

Till riksdagen

I enlighet med föreskrift i 5 § bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen (RFS 1968: 8) får riksdagens revisorer härmed avge berättelse över verkställd granskning av riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning under år 1968.

I bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 63 år 1967 förutsattes att revisorerna för den granskning av riksdagsförvaltningen som enligt vissa i utlåtandet närmare angivna riktlinjer borde ankomma på dem skulle anlita särskild expertis på externrevisionens område. Med stöd av detta uttalande har revisorerna träffat överenskommelse med auktoriserade revisorn Bruno Svensson i Bohlins Revisionsbyrå AB, att denne för revisorernas räkning tills vidare skall utföra den anbefallda granskningen. Resultatet därav, såvitt fråga är om riksbanken, har redovisats i en den 18 innevarande februari dagtecknad granskningsberättelse, vilken bifogas såsom en särskild bilaga (bilaga A).

Av berättelsen framgår att granskningen i huvudsak avsett riksbankens organisation av och kontroll över bokföring och medelsförvaltning, den interna revisionen samt det inom banken upprättade bokslutet. Genomgången har inte gett anledning till anmärkning.

Revisorerna vill för egen del tillägga att den sålunda verkställda granskningen i vissa hänseenden präglats av att det här gällt ett uppdrag för vilket tidigare förebilder saknas. Att finna de mest ändamålsenliga formerna för granskningens bedrivande är därför möjligt först sedan ytterligare erfarenhet vunnits. Såsom påpekats i den nyssnämnda berättelsen återstår bl. a. att lösa frågan om på vilket sätt de iakttagelser av mera begränsad räckvidd som normalt görs i en granskningsverksamhet av förevarande slag lämpligen bör redovisas och delges både revisorerna själva och riksbanken.

Vid sitt bedömande av frågan om riksbankens förvaltning under sistförflutna kalenderår har revisorerna även haft att ta hänsyn till en i särskild ordning avgiven promemoria angående fullmäktiges beslut att instifta ett s. k. nobelpris i ekonomi. Avsikten är att därav föranledda kostnader skall täckas genom att avkastningen av vissa till en fond avsatta värdepapper, vilka helt nedskrivits i riksbankens räkenskaper, tas i anspråk för ändamålet. Beslutet har fattats utan förbehåll av riksdagens godkännande.

Revisorerna har funnit det angeläget att få klarlagt, huruvida den sålunda gjorda utfästelsen faller inom ramen för fullmäktiges lagenliga befogenheter. I detta syfte har revisorerna införskaffat ovannämnda expertutlåtande, vilket utarbetats av docenten i förvaltningsrätt Gustaf Petré och fogats vid denna berättelse såsom bilaga B. Såsom framgår av utlåtandet har den sakkunnige vid sin granskning kommit till den uppfattningen, att fullmäktige har överskridit sin kompetens genom beslutet att disponera avkastningen av angivna tillgångar för ett för riksbankens rörelse främmande ändamål. Det anses även kunna starkt ifrågasättas, om riksdagen är rättsligen bunden av de förpliktelser som riksbanken därmed har iklätt sig. Enligt revisorernas mening är de slutsatser som den sakkunnige dragit på grundval av gällande bestämmelser och hittills tillämpad praxis övertygande.

Mot bakgrunden av vad sålunda förevarit synes det revisorerna önskvärt, att bankoutskottet närmare överväger förevarande spörsmål och föreslår riksdagen den åtgärd till vilken prövningen kan ge anledning. I sammanhanget torde böra understrykas angelägenheten av att medelsdispositioner av nu behandlat slag undviks för framtiden.

Under förutsättning att riksdagen finner sig i efterhand kunna godkänna fullmäktiges beslut att inrätta en fond såsom finansiell täckning för utdelande av ett vetenskapligt pris i ekonomi och under samtidigt åberopande av den i ärendet avgivna granskningsberättelsen får revisorerna tillstyrka, att ansvarsfrihet för riksbankens förvaltning under år 1968 beviljas fullmäktige. Stockholm den 27 februari 1969.

BERTIL VON FRIESEN	ANNIE WALLENTHEIM	GUNNAR LARSSON
NILS ODHE	NILS THEODOR LARSSON	RAGNAR SVENINGSSON
ERIK JANSSON	GUNNAR ENGVIST	NANCY ERIKSSON
KARIN WETTERSTRÖM	BIRGER LUNDSTRÖM	GILLIS AUGUSTSSON

/ Per Dahlberg

**BOHLINS REVISIONSBYRA
AKTIEBOLAG***Till Riksdagens revisorer**Granskningsberättelse för riksbanken 1968*

Riksdagens revisorer har utsett mig att såsom utomstående sakkunnig på externrevisionens område biträda vid granskningen av riksdagsförvaltningen i enlighet med bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 63 år 1967. Jag får härmed avgiva följande berättelse över min granskning av riksbankens förvaltning under år 1968.

