

Nr 28.

Ankom till riksdagens kansli den 13 april 1934 kl. 3 e. m.

Utlåtande, angående verkställd granskning av riksgäldskontorets styrelse och förvaltning.

För den granskning av riksgäldskontorets styrelse och förvaltning, som åligger innevarande års riksdags bankoutskott, har utskottet tagit del av dels de allmänna protokoll och protokoll över låneärenden, som blivit förda hos fullmäktige i riksgäldskontoret från och med den 10 januari 1933, in- till vilken dag ansvarsfrihet tillerkänts fullmäktige för deras i protokol- len antecknade beslut och åtgärder, till och med den 9 januari 1934, dels den av riksdagens år 1933 församlade revisorer avgivna berättelsen om granskning av riksgäldskontorets tillstånd och förvaltning för tiden 1 juli 1932—30 juni 1933, dels ock fullmäktiges med utskottets memorial nr 2 överlämnade, till 1934 års riksdag avgivna berättelse.

Sedan utskottet numera fullgjort sitt granskningsuppdrag, får utskottet avgiva berättelse över den verkställda granskningen.

1:o.

Anmälan om vägrat utbyte av premieobligationer. *Revisorerna* hava i sin förenämnda berättelse (sid. 45—48) återgivit en till dem inkommen an- mälan om vägrat utbyte efter den 18 oktober 1933 av premieobligationer av år 1923 mot sådana av år 1933. I denna anmälan framhålles, att ehuru riksgäldskontoret i prospekt och annorledes tillförsäkrat innehavarna av förstnämnda obligationer rätt att under tiden 18 september—14 oktober 1933¹ samt därefter *i mån av tillgång* utbyta dessa obligationer mot obli- gationer av 1933 års lån, riksgäldskontoret efter den 18 oktober vägrat verkställa sådant utbyte och i stället vidtagit försäljning av återstående obligationer av lånet.

För egen del hava revisorerna i ärendet uttalat, att den av riksgälds- kontoret givna utfästelsen om utbyte av obligationer ej gärna av allmän- heten kunnat tolkas på annat sätt, än att innehavare av 1923 års premie- obligationer under tiden från och med den 18 september till och med den 14 oktober (efter tidens förlängning den 18 oktober) skulle hava ovillkorlig rätt att få byta sina äldre obligationer mot 1933 års premieobligationer,

¹ Sedermera utsträcktes tiden för utbytet till och med den 18 oktober 1933.

och att även därefter dylikt utbyte skulle få äga rum, så länge riksgäldskontoret ännu innehade osålda premieobligationer av 1933 års emission. Huruvida denna tolkning även vore den juridiskt riktiga, syntes revisorererna i detta sammanhang sakna betydelse. Det avgörande syntes nämligen vara, att emitteringar och konverteringar av statslån beslutades och genomfördes på ett sådant sätt, att allmänhetens förtroende bibehölls. Revisorererna funne det därför önskvärt, att alla meddelanden till allmänheten rörande bland annat villkor och tidpunkter för emittering och konvertering formulerades så klart och otvetydigt, att någon tvekan om deras rätta tolkning icke behövde uppstå.

Med anledning av revisorerernas uttalande hava *fullmäktige i riksgäldskontoret* i skrivelse den 21 december 1933 — vilken skrivelse återgivits i anslutning till den tryckta revisionsberättelsen (sid. 53—56) — förklarat, att fullmäktige aldrig kunnat med orden »och därefter i mån av tillgång» avse, att utbytet skulle fortgå så länge riksgäldskontoret ännu innehade några osålda obligationer av det nya premielånet. Följden skulle i så fall hava blivit, att riksgäldskontoret ej på lång tid skulle hava kunnat avsluta emissionen av 1933 års premieobligationslån, utan varit nödsakat att kanske under flera år framåt hålla obligationer tillgängliga för eventuellt utbyte och sålunda överhuvud taget ej kunnat försälja några obligationer under emissionstidens senare skede. Då emellertid ifrågavarande i annonser och prospekt använda formulering tydligen på sina håll föranlett missförstånd, vore det givetvis angeläget, att vid emission av eventuella blivande premieobligationslån tillsåges, att meddelanden till allmänheten gäves sådan avfattning, att missuppfattningar av meddelandenas innebörd i görligaste mån uteslötes.

