

Samhällsekonomi och finansförvaltning

2



Förslag till statsbudget för år 1998

Samhällsekonomi och finansförvaltning

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1983: 1092) om reglemente för Allmänna pensionsfonden	7
3	Inledning.....	9
3.1	Omfattning/ändamål.....	9
4	Centrala myndigheter och nämnder	11
4.1	Omfattning/ändamål.....	11
4.2	Reformerad stabsorganisation	12
4.3	Anslagsavsnitt.....	16
A 1	Konjunkturinstitutet	16
A 2	Riksrevisionsverket.....	18
A 3	Statskontoret	20
A 4	Statistiska centralbyrån.....	21
A 5	Folk- och bostadsräkning.....	23
A 6	Finansinspektionen	25
A 7	Insättningsgarantinämnden.....	27
A 8	Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader	33
A 9	Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning.....	34
A 10	Riksgäldskontoret: Garantiverksamhet.....	35
A 11	Statens lokalförsörjningsverk: Avvecklingskostnader.....	37
A 12	Täckning av merkostnader för lokaler	37
A 13	Nämnden för offentlig upphandling	38
A 14	Ekonomiska rådet.....	39
A 15	Vissa nämnder m.m.	39
A 16	Bokföringsnämnden.....	40
A 17	Bidrag till Stiftelsen för utvecklandet av god redovisningssed.....	41
A 18	Utvecklingsarbete	41
A 19	Kammarkollegiet	42
A 20	Kontrollfunktionen i staten.....	43
4.4	Statens fastighetsverk.....	44
4.5	AP-fondens fastighetsinvesteringar	45
4.5.1	Ärendet och dess beredning	45
4.5.2	Bakgrund.....	45
4.5.3	AP-fondens indirekta fastighetsinvesteringar	46
4.5.4	Finansiering av fastighetsbolag m.m.	47

Innehållsförteckning

5	Tidsbegränsade åtaganden	51
5.1	Omfattning/ändamål	51
5.2	Anslagsavsnitt	52
B 1	Åtgärder för att stärka det finansiella systemet.....	52
B 2	Avgift för Stadshypotekskassans grundfond.....	53
6	Riksdagens revisorer	55
6.1	Anslagsavsnitt	55
C 1	Riksdagens revisorer.....	55

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
2. godkänner de mål för utgiftsområde 2 som regeringen förordat i avsnitt 3.1,
3. godkänner vad regeringen föreslagit angående en reformerad stabsorganisation i avsnitt 4.2,
4. bemyndigar regeringen att för VESTA-projektets genomförande åta sig ekonomiska förpliktelser som innebär utgifter uppgående till högst 50 miljoner kronor efter år 1998 i enlighet med vad som förordas under anslaget A 18 Utvecklingsarbete,
5. godkänner att regeringen i tillämpliga fall får efterskänka de ränte- och amorteringsfria lån som Kammarkollegiet förvaltar,
6. godkänner investeringsplanen för Statens fastighetsverk i enlighet med vad regeringen förordat i avsnitt 4.4,
7. bemyndigar regeringen att besluta om att Statens fastighetsverk får ta upp lån motsvarande 7 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för investeringar m.m. i enlighet med vad regeringen förordat i avsnitt 4.4,
8. godkänner att kostnaderna för en försäljning av Nordbanken får avräknas mot försäljningsintkomsterna,
9. för budgetåret 1998 anvisar anslagen under utgiftsområde 2 *Sambällsekonomi och finansförvaltning* enligt följande uppställning:

ANSLAG	ANSLAGSTYP	ANSLAGSBELOPP (TUSENTAL KRONOR)
A 1 Konjunkturinstitutet	ramanslag	35 494
A 2 Riksrevisionsverket	ramanslag	176 625
A 3 Statskontoret	ramanslag	65 370
A 4 Statistiska centralbyrån	ramanslag	327 886
A 5 Folk- och bostadsräkning	reservationsanslag	70 000
A 6 Finansinspektionen	ramanslag	110 875
A 7 Insättningsgarantinämnden	ramanslag	985
A 8 Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader	ramanslag	82 644
A 9 Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning	ramanslag	769 000
A 10 Riksgäldskontoret: Garantiverksamhet	ramanslag	1
A 11 Statens lokalförsörjningsverk: Avvecklingskostnader	ramanslag	8 500
A 12 Täckning av merkostnader för lokaler	ramanslag	20 000
A 13 Nämnden för offentlig upphandling	ramanslag	6 292
A 14 Ekonomiska rådet	ramanslag	1 680

PROP. 1997/98:1 UTGIFTSOMRÅDE 2

A 15 Vissa nämnder m.m.	ramanslag	1 588
A 16 Bokföringsnämnden	ramanslag	5 394
A 17 Bidrag till Stiftelsen för utvecklande av god revisionssed	obetecknat anslag	800
A 18 Utvecklingsarbete	ramanslag	30 170
A 19 Kammarkollegiet	ramanslag	23 137
A 20 Kontrollfunktionen i staten	reservationsanslag	120 000
B 1 Åtgärder för att stärka det finansiella systemet	ramanslag	55 000
B 2 Avgift för Stadshypotekskassans grundfond	ramanslag	134 700
C 1 Riksdagens revisorer	ramanslag	16 673
Summa		2 062 814

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden

Härigenom föreskrivs att 15 a och 15 b §§ lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden¹ skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

15 a §²

En fondstyrelse får förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt för att bereda styrelsen lokaler för verksamheten eller för att bereda bostad åt någon som är anställd hos fondstyrelsen.

En styrelse får dessutom, för att tillgodose kravet på en ändamålsenlig förvaltning av de medel som styrelsen förvaltar, *själv eller genom bolag som i sin helhet innehas av fondstyrelsen eller flera fondstyrelser gemensamt*

1. *förvärva och till nyttjande upplåta fast egendom eller tomt-rätt,*

2. förvärva aktier i ett bolag som har till ändamål att äga eller förvalta *sådan egendom* (fastighetsbolag), och

3. förvärva andelar i en utländsk fond som äger fastigheter eller aktier i fastighetsbolag.

Det sammanlagda marknadsvärdet av varje fondstyrelses innehav av tillgångar som förvärvats enligt andra stycket får uppgå till ett belopp som motsvarar högst fem procent av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltar. Om denna gräns efter förvärvet kommer att överskridas, skall innehavet avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt.

En styrelse får dessutom för att tillgodose kravet på en ändamålsenlig förvaltning av de medel som styrelsen förvaltar

1. förvärva aktier i ett bolag som har till ändamål att äga eller förvalta *fast egendom eller tomt-rätt* (fastighetsbolag), och

2. förvärva andelar i en utländsk fond som äger fastigheter eller aktier i fastighetsbolag.

15 b §³

En fondstyrelse får själv eller genom bolag som innehas av fondstyrelsen vid förvärv av tillgångar som sägs i 15 a § andra stycket 1 överta ansvaret för lån som har lämnats mot säkerhet av panträtt i sådana tillgångar eller ta upp nya lån om det behövs för en normal förvaltning av tillgångarna.

För konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning utfärdade av fastighetsbolag gäller inte 12 § tredje stycket.

För kredit som en fondstyrelse beviljar ett fastighetsbolag som i sin helhet ägs av fondstyrelsen eller flera fondstyrelser gemensamt gäller inte 12 § första stycket och andra stycket första och andra meningen. Sådan kredit får vara utställd i utländsk valuta.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 1998.

2. Lån som en fondstyrelse med stöd av 15 b § i dess tidigare lydelse har övertagit ansvaret för eller tagit upp skall fondstyrelsen avveckla så snart det kan ske med hänsyn till kravet på en ändamålsenligt förvaltning av de medel som fondstyrelsen förvaltar och gällande avtal.

¹ Lagen omtryckt 1991:1857.

² Senaste lydelse 1996:697.

³ Senaste lydelse 1987:1326.

3 Inledning

3.1 Omfattning/ändamål

Utgiftsområdet omfattar huvudsakligen frågor om den samhällsekonomiska och den statsfinansiella utvecklingen, det finansiella systemet, förvaltningen av statens skuld, statistik, offentlig upphandling, granskning och utvärdering av statlig verksamhet, statens fastigheter och lokaler, stöd till de statliga myndigheterna m.fl. (Verksamhetsområde A). Området omfattar också åtgärder för att stärka det finansiella systemet, avgifter för Stadshypotekskassans grundfond och åtaganden som Europeiska investeringsbanken och Europeiska utvecklingsbanken (Verksamhetsområde B). Därutöver ingår Riksdagens revisorer (Verksamhetsområde C).

Sammanfattande kommentar till verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Det finansiella systemet har utmärkts av fortsatt stabilisering efter bankkrisen. Tillsynen har präglats av ökade satsningar på riskhanteringsfrågor.
- Förvaltningen av statsskulden under 1995/96 uppvisade ett negativt resultat jämfört med uppställda riktmärken. Resultatet för den av regeringen uppställda utvärderingsperioden, fem år, är dock positivt.
- Den statliga finansförvaltningen sker med hjälp av internationellt sett moderna system vilket bl.a. ger effektivitet i de statliga betalningarna. RRV rapporterar också att standarden på myndigheternas ekonomiredovisning och internkontroll generellt förbättrats.
- Omstruktureringen har fortsatt inom den statliga fastighetssektorn (Statens fastighetsverk, Vasakronan AB och Statliga Akademiska Hus AB).
- För 1995/96 var den beslutade besparingen på statlig konsumtion 5 %. Rationaliseringar och förändringar har genomförts på myndigheterna.

Trots besparingen har de flesta myndigheter inom utgiftsområdet anslagssparanden. De uppgick sammanlagt till ca 130 miljarder kronor.

- En del av statens innehav av aktier i Nordbanken har sålts resp. lösts in. Staten har också erhållit utdelningar från Nordbanken. Därigenom gjordes en återvinning av bankstödet med ca 15,5 miljarder kronor.
- Till staten överfördes aktier i Stadshypotek AB, vilka sedan såldes i början av 1997.

Större förändringar 1995/96 och 1997

- Under verksamhetsåret tillkom insättningsgarantisystemet. Bankstödsnämnden avvecklades och Insättningsgarantinämnden har bildats för att administrera systemet.
- En ny modell för hantering av statens garantier införs successivt fr.o.m. 1 januari 1997.
- Arbete med att förbättra kontrollen av de statliga medlen har inletts. Arbetet sker i projektform på ett antal myndigheter.
- Lagen (1996:1059) om statsbudgeten trädde i kraft den 1 januari 1997.
- Staten deltar sedan våren 1997 i förhandlingar avseende en eventuell försäljning av statens aktier i VPC. Såsom beskrevs i den ekonomiska vårpropositionen (1996/97:150) är det tänkbart att staten bör ha ett ägarintresse i den centrala verksamheten i den svenska finansiella sektorn.

Mål inom utgiftsområdet

- Tillförlitliga analyser och bedömningar av den samhällsekonomiska och den statsfinansiella utvecklingen
- Stabilt och effektivt finansiellt system
- Kostnadseffektiv förvaltning av statens skuld
- Tillförlitlig och relevant statlig statistik

- Effektiv offentlig upphandling
- Effektiv granskning av statlig verksamhet
- Effektiv utvärdering och omprövning av statlig verksamhet
- God statlig fastighets- och lokalpolicy
- Administrativt stöd av hög kvalitet till de statliga myndigheterna

Prioriteringar för 1998

- Förbättringar av nationalräkenskaper och prognoser för svensk ekonomi som en följd av Sveriges medlemskap i EU och det beslutade utgiftstaket.
- Rättnära kostnader för utlandsupplåningen flyttas utanför utgiftstaket i syfte att underlätta en kostnadseffektiv statsskuldförvaltning.
- Förstärkt riskkontroll i statsskuldförvaltningen och fortsatt satsning på hushållsupplåning.
- En reformerad stabsorganisation innebärande bl.a. att en ekonomistyrningsmyndighet bildas, att RRV:s revisionsverksamhet renodlas samt en nedläggning av Statens lokalförsörjningsverk.

- En fortsatt satsning för att förbättra kontrollen av de statliga medlen.

Resultatbedömning

Bedömningar av resultat, ekonomiskt utfall m.m. görs under resp. verksamhetsområde och anslagsavsnitt.

Totalbeloppen åren 1998 - 2000 avviker från de belopp som angavs i den ekonomiska vårpropositionen (1996/97:150). Orsaken till avvikelsen är främst att delar av anslaget för statsskuldförvaltning föreslås flyttas till utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Skillnaden mellan anvisat 1997 och utgiftsprognos 1997 förklaras huvudsakligen av att Riksgäldskontorets provisionskostnader på den internationella kapitalmarknaden blir lägre än vad regeringen beräknat. Även anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet behöver utnyttjas i lägre grad än vad regeringen tidigare bedömt.

Utgiftsutvecklingen för de i utgiftsområde 2 ingående verksamhetsområden, mkr

VERKSAMHETSOMRÅDE	UTGIFT 1995/96	DÄRAV 1996	ANVISAT 1997	UTGIFTSPROGNOS 1997	FÖRSLAG 1998	BERÄKNAT 1999	BERÄKNAT 2000
A Centrala myndigheter och nämnder	2756,0	1698,1	2566,2	1912,3	1856,4	1770,2	1719,1
B Tidsbegränsade åtaganden	2620,6	-1051,8	1235,0	954,2	189,7	189,7	189,7
C Riksdagens revisorer	22,7	16,1	16,1	16,7	16,7	17,2	17,8
Totalt för utgiftsområde 2	5399,3	662,4	3817,3	2883,2	2062,8	1977,1	1926,6

4 Centrala myndigheter och nämnder

4.1 Omfattning/ändamål

Området omfattar ett femtontal myndigheter m.m. Myndigheterna är Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Konjunkturinstitutet, Statens fastighetsverk m.fl. Myndigheterna är bl.a. stabsorgan till regeringen och ger stöd till statliga myndigheter.

Den av riksdagen tidigare beslutade besparingen på statlig konsumtion (prop. 1994/95:100 bil. 1, bet. 1994/95:FiU10, rskr. 1994/95:179) ligger fast och innebär en neddragning av anslagen med 3 % för 1998 för flertalet av myndigheterna inom utgiftsområdet. Den sammanlagda neddragningen är för 1998 20,3 miljoner kronor. De tidigare genomförda neddragningarna under 1995/96 och 1997 uppgick till 67,9 miljoner kronor.

I 1996 års ekonomiska vårproposition (1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304) aviserade regeringen en besparing på 30 miljoner kronor inom utgiftsområde 2 och 3 fr.o.m. år 1998. En preliminär fördelning som gjordes proportionellt till anslagens storlek presenterades i budgetpropositionen för år 1997 (1996/97:1). I denna proposition föreslås en slutlig fördelning av besparingen. Den överensstämmer med den preliminära med undantag av att en besparing på ca 100 000 kronor som ålagts Konjunkturinstitutet i stället lagts på Statskontoret.

Ytterligare besparingar om 18 miljoner kronor inom utgiftsområde 2 aviserades i 1997 års ekonomiska vårproposition (1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). I budgetpropositionen för 1998 föreslås nu att besparingen tas ut på anslagen Statens lokalförsörjningsverk (12 mkr), Täckning av merkostnader för lokaler (4 mkr) och Utvecklingsarbete (2 mkr).

UTGIFTSUTVECKLINGEN

MILJONER KRONOR (LÖPANDE PRISER)

1995/96	1996	1997	1998	1999	2000
2756,0	1698,1	1912,3	1856,4	1770,2	1719,1

Resultatbedömning och slutsatser

Verksamhetsområde A är ett heterogent område med många myndigheter med skiftande uppgifter. Resultatbedömningarna görs därför huvudsakligen under anslagsavsnitten. Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste resultaten inom området.

Förvaltningen av statskulden är en väsentlig arbetsuppgift inom verksamhetsområdet. Arbetet utförs av Riksgäldskontoret. För att kunna bedöma resultatet av förvaltningen har Riksgäldskontorets styrelse fastställt två riktmärkesportföljer - en för den nominella skulden i kronor och en för skulden i utländsk valuta - vilka utfallet av förvaltningen jämförs mot.

Resultatet för den nominella skulden i kronor var negativt både för det gångna budgetåret och för den tidsperiod regeringen utvärderar, 1991/92 -1995/96. Resultatet för förvaltningen av skulden i utländsk valuta var positivt både under det senaste budgetåret och under regeringens utvärderingsperiod. Sammantaget har förvaltningen givit upphov till ett positivt resultat vilket bidragit till besparingar för staten. Upplåningen från hushållen, som är en billig upplåningsform för staten, har minskat beroende på ett ökat utflöde från Allemansspar. Regeringens samlade bedömning är att statskuldförvaltningen skötts på ett tillfredsställande sätt.

En annan viktig arbetsuppgift inom området är framtagandet av statistik, prognoser och analyser avseende såväl den svenska ekonomin i sin helhet som statens och kommunernas ekonomi. Arbetet utförs av Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret, Ekonomiska rådet och Statistiska centralbyrån. Regeringen konstaterar att kvalitetskraven ökat på myndigheternas produkter under de senaste åren bl.a. på grund av det statsfinansiella läget och medlemskapet i EU. Regeringen bedömer att goda resultat har uppnåtts men att ytterligare förbättringar är nödvändiga.

Granskning, utvärdering och förslag till utveckling av statlig verksamhet är centrala uppgifter för Riksrevisionsverket och Statskontoret. Myndigheterna är

stabsorgan till regeringen och har en viktig uppgift i den ständigt pågående översynen av de statliga åtagandena. Arbetet under den gångna perioden har varit till god nytta för regeringen. Som framgår i avsnittet 4.2 nedan har dock en översyn gjorts av stabsfunktionen i syfte att bl.a. ytterligare förbättra stödet till regeringen.

Den statliga fastighetsförvaltningen har gett avkastning i enlighet med av regeringen uppställda mål.

4.2 En reformerad stabsorganisation

Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av några av regeringens stabsmyndigheter (dir. 1997:27). De berörda myndigheterna är Kammarkollegiet, Statens lokalförsörjningsverk, Riksrevisionsverket (RRV), Statens löne- och pensionsverk (SPV) och Statskontoret. Uppdraget består i att lämna förslag till en myndighetsstruktur som bättre kan uppfylla regeringens behov av stöd till den egna verksamheten och av service till myndigheterna. Utredaren har under början av sommaren lämnat delbetänkandet *Reformerad stabsorganisation* (SOU 1997:80). Betänkandet sändes ut på remiss till 38 myndigheter, varav 30 svarade. Remissvaren finns att tillgå i Regeringskansliet (dnr Fi97/1895).

Utredaren föreslår bl.a. att RRV:s verksamhetsområde Verktyg för den ekonomiska styrningen överförs till SPV, att Lokalförsörjningsverket läggs ned och att administrationen av den statliga pensionsförsäkringen överförs från AMF Trygghetsförsäkring AB till SPV. Förslag lämnas också om inriktningen av RRV:s effektivitetsrevision.

De berörda myndigheterna bedriver verksamhet på flera olika orter i landet. Regeringens avsikt är att genomförandet av förslagen angående en reformerad stabsorganisation inte skall påverka det allmänna sysselsättningsläget negativt på de berörda orterna.

I det följande redovisar regeringen sina överväganden och förslag.

Revisionens omfattning och inriktning

Regeringens förslag:

Revisionen skall bedrivas utan utökad styrning från regeringens sida. Revisionen skall alltjämt bedrivas oberoende och i enlighet med god sed. Revisionens uppdragsverksamhet får inte vara av den omfattningen att den inskränker på kärnverksamheten. Riksrevisionsverkets verksamhet skall renodlas och koncentreras till de revisionella uppgifterna.

Utredningens förslag: Riksdagens kontrollmakt bör stärkas. Både riksdagen och regeringen bör förfoga över väl fungerande och resursstarka revisionsorgan. Samtidigt finns det ett behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen mellan riksdagens och regeringens revisionsorgan. Effektivitetsrevisionen vid RRV skall i första hand inriktas på myndighetsnivån och på myndigheternas verksamhet och ge stöd åt den årliga revisionen. Regeringens styrning av effektivitetsrevisionen skall öka genom att regeringen tydligare än nu anger vilka områden och verksamheter som RRV:s effektivitetsrevision skall granska. Regeringsuppdrag till revisionen begränsas till att avse kompletteringar av tidigare genomförda revisionsinsatser.

Remissinstanserna: Mellan 10 och 15 av remissinstanserna har kommenterat olika aspekter på revisionsfrågorna. Remissvaren ger ingen enhetlig syn på utredningens förslag. I frågan om en ökad styrning av effektivitetsrevisionen är ca hälften av de som svarat positiva till utredningens förslag. RRV, men även AMS, SCB och Sida, är dock kritiska och menar att en starkare styrning av effektivitetsrevisionen minskar revisionens oberoende och kan därmed hota förtroendet för revisionen.

Skälen för regeringens förslag:

Revisionens omfattning

Den statliga revisionen är i Sverige uppdelad på två revisionsorgan, Riksdagens revisorer som rapporterar till riksdagen och RRV som rapporterar till regeringen. Denna uppdelning följer av den svenska förvaltningsmodellen. RRV har ansvar för nästan all årlig revision i staten, medan effektivitetsrevision görs av såväl RRV som Riksdagens revisorer. RRV:s revisionsuppdrag är att granska statlig verksamhet och härigenom bidra till en ändamålsenlig, säker och effektiv statlig förvaltning samt till effektivitet i statliga åtaganden. I revisionens uppgift ingår att granska medel och metoder för att nå beslutade mål.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten anger dels att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen beträffande den verksamhet som bedrivs av staten (§ 44), dels att hög effektivitet och god hushållning skall iaktas i statens verksamhet (1 §). För att tillgodose lagens krav måste regeringen kunna verifiera såväl effektivitet som god hushållning i statlig verksamhet. Regeringen har bl.a. mot denna bakgrund behov av ett starkt revisionsorgan innefattande såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Enligt regeringens bedömning är den nuvarande omfattningen av revisionsverksamheten vid RRV nödvändig för att regeringen skall kunna tillgodose budgetlagens krav.

Revisionens oberoende

Grundläggande för professionell revision är att granskningen baseras på analyser av inom vilka områden risken för väsentliga fel bedöms vara störst. Grunden för det revisionella oberoendet ligger i att de specifika revisionsinsatserna varken styrs av uppdragsgivaren, den granskade eller någon annan intressent, såsom exempelvis en finansär. Med oberoende avses alltså att revisionen självständigt väljer revisionsområde och revisionsobjekt utifrån risk och väsentlighetskriterier, att den väljer metoder m.m. utan påverkan och att den självständigt drar sina slutsatser och offentliggör sin granskning. Såväl granskningsmandat som granskningsuppdrag är väl avgränsat och definierat. RRV:s mandat och uppdrag inom den statliga revisionen framgår av verkets instruktion och regleringsbrev.

Regeringen kan mot bakgrund av ovanstående inte ställa sig bakom utredarens förslag angående styrning av effektivitetsrevisionens verksamhet. Regeringen bör som nu endast ange en övergripande inriktning för granskningsarbetet. Att därutöver ange områden i mer specifika termer är enligt regeringens mening definitivt en inskränkning av oberoendet. Ett sådant förfarande måste betraktas som ett betydande avsteg från den professionella risk- och väsentlighetsbedömningen.

Det som främst skiljer effektivitetsrevisionens verksamhet från de utredningar och utvärderingar som bl.a. bedrivs av sektorsmyndigheter är att revisionen utgår från risk- och väsentlighetskriterier vid val av revisionsområde och revisionsobjekt. När sektorsmyndigheterna väljer områden som skall utvärderas är det andra kriterier som är utgångspunkten. Ofta handlar det om att följa upp eller utvärdera en reform, ett specifikt mål etc. I vissa fall kan studierna på ett område ske samtidigt. För att regeringen skall kunna fullgöra sin redovisningsskyldighet inför riksdagen kan det vara väsentligt att få verksamheten belyst utifrån olika utgångspunkter och angreppssätt.

Riksdagen har tidigare uttalat (bet. 1986/87:KU29) att RRV "såsom ett regeringens underställt organ bör kunna utnyttjas av regeringen för särskilda granskningsuppdrag. Detta får emellertid inte på något sätt gå ut över verkets möjligheter att ta initiativ till och genomföra egna undersökningar. Regeringsuppdragen bör därför i huvudsak finansieras utanför det ordinarie förvaltningsanslaget". Under senare år har uppdragsverksamheten ökat från 5 till knappt 20 procent av effektivitetsrevisionens resurser, vilket bl.a. beror på uppdrag inom ramen för regeringens kontrollprojekt. Enligt regeringen är det väsentligt att uppdragsverksamheten inom revisionen har en sådan omfattning att den inte riskerar att tränga undan kärnverksamheten eller påverka tilltron till den revisionella verksamhetens oberoende. För att säkerställa detta anser regeringen att uppdragen till RRV:s revisionsavdelningar bör begränsas. Regeringen menar dock att det inte är lämpligt att på förhand fastställa

vilka typer av uppdrag som skall ges till RRV. Var uppdrag läggs bör i det enskilda fallet avgöras av var den aktuella kompetensen finns. RRV bör dock fastställa en policy för den egna uppdragsverksamheten. RRV bör därvid bevaka att mängden och inriktningen av uppdragen inte påverkar den egeninitierade verksamheten negativt.

Effektivitetsrevisionens inriktning

Den årliga revisionen, som utmynnar i en revisionsberättelse, fokuserar på enskilda myndigheter. Effektivitetsrevisionens verksamhet kan inte på samma sätt snävas in mot granskning av enskilda myndigheter, även om detta är en angelägen uppgift när det gäller att få en god bild av hur myndigheterna förvaltar de resurser de tilldelats. För effektivitetsrevisionen är det lika viktigt att utgå från mer övergripande perspektiv i valet av projekt. Detta bidrar bl.a. till att synliggöra sambanden mellan olika verksamhetsområden och möjliggöra identifiering av sådana brister som primärt inte är kopplade till enskilda myndigheter. Effektivitetsrevisionen utgör därmed en viktig och nödvändig dimension av modern statsrevision. För att belysa effektiviteten i statens verksamhet som helhet och i de stora statliga bidragssystemen är det enligt regeringen nödvändigt att effektivitetsrevisionen även fortsättningsvis genomför projekt som är myndighetsövergripande. Denna bedömning skall ses mot bakgrund av att regeringens behov av ett helhetsperspektiv på statsförvaltningen är stort och växande.

Den del av effektivitetsrevisionens arbete som rör enskilda myndigheter, dvs. granskningar av myndigheternas förvaltning och resultatredovisningarna i årsredovisningarna utförs i samarbete mellan årlig revision och effektivitetsrevision. Detta ger revisionen en kompetensmässig styrka genom att revisorer, som besitter olika kunskaper och erfarenheter, samarbetar i projekt. Den samlade kompetensen är en viktig förutsättning för en effektiv granskning av förvaltningen och samarbetet mellan de två revisionsgrenarna bör enligt regeringens mening fördjupas och vidareutvecklas under kommande år.

Revisionens resultat och kvalitet

En avgörande fråga vid bedömningen av revisionens betydelse är vilka resultat den uppnår. Resultaten vad avser revisionens påpekanden och förslag följs löpande upp av RRV. De uppföljningar som gjorts under senare år visar att merparten av väsentliga påpekanden inom den årliga revisionen har åtgärdats inom ett år. Utfallet av granskningen inom effektivitetsrevisionen visar att en stor del av förslagen i rapporterna genomförts helt eller delvis eller är föremål för beredning. Den årliga revisionen är i hög grad en granskning mot lagar, regler och normer, vilket talar för att en effektiv revisionsinsats direkt bör leda till åtgärder. För effektivitetsrevisionen är det svårare att

med säkerhet uttala sig om i vilken omfattning olika initiativ är kopplade till en speciell rapport.

För effektivitetsrevisionens del handlar det bl.a. om att vid planering och genomförande av olika projekt beakta i vilket skede regering och myndigheter får bäst nytta av informationen. Det är givetvis av stor vikt att rapporterna har en hög kvalitet. Det förtjänar dock att påpekas att alla rapporters kvalitet inte kan bedömas efter vilken omedelbar uppmärksamhet de ger. Bedömningen måste göras utifrån ett mer långsiktigt perspektiv. Behovet av att få rapporterna i rätt tid måste dessutom vägas mot kvalitetskravet. Det gäller för revisionen att göra bästa möjliga avvägning utifrån varje enskild gransknings förutsättningar.

Regeringen har ett stort behov av att effektivitetsrevisionen håller en hög kvalitet och anser det därför vara av största vikt att RRV fortsätter sitt arbete med att utveckla modeller och metoder för att mäta kvalitet. Ett av RRV:s verksamhetsmål för innevarande budgetår är att metoderna för kvalitetskontroll i effektivitetsrevisionen skall utvecklas. RRV prövar för närvarande alternativa lösningar för att vidareutveckla kvalitetsstyrning och kvalitetskontroll inom effektivitetsrevisionen. En viktig utgångspunkt i detta arbete är att undersöka de metoder som tillämpas internationellt. Regeringen anser att en modell med ett externt vetenskapligt råd med en sammansättning och uppgifter enligt internationella förebilder bör prövas.

Renodling av RRV:s revisionsverksamhet

RRV:s uppgifter innefattar såväl revision som normerande verksamhet samt tillhandahållande och utveckling av ekonomi- och personaladministrativa system. Rollkonflikter uppstår genom att verket på en gång är initiativtagare, verkställare, granskare och utvärderare. För att särskilja rollerna ställs stora krav på att de olika funktionerna kan utföras oberoende och med stor integritet i förhållande till varandra. Det är även väsentligt att revisionen kan bedrivas oberoende i förhållande till den normerande verksamheten. Det kan dock av principiella skäl ifrågasättas om RRV:s nuvarande funktioner bör inrymmas inom ett och samma organ.

Våren 1992 (prop. 1991/92:100, bet. 1991/92:FiU16, rskr. 1992/93:216) behandlade riksdagen senast denna principiella fråga. Riksdagen betonade då revisionens oberoende ställning och angav att revisionsfunktionen och den normerande verksamheten skall verka oberoende och självständigt i förhållande till varandra. Samtidigt bedömdes RRV:s samlade kompetens som mycket betydelsefull i det då aktivt pågående arbetet med att förändra styrningen, redovisningen, uppföljningen m.m. av statsförvaltningen. Erfarenheterna från förändringsarbetet visar också att den samlade kompetensen varit värdefull för ett effektivt genomförande. Nu när utvecklingen och införandet av en förändrad styrning av

statsförvaltningen i huvudsak genomförts är enligt regeringens bedömning behovet av en samlad kompetens inte lika stort.

Regeringen har vid flera tillfällen betonat revisionens oberoende ställning. Enligt regeringens bedömning skulle ett renodlat revisionsorgan ytterligare markera revisionens oberoende och dessutom stärka RRV:s integritet. Regeringen anser därför att RRV:s verksamhet bör koncentreras till de revisionella uppgifterna. Regeringen menar dessutom att det ur styrningssynpunkt är angeläget att organisatoriskt renodla ekonomistyrningsverksamheten. Detta bör ge bättre förutsättningar att bidra till utvecklingen av statsförvaltningen.

Statens ekonomistyrningsfunktion

Regeringens förslag:

Statens ekonomistyrningsfunktion renodlas och en ny myndighet inrättas. Den statliga produktionen av ekonomi- och personaladministrativa system- och stödtjänster samordnas och integreras i den nya myndigheten.

Utredningens förslag: RRV:s verksamhetsområde Verktyg för den ekonomiska styrningen (System och Stöd) och Kammarkollegiets enhet för administrativ service överförs till SPV fr.o.m. den 1 januari 1998.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget att samordna den statliga produktionen och servicen av ekonomi- och personaladministrativa system. Man pekar bl.a. på att idén med ett statligt grundalternativ som tillhandahålls av en huvudman bör innebära såväl effektivitetsvinster som minskad konkurrens mellan statliga systemproducenter. RRV redovisar i sitt yttrande alternativa organisatoriska lösningar. Bland annat pekar RRV på en lösning som i huvudsak överensstämmer med regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Den reviderade budgetprocessen med ökade krav på budgetdisciplin och uppföljning förutsätter en hög kvalitet i utfallsredovisning och koncerninformation, samtidigt som metoder och system behöver utvecklas för att stödja styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. De olika leden i ekonomistyrningsprocessen har en inbördes koppling och regeringen ser därför en stor fördel i att hålla samman dessa i en gemensam organisation. Funktionen för ekonomistyrning skall vara ett stöd för såväl regeringen som myndigheterna i styrning och uppföljning av statens verksamhet, ekonomi och resultat. Den samlade funktionen omfattar normering, metoder och system för statlig redovisning, kompetens för kontroll och analys av ekonomisk information samt för metodutveckling

inom ekonomistyrningsområdet. I ekonomistyrningsfunktionen ingår även att tillhandahålla IT-verktyg och systemlösningar för ekonomistyrning i vid mening.

För att upprätthålla och utveckla en hög kompetens i ekonomistyrningen krävs att verksamheten bedrivs i nära kontakt med avnämarna, dvs. regeringen och myndigheterna. Genom en organisatorisk renodling av ekonomistyrningsfunktionen tydliggörs funktionens uppdrag, vilket i sig bör öka förutsättningarna för den nära kontakten med avnämarna. För metodutvecklingen inom redovisning och resultatstyrning är det dock väsentligt att ha tillgång till revisionens erfarenheter från granskningsarbetet i den årliga revisionen och till effektivitetsrevisionens särskilda studier. Det blir därför viktigt att etablera samverkansformer som möjliggör sådan kunskapsöverföring.

I dagsläget är huvuddelen av den statliga ekonomistyrningsfunktionen organisatoriskt placerad inom RRV. När det gäller tillhandahållande av personaladministrativa system är bilden mer splittrad genom att såväl RRV som SPV tillhandahåller sådana. För myndigheterna är det ofta en fördel att kunna integrera ekonomi- och personaladministrativa system, vilket talar för att även personaladministrativa system bör inordnas i ekonomistyrningsfunktionen. Detta bör på sikt leda till minskade drifts- och investeringskostnader. Effektiviseringen av systemverksamheten kan ske dels genom att antalet personaladministrativa system reduceras, dels genom att de ekonomi- och personaladministrativa systemen integreras.

Regeringen avser att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att dels föreslå hur den nya myndigheten för statlig ekonomistyrning skall organiseras, dels genomföra de praktiska förberedelser som krävs för att den nya organisationen skall kunna verka tidigast från den 1 juli 1998. En annan utgångspunkt för kommitténs arbete är att den nya ekonomistyrningsmyndigheten i huvudsak skall rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar inom utgiftsområde 2. Regeringen avser att i samband med 1998 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen med förslag angående den nya myndighetens uppgifter m.m.

Utrednings- och utvärderingsverksamhet

Regeringens förslag:

Statskontorets verksamhet skall i högre grad inriktas på att genomföra utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär. För att bl.a. skapa förutsättningar för detta genomförs en översyn av styrningen och inriktningen av Statskontorets verksamhet.

Utredningens förslag: Huvuddelen av de utrednings- och utvärderingsuppdrag som nu läggs på RRV:s avdelning för effektivitetsrevision bör istället läggas på Statskontoret. Tonvikten i utvärderingsverksamheten bör läggas på utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär. Utvärderingsuppdragen kan exempelvis avse underlag för en omprövning eller omformulering av det offentliga åtagandet eller granskning av styr-, finansierings- och verksamhetsformer i den statliga verksamheten. Utvärderingsinsatserna bör också kunna avse enskilda reformers genomförande och effekter.

Remissinstanserna: Av de åtta remissinstanser som har kommenterat denna fråga instämmer SCB, Sida, VTI och Lunds universitet i förslaget att styra över uppdragsverksamheten från RRV till Statskontoret. RSV ser snarare att uppdragen utförs och finansieras inom respektive verksamhetsområde av myndigheter eller utredningar under respektive fackdepartement. AMS tvivlar på bredden i Statskontorets kompetens och anser att möjligheten att lägga uppdrag på RRV skall kvarstå. Istället bör man söka andra metoder att undvika att andelen uppdrag blir för stor inom RRV.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen och Regeringskansliet har behov av ett kompetent utvärderingsorgan. Regeringen har för avsikt att öka andelen utvärderingsuppdrag till Statskontoret. För att bl.a. skapa förutsättningar för detta avser regeringen att under hösten 1997 se över styrning och inriktning av Statskontorets verksamhet.

En utgångspunkt för denna översyn skall vara att Statskontoret skall kunna tillgodose regeringens och Regeringskansliets behov av såväl omfattande utvärderingar som mera avgränsade och kortsiktiga utredningsinsatser. En annan utgångspunkt skall vara att den förändrade inriktningen och en eventuellt ökad efterfrågan på Statskontorets insatser skall kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Regeringen avser vidare att utveckla Regeringskansliets beställarkompetens och formerna för beredning av uppdrag till Statskontoret.

Lokalförsörjningen

Regeringens förslag:

Lokalförsörjningsverket läggs ned från den 1 januari 1998 och verksamheten avvecklas. Uppgifterna att lämna stöd till regeringen i budgetarbetet samt förvaltning och avveckling av tomma lokaler läggs på Statskontoret. Dessa uppgifter bedöms kräva högst 5 - 6 årsarbetskrafter.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Av de tio remissinstanser som kommenterar förslaget är följande positiva: Statskontoret, Lunds universitet, Pliktverket, RFV, JämO, SCB, AMS samt Skogsstyrelsen. Lokalförsörjningsverket anser att det är för tidigt att nu dra definitiva slutsatser om genomgripande strukturella förändringar rörande stödet på lokalförsörjningsområdet till regeringen och de statliga myndigheterna.

Skälen för regeringens förslag: Målet för den statliga lokalförsörjningen är att den skall skötas på ett för staten som helhet effektivt sätt. Statens lokalförsörjningsverk har därför uppgiften att verka för att kunskapen inom detta området ökar i Regeringskansliet och i myndigheterna.

Myndigheten är uppdelad i en anslagsfinansierad stabsdel som stödjer regeringen samt en avgiftsfinansierad servicedel som på marknadsmässiga villkor tillhandahåller tjänster på lokalförsörjningsområdet till statliga myndigheter.

Lokalförsörjningsverket har i sin årsredovisning visat att myndigheten i allt väsentligt har uppfyllt de krav regeringen har ställt. Där uppmärksammar myndigheten regeringen på att brister fortfarande finns vad gäller de statliga förvaltningsmyndigheternas utövande av lokalförsörjningsansvaret.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionsverket inte har haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende Lokalförsörjningsverket.

Regeringen konstaterar att intäkterna från avgifterna i serviceverksamheten inte har täckt kostnaderna sedan verket bildades 1993. Regeringen erfar också att myndigheternas efterfrågan av Lokalförsörjningsverkets service är begränsad. Det finns en privat konsultmarknad inom detta område. Regeringen bedömer därför att myndigheterna kan upphandla dessa tjänster på marknaden och att Lokalförsörjningsverkets serviceverksamhet bör avvecklas.

Mot bakgrund av utredningens uppgifter om omfattningen av behovet av stabsstöd menar regeringen att stabsverksamheten kan begränsas kraftigt. Regeringens behov av analyser och underlag har minskat jämfört med då den nya fastighetsorganisationen bildades. Det var vid myndighetens bildande svårt att förutse hur efterfrågan på dess tjänster skulle ut-

vecklas. I nuläget motiverar inte regeringens behov av stöd en verksamhet av nuvarande omfattning.

Regeringen har tagit del av Utredningens om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning slutbetänkande Lokalförsörjning och fastighetsägande (SOU 1997:96). Denna utredning instämmer i Stabsmyndighetsöversynens förslag att serviceverksamheten bör avvecklas och att stabsdelen bör begränsas kraftigt.

Regeringens uppfattning är vidare att myndigheternas skyldighet att samråda med Lokalförsörjningsverket inför tecknandet av hyreskontrakt av ekonomisk betydelse bör avskaffas. Denna regel var lämplig under en övergångstid men kan avskaffas nu när myndigheterna har ett antal års erfarenhet av vad lokalförsörjningsansvaret innebär. Lokalförsörjningsverkets egen uppföljning visar att samrådsyttrandena sällan leder till förändringar i de berörda kontrakten.

Regeringens slutsats av det som redovisats ovan är att Statens lokalförsörjningsverk skall läggas ned. Vissa kvarvarande uppgifter att bistå regeringen med underlag i lokalförsörjningsfrågorna i samband med budgetprocessen ges till Statskontoret. Inriktningen för verksamheten under kommande budgetår kommer att preciseras närmare i regleringsbrevet till Statskontoret.

4.3 Anslagsavsnitt

A 1 Konjunkturinstitutet

1995/96	Utgift	42 678	¹ Anslagssparande	915
Därav 1996	Utgift	29 019		
1997	Anslag	29 208	² Utgiftsprognos	30 577
1998	Förslag	35 494		
1999	Beräknat	36 528		
2000	Beräknat	37 594		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

² Ytterligare 1,5 miljoner kronor föreslås anvisas på tilläggsbudget

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

De övergripande målen för Konjunkturinstitutets verksamhet budgetåret 1995/96 har varit att myndigheten skall följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet, utarbeta prognoser och bedriva forskning i anslutning härtill. Vidare har institutet haft i uppgift att ta initiativ för att förbättra den ekonomiska statistiken samt att även

främja verksamheten vid Finansdepartementets ekonomiska avdelning.

De viktigaste verksamhetsmålen har varit att ge underlag till nationalbudgetar enligt nya tidplaner till följd av omläggningen av budgetåret till kalenderår, att utveckla en modell för de finansiella marknaderna och att komplettera prognoserna med medelfristiga beräkningar.

När det gäller de övergripande målen kan konstateras att prognosernas träffsäkerhet inte nämnvärt har förbättrats sedan 1970. Regeringen konstaterar emellertid att verksamheten i flera avseenden har utvecklats i positiv riktning under senare år. Konjunkturinstitutet har successivt stärkt sin analyskapacitet bl.a. genom sina barometerundersökningar men också genom framtagande av kortsiktsindikatorer. Konjunkturinstitutet har också i ökad omfattning kompletterat sina prognoser med medelfristiga beräkningar, vilka mot bakgrund av införandet av utgiftstaket blir allt viktigare. Forskningen har i större utsträckning inriktats på att stödja prognosverksamheten, vilket har inneburit att relevansen i resultaten har ökat.

Konjunkturinstitutet har under 1997 inkommit med ett fördjupat budgetunderlag för perioden 1998-2000, vilket innehåller förslag till ambitionshöjningar inom ett flertal områden. Regeringen bedömer att det inte nu finns utrymme för en så betydande höjning av anslaget som institutet föreslår. Dock bör institutet mot bakgrund av de nya krav som ställs på myndigheten och de förändringar som sker i omvärlden tillföras kompletterande resurser. Den ökade inriktningen på kvantifierade mål i den ekonomiska politiken ställer betydligt högre krav på tillförlitlighet i prognosarbetet. Dessutom har prognoshorizonten förlängts i samband med införandet av utgiftstaket. Därigenom ökar kraven på de makroekonomiska modellerna och på medelfristiga beräkningar, liksom kraven på en breddad makroekonomisk kompetens. Det är därför nödvändigt att i första hand stärka den makroekonomiska kompetensen inom Konjunkturinstitutet.

De hittillsvarande resurserna för internationella analyser och kontakter har varit begränsade. Inte minst gäller det den alltmer betydelsefulla utvecklingen på de finansiella marknaderna. Samtidigt har Sveriges beroende av utvecklingen i omvärlden ökat kraftigt. Den ekonomiska integrationen kommer att accentuera denna utveckling. Regeringen anser att Konjunkturinstitutet bör beredas större möjligheter att analysera den internationella och finansiella ut-

vecklingen samt till ett utökat internationellt utbyte med organisationer i andra länder, vilka arbetar med motsvarande frågor.

Sedan 1992 arbetar Konjunkturinstitutet med utveckling av miljöräkenskaper. Projektet genomförs i nära samarbete med SCB och Naturvårdsverket. Huvuduppgiften för institutet är att utveckla monetära räknenskaper, dvs. sambanden mellan miljö och ekonomi. Svåra metodproblem återstår att lösa samtidigt som resurserna för arbetet är små. Regeringen anser därför att 0,6 miljoner kronor bör tillföras institutet i utökade årliga anslag för att förstärka basresurserna i utvecklingen av miljöräkenskaper.

Regeringen bedömer att Konjunkturinstitutet för att kunna fullgöra sina uppgifter inom anvisade ramar måste fortsätta att förändra sin organisation i riktning mot en utvecklad kunskapsorganisation, att effektivisera arbetet och att gradvis höja kompetensen.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat institutets årsredovisning och har inga invändningar.

Slutsatser

Den bedömning som regeringen har gjort av Konjunkturinstitutets verksamhet ger inte anledning att ompröva verksamheten. Den har i stort sett bedrivits så att de uppsatta målen har uppnåtts. Regeringen anser emellertid att Konjunkturinstitutet bör ges ökade möjligheter att förbättra analyserna och prognoserna över den samhällsekonomiska utvecklingen, för att därigenom i ökad utsträckning bidra till att målet tillförlitliga analyser och bedömningar av den samhällsekonomiska utvecklingen och den statsfinansiella utvecklingen, uppnås. Ökad vikt skall läggas vid metodutveckling för medelfristiga beräkningar, vid analyserna av den internationella och finansiella utvecklingen och på att stärka den makroekonomiska kompetensen. De övriga behov som regeringen redogjort för behöver också tillgodoses. Sammantaget bör Konjunkturinstitutet anvisas 6,6 miljoner kronor i utökade årliga anslag.

BUDGET FÖR AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

UPPDRAGSVERKSAMHET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKTER- KOSTNADER)	KOSTNADS-TÄCKNING	UPPDRAGSGIVARE (STAT)	UPPDRAGSGIVARE (ÖVRIGA)
Utfall 1995/96	3961	4303	-342	92	70	30
varav 1996	3113	3348	-235	93	60	40
Prognos 1997	3200	2900	300	110	60	40
Budget 1998	3200	3200	0	100	50	50
Beräknat 1999	3900					
Beräknat 2000	3900					

A 2 Riksrevisionsverket

1995/96	Utgift	252 605	¹ Anslags- sparande	3 515
Därav 1996	Utgift	157 710		
1997	Anslag	177 167	Utgifts- prognos	164 746
1998	Förslag	176 625		
1999	Beräknat	181 757		
2000	Beräknat	186 835		

¹ Beloppen anges i tusentals kronor

Under anslaget finansieras huvuddelen av effektivtetsrevisionen och den årliga revisionen. Även verksamheten med prognoser, utfall och ekonomisk statistik, utvecklingsarbetet kring ekonomistyrning, normering, budgetprocess m.m. samt viss rådgivning och stöd till regeringen finansieras i stor utsträckning från detta anslag. Riksrevisionsverket (RRV) bedriver också avgiftsfinansierad verksamhet. Det ekonomiska målet för denna verksamhet är full kostnadstäckning. Den avgiftsfinansierade verksamhet RRV bedriver avser viss årlig revision, regeringsuppdrag, utbildning och rådgivning, redovisnings- och personaladministrativa system, system för kreditgarantier samt internationella uppdrag.

Utgiftsprognosen för innevarande år visar på ett anslagsparande som uppgår till ca 16 miljoner kronor. Detta förklaras till stor del av ökad personalrörlighet samt svårigheter att anställa ny personal i samband med den osäkerhet som råder till följd av pågående stabsöversyn. Till följd av osäkerheten har även strategiska satsningar på kompetens- och IT-utveckling skjutits på framtiden vilket resulterat i att konsult- och utbildningskostnaderna minskat.

Budgetförslaget för 1998 är en preliminär beräkning till följd av det förslag som regeringen tidigare redovisat om bildandet av en ny ekonomistyrningsmyndighet. Regeringen avser att återkomma i den ekonomiska vårpropositionen 1998 med förslag angående den nya myndighetens uppgifter, medelsbehov m.m.

Regeringens överväganden

RRV är central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Enligt 44 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten är regeringen redovisnings-skyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten. Enligt 1 § budgetlagen skall vidare hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakt-tas i statens verksamhet. För att tillgodose budgetla-gens krav har regeringen behov av ett starkt och oberoende revisionsorgan som bedriver revision i enlighet med god sed. RRV skall bl.a. granska mål-uppfyllelsen i statlig verksamhet och härigenom bi-dra till en ändamålsenlig, säker och effektiv statlig förvaltning samt till effektivitet i statliga åtaganden.

Resultatbedömning

De övergripande målen för RRV 1995/96 har varit att verka för effektivitet i staten och i statliga åtaganden samt för en säker och ändamålsenlig ekonomi-administration i den statliga förvaltningen. Revisionen skall bedrivas oberoende även i förhållande till den normerande verksamheten vid verket. RRV skall i sin verksamhet genom kunskapsöverföring, rådgivning och stöd till regeringskansliet, myndigheterna m.fl. verka för att ändamålsenliga åtgärder vidtas samt ge underlag för regeringens arbete med att om-pröva statliga åtaganden.

Enligt regeringens bedömning har myndigheten bedrivit sin verksamhet i enlighet med de uppställda målen.

RRV har enligt god revisionsredovisning granskat och av-lämnat revisionsberättelser för samtliga myndigheter. Tillsammans med de stiftelser och aktiebolag som RRV granskar uppgår antalet objekt till 478. De uppgifter om reviderade objekt som redovisas under 1995/96 avser den slutliga granskningen av 1994/95 års årsredovisning samt granskningen av den löpande redovisningen för budgetåret 1995/96.

ANTALET REVIDERADE OBJEKT

	1993/94	1994/95	1995/96
Affärsverk	7	4	4
Myndigheter	287	285	289
Statliga bolag	64	80	98
Stiftelser	35	41	50
Övriga	38	39	37
Summa	434	449	478

Den granskning som sker vid den årliga revisionen har under de senaste åren utvecklats till att inte bara omfatta myndigheternas finansiella redovisning utan även resultatredovisningarna och underlaget för myndighetsledningarnas förvaltning. Antalet revisionsberättelser med invändning har ökat från 14 st under räkenskapsåret 1994/95 till 26 st under 1995/96. Ökningen kan till viss del förklaras av ändrade krav i redovisningsskyldigheten som trätt i kraft under året. De iakttagelser och förslag RRV avgivit vid den årliga revisionen har i 90 % av fallen lett till åtgärder från regering och myndigheter inom ett år.

RRV följer för andra året även myndigheternas ekonomiadministrativa standard med hjälp av en årlig ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering). Myndigheternas EA-standard har förbättrats betydligt mellan budgetåren 1994/95 och 1995/96.

Effektivitetsrevisionens verksamhet har koncentrerats på statsfinansiellt betydande områden. I flera fall är också de statsfinansiella effekterna av effektivitetsrevisionen påtagliga och kvantifierbara. Vad avser de förslag som lämnas till regeringen i effektivitetsrevisionens rapporter har ca 65 % av de tre senaste årens rapporter fått påvisbara resultat. Vad gäller arbetet med att utveckla kvalitet har RRV i årsredovisningen exemplifierat arbetet med kvalitetsgranskningar av publicerade rapporter. Bland annat har externa aktörer i form av expertis på aktuella sakområden och referensgrupper använts fortlöpande i arbetet.

Kvaliteten på prognoser, utfall och ekonomisk statistik har förbättrats. En modell för månadsvis uppföljning av statsbudgeten har utvecklats under 1996. Under 1997 följs samtliga anslag och inkomstitlar månadsvis upp. Utvecklingen på statsbudgeten redovisas och presenteras varje månad såväl på detaljnivå som på aggregerad nivå. Stora skillnader mellan utfall och budget analyseras och kommenteras. Modellen ger regeringen förutsättningar att i tid agera för att bl.a. möta eventuella anslagsöverskridanden. RRV:s insatser på området har bidragit till tillförlitliga analyser och bedömningar av den statsfinansiella utvecklingen.

BUDGET FÖR AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

UPPDRAGS- VERKSAMHET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	283 585	301 862	-18 277	94 %
varav 1996	187 505	193 033	-5 528	97 %
Prognos 1997	204 500	205 420	-920	100 %
Budget 1998	202 172	202 172	0	100 %
Beräknat 1999	202 172	202 172	0	100 %
Beräknat 2000	192 172	192 172	0	100 %

Budgetåren 1995/96 och 1997 kom 87 % av avgiftsinkomsterna från statliga myndigheter. Övriga uppdragsgivare svarar för 13 %. Resultatet har förbättrats från ett underskott på 18 miljoner kronor budgetåret 1995/96 till ett prognosticerat underskott på 0,9 miljoner kronor för budgetåret 1997. Detta förklaras främst av att det under budgetåret 1995/96 genomfördes stora satsningar på bl.a. systemutveckling och kvalitetsprojekt. Delar av utvecklings-satsningarna pågick även under 1996. Utvecklingskostnaderna beräknas i framtiden balanseras av försäljningsintäkter.

BUDGET FÖR AVGIFTSBELAGD TJÄNSTEEXPORT

TJÄNSTEEXPORT (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	48 081	47 783	298	101 %
varav 1996	34 388	35 418	-1 030	97 %
Prognos 1997	30 000	29 500	500	102 %
Budget 1998	31 000	30 800	200	101 %
Beräknat 1999	31 000	31 000	0	100 %
Beräknat 2000	31 000	31 000	0	100 %

Tjänsteexporten sker huvudsakligen i biståndsprojekt i nära samarbete med SIDA. RRV:s arbete består främst av att bygga upp statliga revisionsorgan, utveckla statlig redovisning och budgettering i bl.a. Södra Afrika. Budgetåret 1995/96 och 1997 kom 87 % av avgiftsinkomsterna från statliga myndigheter. Övriga uppdragsgivare uppgår till 13 %. Underskottet på ca 1 miljon kronor kalenderår 1996 förklaras av en periodiseringseffekt och beskriver därmed inte verksamhetens resultat för kalenderåret.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att Revisionskontoret vid Regeringskansliet, som granskar RRV:s årsredovisning, inte haft några invändningar.

Förändring av verksamheten

Regeringens förslag, som presenterats tidigare under avsnitt 4.2, innebär att RRV renodlas till ett starkt och oberoende revisionsorgan som innefattar såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Regeringen föreslår även att statens ekonomistyrningsfunktion renodlas och att en ny myndighet inrättas. En organisationskommitté kommer att få regeringens uppdrag att föreslå vilka verksamheter som skall ingå i den nya myndigheten.

Slutsatser

Enligt regeringens bedömning har RRV nått goda resultat vad gäller att granska myndigheternas redovisning samt att följa upp hur myndigheterna lyckats bidra till de mål som regeringen ställt upp.

Regeringen anser att RRV skall bidra till att följande mål uppnås.

- tillförlitliga analyser och bedömningar av den samhällsekonomiska och den statsfinansiella utvecklingen,
- effektiv granskning av statlig verksamhet,
- effektiv utvärdering och omprövning av statlig verksamhet samt
- administrativt stöd av hög kvalitet till statliga myndigheter.

A 3 Statskontoret

1995/96	Utgift	88 963	¹ Anslags-sparande	13 434
Därav 1996	Utgift	62 209		
1997	Anslag	59 325	Utgifts-prognos	66 400
1998	Förslag	65 370		
1999	Beräknat	67 256		
2000	Beräknat	68 054		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Vid utgången av budgetåret 1995/96 hade Statskontoret ett anslagssparande på 13 434 000 kronor vilket innebär att Statskontoret genom ökad omslutning under budgetåret förbrukat drygt 5 miljoner kronor av sitt tidigare stora anslagssparande. Innevarande budgetår visar utfallet för de första sex månaderna att verksamheten bedrivs enligt plan. Enligt Statskontorets prognos kommer 7 miljoner kronor av anslagssparandet att förbrukas under 1997.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Det övergripande målet 1995/96 för Statskontoret har varit att stödja regeringen i arbetet med att ompröva, effektivisera och styra statlig och statligt finansierad verksamhet. Arbetet sker på uppdrag av regeringen eller efter överenskommelse med Regeringskansliet, kommittéer och arbetsgrupper som hör till Regeringskansliet. De viktigaste verksamhetsmålen har varit att ge stöd i arbetet med att ompröva statlig verksamhet, utveckla styrning och uppföljning, effektivisera och förändra verksamhetsformer och förvaltningsstruktur, utveckla samverkan mellan stat och kommun, anpassa förvaltningen till EU-medlemskapet, med stöd av modern informationsteknik effektivisera myndigheternas samverkan, arbetsformer och informationsförsörjning samt att utveckla en öppen och säker elektronisk infrastruktur till stöd för den offentliga förvaltningens verksamhetsförnyelse.

Statskontorets årsredovisning visar att Statskontoret genomfört utredningsuppdrag och gjort andra stabsinsatser av i stort sett samma omfattning som föregående år. Statskontoret har utfört uppdrag inom samtliga av regeringen utpekade huvudområden och gjort insatser åt samtliga departement. Regeringens och Regeringskansliets efterfrågan på Statskontorets insatser har varit hög. Statskontoret har tidvis haft svårt att tillgodose efterfrågan varför vissa uppdrag inte kunnat genomföras eller måst senareläggas.

Produktivitetsutvecklingen har varit tillfredsställande. Genomsnittskostnaden för avslutade utredningsuppdrag liksom genomsnittlig utredningstid har visserligen ökat under budgetåret, men detta är främst beroende på att uppdragen blivit mer komplexa och ställt krav på mer djupgående analyser. Genomsnittskostnaden för besvarade remisser har däremot minskat. Statskontorets resultatredovisning har utvecklats till att även omfatta kvalitetsbedömningar. Ett nytt kvalitetssäkringssystem har utvecklats och införts. Stor vikt har därvid lagts vid uppdragsgivarnas syn på kvaliteten i Statskontorets produkter och tjänster. Enligt de intervjuundersökningar som genomförts är departementens allmänna bedömning att kvaliteten i Statskontorets utredningar och andra insatser är god. Ett sammanvägt kvalitetsindex visar att Statskontorets styrka ligger i dess utredar- och rapporteringskompetens. Av de svarande i kvalitetsundersökningen uppger 80 % att deras helhetsbedömning av Statskontorets insats är bra eller mycket bra och 88 % att det är ganska eller mycket troligt att de kommer att anlita Statskontoret igen.

Enligt regeringens bedömning har Statskontoret i huvudsak uppnått resultat i enlighet med det övergripande målet genom att myndigheten på ett tillfredsställande sätt genomfört de uppdrag och stabsinsatser som regeringen och Regeringskansliet

efterfrågat. I förhållande till målen kan dock konstateras att andelen uppdrag av omprövande och sektorsövergripande karaktär är låg och under året minskat ytterligare. Regeringen och Regeringskansliet har således inte i någon större omfattning efterfrågat sådana insatser från Statskontoret. Enligt regeringens mening är det emellertid angeläget att sådana insatser kommer till stånd. I förra årets budgetproposition anförde regeringen att Statskontoret fortlöpande bör uppmärksamma regeringen på behov av sektorsövergripande och kostnadssänkande åtgärder. I Statskontorets regleringsbrev för innevarande år har regeringen också som ett verksamhetsmål angett att Statskontoret skall utveckla sin uppdragsdialog med Regeringskansliet så att dialogen i högre grad inriktas på sådana åtgärder.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

UPPDRAGSVERKSAMHET: INKÖPSSAMORDNING

UPPDRAGS- VERKSAMHET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	17 465	16 324	1 141	107 %
varav 1996	10 576	12 294	-1 718	86 %
Prognos 1997	15 500	17 100	-1 600	91 %
Budget 1998	17 000	17 000	0	100 %
Beräknat 1999	17 000			
Beräknat 2000	17 000			

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att RRV inte haft några invändningar mot Statskontorets årsredovisning.

Slutsatser

Regeringen anser att Statskontoret skall bidra till att målet effektiv utvärdering och omprövning av statlig verksamhet uppnås. Statskontorets verksamhet skall i högre grad inriktas på att genomföra utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär. Regeringen avser att göra en översyn av styrning och inriktning av Statskontorets verksamhet. En utgångspunkt för översynen skall vara att Statskontoret skall kunna tillgodose regeringens och Regeringskansliets behov av såväl omfattande utvärderingar som mera avgränsade och kortsiktiga utredningsinsatser. En annan utgångspunkt skall vara att den förändrade inriktningen och en eventuell ökad efterfrågan skall hanteras inom ramen för nuvarande anslagsnivå.

I avvaktan på resultatet av denna översyn bör tills vidare de verksamhetsmål som angetts för innevarande år gälla.

Statskontoret skall fortsätta arbetet med att utveckla sin uppdragsdialog med Regeringskansliet. Regeringen avser också att utveckla Regeringskansliets beställarkompetens och formerna för beredning av uppdrag till Statskontoret. Detta görs för att säkra en hög kvalitet i verksamheten och ett effektivt utnyttjande av Statskontorets resurser och kompetens som stabsorgan åt regeringen i förvaltningspolitiska frågor. Samspelet mellan Regeringskansliet och Statskontoret skall vidare belysas i den översyn som kommer att göras.

Regeringen föreslår med anledning av Stabsmyndighetsöversynen att Lokalförsojningsverkets uppgifter att lämna stöd till regeringen i budgetarbetet samt förvaltning och avveckling av tomma lokaler överförs till Statskontoret.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 65 370 000 kronor. Beräkningen inkluderar en ökning av anslaget med 4 504 000 kronor för att finansiera den stabsfunktion för lokalförsojningsfrågor som föreslås överföras till Statskontoret.

Anslaget för 1999 har beräknats till 67 256 000 kronor och för 2000 till 68 054 000 kronor.

A 4 Statistiska centralbyrån

1995/96	Utgift	505 555	¹ Anslags- sparande	4 126
Därav 1996	Utgift	381 555		
1997	Anslag	328 802	² Utgifts- prognos	331 000
1998	Förslag	327 886		
1999	Beräknat	331 508		
2000	Beräknat	334 883		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

² Inklusive 4 700 tkr till regeringens disposition

Vid utgången av budgetåret 1995/96 hade Statistiska centralbyrån (SCB) ett anslagssparande på 4 miljoner kronor. Enligt SCB:s prognos, baserad på utfallet av de sex första månaderna under innevarande budgetår, kommer anslagssparandet att förbrukas och ca 3 miljoner kronor att utnyttjas av anslagskrediten vid årets slut. En anledning till detta är stora kostnader för anpassning av statistiken till EU:s krav och investeringar i ny teknik samtidigt som besparingar har gjorts på anslaget.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

De övergripande målen 1995/96 för SCB har varit att verka för att den statliga statistiken håller en god kvalitet, är objektiv och görs allmänt tillgänglig med beaktande av att uppgiftslämnandet underlättas och att lämnade uppgifter skyddas genom anonymitet och sekretess. Ett mål har vidare varit att ansvara för statistikproduktion och internationell rapportering som inte åligger annan myndighet och att genom uppdragsverksamhet ytterligare öka statistikens och de statistiska datalagens tillgänglighet och användning. Verksamhetsmålen har varit att (1) producera, tillhandahålla och utveckla statistiska tjänster, (2) skapa flexibilitet för nya och ändrade statistikbehov, (3) inrikta förvaltningsuppgifterna på sektorövergripande insatser och stöd för utveckling av den officiella statistiken, (4) vidta åtgärder som möjliggör en ökad tillgänglighet och ett flexibelt utnyttjande av data, (5) arbeta med kvalitetsfrågor och utveckla ett system för kvalitetssäkring av verksamheten, (6) bedriva verksamheten med ökad kostnadseffektivitet.

Enligt regeringens bedömning har SCB i huvudsak uppnått resultat i enlighet med de övergripande målen genom att statistikprodukterna kvalitetsmässigt har utvecklats övervägande positivt, verksamhetsmålet 1 genom att den löpande statistikproduktionen genomförts enligt planerna, verksamhetsmålen 2 och 4 genom att stora satsningar gjorts på centrala databaser, verksamhetsmålet 3 genom en särskild rapport till regeringen om samordning av den officiella statistiken, verksamhetsmålet 5 genom ett brett upplagt kvalitetsarbete som resulterat i bl.a. snabbare presentation av statistiken och minskade kostnader. Enligt regeringens uppfattning finns inte tillräckligt underlag för att bedöma i vilken utsträckning verksamhetsmålet 6 uppnåtts.

SCB:s ekonomiska situation har påtagligt försämrats. Vissa åtgärder har vidtagits för att åstadkomma balans i ekonomin. Regeringen har beslutat att SCB får använda 10 miljoner kronor av det balanserade resultatet i den avgiftsfinansierade verksamheten för att under innevarande budgetår finansiera bl.a. kostnader för anpassning av statistiken till EU:s krav. Anpassningen rör i första hand ekonomisk statistik och arbetsmarknadsstatistik. SCB har också vidtagit åtgärder som bör leda till rationaliseringsvinster. Det pågående kvalitetsarbetet är ett led i detta arbete. Dessutom har lokalytan begränsats, ytterst restriktiv rekryteringspolitik införts, ett nytt avtal om dator-drift slutits och övergång pågår från stordator-drift till PC-baserad och databasorienterad statistikproduktion. Regeringen anser, liksom SCB, att fortsatta åtgärder måste vidtas för att skapa balans i ekonomin.

BUDGET FÖR AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

UPPDRAGS- VERKSAMHET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	485 000	491 000	-6 000	99%
varav 1996	339 000	350 000	-11 000	97%
Prognos 1997	360 000	368 000	-8 000	98%
Budget 1998	369 000	369 000	0	100%
Beräknat 1999	380 000	377 000	+3 000	101%
Beräknat 2000	395 000	387 000	+8 000	102%

Huvuddelen av den statistik som fördes över till andra statistikansvariga myndigheter i samband med statistikreformen år 1994 produceras nu av SCB och finansieras med avgifter. Den avgiftsfinansierade verksamheten har ökat kraftigt sedan reformen och utgör nu ca 50 % av SCB:s totala omslutning. Verksamhetens inriktning har samtidigt ändrats mot en större andel mer omfattande och långsiktiga uppdrag. Cirka 75 % av uppdragsgivarna är statliga myndigheter. Det negativa resultatet under budgetåret 1995/96 och prognostiserade negativa resultat under innevarande budgetår förklaras bl.a. av stora satsningar på marknadsföring och produktutveckling. SCB har vidtagit åtgärder för att förbättra den ekonomiska situationen och beräknar att intäkter och kostnader i uppdragsverksamheten skall vara i balans år 1998.

Drygt 15 % av intäkterna under budgetåret 1995/96 kom från tjänsteexport. Tjänsteexporten sker huvudsakligen i långsiktiga biståndsprojekt där SCB bidrar med kunskap och statistikproduktion. Exporten har under budgetåret nästan uteslutande varit baserad på svenskt bistånd genom SIDA. Andelen uppdrag finansierade genom EU-organ har ökat under året.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket (RRV) har i revisionsberättelsen för SCB inte något att invända mot myndighetens årsredovisning, räkenskaper och ledningens förvaltning för räkenskapsåret 1995/96. RRV har i en revisionsrapport påtalat att SCB inte gjort någon heltäckande redovisning mot det i regleringsbrevet angivna målet att verksamheten skall bedrivas med ökad kostnadseffektivitet. Enligt regeringen är det viktigt att få underlag för bedömning av SCB:s produktivitet utveckling för att kunna följa upp och styra verksamheten.

Översyn av statistikreformen

Riksdagen beslutade i november 1992 om förändrade principer för ansvarsfördelning och finansie-

ring av den officiella statistiken för att möjliggöra en effektivare styrning av den statliga statistikproduktionen (prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122). Den 1 juli 1994 fördes därför ansvaret för den officiella statistiken inom avgränsade sektorsområden över från SCB till andra statliga myndigheter. Genom reformen fick SCB ett uttalat ansvar för samordning och uppföljning av all officiell statistik samtidigt som myndighetens statistikansvar koncentrerades till i första hand arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik och ekonomisk statistik. Med tanke på de stora förändringar som statistikreformen innebar är det motiverat att nu utvärdera denna. Regeringen avser därför att tillkalla en utredare med uppgift att utvärdera effekterna av reformen. Mot bakgrund av de stora effekter som EU-medlemskapet har haft på statistikens område är det motiverat att utvärdera även dessa. Det bör övervägas att också göra en kartläggning av behovet av statistik i samhället. Detta har inte genomförts sedan 1979 års statistikutredning.

Slutsatser

Regeringen anser att SCB skall bidra till att målet tillförlitlig och relevant statlig statistik uppnås. Myndigheten skall också bidra till att uppnå målet tillförlitliga analyser och bedömningar av den samhällsekonomiska och den statsfinansiella utvecklingen. Vidare skall SCB bidra till att uppnå målet administrativt stöd av hög kvalitet till de statliga myndigheterna genom att förvalta och utveckla det officiella statistiska systemet. Inom ramen för målen skall SCB särskilt prioritera förbättringar av nationalräkenskaperna i syfte att stärka underlaget för regeringens prognoser och uppföljningar av ekonomisk-politiska mål. SCB bör också prioritera anpassningar av statistiken till de krav som är beslutade inom EU. Vidare bör SCB i samband med val-tillfällen producera statistik över personval och EU-parlamentsval. Myndigheten bör också förstärka urvalet i undersökningen om hushållens inkomster, årligen rapportera till EU-kommissionen om sociala utgifter, tillhandahålla tätare befolkningsframskrivningar samt med hjälp av registerdata göra förmögenhetsuppgifter tillgängliga för modellbearbetningar. Regeringen anser att SCB bör minska ambitionsnivån när det gäller den årliga befolkningsstatistiken, prognosverksamheten avseende arbetsmarknad och utbildning, markanvändningsstatistiken, välfärdsbulletinen, viss ekonomisk statistik, viss valstatistik och förvaltningsuppgifterna. Ansvaret för framtagning av en skattestatistisk årsbok skall föras över till Riksskatteverket.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 blir 327 886 000 kronor. I beräkningarna har tagits hänsyn till en minskning av anslaget med 10 287 000

kronor som del av riksdagens beslut om ett besparingskrav på statlig konsumtion på totalt 11 % år 1995/96 - 1998. Beräkningen inkluderar också en ökning av anslaget med 3 393 000 kronor för att bl.a. förbättra nationalräkenskaperna. Ökningen finansieras genom omfördelning inom utgiftsområde 2 och överföring av medel från utgiftsområde 1. Omprioriteringarna på anslaget innebär omfattande förändringar inom vissa statistikområden vilket ställer höga krav på myndigheten vad gäller bl.a. intern personalrörlighet och kompetensutveckling.

Anslaget för år 1999 har beräknats till 331 508 000 kronor och för år 2000 till 334 883 000 kronor. Beräkningarna inkluderar tidigare beslutad lokalkostnadsbesparing.

A 5 Folk- och bostadsräkning

1995/96	Utgift	16 689	¹ Anslags-sparande	19 711
Därav 1996	Utgift	16 689		
1997	Anslag	70 000	Utgifts-prognos	35 000
1998	Förslag	70 000		
1999	Beräknat	70 000		
2000	Beräknat	13 000		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Anslaget disponeras av Lantmäteriverket, Riksskatteverket (RSV) och SCB. En jämförelse mellan anslag och utgiftsprognos för innevarande budgetår visar ett stort anslagssparande vilket förklaras av förseningar i projektet.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Riksdagen beslutade år 1995 att det skall genomföras registerbaserade folk- och bostadsräkningar vilket betyder att de uppgifter som tidigare samlats in genom traditionella folk- och bostadsräkningar med utskick av blanketter till alla hushåll och fastighetsägare vart femte år i fortsättningen kan tas in genom befintliga register när statsmakterna så beslutar (prop. 1995/96:90, bet. 1995/96:FiU6, rskr. 1995/96:117). Förutsättningen för att kunna genomföra registerbaserade folk- och bostadsräkningar är att det byggs upp ett lägenhetsregister som bl.a. bygger på ett heltäckande adressregister och att folkbokföringsadressen kompletteras med en lägenhetsbeteckning. För att registervägen kunna samla in uppgift om yrke krävs att det bildas ett yrkesregister. Regeringen har uppdragit åt SCB att utreda förutsättning-

arna för ett yrkesregister. Uppdraget skall redovisas senast den 15 januari 1998.

Riksdagsbeslutet innefattade en provverksamhet i Gävle kommun och i Högalids församling i Stockholms kommun för att närmare kunna pröva tekniken och precisera kostnaderna för en riksupplägning. Regeringen beslutade den 1 februari 1996 att uppdra åt Lantmäteriverket, RSV och SCB att genomföra provverksamheten. Regeringen beslutade vidare den 23 maj 1996 att uppdra åt Riksrevisionsverket (RRV) att granska provverksamheten och lämna förslag till kostnadsbegränsningar.

Resultatet från provverksamheten är positivt. Det visar att det genom Lantmäteriverkets uppbyggnad av lägenhetsregister, RSV:s komplettering av folkbokföringsadressen och kommunernas medverkan i upplägningen är möjligt för SCB att genomföra en första registerbaserad folk- och bostadsräkning under senare delen av år 2001. Enligt RRV och de medverkande myndigheterna finns dock viss osäkerhet i projektet vad gäller kostnader och tidsplan. Kostnaderna beräknas nu till ca 320 miljoner kronor, inklusive beräknad ersättning till kommunerna, vilket är 60 miljoner kronor mer än de ursprungligen uppskattade kostnaderna. RRV och myndigheterna har föreslagit ett antal åtgärder som kan sänka kostnaderna. Bland annat föreslås att rättningsarbetet centraliseras till Lantmäteriverket i så stor utsträckning som är möjlig med tanke på kvalitet och kostnader, att skatteförvaltningen effektiviserar styrningen och samordningen inom sitt område och att SCB tillsammans med de andra myndigheterna förbättrar indatakontrollen i kvalitetsuppföljningen. Både RRV och de medverkande myndigheterna påpekar att tidsplanen är mycket pressad och att förseningar i förberedande moment kan resultera i att folk- och bostadsräkningen blir försenad.

Adressregistret är en viktig del i upplägningen av lägenhetsregistret. En omfattande adressättning på landsbygden och viss komplettering av tätortsadresser återstår att genomföra innan adressregistret är heltäckande.

Utöver kostnader för investeringar i projektet har Lantmäteriverket och RSV redovisat kostnader för systemförvaltning, drift och åjourföring när väl lägenhetsregistret är uppbyggt och folkbokföringen kompletterad. SCB har redovisat kostnader för statistikredovisning när systemomläggningen är genomförd.

RSV och Lantmäteriverket har påtalat att det finns risk för att upplägningen av lägenhetsregistret och folkbokföring på lägenhet försenas och blir dyrare än beräknat om en fullständig och säker postnummersättning inte kan åstadkommas. För närvarande finns postnummer endast för de postadresser som är kända och godkända av Posten AB. En sådan princip kan, enligt myndigheterna, inte tillämpas om kompletta belägenhetsadresser skall kunna fastställas för alla bostäder i landet. Postnummersystemet måste

i så fall täcka hela landet. Myndigheterna föreslår därför att postnummersystemet regleras av staten. Mot denna bakgrund avser regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att se över postnummersystemet.

RRV har påtalat att projektets fortsättning kräver en bättre styrning än under provverksamheten. Motiveringen är att flera myndigheter samverkar, att uppbyggnad av lägenhetsregister och utökning av folkbokföringen kommer att ske samtidigt i ett stort antal kommuner och att de osäkra kostnaderna kräver en bättre kontroll. Regeringen instämmer i RRV:s synpunkter och avser därför att tillsätta en genomförandekommitté för att leda och styra det fortsatta arbetet.

Inom EU pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer som skall gälla för medlemsländernas nästa folk- och bostadsräkning. De syftar till att samordna, harmonisera och synkronisera medlemsländernas nästa planerade folk- och bostadsräkning. EU:s riktlinjer överensstämmer med FN:s rekommendationer för nästa folk- och bostadsräkning i Europa.

Revision

Räkenskaperna för registerbaserad folk- och bostadsräkning granskas inom ramen för RRV:s årliga revision av Lantmäteriverket, RSV och SCB.

Slutsatser

Riksdagen konstaterade i sitt beslut år 1995 att det finns ett starkt dokumenterat behov av statistik på hushållsnivå och att kraven på hög kvalitet och aktualitet i hushållsstatistiken är stora. Med registerbaserade folk- och bostadsräkningar är det möjligt att framställa statistiken betydligt oftare än vad som gjorts hittills vilket innebär en klar kvalitetsförbättring av samhällets behov av information inom detta område. Kommunerna behöver grundläggande hushållsstatistik för planering, utvärdering, uppföljning och inte minst resursfördelning. Statliga myndigheter, bl.a. Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket använder hushållsstatistik i betydande omfattning. Forskningens behov av empiriska data är otvetydigt.

Det positiva resultatet av provverksamheten stärker regeringens uppfattning om de stora fördelarna med att övergå till registerbaserade folk- och bostadsräkningar. Registerbaserade folk- och bostadsräkningar medför på sikt stora besparingar jämfört med traditionella folk- och bostadsräkningar. Detta bekräftas av erfarenheter från Danmark och Finland. Kostnaden för en registerbaserad folk- och bostadsräkning beräknas till ca 10 miljoner kronor per tillfälle, efter det att investeringarna genomförts, vilket skall jämföras med minst 300 miljoner kronor för en

traditionell folk- och bostadsräkning. Andra fördelar är att folkbokföringen förbättras genom att folkbokföringsadressen kompletteras med lägenhetsnummer och att uppgiftslämnarbördan minskar. Ytterligare ett skäl som talar för en förändring är det relativt stora bortfall som redovisades i den senaste folk- och bostadsräkningen år 1990.

Regeringen konstaterar att registerbaserade folk- och bostadsräkningar är ett viktigt led i utvecklingen av samhällets informationsförsörjning. Riksdagen har uttalat att samhällets informationsförsörjning är en prioriterad statlig uppgift (prop. 1995/96:125, bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282). Regeringen har i skrivelsen 1997/98:19 Utvecklingen i informationssamhället föreslagit att huvudinriktningen för regeringens politik på området ligger fast.

Regeringen anser mot denna bakgrund att de medverkande myndigheterna tillsammans med kommunerna bör fortsätta verksamheten med inriktning mot en första registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2001. Regeringen utgår från att myndigheterna tar till vara de förslag till förbättringar i verksamheten och de möjligheter till kostnadsbegränsningar som RRV och myndigheterna själva har föreslagit. Regeringen kommer att noga följa kostnadsutvecklingen i projektet.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 blir 70 miljoner kronor och har beräknat anslaget för år 1999 till 70 miljoner kronor och för år 2000 till 13 miljoner kronor. Erfarenheterna från provverksamheten visar att kostnaderna kan komma att bli högre än de ursprungligen uppskattade. Samtidigt har RRV lämnat förslag på ett antal åtgärder som bör kunna leda till besparingar. Sannantaget kan det enligt regeringens bedömning inte uteslutas att ytterligare medel kommer att behövas för verksamheten under år 1999 och år 2000.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning och informationsfrågor i samband med den registerbaserade folk- och bostadsräkningen.

A 6 Finansinspektionen

1995/96	Utgift	157 400	¹ Anslags-sparande	-2 351
Därav 1996	Utgift	103 500		
1997	Anslag	110 105	² Utgifts-prognos	109 000
1998	Förslag	110 875		
1999	Beräknat	112 800		
2000	Beräknat	111 687		

¹ Beloppen anges i tusental kronor.

² Ytterligare 1 500 000 kronor föreslås anvisas på tilläggsbudget

Finansinspektionen anvisar ett ramanslag som skall täcka kostnaderna för inspektionens verksamhet. Tillsynsavgifter tas ut av de institut som står under inspektionens tillsyn. Avgifterna är obligatoriska och beräknas med utgångspunkt från inspektionens ramanslag. Därtill kommer ansökningsavgifter som tas ut vid prövning av olika typer av ärenden. Avgiftskomsterna tas upp på statsbudgetens inkomstsida under inkomsttitel och skall överensstämma med storleken på ramanslaget.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. De övergripande målen för Finansinspektionen har under 1995/96 varit att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Det svenska finansiella systemet har under det senaste budgetåret stabiliserats ytterligare. Den allmänna ekonomiska och finansiella utvecklingen har bidragit till detta. Rörelseresultaten för instituten under inspektionens tillsyn har överlag varit mycket goda samtidigt som räntor och inflationen sjunkit kraftigt.

Finansinspektionen har i årsredovisningen för budgetåret 1995/96 anfört bl.a. följande. Inspektionens nuvarande dimensionering tillåter inte både en fullskalig satsning på tillsyn och uppföljning samt ett aktivt normgivningsarbete. Under det gångna budgetåret innebar det omfattande föreskriftsarbetet, i kombination med en stor mängd tillståndsärenden, att ambitionsnivån i den operativa tillsynen begränsades. Strukturomvandlingar och ändringar i lagstiftningen ställde under budgetåret krav på ett omfattande auktorisationsarbete samtidigt som det internationella samarbetet i olika fora ökade kraftigt. Av resultatredovisningen framgår att handläggningstiderna för auktorisationsärenden ökat för både försäkrings- och kreditmarknadsavdelningen. Detta problem har inspektionen endast delvis kunnat hantera inom ramen för givna resurser. Inspektionen har utfört ett omfattande arbete med författningar på tekniskt svåra områden. Inom den operativa tillsynen har satsningen på riskhanteringsfrågor varit stor, vilket lett till ett ökat medvetande på styrelse- och företagsledningsnivå i dessa frågor. Inspektionens operativa tillsyn har bidragit till att stärka internkontrollen i företagen och stabiliteten på marknaden. Emellertid konstaterar Finansinspektionen att antalet platsbesök hos institut under tillsyn inte är tillfredsställande. Det finns även en risk att effekten av inspektionens insatser stannar på företagsledarnivå och inte leder till

önskade effekter i instituten som helhet. För att verka för ett gott konsumentskydd har inspektionen satsat på förebyggande åtgärder för konsumentfrågorna. Det har även gjorts en uppföljning av institutens klagomålshantering samtidigt som ett fördjupat samarbete med Konsumentverket har påbörjats.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att Finansinspektionen i allt väsentligt har bedrivit verksamheten i enlighet med sina mål och att verksamheten har bidragit till effektiviteten och stabiliteten i den finansiella sektorn. Samtidigt föreligger dock problem med långa handläggningstider för vissa ärendetyper och ett inte tillfredsställande antal platsbesök.

Regeringen aviserade i en tidigare budgetproposition (prop. 1994/95:100, bilaga 8, s. 96) att ambitionsnivå och resursbehov för den finansiella tillsynen långsiktigt skulle analyseras i samband med den fördjupade prövningen av inspektionen för budgetåren 1997-1999. Den 1 juni 1995 tillsatte emellertid regeringen en kommitté med uppdrag att göra en översyn av rörelse- och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersbolag (Banklagskommittén, Fi 1995:09, dir. 1995:106). Kommittén skall värdera hur angelägena olika tillsynsuppgifter är men även göra en analys av vilka resurser som fordras för att tillsynsarbetet i enlighet med kommitténs övriga förslag skall kunna utföras. I det sammanhanget skall kommittén inte bara ange önskvärd ambitionsnivå utan också uttala sig om tillsynsarbetets inriktning vid en oförändrad resursnivå för Finansinspektionen. Banklagskommitténs arbete bör inte, som regeringen också påpekade i förra årets budgetproposition (prop. 1996/97:1 utg.omr. 2 anslag A 6), föregripas. Bedömningen på lång sikt av ambitionsnivån och resursbehovet för den finansiella tillsynen bör anstå till dess kommittén avlämnat ett betänkande. Ett betänkande från Banklagskommittén beräknas föreligga i slutet av 1997. Regeringens bedömning av Finansinspektionens resursbehov på lång sikt bör därför ske i budgetpropositionen för 1999.

I budgetunderlaget för budgetåret 1998 har Finansinspektionen yrkat en ökning av ramanslaget med 2 900 000 kronor, avseende ökade kostnader dels för utrikes resor, dels för finansmarknadsstatistiken. Inspektionen anger att kostnaderna för utrikes resor ökat kraftigt under de senaste budgetåren främst beroende på EES-avtalet och sedermera på det svenska EU-medlemskapet, som bl.a. inneburit att inspektionen har tillsynsansvar över svenska finansiella instituts utländska filialer inom EES. De ökade resekostnaderna är en följd av dels en höjd ambitionsnivå för hemlandstillsynen, dels deltagande i nya internationella arbetsgrupper, dels det faktum att inspektionens generaldirektör fr.o.m. den 1 juli 1997 övertog ordförandeskapet för rådgivande bankkommittén (BAC) inom EU-kommissionen. Finansinspektionen har det övergripande ansvaret för den officiella finansmarknadsstatistiken och kostnaderna

belastar inspektionens ramanslag. Huvuddelen av statistiken framställs av Statistiska centralbyrån (SCB) på beställning av inspektionen. Kostnaden för detta har årligen uppgått till ca 9 500 000 kronor. SCB har angett att EU-anpassningen ställer krav på väsentliga förändringar av finansmarknadsstatistiken. SCB uppskattar de ökade kostnaderna till 1 900 000 kronor för 1998.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har granskat Finansinspektionens årsredovisning och har inga invändningar.

Slutsatser

Finansinspektionen skall bidra till att målet stabilitet och effektivitet i det finansiella systemet uppnås. Inspektionen skall vidare verka för ett gott konsumentskydd. Inom ramen för detta arbete anser regeringen att inspektionen bör fortsätta prioriteringen av riskhanteringsfrågor och tillse att det utförs ett ökat antal platsbesök hos instituten under tillsyn. Det är även betydelsefullt att det vidtas åtgärder för att minska handläggningstiderna för auktorisationsärenden. Mot denna bakgrund föreslår regeringen i tilläggsbudgeten att inspektionen får en engångsvis anslagshöjning med 1 500 000 kronor.

Det är även viktigt att Finansinspektionen bedriver sin verksamhet så att nödvändiga utrikes resor kan genomföras och finansmarknadsstatistiken kan bekostas. Det är sannolikt att kraven på statistiken kommer att öka både vad gäller förbättrad kvalitet och statistikförsörjning inom nya områden. De ökade kravens omfattning kan dock inte anges med säkerhet i dagsläget.

Det är väsentligt att inspektionen utövar en effektiv hemlandstillsyn bl.a. genom att öka antalet platsundersökningar i utlandet. Inspektionen har även viktiga uppgifter att fylla genom generaldirektörens ordförandeskap i BAC och deltagande i nya internationella arbetsgrupper. I avvaktan på Banklagskommitténs betänkande och med hänsyn till att en bedömning av inspektionens långsiktiga resursbehov bör ske inför budgetåret 1999, föreslår regeringen emellertid inte någon höjning av anslaget för budgetåret 1998. För att klara de ökade kraven och förändrade uppgifterna bör inspektionen göra omprioriteringar i verksamheten.

A 7 Insättningsgarantinämnden

1995/96	Utgift	6498	^{1,2,3} Anslags- sparande	4112
Därav 1996	Utgift	3135	^{2,3}	
1997	Anslag	2000	Utgifts- prognos	2000
1998	Förslag	985		
1999	Beräknat	1010		
2000	Beräknat	1035		

1 Beloppen anges i tusental kronor

2 Den 1 juli 1995 - 30 juni 1996 avser Bankstödsnämnden

3 För Insättningsgarantinämnden är summan 862

Insättningsgarantinämnden anvisar ett ramanslag för förvaltningskostnader. Motsvarande belopp avräknas från de årliga avgifter som tas ut av de institut som omfattas av insättningsgarantin och redovisas under inkomstittel. De årliga avgifterna för systemet som helhet skall uppgå till 0,5 % av de garanterade insättningarna till dess att behållningen i garantisystemet uppgår till 2,5 % av dessa insättningar. Avgifterna är negativt relaterade till kapitaltäckningsgraden i instituten och får variera mellan 0,4 % och 0,6 %. För kalenderåret 1997 uppgick de sammanlagda avgifterna till ca 2 037 miljoner kronor.

I samband med avvecklingen den 1 juli 1996 av det statliga bankstödet ombildades Bankstödsnämnden till Insättningsgarantinämnden. Vid utgången av budgetåret 1995/96 hade Insättningsgarantinämnden ett anslagssparande på drygt 4 miljoner kronor som härrör från Bankstödsnämndens avveckling.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, som trädde i kraft den 1 januari 1996, infördes en statlig garanti för insättningar hos banker och vissa värdepappersbolag. Uppgiften att handlägga frågor om insättningsgaranti lades på Bankstödsnämnden. I samband med avvecklingen den 1 juli 1996 av det statliga bankstödet ombildades Bankstödsnämnden till Insättningsgarantinämnden. Vid ombildningen flyttades kvarvarande bankstödsuppgifter till Regeringskansliet och Insättningsgarantinämndens verksamhet renodlades till att avse insättningsgarantifrågor. De övergripande målen för nämndens verksamhet under 1995/96 har varit att på ett kostnadseffektivt sätt administrera insättningsgarantisystemet och skapa beredskap för att utbetalningarna vid ersättningsfall kan göras korrekt inom de tidsramar som lagen om insättningsgaranti föreskriver.

En av Insättningsgarantinämndens huvuduppgifter är att se till att organisationen snabbt kan förstärkas i händelse av ersättningsfall och genom utbildningsinsatser förbereda en sådan förstärkning. Nämnden

har träffat avtal med Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret om att dessa myndigheter skall ställa tjänstemän till förfogande för att förstärka nämnden vid ersättningsfall. För närvarande ingår sammanlagt nio personer från dessa myndigheter i den s.k. beredskapsstyrkan. Insättningsgarantinämnden har även vidtagit andra åtgärder som förberedelse inför ett eventuellt ersättningsfall. Om ett institut som tar emot insättningar både i Sverige och utomlands fallerar föreligger behov av samarbete mellan nämnden och motsvarande utländska garantisystem. Nämnden skall därför ingå och följa upp samarbetsavtal med företrädare för utländska garantisystem samt besluta om att insättningar som finns hos svenska och utländska instituts filialer skall omfattas av garantin. Nämnden har också påbörjat överläggningar om samarbetsavtal med företrädare i Danmark, Finland, Frankrike, Luxemburg, Norge, Storbritannien och Tyskland.

En annan av Insättningsgarantinämndens huvuduppgifter är att beräkna och debitera de årliga, riskrelaterade avgifterna som skall betalas av instituten samt att förvalta dessa avgifter. Medlen skall placeras på räntebärande konto i Riksgäldskontoret till rörlig och fast ränta med olika löptider. I december 1996 beslutade nämnden att förvaltningen skulle läggas ut på externa medelsförvaltare. Efter ett upphandlingsförfarande har avtal träffats med fyra medelsförvaltare som ger förvaltarna mandat att bedriva aktiv förvaltning inom vissa ramar som beslutas av nämnden.

Regeringen ser positivt på de av Insättningsgarantinämnden vidtagna åtgärderna och bedömer att nämnden har vidtagit viktiga förberedelser inför ett eventuellt ersättningsfall. Ett visst arbete återstår dock bl.a. med att vidareutbilda beredskapsstyrkan och träffa nödvändiga avtal med utländska myndigheter.

I budgetunderlaget för budgetåret 1998 har Insättningsgarantinämnden yrkat att nämnden för budgetåret 1998 anvisas ett ramanslag på 4,2 miljoner kronor och har anfört bl.a. följande. I det yrkade beloppet ingår kostnaden för arvode till de externa medelsförvaltarna. Arvodet till förvaltarna uppgår till en viss fast andel av marknadsvärdet av de förvaltade medlen. Storleken på arvodet beror på hur mycket avgiftsmedel som instituten betalar in samt på resultatet av förvaltningen. Nämnden har uppskattat kostnaden till 2,2 miljoner kronor för 1998. Den extra kostnaden som förvaltning i extern regi medför uppvägs enligt nämnden med stor sannolikhet av ett positivt förvaltningsresultat. I yrkat belopp ingår också ett förslag om oförändrat belopp på 2 miljoner kronor avsett för att täcka övriga förvaltningskostnader.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har granskat Insättningsgarantinämndens årsredovisning och har inga invändningar.

Slutsatser

Insättningsgarantinämnden skall på ett kostnadseffektivt sätt administrera insättningsgarantisystemet och skapa beredskap för att utbetalningar vid ersättningsfall kan göras korrekt och inom lagstadgad tid.

I 1997 års budgetproposition redovisade regeringen att för budgetåren 1998 och 1999 hade ca 1 miljon kronor reserverats för nämnden inom utgiftsområdet - vilket var ett betydligt lägre belopp än för år 1997 - och konstaterade att, även om det första verksamhetsåret medför vissa engångskostnader, ytterligare medel sannolikt kommer att behöva tillföras nämnden för dessa år.

För att Insättningsgarantinämnden under budgetåret 1998 skall kunna uppfylla sina mål finner regeringen att nämnden har ett behov av ytterligare medel för att täcka sina förvaltningskostnader. Regeringen anser även att den extra kostnaden för förvaltningen i extern regi av avgiftsmedlen framstår som rimlig. Regeringen konstaterar emellertid att Insättningsgarantinämnden har ett anslagssparande på 4 miljoner kronor som härrör från Bankstödsnämnden. Detta anslagssparande bör Insättningsgarantinämnden utnyttja för att täcka de ökade kostnaderna under 1998. Regeringen föreslår därför inte någon ökning av anslaget för budgetåret 1998.

Riksgäldskontoret och kostnader för statsskuldens förvaltning (anslagen A 8 och A 9)

Riksgäldskontorets skall ta upp lån i Sverige och i utlandet för att finansiera löpande underskott i statsbudgeten samt förvalta statsskulden så effektivt som möjligt. Det ankommer vidare på Riksgäldskontoret att tillhandahålla viss kreditgivning till och motta inlåning från statliga myndigheter och bolag. Riksgäldskontoret ansvarar även för att utfärda garantier som riksdagen har beslutat om och att samordna den statliga garantiverksamheten. Riksgäldskontoret skall dessutom verka för en god kassahållning inom det statliga området.

Riksgäldskontorets övergripande mål för budgetåret 1995/96 var att

- långsiktigt minimera kostnaden för statsskulden inom ramen för penningpolitikens krav,
- bidra till en god kassahållning i staten och därigenom minska räntekostnaderna för staten,
- ge lån och placeringsmöjligheter till statliga myndigheter och bolag till så goda villkor som möjligt utan att suventionera kundernas verksamhet samt
- på ett effektivt sätt tillhandahålla och bevaka garantier enligt beslut av regering och riksdag.

Regeringen bedömer att Riksgäldskontoret i allt väsentligt har uppnått angivna mål. Nedan följer en genomgång av de enskilda områdena. Eftersom kostnader som uppkommer i Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet belastar såväl anslaget A 8 som A 9 redovisas resultatet inom dessa anslag gemensamt nedan. Resultatet för garantiverksamheten redovisas under anslaget A 10.

Resultatbedömning

Upplåning och statsskuld förvaltning

Riksdagen har satt upp mål för statsskuld förvaltningen. Riksgäldskontoret har inom ramen för dessa mål av regeringen givits långtgående befogenheter att välja upplåningsstrategi. Regeringen anger endast ramar för omfattningen av valutaupplåningen, medan övriga beslut om statsskuldpolitiken fattas av Riksgäldskontoret. I frågor av betydelse för penningpolitiken måste dock Riksgäldskontoret samråda med Riksbanken.

En väl balanserad statsupplåning i syfte att långsiktigt hålla nere kostnaderna medför krav på avvägning mellan olika riskaspekter i upplåningen, särskilt vad gäller räntebindningstid och valutasammansättning. Hänsyn måste även tas till hur upplåningen påverkar marknadens funktionssätt eftersom detta indirekt påverkar möjligheten att på lång sikt erhålla låga upplåningskostnader.

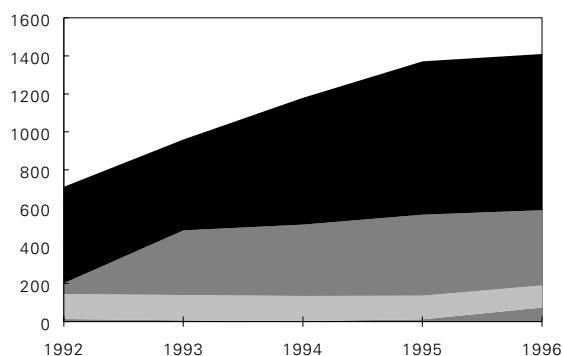
Mot bakgrund av statsskuldspolitikens ökade betydelse tillsatte regeringen i slutet av 1995 en utredning, Statsskuldspolitiska utredningen, med uppgift att utreda vissa frågor avseende statens upplåning och förvaltningen av statsskulden. Utredningen har studerat statsskuldspolitikens mål och utvärderingsfunktionerna. Utredningen lämnade sitt betänkande Statsskuldspolitiken (SOU 1997:66) i april 1997. I detta finns förslag vad gäller verksamhetens mål och utvärderingsmetoder. Regeringens förslag med anledning av betänkandet avses att presenteras i en proposition våren 1998. I avvaktan på denna föreslås

ingen ändring av de gällande målen. Inte heller föreslås någon förändring av utvärderingsmetoderna.

Riksgäldskontorets upplåning sker i princip på fyra marknader;

- den nominella värdepappersmarknaden i kronor,
- den internationella kapitalmarknaden,
- hushållsmarknaden samt
- den reala värdepappersmarknaden i kronor.

DIAGRAM 1
Statsskuldens fördelning på olika marknader i slutet av respektive budgetår
miljarder kronor



Marknaden för nominella värdepapper i kronor utgör den traditionellt viktigaste finansieringskällan. Efter avskaffandet av valutalånenormen i december 1992 har även upplåning på den internationella kapitalmarknaden utgjort en viktig finansieringskälla för Riksgäldskontoret. Hushållsmarknadens andel av

statsskulden har minskat under de senaste åren, men utgör ett viktigt komplement till övriga finansieringskällor. Under 1996 skedde vidare en markant ökning av andelen reala värdepapper, främst på be- kostnad av nominella värdepapper.

Utvärderingen av Riksgäldskontorets upplånings- verksamhet sker med hjälp av två, av Riksgäldskontorets styrelse beslutade, s.k. riktmarkesportföljer, en för skulden i svenska kronor och en för skulden i utländsk valuta. Riktmarkesportföljerna avspeglar en hypotetisk, standardiserad upplåningsstrategi. För att utvärdera Riksgäldskontorets resultat studeras skillnaden mellan kostnaderna för den verkliga skuldens förvaltning och de beräknade hypotetiska kostnaderna för riktmarkesportföljerna. Regeringens utvärdering sker över rullande femårsperioder. Såväl hushållsupplåning som kontorets in- och utlåningsverksamhet till statliga myndigheter ingår i riktmarkesportföljen i svenska kronor. Upplåningen på realobligationsmarknaden utvärderas på annat sätt, vilket redovisas nedan, och ingår inte i riktmarkesportföljen.

Resultatet för området upplåning och skuldförvaltning har enligt regeringens bedömning i allt väsentligt varit tillfredsställande. Kostnaderna för statsskulden har under de senaste fem budgetåren (som omfattar 5½ kalenderår) understigit riktmarkesportföljernas kostnader med 6,2 miljarder kronor. Under budgetåret 1995/96 var den verkliga skuldens kostnader 9,6 miljarder kronor högre än riktmarkesportföljernas. Resultaten för de fyra marknaderna kommenteras ytterligare i det följande.

STATSSKULDENS SAMMANSÄTTNING DEN 30 JUNI ÅREN 1993-1997

MILJARDER KRONOR	1993	1994	1995	1996	1997
Nominella värdepappersmarknaden	479,4	668,3	807,6	826,6	823,0
- Statsobligationer	414,7	510,0	593,5	631,4	653,6
- Statskuldväxlar	233,8	149,9	213,1	195,1	159,1
- Kontokredit/dagslån	-169,1	8,4	1,0	0,1	10,3
Reala värdepappersmarknaden	-	3,1	11,6	49,1	82,5
Hushållsmarknaden	132,9	131,5	124,9	117,2	106,2
- Premieobligationer	52,4	58,4	62,9	57,7	59,3
- Allemansspar	67,0	62,8	50,4	47,6	36,3
- Sparobligationer	5,1	-	-	-	-
- Riksgäldskontot	8,4	10,3	11,6	11,9	10,6
Inlåning	8,4	-	-	-	-
Hela kronskulden	620,7	802,9	944,1	992,9	1011,7
Internationella kapitalmarknaden	339,7	375,7	426,3	380,7	421,2
Statsskulden	960,6	1178,6	1370,4	1373,6	1432,8
Kortfristiga placeringar	-	-	0,3	4,2	0,0
Utlåning ¹	100,5	129,1	155,6	141,5	39,8

¹ Fr.o.m. 1994-06-30 netto, dvs. efter avdrag för inlåningar

Upplåning på den nominella värdepappersmarknaden

Under de senaste fem budgetåren har den sammanlagda kostnaden för den nominella statsskulden i kronor överstigit riktmarkesportföljens kostnad med 5,1 miljarder kronor. Den största delen av den högre kostnaden hänförs till budgetåret 1995/96, då den verkliga skuldens kostnad var 14,2 miljarder kronor högre än riktmarkesportföljens kostnad. Resultatet för budgetåret 1995/96 förklaras av att den genomsnittliga löptiden (durationen) på den inhemska skulden har varit högre än riktmarkesportföljens. Detta innebar att den faktiska skuldens marknadsvärde ökade mer än riktmarkesportföljens då räntorna föll under perioden. Den högre durationen beror dels på att Riksgäldskontoret under ett flertal tillfällen 1996 överskattat upplåningsbehovet vilket orsakat en överlikviditet vilken påverkat durationen, dels på att in- och utlåningsverksamheten till statliga myndigheter och bolag - en verksamhet som Riksgäldskontoret saknar möjlighet att direkt kontrollera omfattningen av - bidragit till en högre duration. Eftersom Riksgäldskontoret strävar efter att agera med förutsägbarhet i emissionsverksamheten i syfte att uppnå långsiktigt låga kostnader har kontoret inte på kort sikt justerat för de förändringar i durationen som orsakats av dessa faktorer. Vidare har durationen i den faktiska kronskulden varit högre än riktmarkets p.g.a. att Riksgäldskontoret under budgetåret fortsatt arbetet med att förlänga den genomsnittliga löptiden på skulden. Detta har gjorts i syfte att minska refinansieringsrisken och stabilisera statens räntekostnader.

Det sammanlagda resultatet för upplåningen i nominella värdepapper i kronor under de senaste fem budgetåren är negativt. Det fastställda målet har därmed inte uppnåtts. Regeringen delar dock Riksgäldskontorets uppfattning att det nuvarande riktmarkets för skulden i svenska kronor är befattat med brister som instrument för resultatutvärdering. Hänsyn måste även tas till de marknadsvårdande insatser Riksgäldskontoret genomför i syfte att främja effektiviteten på den inhemska penning- och obligationsmarknaden, vilka ej ger synbara effekter i resultatut-

värderingen mot riktmarkesportföljen. Genom att verka för en väl fungerande och effektiv statspappersmarknad kan Riksgäldskontoret bidra till långsiktigt lägre upplåningskostnader för staten. Under budgetåret har Riksgäldskontoret genomfört ett antal insatser i detta syfte. Exempel på detta är effektivare emissionsförfarande, emissioner i löptidssegment enligt internationell praxis och uppbyggande av grund för futureshandel. Regeringen ser med tillfredsställelse på de åtgärder som Riksgäldskontoret genomfört på den inhemska marknaden i syfte att förbättra effektiviteten. Likt tidigare år vill därför regeringen betona att resultatbedömningen av inhemsk upplåning inte enbart kan baseras på en jämförelse med riktmarkesportföljen.

Upplåning på den internationella kapitalmarknaden

Sett över de senaste fem budgetåren har förvaltningen av den utländska skulden medfört en besparing på totalt 11,3 miljarder kronor jämfört med riktmarkets i utländsk valuta. Under budgetåret 1995/96 uppnåddes en besparing på totalt ca 4,7 miljarder kronor. Genom välavvägda justeringar av ränterisken uppnådde Riksgäldskontoret en räntemässig besparing på 2,1 miljarder kronor jämfört med riktmarkets. Valutapositionerna bidrog med 2,3 miljarder kronor, framförallt till följd av en försvagning av japanska yen och en förstärkning av italienska lire. Riksgäldskontoret anlitar tre externa förvaltare, vilka ansvarar för förvaltning av en mindre del av skulden. Riksgäldskontorets skuldförvaltning uppvisar ett bättre resultat än den mest framgångsrika av dessa förvaltare.

Utlandsupplåningen och den ovan nämnda förvaltningen av den utestående utlandsskulden utvärderas skilda från varandra. Även upplåningen på den internationella kapitalmarknaden har varit framgångsrik under budgetåret 1995/96. Jämfört med andra likvärdiga låntagare har upplåningskostnaden varit 0,15 procentenheter lägre. Detta motsvarar en lägre nuvärdesberäknad upplåningskostnad på 960 miljoner kronor.

RESULTAT AV UPPLÅNING OCH SKULDFÖRVALTNING BUDGETÅREN 1991/92-1995/96

MILJARDER KRONOR	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 ¹	TOTALT
Nominell inhemska upplåning	-750	7110	3890	-1130	-14230	-5110
Skuldförvaltning i utländsk valuta	435	6090	1173	-1045	4668	11321
Summa	-315	13200	5063	-2175	-9562	6211

¹ Budgetåret 1995/96 omfattar 18 månader.

**RESULTAT AV HUSHÅLLSUPPLÅNINGEN. BESPARINGAR GENOM UPPLÅNING FRÅN HUSHÅLLEN
JÄMFÖRT MED RIKSGÄLDSKONTORETS ALTERNATIVA UPPLÅNINGSFORMER BUDGETÅREN
1991/92-1995/96**

MILJARDER KRONOR	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 ¹	TOTALT
Allemansspar	1500	2300	352	242	253	4647
Premielån	224	22	56	43	126	471
Riksgäldskonto	24	17	10	85	-11	125
Totalt	1748	2339	418	370	368	5243

¹ Budgetåret 1995/96 omfattar 18 månader.

Regeringen bedömer att upplåningen på den internationella kapitalmarknaden bedrivits effektivt och ändamålsenligt. Riksgäldskontoret har uppnått ett gott resultat genom ett flexibelt agerande vad gäller marknader, tekniker och tidpunkter. Regeringen ser med tillfredsställelse på resultatet av förvaltningen av skulden i utländsk valuta, vilken bidragit till väsentliga besparingar för staten.

Hushållsupplåning

Den nominella hushållsupplåningen utvärderas genom att jämföras med riktmärkesportföljen i kronor. Därutöver beräknar Riksgäldskontoret resultatet för hushållsupplåningen genom en jämförelse med kontorets alternativa upplåningskostnad på den nominella värdepappersmarknaden. Vid denna sistnämnda jämförelse har upplåningen på hushållsmarknaden under de fem senaste åren inneburit besparingar på ca 5,2 miljarder kronor. Under budgetåret 1995/96 uppgick besparingarna till 368 miljoner kronor, vilket innebär en minskning på årsbasis jämfört med tidigare år.

Riksgäldskontorets upplåning på hushållsmarknaden har under senare år minskat både i absoluta tal och mätt som marknadsandelar, dels till följd av ökad konkurrens från alternativa sparformer, dels till följd av borttagna skatteförmåner för allemanssparandet. Under budgetåret minskade upplåningen från hushåll med 9,3 miljarder kronor, främst på grund av ett fortsatt utflöde ur allemanssparandet. Dessutom förföll de två största premielånen på tillsammans 18,5 miljarder kronor till inlösen, samtidigt som nyupplåningen i premieobligationer stannade vid 15 miljarder kronor. I föregående års budgetproposition (prop.1996/97:1, bet. 1996/97: FU2) angavs hushållsupplåningen som ett prioriterat område inför 1997. För att återvinna marknadsandelar på hushållsmarknaden har Riksgäldskontoret därför inlett en satsning på utökad kundvård, vidareutveckling av säljkanaler och produktutveckling. I syfte att ge Riksgäldskontoret möjlighet att se över sitt produktutbud för att kunna erbjuda konkurrenskraftiga produkter på denna marknad beslöt riksdagen i samband med den ekonomiska vårpropositionen (1996/97:150) att ge Riksgäldskontoret möjlighet att

ta emot inlåning på konto från allmänheten i egen regi.

Resultatet för hushållsupplåningen under femårsperioden är enligt regeringen tillfredsställande, men regeringen noterar att resultatet under de senaste åren försämrats. Målet för hela Riksgäldskontorets upplåning är att långsiktigt minimera kostnaderna. I detta syfte skall Riksgäldskontoret via hushållsupplåningen söka uppnå största möjliga kostnadsbesparing i förhållande till kontorets alternativa upplåningsformer på penning- och obligationsmarknaden. Enligt regeringens mening skall Riksgäldskontoret endast bedriva upplåning från hushållen i den mån denna upplåning – inklusive kontorets administrationskostnader – är billigare än dessa alternativa låneformer. Detta gäller såväl för marknaden i dess helhet som för de enskilda låneinstrumenten på denna marknad. Som konstaterats ovan har hushållsupplåningen totalt sett bidragit till lägre kostnader för staten. Regeringen noterar emellertid att Riksgäldskonto under budgetåret 1995/96 ej täckt sina kostnader. Utvärderingen bör dock ej baseras på ett enskilt år, utan bör enligt regeringens mening ske över en femårsperiod. Under femårsperioden uppvisar Riksgäldskonto ett positivt resultat.

Riksgäldskontorets hushållsupplåning har under de senaste budgetåren tappat andelar av den totala hushållsmarknaden. Detta har inneburit att statens kostnadsbesparing av att låna på denna marknad reducerats väsentligt sedan början av 1990-talet. Denna utveckling har fortsatt under budgetåret 1995/96. Regeringen finner det angeläget att Riksgäldskontorets satsning på detta område fullföljs under 1998 i syfte att uppnå fortsatt låga upplåningskostnader för staten.

Upplåning på den reala värdepappersmarknaden

Under budgetåret bidrog upplåning via realräntelån i en ökad omfattning till finansieringen av statsskulden. Sedan början av 1996 säljer kontoret realobligationer löpande, och ej som tidigare via auktioner. Detta har bidragit till en ökad efterfrågan. Volymen realobligationer ökade från 12 miljarder kronor vid budgetårets början till 74 miljarder kronor vid dess

slut. Regeringen anser att ökningen av upplåningsvolymerna i realobligationer är tillfredsställande, men noterar samtidigt att denna positiva utveckling mattats av under första halvåret 1997. Den minskade försäljningen under början av 1997 är huvudsakligen en följd av förändrade marknadsförutsättningar.

Reala lån innebär att låntagaren kompenseras för den verkliga inflationen under perioden. Detta innebär att man ej ställer krav på någon riskpremie till följd av osäkerhet om framtida inflation, vilket i sin tur reducerar statens räntekostnader. I syfte att utvärdera upplåningen på den reala värdepappersmarknaden har Riksgäldskontoret beräknat hur stor genomsnittlig inflationspremie som staten undvikit att betala genom att emittera realräntelån istället för nominella obligationer. Utvärderingen avser tiden mars 1996 till årsskiftet 1996/97. Under denna period emitterade Riksgäldskontoret realräntelån för sammanlagt 46 miljarder kronor. Med utgångspunkt från marknadsaktörernas uppmätta inflationsförväntningar uppgår denna besparing till 0,86 % under mätperioden. Jämförelsen för de längsta lånen är dock behäftade med metodtekniska problem, då det inte finns relevant nominell alternativupplåning på dessa löptider. Ingår endast de tre kortaste lånen blir premien istället 0,45 %. Det skall noteras att en slutlig jämförelse mellan real och nominell upplåning kan göras först när lånen förfallit och utfallet av den faktiska inflationen är känd. Riksgäldskontoret påpekar att resultatet skall tolkas med försiktighet. Regeringen ser med tillfredsställelse på det försök till utvärdering av realobligationsupplåningen som Riksgäldskontoret utfört, men konstaterar att ytterligare utveckling av utvärderingsmetoderna krävs för en tillförlitlig utvärdering av upplåningen på denna marknad.

Riskkontroll

RRV påvisade i sin revisionsrapport 1994/95 brister i Riksgäldskontorets interna riskhanterings- och kontrollsystem. I föregående års budgetproposition angavs riskkontrollen som ett prioriterat område inför 1997. En rad åtgärder har vidtagits i syfte att åtgärda dessa brister. En omorganisering av upplåningsverksamheten har skett, vilket inneburit att riskkontroll och back-office bildat fristående funktioner. Internrevisionen har organisatoriskt flyttats från att ligga under riksgäldsdirektören till att ligga under styrelsen. I syfte att bidra till höjd kvalitet och säkerhet inom riskkontroll, analysverksamhet samt betalningsförmedling påbörjades under budgetåret implementeringen av ett nytt finansadministrativt datasystem. Problem har dock uppstått vid införande av detta system, vilket medfört att arbetet med att förstärka risk-

kontrollen i denna del försenats. Regeringen ser trots dessa problem med tillfredsställelse på det arbete som påbörjats för att förstärka Riksgäldskontorets riskkontroll. Regeringen finner det angeläget att Riksgäldskontoret satsning inom området riskkontroll fullföljs under 1998.

Kassahållning

Riksgäldskontoret har koncentrerat insatserna inom detta område till att i samarbete med Riksrevisionsverket genomföra en uppföljning, dels av räntekontomodellen, dels av den tidigare genomförda översynen av betalningstidpunkter i staten. Därutöver har Riksgäldskontoret under budgetåret haft en fortlöpande uppföljning av större in- och utbetalningar på statsverkets checkräkning. Detta har medfört en större uppmärksamhet hos myndigheter och bidragit till att dessa effektiviserat sina betalningsrutiner i kostnadsbegränsande syfte. Riksgäldskontoret har även uppmärksammat effekterna av den s.k. täckningskontrollen som bankerna infört. Denna kontroll medför att överföring av medel till statsverket ej kan genomföras samma dag, vilket på årsbasis beräknas ge upphov till ränteförluster för staten om ca 40 miljoner kronor. F.n. pågår diskussioner om lösningar på detta problem. Vidare har under budgetåret en genomgång av tidpunkten för Arbetsmarknadsverkets och Riksförsäkringsverkets betalningar och vissa betalningar till kommuner gjorts. När detta projekt avslutats beräknas besparingsmöjligheterna för staten uppgå till 100 miljoner kronor vid nuvarande ränteläge.

Regeringen bedömer att Riksgäldskontorets kassahållningsverksamhet varit tillfredsställande under budgetåret 1995/96 och att den bidragit till väsentliga besparingar för staten.

In - och utlåning till statliga institutioner

Riksgäldskontoret har till uppgift att tillhandahålla lån- och placeringsmöjligheter till statliga institutioner till så goda villkor som möjligt utan att deras verksamhet subventioneras. Inlåningen ökade under budgetåret med drygt 40 miljarder kronor till drygt 68 miljarder kronor. Utlåningen minskade samtidigt med 65 miljarder kronor, och uppgick till 119 miljarder kronor i slutet av budgetåret.

Avgifter som tas ut för in - och utlåningsverksamheten skall täcka de administrativa kostnader som verksamheten medför. Under de senaste fem budgetåren har dock avgifterna varit på sådan nivå att ett betydande överskott genererats. Överskottet har minskat under de senaste åren. Kontoret sänkte avgifterna vid halvårsskiftet 1996 vilket förväntas leda till en bättre balans mellan verksamhetens avgifter och kostnader.

BUDGET FÖR IN- OCH UTLÅNINGSVERKSAMHETEN

UPPDRAGSVERKSAMHET TUSENTAL KRONOR	INTÄKTER	KOSTNADER	RESULTAT	KOSTNADS- TÄCKNING %	UPPDRAGSGIVARE STATEN %	UPPDRAGSGIVARE ÖVRIGA %
Utfall 1995/96	47 167	-13 527	33 640	349%	91%	9%
Varav 1996	25 140	-9 675	15 465	260%	91%	9%
Prognos 1997	19 900	-12 641	7 259	157%	91%	9%
Budget 1998	15 000	-12 835	2 165	117%	91%	9%
Beräknat 1999	15 000	-12 835	2 165	117%	91%	9%
Beräknat 2000	15 000	-12 835	2 165	117%	91%	9%

RESULTAT AV IN- OCH UTLÅNINGSVERKSAMHET BUDGETÅREN 1991/92-1995/96

MILJONER KRONOR	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 ¹
Avgifter	27,1	40,6	68,1	34,0	47,1 ¹
Administrativa kostnader	2,3	5,6	7,8	9,0	13,5
Netto	24,8	35,0	60,3	25,0	33,6

1 I beloppet ingår räntetäckningar från Riksgäldskontorets räntekonto med 4,5 miljoner kronor.

Utlåningsverksamheten utvärderas även genom enkätundersökningar bland berörda statliga institutioner. Den senaste undersökningen gav till resultat att kvaliteten totalt sett förbättrats och ligger på en hög nivå. När det gäller kontorets rådgivning och service uppfattades den mindre positivt än tidigare, även om den alltjämt bedömdes vara tillfredsställande. Kontoret överväger åtgärder för att förbättra rådgivningen.

Enligt regeringens bedömning har Riksgäldskontoret i huvudsak bedrivit in- och utlåningsverksamheten i enlighet med uppsatta mål. Regeringen har tidigare noterat att Riksgäldskontorets avgifter tycks vara högt satta. Det redovisade resultatet indikerar fortfarande alltför höga avgifter i verksamheten. Regeringen förutsätter att åtgärder vidtas om fortsatt överskott uppstår även efter den vidtagna avgiftsjusteringen.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser.

Riksrevisionsverket har i sin revisionsberättelse gjort bedömningen att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande. Det har, enligt Riksrevisionsverket, vid granskningen inte framkommit något väsentligt som tyder på att ledningens förvaltning inte står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut.

**A 8 Riksgäldskontoret:
Förvaltningskostnader**

1995/96	Utgift	113 804 ¹	Anslags- sparande	10 174
Därav 1996	Utgift	79 238		
1997	Anslag	83 348 ²	Utgifts- prognos	83 880
1998	Förslag	82 644		
1999	Beräknat	85 093		
2000	Beräknat	78 892		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

² I tilläggsbudget föreslås att ytterligare 2,5 mkr flyttas från A 9

Anslaget disponeras för löne-, systemutvecklings-, lokal- samt övriga förvaltningskostnader vid Riksgäldskontoret. Anslagssparandet är planerat att täcka kapitalkostnaderna för ett nytt finansadministrativt system.

Regeringens överväganden

I syfte att möjliggöra en förstärkning av riskkontrollverksamheten samt en satsning på ökad hushållsupplåning föreslog regeringen i budgetpropositionen för 1997 att Riksgäldskontoret skulle anvisas 4,2 miljoner kronor som en varaktig ökning av förvaltningskostnadsanslaget samt 2,3 miljoner kronor som en engångsvis förstärkning under 1997. Regeringens förslag antogs av riksdagen. Riksgäldskontoret har i sitt budgetunderlag för budgetåret 1998 yrkat på att den engångsvisa förstärkningen 1997 skall bli varaktig. Riksgäldskontoret framhåller att varken förstärkning av riskkontroll eller satsningen på ökad hushållsupplåning kan åstadkommas genom tillfälliga insatser under enstaka år.

Riksgäldskontorets verksamhet omorganiserades under 1996 i syfte att uppnå större effektivitet och samtidigt möjliggöra fortsatta rationaliseringar. Åtgärderna som vidtagits är delvis en följd av det övergripande besparingskravet på statliga myndigheter som omfattat Riksgäldskontoret men även av interna krav på att skapa utrymme för anställning av kvalificerad arbetskraft. Regeringen bedömer att det inte finns möjligheter till fortsatta rationaliseringar i verksamheten på kort sikt. Samtidigt är det av stor vikt att satsningar på riskkontroll och hushållsupplåning fullföljs för att målet om långsiktig kostnadsminimering skall uppnås. Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att Riksgäldskontoret tilldelas en varaktig höjning av anslaget med 2,3 miljoner kronor.

Enligt beslut av riksdagen skall ett nytt garantissystem införas för staten. Beslutet innebär bl.a. att Riksgäldskontoret skall överta ansvaret för statlig garantihantering vid sidan av den som ligger inom Bostadskreditnämndens och Exportkreditnämndens anvarsområden. Riksdagsbeslutet innebär även att Riksgäldskontorets garantiverksamhet huvudsakligen skall finansieras utanför statsbudgeten via marknadsmässiga garantiavgifter. Under 1997 har administrationskostnader för garantiverksamheten belastat anslaget A 8 Förvaltningskostnader med 6,1 miljoner kronor. Regeringen föreslår att dessa kostnader förs bort från anslaget. Till den del kostnaderna avser garantier utfärdade innan 1997 skall dessa belasta anslaget A 10. För nyare garantier skall kostnaderna belasta det räntekonto utanför statsbudgeten mot vilket såväl infrianden som avgifter förs.

Hushållsupplåningen innebär en kostnadseffektiv upplåning för staten jämfört med alternativa upplåningsformer. Statens besparingar genom denna upplåning har dock som konstaterats ovan minskat under de senaste åren. Riksgäldskontoret har i detta syfte under året sett över produktutbud och säljkana-ler. Översynen visade bl.a. att Riksgäldskontoret genom inlåning i egen regi skulle kunna erbjuda en konkurrenskraftig sparform samtidigt som det skulle innebära en kostnadseffektiv upplåning för staten. I samband med den ekonomiska vårpropositionen (1996/97:150) beslöt riksdagen att genom en ändring av bankrörelselagen ge Riksgäldskontoret möjlighet att ta emot inlåning på konto från allmänheten i egen regi.

Riksgäldskontorets ursprungliga planer innebar att en del av administrationen för denna nya sparform, Riksgäldsspar, skulle upphandlas externt, s.k. out-sourcing. Kostnaderna för inköp av dessa externa tjänster skulle då ha belastat anslaget A 9 Kostnader för upplåning och låneförvaltning. Närmare utredning har dock visat att detta ej är en framkomlig väg vilket innebär att detta arbete istället måste utföras inom Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret föreslår därför att 6 miljoner kronor år 1998 och 6 miljoner kronor år 1999 överförs från anslaget A 9

Kostnader för upplåning och låneförvaltning till anslaget A8 Förvaltningskostnader. Efter 1999 bedömer Riksgäldskontoret att finansieringen av kostnaderna för denna nya produkt kan ske genom interna rationaliseringar.

Som ovan konstaterats finner regeringen det angeläget att den påbörjade satsningen på hushållsupplåningen fullföljs i syfte att uppnå låga upplåningskostnader för staten. Regeringen har utifrån det underlag som lämnats av Riksgäldskontoret funnit att den nya sparformen synes ha goda förutsättningar att ge staten lägre upplåningskostnader. Regeringen föreslår därför att Riksgäldskontoret ges möjlighet att genomföra satsningen på Riksgäldsspar genom att den av kontoret föreslagna omfördelningen mellan anslagen A 9 och A 8 genomförs.

Riksgäldskontoret måste till skillnad från övriga statliga aktörer övergå till euro redan från starttidpunkten i det fall riksdagen beslutar att Sverige skall delta i EMU. I enlighet med Europeiska rådets resolution från Madrid 1995 skall ny omsättningsbar ofentlig skuld i de deltagande länderna utfärdas i euro från och med den 1 januari 1999. Riksgäldskontoret har därutöver i en rapport till regeringen (Dnr. Fi 96/4562) bedömt det som lämpligt att en konvertering till euro av den utestående stocken görs direkt vid inträdet i valutaunionen. Riksgäldskontoret har i budgetunderlaget för 1998 därför begärt medel för att täcka kostnader för anpassning och omprogrammering av datasystem vid en eventuell svensk övergång till euro. Dessa kostnader har uppskattats till ca 20 miljoner kronor vardera 1998 och 1999. Det är emellertid idag inte sannolikt att Sverige kommer att delta i valutaunionen från den 1 januari 1999. Regeringen föreslår därför att kontoret under 1998 inte anvisas extra medel för dessa kostnader.

A 9 Riksgäldskontoret: Kostnader för upplåning och låneförvaltning

1995/96	Utgift	1 537 942	¹	
Därav 1996	Utgift	787 576		
1997	Anslag	1 500 000	²	Utgifts- prognos 1 082 664
1998	Förslag	769 000		
1999	Beräknat	669 000		
2000	Beräknat	800 000		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

² I tilläggsbudget föreslås att 2,5 mkr flyttas till anslaget A 8

Anslaget avser andra kostnader för upplåning och låneförvaltning än finansiella kostnader och Riksgäldskontorets egna förvaltningskostnader. Anslaget belastas huvudsakligen av inköp av externa tjänster

för upplåning och skuldförvaltning. Avvikelsen mellan det anslagna beloppet 1997 och utgiftsprognosen är främst en följd av lägre provisionskostnader för upplåningen på de internationella kapitalmarknaderna.

Möjlighet till anslagssparande förekommer ej på detta anslag då outnyttjade medel på anslaget ej får överföras till följande budgetår.

Regeringens överväganden

Riksgäldskontorets uppgift är att förvalta statsskulden så kostnadseffektivt som möjligt. Det är därför av största vikt att anslagsstrukturen skapar incitament för en optimal förvaltning. Inom Finansdepartementet har av denna anledning under våren 1997 initierats en översyn av Riksgäldskontorets anslagsstruktur. Syftet har varit att identifiera och reducera negativa incitamenteffekter som riskerat att uppkomma p.g.a. den befintliga strukturen på anslagen.

Med den nuvarande anslagsstrukturen är utfallet på anslaget A 9 Kostnader för upplåning och låneförvaltning till stor del beroende av på vilken marknad upplåningen genomförs. Upplåningen på de internationella kapitalmarknaderna är exempelvis traditionellt förenade med relativt höga provisionkostnader. Storleken på provisionerna skiljer sig dock mellan olika utländska marknader. Riksgäldskontoret genomför upplåning på en marknad som är förenad med höga provisionkostnader endast om detta medför en totalt sett lägre upplåningskostnad efter att även räntekostnaderna vägts in i kalkylen. Med nuvarande anslagsstruktur ligger provisionkostnaderna för upplåning på de internationella kapitalmarknaderna inom det fastställda utgiftstaket medan räntekostnaderna ligger utanför.

I en situation där upplåningen på de internationella marknaderna i större omfattning än budgeterat bör genomföras på "provisionstunga" marknader för att vara kostnadseffektiv kan Riksgäldskontoret tvingas avstå från upplåning på dessa marknader för att inte överskrida anslaget A 9. Istället måste upplåningen genomföras på en alternativ marknad som är förenad med lägre provisionkostnader. Detta således trots att den provisionstunga upplåningen totalt sett kan innebära en förmånligare finansiering för staten. Riksgäldskontoret har möjlighet att begära ytterligare medel i tilläggsbudget, men upplåningsbeslut är ofta inte av sådan karaktär att det är möjligt att invänta tilläggsbudgetens jämförelsevis långsamma beslutsprocess. Istället föreslår regeringen att kostnader för utlandsupplåningen som är att betrakta som räntenära bör flyttas utanför utgiftstaket. Således föreslås att 700 miljoner kronor i kostnader för försäljnings-, inlösen- och förvaltningsprovisioner samt kreditavgifter i samband med upplåning på de internationella kapitalmarknaderna flyttas från anslaget

A 9 Kostnader för upplåning och låneförvaltning till utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m, anslaget C 1 Riksgäldskontorets provisionskostnader i samband med upplåning och skuldförvaltning.

Som beskrivits ovan föreslår regeringen även att 6 miljoner kronor överförs 1998 och 6 miljoner kronor 1999 från anslaget A 9 Kostnader för upplåning och låneförvaltning till anslaget A 8 Förvaltningskostnader.

A10 Riksgäldskontoret: Garantiverksamhet

1995/96	Utgift	-326 575	¹	
Därav 1996	Utgift	-162 638		
1997	Anslag	1	Utgifts- prognos	-243 220
1998	Förslag	1		
1999	Beräknat	1		
2000	Beräknat	1		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Under anslaget redovisas delar av den statliga garantiverksamheten. Anslaget får användas för att täcka eventuella förluster till följd av vissa garantier. Till och med budgetåret 1997 utgörs dessa dels av statliga garantier till svensk varvsindustri och beställare av fartyg, dels av statliga garantier som inte belastar annat anslag på statsbudgeten. Anslaget får även användas för att täcka eventuella förluster som uppkommer i samband med Riksgäldskontorets utlåning till statliga bolag. Regeringen föreslår nedan att anslaget fr.o.m. 1998 endast skall omfatta av Riksgäldskontoret före år 1997 utfärdade garantier som inte faller under annat anslag. Även garantier utfärdade vid en senare tidpunkt men som utfärdats inom garantisystem som införts innan 1997 skall belasta detta anslag. Slutligen skall förvaltningskostnader förknippade med dessa garantier belasta anslaget.

Lönekostnader och andra förvaltningskostnader i verksamheten belastar t.o.m. budgetåret 1997 anslaget A 8 Förvaltningskostnader. Övriga utgifter skall finansieras av verksamhetens intäkter, huvudsakligen influtna avgifter och återvunna medel. Överskottet i verksamheten förs mot inkomsttitel i statsbudgeten.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Riksgäldskontorets totala garantiåtagande uppgick vid utgången av budgetåret 1995/96 till 169,4 miljarder kronor. Detta innebär en ökning under budgetåret med 93,8 miljarder kronor. Av ökningen hänförs 90 miljarder kronor till ändrade redovisningsprinciper beträffande kapitaltäckningsgarantier. Tidigare har dessa åtaganden erhållit ett symboliskt värde på en krona. Numera beräknas dessa åtaganden utifrån respektive företags totala utlåning. Exkluderas effekten av denna förändring i redovisningsprinciper ökade Riksgäldskontorets garantiåtagande under budgetåret med 3,8 miljarder kronor.

Den finansiella sektorn är dominerande i Riksgäldskontorets garantiportfölj. Fördelat på tolv företag finns garantier som motsvarar ca tre fjärdedelar av portföljens värde. Betydande garantitåtaganden finns gentemot Stadshypotekskassan, Statens Bostadslåneaktiebolag (SBAB) och Venantius AB. Kapitaltäckningsgarantierna är obegränsade såväl i tid som i belopp. Därutöver har verksamhetens garanti- och riskhantering i hög grad varit knuten till olika infrastruktursatsningar och projekt inom fastighetssektorn.

Verksamhetens resultat framgår av nedanstående tabell.

Riksgäldskontoret påpekar i sin årsredovisning att kontorets garantiportfölj består av ett mindre antal stora engagemang, varför resultatet varje givet år inte kan förväntas ligga nära noll. Regeringen delar Riksgäldskontorets uppfattning att det årliga resultatet därför ger ringa vägledning i bedömningen om effektivitet och måluppfyllelse. Utvärderingen av verksamhetens måluppfyllelse skall istället koncentreras på att bedöma formerna och metoderna för riskvärdering och prissättning och inte till det årsvisa resul-

tatet. I denna mening syftar det pågående utvecklingsarbetet rörande principer och rutiner för riskbedömning och avgiftssättning till att öka måluppfyllelsen.

Slutsatser

Riksdagen har godkänt att en ny modell för garantihanteringen inom staten skall införas. Modellen innebär att risken i varje garantiengagemang beräknas och att denna ligger till grund för bestämningen av den årliga garantiavgiften. Till den del avgifter inte erhålls avseende garantiföremål är det fråga om en statlig subvention som skall belasta ett anslag. Huvudansvaret för de statliga garantierna skall bäras av Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd och Insättningsgarantinämnden inom sina resp. områden och av Riksgäldskontoret för alla övriga områden. Den slutliga ansvarsfördelningen mellan Riksgäldskontoret och de övriga garantimyndigheterna skall utredas vidare.

Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag att den nya modellen skall börja tillämpas redan under budgetåret 1997 för nya garantier. I och med införandet av den nya modellen blir denna garanti-verksamhet helt avgiftsfinansierad. Kostnaderna för verksamheten kommer då inte att belasta statsbudgeten utan föras mot ett räntekonto dit också garantiavgifterna och kostnader för infriade garantier förs. Samtidigt beslöt riksdagen att garantier utfärdade tidigare än 1997 skulle omfattas av det nya systemet från och med 1998. Som konstaterats ovan (volym 1) kommer detta inte att kunna ske som planerat. Regeringen föreslår därför att dessa garantier även fortsättningsvis skall ligga inom ramen för anslag A 10. Exempel på garantier som kommer att ligga under A 10 är garantierna för Öresundsförbindelsen, Stockholmsleder och Sverigehuset i S:t Petersburg.

BUDGET FÖR DEN AVGIFTSBELAGDA GARANTIVERKSAMHETEN, NYA GARANTIER

UPPDRAGSVERKSAMHET TUSENTAL KRONOR	INTÄKTER	KOSTNADER	RESULTAT	KOSTNADS- TÄCKNING %	UPPDRAGSGIVARE STATEN %	UPPDRAGSGIVARE ÖVRIGA %
Budget 1998	193 500	-193 500	0	100%	100%	0
Beräknat 1999	134 000	-134 000	0	100%	100%	0
Beräknat 2000	110 000	-110 000	0	100%	100%	0

RESULTAT AV RIKSGÄLDSKONTORETS GARANTIVERKSAMHET BUDGETÅREN 1991/92-1995/96

MILJONER KRONOR	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Intäkter					
Garantiavgifter	144	166	235	244	250
Uppskrivning av infriade garantier	96	4	66	1014	2
Övrigt	1	8	165	86	114
Summa intäkter	241	178	466	1344	366
Kostnader					
Lämnat kapitaltillskott	-	-	-	1000	-
Nedskrivning regressfordringar	-	10	75	10	-
Förvaltning	5	6	6	7	12
Övrigt	92	-	-	3	39
Summa kostnader	97	16	81	1020	51
Överskott	144	162	385	324	315

**A 11 Statens lokalförsörjningsverk:
Avvecklingskostnader**

Nytt anslag

1998 Förslag 8 500¹¹ Beloppen anges i tusental kronor

Lokalförsörjningsverkets anslagssparande för budgetåret 1995/96 är 14,7 miljoner kronor och har uppstått till följd av att verksamheten under föregående år bedrivits med en lägre volym än vad regeringen tidigare beräknat. Regeringen har under 1995/96 dragit in 25 miljoner kronor av anslagssparandet.

Regeringens överväganden

Myndighetens verksamhet har berörts av Stabsmyndighetsöversynen i delbetänkandet Reformerad stabssorganisation (SOU 1997:80). Regeringen redovisar sina överväganden med anledning av betänkandet i avsnitt 4.2. Verksamheten berörs också av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens utbildning i slutbetänkandet Lokalförsörjning och fastighetsägande (SOU 1997:96) Regeringen har i sina överväganden tagit hänsyn till vissa slutsatser i detta senare betänkande.

Till följd av regeringens förslag skall myndigheten fr.o.m. den 1 januari 1998 övergå till att enbart utgöra en avvecklingsorganisation för kvarvarande personal. Regeringen kommer att utse en särskild avvecklare som leder verksamheten.

För avvecklingen av verket föreslår regeringen att ett nytt anslag som uteslutande skall användas för detta ändamål anvisas. Myndighetens anslagssparande skall utnyttjas för att vid utgången av innevarande

år lösa det ackumulerade underskottet i myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet. Resterande medel dras in till statsbudgeten. Verksamheten kommer att avvecklas helt under 1999.

För budgetåret 1998 föreslår regeringen att 8 500 000 kr anvisas.

**A 12 Täckning av merkostnader
för lokaler**

1995/96	Utgift	41 062 ¹		
Därav 1996	Utgift	23 487		
1997	Anslag	19 500	Utgifts- prognos	16 100
1998	Förslag	20 000		
1999	Beräknat	20 100		
2000	Beräknat	16 000		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

De utgifter som belastar anslaget är hyror för vissa tomställda lokaler som staten har betalningsansvaret för till dess avtalen går att avveckla. De huvudsakliga faktorer som styr utgifterna på området är avtalskonstruktionerna samt möjligheterna att upplåta lokalerna i andra hand.

Regeringens överväganden

Till följd av att kostnaderna totalt sett minskat föreslår regeringen en besparing på anslaget motsvarande 4 miljoner kronor, i förhållande till vad regeringen beräknade i budgetpropositionen för 1997.

Slutsatser

För budgetåret 1998 har regeringen beräknat anslaget till 20 000 000. För 1999 och 2000 har anslaget beräknats till 20 100 000 kr respektive 16 000 000 kr.

A 13 Nämnden för offentlig upphandling

1995/96	Utgift	9 376	¹ Anslags-sparande	4 838
Däruv 1996	Utgift	6 400		
1997	Anslag	6 348	Utgifts-prognos	7 818
1998	Förslag	6 292		
1999	Beräknat	6 481		
2000	Beräknat	6 595		

¹ Beloppen anges i tusental kr

Nämnden hade vid ingången av 1997 ett stort anslagssparande. Detta beror främst på att nämnden, som bildades den 15 mars 1993, inte var fullt utbyggd förrän 1995. Enligt nämndens prognos kommer anslagssparandet att vara förbrukat efter 1999 års utgång.

Anslagssparandet har använts på det sätt som regeringen angav i 1995 års budgetproposition, nämligen bl.a. för finansiering av extra anställd personal och viss statistikinsamling.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Det övergripande målet för Nämnden för offentlig upphandling (NOU) 1995/96 har varit att verka för att offentlig upphandling sker affärsmässigt, effektivt, i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), EG:s rättssystem på området och WTO-överenskommelsen om upphandling (GPA).

De viktigaste verksamhetsmålen för NOU har varit att lämna muntlig och skriftlig information för att underlätta tillämpningen av upphandlingsreglerna och att tillse att regelverket efterlevs. Inom utvecklingsområdet har verksamhetsmålet varit att nämnden skall följa direktivförändringar och rättstillämpningen inom EU samt följa den allmänna utvecklingen inom offentlig upphandling i syfte att föreslå nödvändiga ändringar i lagen om offentlig upphandling samt bidra till att skapa en effektivare och mer miljömedveten upphandling. Enligt regeringens bedömning har nämnden i huvudsak uppnått

resultat i enlighet med de uppsatta målen. Inom informationsverksamheten har bl.a. en omfattande telefonrådgivning bedrivits. Nyhetsbrev med information i upphandlingsfrågor har vidare getts ut kvartalsvis. Tillsynsverksamheten har koncentrerats på yttranden i klagomålsärenden. Inom utvecklingsområdet har insatserna varit förhållandevis stora. Nämnden har bl.a. tillsammans med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen gett ut en miljörapport och en vägledning benämnd På miljöns sida.

Enligt årsredovisningen är efterfrågan på information från NOU mycket stor. Detta hänger intimt samman med att de regler som avser upphandling över tröskelvärdena är komplicerade. För en hel del upphandlande enheter är även upphandling under tröskelvärdena ett problem: Det största antalet domstolsavgöranden avser upphandling under tröskelvärdena. På grund av att informationsinsatserna har fått ett så stort utrymme har den egentliga tillsynsverksamheten getts låg prioritet. Mot denna bakgrund har nämnden fått regeringens uppdrag att överväga om informationsverksamheten kan minska och en ökad tyngd läggas på tillsynsverksamheten.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att Riksrevisionsverket inte har haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende NOU.

Övrigt

Lagen om offentlig upphandling styr anskaffningsverksamheten bl.a. inom stat, kommun, landsting och vissa statliga bolag. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) inrättades 1993 i samband med omläggningen av upphandlingssystemet bl.a. till följd av att EU:s regelverk infördes. Det bedömdes att behovet av stöd och hjälp särskilt i inledningskedet skulle bli mycket stort. Mot bakgrund av den problembild som successivt har vuxit fram anser regeringen att NOU:s framtida roll och uppgifter nu måste ses över. Förutsättningar måste skapas för en effektivare offentlig upphandling. Bl.a. bör tillsynsverksamheten preciseras och möjligheterna till sanktioner övervägas.

Slutsatser

Regeringen anser att NOU skall bidra till att målet effektiv offentlig upphandling uppnås. Inom ramen för detta skall nämnden utveckla upphandlingsverksamheten bl.a. genom att föreslå ändringar i upphandlingsreglerna. NOU skall också bidra till att målet administrativt stöd av hög kvalitet till statliga

myndigheter uppnås bl.a. genom att informera om gällande regelsystem. Regeringen anser att tillsynsverksamheten skall prioriteras.

Regeringen föreslår att anslaget för 1998 uppgår till 6 292 000 kr. För 1999 har anslaget beräknats till 6 481 000 kr och för 2000 till 6 595 000 kr.

A 14 Ekonomiska rådet

1995/96	Utgift	2 000	¹ Reservation	568
Därav 1996	Utgift	1 200		
1997	Anslag	1 705	Utgifts- prognos	2 273
1998	Förslag	1 680		
1999	Beräknat	1 736		
2000	Beräknat	1 794		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Kostnaderna för Ekonomiska rådet avser främst arvoden för Ekonomiska rådets ledamöter, arvoden för beställda forskningsuppsatser samt kostnader i samband med publicering och övrig presentation av forskningsresultaten.

Vid utgången av budgetåret 1995/96 hade Ekonomiska rådet ett anslagssparande på 568 000 kronor. Detta sparande förklaras främst av att Ekonomiska rådets arbete under budgetåret 1995/96 framför allt ägnades åt den av regeringen initierade EMU-utredningen, vilken delvis finansierades med särskilda medel. Enligt Ekonomiska rådets budgetprognos kommer en del av föregående budgetårs anslagssparande att tas i anspråk under innevarande budgetår.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Ekonomiska rådet är ett organ knutet till Finansdepartementet. Rådet består av nationalekonomiska forskare förordnade på i normalfallet tre år av regeringen. Vidare är Konjunkturinstitutets generaldirektör adjungerad medlem. Ekonomiska rådets övergripande mål 1995/96 har varit att initiera forskning och utredningsarbete av särskilt intresse för den ekonomiska politikens utformning och att bidra till att nationalekonomiska forskningsresultat får en vidare spridning. Vidare skall Ekonomiska rådet bistå Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet med råd i vetenskapliga frågor. Genom sin verksamhet fungerar rådet som en länk mellan Finansdepartementet respektive Konjunkturinstitutet och den nationalekonomiska forskningen.

De övergripande målen för Ekonomiska rådets verksamhet har enligt regeringens bedömning uppnåtts, bland annat har ett forskningsprojekt om finansmarknaden redovisats. Vidare deltog rådet i den utredning om konsekvenserna av ett eventuellt svenskt medlemskap i EMU som presenterades under hösten 1996. Regeringen anser att Ekonomiska rådets roll som initiativtagare till forskning och som länk mellan Finansdepartementet och den nationalekonomiska forskningen är mycket betydelsefull för tillhandahållandet av ett gediget underlag för den ekonomiska politikens utformning. Rådet har också en viktig uppgift som rådgivare till Konjunkturinstitutet i vetenskapliga frågor, särskilt inom områdena makroekonomi, modellbyggnad och miljöekonomi.

Revision

Revision av Ekonomiska rådet görs som en del av Revisionskontorets vid Regeringskansliet revision av Finansdepartementet. Kontoret har inte haft några invändningar.

Slutsatser

Regeringen anser att Ekonomiska rådet skall bidra till att målet om tillförlitliga analyser av den samhällsekonomiska och den statsfinansiella utvecklingen uppnås.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 1 680 000 kronor.

Anslaget för 1999 har beräknats till 1 736 000 kronor och för 2000 till 1 794 000 kronor.

A 15 Vissa nämnder m.m.

1995/96	Utgift	1 681	¹	
Därav 1996	Utgift	1 088		
1997	Anslag	1 552	Utgifts- prognos	1 552
1998	Förslag	1 588		
1999	Beräknat	1 638		
2000	Beräknat	1 690		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Flertalet nämnder handhar frågor inom det arbetsgivarpolitiska området. Nämnderna kan därvid ha att pröva frågor om ersättningar som regleras i kollektivavtal, pröva tvistefrågor som rör tillämpningen av avtal, pröva frågor om disciplinansvar och avskedande beträffande innehavare av högre statliga anställningar etc.

Från anslaget betalas utgifter - i regel arvoden till ledamöter och ersättare m.m. - för Statens tjänstebostadsnämnd, Statens trygghetsnämnd, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Skiljenämnden för arbetsmiljöfrågor, Statens ansvarsnämnd, Offentliga sektorns särskilda nämnd, Kontraktsdelegationen, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd, Statens utlandslönenämnd, Statens krigsförsäkringsnämnd och Statens krigsskadenämnd. Från anslaget betalas även Sveriges bidrag till Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet.

Prognosen för innevarande budgetår pekar mot att nuvarande anslag kommer att förbrukas.

Regeringens överväganden

Statens krigsskadenämnd har i budgetunderlaget för 1998-2000 begärt ytterligare medel. Mot bakgrund av pågående beredning av betänkandet Försäkring under krigsförhållanden (SOU 1994:130) föreslår regeringen inte nu någon höjning av anslaget.

Den huvudsakliga faktorn som styr utgifterna på området är hur arbetsbelastningen påverkar antalet sammanträden vid nämnderna eftersom de flesta arvoden utgår per sammanträde.

Vid beräkning av anslaget har hänsyn tagits till att Nämnden för vissa statliga pensionsfrågor har upphört.

Revision

Revision av nämnderna görs som en del av Revisionskontorets vid Regeringskansliet revision av Finansdepartementet. Regeringen konstaterar att någon invändning inte riktats mot nämnderna.

A 16 Bokföringsnämnden

		1	
1995/96	Utgift	4 833	
Därav 1996	Utgift	3 406	
1997	Anslag	4 468	Utgifts- prognos 4 468
1998	Förslag	5 394	
1999	Beräknat	5 501	
2000	Beräknat	5 611	

1 Beloppen anges i tusental kronor

Bokföringsnämnden består av en ordförande och tio andra ledamöter. Kanslifunktionen fullgörs av Finansinspektionen. Nämnden har vidare två permanenta arbetsgrupper som stöd för kansliet.

En jämförelse mellan budget och utfall år 1995/96 visar att nämnden har förbrukat ca 1,7 miljoner kronor mindre än budgeterat. Detta förklaras främst av att projektkostnader inte har uppstått i den omfattning som var planerad.

Innevarande budgetår överensstämmer utgiftsprognosen med anslagets nivå.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Budgetåret 1995/96 var det övergripande målet för myndigheten att främja utvecklingen av god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning. Detta sker bl.a. genom att nämnden utarbetar allmänna råd inom sitt verksamhetsområde. Bokföringsnämnden är vidare statens expertorgan i redovisningsfrågor vilket medför att nämnden även biträder Regeringskansliet i redovisningsfrågor, deltar i utredningar inom kommittéväsendet samt yttrar sig över författningsförslag. En annan viktig uppgift är att avge yttranden till domstolar om vad god redovisningssed innebär i olika hänseenden.

Av nämndens årsredovisning framgår att verksamheten i stor utsträckning påverkas av arbetet med ny lagstiftning på redovisningsområdet.

Regeringen har inga invändningar mot den omprioritering som nämnden har behövt göra på grund av bl.a. arbetet med den nya redovisningslagstiftningen eller i övrigt mot den av nämnden bedrivna verksamheten.

Det övergripande målet att främja god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning är enligt regeringens bedömning uppfyllt.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

RRV:s revisionsberättelse över Bokföringsnämndens årsredovisning innehåller inte någon invändning.

Slutsatser

Bokföringsnämndens arbete bör även fortsättningsvis inriktas på att främja utvecklingen av god redovisningssed i företagens bokföring och offentliga redovisning. Nämnden bör också kommande år vid behov bistå Regeringskansliet med det fortsatta arbetet med ny redovisningslagstiftning. Behovet av råd och anvisningar på redovisningsområdet är stort, inte minst för de små och medelstora företagen. Det är särskilt möjligheterna till förenklningar som här bör tas till vara.

Med tanke på den omfattande kompletterande normgivning som behövs med anledning av den nya redovisningslagstiftningen bör nämnden få ökade resurser för budgetåret 1998 med 1 miljon kronor. Förstärkningen har finansierats genom omfördelning inom utgiftsområdet. Arbetet med kompletterande normgivningen beräknas ta flera år i anspråk.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 blir 5 394 000 kronor.

A 17 Bidrag till Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed

1995/96	Utgift	900	¹	
Därav 1996	Utgift	600		
1997	Anslag	800	Utgifts- prognos	800
1998	Förslag	800		
1999	Beräknat	800		
2000	Beräknat	800		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Från anslaget betalas bidrag till Stiftelsen för utvecklande av god redovisningssed, som bildats gemensamt av staten genom Bokföringsnämnden, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) och Sveriges Industriförbund. Förutom de tre stiftarna bidrar nu även Stockholms Fondbörs, Svenska Bankföreningen och Sveriges Försäkringsförbund till finansieringen av stiftelsens verksamhet. Stiftelsen skall främja utvecklandet av god redovisningssed i större företag som sprider information till ett stort antal intressenter (publika företag). Stiftelsen har utsett ett redovisningsråd som skall svara för normgivningen.

Regeringen föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 800 000 kronor.

A 18 Utvecklingsarbete

1995/96	Utgift	36 862	¹	Utgående reservation	33 578
Därav 1996	Utgift	33 600			
1997	Anslag	32 570		Utgifts- prognos	30 000
1998	Förslag	30 170			
1999	Beräknat	30 170			
2000	Beräknat	30 170			

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Anslaget har en stor ingående reservation 1997. Reservationen har uppstått då Finansdepartementet inte alltid kunnat bedöma omfattningen av utvecklingsarbetet inom nedan nämnda områden.

Anslaget används av Finansdepartementet för att bekosta utvecklingsarbete avseende styrning, budgetering och redovisning av statens inkomster, utgifter, tillgångar och skulder. Regeringen bedömer att den förändrade budgetprocessen inklusive införandet av ett utgiftstak medför ytterligare utvecklingsarbete framför allt vad gäller uppföljnings- och prognosmetoder. Reservationen beräknas tas i anspråk under de kommande åren för ett projekt benämnt VESTA.

VESTA-projektet syftar till att skapa ett integrerat statligt koncernsystem för prognos, budgetering, koncernredovisning, resultatstyrning och betalningsinformation (se volym1). De kvantifierbara vinsterna av projektet hänför sig till administrativa rationaliseringsvinster samt till en effektivare likviditetshandling.

Huvuddelen av vinsterna med projektet är dock av kvalitativ art, bl.a. bättre riksdags-, regerings- och tjänstemannabeslut tack vare ett bättre beslutsunderlag. Systemet kommer att ge en mer komplett bas för budgetarbetet, prognosarbetet samt uppföljningsarbetet. Den monetära avkastningen av bättre beslut är ytterst svår att uppskatta men den förbättrade resultatstyrning som projektet skapar tekniska förutsättningar för bör på sikt kunna ge betydande effektivitetsvinster.

En preliminär bedömning indikerar att kostnaderna för projektets genomförande kommer att uppgå till 60 miljoner kronor. Genom en lånefinansiering av huvuddelen av utvecklings- och hårdvarukostnaden kommer den totala kostnaden och därmed anslagsbelastningen att fördelas över nio år. Regeringen föreslår att ett beställningsbemyndigande uppgående till 50 miljoner kronor lämnas för VESTA-projektets genomförande.

Anslaget används även för att bedriva chefsutveckling i statsförvaltningen och viss kompetensutveckling i Regeringskansliet. Vidare bedrivs utvecklingsarbete avseende prognoser, statistik och analyser av svensk ekonomi samt övrigt inom Finansdepartementets verksamhetsområde.

Revision

Revision sker i samband med Revisionskontorets vid Regeringskansliet revision av Finansdepartementet. Kontoret har inte haft några invändningar.

A 19 Kammarkollegiet

1995/96	Utgift	31 243	¹ Anslags-sparande	11 054
Däruv 1996	Utgift	21 074		
1997	Anslag	22 277	Utgifts-prognos	24 500
1998	Förslag	23 137		
1999	Beräknat	23 811		
2000	Beräknat	24 506		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Kollegiets anslagssparande har uppnått en hög nivå. En viktig orsak till detta är kollegiets heterogena sammansättning av arbetsuppgifter. Flera verksamheter kan på ett oförutsebart sätt variera såväl beträffande omfattning som kostnader. Kollegiet har i sitt budgetunderlag inför 1998 redovisat ett antal uppgifter av tillfällig natur som under den närmaste treårsperioden kommer att kräva resurser utöver det beräknade ramanslaget. Kollegiets anslagssparande bedöms därför sjunka under de närmsta åren. Det är dessutom av värde för regeringen att Kammarkollegiet har en ständig beredskap för att kunna hantera nya uppgifter.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Kammarkollegiet har i allt väsentligt uppnått ett tillfredsställande resultat under budgetåret. Inom myndighetsdelen visar ärendebalanser och liknande nyckeltal en positiv utveckling för de flesta verksamhetsgrenarna. Det finns några få undantag men i dessa fall är det i allmänhet yttre faktorer som påverkat. Inom uppdragsverksamheten är resultaten för Fondförvaltningen och Det statliga försäkringssystemet (risk och skadehantering) goda. Verksamhetsmässigt har även den Administrativa servicen uppnått ett tillfredsställande resultat. Däremot klarar verksamhetsgrenen inte av att täcka sina kostnader. Kollegiet anser att under året vidtagna åtgärder, i form av bl.a. rekrytering, utbildning och förändrade bokslutsrutiner, skall vara tillräckliga för att vända utvecklingen under nästa år. Vad gäller fordringsbevakningen har regeringen accepterat viss anslagsfi-

nansiering av denna verksamhet. För 1997 är denna begränsad till högst 30 % av kostnaderna. Någon fast gräns formulerades aldrig för 1995/96 då motsvarande kostnadstäckning uppgick till 37 %.

BUDGET FÖR AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

DET STATLIGA FÖRSÄKRINGSYSTEMET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	59 733	77 244	-17 511	77%
varav 1996	43 426	65 630	-22 204	66%
Prognos 1997	50 000	45 000	5 000	111%
Budget 1998	50 000	45 000	5 000	111%
Beräknat 1999	50 000			
Beräknat 2000	50 000			

ÖVRIG UPPDRAGS-VERKSAMHET (TUSENTAL KRONOR)	INTÄKTER (SOM FÅR DISPONERAS)	KOSTNADER	RESULTAT (INTÄKT - KOSTNAD)	KOSTNADS - TÄCKNING %
Utfall 1995/96	38 840	41 215	2 375	94%
varav 1996	25 420	27 694	2 274	92%
Prognos 1997	28 930	28 900	30	100%
Budget 1998	29 480	28 900	580	102%
Beräknat 1999	29 480			
Beräknat 2000	29 480			

De negativa resultaten för verksamhetsgrenen det statliga försäkringssystemet är främst orsakade av höga ersättningar för inträffade skador. Avgiftsbelagd verksamhet som finansieras genom offentligt rättsliga avgifter och som redovisas mot inkomsttitel beräknas 1998 uppgå till 2 920 000 kronor.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

RRV har i revisionsrapporten angående Kammarkollegiets årsredovisning lämnat invändningar på tre punkter. Det gäller i samtliga fall kollegiets uppgift som utbetalningsfunktion för statsbidrag från ett antal fackdepartement. Två av invändningarna avser överskridanden av anslag och den tredje invändningen syftar på ett anslag som felaktigt disponerats under 1995/96.

Kollegiet tillbakavisar RRV:s synpunkter i sitt svar till RRV och menar att kollegiets hantering har skett enligt regeringens intentioner. Kollegiet påpekar även att två av anmärkningarna härrör från början av budgetåret då det internkontrollsystem som regeringen redan i fjolårets budgetproposition noterade att kollegiet höll på att införa ännu inte trätt i kraft. Kollegiet har dessutom i en utredning på regeringens uppdrag sett över bidragshanteringen. I denna kommer kollegiet till slutsatsen att hantering och kontroll av statsbidragen skulle underlättas om respektive fackdepartement ansvarade för sin egna anslag.

Regeringen har för avsikt att vidta åtgärder för att förbättra hantering, säkerhet och uppföljningsmöjligheter när det gäller bidragshanteringen. Problemen med hanteringen av statsbidragen bör därmed bli betydligt mindre. Detta tillsammans med de stödsystem som kollegiet utvecklat gör att regeringen bedömer att kollegiets redovisningsrutiner kommer att fungera fullt tillfredsställande i framtiden.

Övrigt

Bland de fordringar som Kammarkollegiet förvaltar åt staten finns ett antal ränte- och amorteringsfria lån. Det rör sig om krediter som regeringen gett till stiftelser, ideella föreningar och liknande från 1940-talets början t.o.m. 1980-talet. Ändamålet med lånen har i allmänhet varit att staten önskat underlätta uppförandet av byggnader. Sammanlagt är det fråga om ett 40-tal fordringar på sammanlagt ca 25 miljoner kronor. Fordringarna finns inte längre upptagna i statens balansräkning.

Avsikten har inte varit att lånen skulle betalas tillbaka. Om användningen av lokalerna ändras har staten dock förbehållit sig rätten att återkräva lånet. Eftersom majoriteten av lånen numera är flera decennier gamla har i praktiken i många fall stora förändringar av såväl lokalernas som de lånemottagande föreningarnas verksamheter skett. Någon reell möjlighet att hävda ändamålsvillkoret har staten därför inte längre.

Slutsatser

Åtskilliga av Kammarkollegiets uppgifter utgörs av olika servicefunktioner gentemot myndigheterna. Denna roll har förstärkts de senaste åren, bl.a. genom tillkommandet av nya uppgifter. Just kollegiets förmåga att snabbt kunna ställa om och anpassa organisationen till såväl nya som förlorade uppgifter utgör en viktig funktion för regeringen, vilket t.ex. framhölls i budgetpropositionen för 1997.

Inom utgiftsområde 2 har ett antal mål angivits som de viktigaste för politikområdet. Mot bakgrund av betoningen på service till andra myndigheter i kollegiets verksamhet gäller i första hand att kollegiet skall bidra till uppfyllandet av målet administrativt stöd av hög kvalitet till statliga myndigheter.

Regeringen har föreslår att anslaget för år 1998 uppgår till 23 137 000 kronor. Anslaget för 1999 har beräknats till 23 798 000 kronor och för år 2000 till 24 480 000 kronor.

Regeringen bör få fatta beslut om att i tillämpliga fall få efterskänka de fordringar som kollegiet förvaltar avseende vissa ränte- och amorteringsfria lån.

A 20 Kontrollfunktionen i staten

1997	100 000 ¹	Utgiftsprognos	75 000
1998	120 000		
1999	125 000		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

Från anslaget betalas bidrag till projekt som syftar till att stärka kontrollen av medelsförvaltningen i staten.

Regeringens överväganden

För den offentliga sektorns legitimitet är det av fundamental betydelse att de skatter som statsmakterna beslutat om inbetalas och att bidrag av olika slag utbetalas endast till dem som är berättigade till bidrag och att utbetalning då sker till rätt belopp. Kontrollen av statliga medel utgör ett prioriterat område för regeringens arbete under de kommande åren. I budgetpropositionen för år 1997 redovisade regeringen ett antal åtgärder som redan vidtagits i syfte att skärpa kontrollen, bl.a. uppmärksammades de särskilda medel som skatteförvaltningen tilldelats för en särskild satsning på effektivare skattekontroll, de förslag till åtgärder som redovisas i Riksrevisionsverkets (RRV) rapport om fusk och systembrister i välfärdsystemen samt behov av förstärkt kontroll kring statlig bidrags- och stödverksamhet till följd av EU-inträdet.

I 1996 års ekonomiska vårproposition anförde regeringen att förstärkningar av kontrollfunktionen i staten bedömdes som nödvändiga. I samma proposition aviserades även en avsikt att föreslå riksdagen att särskilda resurser på totalt 345 miljoner kronor skulle avsättas under en treårsperiod för att möjliggöra en sådan förstärkning. Mot denna bakgrund har riksdagen i syfte att stärka kontrollfunktionen i staten anvisat 100 miljoner kronor för kontrollinsatser under år 1997. Från anslaget skall även finansieras vissa insatser för bekämpning av ekobrott.

Berörda departement och myndigheter är ansvariga för att de statliga medlen inom deras områden hanteras på ett korrekt och effektivt sätt. De ansvarar även för genomförandet av de projekt och verkställande av de åtgärder som regeringen beslutar. Härav följer att de åtgärder som hittills vidtagits eller planeras inom respektive departements ansvarsområde också redovisas under berört utgiftsområde i denna proposition. De av riksdagen särskilt anvisade kontrollresurserna skall mot denna bakgrund användas så att resultat påskyndas.

Myndigheter och andra institutioner har erbjudits möjlighet att ansöka om projektbidrag för projekt som syftar till att stärka kontrollfunktionen i staten. Projekt som blivit aktuella för projektbidrag ur anslaget har gemensamt att det rör sig om områden där

betydande risker finns för icke avsedd medelshantering vilket kan leda till betydande kostnader för staten. Hit hör bl.a. projekt som rör de individrelaterade bidragssystemen, projekt med sektorsövergripande karaktär samt projekt med inriktning mot kontroll av EU-medel.

Hittills har under 1997 sammanlagt ett 20-tal projekt beviljats projektbidrag, uppgående till totalt drygt 65 miljoner kronor. Bland de större projektbidragen finns projektbidrag till Riksförsäkringsverket, RFV, för ett projekt med syftet att bl.a. ta fram en modell för att öka kunskaperna kontinuerligt om förekomsten av fusk i socialförsäkringen, föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen i syfte att motverka fusk samt att göra en analys av de rättsliga förutsättningarna för beivrande av fusk.

Sektorsövergripande insatser har prioriterats. Ett exempel på detta är ett projekt i syfte att ge förslag på kontrollrutiner vid utbetalning från bidrags- och försäkringssystem i syfte att dels förhindra att oförenliga beslut avseende förmåner fattas, dels upptäcka och stoppa felaktiga utbetalningar från två eller flera bidragssystem.

Andra myndigheter som erhållit projektbidrag är bl.a. Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket (myndighetsövergripande projekt), Statens Jordbruksverk och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är i dagsläget för tidigt att redovisa resultat från de olika projektens arbete. