om eventuella justeringar i den svenska *valutans kurs*, eller förändringar i det sätt på vilket den svenska valutan definieras i förhållande till andra valutor, avgörs enligt praxis av regeringen – i första hand av statsministern och finansministern – i kontakt med riksbanken. Det formella beslutet fattas dock av riksbanksfullmäktige. Departementet medverkar också i de konsultationer som Internationella valutafonden (IMF) har med Sverige.

Även när andra viktiga penningpolitiska åtgärder övervägs, t.ex. förändringar av *diskonto*, *straffränta* och *placeringsplikt*, vidtas förändringar regelmässigt först efter kontakt med finansdepartementet.

Likviditeten i näringslivet m.m. kan påverkas av regeringsbeslut om frisläpp av *investeringsfonder*. *Kassahållningsåtgärder* i anslutning till inbetalning av skatter och avgifter samt utbetalning av bidrag kan också inverka på företagens och kommunernas likviditet. Beslut i dessa frågor bereds i finansdepartementet.

Finansdepartementet och regeringen kan föreslå riksdagen att företag och kommuner under viss tid skall *deponera* belopp i riksbanken till låg ränta. Basen för beräkning av det belopp som juridisk person skall deponera kan vara t.ex. lönesumma, vinster eller exportvärde i vissa branscher. Olika motiv kan anföras för en sådan åtgärd. I praktiken innebär den dock att likviditetstillväxten i samhället begränsas och att en del av statens finansieringsbehov täcks med tvångsinlåning.

För att riksbanken skall kunna använda *kreditpolitiska medel* krävs att regeringen på framställning av riksbanken förordnar om detta. Vissa sådana beslut kan meddelas att gälla t.v. medan andra är tidsbegränsade. Beslut i dessa frågor bereds i finansdepartementet.

Finansdepartementet svarar även för beredning av vissa frågor om *konsumentkrediter*, t.ex. krav på amortering vid kontokortsanvändning och avbetalningstider vid köp av bilar. Ställningstaganden på detta område påverkar i viss mån likviditetssituationen hos hushåll m.fl. Regeringen fattar besluten enligt bemyndigande i lag.

För att stimulera hushållens sparande och för att förmå dessa att medverka i finansieringen av budgetunderskottet, t.ex. genom premieobligationer, sparobligationer och allemanssparandet, lämnas vissa skatteförmåner. Bl.a. kan nämnas att sparpremie och bonus på sparobligationer m.m. är skattefri. Riksgäldskontoret beslutar om utformningen av dessa villkor. Finansdepartementets – samt regeringens och riksdagens – medverkan krävs vid ändring av *skattereglerna* för denna typ av statsskuldsfinansiering.

På något längre sikt påverkar finansdepartementet kreditmarknaden genom att med lagstiftning och beslut forma den institutionella strukturen i den finansiella sektorn. Ställningstagandena kan gälla t.ex. valutaregleringen, handlingsregler för Allmänna pensionsfonden, etableringsrätt för utländska banker och skapandet av nya finansieringsinstitut. Finansdepartementet kan även medverka till att nya penningpolitiska instrument utformas och tas i bruk.

4.4 Samverkan mellan olika instrument

I det föregående har redovisats olika instrument med vars hjälp riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet kan påverka kreditmarknaden m.m. I det följande skall kort belysas hur dessa olika instrument kan verka tillsammans och påverka bl.a. penningmängd, räntor och valutakurser. Inledningsvis görs en kort presentation av hur olika instrument har använts för att finansiera statsskulden m.m.

Under en stor del av efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet har den svenska kreditmarknaden varit mer eller mindre reglerad. Syftet med kreditpolitiken var ofta att hålla en låg ränta och att säkra bostadsbyggandets behov av krediter. Periodvis användes regleringar i stabiliseringspolitiskt syfte. De regleringsinstrument som användes var bl.a. likviditetskrav, kassakrav, placeringskrav, utlåningstak och emissionskontroll. Ibland hade regleringarna form av rekommendationer eller överenskommelser. Även ränteförändringar har flitigt använts som kreditpolitiskt instrument.

Under denna tid kunde erforderlig volym statsobligationer m.m. placeras ut mer eller mindre automatiskt och utan några större problem. Delvis förklaras detta naturligtvis av att statsupplåningen var av ganska blygsam omfattning. Icke desto mindre kunde även då former och villkor för statens upplåning vara av betydelse i penningpolitiska sammanhang. Vid behov av åtstramning emitterade riksgäldskontoret sålunda långa lån till hög ränta i en omfattning som ansågs lämplig för penningmängds- och räntestyrningen. Inför ekonomiska avmattningsperioder minskade eller upphörde riksgäldskontoret med långfristig upplåning och medverkade till en likvidisering av ekonomin. Statslånens löptider, storlek, räntor och tidsförläggning avpassades till det penningpolitiska behovet.

Under denna tid stödde således riksbanken genom kreditmarknadsreglering utplacering av erforderliga volymer stats- och bostadspapper hos banker, försäkringsbolag m.m. Riksbanken meddelade även under hand räntesats, tidpunkt och volym till vilken man önskade att riksgäldsfullmäktige skulle besluta utge statspapper.

Från mitten av 1970-talet har växande statliga budgetunderskott och stora underskott i bytesbalansen ändrat förutsättningarna för penningpolitiken. När budgetunderskotten började öka kraftigt från 1977 ställdes sålunda penningpolitiken inför svåra problem. Önskemål fanns att räntan och växelkursen inte skulle ändras för drastiskt. Med dessa restriktioner givna valde riksbanken att med likviditetskrav och placeringskrav tvinga banker och försäkringsbolag att förvärva stora volymer statspapper. För att förhindra en penningmängdsexplosion i ekonomin skärptes likviditetskraven successivt från 1977 till 1982. Under dessa förhållanden torde kunna hävdas att riksbanken svarade för statsskuldspolitiken, medan riksgäldskontoret svarade för den praktiska hanteringen av statsupplåningen.

Placeringskapaciteten hos AP-fonden och försäkringsbolagen växte från 1982 inte längre i takt med statens upplåningsbehov. Stora likviditetstillgångar fanns i stället hos företag, kommuner, fonder m.fl. För att kunna attrahera detta kapital behövde upplåningen marknadsanpassas. Generella styrmedel, framför allt räntepolitiken, har därför åter fått större vikt. Nya låneinstrument har utvecklats. Av särskild betydelse har varit tillkomsten av de två nya låneinstrumenten statsskuldväxlar och riksobligationer. En fungerande andrahandsmarknad för statspapper, där stora volymer omsätts, har bildats. Riksbanken har därmed åter kunnat börja använda s.k. marknadsoperationer som ett penningpolitiskt instrument. Med köp och försäljning på andrahandsmarknaden för statspapper kan riksbanken dagligen påverka räntenivån i landet. Andrahandsmarknaden har kunnat skapas efter gemensamma åtgärder från riksbanken och riksgäldskontoret. Under 1984 har riksbanken vid flera tillfällen med kraft använt marknadsoperationer för att påverka likviditet, räntenivå och valutaflöde.

Även om väsentliga steg tagits mot marknadsanpassning i statsupplåningen förekommer det att åtgärder av traditionellt reglerande slag tillgrips av riksbanken för att förverkliga intentionerna i statsskuldspolitiken.

Efter denna överblick av utvecklingen diskuteras nu några överväganden som behöver göras vid statsupplåningen. Statslån kan tas upp i Sverige eller i utlandet. Omfattningen av upplåningen i utlandet blir i praktiken ett resultat av den kredit- och valutapolitik i övrigt som förs. Om upplåning

sker i utlandet blir penningmarknaden lättare, räntan kanske dämpas och valutareserven stärks. Den svenska penningmarknaden påverkas främst av de nettobelopp i utländsk valuta som tas hem under en given tidsperiod. Eftersom Sverige är en liten låntagare på de utländska marknaderna kan någon självständig villkorssättning knappast göras. Lånens tekniska konstruktion kan dock göra dem mer eller mindre attraktiva för långivarna.

Om lån skall tas upp i Sverige måste ställning tas till om det skall ske med kortfristig eller långfristig upplåning. Räntenivån är ofta olika för kort resp. lång upplåning. Valet påverkar därmed statsbudgeten. Valet påverkar också likviditeten och kan påverka räntesituationen. Ställning måste också tas till vilka grupper lånet i första hand skall vända sig till. Även detta kan väsentligt påverka likviditeten i samhället. Nära sammanhängande med löptid och långivargrupp är valet av lämpligt låneinstrument.

Penningmarknaden i Sverige kännetecknas av kortfristiga likviditetsvariationer, bl.a. sammanhängande med betalningar till och från staten. Exempel på sådana är uppbörd av källskatt och socialförsäkringsavgifter samt utbetalning av statsbidrag till kommuner. Förfallande statslån påverkar också likviditeten starkt. Val av tidpunkt och volym för emission av statslån kan därmed få stark inverkan på likviditetssituationen som i sin tur kan påverka räntenivån.

Det viktigaste beslutet vid upplåning inom landet gäller ändå räntevillkoret.Detta gäller oavsett om räntan fastställs i administrativ ordning eller framkommer efter anbudsförfarande. I det förra fallet fixeras räntesatsen och den tecknade volymen blir ett resultat av hur attraktiv räntan och övriga villkor är. Eventuellt kan utplaceringen av lånet stödjas av placeringsplikt. Om anbudsförfarande används avgör den önskade lånevolymen hur hög räntan blir, dvs. hur långt ned i kurs staten måste gå för att placera önskad volym. När anbuden rangordnas framkommer den volym som kan placeras till godtagbar ränta. Att fastställa lånevolymen vid kända anbud innebär således att ange penningmarknadsräntan. Den ränta till vilken ett statslån emitteras innebär att en viss räntenivå etableras eller att förväntningar skapas om en viss framtida räntenivå. Detta statsskuldspolitiska beslut har således genomgripande betydelse för penningpolitiken. Genom marknadsoperationer kan riksbanken påverka marknadsräntan inför en större emission av statspapper. Räntevillkoren för emissionen kan sedan innebära att en av riksbanken önskad ny räntenivå eller räntestruktur kan etableras. Detta påverkar i sin tur valutaflödet och därmed också valutakursen.

Penningpolitiken är i hög grad förväntningsstyrd. Besluten om villkor m.m. för statsupplåningen ger starka signaler till aktörerna på penningmarknaden. Men även uttalanden som görs av för statsupplåningen ansvariga kan influera kreditmarknaden och valutasituationen.

I tabell 4.1 har sammanställts de viktigare instrument som de tre statliga aktörerna kan använda mot penningpolitikens tre primära målvariabler. Tabellen åskådliggör på en förenklat sätt de olika handlingsmöjligheter som staten har vid styrningen av penningpolitiken. Tabellen utgår från vilket organ som formellt förfogar över de olika instrumenten. Med parenteser har dock markerats att regeringen har avgörande inflytande över beslut om diskonto, straffränta och valutakursen.

Tabell 4.1 Målvariabler, instrument och aktörer i penningpolitiken

Statliga aktörer	Primär målvariabel		
	Ränta	Penningmängd	Valutakurs/reserv
Riksbanken	Diskonto Straffränta Räntereglering Marknadsoperationer Emissionskontroll	Kassakvoter Likviditetskvoter Utlåningstak Placeringsplikt m.m.	Valutakurs Valutareglering Interventioner IMF-kvot, faciliteter
Riksgäldskontoret	Emissionsränta	Lånevolym Löptid Långivare	Utländsk upplåning
Finansdep./ regering/ riksdag	(Diskonto) (Straffränta) Skatteregler	Depositioner Kassahållningsåtgärder Investeringsfonder Konsumentkrediter	(Valutakurs)

På en väl fungerande penningmarknad bestäms räntenivå, penningmängd och valutasituation mer eller mindre simultant, oavsett mot vilken målvariabel en penningpolitisk åtgärd primärt riktar sig. På en hårt reglerad marknad däremot kan ränta, penningmängd och valutakurs var för sig fixeras mer obundet. Den svenska kreditmarknaden måste numera i vissa avseenden anses fungera som en föga reglerad marknad, främst beroende på den betydande öppenhet som finns till utländska ekonomier till följd av stor utrikeshandel och avsevärda valutautflöden i anslutning härtill. Det betyder i praktiken att alla åtgärder som riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet riktar mot kreditmarknaden får effekter på räntenivå, penningmängd och valutasituation.

Av den korta översikt som nu lämnats framgår att praktiskt taget varje beslut om former och villkor för statsupplåningen kan påverka de för penningpolitiken centrala målen, nämligen penningmängden, räntorna och valutakursen. Kreditmarknaden kan påverkas även när volymen statsupplåning är liten, men självfallet blir möjligheterna och effekterna mer genomgripande när det – som är fallet i Sverige under de närmaste decennierna – är fråga om mycket stora volymer statspapper som skall nyplaceras eller omsättas. I den situation som nu råder och kan antas råda under lång tid framöver i Sverige, torde det vara tekniskt helt möjligt att sköta penningpolitiken med hjälp av statsskuldspolitik. Det betyder att penningmängd, räntor och valutakurs skulle styras av de beslut som fattas om former, villkor, volymer och tidpunkter för statsupplåningen. Detta förutsätter då en i övrigt tämligen passiv penningpolitik. I kapitel 6 beskrivs hur en sådan politik förs i Storbritannien.

4.5 Allmänt om behov av samordning

Omfattningen och inriktningen på den samverkan mellan främst riksbanken och riksgäldskontoret som under olika förutsättningar behövs i statsskuldspolitiken kan allmänt belysas från teoretiska och praktiska utgångspunkter. I det följande presenteras en sådan diskussion.

I en teoretisk modell med en öppen ekonomi, dvs. en ekonomi med fri utrikeshandel och fria kapitalrörelser, beror behovet av samordning på flera olika faktorer. Beträffande den inhemska upplåningen är det avgörande om det finns väl fungerande andrahandsmarknader för de statspapper med vilka centralbanken önskar bedriva marknadsoperationer. Med väl fungerande marknad menas att korta resp. långa lån regelbundet handlas på en marknad där det finns många aktörer. Risken för att marknaden skall kunna sättas ur spel på grund av stora köp eller försäljningar från en aktör skall också vara liten. Om dessa förutsättningar är uppfyllda är behovet av samordning mellan centralbanken och statsskuldsverket litet. I en sådan miljö kan statsskuldsverket inrikta sig på att driva sin verksamhet som vilken rationell låntagare som helst och centralbanken kan med marknadsoperationer, kassareservsbestämmelser och straffränta påverka räntor och penningmängd.

I praktiken visar det sig emellertid att andrahandsmarknaderna för statspapper i många fall inte är särskilt väl utvecklade. Detta gäller särskilt i fråga om marknaden för långa statspapper. De längre marknaderna är ofta alltför tunna för att kunna medge marknadsoperationer. Inte ens i Förenta staterna finns en väl fungerande andrahandsmarknad för långa statspapper. Då uppkommer behov att samordna centralbankens och statsskuldsverkets aktiviteter för att påverka de längre marknaderna. Emissionsvillkoren för långa statspapper får då användas som penningpolitiskt instrument i stället för marknadsoperationer.

Behovet av samordning i den inhemska upplåningen blir än starkare om även andrahandsmarknaden för korta statspapper och liknande inte fungerar väl. Detta kan vara fallet om t.ex. regleringar och placeringskrav gäller på kreditmarknaden, små volymer omsätts eller få aktörer är verksamma. I detta fall måste all emissionsverksamhet anpassas till centralbankens penningpolitiska intentioner.

Beträffande samordningen av den utländska upplåningen är en avgörande förutsättning om det finns något särskilt mål för omfattningen av utlandsupplåningen. Finns inget sådant mål, och det inte finns något hinder för internationella kapitalrörelser och det dessutom finns väl fungerande andrahandsmarknader, behövs ringa samordning av centralbankens och statsskuldsverkets aktiviteter. Upplåningen genomförs då med ledning av räntevillkor m.m. på olika marknader. Centralbanken kan sedan, beroende på hur stor självständighet utlandsberoendet tillåter för penningpolitiken, agera med marknadsoperationer om andrahandsmarknaderna fungerar väl.

Om det finns ett särskilt mål för hur mycket som skall lånas upp utomlands, t.ex. för att hålla valutareserven på viss nivå för att kompensera ett beräknat underskott i bytesbalans och privat kapitalflöde, behöver samordningen mellan centralbanken och statsskuldsverket avse den totala

volymen och tidpunkterna för utlandsupplåningen. Ett mål för upplåningen är liktydigt med att det finns ett visst mål knutet även till valutakursen. När den totala volymen är bestämd kan statsskuldsverket välja låneinstrument och marknader utan ytterligare hänsyn till penningpolitiken.

I praktiken visar det sig i regel finnas ett mål knutet till omfattningen av valutareserven, valutakursen tillåts inte flyta fritt, kapitalrörelserna är inte helt fria och andrahandsmarknaderna för statspapper fungerar inte perfekt. Behov av samordning av statsskuldsverkets utlandsupplåning och centralbankens penningpolitik behövs då i större eller mindre grad.

Denna diskussion antyder att principiella samband finns mellan å ena sidan formerna för samordning mellan centralbankens penningpolitiska åtgärder och statsskuldsverkets emissionsverksamhet samt å andra sidan det sätt på vilket kredit- och valutamarknaderna är utformade och fungerar.

Den teoretiska diskussionen kan avslutas med ett par citat från Tobin, nämligen ''Det finns inget tydligt sätt att skilja penningpolitik från statsskuldshantering'' och ''Semantiska distinktioner och institutionell specialisering skall inte tillåtas dölja att problemet i grunden är odelbart''.[1]

I närmast följande kapitel beskrivs vilken samordning av statsskuldspolitiken som i Sverige har förekommit och förekommer mellan riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet. Ytterligare perspektiv på samordningen av statsskuldspolitiken m. m. ges i kapitel 6 där utländska förhållanden presenteras.

[1] James Tobin, An Essay on Principles of Debt Management, 1963.

5 Nuvarande samordning av statsskuldspolitiken

I en eller annan form har sedan mycket lång tid tillbaka ett samarbete förekommit mellan riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet om statens upplåning. Samarbetet har gällt låneformer, löptider, räntevillkor, lånevolymer, emissionstidpunkter m.m. I detta kapitel görs en genomgång av detta samarbete under efterkrigstiden.

Under efterkrigstiden finner man hittills tre ur statsskuldspolitisk synvinkel klart urskiljbara faser. Den *första* sträcker sig till ingången av 1977. Det statliga upplåningsbehovet var då av så pass begränsad storlek att det var någorlunda lätthanterligt. Därefter ökade det statliga budgetunderskottet kraftigt och 1977 började staten även att låna på utländska lånemarknader. En *andra* utvecklingsfas hade börjat. Svårigheterna att i rimlig omfattning finansiera budgetunderskotten utanför banksektorn blev efter hand alltmer uppenbara. Den *tredje* utvecklingsfasen inleddes 1982 i och med att statens upplåning från företag, stiftelser, fonder och kommuner fick fart. Nya låneformer och ny upplåningsteknik utformades.

Följande beskrivning av den hittillsvarande samordningen av statsskuldspolitiken följer den fasindelning som nu angetts.

5.1 Samarbetsformer fram till 1977

Under 1950- och 1960-talen samt fram till och med 1976 var underskotten i statens budget små. Utelöpande statsskuld växte ganska långsamt, i absoluta tal från 12 miljarder kr. 1950 till 23 miljarder 1960, till 36 miljarder 1970 och till 80 miljarder 1976. Underskotten finansierades under denna tid enbart på den inhemska kreditmarknaden, huvudsakligen genom emissioner av prioriterade räntebärande obligationer och skattkammarväxlar. Underskotten placerades i stor utsträckning inom kapitalmarknadsinstitut såsom Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolag. Utplaceringar av statspapper m.m. stöddes i viss utsträckning av överenskommelser. En viss upplåning skedde även från hushållen med hjälp av andra låneinstrument, t.ex. premieobligationer samt fr.o.m. 1960 med sparobligationer.

Under perioden 1959–1976 växte statsskulden med 7,7 % per år. Detta var en lägre tillväxttakt än BNP som i löpande priser ökade med i genomsnitt 9,7 % per år. Placering av statspapper i riksbanken följde i det närmaste utvecklingen av BNP till löpande priser, vilket sammanhänger med att sedelvolymens utveckling i det närmaste kan följa BNP-tillväxten.

Placeringarna av statspapper hos kapitalmarknadsinstituten ökade i snabb takt med 13,4% per år, medan allmänhetens, dvs. företags, hushålls och kommuners, förvärv ökade långsammare eller med 6,3% per år. Långsammast växte bankernas placeringar i statspapper. Dessa ökade med endast 4% per år i genomsnitt.

Penningpolitiken fördes motkonjunkturellt. I denna politik inordnades vid behov statsskuldspolitiken. Under perioder av konjunkturavmattning fick statsupplåningen på marknaden en kortare form och den skedde till lägre ränta. Skattkammarväxlar utnyttjades då som upplåningsinstrument i ökad grad, likaså kortfristiga obligationer. Upplåningen skedde i finanssektorn. Därmed höjdes likviditeten och sänktes räntan i ekonomin. När ett konjunkturuppsving inleddes skärptes politiken. Långa statslån till högre ränta emitterades och skattkammarväxlar inlöstes. Det på marknaden utestående beloppet av skattkammarväxlar ökade därför inte långsiktigt. Vid upplåning i riksbanken användes ofta skattkammarväxlar, vilket kortsiktigt påverkat det totalt utestående beloppet.

Skattkammarväxeldiskontot, som under denna tid kunde ses som uttryck för den korta räntan, fastställdes av riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken. Förändringar i den långa räntan – statslåneräntan – skedde som regel i samband med att riksbanken ändrade diskontot, dvs. i anslutning till förändringar i den allmänna räntenivån. Under perioden 1967 till 1977 ändrades sålunda diskontot 17 gånger. Vid tio av dessa tillfällen ändrades även statslåneräntan. Endast vid ett tillfälle under denna tioårsperiod ändrades statslåneräntan utan att diskontot samtidigt ändrades.

Den statliga upplåningen var begränsad under efterkrigstiden fram till 1977. Diskontot var styrande för de räntor till vilka statens upplåning skedde. Utplacering av prioriterade lån stöddes med olika överenskommelser.

Något behov av formella kontakter mellan riksbanken och riksgäldskontoret under denna tid ansågs inte föreligga. De kontakter som förekom var helt informella. Vanligtvis skedde dessa kontakter per telefon mellan berörda tjänstemän. Endast undantagsvis förekom gemensamma arbetsgrupper som t. ex. när sparobligationer introducerades 1960.

5.2 Samarbetsformer 1977–1982

Under 1977 började staten att låna utomlands. Det var uppenbart att upplåningen utomlands skulle komma att uppgå till betydande belopp och behöva pågå under en lång tid. Från början stod det klart att utformningen av statens upplåning utomlands måste samordnas med den inhemska kreditpolitiken eftersom upplåning utomlands direkt påverkar graden av stramhet på den inhemska kreditmarknaden. Samordning behövde även ske med valutapolitiska mål som t. ex. valutareservens storlek, den privata sektorns kapitalbalans och kronans kurs mot andra valutor. Behovet av fastare former för samarbetet mellan riksbanken och riksgäldskontoret var uppenbart för fullmäktige i riksgäldskontoret och fullmäktige i riksbanken.

Vid ett gemensamt sammanträde mellan fullmäktigeförsamlingarna den

7 juli 1977 drogs riktlinjer för samarbetet upp. Det konstaterades att svenska staten under en lång följd av år skulle komma att låna stora belopp utomlands och komma att ha en stor utlandsskuld som successivt skulle omsättas med nya lån. Det var angeläget att erhålla en total överblick över denna upplåning för att kunna styra den så att en alltför stor anhopning av amorteringar undveks enstaka år med konsekvenser för betalningsbalansen och utvecklingen på valutamarknaden.