I överensstämmelse med bankoutskottets ovannämnda utlåtande, har jag ägnat speciell uppmärksamhet åt frågan, huruvida riksbankens organisation av och kontroll över bokföringen och medelsförvaltningen är tillfredsställande.

Jag har tagit del av riksbankens förvaltningsberättelse, bankofullmäktiges, direktionens och industristyrelsens allmänna och särskilda protokoll. Jag har vidare tagit del av tjänstgöringsstadgar och ett stort antal instruktioner för huvudkontoret, avdelningskontoren, sedeltryckeriet samt pappersbruket i Tumba med speciell uppmärksamhet riktad mot den interna kontrollen uppbyggnad. En fortsatt genomgång av den interna kontrollen kommer att äga rum under 1969.

Jag har tagit del av vissa inom banken upprättade promemorior rörande automatisk databehandling av i första hand avbetalnings- och bosättningslånen samt det med statistiska centralbyrån träffade avtalet angående system- och programmeringsarbete för den maskinella databehandlingen av ifrågavarande rutiner.

Jag har granskat den av fullmäktige fastställda instruktionen för den interna revisionsavdelningen samt även på annat sätt sökt bilda mig en uppfattning om de av den interna revisionen vidtagna granskningsåtgärderna. Jag har tagit del av revisionsavdelningens granskningsrapporter till fullmäktige rörande bokslutet 1968 samt de under 1968 förrättade inventeringarna vid huvudkontoret och avdelningskontoren.

Jag har tagit del av riksbankens bokslut per 31 december 1968 och genomgått principerna för dess upprättande.

En mera ingående granskning av sedeltryckeriet, pappersbruket och jubileumsfonden kommer att ske under 1969.

Den av mig verkställda granskningen av riksbankens organisation och förvaltning, vilken huvudsakligen varit inriktad på en granskning av den interna kontrollen enligt gällande instruktioner, har icke givit någon anledning till anmärkning.

Frågan om i vilken utsträckning och i vilken form konkreta iakttagelser i detaljfrågor skall fortlöpande framföras till riksdagens revisorer och till riksbanken har väckts av mig och är f. n. föremål för överväganden inom revisorernas kansli. Stockholm den 18 februari 1969.

Bruno Svensson

Auktoriserad revisor

PM

I anledning av riksbankens 300-årsjubileum beslöt fullmäktige i riksbanken företaga vissa åtgärder till firande av jubileet. I skrivelse från fullmäktige till riksdagens bankoutsjott den 14 maj 1968 anmälde fullmäktige följande disposition:

Inför jubileet beslöt fullmäktige att av sina tillgångar avskilja vissa värdepapper, som skulle bilda en särskild fond inom riksbanken. Fonden skulle förbli inom riksbanken och till all tid stå under fullmäktiges förvaltning men vara avskild från bankens övriga förvaltning. Fondens förvaltning skulle vara underkastad insyn av bankoutsjottet, riksdagens revisorer och riksdagen enligt samma regler som gäller för riksbankens förvaltning i övrigt. Riksbanken förbehöll sig gentemot fonden rätt till framtida utbyte av papper enligt samma regler som riksdagen för motsvarande fall godtagit med avseende på riksbankens jubileumsfond. Till fonden överfördes icke sedeltäckningsgilla värdepapper, som helt nedskrivits i riksbankens räkenskaper. Fondens inrättande skulle sålunda icke komma att inverka på Riksbankens redovisade tillgångar eller på dess förmögenhetsställning. Avkastningen av fonden skulle årligen ställas till Nobelstiftelsens förfogande i den utsträckning, som erfordras för utdelande av ett Nobelpris i ekonomi. Riksbankens utfästelse för det nya prisets skapande var oåterkalleligt och för all framtid bindande. Genom fondens inrättande blev riksbanken i stånd att i full utsträckning svara för detta åtagande.

Fråga har uppkommit huruvida ifrågavarande dispositioner kan, på sätt bankofullmäktige själva ansett enligt vad fullmäktige uttalar i ovannämnda skrivelse, ligga inom de befogenheter, fullmäktige äger att själva avgöra ärenden å riksbankens vägnar.