Utskottet.

Utan att ingå på frågan om lämpligheten av att i förevarande fall utbyte av premieobligationer ägt rum samtidigt med försäljning av sådana, finner utskottet naturligt, att allmänheten på grund av formuleringen av riksgäldskontorets prospekt m. m. bibringats den uppfattningen, att sådant utbyte skulle komma att medgivas även efter utgången av den egentliga utbytesperioden, så länge riksgäldskontoret ännu innehade osålda obligationer. Såsom framgår av fullmäktiges yttrande, hava fullmäktige emellertid, i anslutning till vad revisorererna anfört, ställt i utsikt att vid emission av eventuella blivande premieobligationslån skulle tillses, att meddelanden till allmänheten så avfattades, att missuppfattning av meddelandenas innebörd så vitt möjligt icke uppstode. Vid sådant förhållande har utskottet endast ansett sig böra vad i detta ärende förekommit för riksdagen

omförmäla.

2:o.

Emittering av premieobligationslån. *Revisorerna* hava vidare i sin förenämnda berättelse (sid. 48—52) framställt vissa anmärkningar mot det sätt, på vilket emitteringen av 1931 års och 1933 års premieobligationer skett och därvid särskilt berört vissa åtgöranden från riksgäldskontorets och dess kommissionärers sida. Enligt revisorernas mening hade åtskilliga omständigheter vid emissionen av dessa premieobligationslån säkerligen bidragit till att hos allmänheten ingjuta en viss misstro.

Revisorerna hava vidare gjort gällande, att fullmäktige vid upplägandet av 1933 års premieobligationslån utgått från en räntefot, 4,3 procent, som legat för högt i förhållande till den effektiva medelräntan å statsräntelån vid ifrågavarande tidpunkt, samt att fullmäktige icke heller tillräckligt beaktat den sjunkande tendensen i det allmänna ränteläget. Enligt revisorernas mening borde vid uppläggande av premieobligationslån vinstplanen så uppgöras, att räntekostnaden beräknades på ett för staten i förhållande till läget på penningmarknaden något gynnsammare sätt än som skedde beträffande 1933 års premieobligationslån. Med hänsyn till att beslutet om vinstplanen för lånet fattades redan i mars 1933, ehuru lånet var avsett att emitteras först i augusti samma år, hava revisorerna ifrågasatt, om icke sådana anordningar kunde vidtagas, att kortare tid förflöte mellan beslut om uppläggandet av ett premieobligationslån och själva låneemitteringen, i vilket fall läget på penningmarknaden med större säkerhet skulle kunna bedömas.

Beträffande frågan huruvida systemet med försäljning av premieobligationer på avbetalning borde bibehållas eller ej, hava revisorerna icke ansett sig böra göra något uttalande. Om köp av obligationer på avbetalning även vid eventuella framtida emissioner skulle möjliggöras, ville revisorerna dock ifrågasätta, om icke riksgäldskontoret självt — möjligen i samverkan med andra statens institutioner — skulle kunna handhava även denna del av försäljningen. I varje fall syntes det, som om en närmare utredning av denna fråga kunde vara befogad. Skulle det därvid visa sig, att det nuvarande systemet med särskilda auktoriserade kommissionärer vore att föredraga — varvid de direkta kostnaderna för emissionen icke borde få vara ensamt eller ens i huvudsak avgörande — syntes det revisorerna, som om de mellan riksgäldskontoret och kommissionärerna träffade överenskommelserna i form av kontrakt, tillståndsbevis eller annorledes borde utformas med än ytterligare noggrannhet. Sammanblandningen vid försäljning hos kommissionärerna av å ena sidan från riksgäldskontoret enligt kontrakt övertagna och å andra sidan i öppna marknaden (riksgäldskontorets kassaexpedition däri inbegripen) inköpta obligationer måste i varje fall och särskilt ur allmänhetens synpunkt anses vara mindre lämplig. Vidare ville revisorerna ifrågasätta, huruvida icke vid avbetalningsköp köparens rätt att vid köpeavtalets hä-

vande på grund av bristande betalning med visst avdrag återfå inbetalt belopp borde på ett effektivare sätt delgivas allmänheten.

Med anledning av vad revisorerna uttalat beträffande förefintligheten av en viss misstro hos allmänheten, hava *fullmäktige* i sin ovanberörda skrivelse framhållit, att trots de många enligt fullmäktiges mening ohemula anmärkningar, som i pressen eller annorledes framkommit mot riksgäldskontorets handläggning av premielånsemissioner, fullmäktige på goda grunder vågade tro, att allmänhetens förtroende för riksgäldskontorets verksamhet dock ej blivit rubbat.

Med avseende å kostnaderna för 1933 års premieobligationslån hava fullmäktige, bland annat, meddelat, att vinstplanen uppgjorts så, att densamma slutsiffra ungefärligen överensstämte med den ränta, som för lånet i fråga på grund av ränteläget vid tiden, då lånet beslöts, kunde anses lämplig. Det vore enligt fullmäktiges mening en riktig och sund princip, att köpare av premieobligationer finge räkna med ett totalt årligt vinstbelopp, som motsvarade förräntningen av vanliga räntebärande obligationer, och sålunda ej försattes i en sämre ställning än innehavarna av de sistnämnda. I samband härmed hava fullmäktige uttalat, att man givetvis borde sträva efter att vid eventuellt uppläggande av nya premieobligationslån söka i möjligaste mån nedbringa tiden mellan fastställandet av vinstplanen och lånevillkoren i övrigt samt själva låneemissionen för att därigenom kunna så nära som möjligt anpassa villkoren till det vid emissionen aktuella läget på penningmarknaden.

Beträffande den av revisorerna berörda frågan om försäljning av premieobligationer på avbetalning hava fullmäktige uttalat, att en avbetalningsförsäljning genom riksgäldskontoret självt säkerligen komme att bli för statsverket mycket dyrbar med hänsyn till den personalkrävande organisation, som en sådan anordning skulle nödvändiggöra. Därest samverkan skulle etableras med någon statsinstitution, vore postverket den enda, som därvid kunde komma i fråga. På anmodan av riksgäldskontoret hade postverket redan vid emittering av 1921 års premieobligationslån erbjudit sig att till allmänheten sälja obligationer på avbetalning, men denna försäljningsform visade sig emellertid icke lämplig för postverket, varför de underhandsförfrågningar som sedermera gjorts angående förnyad avbetalningsförsäljning icke lett till något resultat. Därest ett nytt premieobligationslån i framtiden skulle komma att uppläggas, syntes emellertid en förnyad undersökning angående möjligheterna för en försäljning på avbetalning med postverkets medverkan böra åvägbringas. Fullmäktige ansåge sig dock redan nu kunna uttala såsom sannolikt, att en dylik undersökning skulle komma att giva ett sådant resultat, att valet i själva verket endast komme att stå mellan att för avbetalningsförsäljningen anlita privata kommissionärer eller ock avstå från denna försäljningsform.

De påpekanden, som av revisorerna gjorts beträffande vissa förhållanden i samband med emitteringen av här ifrågavarande premieobligationslån, hava synts utskottet icke påkalla annat uttalande från utskottets sida än att utskottet förutsätter, att fullmäktige vid blivande emissioner av premieobligationslån icke skola underlåta tillse, att anledning till berättigat missnöje hos allmänheten icke uppkommer.

I likhet med revisorerna anser utskottet, att de årliga kostnaderna för 1933 års premieobligationslån i form av vinstutlottningar fastställts till högre belopp än som betingats av läget på penningmarknaden. I väsentlig mån var detta förhållande föranlett av räntelägets utveckling under den ansevärd tid — mer än fem månader — som förflöt från det beslutet om lånets uppläggande fattades och dess emittering skedde. Emellertid hava fullmäktige förklarat sig komma att vid eventuellt uppläggande av nya premieobligationslån i möjligaste mån söka nedbringa tiden mellan lånebeslut och låneemission. Med anledning av den principiella ståndpunkt, som fullmäktige synas intaga till frågan om grunderna för bestämmande av storleken av vinstutlottningarna å premieobligationslån, vill utskottet framhålla, att villkoren för sådana lån, vilka till sin konstruktion så väsentligt skilja sig från vanliga räntebärande obligationslån, givetvis i första hand böra bestämmas med hänsyn till läget på den speciella marknaden för premieobligationer.

Vad slutligen angår den av revisorerna berörda frågan om försäljning av premieobligationer på avbetalning hava fullmäktige ställt i utsikt, att, därest ett nytt premieobligationslån skulle komma att uppläggas, undersökning skall verkställas av möjligheterna för postverkets medverkan därutinnan. I anslutning till vad revisorerna i detta sammanhang anfört vill utskottet uttala, att, för den händelse riksgäldskontoret framdeles vid försäljning av premieobligationer skulle komma att anlita biträde av privata kommissionärer, denna försäljning synes böra regleras med beaktande av de synpunkter, som av revisorerna framhållits.

Vad revisorerna anfört beträffande emitteringen av här ifrågavarande premieobligationslån, har utskottet härigenom velat för riksdagen

omförmäla.

3:o.

Åtgärder i fråga om riksbyggnaderna å Helgeandsholmen m. m. Enligt gällande reglementen för riksbanken och riksgäldskontoret äga fullmäktige i dessa båda verk att gemensamt bland annat vidtaga de åtgärder, som erfordras för utförande av riksdagens beslut i fråga om nya byggnader för riksdagen m. m. och riksbanken, allt i överensstämmelse med de närmare föreskrifter, som i särskilda skrivelser den 11 och 12 maj 1888 och den 6 april 1906 blivit av riksdagen meddelade.

Gemensamma sammanträden mellan bemälda fullmäktige för utförande

av ifrågavarande uppdrag hava, enligt vad utskottet inhämtat, ägt rum den 18 maj och den 21 december 1933, därvid behandlats frågor om tillstånd till omnibusstrafik i Riksgatan och angående körhastigheten å samma gata; vilket utskottet härmed får för riksdagen

anmäla.

4:o.

Protokoll och berättelser. Vid granskning av ovannämnda protokoll och berättelser har utskottet i övrigt icke funnit något förhållande, som påkallat särskilt yttrande från utskottets sida; vilket utskottet härmed får för riksdagen

anmäla.

5:o.

Ansvarsfrihet. Revisorerna hava i sin berättelse anmält, att revisorerna för sin del tillstyrkte, att ansvarsfrihet måtte beviljas fullmäktige i riksgäldskontoret för den tid, revisionen omfattat.

I enlighet med föreskriften i § 4 av den för utskottet gällande instruktionen vill utskottet meddela, att med avseende på riksgäldskontorets ställning och förvaltning under den tid, granskningen omfattat, utskottet ej funnit anledning till erinran i annat avseende än vad förut blivit anført samt att utskottet för sin del anser, att ansvarsfrihet bör beviljas fullmäktige.

Utskottet hemställer alltså,

att fullmäktige i riksgäldskontoret må tillerkännas ansvarsfrihet ej mindre för den av riksdagens år 1933 församlade revisorer granskade förvaltningen av riksgäldskontoret under tiden 1 juli 1932—30 juni 1933 än även för alla beslut och åtgärder, som finnas antecknade i fullmäktiges protokoll från och med den 10 januari 1933 till och med den 9 januari innevarande år.

Stockholm den 13 april 1934.

På bankoutskottets vägnar:

HARALD ÅKERBERG.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar Åkerberg, Lindley, Stendahl, Ström i Lidköping, Johansson i Friggeråker, Ernfors och Bjurström*; samt

från andra kammaren: herrar Leffler, Ryberg, Paulsen, Johansson i Sollefteå*, Wikström*, Ahl, Persson i Tidaholm* och Westerdahl.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

vid punkten 4:o (ang. protokoll och berättelser):

av herrar *Stendahl* och *Ernfors*, som ansett, att i utskottets utlåtande bort inflyta en punkt av följande lydelse:

»**Dispositionen av s. k. vinst å 1923 års premieobligationslån.** Enligt villkoren för 1923 års premieobligationslån å 120,000,000 kronor hava under mars och september vart och ett av åren 1924—1933 utlottningar ägt rum av 12,683 vinster till belopp av 3,000,000 kronor eller sammanlagt 6,000,000 kronor årligen. Medel för bestridande av inlösen av utfallna vinster hava ställts till riksgäldskontorets förfogande genom anslag å riksstaten under rubriken räntor å statsskulden. Enligt förenämnda villkor skulle innehavare av en till detta lån hörande obligation tre månader efter sista utlottningen, därest obligationen ej utfallit med vinst, i utbyte erhålla en statsobligation å 50 kronor, löpande med 5 procent ränta, med rätt dock för riksgäldskontoret att i stället med 50 kronor inlösa ifrågavarande premieobligation. Obligation, varå vinst utfallit, skulle icke utbytas eller inlösas men däremot få deltaga i samtliga vinstutlottningar. Det sammanlagda beloppet av de obligationer av 1923 års premieobligationslån, å vilka vinst utfallit och vilka sålunda vid utgången av lånets löptid icke behövde inlösas av riksgäldskontoret, uppgick efter sista vinstutlottningen i september 1933 till 12,056,300 kronor.

I augusti 1933 utfärdade riksgäldskontoret kungörelse angående inlösen av 1923 års premieobligationslån, enligt vilken kungörelse innehavare av de obligationer, varå vinst icke utfallit, ägde få desamma kontant inlösta eller utbyta mot obligationer av ett samtidigt upplagt nytt premieobligationslån av år 1933. Det obligationsbelopp av 1923 års lån, som berördes av detta erbjudande, utgjorde i runt tal 108,000,000 kronor (120,000,000—12,056,300).

På grund av bestämmelsen att med vinst utfallna premieobligationer av 1923 års lån icke behöva inlösas av riksgäldskontoret, har statens obligationskund i samband med varje dragning minskats med värdet av de obligationer, som då för första gången utfallit med vinst. Riksgäldsfullmäktige hava funnit lämpligt föreskriva, att den sålunda inträdda skuldminskningen skulle bokföras först vid lånets inlösen, då alltså statsskulden på en gång minskats med hela det ifrågavarande obligationsbeloppet. Detta bokföringssätt torde emellertid icke i sak innebära någon ändring i det förhållandet, att genom vinstutlottningarna faktiskt ägt rum en successiv amortering av statsskulden av samma art som varje annan amortering. Att de för vinstutbetalningarna erforderliga beloppen i sin helhet anvisats under rubriken ränta å statsskulden i stället för att, såsom bort

ske, fördelas på ett ränteanslag och ett anslag för amortering är ägnat att i någon mån undanskymma det faktum, att här under årens lopp pågått en verklig, av skattemedel bestridd amortering å statsskulden. Såsom bevis för riktigheten härav torde det i detta sammanhang böra erinras om följande.

Riksdagens år 1929 församlade revisorer framhöllo under § 24 i sin berättelse om granskningen av statsverket önskvärdheten av att en ändring vidtoges i bokföringen av statens skuld för 1923 års premieobligationslån i syfte att skulden minskades dels med det sammanlagda beloppet av sådana obligationer, vilka vid redan verkställda dragningar utfallit med vinst, dels ock med värdet av de obligationer, å vilka vinst utfölle, i den mån nya dragningar ägde rum.

I anledning av revisorernas berörda uttalande anförde riksräkenskapsverket, att enligt verkets mening motsvarade varken den av riksgäldsfullmäktige eller den av riksdagens revisorer intagna ståndpunkten exakt det faktiska läget av statens skuldförhållande vid olika tidpunkter. Mot den förra ståndpunkten kunde invändas, att de obligationer, vilka utfallit med vinst, icke längre representerade en mot det nominella värdet svarande fordran hos staten. Att åter i enlighet med revisorernas förslag helt avskriva nämnda obligationer läte sig icke göra. Obligationerna i fråga måste nämligen vid varje tidpunkt anses äga ett värde, svarande mot det till samma tidpunkt diskonterade värdet av återstående sannolika vinstbelopp. Detta diskonterade värde representerade alltså statens, till dessa obligationer hänförliga skuld. Enligt riksräkenskapsverkets uppfattning vore vinstutdelningarna sålunda att betrakta såsom kombinerade ränteutgifter och kapitalavbetalningar. Statens skuld å 1923 års premieobligationslån minskades härigenom vid varje vinstutdelning med visst belopp, men skulden sammanfölle först efter sista vinstutdelningen med värdet av de obligationer, å vilka vinst icke utfallit. Ett genomförande av ändrad bokföring av 1923 års premieobligationslån i enlighet med de av riksräkenskapsverket sålunda angivna grunderna skulle emellertid medföra komplikationer beträffande såväl själva bokföringen som beträffande anvisandet av anslag till vinstutdelning. Med hänsyn härtill och då hela lånet dessutom inom få år helt komme att inlösas, funne riksräkenskapsverket tillräckliga skäl icke föreligga att för det dåvarande vidtaga ändring i redovisningen av statens ifrågavarande skuld.

Av riksgäldsfullmäktiges protokoll över låneärenden för den 2 november 1933 framgår, att fullmäktige beslutit, att ovanberörda belopp å 12,056,300 kronor skulle, såsom varande en å riksgäldskontorets rörelse uppkommen vinst, i riksgäldskontorets räkenskaper tillgodoföras ett särskilt konto, benämnt »Vinst vid inlösen av 1923 års premieobligationslån», samt vid början av budgetåret 1934/1935 tillhandahållas statsverket genom insättning å dess giroräkning å titeln »Riksgäldskontorets inkomstmedel».

Från beslutet var vice ordföranden herr Kobb skiljaktig under uttalande

i huvudsak, att, då statsskulden minskats eller amorterats med ifrågavarande 12 miljoner kronor, någon för budgetändamål disponibel vinst icke förefunnnes.

Vad sålunda förekommit har givit utskottet anledning till följande uttalande.

Någon tvekan torde icke kunna råda därom, att de verkställda vinstutbetalningarna å 1923 års premieobligationslån jämväl innefattat amortering av de vinstutlottade obligationerna. Vid sådant förhållande torde det icke kunna göras gällande, att det sammanlagda beloppet å sålunda utlottade obligationer, utgörande omkring 12 miljoner kronor, är en tillgång, som står till förfogande för statsregleringsändamål. Att fullmäktige trots detta funnit sig kunna fatta beslut om att tillhandahålla statsverket beloppet såsom en å riksgäldskontorets rörelse uppkommen vinst, finner utskottet synnerligen anmärkningsvärt. Då beloppet ifråga självfallet icke kan göras tillgängligt på annat sätt än genom ny upplåning, innebär den av fullmäktige beslutade åtgärden, att lånemedel under missvisande beteckning skulle disponeras för finansiering av skattebudgeten. Den av fullmäktige sålunda intagna ståndpunkten synes utskottet desto mer ägnad att ingiva betänkligheter, som det i enlighet med denna ståndpunkt med lika rätt kan hävdas, att å andra statslån redan amorterade belopp skola kunna, efter det att motsvarande belopp gjorts likvida genom ny upplåning, ställas till statsverkets förfogande såsom vinstmedel.

Vad i detta ärende förekommit har synts utskottet vara av den beskaffenhet, att utskottet icke kunnat underlåta att detsamma för riksdagen

omförmäla.»