Vidare slogs fast att vid upplåningen utomlands i statens namn är riksgäldskontoret behörig myndighet. Denna upplåning berör emellertid också riksbankens ansvarsområde. Samordningen mellan privat och statlig upplåning sker lämpligen hos riksbanken som är tillståndsgivande myndighet för den privata upplåningen. Riksbankens uppgift är också att anpassa upplåningen till förhållandena på valutamarknaderna, vilka riksbanken fortlöpande övervakar. Slutligen är den statliga utlandsupplåningens omfattning och uppläggning av stor betydelse – främst via effekter på räntenivå och växelkurser – för den allmänna ekonomisk-politiska planeringen, som finansdepartementet ansvarar för.

Med hänvisning härtill beslöt fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret att tillsätta en gemensam *arbetsgrupp med uppgift att planera och förbereda statens upplåning utomlands*. I arbetsgruppen skulle ingå statssekreteraren från dåvarande ekonomidepartementet, vice riksbankschefen, riksgäldsdirektören samt ytterligare några företrädare från resp. myndighet och departement.

Det slogs fast att arbetsgruppen inte skulle fatta några beslut utan erforderliga sådana skulle som tidigare fattas av resp. fullmäktigeförsamling. Arbetsgruppen skulle vara ett forum för samråd rörande den statliga utlandsupplåningen. Innan förhandlingar om utländsk upplåning påbörjades samt vid avgörande punkter i förhandlingarna skulle samråd ha skett inom gruppen. Slutligen sades att samordning eller avstämning även borde ske beträffande de kontakter rörande statlig utlandsupplåning som resp. myndighet löpande hade med utländska banker och finansinstitut.

Bildandet av arbetsgruppen innebar en helt ny situation i kontakterna mellan riksbanken och riksgäldskontoret. För första gången ställdes nu formella krav på ett samrådsförfarande. Av förståeliga skäl tog det tid innan gruppen funnit sin arbetsform men det kan konstateras att arbetsgruppen i stort fungerat enligt de ursprungliga intentionerna. På några punkter har dock ändringar skett. T.ex. är numera riksbankschefen ordförande i arbetsgruppen.

Eftersom erfarenhet i stort sett saknades om tillvägagångssättet vid statlig upplåning utomlands blev en av arbetsgruppens första uppgifter att kartlägga detta. Ett annat syfte med denna genomgång var att klarlägga ansvarsområdet, dvs. vem som skall svara för vad. Ett noggrant schema över tillvägagångssättet vid svensk statlig utlandsupplåning fastställdes av arbetsgruppen. Detta har senare vidareutvecklats.

Arbetsgången vid utformningen av statens upplåning i utlandet är sammanfattningsvis följande:

- Den övergripande planeringen om lånebehov, lånemarknader, låneinstrument etc. sker i en arbetsgrupp som består av representanter för riksbanken, riksgäldskontoret och finansdepartementet.

- De formella besluten rörande upplåningen fattas av riksgäldskontoret, men riksbanken erhåller lånekontrakten till påseende innan underskrift sker.
- Riksbanken svarar för samtliga betalningstransaktioner och bestämmer när det från valutareservssynpunkt är lämpligast att dragning sker. Samtliga betalningsuppdrag (räntebetalningar, amorteringar etc.) skall dock initieras från riksgäldskontoret.
- Riksgäldskontoret svarar för bevakning och analys av utländska lånemarknader samt sköter förhandlingar med de utländska långivarna.
- Riksbanken svarar för koordinering av den statliga och privata upplåningen utomlands.

Arbetsgruppen möts som regel en gång i månaden. Vid dessa möten redogör riksbanken för den aktuella bytesbalansutvecklingen på sex till tolv månaders sikt och riksgäldskontoret för utvecklingen på olika internationella lånemarknader samt det aktuella låneprogrammet. Diskussioner förs därefter om ränte- och kursutveckling samt i vilka former den statliga upplåningen bör ske och på vilka marknader. Enighet nås om lånevolymer och tidpunkter. Gruppen fattar inte beslut om upptagande av lån och om lånevillkor. Dessa beslut fattas av riksgäldsfullmäktige. Utöver dessa löpande frågor har även frågor av mer principiell karaktär diskuterats inom arbetsgruppen.

Statens utlandsupplåning påverkade inte i någon större grad karaktären av den inhemska statsupplåningen utan denna fortsatte i ungefär samma banor som tidigare. Genom den omfattande utlandsupplåningen blev dock de volymer som skulle lånas upp på den inhemska kreditmarknaden under dessa år mindre än de eljest skulle ha blivit och räntetrycket uppåt minskade, vilket f.ö. också var avsikten.

Svårigheterna att finansiera statens budgetunderskott *inom landet* började emellertid efter hand att bli alltmer uppenbara. Placeringskapaciteten hos Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen ökade i betydligt mindre utsträckning än tillväxten i statens budgetunderskott. Riksbanken valde att låta en allt större del finansieras i banksektorn. Statens upplåning hos allmänheten ökade endast i begränsad utsträckning.

Affärsbankernas placeringar i statspapper ökade mycket kraftigt. Ökningen var genomsnittligt under tiden 1977–1981 ca 40% per år. Budgetunderskotten och deras finansiering i banksektorn ledde till en kraftig ökning av penningmängden i ekonomin. Det blev nödvändigt att starkt begränsa bankernas utlåning för att förhindra fortsatt snabb penningmängdsökning. Av detta skäl höjdes likviditetskraven för bankerna i olika omgångar mycket kraftigt. Någon konjunkturvarierad styrning var det nu inte längre fråga om. Den internt genererade penningmängdstillväxten i ekonomin bedömdes kontinuerligt vara för snabb. Stora valutautflöden förekom. Möjligheterna att framöver dämpa penningmängdsökningen från bankerna genom att ytterligare höja likviditetskraven var dock begränsade, bl.a. på grund av att lagstiftningen satte en övre gräns på 50%. Redan mot slutet av 1981 redovisade vissa affärsbanker faktiska kvoter överstigande 50%.

En fortsatt ökning av finansieringen av budgetunderskottet i banksystemet skulle i denna situation leda till en okontrollerad ökning av penning-

mängden i ekonomin. En ytterligare höjning av den lagstadgade gränsen för likviditetskvoten ansågs f.ö. ha flera ogynnsamma konsekvenser för banksystemet.

Bankernas inlåning sker till rörlig ränta. De flesta statspapper löper dock med fast ränta. Beroende på ränteutvecklingen skulle bankernas resultat – om innehavet av fastförräntande statspapper blev alltför stort – kunna variera från stora vinster vid fallande räntor till stora förluster vid stigande räntor. Bankerna skulle även ändra karaktär och alltmer likna kapitalmarknadsinstitut och därmed bli mindre väl skickade att ägna sig åt uppgiften att ge krediter till företag och hushåll. En utveckling av detta slag ansågs som olämplig.

Under denna tid ändrades villkoren för räntebärande obligationslån i några avseenden. En starkt tilltagande inflationstakt hade skapat en osäkerhet som nödvändiggjorde kortare räntebindningstider. 1977 emitterades därför för första gången ett tioårigt obligationslån med en räntejusteringsklausul efter fem år. Detta lån kom sedan att följas av flera med liknande klausuler. Vidare emitterades 1979 för första gången ett ränterörligt obligationslån som följdes av ytterligare två ränterörliga lån under 1981. Upplåning med kortare lån blev dessutom allt vanligare.

Kontakterna mellan riksbanken och riksgäldskontoret rörande utformningen av statens inhemska upplåning varierade kraftigt under denna period. Åren 1977–1979 fortsatte kontakterna på i stort sett samma informella sätt som tidigare. Våren 1979 intensifierades kontakterna och en arbetsgrupp bildades där riksbanken, riksgäldskontoret och bankerna utformade det första lånet med rörlig ränta. Vid ett par tillfällen hölls samrådsmöten med ekonomi- och budgetdepartementen om kreditmarknadsutsikter och upplåningsplanering. Från 1980 minskade kontakterna påtagligt och inskränktes till korta telefonsamtal mellan berörda tjänstemän. Försöken att återupprätta premieobligationerna som låneinstrument ledde 1981 till skeden av intensiva kontakter mellan riksbanken, riksgäldskontoret samt ekonomi- och budgetdepartementen.

Sammanfattningsvis präglades perioden 1977–1981 av ett starkt stigande upplåningsbehov. Den mest påtagliga förändringen i statens upplåningspolitik var att lån började tas upp i utlandet. Ett effektivt samarbete etablerades på detta område mellan berörda parter. Penningpolitiken bedrevs i stort sett som tidigare med av riksbanken bestämda räntor och med starka inslag av regleringar. Kontakterna rörande den inhemska statsupplåningen var informella och tidvis sporadiska.

5.3 Samarbetsformer sedan 1982

Allteftersom svårigheterna växte att finansiera budgetunderskotten i banker, försäkringsbolag och Allmänna pensionsfonden uppkom frågan hur detta i stället skulle kunna ske hos allmänheten, dvs. hos företag, kommuner, stiftelser etc. De lösningar som valdes innebar att riksbanken i mindre utsträckning skulle förlita sig på regleringar för att placera statspapper. I stället skulle statslånen bjudas ut med mer marknadsmässiga villkor.

Under våren och sommaren 1981 tog riksbanken kontakt med de olika bankgrupperna för att diskutera frågan. Riksbankens förslag var att bankerna skulle bilda obligationsfonder i vilka allmänheten kunde köpa andelar. Förslaget visade sig dock inte då vara genomförbart. Diskussionerna hade dock kommit igång. De fick intensitet och bredd och berörde långt fler områden än obligationsfondfrågan. Som ett resultat av diskussionerna introducerades statsskuldväxlarna sommaren 1982. Statsskuldväxlarna följdes i oktober 1983 av riksobligationer. Överenskommelse träffades med bankerna om att dessa endast fick inneha ett handelslager av dessa papper. Syftet var ju att finansiera budgetunderskottet utanför banksystemet. Taket för bankernas innehav av riksobligationer har dock numera slopats.

Den löpande emissionsverksamheten ställer stora krav på samrådsförfarande mellan riksbanken och riksgäldskontoret. Statsskuldväxlar emitteras t.ex. varannan vecka och detta innebär också att den korta räntenivån då fastställs. Inför emissionerna förekommer därför en avstämning per telefon mellan riksbanken och riksgäldskontoret om den kommande veckans lån. I början emitterades lånen med given ränta. Förutom räntenivån har diskussionerna också i allt större utsträckning kommit att fokuseras kring upplåningsvolymen. Orsaken härtill är naturligtvis att lånevolymen påverkar räntenivån, men också att statsupplåningens omfattning används som instrument för att nå den stramhetsgrad på marknaden som riksbanken vill åstadkomma.

Under 1984 introducerades anbudsförfarande vid emission av riksobligationer och statsskuldväxlar. Detta har ytterligare ökat kravet på samråd mellan riksbanken och riksgäldskontoret om lånevolymen. Inför veckans upplåning träffas överenskommelse mellan tjänstemän i riksbanken och riksgäldskontoret om lämplig volym och löptid för aktuella lån. När anbuden kommit in fastställer riksgäldskontoret i kontakt med riksbanken upplåningsvolymen och därmed följer en genomsnittlig räntenivå. Naturligtvis vore det möjligt för riksbanken att med marknadsoperationer i efterhand söka korrigera räntenivån om den rört sig i oönskad riktning. Genom samrådsförfarande strävar man emellertid efter att kunna undvika sådan ryckighet på marknaden.

All upplåning sker emellertid inte till marknadsanpassade villkor. Regleringsåtgärder av olika slag kan tillgripas för att intentionerna i statsskuldspolitiken skall förverkligas. I sådana situationer får samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret en särskild karaktär. Detta belyses t.ex. av riksbanksfullmäktiges beslut i slutet av juni 1984. Då beslöts att göra framställning till regeringen om att placeringsplikten för försäkringsbolagen skulle tillämpas även i fråga om Allmänna pensionsfonden. Tidigare hade en överenskommelse av samma innebörd funnits. För försäkringsbolagen kompletterades tidigare regler så att bolagen löpande, direkt från emittent, skulle förvärva prioriterade obligationer. Allmänna pensionsfonden och försäkringsbolagen hade då under året köpt riksobligationer, statsskuldväxlar och äldre ränteobligationer i stället för nyemitterade prioriterade obligationer. Efter hemställan från riksbanken beslöt därefter riksgäldskontoret att utge obligationer avsedda för försäkringsinrättningar. Räntesatsen skulle vara 11 % och teckningsbeloppet skulle inte vara begränsat. Emissionsräntan understeg den då gällande marknadsmäs-

siga räntan med ca 2,5 procentenheter. Riksgäldsfullmäktige fattade per capsulam avsett beslut. Denna händelse belyser de villkor på vilka samordningen av statsskuldspolitiken kan ske när viktigare beslut skall fattas. Riksgäldskontorets beslut blir då endast en formalitet.

Kontakterna mellan riksbanken och riksgäldskontoret i frågor om upplåning inom landet har även under de senaste åren varit helt informella. En utökad samverkan har dock uppkommit, bl.a. i anslutning till emissionsverksamheten. Någon motsvarighet på den inhemska sidan till den formella arbetsgruppen rörande utlandsupplåningen har inte bildats. Ett forum där upplåningen i hushållssektorn diskuteras finns dock idag, nämligen styrgruppen för inhemsk upplåning under ordförandeskap av en av statssekreterarna i finansdepartementet.

5.4 Övriga kontakter

Mellan riksbanken och riksgäldskontoret förekommer dagligen kontakter rörande finansiella transaktioner som föranleds av den statliga upplåningen utomlands och inom landet.

Transaktionerna rörande den utländska upplåningen, t.ex. räntebetalningar, amorteringar, omsättningar, nya dragningar, sköts sålunda av riksbanken på uppdrag av riksgäldskontoret. Innan dessa verkställs, tas dock alltid först kontakt mellan de båda myndigheterna och i många fall skall riksgäldskontoret även skicka ett uppdragsbrev till riksbanken.

Vidare har staten en checkräkning i riksbanken på vilken statens inkomster och utgifter regleras dag för dag. Formellt är det riksrevisionsverket som bestämmer vilka myndigheter som får använda räkningen, medan det är riksgäldskontorets ansvar att täcka det underskott som kan uppstå på kontot liksom det är riksgäldskontorets rätt att besluta om överföring av ev. överskott från kontot till riksgäldskontorets checkräkning. Detta förutsätter en daglig telefonkontakt mellan riksgäldskontoret och riksbanken.

5.5 Lagreglering

I lagen om riksgäldskontoret som trädde i kraft den 1 januari 1983 sägs i 19 §: När fullmäktige i riksgäldskontoret eller fullmäktige i riksbanken begär det skall gemensam överläggning ske i frågor som är av betydelse från kredit- eller valutapolitisk synpunkt.

En bestämmelse om gemensamma överläggningar fanns även i den tidigare lagstiftningen. Beslut som skulle tas vid gemensamma överläggningar var t.ex. val av vissa styrelseledamöter m.m. Fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret utsåg t.ex. tillsammans en ledamot och en suppleant i styrelsen för Stockholms Fondbörs.

I förarbetena till riksgäldslagen (FiU 1982/83:16) sägs kort att några föreskrifter om hur samarbetet skall utformas inte bör utfärdas. Det understryks även särskilt att gemensamma sammanträden rörande frågor av betydelse från kredit- och valutapolitisk synpunkt endast skall ha karaktä-

ren av samråd. Några beslut bör inte fattas eftersom detta skulle innebära en begränsning av resp. myndighets självständighet.

Det skall också nämnas att några gemensamma överläggningar rörande frågor av betydelse från kredit- och valutapolitisk synpunkt hittills inte har begärts av fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret.

5.6 Sammanfattning

Riksgäldskontorets ansvar för den statliga upplåningen innebär att alla beslut rörande upplåning såväl inom landet som på utländska lånemarknader formellt fattas av riksgäldsfullmäktige. Fullmäktige kan delegera till riksgäldsdirektören att fatta beslut om viss upplåning. Denne kan, om fullmäktige medger det, överlåta beslutanderätten till annan tjänsteman. Innan lånebeslut fattas har som regel ett samråd skett med riksbanken.

I fråga om den utländska upplåningen sker en långtgående samordning med den ekonomiska politiken i stort och penningpolitiken. En arbetsgrupp har bildats efter beslut av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret. I gruppen ingår även en av statssekreterarna i finansdepartementet. För upplåningens genomförande har utarbetats ett schema som upptar viktigare moment som skall genomlöpas och de kontakter och samråd som skall tas för de olika momenten.

Samarbetet mellan riksbanken och riksgäldskontoret rörande den inhemska upplåningen sker i betydligt lösare former än för utlandsupplåningen. Informella samtal mellan ansvariga tjänstemän inom riksbanken och riksgäldskontoret har dock alltid förekommit. Vanligtvis sker dessa kontakter per telefon. Exempel på detta är de telefonkontakter om den kommande veckans upplåning som sker varje fredag. Under det senaste året har ett forum för samråd rörande upplåningen i hushållssektorn etablerats mellan finansdepartementet, riksbanken och riksgäldskontoret. Vidare förekommer sedan kort tid tillbaka månatliga upplåningsplaneringsmöten med tjänstemän från riksbanken och riksgäldskontoret. Slutligen träffas riksbankschefen och riksgäldsdirektören en gång per månad för ett informellt samtal. Någon organiserad samarbetsgrupp för övergripande diskussioner finns inte.

Finansieringen av budgetunderskottet och bytesbalansunderskottet under senare år har ställt penningpolitiken inför nya problem. Statsskuldens finansiering har blivit en så central fråga att problemområdet har kommit att benämnas statsskuldspolitik, något som har en vidare innebörd än hanteringen av statens upplåning. Vid genomförandet av statsupplåningen behöver hänsyn tas till övrig penningpolitik. Detta framtvingar nära samarbete mellan riksbanken och riksgäldskontoret.

Det första stora problemet aktualiserades av utlandsupplåningen. Ovana vid att tekniskt klara av verksamheten och den stora betydelse utlandsupplåningen har för valutapolitiken främjade ett nära samarbete mellan riksbanken och riksgäldskontoret. Samordningen av den statliga upplåningen i utlandet synes ha skett i sådan utsträckning att de olika statliga intressena i allt väsentligt har tillgodosetts. Detta har underlättats av att villkoren i den utländska upplåningen mer eller mindre fullständigt bestäms av förhållan-

dena på de utländska kapitalmarknaderna. Vad som behöver samordnas är främst lånevolymer och hemtagningstidpunkter eftersom det är dessa som påverkar den svenska kreditmarknaden m.m. Institutionaliserade samarbetsformer har kunnat skapas på detta område.

Det andra stora statsskuldspolitiska problemet aktualiserades när det blev uppenbart att den omfattande inhemska upplåningen i stor utsträckning behöver finansieras utanför bankerna. Kreditmarknadspolitiken har i viss mån omorienterats så att det tradionella inslaget av kvantitativa regleringar har blivit mindre och räntesatserna har blivit mer marknadsmässiga för en stor del av statsupplåningen. Det har fört med sig att påverkan på räntorna har kommit att bli den kanske viktigaste uppgiften i penningpolitiken, framför allt på grund av risken för valutaflöden. Denna påverkan sker genom att riksbanken fastställer diskonto och straffränta, genom att banken vidtar marknadsoperationer i statspapper samt vid räntesättning i samband med emission av statsskuldväxlar och riksobligationer. Om anbudsförfarande tillämpas vid emission av statspapper blir avvägningen av de volymer som accepteras av stor betydelse för räntenivån. Exempel finns också på att riksbanken ibland tillgriper regleringsåtgärder för att nå avsedd placering av statsupplåningen.

Räntan på marknaden styrs numera från dag till dag, ibland för ännu kortare perioder, av riksbanken genom marknadsoperationer. Dessa är led i en komplex politik som syftar till en lämplig penningmängdstillväxt i ekonomin och en stabil växelkurs. Räntenivån påverkas även av riksgäldskontoret genom emissionsvillkor och volymer för statslån.

Samordningen av de olika intressena i samband med statlig upplåning inom landet har inte nått lika långt som i fråga om den utländska upplåningen. I huvudsak sker samordningen fortfarande informellt med telefonsamtal mellan tjänstemän i riksbanken resp. riksgäldskontoret. Tidigare behövdes förhållandevis få kontakter eftersom riksbanken fattade beslut som blev helt styrande för statsupplåningen. En ny situation har nu inträtt där det kraftfullaste penningpolitiska medlet är räntan och denna kan fastställas av riksbanken eller riksgäldskontoret eller kanske vara helt marknadsbestämd. Därmed är det ofrånkomligt att frågan uppkommer om vilket organ som är ansvarig för penningpolitiken.

Det är naturligt att samordning mellan olika intressenter i den inhemska upplåningen har varit svårare att uppnå än i fråga om utlandsupplåningen. Skälet torde främst vara de täta beslutstillfällena och dessas nära anknytning till de två institutionernas uppgifter och organisation.

Målen för riksgäldskontorets och riksbankens verksamhet i vad avser statsskuldspolitiken är också olika. För riksgäldskontoret gäller det att hantera statsupplåningen så att denna kan ske till låga kostnader och balanserade löptider. För riksbanken är statsupplåningen ett instrument att användas i en samlad penningpolitik som har som övergripande mål att stabilisera valutakursen och att hålla penningmängden i den svenska ekonomin under kontroll. Detta kan leda till målkonflikter mellan de två institutionerna. Faktiska exempel på sådana finns.

I kapitel 7 återkommer kommittén till behov och former för samordning av statsskuldspolitiken i Sverige. Dessförinnan redogörs i kapitel 6 för den samordning som förekommer i några europeiska länder.

6 Utländska förhållanden

I direktiven anförs att kommittén bör studera hur samordningen mellan den allmänna ekonomiska politiken, kreditpolitiken och statsskuldspolitiken utformats i andra länder. I detta kapitel redovisas därför översiktligt hur samordningen av finanspolitiken och penningpolitiken går till samt hur statsupplåningen administrativt är ordnad i fem europeiska parlamentariska demokratier.

6.1 Danmark

I Danmark fastställer folketinget med finanslagen inkomster och utgifter i statsbudgeten för det kommande året. I anslutning till att finanslagen fastställs fattar folketinget också ett beslut som bemyndigar finansministern att intill ett visst belopp ta upp statslån inom landet. Ett motsvarande bemyndigande lämnas även för utlandsupplåningen. I sammanhanget kan nämnas att statlig upplåning utomlands inte sker för att finansiera budgetunderskottet utan endast för att hålla valutareserven på en acceptabel nivå.

Regeringen har begränsad handlingsfrihet i fråga om finanspolitiken, men penningpolitiken kan löpande ändras utan folketingets medverkan. Nationalbanken svarar för genomförande och anpassning av penningpolitiken enligt principiella riktlinjer som fastställs i samarbete med regeringen. Nationalbanken verkställer statens utbetalningar och tar emot inbetalningar till staten.

Nationalbankens direktion består av tre medlemmar. Direktionens ordförande, som är bankens chef, utnämns av regeringen, medan de övriga två direktionsmedlemmarna utnämns av bankens representantskap. Utnämningarna gäller i princip till pensionsåldern eftersom direktörerna är skyldiga att ansöka om entledigande innan de uppnår 70 års ålder.

Nationalbankens representantskap består av 25 medlemmar, varav åtta är riksdagsmän, två skall ha nationalekonomisk resp. juridisk utbildning och utses av ekonomiministern samt 15 medlemmar som skall ha insikt i näringslivsförhållanden vilka utses av representantskapet självt. Förordnandena är på fem år.

Ekonomiministern övar som kunglig bankkommissarie tillsyn över att banken lever upp till sina förpliktelser enligt nationalbankslagen. Diskontot fastställs av direktionen som i förväg skall meddela detta till den

kunglige bankkommissarien och finansministern. Dessa har rätt att själva eller med ombud delta i överläggningen, men utan att ha rösträtt i avgörandet. Enligt valutalagen är det regeringen som beslutar om viktigare valutapolitiska frågor. Besluten fattas dock efter konsultation med nationalbanken.

Samordningen av finanspolitiken och penningpolitiken sker främst i informella, men institutionaliserade former på flera nivåer. Således sammanträffar nationalbankens direktion med representanter för regeringen i ekonomiministeriet tre eller fyra gånger om året. Regeringen är vid dessa möten normalt representerad av flera ministrar, bl.a. statsministern, ekonomiministern och finansministern. I dessa sammanhang tas upp frågor om större förändringar i finanspolitiken, penningpolitiken och valutapolitiken. De frågor som behandlas följs löpande upp vid ömsesidigt orienterande frukostmöten som månatligen äger rum i nationalbanken mellan bankens direktion och tidigare nämnda ministrar. Dessa möten kompletteras på ett mer tekniskt plan, t.ex. beträffande nya typer av statslån eller löptidsfördelning för nya emissioner, med möten mellan höga tjänstemän i några ministerier och nationalbanken. Näst intill daglig telefonkontakt förekommer mellan nationalbankens direktionsmedlemmar och de högsta tjänstemännen i finans- och ekonomiministerierna.

Den statliga upplåningen sker i finansministerns namn, men den praktiska hanteringen av den inländska upplåningen sköts av nationalbanken. Det är finansministern och regeringen som avgör vilken typ av lån som skall ges ut, vilken löptid som skall gälla och vilken kupongränta som skall tillämpas. Nationalbanken övertar obligationer och statsskuldsbevis från finansministeriet i takt med att försäljningen sker. Försäljning sker varje dag. Endast ett mindre buffertlager hålls av banken i egen räkning. Den effektiva räntan på emissionerna bestäms av marknaden. Statens upplåning utomlands genomförs av finansministeriet utan nationalbankens medverkan. Lånelikviden tillförs bankens valutareserv och ett motvärde i kronor tillförs statens konto i nationalbanken.

I finansministeriets budgetdepartement finns ett statsgäldskontor omfattande ca 20 tjänstemän, varav ungefär hälften handläggare, som åt regeringen bereder policyfrågor och administrativa frågor avseende statsskuldsförvaltningen. I nationalbankens penningpolitiska kontor behandlas statsskuldspolitiska principfrågor, däribland hur försäljningen av statspapper kan samordnas med den övergripande likviditetspolitiken. Bankens fondskontor, som omfattar nio tjänstemän, svarar för den dagliga försäljningen och administrationen av utelöpande statslån.

6.2 Finland

I Finland fastställer riksdagen under hösten statsbudgeten för det kommande kalenderåret. När budgeten fastställs beslutar riksdagen också att bemyndiga statsrådet, dvs. regeringen, att under budgetåret på villkor som statsrådet närmare bestämmer uppta långfristigt lån, dvs. lån med längre löptid än ett år, till ett visst belopp. Lånefullmaktens storlek beräknas utifrån beslutat budgetunderskott med tillägg för den upplåning som behö-

ver ske för att omsätta förfallande långfristiga lån. Bemyndigande lämnas även att av likviditetsskäl ta upp kortfristiga lån utan någon övre gräns.

Beslut om statens upplåning fattas av statsrådet. Besluten bereds i finansministeriet, inhemsk upplåning i budgetavdelningen och utländsk upplåning i allmänna avdelningen. Sammantaget i de två avdelningarna ägnar sig ungefär tio tjänstemän åt dessa frågor. Den praktiska hanteringen av upplåningen, såsom tryckning och distribution av skuldbrev samt betalning av räntor och amorteringar, sköts av ca 30 tjänstemän inom statskontoret som är ett ämbetsverk under finansministeriet. Försäljning av obligationer till allmänheten sker enligt avtal via bankerna. I avtalet regleras lånevolymer, räntesatser och avgifter. Även volymer och villkor för upplåningen från försäkringsinrättningar, arbetspensionsanstalter och banker regleras med avtal. Statsupplåningen inom och utom landet bedrivs i nära kontakt med Finlands Bank, men utan formella bindningar.

Finlands Bank är en autonom institution under riksdagen. Riksdagen utser i början av varje valperiod nio ledamöter, vanligen riksdagsledamöter, av bankfullmäktige som är bankens högsta organ. Fullmäktiges sammansättning återspeglar partiernas styrka i riksdagen. Republikens president utser på förslag av fullmäktige chefdirektören och fem andra medlemmar av direktionen dock utan att vara bunden av fullmäktiges förslag. Förordnandena är inte tidsbegränsade och kan inte återkallas. Vissa åldersgränser finns dock.

På det penningpolitiska området ankommer det på fullmäktige att fatta beslut om diskontoräntan samt räntesatser för övrig kredit banken beviljar. För Finlands Banks dagsränta har bankfullmäktige fastställt ett intervall. Det ankommer också på fullmäktige att fatta beslut om förslag till valutans yttre värde. Regeringen godtar eller förkastar bankens förslag till valutans yttre värde. Övriga penningpolitiska beslut fattas av direktionen. Det bör framhållas att Finlands Bank inte är statens bankförbindelse, detta är i stället Postbanken. Endast under mycket speciella omständigheter lånar staten i Finlands Bank. Alla statens in- och utbetalningar sker över girokonton i Postbanken. Statens betydande kassareserver finns hos Postbanken och Finlands Bank.

Statens upplåning var i mitten av 1970-talet av blygsam omfattning, men har sedermera nått mer betydande storlek. Av särskilt intresse är att notera att mer än hälften av statsskulden avser långfristiga lån upptagna i utlandet. Statens upplåning utomlands har skett när den finska kreditmarknaden inte kunnat erbjuda finansiering av budgetunderskottet. Upplåningen har skett rutinmässigt och utan att föranleda något särskilt intresse i Finland. Den utländska upplåningen har tidigare varit en restpost när avtal träffats med banker och försäkringsinrättningar samt arbetspensionsanstalter om inhemsk upplåning. Storleken av den utländska upplåningen beror också på konjunkturen och penningpolitiken och t.ex. under högkonjunkturer skall upplåningen företrädesvis inriktas på hemlandet. Upplåning utomlands har inte syftat till att stärka landets valutareserv som förvaltas av Finlands Bank. Banken har vid några tillfällen i eget namn lånat kortfristigt utomlands för detta syfte.

Statsupplåningen i Finland görs för att täcka statens finansieringsbehov. Naturligtvis har upplåningen effekter på den inhemska kreditmarknaden,

men statens upplåning används knappast som ett penningpolitiskt instrument. Enligt gällande lagstiftning är också möjligheterna därtill ganska ringa, eftersom endast skuldförbindelser med löptid över ett år nu kan användas för att täcka budgetunderskottet. Möjligheten att använda kortfristiga låneinstrument i statens upplåning, t.ex. av penningpolitiska skäl, skulle kräva lagändringar. Kortfristiga lån kan nu användas endast av likviditetsskäl.

Finanspolitiken planeras i finansministeriet. Alla propositioner med ekonomisk innebörd bereds där. Den finanspolitiska ledningsgruppen, vari ingår statssekreteraren och några avdelningschefer, samordnar beredningen av de viktigaste ärendena. Penningpolitiken bereds och genomförs av Finlands Bank. Verksamheten i banken samordnas av en centralbankspolitisk arbetsgrupp. En gång varje månad träffas avdelningschefer i finansministeriet och direktörer i banken i ett informellt möte. Därvid granskas hur landets ekonomi utvecklas, prognoser jämförs, ''man byter papper'' och man enas om olika frågor som bör analyseras närmare. Dessa överläggningar medverkar till att en gemensam bild av ekonomins utveckling uppkommer hos dem som planerar och bereder den ekonomiska politikens olika delar. En grund skapas också för de dagliga, informella kontakterna mellan direktörer i banken och de högsta tjänstemännen i finansministeriet. Självfallet förekommer också kontakter mellan chefdirektören och finansministern. Också dessa kontakter är av informell karaktär.

Statsrådet skall ta ställning till förslag från bankfullmäktige om ändring av valutans yttre värde. Fullmäktige fattar sitt beslut på grundval av förslag från bankens direktion. Statsrådet kan endast acceptera eller förkasta fullmäktiges förslag. Det ligger därmed i sakens natur att enighet om lämplig valutakurs måste ha nåtts mellan regeringen och banken innan framställningen görs. Erforderlig samordning nås därmed.

6.3 Norge

Under större delen av efterkrigstiden har den norska regeringen tagit det fulla ledningsansvaret för den ekonomiska politiken och dess olika delar. Norges Bank har i stor utsträckning tilldelats rådgivande uppgifter och operativa verkställighetsuppgifter.

Den ekonomiska politiken baseras på ett utvecklat planeringsunderlag. Under 1950-talet låg tonvikten nästan helt på den reala sidan av ekonomin, men från början av 1960-talet har sambandet mellan den reala resp. den finansiella sidan av samhällsekonomin uppmärksammats allt mer. Numera ingår i nationalbudgeten, som anmäls för stortinget, en utförlig redovisning av den av regeringen avsedda finans- och penningpolitiken för det kommande kalenderåret.

När stortinget har fastställt statsbudgeten för det kommande året ger stortinget, efter förslag från regeringen, en fullmakt till finansdepartementet att ta upp in- och utländska lån intill en viss gräns. Det är den samlade mängden utestående lån av olika kategorier som begränsas.

Norges Bank är ett aktiebolag, vars aktier ägs av staten. Banken står också under stortingets uppsikt. Stortinget utser 15 medlemmar av ett

representantskap som är bankens högsta organ. I första hand har representantskapet kontrollerande uppgifter. Bankens ledning utövas av direktionen som består av fem ledamöter, varav ordföranden och vice ordföranden utses av regeringen på representantskapets förslag. Övriga tre utses av stortinget. Ordföranden och vice ordföranden är heltidsanställda medan de övriga tre har vissa särskilda funktioner samt deltar i beslutsarbetet. För ordföranden och vice ordföranden gäller en uppsägningstid av sex månader, normalt tjänstgör de dock tills de själva väljer att dra sig tillbaka.

Norges Bank är statens bankförbindelse och stora delar av statens in- och utbetalningar sker över konton i banken. Banken får enligt lag inte ''stå i förskott'' till regeringen, något som emellertid inte hindrat banken från att direkt från staten förvärva statskasseväxlar och statsobligationer. Banken fastställer diskontot och vissa andra räntor. Förändringar vidtas numera i samråd med finansdepartementet och som regel tillsammans med andra ändringar av den ekonomiska politiken. Sättet att ange den norska kronans yttre värde, liksom mittkursen och gränserna för tillåtna svängningar fastställs i realiteten av regeringen.

Som nämnts presenterar regeringen i nationalbudgeten sin samlade ekonomiska politik. I nationalbudgeten ingår en särskild kreditbudget som ganska detaljerat visa hur sammansättningen av kredittillförseln till den privata sektorn och kommunerna bör vara. Särskild uppmärksamhet ägnas också åt hur den inom landet genererade likviditetstillförseln utvecklas. Kreditbudgeten har av finansministern dryftats med ordföranden och vice ordföranden i bankens direktion. Kreditbudgeten är ett rättesnöre för Norges Bank och därmed ett viktigt instrument för samordning av finans- och penningpolitiken.

Till bilden hör också att det är regeringen – och inte Norges Bank – som sedan 1960-talet förfogar över de kreditpolitiska medlen, t.ex. bestämmelser om bankernas primärreserv, placeringsplikt. Vidare lämnar finansministern en s.k. ränteförklaring, där han anger vilka räntesatser som i genomsnitt bör gälla vid kort- resp. långfristig utlåning.

Statens upplåning i Norge genomförs i finansministerns namn. Beslut om låneform, löptid, räntesats, utgivningsdag och eventuell avbrytning av teckningen fattas av regeringen eller finansministern. Frågorna bereds av fyra till fem tjänstemän i finansdepartementet. Upplåningen har statsfinansiell bakgrund men syftar samtidigt till att påverka likviditet och penningmängd i ekonomin. Även räntebildningen påverkas. Kraven på bankernas och försäkringsbolagens placeringsplikt i kombination med emissionskontroll anpassades tidigare så att erforderlig mängd statspapper efterfrågades. Placeringsplikten har under senare år reducerats och emissionskontrollen har slopats för projekt över en viss storleksgräns. Upplåning i utlandet förekommer inte längre, men sköttes tidigare av gäldskontoret i handelsdepartementet, som senare överfördes till finansdepartementet.

Finansdepartementet meddelar med brev till Norges Bank, i regel med kort varsel, de villkor m.m. som skall gälla för beslutade statslån. Inom banken svarar sedan depotkontoret för erforderliga administrativa åtgärder, t.ex. tryckning av obligationer, reklam, utlämning till mäklare, inskrivning, utlottning, amortering, räntebetalning och bränning. Vid kontorets statslånesektion är ca 25 personer sysselsatta med statsupplåning.

Vid sidan av operativa uppgifter, inte minst på valutapolitikens område, är Norges Banks kanske viktigaste uppgift att ge förtroliga råd till regeringen och finansministern. Detta görs i olika former. Bankens analyskapacitet är anpassad till att kvalificerade råd skall kunna lämnas. Banken har vidare en lagfäst rättighet att bli tillfrågad när regeringen avser att använda kreditpolitiska medel.

Vidare gäller att Norges Bank sedan 1977 minst en gång om året i en offentlig skrivelse till finansdepartementet lämnar synpunkter på finans- och kreditpolitiken samt finansieringen av statens verksamhet. Särskild vikt läggs vid den kreditpolitiska betydelsen av det sätt på vilket statens lånebehov täcks. Försök har även gjorts att utveckla regelbundna, men informella, sammanträffanden mellan ledningen för finansdepartementet och Norges Bank. Under de senaste tre à fyra åren har kanske fem à tio sådana möten ägt rum varje år. När ändringar av valutakursen är aktuell ordnas särskilda möten där även statsministern deltar. Informella telefonkontakter mellan de ledande tjänstemännen i banken och finansdepartementet är vanliga.

6.4 Storbritannien

Sedan 1976 har i Storbritannien mål uppsatts för penningmängdens tillväxt. Det förhållandet att mål knutits till penningmängdens utveckling betyder inte att detta har varit eller är ett slutligt politiskt mål. I stället har det ansetts att de politiska målen, såsom utvecklingen av inflation, produktion och sysselsättning, bäst kan uppnås om penningmängdens utveckling hålls under kontroll. Denna starka inriktning av den ekonomiska politiken på penningpolitik har gjort det nödvändigt att regeringen har full kontroll även över penningpolitiken och den del därav som statsskuldshanteringen utgör.

Den brittiska regeringen presenterar årligen för parlamentet en medelfristig plan för finans- och penningpolitiken. I denna ingår en femårig framskrivning av olika penningmängdsmått som är konsistent med en viss produktionstillväxt och en viss inflationstakt. Definition och val av penningmängdsmått har varierat. F.n. används ett snävt och ett brett mått. Även andra indikatorer på de penningpolitiska förhållandena används, t.ex. räntan och växelkursen.

När en acceptabel penningmängdsutveckling har lagts fast följer därur en tillåten storlek på den offentliga sektorns upplåning och statsbudgetens saldo. Finanspolitiken härleds därmed ur penningpolitiken. Beträffande finanspolitiken gäller dessutom målet att skatternas andel av bruttonationalprodukten skall sänkas.

Bank of England är ett aktiebolag vars aktier numera ägs av finansdepartementet. Bankchefen, vice bankchefen och övriga medlemmar av styrelsen utses av drottningen, dvs. regeringen, på förslag av premiärministern efter samråd med finansministern. Förordnandeperioderna är fem år för bankchefen och vice bankchefen och fyra år för övriga styrelseledamöter. Någon anknytning till parlamentets valperiod föreligger inte. Finansministern har i lagen om Bank of England bemyndigats att, efter vederbörliga

konsultationer med banken, lämna sådana direktiv han finner nödvändiga med hänsyn till det allmännas intresse. Denna möjlighet har aldrig använts, utan föreskriften syftar främst till att göra klart vem som vid oenighet har det sista ordet.

Bank of England är regeringens bankförbindelse. Alla betalningar till och från staten sker över konton i banken. Banken tillser att vid behov kortfristig finansiering kan ske av statens utgifter. Banken har även i uppdrag att förvalta valutareserven som ägs av regeringen. På uppdrag av regeringen svarar vidare banken som agent för emission av statsobligationer och för register över vilka som är innehavare av statsobligationer. Ungefär ett halvdussin personer i banken ägnar sig åt ledning och genomförande av statsskuldshanteringen. I registerföringen medverkar ca 850 personer.

Statsupplåningen sker i finansdepartementets namn. En inte oväsentlig del av upplåningen utgörs av lån från privatpersoner med olika sparinstrument. Denna upplåning handhas av Departement for National Savings som har ca 4 000 anställda och som rapporterar till finansdepartementet. Postkontoren svarar för försäljning av skuldbevis och mottar insättningar. För denna verksamhet läggs upp en årlig plan. Upplåning mot obligationer och växlar sköts av Bank of England. Vid månatliga överläggningar mellan finansdepartementet och banken diskuteras de tre kommande månadernas, och särskilt den närmaste månadens, låneprogram i allmänna termer. När upplåningsprogrammet genomförs lämnar banken detaljerade förslag till finansdepartementet avseende varje enskilt lån. Handläggningstiden för sådana ärenden är några få timmar eller några få dagar. Ibland har bemyndigande fått inhämtas i efterhand. Det överlämnas dock åt banken att inom vissa ramar slutligt fastställa obligationspriset, dvs. den effektiva räntan. De direkta marknadskontakterna sker genom regeringens mäklare, som är en enskild firma. Fyra à fem personer på detta företag ägnar sig åt statsobligationer. Varje dag lämnar banken en rapport om de försäljningar som genomförts. Denna kommenteras av tjänstemän i finansdepartementet och överlämnas till finansministern.

Det måste särskilt framhållas att statsupplåningen inte i främsta rummet syftar till att finansiera statens budgetunderskott. I stället är statsupplåningen ett viktigt instrument för att förverkliga penningmängdsmålet. Statsskuldspapper ingår inte i något av de penningmängdsmått som används.

Ett annat viktigt penningpolitiskt instrument är räntan. Eftersom målet för penningpolitiken avser penningmängdens tillväxt skulle därmed i och för sig följa att priset på pengar, dvs. räntan, endast vore en konsekvens utan självständig betydelse. Likväl synes räntan spela en politisk roll. Varje månad träffas nämligen höga företrädare för finansdepartementet och banken för att lägga fast en kortsiktig räntestrategi. Efter mötet sänds ett brev från banken till finansministern, där banken redovisar sitt förslag till hur penningmängden och räntenivån bör påverkas den kommande månaden.

Den utländska skulden och upplåningen hanteras av banken på uppdrag av finansdepartementet. Upplåningen sker numera genom statliga industrier med stöd av statsgaranti. Syftet med upplåningen är närmast att ta upp

lån i en omfattning som motsvarar förfallande lån. Verksamheten sköts av tre à fyra personer.

F.n. tillämpas en flytande växelkurs för den brittiska valutan. Bank of England köper och säljer valutor för att jämna ut överdrivna fluktuationer i pundkursen. Dessa dagliga transaktioner genomförs av banken i nära kontakt med tjänstemän i finansdepartementet. För den händelse mer strategiska beslut om interventioner skulle aktualiseras, skulle sådana av bankchefen eller vice bankchefen diskuteras med finansministern eller annan minister i finansdepartementet. Beslut om ändrad valutaregim eller ändrad valutakurs inom ett fastkurssystem skulle fattas av regeringen efter råd från banken.

En mycket viktig uppgift för banken är att ge finansdepartementet oberoende råd om den ekonomiska politiken. Råden avser inhemsk penningpolitik och valutapolitik, områden som särskilt angår banken. Eftersom penningmängdstillväxten hänger nära samman med budgetunderskottet, lämnar banken även allmänna synpunkter på finanspolitikens inriktning. Bankens förutsättningar att ge värdefulla råd hänger samman med specialisering mot penningpolitik, god analytisk kapacitet och den praktiska erfarenhet som daglig kontakt med finansmarknaderna ger.

Råden lämnas på många olika sätt. Ett tillfälle är när den femåriga rullande planen för finans- och penningpolitiken utformas. På den närmare utformningen av avsnittet om finansiell strategi lämnar banken synpunkter och diskussioner om det sakliga innehållet förs på hög nivå. Som nämnts hålls också två månatliga sammanträffanden mellan höga tjänstemän i banken och finansdepartementet om statsupplåningen resp. räntepolitiken. Bankchefen träffar finansministern för diskussioner minst en gång i månaden, vice bankchefen träffar höga tjänstemän i finansdepartementet varje eller varannan vecka. De tjänstemän i banken som svarar för operationerna talar en eller flera gånger per dag med vederbörande tjänstemän i finansdepartementet. Därvid lämnas informationer om utvecklingen, varvid verklighetsanknutna råd också kan lämnas.

De mycket nära informella, men institutionaliserade kontakterna mellan banken och finansdepartementet gör att banken är väl förtrogen med de politiska målen och hur dessa bör påverka de konkreta åtgärderna. Samtidigt kan finansministeriet utforma en penningpolitik som är realistisk.

6.5 Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken bedrivs en ekonomisk politik där stor vikt fästs vid penningmängdens utveckling. Sedan 1975 anger Förbundsbanken varje år den avsedda tillväxten i penningmängden under det kommande året. Numera uttycks denna som ett intervall, t.ex. +4 % till +7 %. Ett ganska brett penningmängdsmått, kallat centralbankspengar, används. Regeringen kommenterar i sin årliga ekonomiska rapport till förbundsdagen det av Förbundsbanken angivna penningmängdsmålet.

Underlaget för utformningen av finanspolitiken och penningpolitiken tas fram under ömsesidiga konsultationer och av arbetgrupper, där företrädare för olika ministerier och Förbundsbanken ingår. En successiv avstämning

och anpassning av bedömningarna görs därvid. Med ledning av detta material utformar regeringen resp. Förbundsbanken sin politik. När regeringen i januari tar ställning till den rapport till förbundsdagen, där regeringen redovisar sin ekonomiska politik för det aktuella året, deltar centralbankschefen och vice centralbankschefen i överläggningarna. På samma sätt gäller att regeringsledmöter deltar i centralbanksrådets överläggningar när banken i december fastställer penningmängdsmålet för det kommande året. Denna ordning medverkar till en nära samordning av den ekonomiska politikens olika delar.

I anslutning till att förbundsdagen fastställer statens budget för det kommande året lämnas också ett bemyndigande till regeringen att låna upp bestämda belopp för att täcka underskottet i budgeten. Underskottet får i princip inte vara större än statens investeringar. Undantag kan dock numera göras för att motverka störningar i samhällsekonomin.

Finansministeriet, som är ansvarigt för statens upplåning, gör upp en plan för det kommande årets upplåning. I denna är lånebehovet fördelat på olika låneinstrument och på olika månader. Planen aktualiseras löpande. Inom finansministeriet ägnar sig ungefär tio personer åt planering och genomförande av upplåningen. En särskild myndighet under finansministeriet, Förbundsskuldförvaltningen, administrerar skulden och betalar räntor, amorteringar m.m. Ungefär 350 personer deltar i denna verksamhet.

Förbundsbanken är regeringens bankförbindelse. Betalningar till och från förbundsregeringen passerar konton i Förbundsbanken. Om regeringen har kassaöverskott skall detta deponeras på konton i banken. Direkt upplåning i centralbanken får göras endast för att överbrygga tillfälliga likviditetsbehov och då till ett i lag begränsat belopp. I övrigt får centralbanken inte förvärva statspapper direkt från staten. Ungefär hälften av den statliga upplåningen sker f.n. genom direktupplåning mot reverser hos banker och kreditinstitut. Finansministeriet informerar Förbundsbanken om de belopp som avses lånas upp på detta sätt och om de villkor som tillämpas. Förbundsbanken verkar också som ombud för regeringen vid löpande försäljning till främst hushållen av växlar med löptider på ett eller två år, sparobligationer med löptider på sex och sju år samt femårsobligationer. Efter beslut av finansministeriet anpassar banken villkoren till marknadssituationen. Alla statens långfristiga obligationer placeras genom Förbundsobligationskonsortiet som leds av Förbundsbanken och vari direkt eller indirekt alla kreditinstitut ingår som är aktiva i obligationsaffärer. Inom konsortiet och under medverkan av finansministeriet förhandlas om tidpunkter, belopp och villkor. Konsortiets medlemmar – utom Förbundsbanken – övertar bestämda andelar av varje lån.

Statsupplåningen genomförs i allt väsentligt med syftet att finansiera underskott i statens budget. Upplåningen ses således inte som ett penningpolitiskt instrument med vilket penningmängdsmålet kan förverkligas. Icke desto mindre förekommer dagliga telefonkontakter mellan tjänstemän i finansministeriet och banken i frågor som rör den statliga upplåningen. Banken lämnar dagligen statistiska uppgifter till finansministeriet som är av vikt för statsupplåningen.

I Förbundsbanken ägnar sig kanske tio personer åt planering och ledning

av bankens medverkan i statsupplåningen. Vid bankens alla kontor deltar kanske motsvarande 150 personer i administration och försäljning av statspapper.

Förbundsbanken är ett offentligt företag som ägs av staten. I lagen om Förbundsbanken ges banken till särskild uppgift att reglera sedelmängden och kreditutbudet för att slå vakt om penningvärdet. Samtidigt sägs att banken skall stödja regeringens allmänna ekonomiska politik om detta kan ske utan förfång för bankens primära uppgift.

Förbundsbanken leds av ett centralbanksråd som består av centralbankschefen, vice centralbankschefen och de andra direktionsmedlemmarna samt ordförandena i de elva delstatscentralbankerna. Centralbankrådet sammanträder i regel varannan vecka och beslutar om bankens penning- och kreditpolitik. Regeringsmedlemmar inbjuds delta i rådets möten. Viktigare beslut i genomförandet av verksamheten fattas av direktionen som består av centralbankschefen, vice centralbankschefen och högst åtta, f.n. fyra, andra ledamöter. Direktionens ledamöter nomineras av regeringen efter samråd med banken och förordnas av Förbundsrepublikens president, normalt för en period av åtta år.

I lagen har särskilda stadganden gjorts för att å ena sidan säkerställa bankens oberoende från regeringen och å andra sidan åstadkomma erforderlig samording av den ekonomiska politikens olika delar. I lagen anges bl.a. att banken skall ge regeringen råd i penningpolitiska frågor, att regeringsmedlemmar har rätt att delta i centralbanksrådets sammanträden och därvid framlägga förslag samt begära att beslut skjuts upp. Beroende på vilka frågor som är aktuella är regeringen representerad på lämplig nivå vid centralbanksrådets möten. Vidare stadgas att regeringen skall inbjuda centralbankschefen att delta i regeringens överläggningar i viktigare penningpolitiska ärenden. Detta betyder att centralbankschefen ungefär fyra gånger per år deltar i regeringens överläggningar.

Förbundsbankens åtgärder är inriktade på att penningmängdsutvecklingen skall följa uppgjorda riktlinjer. Med olika instrument påverkas räntan och likviditeten. Räntan påverkas främst genom ändringar i diskonträntan och lombardräntan. Till dessa räntor kan banker och kreditinstitut rediskontera kommersiella växlar resp. belåna statliga växlar och obligationer. Vissa volymgränser för dessa refinansieringsmöjligheter finns. Räntan kan också påverkas genom marknadsoperationer på den kortfristiga marknaden. Likviditeten i ekonomin kan påverkas genom förändringar i kraven på de minimireserver gentemot viss inlåning som bankerna skall hålla i Förbundsbanken och genom förändringar av bankernas refinansieringsmöjligheter samt genom återköpsöverenskommelser. Dessutom används marknadsoperationer i liten skala för att öka eller minska likviditeten.

Förbundsbanken använder således bl.a. statspapper för marknadsoperationer i syfte att påverka likviditetsläget och räntenivån. Sådana åtgärder har emellertid inte till syfte att finansiera den statliga upplåningen, även om sådana resultat också framkommer. Banken genomför också operationer för att stödja marknaden för fastförräntande statsobligationer. Denna marknadsvård sker på emittentens uppdrag och bekostnad.

Om Förbundsbanken behöver dra in likviditet, t.ex. vid spekulativt

inflöde av utländsk valuta, men banken saknar lämpliga papper att sälja, kan den använda särskilda skuldebrev. Dessa utgörs formellt av korta statspapper men ges ut av banken av rent penningpolitiska skäl. Budgetunderskott finansieras inte på detta sätt.

Förbundsbanken äger och förvaltar valutareserven. Förbundsrepubliken deltar i det europeiska valutasamarbetet. Detta innebär att fasta, men förändringsbara, växelkurser skall råda mellan ett antal valutor. Banken är därmed skyldig att med köp och försäljning av valutor intervenera för att vidmakthålla överenskomna kursrelationer. Gentemot övriga valutor, t.ex. den amerikanska dollarn, föreligger ingen skyldighet att intervenera, eftersom här aktuella europeiska valutor flyter i förhållande till andra valutor. Förbundsbanken gör dock mindre interventioner även i sådana valutor för att jämna ut kursrörelserna och upprätthålla ordnade marknadsförhållanden. Vid några tillfällen har banken i samråd med finansministern kraftfullt intervenerat i syfte att påverka relationen mellan den egna valutan och dollarn. Frågor om vilken valutaregim som skall tillämpas och vilken mittkurs och variationsmarginal som skall gälla i ett system med fasta växelkurser ankommer det på regeringen att ta ställning till. Det är därefter Förbundsbankens uppgift att med olika åtgärder förverkliga beslutad valutapolitik.

6.6 Några iakttagelser

I de föregående avsnitten i detta kapitel har översiktligt beskrivits hur samordningen av finans- och penningpolitiken går till samt hur statsupplåningen är inordnad i den ekonomiska politiken i några länder. Tonvikten har lagts på institutionella förhållanden. Några iakttagelser från denna presentation sammanfattas i det följande.

En allmän iakttagelse är att den formella uppbyggnaden av de ekonomisk-politiska institutionerna i de olika länderna är nära anknuten till den politiska utvecklingen i resp. land sedan mycket lång tid tillbaka. Viktiga nationella skeenden kan således i flera fall spåras bakom dagens institutionella struktur. Detta förkarar ofta de särpräglade dragen. Vidare kan konstateras att den tonvikt som läggs vid olika ekonomisk-politiska instrument påverkar graden och formen för samverkan mellan olika institutioner. Likväl finns väsentliga gemensamma drag i den institutionella uppbyggnaden.

En långtgående samordning av finans- och penningpolitiken förekommer sålunda i alla de granskade länderna. Det betyder att ett nära samarbete finns mellan finansministeriet och centralbanken. I t.ex. Storbritannien och Norge sker samordningen i stor utsträckning genom att regeringen har formell beslutsrätt i sakfrågorna eller genom att regeringen kan ge direktiv till centralbanken. I andra länder, t.ex. i Förbundsrepubliken Tyskland, har regeringen i lag givits rätt att delta i centralbankens styrelsemöten och centralbanken inbjuds delta i de regeringssammanträden där viktiga monetära frågor diskuteras. Det kan konstateras att i nästan alla länder de formella reglerna för samordningen kompletteras med välutvecklade informella, men mer eller mindre institutionaliserade kontakter på flera nivåer mellan finansministerierna och centralbankerna.

Det ankommer ofta på centralbankerna att fatta penningpolitiskt viktiga beslut om landets valuta och om styrande räntor. Sådana beslut fattas alltid i samråd med regeringen. Det är heller inte ovanligt att regeringen i sådana frågor också har den formella beslutanderätten.

Vad så gäller den organisatoriska formen för statsupplåningen kan konstateras att det inte i något av de granskade länderna finns en statsskuldsförvaltning som lyder under parlamentet och är formellt självständig i förhållande till finansministeriet och centralbanken. I alla de granskade länderna är det i stället finansdepartmentet som är ansvarigt för statsupplåningen. Parlamentets kontroll över lånefinansieringen sker i stället genom att regeringen lämnas ett bemyndigande att låna upp ett visst belopp som beräknats med utgångspunkt i budgetunderskottets storlek. Finansministerierna fastställer lånevolym, typ av låneinstrument och emissionsvillkoren. Centralbankerna medverkar i regel i försäljning och administration av skuldbevisen. I Förbundsrepubliken och i Finland finns under finansdepartementet en myndighet som ansvarar för administrativa uppgifter i anslutning till förvaltningen av statsskulden. I Storbritannien och Norge har centralbanken delvis likartade uppgifter. I en del länder, t.ex. i Finland och Förbundsrepubliken, är syftet med statsupplåningen begränsat till att avse finansiering av statens budgetunderskott, medan upplåningens volym och villkor i andra länder, främst Storbritannien, används som viktiga ekonomisk-politiska instrument.

7 Behov av och former för förbättrad samordning av statsskuldspolitiken

Mot bakgrund av de förhållanden som kommittén redogjort för i föregående kapitel diskuteras i detta kapitel behov av och former för en förbättrad samordning av den ekonomiska politiken och statsskuldspolitiken. Kommittén diskuterar inledningsvis på vilka områden och i vilka avseenden behov av stärkt samordning kan anses föreligga. Därefter diskuteras olika former för sådan samordning. Kommitténs överväganden och förslag presenteras i kapitel 8.

7.1 Allmänt

En nära samordning av den ekonomiska politikens olika delar är nödvändig. Man bör då inledningsvis fråga sig om det inte redan nu är väl sörjt för en sådan samordning. Det är ju trots allt riksdagens majoritet som lägger fast riktlinjerna för den ekonomiska politiken och dess olika delar. Regeringen får förutsättas följa sådana riktlinjer och riksbanken och riksgäldskontoret är riksdagens verk och får också förutsättas respektera riksdagens beslut. Med en sådan utgångspunkt skulle ansvaret för samordningen av den ekonomiska politikens olika delar närmast vila på riksdagen och dess finansutskott.

En sådan inställning kan synas naturlig om man ser till de uppgifter som riksdagen har på andra politikområden. Med lagstiftning och anslagsbeslut samordnar otvivelaktigt riksdagen det offentligas aktiviteter inom t.ex. socialförsäkrings-, bostads- resp. skatteområdena. I dessa fall är det emellertid fråga om politikområden där händelseförloppet är ganska långsamt och där förutsättningarna till stor del är under samhällets kontroll. Områdena lämpar sig därmed förhållandevis väl att styras med lagstiftning och årliga anslagsbeslut.

Under genomförandet av den ekonomiska politiken ställs ansvariga organ ofta inför en oförutsedd utveckling eller en överraskande händelse. En sådan har ofta sitt ursprung i åtgärder eller utvecklingen i andra länder. Utvecklingen efter 1970 ger flera exempel på detta. Snabbheten och graden av oförutsebarhet är särskilt hög på penningpolitikens område. Härtill kommer att det knappast är möjligt för riksdagen att offentligt och under lång tid diskutera olika penningpolitiska åtgärder. Detta skulle kunna påskynda eller motverka de avsedda resultaten av åtgärderna.

Riksdagen beslutar om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Ansvaret för verkställigheten och den närmare samordningen av den ekonomiska politiken vilar på regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret. Verkställigheten får även anses innefatta en långtgående anpassning till den ekonomiska situationens utveckling. Möjligheterna för regeringen att under löpande budgetår anpassa finanspolitiken är dock begränsade. Den handlingsfrihet som riksdagen på detta område har lämnat regeringen kommer till uttryck bl.a. i finansfullmakten, med stöd av vilken regeringen kan besluta om ökade utgifter om arbetsmarknadsläget så kräver. Regeringen torde också ha viss möjlighet att av stabiliseringspolitiska skäl avstå från att använda anslagna medel. Andra förändringar förutsätter proposition från regeringen och vederbörlig behandling i riksdagen. Däremot har riksbanken och riksgäldskontoret näst intill obegränsade möjligheter att, utan riksdagens hörande, med penningpolitiska åtgärder förändra den ekonomiska politiken. Detta betyder att riksdagens och finansutskottets ansvar för samordning av verkställandet av den ekonomiska politiken – och då särskilt penningpolitiken – i första hand är av övergripande karaktär.

I sammanhanget kan noteras att riksdagen regelmässigt inte formellt ger riksbanken eller riksgäldskontoret till känna vilka riktlinjer som gäller för den ekonomiska politiken. Delvis kan detta ses som en följd av den starka betoning på aktiv finanspolitik som gällt under lång tid. Önskemålet om dessa två institutioners följsamhet i förhållande till den ekonomiska politiken kan antas komma till uttryck i den helt partipolitiska sammansättningen och goda förankringen i riksdagen som riksbanks- resp. riksgäldsfullmäktige har. I regel har också regeringspartiet eller regeringspartierna majoritet i de två fullmäktigeförsamlingarna. Frånvaron av riktlinjer i förväg kan sägas vara ersatt med kontroll i efterhand när riksdagen efter finansutskottets beredning årligen prövar frågan om ansvarsfrihet för de två fullmäktigeförsamlingarna.

Riksdagen, som organ överordnat regering, riksbank och riksgäldskontor anger således de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Ansvaret för verkställandet och den löpande anpassningen av den ekonomiska politiken åvilar de tre andra, formellt i viss mån likställda organen.

Det är trivialt att påpeka att regeringen är det politiskt mest betydelsefulla organet av de tre. Riksdagens förordnande av statsminister är ett för landet avgörande politiskt beslut. Förordnandet av ordförande i riksbanks- eller riksgäldsfullmäktige upplevs på goda grunder som mindre betydelsefullt. Regeringen utser ända sedan 1897 också ordföranden i riksbanksfullmäktige. Detta ger regeringen ett inte oväsentligt inflytande över riksbankens verksamhet. Härtill kan läggas att riksbanken behöver inhämta regeringens medgivande för att sätta vissa kreditpolitiska medel i kraft. I praktiken gäller också att riksbanken inte fattar viktigare penningpolitiska beslut, t.ex. förändringar av diskonto, straffränta eller valutakurs, utan att regeringen är införstådd med beslutet.

Riksbanken ansvarar för penningpolitiken, som är en del av den samlade ekonomiska politiken. Riksgäldskontorets uppgifter och verksamhet har under senare år kommit att bli av stor betydelse för penningpolitiken. Även tidigare har detta varit fallet under några perioder, t.ex. under åren 1789–1834 när riksgäldskontoret svarade för en stor del av de cirkulerande

betalningsmedlen och under andra världskriget då kontoret svarade för en omfattande upplåning inom landet. Under normala förhållanden har statsupplåningen varit av ringa omfattning och mer eller mindre inordnad i riksbankens penningpolitik. Samordning har, i den utsträckning sådan behövts, skett informellt på initiativ från riksbanken.

Det kan också noteras att riksdagen utser samtliga ledamöter i riksgäldsfullmäktige. Under senare år har ordföranden valts utanför kretsen av riksdagsledamöter. Regeringen kan således inte, som fallet är med riksbanksfullmäktige, utse ordföranden. Olika tolkningar kan ges till denna skillnad. En är att riksgäldskontoret med hänsyn till sin historiska bakgrund har ansetts ännu starkare än riksbanken principiellt böra skyddas mot varje inflytande från Kungl. Maj:t och regeringen, en annan är att man inte förutsett några samordningsbehov mellan statsskuldsförvaltningen och den ekonomiska politiken i stort eller med penningpolitiken. Den förstnämnda tolkningen är knappast möjlig i ett parlamentariskt styrelseskick.

Mot bakgrund av detta allmänna resonemang synes det kommittén rimligt att analysera behovet av och former för samordning av ekonomisk politik, finanspolitik, penningpolitik och statsupplåning med utgångspunkten att regeringen har ansvar för planering, verkställande och anpassning av den samlade ekonomiska politiken. Inom denna ram svarar riksbanken i nära kontakt med regeringen för planering och verkställande av penning- och valutapolitiken. Riksgäldskontoret utför den löpande upplåning för statens räkning som behövs och inom ramen för den ekonomiska politiken. Beslut om inriktningen av den ekonomiska politiken och om finanspolitiken förutsätts fattas av riksdagen.

I de följande tre avsnitten diskuteras samordning av ekonomisk politik – särskilt statsskuldspolitik – mellan regeringen och riksbanken, mellan riksbanken och riksgäldskontoret samt mellan regeringen och riksgäldskontoret.

7.2 Regeringen och riksbanken

I flertalet parlamentariskt styrda länder är ansvaret för planering och genomförande av den ekonomiska politiken samlat till regeringen och dess finansdepartement samt till centralbanken. Förhållandet i fem europeiska länder beskrevs i föregående kapitel. Ofta anses regeringen ha ansvaret för den samlade ekonomiska politiken och för finanspolitiken. Penningpolitiken i vid bemärkelse utförs av centralbanken i nära kontakt med regeringen. Exempel på länder där en sådan ordning gäller är Danmark, Norge och Storbritannien.

I en del länder, t. ex. i Förenta staterna, Schweiz och Förbundsrepubliken Tyskland, har centralbanken på olika sätt tillförsäkrats en betydande självständighet i förhållande till regeringen. Centralbanken kan ha getts till uttrycklig uppgift att främja ett stabilt inre eller yttre penningvärde. I sådana fall är det inte givet att centralbankens och regeringens ekonomiska politik verkligen blir samordnad. Länder där centralbanken getts en starkt självständig ställning har ofta en författning som präglats av strävan efter

maktdelning mellan olika offentliga inrättningar, t. ex. mellan president, regering, folkrepresentation (ofta med två kammare), federativ uppbyggnad och domstolar med lagprövningsrätt.

När Riksens ständers bank kom till 1668 försäkrade Konungen att banken skulle äga fullt oberoende av konungamakten. I huvudsak synes banken ha bevarat denna ställning fram till slutet av 1800-talet. Från 1897 har emellertid regeringen haft rätt att utse ordföranden i riksbanken. Detta kan ses som ett uttryck för det lämpliga i att regeringens ekonomiska politik och riksbankens verksamhet samordnas mot samma mål. Det var också först under slutet av 1800-talet som riksbanken utvecklades mot att bli en verklig centralbank. Banken fick således viktiga valutapolitiska uppgifter 1873 och monopol på sedelutgivning 1897.

Vid några tillfällen har frågan om förhållandet mellan regeringen och riksbanken aktualiserats. En gång var 1937 då riksdagen bl.a. beredde frågan om fortsatt befrielse för riksbanken att lösa in sedlar med guld. En annan gång var efter den s.k. räntekuppen 1957. Med anledning härav upprepade bankoutskottet 1958 vad utskottet anfört redan 1937, nämligen att det var "en självklar förutsättning, att alla statsmakternas olika åtgärder som ha inflytande på det ekonomiska livet och därmed på penningväsendet, samordnas så att de stödja och icke motverka varandra. Avvägningen av åtgärderna bör sålunda ske under vederbörlig samverkan mellan de instanser som bära ansvaret för den ekonomiska politiken över huvud." Särskilt uttalar utskottet 1958 att samråd mellan Kungl. Maj:t och riksbankens ledning borde ha kommit till stånd om räntehöjningen. Riksdagen hade intet att erinra mot vad bankoutskottet anförde.

Ett tredje tillfälle när samordningen av penningpolitiken och finanspolitiken diskuterades var i grundlagberedningen (SOU 1972: 15), budgetutredningens remissyttrande däröver och föredragande statsrådets anförande i grundlagspropositionen (prop. 1973: 90).

Budgetutredningen yttrade bl.a. följande.

> För att en effektiv ekonomisk politik skall kunna bedrivas, måste självfallet de finanspolitiska och kreditpolitiska medlen användas samordnat.
>
> Det kan från denna utgångspunkt framhållas att ansvaret för hela den ekonomiska politiken åvilar regeringen, vilken ansvarar parlamentariskt inför riksdagen. Den i vårt land på historiska skäl grundade ordningen att riksbanken lyder under riksdagen, får härigenom i vårt nuvarande parlamentariska statsskick en huvudsakligen formell innebörd. Riksbankens fullmäktige måste naturligtvis väljas så att det (de) politiska parti (er), på vars förtroende regeringen grundar sin ställning, också har det bestämmande inflytandet i riksbankens fullmäktige.

I prop. 1973: 90 anförde departementschefen följande i frågan.

> Liksom beredningen anser jag att riksbanken alltjämt bör bestå som en myndighet under riksdagen. Det får förutsättas att, liksom hittills, den kredit- och penningpolitik som riksbanken bedriver samordnas inom ramen för den av regeringen förda ekonomiska politiken. Med de av beredningen föreslagna reglerna om val av fullmäktige i riksbanken reduceras ytterligare risken för motsättningar mellan regering och riksbank. Förslaget innebär nämligen att man alltid kan räkna med att det parti eller de partier på vars förtroende regeringen grundar sin ställning också har det bestämmande inflytandet i riksbankens fullmäktige.

Riksdagen hade intet att erinra mot vad som anfördes.

Sveriges riksbank lyder således under riksdagen som också utser sex av dess sju fullmäktigeledamöter, inkl. den ledamot som fullmäktige inom sig utser till riksbankschef. Endast ordföranden utses av regeringen. Den formella grunden finns därför att hävda att riksbanken alltfort har en oberoende ställning i förhållande till regeringen. Efter hand har det emellertid blivit uppenbart och accepterat att den ekonomiska politikens huvudsakliga beståndsdelar – finans- resp. penningpolitik – måste samordnas. Uttalandena och besluten 1937, 1958 och 1973 markerar att så är fallet.

Det bör observeras att riksbanken i den lagstiftning som nu gäller inte givits i uppdrag att främja något särskilt ekonomisk–politiskt mål, t.ex. stabilt penningvärde eller fast valutakurs. Tidigare, före 1931, fanns ett pris- och valutapolitiskt mål i och med att kronan då var anknuten till guldmyntfoten och sedlarna var inlösliga i guld. Fr.o.m. 1975 är mandatperioderna för fullmäktige anpassade till riksdagens valperioder och någon successiv förnyelse av fullmäktige sker inte nu längre. Kännetecknande för centralbanker med hög grad av självständighet i förhållande till regeringen är att något ekonomiskt mål är angivit i banklagen, att mandatperioderna för styrelseledamöter och särskilt riksbankschefen är ganska långa och att successiv förnyelse av styrelsen äger rum. Som framgick av kapitel 6 gäller detta för t.ex. centralbanken i Förbundsrepubliken Tyskland.

Det hävdas ibland att länder där centralbanken har en utpräglat självständig ställning i förhållande till regeringen –och kanske även till parlamentet – kan uppvisa en i vissa avseenden gynnsammare ekonomisk utveckling än andra länder. Några studier finns som kan tolkas på detta sätt. Enligt kommitténs mening måste lämplig institutionell ordning bedömas med hänsyn till politiska traditioner och förhållanden i resp. land. I nästa etapp av utredningsarbetet skall kommittén utforma förslag till ny lag för riksbanken. Därvid torde kommittén behöva behandla frågor om ändamål för banken och vissa organisatoriska frågor. Organisatoriska aspekter på bankens förhållande till regeringen kan då beröras.

Med de olika regler om val av fullmäktige i riksbanken som finns i regeringsformen och riksdagsordningen formas viss garanti för att en regering som åtnjuter riksdagsmajoritetens stöd också kan få ett avgörande inflytande i riksbanksfullmäktige. Politiska förutsättningar har åtminstone skapats för samordning av den ekonomiska politiken mellan regering och riksbank. Erfarenheten visar dock att en utpräglad minoritetsregering inte kan påräkna att få majoritet i riksbanksfullmäktige. En sådan regering kan därför inte utgå från att dess uppfattning om den ekonomiska politiken delas av en majoritet i riksbanksfullmäktige. Detta är emellertid endast ett av flera uttryck för att en labil politisk situation kan leda till ekonomisk–politiska samordningsproblem.

Valregler kan emellertid främst skapa partipolitisk samstämmighet mellan regering och riksbanksfullmäktige. Därav följer inte med nödvändighet en samstämmig uppfattning om den lämpliga ekonomiska politiken och avvägningen mellan finans- resp. penningpolitik. Exempel finns, t.ex. räntekuppen 1957, där fullmäktige fattat ett beslut som regeringen inte ansåg lämpligt. Det förekommer också inte sällan att riksbankschefer kritiserar

regeringens finanspolitik, t.ex. för att den är för expansiv och ställer för stora krav på penningpolitiken.

Regeringen utformar förslag till riksdagen om den samlade ekonomiska politiken. Det är också regeringen som förfogar över den största kapaciteten för övergripande analys av den ekonomiska utvecklingen i vår omvärld och i landet. Regeringen utformar också den finanspolitik som föreläggs riksdagen och kontrollerar i övrigt en mängd ekonomisk–politiska instrument. Riksdagen godkänner i regel vad regeringen har förordat. Det är därför naturligt att regeringens ekonomiska politik blir styrande för riksbankens penningpolitik. Enligt praxis fattar riksbanksfullmäktige heller inte viktiga penningpolitiska beslut utan att dessförinnan samråda med regeringen.

Den ordning som gällt under senare tid är att regeringen i finansplanen för riksdagen redovisar allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Häri ingår ibland vissa uttalanden om kreditpolitiken. Riksdagens ställningstagande till den ekonomiska politiken ges regeringen, men i allmänhet inte riksbanken, till känna. Denna ordning kan tolkas som om riksdagen utgår från att regeringen på lämpligt sätt sörjer för att olika ekonomisk–politiska åtgärder som vidtas av regering, riksbanken och riksgäldskontoret samordnas så att de stödjer och inte motverkar varandra. En tolkning som innebär att frihet skulle lämnas åt riksbanken och riksgäldskontoret att föra en penningpolitik som inte står i samklang med regeringens ekonomiska politik saknar stöd i praxis och i uttalanden av riksdagen m.m.

Riksbanken har en självständig analyskapacitet särskilt vad gäller den monetära sidan av samhällsekonomin. De anspråk som den förda eller planerade finanspolitiken reser på penningpolitiken torde i allmänhet väl kunna analyseras av riksbanken utan att regeringen lämnar detaljerade riktlinjer för verksamheten. Det får förutsättas att konsekvenserna för penningpolitiken av avsedd ekonomisk politik tydligt klargörs av riksbanken under beredningsfasen. En annan sak är att regeringen när den i propositioner m.m. presenterar sin ekonomiska politik också behöver ange den allmänna inriktning som penningpolitiken kan behöva ha. Det får förutsättas att sådana uttalanden tillkommer i samverkan med riksbanken.

Under genomförandet av den beslutade ekonomiska politiken kan omständigheter inträffa som kräver att den ekonomiska politiken snabbt ges en förändrad inriktning. Finanspolitiken kan då både sakligt och formellt vara svår att använda. Däremot kan penningpolitiken snabbt ändras och sådana åtgärder kan i många fall vara att föredra. Det är därför naturligt att regeringen och dess finansdepartement i vissa situationer kan ha önskemål om att penningpolitiska åtgärder bör vidtas skyndsamt. Sådana önskemål kan föras fram till riksbanken i lämpliga kanaler.

Riksbankens verksamhet är i hög grad operativ. Fullmäktige sammanträder nästan varje vecka för att fatta nödvändiga och viktiga beslut. Dessa beslut, och beslut som delegerats till riksbankschefen, innebär att penningpolitiken verkställs. De kan också innebära att kraftfulla förändringar i politiken vidtas med mycket kort varsel. Regeringen kan ha kontakt med riksbanken via fullmäktiges ordförande och kontakter kan förekomma mellan riksbankschefen och finansministern och dennes närmaste medarbetare. Löpande informella kontakter mellan tjänstemän i riksbanken och

finansdepartementet kan också förekomma. Önskemål om större eller mindre ändringar i penningpolitiken kan föras fram dessa vägar. Självfallet kan även regeringspartiets eller regeringspartiernas företrädare i fullmäktige där aktualisera av regeringen önskade ändringar i politiken.

Under en stor del av efterkrigstiden har i den ekonomiska politiken i Sverige stor vikt lagts vid finanspolitiken medan penningpolitiken haft en mer undanskymd roll. I och med att stora budgetunderskott och underskott i bytesbalansen uppkommit i Sverige har intresset i högre grad kommit att riktas mot de krav och möjligheter som penningpolitiken reser. Därmed blir det naturligt att regeringen eftersträvar ett starkt inflytande över samordningen av den ekonomiska politiken, innefattande finanspolitik och penningpolitik i vidaste mening.

Kommittén redovisar i avsnitt 7.5 sin syn på behovet av ytterligare samordning mellan regeringens och riksbankens verksamhet.

7.3 Riksbanken och riksgäldskontoret

Den institutionella ordning som gäller i Sverige för statsupplåningen innebär att ett särskilt organ under riksdagen svarar för statens upplåning inom och utom landet. Det innebär att det vid sidan om riksbanken och finansdepartementet finns ett tredje organ, riksgäldskontoret, som medverkar i verkställandet av den centrala ekonomiska politiken. Denna ordning har sin historiska grund i misstro i finansiella frågor mellan konungamakten och folkrepresentationen. En motsvarande institutionell ordning har kommittén inte kunnat observera i något annat land, trots att naturligtvis motsvarande misstro har förelegat på många håll. I stället har, som belystes i kapitel 6, i regel ansvaret för statsupplåningen lagts på finansministeriet varvid centralbanken medverkar i större eller mindre utsträckning.

Riksbanken ansvarar för penningpolitiken i landet. För detta ändamål förfogar banken över ett antal instrument som har beskrivits i kapitel 4. Där framgick också att riksgäldskontoret har kraftfulla penningpolitiska instrument till sitt förfogande. Dessa utgörs av statsupplåningens alla former och villkor. Det framhölls att en viss samordning av riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska åtgärder var självklar och i kapitel 5 redovisades den utveckling som samordningen har undergått under senare år och den samordning som förekommer nu.

I sammanhanget kan erinras om bankoutskottets (BaU 1933: 52) följande uttalande 1933 vid behandlingen av frågan om fortsatt befrielse för riksbanken att inlösa sedlar med guld: ''Särskilt är naturligen en samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret av den största betydelse. I avseende härpå vill utskottet icke underlåta att starkt framhålla vikten av att riksgäldsfullmäktige vid upplåningens handhavande i möjligaste mån undvika åtgärder, som verka åtstramande på kapitalmarknaden eller eljest medföra olägenheter för det enskilda näringslivet och alltså äro ägnade att motverka syftet med den av statsmakterna anbefallda penningpolitiken.'' Bankoutskottet återkom i ärendet 1937 och uttalade (BaU 1937: 67) då att ''den samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret som utskottet i utlåtande nr 52 till 1933 års riksdag ansåg vara av största betydelse, finner

utskottet fortfarande vara av samma vikt. Givetvis bör riksgäldsfullmäktige vid upplåningens handhavande beakta de modifieringar i de penningpolitiska direktiven, vilka statsmakterna företaga." Det kan nämnas att syftet med penningpolitiken under denna tid var att nå en stegring av den inhemska partiprisnivån. Riksdagen har bifallit bankoutskottets hemställan vid båda tillfällena. Av dessa citat torde framgå att riksdagen menar att en nära samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret är nödvändig, i vart fall under förhållanden då statsupplåningen får penningpolitisk betydelse.

Under lång tid framöver kommer statsupplåningen inom landet, som redovisades i kapitel 3, att ha mycket betydande omfattning både i absoluta tal och i förhållande till de samlade flödena på kreditmarknaden. Den kommer därmed att ha stor penningpolitisk betydelse. Emissionen av nya statspapper kommer att vara ett instrument med verkningar som motsvarar riksbankens marknadsoperationer.

Det kan också hävdas att, om statsupplåningen sker på de villkor som framkommer på en marknad, staten blir en låntagare bland andra och någon samordning av statsupplåningen med penningpolitiken inte skulle behöva äga rum. Riksbanken förutsätts då med främst marknadsoperationer styra likviditet och ränteläge på marknaden. Villkor som måste vara uppfyllda för att en sådan modell skall kunna förväntas fungera är, som belystes i kapitel 4, välfungerande andrahandsmarknader för korta och långa statspapper samt frånvaro av mål knutet till utlandsupplåningens storlek. Ur dessa villkor kan i sin tur härledas att placeringen av statspapper inte stöds av regleringar av skilda slag samt att kapitalrörelser till och från landet kan ske fritt och att valutakursen tillåts flyta fritt. Bestämda avvikelser finns idag i förhållande till dessa villkor. Om och hur snabbt villkoren i framtiden kan bli uppfyllda är svårt att f.n. ha någon bestämd mening om. Även strukturella förhållanden kan påverka utvecklingen.

Ytterligare kommentarer härtill kan lämnas. Staten är den dominerande låntagaren på den svenska kreditmarknaden. Under de senaste åren har statens andel av nettoupplåningen inom landet varit ca 50 %, medan den under 1960-talet och början av 1970-talet var endast 10 à 15 %. Det är i och för sig troligt att andelen av nettoupplåningen kommer att reduceras under de närmaste decennierna, men statens upplåning kommer ändå att vara omfattande och kommer att på avgörande sätt påverka förutsättningarna för andra låntagare på marknaden. Härtill kommer att statens bruttouppning kommer att fördubblas fram till år 2000. De stora bruttoflöden som uppkommer när äldre statsskuld skall omsättas kommer, också vid relativt sett minskande nettoupplåning, att kunna öva väsentligt inflytande på kreditmarknaden. Volymmässigt kommer staten därför att vara inte bara en låntagare bland andra utan att vara den utan varje jämförelse största låntagaren på den svenska kreditmarknaden under flera decennier framöver. Övriga låntagares villkor kommer i hög grad att präglas av det sätt på vilket statsupplåningen genomförs. Enbart storleken på denna upplåning talar för att den måste samordnas med penningpolitiken i övrigt.

Staten är emellertid inte vilken låntagare som helst. Upplåningsbehovet måste tillgodoses – ett uppkommet budgetunderskott måste definitionsmässigt finansieras. Statens "önskemål" om upplåning kan inte elimine-

ras, det blir i stället andra kreditefterfrågare som med räntesatser, andra villkor eller kvantitativa regleringar får anpassa sig till det utrymme som finns tillgängligt när staten och ev. andra prioriterade låntagare har tillgodosetts. I denna mening är staten inte en bland flera låntagare, utan en låntagare med absolut företrädesrätt och dessutom en låntagare som kan bestämma spelreglerna på kreditmarknaden.

Staten är således kvantitativt en dominerande låntagare och en låntagare med företrädesrätt som också kan bestämma förutsättningarna för andra låntagare. Denna beskrivning svarar förvisso inte mot uttrycket "en låntagare bland andra". Till detta kommer den penningpolitiska betydelse som statsupplåningens former och villkor har. Sammantaget talar detta för att riksbankens och riksgäldskontorets agerande på penningpolitikens område under överskådlig tid bör ske i väl samordnade former. Erfarenheter från andra länder med olika utformningar av den ekonomiska politiken och med annorlunda institutionell uppbyggnad talar också för att viss samordning behövs.

F. n. sker denna samordning informellt med kontakter mellan tjänstemän i riksbanken och riksgäldskontoret. Ordningen medför att riksgäldsfullmäktige ibland får fatta beslut om upplåning till tidpunkter, volymer och villkor som ibland framstår som gåtfulla eller i vart fall inte förenliga med en rationell statsupplåning. Riksbanken har då, utan motivering, anmodat riksgäldskontoret att ta upp lån som led i en penningpolitisk manöver. Syftet kan vara att minska likviditeten på marknaden trots att statens upplåningsbehov för tillfället inte är stort, att pröva räntevillkor som synes avvika från gällande ränta, att etablera en ny räntenivå eller att försöka skapa förväntningar om en viss framtida ränteutveckling. Motivet till de penningpolitiska besluten hålls i riksbanken inom en mycket snäv krets och kan inte meddelas någon utanför banken. Det betyder att riksgäldsfullmäktige får fatta beslut om åtgärder vars bakgrund och syften inte klargörs för fullmäktige. Under senare tid har anbudsförfarande använts vid emission av statsskuldväxlar och riksobligationer. Lånevolymer och räntesatser fastställs då av tjänstemän i riksgäldskontoret efter informell kontakt med tjänstemän i riksbanken. Även i dessa sammanhang kan självfallet företrädare för riksbanken förespråka åtgärder vars syften framstår som oklara för tjänstemännen i riksgäldskontoret. I båda fallen är det riksgäldskontoret som har det formella ansvaret för besluten.

I sammanhanget kan erinras om att riksgäldskontoret i sitt förslag till ny lag om riksgäldskontoret (förs. 1980/81: 19) förordade bestämmelser som skulle möjliggöra för verket att engagera sig i marknadsoperationer. Detta skulle bli möjligt genom att förbudet mot upplåning för att finansiera uppköp av utelöpande statsobligationer i svenska kronor slopades. Förtida inlösen skulle därmed bli möjlig. I praktiken innebar alltså förslaget att riksgäldskontoret skulle kunna börja bedriva marknadsoperationer. Det är knappast att säga för mycket att hävda att ett bifall till riksgäldskontorets önskemål skulle ha medfört att centralbanksfunktionen i landet hade delats på två myndigheter. Vid denna tid bedrev f. ö. inte riksbanken marknadsoperationer. Någon fungerande andrahandsmarknad fanns nämligen inte. Riksbanken avvisade också bestämt riksgäldskontorets förslag på denna punkt. Förslaget genomfördes inte (FiU 1982/83: 16).

Marknadsoperationer är ett klassiskt penningpolitiskt instrument. I Sverige har det fram till nyligen inte använts på länge. Marknadsoperationer kan av riksbanken användas för att påverka likviditet och ränta på kreditmarknaden. Ofta finns ett valutapolitiskt syfte. Samtidigt har former och villkor för emission av statspapper stor påverkan på samma variabler. Även om marknadsoperationer kan användas för att neutralisera ev. olyckliga effekter av statsskuldsemissioner framstår det som onödigt att de två aktörerna och instrumenten skall användas på sådant sätt. Bättre resultat, bl.a. en stabilare marknad, bör kunna uppnås om riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska åtgärder stödja och icke motverka varandra.

Hittills har samordningen av riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska åtgärder på den svenska kreditmarknaden behandlats. Under senare år har till aktuella valutakurser ca 140 miljarder kr. nettoupplånats utomlands av riksgäldskontoret. Nyupplåningen utomlands torde framöver rimligtvis minska kraftigt men bruttoupplåning, främst bestående av omplacering av äldre lån, kommer att ha stor omfattning under lång tid framöver. Detta har belysts i kapitel 3.

Statens upplåning utomlands är inte en direkt följd av statens budgetunderskott utan snarare ett uttryck för den ekonomiska politik i stort som statsmakterna valt att föra. En så hög efterfrågan har tillåtits att underskott i bytesbalsen uppkommit *och* beslut har fattats att inte med hårda penningpolitiska åtgärder, t.ex. mycket hög ränta eller kvantativ kreditreglering, tvinga fram omfattande privat kapitalimport, utan att hålla en ganska lätt kreditmarknad och låta staten svara för den upplåning utomlands som behövs för att hålla riksbankens valutareserv på rimlig nivå. Det har ända från början varit uppenbart för alla intressenter att riksgäldskontorets utländska upplåning behövde samordnas med regeringens ekonomiska politik i stort och med riksbankens penningpolitik. Som närmare beskrivits i kapitel 5 sker samordningen i en arbetsgrupp där de tre nämnda institutionerna är företrädda på hög nivå.

Den grad av samordning som uppnåtts och den form som valts härför bör ses mot bakgrund av det behov av samordning som finns ifråga om utlandsupplåningen. Av omedelbar betydelse för den inhemska penningpolitiken är främst att lån tas i främmande valutor i sådan omfattning och takt att valutareserven kan hållas på lämplig nivå med beaktande av underskott i bytesbalansen och nettot av privata kapitalrörelser. Samordningen behöver således främst avse volymer och tidpunkter. De centrala krav som den ekonomiska politiken och penningpolitiken reser på statsupplåningen i utlandet kan preciseras för ganska långa perioder. Kraven är av planeringskaraktär och gäller, som nämnts, främst volymer och hemtagningstidpunkter. Sådant låter sig väl preciseras i riktlinjer av viss beständighet, kan löpande följas upp och vid behov ändras. Med hänsyn till att svenska erfarenheter av statlig upplåning i utlandet i stort sett saknades 1977 har samordningen även syftat till att säkerställa att de kunskaper av betydelse som fanns hos andra än riksgäldskontoret kan tillföras kontoret. När de grundläggande förutsättningarna lagts fast för utlandsupplåningen återstår för riksgäldskontoret att utforma villkor och tekniska egenskaper i lånen samt att i anslutning till upplåningen hålla kontakt med de utländska kreditmarknaderna.

Frågan bör ställas om ett motsvarande arrangemang är lämpligt för att samordna den inhemska statsupplåningen med den ekonomiska politiken i övrigt. Inledningsvis kan då konstateras att när den svenska staten lånar på den internationella kapitalmarknaden eller på olika utländska marknader är den en liten låntagare och verkligen en låntagare bland andra. Svenska staten får acceptera de villkor som gäller på de olika marknaderna och kan inte påverka dessa. I fråga om den inhemska upplåningen är det just de val i fråga om lånevillkor m.m., som träffas i den dagliga eller veckovisa operativa verksamheten, som medverkar till att utforma penningpolitiken i landet. Då räcker det inte med månatliga riktlinjer om volymer m.m. Samordning av riksgäldskontoret och riksbankens agerande på penningpolitikens område i Sverige måste – för att vara meningsfull – även avse de operativa besluten. Den informella samordning som förekommer idag gäller just detta. Därmed är dock inte sagt att gemensam planering i lämplig form inte, tillsammans med andra åtgärder, kan vara ett viktigt led för att nå erforderlig samordning.

Kommittén redovisar i avsnitt 7.5 sin syn på behovet av och syftet för ytterligare samordning mellan riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet.

7.4 Regeringen och riksgäldskontoret

Om inte statsupplåningen enligt regeringsformen skulle handhas av ett riksdagens verk är det möjligt att ansvaret i stället hade åvilat finansdepartementet eller en myndighet som hört till detta. Det vore inte onaturligt om en administrativ och finansförvaltande uppgift av den omfattning och den art det här är fråga om hörde till den verkställande maktens område. Sådan ordning gäller också i flertalet länder.

I ett statsskick baserat på parlamentarism finns det heller knappast skäl att anta att det mellan riksdag och regering kan uppstå sådan misstro om skötseln av statens finanser att riksdagen skulle behöva förbehålla sig rätten att svara för upplåningen och att förvalta statsskulden. Budgetunderskottet, som är den avgörande förutsättningen för statsskulden, framkommer ju som ett resultat av riksdagens anslags- och skattebeslut, låt vara att bl. a. pris- och ränteutvecklingen kan ge upphov till avvikelser i förhållande till beräknat budgetsaldo. Upplåningens omfattning skulle f.ö. kunna styras med ett bemyndigande från riksdagen.

Riksgäldskontorets uppgift är att på lämpligt sätt låna upp så mycket att alltid erforderliga medel finns på statsverkets checkräkning i riksbanken. Omfattningen beror på budgetunderskottets storlek samt in- och utbetalningarnas fördelning över kortare perioder. Riksgäldskontoret prövar sjävfallet inte om lån överhuvud taget skall tas upp för visst ändamål som beslutats av riksdagen. Regeringen har heller inte någon möjlighet att förändra av riksdagen beslutade statliga inkomster och utgifter i annan mån än detta följer av fullmakter m.m. som riksdagen lämnat regeringen.

Som framgått i det föregående finns väsentliga samordningsbehov på statsskuldspolitikens område mellan riksbanken och riksgäldskontoret och samordningen inom ramen för penningpolitiken framstår som mycket an-

gelägen. Men även mellan regeringen och riksgäldskontoret finns några områden där samordning kan vara angelägen.

Den av riksdagen beslutade allmänna inriktningen av den ekonomiska politiken lägger grundläggande förutsättningar för penningpolitiken och statsupplåningen. Ett viktigt moment är det beräknade bytesbalanssaldot och med vilken penningpolitik detta avses mötas. Bedömningen härav avgör i stora drag omfattningen av planerad erforderlig statlig nettoupplåning utomlands. Ett annat viktigt moment är naturligtvis omfattningen på det budgetunderskott som statsbudgeten beräknas få. De beslut riksdagen en gång om året fattar i dessa frågor utgör viktiga förutsättningar för riksgäldskontorets arbete. Även om riksdagens beslut inte formellt ges riksgäldskontoret till känna, beaktas självfallet dessa uppgifter. En viss övergripande samordning nås därmed.

De uppgifter om bytesbalanssaldo och budgetunderskott som ingår i finansplanen och andra dokument är bedömningar. Under genomförandet av den ekonomiska politiken förändras förutsättningarna och bedömningarna utan att detta framgår av offentliga dokument eller beslut. Nya bedömningar bör på lämpligt sätt av regeringen kunna föras fram till riksgäldskontoret.

Det förekommer också att den ekonomiska politiken behöver ändras eller kraftigt anpassas under årets lopp. Instrument som regeringen själv eller tillsammans med riksbanken disponerar över kan då användas. Det är även tänkbart att regeringen gör offentligt att den inom kort avser föreslå riksdagen vissa nya ekonomisk–politiska riktlinjer eller åtgärder. I båda fallen kan det vara nödvändigt att statsupplåningen utan dröjsmål anpassas till de nya förutsättningarna och således används som penningpolitiskt instrument. En lämplig kanal bör finnas för regeringen att föra fram önskemål härom till riksgäldskontoret.

Vid genomförandet av statsupplåningen behöver avvägningar göras mellan de långsiktiga målen för statsupplåningen, bl.a. att genomföra denna till lägsta möjliga kostnad och att nå lämplig tidsfördelning av förfallodagar, och de mer omedelbara penning- och finanspolitiska målen. De avsteg som medvetet görs från vad som bedöms vara rationell statsupplåning innebär att staten med högre utgifter i nuet eller i framtiden får betala ett pris för att nå ett annat mål. Därmed påverkas statens budget, något som är av intresse för regeringen och finansdepartementet. Finansdepartementet som inom regeringskansliet är ansvarigt för beredningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken kan ha synpukter på hur dessa avvägningar faktiskt görs.

Räntorna på statsskulden utgör nu ca 20% av statens utgifter. Statsskuldsräntorna m.m. blir därmed av centralt intresse för budgetpolitiken och finansdepartementet. Även om skulden och upplåningen är given kan de operativa beslut som riksgäldskontoret fattar varje vecka få betydelse för den belastning som räntorna faktiskt på kort sikt uppvisar på statens budget. Några exempel på detta lämnas i det följande. Lån i riksbanken är i praktiken räntefria, korta lån är ofta billigare än långa, utländska lån i vissa valutor har lägre ränta än lån i vissa andra valutor men är i gengäld behäftade med en valutarisk, lån av växeltyp belastas med förskottsränta medan ränta på obligationer utgår i efterskott, vissa obligationstyper löper utan ränta men har ett emissionspris som kraftigt understiger det framtida

inlösenbeloppet, ett utländskt lån som löses i förtid kan förorsaka realisering av kursförlust som omedelbart belastar budgeten men kanske ge lägre årlig ränta i framtiden, vid inhemsk upplåning från hushållen finns ett starkt samband mellan räntevillkor och skatteregler varvid båda påverkar statens budget. Den betydelse som de operativa besluten i statsupplåningen har för den kortsiktiga belastningen på statens budget, och som här har exemplifierats, gör det naturligt att finansdepartementet på lämpligt sätt tar del i arbetet med den löpande statsupplåningen.

I fråga om planeringen av utländsk upplåning sker samordning mellan finansdepartementet, riksbanken och riksgäldskontoret i en arbetsgrupp. Därmed nås att omfattningen av och tidpunkterna för utländsk upplåning löpande kan samordnas med bedömningar av bytesbalansens utveckling och med den avsedda penningpolitiken. Behovet av samordning på ekonomisk–politisk nivå nås därmed i informella former. Någon motsvarighet finns f.n. inte när det gäller inhemsk upplåning.

I och med att regeringen och finansdepartementet numera behöver ägna penningpolitiken betydande uppmärksamhet är det naturligt att intresset även riktas mot såväl inhemsk som utländsk statsupplåning som utgör viktiga penningpolitiska instrument. I vissa avseenden är instrumenten likvärdiga de riksbanken förfogar över. Lämpliga formella former bör finnas för regeringen att till riksgäldskontoret föra fram sina bedömningar. Statsskuldsräntorna tar i anspråk en betydande del av statsbudgeten. De beslut som fattas i upplåning och skuldförvaltning kan påverka budgetbelastningen på olika sätt. Det är därför önskvärt att finansdepartementets budgetsynpunkter m.m. kan föras fram på lämpligt sätt i planering och genomförande av statsupplåningen.

Kommittén redovisar i avsnitt 7.5 sin syn på behovet av och syften för ytterligare samordning mellan regeringens och riksgäldskontorets verksamhet.

7.5 Syften med samordning

Med de dimensioner som statsskuld, budgetunderskott och statsupplåning numera har och väntas få under lång tid framöver har statsskuldspolitiken en betydelsefull roll i den ekonomiska politiken. Det är samordningen och organisationen härav som kommittén prövar. I direktiven framhålls också att kommittén bör överväga samordningen mellan regeringens utformning av den allmänna ekonomiska politiken samt riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet.

I avsnitt 7.1 konstateras att regeringen, riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige alla tre, dock på något olika sätt, utses av riksdagen. Erforderlig samordning av planering och genomförande av den ekonomiska politiken kunde därför sägas böra åvila riksdagen, kanske dess finansutskott. I sammanhanget kan noteras att bankoutskottet och sedermera finansutskottet, utan riksdagsbeslut, tidigare hade rätt att ge föreskrifter för riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet. Denna möjlighet upphörde när den nya regeringsformen och riksdagsordningen trädde i kraft 1975.

Det skulle naturligtvis kunna övervägas att låta riksdagen ta ett större ansvar för samordningen av genomförandet av den ekonomiska politiken och dess olika delar, däribland statsskuldsförvaltningen. Detta skulle kunna åstadkommas genom att finansutskottet och riksdagen på ett tydligare sätt än f.n. toge ställning till de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, innefattande finanspolitiken, penningpolitiken och statsupplåningen, för en bestämd period eller tills vidare. När det gäller finanspolitiken är det dock knappast möjligt med ökad tydlighet. Finanspolitiken följer i detalj av den statsbudget som riksdagen bit för bit har fastställt och regeringen har mycket begränsad handlingsfrihet i verkställighetsskedet.

På penningpolitikens område är däremot riksbankens och riksgäldskontorets handlingsfrihet i förhållande till riksdagen näst intill obegränsad. Erfarenheten från senare år visar också att denna frihet utnyttjas. Det kan konstateras att de valuta-, ränte- och kreditmarknadsåtgärder som vidtagits, utan att ha antytts i riksdagens riktlinjer för den ekonomiska politiken, är av sådan natur att de inte kan få komma till uttryck i riktlinjer, ens om behovet av åtgärderna kan förutses. I regel kan de emellertid inte ens förutses.

Som anfördes redan i avsnittet 7.1 torde det därför få konstateras att penningpolitiken i vid bemärkelse är ett område som illa lämpar sig för offentliga riktlinjer som avses ha styrande verkan under längre tid. Självfallet kan emellertid riktlinjer ges en allmän utformning, t.ex. lägsta möjliga ränta, stabil växelkurs, men då har de inte någon styrande verkan och blir därmed utan mening.

Användningen av olika penningpolitiska instrument måste avvägas mot den aktuella ekonomiska situationen, mot finanspolitiken och dessutom sinsemellan. En sådan mer eller mindre löpande anpassning kan knappast samordnas med precisa riktlinjer för längre perioder. Härav följer att ansvaret för samordningen av genomförandet av penningpolitiken, som kan innefatta ställningstaganden till valutakurs, räntenivå, kreditmarknadsreglering och statsupplåning, måste – även om besluten har stor räckvidd – skötas av organ som är ansvariga för verkställandet av den ekonomiska politiken. Det betyder att ansvaret härför inte bör utövas genom att finansutskottet och riksdagen försöker utfärda precisa riktlinjer för verksamheten. Detta behöver emellertid inte utesluta att riksdagen på ett formellt sätt ger inte bara regeringen, utan även riksbanken och riksgäldskontoret, till känna vilka allmänna riktlinjer som gäller för den ekonomiska politiken. Det torde kunna hävdas att riksdagen och dess finansutskott vid ställningstagandet till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken ännu inte fullt ut anpassat sig till den ökade betydelse som penningpolitiken har fått.

I det parlamentariska systemet ligger att regeringen har det största ansvaret för planering och genomförande av den ekonomiska politiken. Ett syfte med kommitténs överväganden och förslag är därför att ge regeringen, som parlamentariskt svarar inför riksdagen, tillfredsställande möjligheter att samordna genomförandet av den ekonomiska politiken och dess olika delar.

Sedan länge förutsätts det att regeringen och riksbanken samråder om den ekonomiska politiken. Riksbanken rådgör därför med regeringen innan

viktigare penningpolitiska beslut skall fattas. Med något välkänt undantag har detta skett i erforderlig utsträckning. Nödvändigheten av samverkan markeras av att regeringen utser ordföranden i riksbanksfullmäktige. Det rent partipolitiska valet av fullmäktige och mandatperiodens anpassning till riksdagsvalens periodicitet markerar också det grundläggande samordningsbehovet. För normala parlamentariska situationer förefaller det inte vara nödvändigt att ytterligare stärka regeringens möjligheter att samordna riksbankens verksamhet med den ekonomiska politiken. Onormala politiska situationer, t. ex. med utpräglade minoritetsregeringar som till nöds tolereras av riksdagen, bör inte få styra utformningen av ev. samordningsåtgärder.

Kommittén utgår från att finansdepartementet och riksbanken på informella sätt kan vidmakthålla och utveckla nödvändig samordning av planering och genomförande av den ekonomiska politiken i stort och av penningpolitiken. Därvid bör beaktas att penningpolitiken och dess olika delar i allt större utsträckning kan behöva uppmärksammas av regeringen. Det är därför naturligt att regeringen i finansplanen ger sin syn på penningpolitiken. Den av regeringen utsedde ordföranden i riksbanksfullmäktige bör ses som garanten för att samordning i beredningsskedet och i genomförandet fungerar på tillfredsställande sätt. Huvuddelen av samarbetet behöver dock ske i informell ordning. Erfarenheterna från andra länder talar också för detta. Formerna härför kan behöva utvecklas.

Efter vad nu sagts ser kommittén inte behov av att i detta betänkande överväga ytterligare formella åtgärder som kan stärka samordningen mellan regeringens och riksbankens verksamhet. I ett senare betänkande skall kommittén utforma förslag till ny lag för riksbanken. Därvid kan frågor om bl.a. förhållandet mellan regeringen och riksbanken komma att beröras.

De två organ som är djupast engagerade i planering och genomförande av statsskuldspolitiken är riksbanken och riksgäldskontoret. Det sätt på vilket statsupplåningen genomförs kan ha stor inverkan på den penningpolitik som riksbanken är ansvarig för. Samordningen av den inhemska upplåningen sker f.n. helt informellt med telefonsamtal från tjänstemän i riksbanken till tjänstemän i riksgäldskontoret. Önskemål om val av låneinstrument, lånevolym och räntevillkor framförs av riksbanken omedelbart innan beslut skall fattas. Detta gäller både vid upplåning i traditionella former, dvs. med given emissionsränta, och vid upplåning med anbudsförfarande där räntan blir ett resultat av den volym som accepteras. Motiv för de av riksbanken önskade besluten meddelas inte. Riksgäldskontorets beslut om lånevolymer och villkor kommer därmed ibland att vila på för kontoret oklart underlag. Likväl är riksgäldsfullmäktige ansvarig inför riksdagen för de beslut som fattas.

Det är angeläget att finna samordningsformer som medger att riksbankens synpunkter på den löpande penningpolitiken och även på den mer långsiktiga planeringen på ett lämpligt sätt kan komma fram till riksgäldskontoret. Det torde emellertid vara ofrånkomligt att den löpande samordningen mellan de två verksamhetsfälten sker med informella kontakter. Intressegemenskapen behöver dock markeras på lämpligt sätt. De informella kontakterna bör också skänkas legitimitet med ett lämpligt institutionellt arrangemang. Förutsättningar bör också skapas för att det organ

som fattar de formella lånebesluten – och således är ansvariga för dem – också har tillräcklig kunskap om de ibland penningpolitiskt motiverade ställningstagandena till emissionstidpunkter, volymer och villkor som görs.

Statsupplåningens former, villkor och volymer är viktiga penningpolitiska instrument. Med den betydelse penningpolitiken numera har, bör formella förutsättningar skapas för regeringen att till riksgäldskontoret föra fram ekonomisk–politiskt motiverade synpunkter på inriktningen av verksamheten. I förhållande till riksbanken har regeringen redan denna möjlighet. Med hänsyn till de höga utgifter som är förenade med statsskuldsräntorna och den betydelse för budgetbelastningen som olika beslut om upplåningsformer m.m. har, är det önskvärt att finna en form för finansdepartementet att föra fram sina synpunkter i planeringen och genomförandet av statsupplåningen.

De åtgärder som kommittén i det följande kommer att pröva skall sammanfattningsvis främst syfta till att stärka förutsättningarna för samordning av riksgäldskontorets statsupplåning och riksbankens penningpolitik. Vidare skall möjligheterna förbättras för regeringen och finansdepartementet att samordna riksgäldskontorets statsupplåning med den allmänna ekonomiska politiken samt finans- och budgetpolitiken. Sammantaget skall detta leda till en förbättrad samordning vid planering och genomförande av statsskuldspolitiken.

7.6 Former för samordning

De olika samordningsbehov som redovisats i det föregående är olika starka och olika former kan användas för att i högre eller lägre grad tillgodose önskemålen. En del lösningar kan kännetecknas av att de i och för sig löser ett observerat samordningsproblem men är förenade med andra konsekvenser som framstår som oönskade. I detta avsnitt presenteras ett antal former i vilka samordningsproblemen skulle kunna lösas. Konsekvenser av de olika lösningarna diskuteras också.

Kommittén anser att ansvaret för planering och genomförande av den ekonomiska politiken i ett parlamentariskt system naturligen åvilar regeringen. Beslut om den allmänna inriktningen av den ekonomiska politiken fattas av riksdagen. Det kunde då framstå som rimligt att förorda att både *riksbanken och riksgäldskontoret* överförs från att vara riksdagens verk till att bli *myndigheter* som lyder *under regeringen* och dess finansdepartement. Högt ställda krav på samordning av finanspolitik, penningpolitik och statsupplåning skulle otvivelaktigt kunna bli tillgodosedda med en sådan lösning. Den föregående diskussionen har emellertid inte pekat på stora olösta samordningsproblem mellan regeringen och riksbanken. Att föra bort riksbanken från riksdagen framstår därför nu som omotiverat. Att riksbanken är ett riksdagens verk och att statsupplåningen skall handhas av myndighet under riksdagen regleras i regeringsformen (RF 9:10 och 9:12). Förändringar av detta slag förutsätter alltså ändring av regeringsformen. Åtgärden skulle därför knappast kunna vara genomförd förrän 1990.

En sådan förändring skulle därmed inte lösa de problem som finns idag och under resten av 1980-talet.

En annan möjlighet är att föra över *riksgäldskontoret* från att vara ett riksdagens verk till att bli en *myndighet under regeringen* och dess finansdepartement. Som redovisades i kapitel 6 ansvarar finansdepartementet i många länder för statens upplåning. En myndighet under departementet svarar i många fall för skuldförvaltningen och statspappren säljs ibland genom centralbanken. En sådan ordning kunde ses som rimlig även i vårt land. Som nämndes i föregående stycke skall enligt regeringsformen emellertid statsupplåning och statsskuldförvaltning handhas av ett riksdagens verk. En sådan lösning är därför möjlig endast i ett längre tidsperspektiv.

Kommittén anser att en samordning av riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet på det penningpolitiska området är angelägen. En form för att åstadkomma detta är att *föra samman riksgäldskontoret med riksbanken*. Detta är förenligt med regeringsformen. Det torde också kunna hävdas att riksdagen med den utformning som 1974 gavs åt RF 9: 10 beredde marken för att en sådan förändring skulle kunna göras utan grundlagsändring. Frågan berördes i grundlagberedningens betänkande. En förändring av detta slag bör ske utan att riksbankens och riksgäldskontorets balansräkningar konsolideras. En sådan konsolidering skulle nämligen ge intryck av att riksbanken lånat ut många hundra miljarder kr. till staten. I internationella centralbankskretsar och bland utländska långivare ses det i regel som betänkligt att statens budgetunderskott finansieras med lån i centralbanken. Även om detta i förevarande fall är en psykologiskt och inte reellt motiverad inställning kan man inte helt bortse från att inställningen skulle kunna få ogynnsamma konsekvenser.

Om riksgäldskontoret läggs samman med riksbanken tillförs banken även omfattande verksamhet med svag anknytning till penningpolitiken. En annan möjlighet är därför att *föra över endast de delar av riksgäldskontoret som ägnar sig åt statsupplåning till riksbanken,* där verksamheten kunde bilda en avdelning som benämns riksgäldskontoret. Garantiverksamheten kunde t.ex. föras över till de myndigheter som svarar för de sakområden som garantierna avser.

En annan lösning vore att låta riksbanken och riksgäldskontoret leva kvar som självständiga institutioner med egna balansräkningar men med mer eller mindre långt gående *personalunion mellan de två fullmäktigeförsamlingarna* . Man kan även tänka sig mer eller mindre långtgående integration av de två verkens organisation och personalresurser. Detta kan t. ex. gälla ekonomisk analys, bevakning av svensk kreditmarknad, utländska kapitalmarknader, kundtjänst samt personal- och ekonomiadministration. Utbrytning från riksgäldskontoret av verksamhet som har svag anknytning till statsupplåningen skulle kunna övervägas i en lösning av detta slag. För att personer som är ledamöter i riksbanksfullmäktige även skall kunna vara ledamöter i riksgäldsfullmäktige behöver bl. a. valbarhetbestämmelserna i riksbankslagen ändras.

Kommittén anser att ökade möjligheter bör skapas för regeringen och finansdepartementet att medverka i statsupplåningen. Vidare bör möjligheter skapas för regeringen att föra fram avsedd inriktning av den ekonomiska politiken till dem som svarar för statsupplåningen. En möjlighet att

uppnå dessa syften är att *låta regeringen utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige*. Därmed markeras den betydelse i den ekonomiska politiken som statsskuldshanteringen numera har fått. Regeringen får då ett förhållande till riksgäldskontoret som är likartat förhållandet till riksbanken. En ordning där regeringen utser ordföranden i riksgäldsfullmäktige medför emellertid inte att den angelägna samordningen av riksgäldskontorets och riksbankens åtgärder av penningpolitisk betydelse nås. Denna lösning skulle därför kunna kompletteras med att riksdagen väljer ett antal personer att vara *ledamöter både av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige*. En ordning av detta slag innebär att riksgäldskontoret förblir en helt självständig institution under riksdagen med ansvar för statsupplåning samtidigt som regeringens och riksbankens ansvar för samordning av den ekonomiska politiken och penningpolitiken kan göras mera gällande i riksgäldskontorets högsta organ. Samordning på styrelsenivå torde behöva kompletteras med bl.a. mer verksamhetsnära samarbetsorgan.

Om man särskilt betonar angelägenheten av att statsupplåningen samordnas med penningpolitiken kan lösningar övervägas som medger att riksbanken och riksgäldskontoret lever kvar som självständiga institutioner samtidigt som full samordning nås. De viktiga besluten fattas när statspapperen förs ut på marknaden. F.n. svarar riksgäldskontoret formellt för beslut om t.ex. lånetidpunkter, löptider, lånevolymer, låneinstrument och effektiv ränta. Besluten måste emellertid vara inordnade i den penningpolitik som riksbanken för. En möjlighet är därför att *låta riksbanken fatta beslut om villkor m.m. och sälja statspapper som den övertagit från riksgäldskontoret*. Förvaltandet av statskulden skulle åvila riksgäldskontoret. Riksbanken kunde överta statspapper i fast räkning i takt med försäljning eller uppträda som agent åt riksgäldskontoret. Om övertagandet av statsspapperen sker i fast räkning, dvs. riksbanken är s.k. underwriter, skulle inte mer än ett handelslager av statspapper behöva figurera i riksbankens balansräkning. Uppträder riksbanken som agent åt riksgäldskontoret förekommer inte några andra statspapper i riksbankens balansräkning än de banken, liksom nu, köper för att använda i marknadsoperationer. En lösning av detta slag innebär att riksbanken får full möjlighet att samordna penningpolitiken och statsskuldsförvaltningen. En sådan ordning är möjlig antingen riksgäldskontoret hör till riksdagen eller regeringen. I bl.a. Storbritannien och Danmark finns liknande organisationer.

Det formella instrument som i dag finns för samordning mellan riksbanken och riksgäldskontoret i frågor av kredit- och valutapolitisk betydelse är *gemensam överläggning mellan fullmäktigeförsamlingarna*. Endera fullmäktige kan begära sådan överläggning. Om sammanträden av detta slag skulle komma till stånd skulle de ha samrådskaraktär. Några beslut skulle inte kunna fattas, eftersom detta skulle innebära att en ny myndighet skapades och att de båda verkens självständighet träddes för när. Det är svårt att se att gemensamma sammanträden med fullmäktigeförsamlingarna kan vara något annat än en extraordinär kontaktmöjlighet som kan användas någon enstaka gång. Ett effektivt instrument för den löpande samordning som behövs kan det knappast vara.

De former för samordning som presenterats i det föregående innebär mer eller mindre långtgående organisatoriska förändringar. Det kan även

vara möjligt att nå vissa samordningseffekter med föreskrifter av olika slag.

En möjlighet att markera att det är regeringen som, enligt riksdagens allmänna riktlinjer, svarar för planering och genomförande av den ekonomiska politiken, är att i den lag som reglerar resp. institutions verksamhet föreskriva att *riksbanken och riksgäldskontoret skall bedriva sin verksamhet som ett led i den ekonomiska politiken*. Detta ger emellertid inte särskilt god vägledning i situationer när en förändring i penningpolitiken vidtas kanske just för att ändra den ekonomiska politiken. Inte heller är det givet vilka detaljerade penningpolitiska beslut som faktiskt skall anses följa av en i breda termer definierad ekonomisk politik. Med en sådan reglering måste det förutsättas att regeringen och finansdepartementet löpande meddelar hur den avsedda ekonomiska politiken påverkar olika aktuella beslut. Innebörden av ett stadgande av detta slag är närmast att ge uttryck åt riksdagens och bankoutskottets uttalande 1933, 1937 och 1958 om samråd vid utformning och genomförande av den ekonomiska politiken. En bestämmelse av detta slag måste åtföljas av ett informationsflöde. Det är också möjligt att den bör vara förenad med att regeringen får utse ordföranden riksgäldsfullmäktige.

Samordning av riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska verksamheter framstår som särskilt angelägen. En möjlighet att åstadkomma detta är att i lagen om riksgäldskontoret införa en bestämmelse om att *statsupplåningen skall utformas som ett led i riksbankens penningpolitik*. Syftet med riksbankens penningpolitiska åtgärder är och måste vara omgivna av högsta sekretess. Det är då inte lätt för riksgäldskontoret att veta vilken penningpolitik som för dagen faktiskt bedrivs. Ett stadgande av detta slag får därför närmast ses som uttryck för krav på långtgående följsamhet mot riksbankens synpunkter vid genomförande av statsupplåningen. Det kan därför hävdas att riksgäldskontoret i detta fall i verkligheten skulle bli ett osjälvständigt verk under riksbanken.

En annan möjlighet att reglera samordningen av riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska verksamhet är att i lagen om riksgäldskontoret införa en bestämmelse med i huvudsak följande lydelse: *Riksgäldskontoret bestämmer i samråd med riksbanken villkor för de lån som skall tas upp*. Bestämmelsen är klarare än den i föregående stycke men får i allt väsentligt samma positiva och negativa effekter som denna. Syftet med regler av detta slag är närmast att inför eventuella intressemotsättningar markera att riksbankens ansvar för penningpolitiken skall ha företräde framför riksgäldskontorets ansvar för statsupplåningen.

Om en regel av nyss nämnt slag i stället formuleras som att *riksgäldskontoret bestämmer efter samråd med riksbanken villkor för de lån som skall tas upp* markeras kravet på kontakter före beslut. Samtidigt anges att det är den för statsupplåningen ansvariga myndigheten som har sista ordet och bär ansvaret. Något tvivel skulle heller inte finnas om riksgäldskontorets självständiga ställning.

De tre sistnämnda reglerna beaktar behovet av samordning av riksbankens och riksgäldskontorets penningpolitiska verksamhet. Däremot ger de inte regeringen förbättrade möjligheter att medverka.

Kommittén har nu angett de områden där den anser att en förstärkt samordning av den ekonomiska politiken syns önskvärd. Olika tänkbara åtgärder har också presenterats, med vilka mer eller mindre långtgående samordning kan nås. Organisatoriska och författningsmässiga åtgärder kan i några fall kombineras. I följande kapitel presenterar kommittén sina överväganden och föreslår en nu lämplig form för samordning av statsskuldspolitiken m. m.

8 Förslag till åtgärder för att förbättra samordningen av statsskuldspolitiken

Kommitténs uppgift är bl. a. att allsidigt och förutsättningslöst belysa hur statsskuldspolitiken i framtiden bör samordnas och organiseras. Även samordningen med den ekonomiska politiken skall uppmärksammas. I närmast föregående kapitel har kommitten pekat på de områden där en förbättrad samordning är önskvärd och har också antytt ett antal olika lösningar, som i större eller mindre utsträckning tillgodoser iakttagna samordningsbehov.

I detta kapitel presenterar kommittén sina överväganden om och förslag till åtgärder som nu i ett första steg bör vidtas för att stärka samordningen av statsskuldspolitiken. Övriga frågor som kommittén har att pröva kommer att behandlas i senare betänkande.

8.1 Överväganden

I kapitel 3 har kommittén beskrivit hur budgetunderskott, statsskuld och utlandsupplåning under vissa förutsättningar kan komma att utvecklas under återstoden av seklet. Sammanfattningsvis kan förmodas att statsbudgeten under överskådlig tid framöver kommer att uppvisa underskott. Vid en relativt gynnsam ekonomisk utveckling kan underskottet hållas vid nuvarande nivå eller t. o. m. minskas i absoluta tal. Budgetunderskottet skulle därmed motsvara en successivt allt mindre andel av bruttonationalprodukten. Så länge ett budgetunderskott kvarstår kommer dock den ackumulerade statsskulden att öka i absoluta tal, låt vara att detta kan innebära att statsskulden vid en gynnsam ekonomisk utveckling kan minska i förhållande till bruttonationalprodukten.

Den statliga inhemska nettoupplåningen utgör nu kanske hälften av all nettoupplåning inom landet. Andelen kan komma att minska framöver, men torde ändå förbli på en ganska hög nivå. Statens nettoupplåning kommer därmed att kraftigt påverka kreditmarknaden.

När äldre statslån förfaller behöver medelsbehovet härför, så länge det finns ett budgetunderskott, täckas med ny upplåning. Den inhemska upplåningen har varit tämligen kortfristig och en ganska stor volym äldre lån behöver omsättas varje år. Omfattningen på den bruttoupplåning, dvs. upptagande av nya lån för att finansiera det årligen uppkommande budgetunderskottet och de lån som behövs för att omsätta äldre lån, kommer att vara mångdubbelt större än nettoupplåningen. Även om det är nettoupp-

låningen och förändringen i denna som kraftigast påverkar situationen på penningmarknaden, kommer även de stora flöden som bruttoupplåningen får att ha väsentlig betydelse. I det operativa emissionsarbetet går det självfallet inte att skilja nyupplåning från refinansiering.

I kapitel 4 har kommittén behandlat under vilka förutsättningar det teoretiskt sett inte skulle behövas någon särskild samordning mellan riksbankens penningpolitik och riksgäldskontorets emissionsverksamhet. Beträffande den inhemska upplåningen skulle krävas att väl fungerande andrahandsmarknader finns för korta och långa statspapper. Detta betyder att kreditmarknadsregleringar inte får finnas, att många aktörer skall finnas på marknaden och att stora volymer regelbundet också omsätts på en marknad. Beträffande den utländska upplåningen skulle krävas att valutakursen flyter fritt, att något mål inte knyts till valutareservens storlek och att full frihet för kapitalrörelser föreligger.

Det kan konstateras att de förhållanden som i Sverige under lång tid rått på kredit- och valutamarknaderna på väsentliga punkter avviker från dessa förutsättningar. En mer eller mindre långtgående samordning har därför varit nödvändig och också förekommit mellan riksbankens penningpolitik och riksgäldskontorets emissionsverksamhet. Formerna härför har beskrivits i kapitel 5.

Under det allra senaste året har andrahandsmarknaderna för statspapper utvecklats och riksbanken har ånyo kunnat börja använda marknadsoperationer som ett kraftfullt penningpolitiskt instrument. Regleringar används också aktivt. Kraven på framtida samordning i statsskuldspolitiken och lämpliga former härför hänger naturligtvis i viss mån samman med i vilken riktning och hur snabbt utvecklingen går på kredit- och valutamarknadernas område i Sverige.

Enligt kommitténs uppfattning är det troligt att under överskådlig framtid riksgäldskontorets inhemska statsupplåning och riksbankens penningpolitik behöver samordnas. Statsupplåningen kommer att vara ett viktigt penningpolitiskt instrument som till sin verkan är jämförbart med riksbankens marknadsoperationer och andra marknadsanpassade penningpolitiska åtgärder. Man kan därför förutse att nära samverkan behövs mellan riksbanken och riksgäldskontoret för att staten skall kunna föra en enhetlig penningpolitik. Det förefaller inte lämpligt att riksbanken med kraftfulla operationer på andrahandsmarknaden eller med andra åtgärder skall behöva neutralisera penningpolitiskt oönskade konsekvenser av riksgäldskontorets låneemissioner. De olika instrumenten bör i stället användas effektivt, dvs. "så att de stödja och icke motverka varandra".

Behovet av samordning av penningpolitiken och den inhemska statsupplåningen kan även i viss mån belysas mot bakgrund av erfarenheterna under senare år. Löpande samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret har varit nödvändig i samband med emissionsverksamheten och för att utveckla nya låneinstrument, försäljningstekniker och marknader. Tillfällen har också funnits när samverkan borde ha fungerat bättre. Det finns inte heller anledning att tro att förhållandena under överskådlig tid kommer att ändras så drastiskt att samverkan inte skulle behövas mellan penningpolitiken och statsskuldshanteringen. Erfarenheterna från andra länder, som redovisats i kapitel 6, talar också för att samverkan behövs

oavsett vilken ekonomisk politik som bedrivs och oberoende av den institutionella struktur som finns. Kommittén har inte träffat på något land där statsskuldshanteringen sker utan nära anknytning till finansdepartementet eller centralbanken.

Enligt kommitténs mening bör åtgärder i ett första steg skyndsamt vidtas som kan skapa förutsättningar för förbättrad samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret i vad gäller den inhemska upplåningens anpassning till penningpolitikens krav.

Vad så gäller statens upplåning i utlandet är målet att underskottet i bytesbalansen om någon tid kan elimineras och vändas i ett visst strukturellt överskott. Därmed upphör ett motiv för staten att bedriva nettoupplåning i utlandet. I stället aktualiseras frågan om nettoamortering av utländska lån. Sådana transaktioner har emellertid också penningpolitisk betydelse. När nettoupplåningen kan elimineras kommer äldre lån tagna i utlandet att behöva omsättas med nya lån. Dessutom kan det i en del fall visa sig kostnadsmässigt lämpligt att före löptidens utgång konvertera äldre lån. Sammantaget betyder detta att statens bruttoupplåning utomlands under lång tid framöver kommer att vara betydande även om nettoupplåningsbehovet upphör. Upplåning för att endast finansiera förfallande lån kräver emellertid inte någon mer utvecklad samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret, eftersom den inte har någon egentlig effekt på penningmarknaden i Sverige.

Om bytesbalansen emellertid svänger kraftigt kring nollstrecket kan statens nettoupplåning även i framtiden behöva användas som ett penningpolitiskt instrument och varieras på ett medvetet sätt. Syftet kan vara att valutareserven skall utvecklas på visst sätt eller att penningmängden eller räntan i ekonomin skall påverkas i viss riktning. Mål kommer därmed även framdeles att kunna finnas för omfattningen på statens nettoupplåning. Då behöver erforderlig samverkan ske mellan den utländska statsupplåningen och penningpolitiken. Den förbättrade samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret behöver därför även framdeles avse den utländska upplåningen.

De behov av samordning som angetts i det föregående hänger samman med att statsupplåningen är ett penningpolitiskt instrument som kraftigt kan påverka ränte- och penningmängdsutvecklingen i ekonomin. Samverkan behöver därmed ske med den för penningpolitikens genomförande ansvariga myndigheten, nämligen riksbanken. Statsupplåningen och statsskuldsförvaltningen är emellertid också ett i sig självständigt förvaltningsområde, där ansvarigt organ har att sträva efter en ekonomisk förvaltning av statsskulden. Häri kan ingå att nå lägsta möjliga kostnader på några års sikt och en fördelning av förfallodagar som är någorlunda jämn över år och månader. Om avsteg görs från vad som är en rationell statsskuldsförvaltning innebär detta ökade kostnader. För att antyda de storleksordningar det är fråga om, kan nämnas att en ränteskillnad på 0,1 procentenhet på statsupplåningen motsvarar en kostnad på mer än 500 milj.kr. per år. När penningpolitiska eller budgetpolitiska motiv aktualiserar avsteg från vad som anses vara en ur snävt statsfinansiell synvinkel rationell statsskuldsförvaltning, är det därför angeläget att statsskuldsförvaltningens mål också förs fram. En avvägning får därefter självfallet göras. Med de framtidsut-

sikter som finns måste därmed, enligt kommitténs mening, former skapas för att lösa naturliga konflikter mellan penningpolitiska mål och statsskuldsförvaltningsmål.

Beslut som riksgäldskontoret fattar som led i statsskuldsförvaltningen har betydelse för de statsskuldsräntor som ingår bland statsbudgetens utgifter. Räntorna är nu den största enskilda utgiftsposten och de utgör ungefär 20 % av statsbudgeten. Även om lånevolymen är given, är ränteutgifterna och deras fördelning i tiden i viss mån påverkbara. Olika lånetyper och låneåtgärder påverkar räntorna på olika sätt. Det är därför naturligt att regeringen – och särskilt dess finansdepartement – kan ha synpunkter som bör vägas in, eller i vart fall vara kända, när riksgäldskontoret fattar besluten om upplåningen. Enligt kommitténs mening är det önskvärt att finna en lämplig form för hur bl.a. budgetsynpunkter kan tillföras överväganden om statsupplåningen.

Genomförandet av den ekonomiska politiken innefattar en mängd ställningstaganden som kan innebära mer eller mindre långtgående anpassning till förändrade omständigheter. Finanspolitiken kan inte annat än marginellt ändras av regeringen utan nya beslut av riksdagen. Penningpolitiken kan däremot – och behöver ibland också – ändras snabbt som svar på oförutsedda händelser. De penningpolitiska instrumenten disponeras av riksbanken och riksgäldskontoret. I ett parlamentariskt system är det naturligt att regeringen, inom ramen för de riktlinjer som riksdagen anger, ansvarar för den löpande samordningen och den ekonomiska politiken. Detta kommer f.n. till uttryck i att regeringen förordnar ordföranden i riksbanksfullmäktige och i de informella samråd som förekommer mellan riksbanken och regeringen inför viktigare penningpolitiska beslut. Med den betydelse statsupplåningen nu har fått för penningpolitiken, finanspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken, framstår det som lämpligt att regeringen får möjlighet att öva samma inflytande i riksgäldsfullmäktige som i riksbanksfullmäktige.

I kapitel 7 har antytts att den närmare utformningen av riksdagens ställningstagande till riktlinjerna för den ekonomiska politiken ännu inte fullt ut anpassats till den ökade betydelse som penningpolitiken numera har fått.

I direktiven till kommittén uttalas att riksbankens och riksgäldskontorets konstitutionella ställning bör beaktas i de överväganden som görs. I kapitel 7 har kommittén även diskuterat åtgärder som skulle innebära att huvudmannaskapet för riksbanken och/eller riksgäldskontoret skulle överföras till regeringen. Det problem som kommittén främst har att lösa avser samverkan mellan riksbankens penningpolitik och riksgäldskontorets statsupplåning. Att överföra ansvaret för riksbanken och/eller riksgäldskontoret från riksdagen till regeringen skulle knappast i och för sig lösa aktuella problem. Ytterligare förändringar skulle behövas. Dessutom skulle en sådan förändring, som förutsätter ändringar i regeringsformen, knappast kunna vara genomförd förrän kanske 1990. Praktiska skäl talar därför för att lösningarna på de aktuella problemen bör ha egenskapen att de kan genomföras skyndsamt. Det är därför inte möjligt att f.n. förorda lösningar som organisatoriskt närmare ansluter till praxis i andra länder och som har redovisats i kapitel 6. I kommitténs fortsatta arbete kan det dock bli aktuellt att pröva förändringar av sådant slag.

Kommitténs överväganden leder således till att en nära samverkan behövs mellan penningpolitiken och statsupplåningen, att förbättrad samverkan bör nås snabbt, att statsskuldsförvaltningens mål bör kunna hävdas, att regeringen bör kunna öva visst inflytande i riksgäldsfullmäktige och att statsbudgetaspekter på lämpligt sätt bör kunna vägas in i statsupplåningsbesluten. Mot bakgrund av dessa överväganden övergår kommittén till att presentera sitt förslag till hur samordningen av statsskuldspolitiken nu bör förbättras.

8.2 Förslag till åtgärder

Gemensamma ledamöter i fullmäktigeförsamlingarna

Den vikt som tillmäts önskemålet att statsupplåningen samordnas med penningpolitiken i övrigt bör komma till uttryck i riksbanks- resp. riksgäldsfullmäktiges sammansättning. Genom att ett antal av de ledamöter som riksdagen väljer utses till fullmäktige i såväl riksbanken som riksgäldskontoret skapas förutsättningar för att penningpolitiska hänsyn i lämplig utsträckning beaktas i riksgäldsfullmäktiges arbete, samtidigt som statsskuldsförvaltningsaspekter kan göras gällande i riksbanksfullmäktiges överläggningar. En ordning av detta slag skulle också väsentligen undanröja de missförhållanden som råder när riksgäldsfullmäktige ibland, på anmodan av riksbanken, har att fatta emissionsbeslut som för ledamöterna i riksgäldsfullmäktige, vilka är formellt ansvariga för besluten, kan framstå som omotiverade. De gemensamma fullmäktigeledamöterna skulle då vara klara över den penningpolitiska innebörden och på lämpligt sätt kunna informera övriga ledamöter härom. Med en sådan ordning skulle det också kunna vara naturligt för riksbanken att i sina marknadsoperationer väga in statsskuldspolitiska hänsyn.

Vad så gäller antalet ledamöter av fullmäktigeförsamlingarna som bör vara gemensamma, bör det få ankomma på varje riksdag att vid valet av fullmäktige besluta härom. Kommittén vill dock framhålla att om alla ledamöter är gemensamma har i praktiken en sammanslagning av riksbankens och riksgäldskontorets högsta organ skett. Kommittén ser det som naturligt att några personer – inte minst med hänsyn till riksdagsledamöters övriga arbetsuppgifter – ingår i endast en av fullmäktigeförsamlingarna.

För att riksdagen skall kunna utse personer att vara ledamöter i både riksbanks- och riksgäldsfullmäktige måste en ändring göras i valbarhets- och behörighetsbestämmelserna i riksbankslagen. I 30 § sägs nämligen att fullmäktig i riksgäldskontoret inte får vara fullmäktig i riksbanken. Detta villkor måste därför slopas. Även i övrigt bör valbarhets- och behörighetsvillkoren för de båda fullmäktigeförsamlingarna överensstämma i så stor utsträckning som möjligt, för att urvalet av ledamöter skall kunna vara detsamma och då det enligt kommitténs mening inte är sakligt motiverat med bestämmelser av olika innehåll. De villkor som finns i lagen om riksgäldskontoret bör därför vara lika omfattande som villkoren i riksbankslagen. Kommittén föreslår därför att valbarhets- och behörighetsvillkoren i 14 § riksgäldslagen utökas med de ytterligare villkor som nu finns i

30 och 31 §§ i riksbankslagen. Därmed följer den förändringen att fullmäktig i riksgäldskontoret inte får vara i konkurstillstånd eller vara ledamot av bankstyrelse. Med hänsyn till den karaktär som riksgäldskontorets verksamhet kan förutses få är en sådan förändring, enligt kommitténs mening, välbefogad.

Kommitténs förslag innebär i och för sig att riksbankschefen, som f. n. måste vara fullmäktig i riksbanken, av riksdagen kan väljas att även vara fullmäktig i riksgäldsfullmäktige. På motsvarande sätt kan riksgäldsdirektören, antingen han är vald inom eller utom fullmäktigekretsen, av riksdagen väljas att vara fullmäktig i riksbanken. Denna möjlighet finns faktiskt redan nu för riksgäldsdirektör som valts utom fullmäktigekretsen. Kommittén vill emellertid inte förorda att chef för endera verket väljs att ingå i fullmäktige för det andra verket.

Riksdagen fattar varje år beslut om huruvida ansvarsfrihet skall beviljas riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige för deras förvaltning. Ärendena bereds i finansutskottet. I kapitel 2 konstaterades att åtskilliga ledamöter och suppleanter i finansutskottet ingår i riksgäldsfullmäktige, medan inte någon ledamot eller suppleant i finansutskottet ingår i riksbanksfullmäktige. Genomförs kommitténs förslag att samma person skall kunna väljas till båda fullmäktigeförsamlingarna kan frågan uppkomma om vilken syn man bör ha på personalunioner mellan finansutskottet och fullmäktigeförsamlingarna. Kommittén konstaterar att ev. jävsproblem vid beredning av frågor om ansvarsfrihet hittills har lösts genom att suppleant har inträtt i finansutskottet.

I riksbanken och i riksgäldskontoret finns direktion resp. arbetsutskott. Dessa har delvis olika sammansättning och uppgifter. Sammansättningen av dessa båda organ regleras i bankoreglementet och i riksgäldslagen samt av resp. fullmäktigeförsamling. Kommittén ser det som naturligt att fullmäktigeledamöter som är gemensamma såvitt möjligt ingår i direktion resp. arbetsutskott. Kommittén avser att i senare betänkande redovisa förslag till ny lag för riksbanken m.m. Inre organisatoriska frågor av bl.a. detta slag kommer då att behandlas.

En praktisk omständighet skall beröras. Fullmäktige i riksbanken resp. riksgäldskontoret sammanträder i regel varje vecka under den tid riksdagen är samlad och varannan vecka under annan tid. Sammanträdena hålls av tradition ungefär samtidigt på torsdagsförmiddagarna. Om ett antal fullmäktigeledamöter är gemensamma, behöver sammanträdena ske med viss tidsförskjutning. Det synes då vara lämpligt att fullmäktiges i riksbanken sammanträde tidsmässigt nära följs av sammanträde i riksgäldsfullmäktige. Penningpolitiska beslut kan nämligen snabbt behöva kompletteras med beslut om emission av statspapper till vissa villkor.

Ordförande i riksgäldsfullmäktige

Den metod med vilken regeringen ges möjlighet att öva inflytande i riksgäldsfullmäktige bör vara densamma som nu gäller för riksbanksfullmäktige, dvs. att regeringen får rätt att utse ordförande i riksgäldsfullmäktige. En sådan ordning innebär närmast en formalisering av det förfaringssätt som gäller sedan länge, nämligen att riksdagen på regeringspartiets eller

regeringspartiernas mandat utser en ordförande som nominerats av regeringen.

Med rätten att utse en person till viss uppgift är även förenad rätten att vid behov också entlediga vederbörande från uppgiften. Vid den i det tidigare föreslagna ordningen som innebär att det nuvarande hindret tas bort för en person att samtidigt vara fullmäktig i riksbanken och riksgäldskontoret kan, med oförändrade bestämmelser om utseende av ordförande, samma person utses som ordförande i båda församlingarna. Till den ena posten är han förordnad av regeringen och till den andra vald av riksdagen. Skulle det inträffa att regeringen under valperioden förlorar förtroendet för honom kan regeringen entlediga honom från posten som ordförande i riksbanksfullmäktige. Däremot kan regeringen inte entlediga honom från posten som ordförande i riksgäldsfullmäktige. Ordföranden är då nämligen vald av riksdagen för valperioden och kan skiljas från uppdraget endast av riksdagen i samband med den årliga behandlingen av förvaltningsberättelsen. Även detta talar för att regeringen bör få rätt att förordna – och entlediga – ordföranden i riksgäldskontoret.

Kommitténs förslag på denna punkt innebär att 2 och 14 §§ lagen om riksgäldskontoret ändras på så sätt att det i dessa paragrafer föreskrivs att regeringen förordnar fullmäktiges ordförande och en suppleant för honom. Övriga sex ledamöter väljs av riksdagen. Någon ändring behöver inte göras i tilläggsbestämmelsen 7.1.1 till rikdagsordningen där det föreskrivs att kammaren skall företaga val till bl. a. riksgäldsfullmäktige. I likhet med övriga val som förrättas enligt denna bestämmelse är det nämligen tillräckligt att det antal ledmöter som skall väljas anges i annan lag, reglemente eller stadga.

Vidare innebär kommitténs förslag att i 27 § riksgäldslagen införs en ny bestämmelse som föreskriver att regeringen får återkalla sitt förordnande av ordförande och dennes suppleant i riksgäldsfullmäktige.

För ordföranden i riksbanksfullmäktige gäller enligt RF 9: 12 att denne inte får utöva annat uppdrag eller inneha tjänst i bankens ledning. Denna bestämmelse innebär bl.a. att ordföranden i riksbanksfullmäktige inte ingår i bankens direktion. Emellertid gäller inte motsvarande behörighetsvillkor för ordföranden i riksgäldsfullmäktige och denne ingår också i riksgäldskontorets arbetsutskott, vilket är den närmaste motsvarigheten till en direktion. Enligt kommitténs mening saknas anledning att, när regeringen får förordna ordföranden i riksgäldsfullmäktige, samtidigt på denna punkt införa motsvarande behörighetsvillkor som gäller för ordföranden i riksbanksfullmäktige.

Planeringsgrupp för inhemsk upplåning

Fullmäktigeförsamlingarna i riksbanken och riksgäldskontoret är de två verkens högsta organ. Därmed är emellertid inte sagt att alla viktiga penningpolitiska beslut fattas av fullmäktige. I verkligheten fattas betydelsefulla beslut efter delegation av chefer och tjänstemän som led i planeringen och i den operativa verksamheten. Därav följer att en effektiv samverkan i penningpolitiska frågor kan åstadkommas endast genom samverkan på flera nivåer mellan de två organisationerna.

Enligt kommitténs mening bör därför en planeringsgrupp bildas för inhemsk upplåning. I gruppen bör ingå företrädare för riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet. Med en sådan sammansättning skapas möjlighet att i beredningsprocessen även tillföra finanspolitiska synpunkter. Följande exemplifiering antyder tänkbara uppgifter för planeringsgruppen. Gruppen kan sammanträda månadsvis. Årligen kan en ungefärlig plan för statsupplåningens bruttoomfattning upprättas som också innehåller dels en ungefärlig månadsvis fördelning av upplåningen, dels en ungefärlig fördelning av upplåningen på olika låneinstrument. Planen kan aktualiseras varje månad. Den första månaden i planen kan ha karaktär av överenskommet låneprogram. Riktlinjer för räntenivåer m.m. kan diskuteras. Ett översiktligt program kan månatligen anges för de två månaderna efter programmånaden. Överenskomna planer och program kan anmälas i riksgäldsfullmäktige. Om genomförandet under månaden kan ske planenligt behöver sedan måhända inte varje låneärende behandlas av fullmäktige. Delegering skulle kunna ske i anslutning till att planen fastställs av fullmäktige. Planen kan även delges övriga berörda instanser.

Inrättandet av en planeringsgrupp av detta slag behöver enligt kommitténs mening inte regleras i lag utan bör kunna förutsättas komma till stånd ändå. I likhet med vad som gällde vid tillkomsten av arbetsgruppen för utlandsupplåning, bör de två fullmäktigeförsamlingarna fatta beslut om att inrätta planeringsgruppen och om dess närmare uppgifter. Den nuvarande arbetsgruppen för utlandsupplåning, som närmare beskrevs i kapitel 5, bör fortsätta sin verksamhet med i huvudsak oförändrade uppgifter.

Samråd i emissionsfrågor

Även när åtskilliga samordningsfrågor löses i den föreslagna planeringsgruppens arbete kommer även alltfort viktiga penningpolitiska beslut att fattas i det operativa genomförandet av statsupplåningen. Exempel på sådana beslut är vilka räntesatser och vilka volymer som skall accepteras vid anbudsförsäljning av statspapper. Dessa beslut, som de facto innebär att staten anger den korta ränta som bör gälla i landet och som påverkar penningsmängdsutvecklingen, fattas av tjänstemän i riksgäldskontoret i intensiv kontakt med tjänstemän i riksbanken. Det är enligt kommitténs mening angeläget att kontakterna i det operativa emissionsarbetet fungerar väl. Det bör ankomma på de två verken att på olika sätt sörja härför. Kommittén har föreslagit samverkan mellan riksbanken och riksgäldskontoret i fullmäktigeförsamlingarna och samverkan i en planeringsgrupp för inhemsk upplåning. Dessa institutionella markeringar av behovet av samverkan bör skänka legitimitet åt att tjänstemännen i riksbanken och riksgäldskontoret utvecklar och upprätthåller välfungerande informella kontakter samt minska riskerna för bristande samordning.

I statsskuldsförvaltningen och penningpolitiken kan målen vara delvis motstridiga. Penningpolitiska skäl kan vid givet budgetunderskott tala för t.ex. långa löptider, höga räntor och stora lånevolymer medan statsskuldsförvaltningsskäl kan tala för t.ex. korta löptider, lägre räntor och mindre lånevolymer. Detta kan leda till konflikter mellan de olika målen som i och för sig är naturliga. De åtgärder som kommittén har föreslagit bör i väsent-

lig mån bidra till att eventuella konflikter löses. Skulle likväl inte enighet nås mellan berörda beslutsfattare i riksgäldskontoret och i riksbanken måste en mekanism finnas för att snabbt avgöra tvister i operativa emissionsfrågor.

För att säkerställa erforderligt informationsutbyte mellan riksbanken och riksgäldskontoret inför och i anslutning till emissioner föreslår kommittén att det föreskrivs att riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken bestämmer om villkor för de lån som skall tas upp. Uttrycket villkor bör därvid betraktas som ett kortare uttryck för samtliga omständigheter under vilka statsupplåningen genomförs. I och med att besluten skall fattas efter samråd med riksbanken säkerställs att riksbanken i god tid får kännedom om alla emissioner och får möjlighet att lämna penningpolitiskt motiverade synpunkter härpå. Kommittén utgår från att samrådsförfarandet i flertalet ärenden kan ske muntligt och utan nämnvärd tidsfördröjning. Former härför bör utvecklas av de två verken. Kommitténs förslag innebär att i 5 § lagen om riksgäldskontoret införs en bestämmelse om att riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken bestämmer villkoren för de lån som skall tas upp.

Skulle undantagsvis den situationen uppstå att enighet inte nås, t.ex. att riksbanken inte kan tillstyrka ett emissionsbeslut, torde ärendet få prövas i riksgäldsfullmäktige. Om även fullmäktiges beslut inte kan godtas av riksbanken, trots att flera ledmöter är gemensamma i de två fullmäktigeförsamlingarna, bör det ankomma på riksgäldskontoret att fatta det slutliga beslutet. Ärendet bör sedan behandlas i riksgäldskontorets förvaltningsberättelse och således ingå i de överväganden som görs när finansutskottet och riksdagen tar ställning till ansvarsfrihet för fullmäktige i riksgäldskontoret.

8.3 Genomförande av förslagen

Kommittén har betonat det önskvärda i att förbättrad samverkan i statsskuldspolitiken kan uppnås skyndsamt. Förslagen har därför särskilt utformats för att inte förutsätta ändringar i regeringsformen eller riksdagsordningen. Beträffande tidsförhållandena för genomförandet gäller följande.

De två fullmäktigeförsamlingarna kan när som helst och med kort varsel besluta om att bilda en planeringsgrupp för inhemsk upplåning. Medverkan från finansdepartementet torde vara möjlig att utverka. Om förslaget upplevs som välmotiverat, bör planeringsgruppen med företrädare för riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet kunna börja sin verksamhet under våren 1985.

När det legitima och önskvärda i välfungerande informella kontakter i anslutning till framför allt det operativa statsupplåningsarbetet slås fast, bör också goda förutsättningar ha skapats för en positiv utveckling. Verksledningarna i riksbanken och riksgäldskontoret har ett ansvar för att främja en sådan utveckling. Några särskilda tidsförhållanden finns inte härför.

De av förslagen där särskilda tidsgränser finns att beakta är förslaget att ett antal personer skall kunna ingå i båda fullmäktigeförsamlingarna och förslaget att regeringen skall få rätt att utse ordföranden i riksgäldsfullmäk-

tige. Enligt lagen om riksgäldskontoret väljs fullmäktige för riksdagens valperiod. Enligt riksdagsordningen gäller samma förhållanden för de fullmäktige i riksbanken som väljs av riksdagen. Här aktuella val förrättas av riksdagen omedelbart efter det att ny riksdag samlas. Detta betyder att om de av kommittén förordade förändringarna, som gör det möjligt för riksdagen att utse samma person till fullmäktig i både riksbanken och riksgäldskontoret och att regeringen skall få utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige, skall kunna få verkan före oktober 1988, måste ändrade bestämmelser ha trätt i kraft före oktober 1985. I praktiken behöver därför ändring av riksbankslagen och riksgäldslagen beslutas av riksdagen före det att vårsessionen avslutas de första dagarna i juni 1985. Den riksdag som samlas i oktober 1985 är sedan fri att välja ett antal ledamöter att ingå i både riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige och regeringen kan då också utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige.

Kommittén anser att det är naturligt att gemensamma fullmäktigeledamöter ingår i båda verkens direktion resp. arbetsutskott. Detta kan delvis åstadkommas med nu föreslagna bestämmelser. Kommittén avser i ett följande betänkande, som skall innehålla bl.a. förslag till ny lag för riksbanken, återkomma till inre organisatoriska frågor av detta slag. Slutligt förslag om arbetsutskott och direktion, sådana organs uppgifter och sammansättning kommer då att lämnas. För den lagstiftning som är förenad härmed gäller inte några särskilda tidsvillkor.

Kommittén har också föreslagit att en ny bestämmelse införs i lagen om riksgäldskontoret med syfte att markera behovet av samråd med riksbanken innan volymer, former, tidpunkt och villkor för statsupplåningen fastställs. Även denna lagändring bör behandlas av riksdagen under vårsessionen 1985.

9 Specialmotivering till författningsförslagen

9.1 Förslag till ändring i lagen (1982: 1158) om riksgäldskontoret

2 §

I detta lagrum regleras tillsättandet av fullmäktigeförsamlingen och frågan om fullmäktiges ansvar. Förslaget innebär att regeringen, i likhet med vad som gäller för riksbanken, förordnar en ledamot och en suppleant för honom. Övriga sex ledamöter väljs alltjämt av kammaren enligt riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 7.1.1. Därav följer att suppleanter för dessa ledamöter väljs till minst samma antal. Som hittills svarar samtliga riksgäldsfullmäktige för sin verksamhet endast inför riksdagen.

De föreslagna ändringarna har utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i RF 9: 12 där tillsättandet av fullmäktige i riksbanken regleras. Således har även föreskrivits att regeringens förordnande av fullmäktig i riksgäldskontoret skall avse en tid av tre år.

5 §

I paragrafen har en ny bestämmelse tagits in som föreskriver att riksgäldskontoret måste samråda med riksbanken före det att volym, tidpunkt, form och villkor bestäms för de lån som skall tas upp. Syftet med bestämmelsen är att upplåningen skall kunna utformas så att den påverkar penningmarknaden på ett sätt som överensstämmer med målsättningen för penningpolitiken. Denna fråga behandlas utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1).

Riksbankens deltagande i utformningen av upplåningen måste anses vara en naturlig uppgift för banken i dess egenskap av centralbank. På grund härav har inte föreslagits att en hänvisning till den nya bestämmelsen görs i riksbankslagen.

14 §

Här föreskrivs att de ledamöter som väljs av riksdagen väljs för riksdagens valperiod. Vidare uttrycks förslaget om att den fullmäktig som regeringen förordnat skall vara ordförande. Noteras bör att vid förfall för ordföranden inträder inte som ordförande den suppleant för ordföranden som regeringen förordnat utan i stället den vice ordförande som fullmäktige enligt den

gällande ordningen väljer inom sig. Detta förhållande motsvarar vad som gäller vid förfall för ordföranden i riksbanksfullmäktige.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1) anser kommittén att några särskilda behörighetsvillkor för ordföranden i riksgäldsfullmäktige motsvarande dem som finns för ordföranden i riksbanksfullmäktige inte bör finnas.

Då det gäller övriga valbarhets- och behörighetsvillkor för fullmäktig innebär förslaget att motsvarande villkor som nu gäller för fullmäktig i riksbanken införs. Detta betyder att valbarhets- och behörighetsvillkoren för fullmäktig i riksgäldskontoret utökas. För närvarande gäller att fullmäktig inte får vara omyndig. Statsråd får inte heller vara fullmäktig. Enligt den föreslagna ordningen får inte heller den som är i konkurstillstånd vara fullmäktig. Fullmäktig får vidare inte vara ledamot av styrelse i en bank annan än riksbanken eller i sådan utländsk bank där staten är delägare. Med styrelse avses här ledande organ och begreppet omfattar således också riksbanksfullmäktige. Detta skall ses mot bakgrund av kommitténs förslag om att det skall vara möjligt att utse gemensamma ledamöter i riksbanks- och riksgäldsfullmäktige.

27 §

Den del av paragrafen som berörs av kommitténs förslag gäller frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna i fullmäktige. För var och en av dessa gäller att de av riksdagen kan vägras ansvarsfrihet och därmed skiljas från sitt uppdrag. Förslaget innebär att för ordföranden och suppleanten som utses av regeringen därutöver gäller att regeringen när som helst kan återkalla sitt förordnande. I detta avseende motsvaras förslaget av vad som enligt RF 9: 12 gäller för ordföranden och dennes suppleant i riksbanksfullmäktige.

Ikraftträdande m. m.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft i samband med att den riksdag som valts i september 1985 samlas så att bestämmelserna kan tillämpas för de fullmäktigeledamöter som därvid skall utses för riksbanken och riksgäldskontoret.

Det blir dock i praktiken ofrånkomligt att den tidigare utsedda fullmäktigeförsamlingen måste sitta kvar någon kortare tid efter ikraftträdandet. För att därvid inte någon ledamot skall förlora sin behörighet skall bestämmelserna i deras äldre lydelse gälla ifråga om denna fullmäktigeförsamling.

9.2 Förslag till ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank

30 §

Från paragrafen, som innehåller valbarhets- och behörighetsvillkor för riksbanksfullmäktig har den bestämmelsen tagits bort som föreskriver att fullmäktig i riksgäldskontoret inte får vara fullmäktig i riksbanken. Därigenom blir det möjligt att utse gemensamma ledamöter i de båda fullmäktigeförsamlingarna.

Reservation

av ledamoten Tobisson

Sammanfattning

Jag stöder tre av kommitténs fyra förslag för att skyndsamt stärka samordningen av statsskuldspolitiken, nämligen att det skall bli möjligt för riksdagen att välja personer som ingår i både riksbanks- och riksgäldsfullmäktige, att en planeringsgrupp för inhemsk upplåning bildas med representanter från riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet samt att en bestämmelse införs om att riksgäldskontoret efter samråd med riksbanken beslutar om villkor m. m. för statsupplåningen.

Jag motsätter mig emellertid på principiella grunder det fjärde förslaget, nämligen att regeringen skall utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige.

Grundsyn

Två principer är vägledande för min inställning till frågan om organisatoriska förändringar på statsskuldspolitikens område. För det första eftersträvar jag en modell, som medger att kreditpolitiken liberaliseras och att samordningen av den ekonomiska politikens olika delar (finanspolitiken, penningpolitiken, statsskuldspolitiken etc.) så långt möjligt sker på marknadsmässiga villkor. För det andra finner jag det viktigt att riksbankens ställning präglas av en hög grad av oberoende i förhållande till regeringen.

Jag ser ett stort värde i att det finns institutionella förutsättningar att föra en självständig penningpolitik, när finanspolitiken misslyckas på grund av kortsiktiga politiska hänsyn eller parlamentariska svårigheter. Det kan inte vara någon tillfällighet att de västliga industriländer som bäst kunnat försvara sitt penningvärde (t. ex. Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna) också utmärks av att centralbankerna är förhållandevis fristående gentemot den politiska makten.

Dessa centralbanker uppvisar vissa gemensamma kännetecken: de har en betydande handlingsfrihet i sitt arbete på att förverkliga vissa klart angivna penningpolitiska mål, deras ledande beslutsfattare är inte politiker utan ekonomer eller näringslivsföreträdare med bankerfarenhet etc., och dessas mandatperioder är långa och saknar anknytning till tidpunkter för politiska val. Inte minst viktigt är att riksbankschefen inte är en politiskt rekryterad befattning, som byter innehavare när regeringsmakten växlar sida.

Ett reformarbete i syfte att i Sverige efterlikna dessa förhållanden är emellertid tidskrävande, dels erfordras det i flera fall grundlagsändringar, dels skulle det innebära en avvikelse från sedan länge etablerade traditioner. En frigörelse av riksbanken från politisk dominans är därför en långsiktig process, som måste grundas på ingående analys och debatt.

Av naturliga skäl kan jag dock inte nu medverka till förändringar som i förhållande till min grundsyn går i fel riktning. Jag räknar med att de här av mig berörda principfrågorna aktualiseras i det fortsatta utredningsarbetet rörande riksbankens organisation.

Utgångspunkter för samordningen

Det finns i majoritetsförslaget en tendens att regeringen skall överordnas riksbanken och riksgäldskontoret och att riksbanken i sin tur skall ges företräde framför riksgäldskontoret. Detta stämmer inte med författningen, där riksbanken och riksgäldskontoret är två jämställda verk direkt under riksdagen.

I ett internationellt perspektiv är det mycket ovanligt med ett parlamentet underställt, fristående verk för statsupplåningen och förvaltningen av statens skuld. Vid tidigare grundlagsreformer synes tanken ha varit att förbereda för en sammanslagning mellan riksbanken och riksgäldskontoret. En sådan åtgärd finner jag av flera skäl mindre lämplig. I så fall är det bättre att dessa frågor anförtros ett verk under finansdepartementet. En förändring av detta slag kan dock inte bli aktuell, förrän riksbanken uppnått en mer självständig ställning i förhållande till regeringsmakten.

Med nu rådande förutsättningar bör den ekonomiska politiken utformas och dess olika delar samordnas av riksdagen. Den skall fastställa riktlinjer beträffande finanspolitiken för regeringen, beträffande penningpolitiken för riksbanken och beträffande statsskuldspolitiken för riksgäldskontoret.

Det förhållandet att inte riksdagen regelmässigt angett riktlinjer för riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet ser jag inte som ett utslag av att utvecklingen inom dessa områden skulle vara speciellt snabb eller svårförutsebar. Det är snarare ett uttryck för den keynesianska finanspolitikens dominans över penningpolitiken och för det bristande behovet av en statsskuldspolitik så länge statens lånebehov ännu var begränsat. Det är emellertid en orimlig princip att riksdagen skall styra sina underlydande verk via uttalanden som går omvägen över regeringen.

Det grundläggande behovet av samordning på det politiska planet tryggas genom att såväl regeringen som riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige utgår ur samma majoritet i riksdagen. Vid sidan därav är marknaden den bästa samordaren. Som påpekas i Staffan Viottis uppsats (Ds Fi 1984: 26) är det teoretiskt fullt tänkbart för riksbanken och riksgäldskontoret att uppträda helt oberoende av varandra under förutsättning att det existerar väl fungerande andrahandsmarknader. Riksbanken har då stabiliseringspolitiska mål, medan riksgäldskontorets mål blir att minimera kostnaderna för statsskulden.

Samordningen i praktiken

Emellertid finns det knappast någonstans så väl fungerande marknader att de organ som är ansvariga för penningpolitiken respektive statsskuldspolitiken kan handla helt utan kontakt med varandra. I synnerhet i Sverige med dess stora och snabbt växande statsskuld är det nödvändigt med ett ömsesidigt utbyte av information.

Utifrån min grundläggande uppfattning att regeringen, riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige med nu gällande förutsättningar bör vara jämställda under riksdagen är det dock angeläget att kontakter dem emellan får karaktären av samråd och konsultationer snarare än samordning. Den senare termen antyder ett hierarkiskt förhållande mellan parterna, där någon vid tvist ges företräde framför den/de andra. Enligt min mening bör det röra sig om ett informations- och åsiktsutbyte mellan likaberättigade parter.

Den ömsesidiga förståelsen underlättas, om några ledamöter är gemensamma för både riksbanks- och riksgäldsfullmäktige och om en planeringsgrupp bildas för den inhemska upplåningen efter samma mönster som för den utländska. Jag ansluter mig också till förslaget att riksgäldskontoret bör åläggas en samrådsskyldighet i förhållande till riksbanken före beslut om villkor m. m. för statsupplåningen. Det måste dock understrykas, att riksgäldskontoret efter fullgjord samrådsplikt självständigt fattar beslut i upplåningsärenden.

Jag kan däremot inte ställa mig bakom förslaget att regeringen skall utse ordföranden i riksgäldsfullmäktige. Det strider mot principen att de tre riksdagen underställda organen skall vara jämställda. Det förhållandet att regeringen sedan nästan hundra år tillbaka förordnar ordföranden i riksbanksfullmäktige ser jag inte som något skäl. Med min grundsyn att riksbanken bör ges en i förhållande till regeringen mer oberoende ställning är det i stället angeläget att verka för att samtliga ledamöter av både riksbanks- och riksgäldsfullmäktige väljs av riksdagen.

Det har gentemot den nuvarande ordningen för val av riksgäldsfullmäktige anförts, att det vid instabila parlamentariska förhållnaden kan tänkas inträffa, att den vid mandatperiodens början valde ordföranden efter en regeringsombildning utan mellankommande nyval kan komma att tillhöra oppositionen. Denne kan då inte bytas ut mot sin vilja. Denna komplikation kan förebyggas genom att riksdagen väljer sju fullmäktige, vilka sedan inom sin egen krets utser ordförande. Om samarbetsmönstret mellan partierna ändras senare under mandatperioden, kan den nya majoriteten då ersätta den tidigare valde ordföranden med en ny.

Jag vill slutligen understryka, att även så länge regeringens rätt att förordna ordförande i riksbanksfullmäktige kvarstår, är det fullt möjligt för en riksdagsmajoritet att tillse att samma person blir ordförande i de båda fullmäktigeförsamlingarna.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1–3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige. Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård. Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen – Boendemiljö – Arbetsmiljö – Arbetslöshet – Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården – möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa – vård – Samhällsekonomi – Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.
56. Folkrätten i krig. Fö.
57. Kommunerna i totalförsvaret. Fö.
58. Invandrar- och minoritetspolitiken. A.
59. Näringsförbud. Ju.
60. Generell permutation av donationsbestämmelser. Fi.
61. I stället för kärnkraft. I.
62. Med sikte på nedrustning. Ud.
63. Homosexuella och samhället. S.
64. Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. S.
65. Via satellit och kabel. U.
66. Den allmänna rättshjälpen. Ju.
67. Cancer-orsaker-förebyggande m. m. S.
68. Samordnad samhällsinformation. C.
69. Säker elförsörjning. I.
70. Staketmetoden. Fi.
71. Värnplikten i framtiden. Fö.
72. Fastighetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. Ju.
73. Patientjournalen. S.
74. Regional utveckling och mellanregional utjämning. I.
75. Församlingarna om framtiden. C.
76. Samordnad kärnavfallshantering. I.
77. Kemikaliekontroll. Jo.
78. Bo på egna villkor. Bo.
79. Dödsbegreppet. S.
80. Dödsbegreppet. Bilagor. S.
81. "Hjärndöd" Psykologiska aspekter. S.
82. Apoteksbolaget mot år 2000. S.
83. Folkstyret i kommunerna Medverkan – Delaktighet - Ansvar. C
84. Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. C.
85. Handelsagentur och kommission. Ju.
86. Jordbruks- och livsmedelspolitik. Jo.
87. Marknadsanpassad lön till intagna som utfört arbete i kriminalvårdsanstalt. Ju.
88. Genetisk integritet. S.
89. Statsskuldspolitiken-samordningsfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet. [54]
Näringsförbud. [59]
Den allmänna rättshjälpen. [66]
Fastighetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. [72]
Handelsagentur och kommission. [85]
Marknadsanpassad lön till intagna som utfört arbete i kriminalvårdsanstalt. [87]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]
Med sikte på nedrustning. [62]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]
Folkrätten i krig. [56]
Kommunerna i totalförsvaret. [57]
Värnplikten i framtiden. [71]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1–3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige. Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård. Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen – Boendemiljö – Arbetsmiljö – Arbetslöshet – Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården – möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa – vård – Samhällsekonomi – Sysselsättning – Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]
Homosexuella och samhället. [63]
Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. [64]
Cancer-orsaker-förebyggande m m. [67]
Patientjournalen. [73]
Utredningen om dödsbegreppet. 1. Dödsbegreppet. [79] 2. Dödsbegreppet. Bilagor. [80] 3. "Hjärndöd" Psykologiska aspekter. [81]
Apoteksbolaget mot år 2000. [82]
Genetisk integritet. [88]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]
Generell permutation av donationsbestämmelser. [60]
Staketmetoden. [70]
Statsskuldspolitiken-samordningsfrågor. [89]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]
Via satellit och kabel. [65]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]
Kemikaliekontroll. [77]
Jordbruks- och livsmedelspolitik. [86]

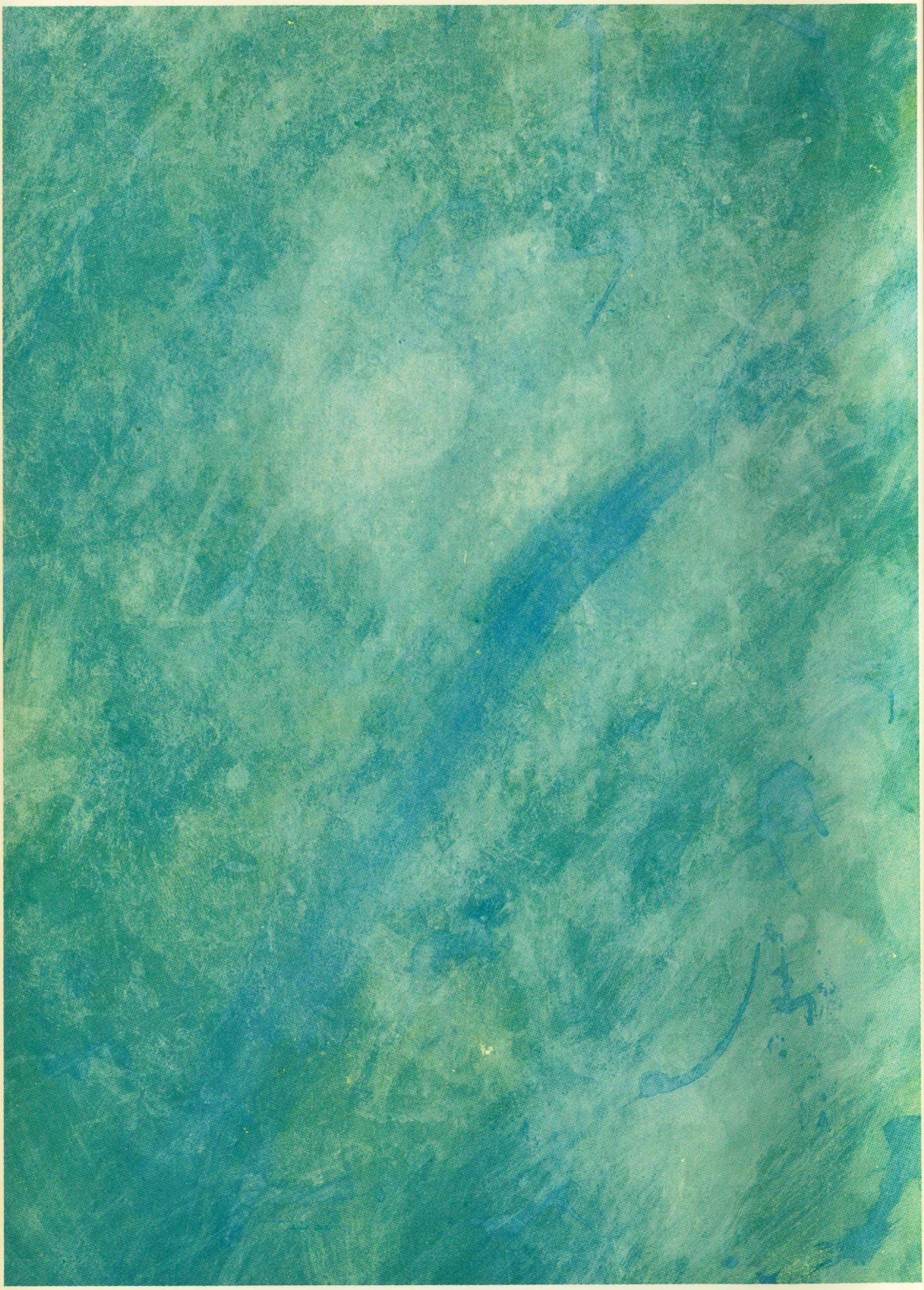
Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]
Invandrar- och minoritetspolitiken. [58]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]
Bo på egna villkor. [78]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]
I stället för kärnkraft. [61]
Säker elförsörjning. [69]
Regional utveckling och mellanregional utjämning. [74]
Samordnad kärnavfallshantering. [76]

Civildepartementet
Samordnad samhällsinformation. [68]
Församlingarna om framtiden. [75]
1983 års demokratiberedning. 1. Folkstyret i kommunerna Medverkan – Delaktighet – Ansvar. [83] 2. Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. [84]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.



Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08570-4
ISSN 0375-2250X