Allmänt gäller om riksbankens ställning enligt regeringsformen § 72, att banken »förbliver under riksdagens garanti samt förvaltas av därtill förordnade fullmäktige efter av Konungen och riksdagen gemensamt stiftad lag». Riksbanken är i princip ett riksdagens organ, men huvudlinjerna för dess verksamhet fastställs i en av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag, för närvarande riksbankslagen av 1934. Denna ordning är som bekant resultatet av en nu mer än 70-årig kompromiss. Ursprungligen hade riksbanken ställning såsom ett rent riksdagsorgan, men under 1800-talet framträdde från Kungl. Maj:ts sida ett ökat intresse för att koordinera riksbankens politik med den av regeringen förda ekonomiska politiken. Här förelåg i ett tidigare skede av vårt nuvarande statskicks ett reellt problem, så länge den maktindelning, för vilken grundlagen formellt ger uttryck, var en politisk realitet. I och med att numera såväl regeringen som riksbanksfullmäktiges majoritet utgår ur riksdagens majoritetsgrupp, föreligger knappast längre anledning att befara allvarigare meningsskiljaktigheter mellan riksbankens fullmäktige och regeringen. Resultatet av nämnda kompromiss, som träffades under 1890-talet, blev att Kungl. Maj:t fick ett visst medinflytande över riksbanken på så vis, att fullmäktiges ordförande utses av Kungl. Maj:t och grunden för bankens förvaltning lägges fast i en lag, som stiftas av

Konung och riksdag gemensamt. Trots detta ökade inflytande från Kungl. Maj:t kvarstår riksbanken i princip som ett riksdagsverk. Detta förhållande framgår tydligt av vad konstitutionsutskottet uttalade, då 1897 års grundlagsändringar första gången antogs (se KU 1896 nr 16 s. 9). För att markera riksbankens fortsatta ställning som riksdagsorgan hänvisar utskottet där till reglerna i RF § 111 andra stycket om att bankofullmäktige ej, i och för sin befattning, kan mottaga befallningar annat än av riksdagen allena och enligt dess instruktioner. Härav får anses följa, att beträffande all sådan verksamhet, för vilken det icke uppdragits riktlinjer i riksbankslagen, det ankommer på riksdagen ensam såsom huvudman för riksbanken att bestämma. I detta sammanhang kan tilläggas att riksbanksreglementet antages av riksdagen allena utan Kungl. Maj:ts medverkan.¹

I nu gällande lag för Sveriges riksbank av den 30 juni 1934, vilken i stora delar utgör en formell överarbetning av 1897 års riksbankslag, vilken var av grundläggande betydelse för riksbankens utveckling, stadgas detaljerat om riksbankens verksamhet. I 2 § angives riksbankens verksamhetsområden, nämligen att driva bankrörelse, att å sitt sedeltryckeri idka tryckerirörelse och att vid sitt pappersbruk bedriva papperstillverkning. I paragrafen stadgas uttryckligen att riksbanken ej får driva annan rörelse än den, som enligt riksbankslagen är uttryckligen medgiven. Genom denna lagregel har klart utsagts, att riksbanken ej får ägna sig åt annan rörelseverksamhet än den nyss angivna.

Nästa fråga blir då om riksbanken givits frihet att ägna sig åt annan verksamhet än drivande av rörelse, t. ex. att understödja vetenskaplig verksamhet. Av motiven till RF §§ 72 och 111 får anses framgå, att det är riksdagens sak att allena avgöra i vilken mån detta är möjligt. Det kan dock ifrågasättas, om drivande av sådan verksamhet överhuvud taget är tillåtet enligt grundlagen. I RF § 72 utsäges nämligen att riksbanken skall förvaltas efter vad som stadgas i riksbankslagen. Då denna lag ingenting stadgar om annan verksamhet än idkande av rörelse, kunde därav motsättningsvis slutas, att riksbanken icke hade möjlighet att ägna sig åt annat än de i riksbankslagen angivna slagen av rörelse. Så torde emellertid grundlagsreglerna ej böra uppfattas. Riksdagen måste anses ha fria händer att som bankens huvudman ensam ge föreskrifter till riksbanken om drivande av annan verksamhet än rörelse. Stadgandet i RF § 111 andra stycket pekar i denna riktning. Dessa bestämmelser ger intryck av att riksdagens instruktionsmakt i förhållande till bankofullmäktige icke är avsedd att vara begränsad på sätt nu ifrågasatts.

I förevarande fall gäller frågan — om det förda resonemanget godtages — den inbördes kompetensfördelningen mellan riksdagen och dess verk riksbanken.

I detta sammanhang kan vara anledning erinra om vad som förekom i samband med inrättande av riksbankens jubileumsfond. Beslutet härom får karakteriseras såsom ett avgörande beträffande dispositionen av riksbankens vinst, varom riksdagen enligt 5 § riksbankslagen har att besluta.

I det bankoutskottsutlåtande, vari tanken om inrättande av en riksbanksfond för vetenskapliga ändamål först upptogs (BaU 1962: 13), gällde spörsmålet hur den uppsamlade vinsten i riksbanken skulle disponeras. Förslag

¹ En mycket fyllig översikt över hur diskussionen gick kring dessa konstitutionella problem återfinnes i Bankkomiténs betenkning I med förslag till förändrad organisasjon af bankanstalterne afgifvet den 14. desember 1883 s. 97—224.

här om framlades i en framställning från bankofullmäktige till bankoutskottet. Fondavsättningen betraktades tydligen i detta fall som ett disponerande av riksbankens vinst.

Det förtjänar framhållas att 5 § riksbankslagen talar allenast om riksdagens disposition av den årliga vinsten. I framställningen år 1962 var frågan om vinster som efter hand ackumulerats hos riksbanken just i enlighet med riksdagens beslut om den årliga vinsten. Det kunde sägas att riksdagen överlåtit åt riksbanken att ensam bestämman om dessa medel, vilka riksdagen uttryckligen beslutat skall kvarstå i riksbanken. Denna konklusion torde vara riktig, förutsatt att medlen, vilka intjänats i bankrörelsen, också användes i denna. Riksbankens behörighet att disponera över dessa vinstmedel är sålunda begränsad. I den mån riksbanken önskar bruka medlen för andra ändamål än för rörelsens drivande i enlighet med riksbankslagen, tillkommer avgörandet riksdagen. När riksdagen låtit medlen kvarstå i riksbanken, har detta skett just med hänsyn till riksbankens behov av rörelsemedel. Erfordras medlen ej längre i rörelsen utan skall disponeras för andra ändamål, återgår beslutanderätten till riksdagen.

I förevarande fall är de till en fond avsatta medlen hämtade ur värdepapper, som i enlighet med av riksdagen godtagna beslut helt nedskrivits i riksbankens räkenskaper.

Även om sålunda värdepapper nedskrivits utan erinran från riksdagens sida, ligger däri icke någon tillåtelse för riksbanken att fritt disponera över avkastningen av dessa medel för ändamål, som är ovidkommande för riksbankens rörelse. Avkastningen får antagas normalt inflyta i riksbankens rörelse och direkt bidra till uppkomsten av den årliga vinsten. Om riksbanken på egen hand disponerar över avkastningen av dessa tillgångar, ingriper den realiter i riksdagens rätt enligt riksbankslagen att disponera över riksbankens årliga vinst, i detta fall i avsikt att främja ett ändamål som ligger utanför riksbankens verksamhetsfält enligt riksbankslagen.

Då jubileumsfonden inrättades sattes annat aldrig i fråga än att riksdagen skulle höras. Det ansågs då uppenbart, att det för dispositioner, som sker för andra ändamål än att främja riksbankens rörelse och som i väsentlig grad påverkar den årliga vinsten, riksdagens medgivande är nödvändigt. Motsvarande får anses gälla då fråga är om att avsätta medel till en fond för ett nobelpris i ekonomi.

Det ovan anförda leder fram till konklusionen att bankofullmäktige har överskridit sin kompetens, då de beslöt att disponera avkastningen av vissa tillgångar för ett för riksbankens rörelse främmande ändamål.

Riksbanken har i förhållande till Nobelstiftelsen och Vetenskapsakademien angivit sin utfästelse vara »oåterkallelig och för all framtid bindande.» Det kan starkt ifrågasättas, om riksdagen är rättsligen bunden av de förpliktelser riksbanken därmed iklätt sig. Då det kan antagas att riksdagen är ense med riksbanken i själva sakfrågan, är det icke anledning att här närmare ingå på frågan i vad mån riksdagen ekonomiskt bindes genom ett kompetensöverskridande av ett av dess verk. För undvikande av eventuella framtida tvister, som grundar sig på detta kompetensöverskridande, bör riksdagen på ett eller annat sätt fatta formellt beslut i saken. Det torde närmast vara bankoutskottets sak att här utöva sin initiativrätt. Stockholm den 9 december 1968.

Gustaf Petrén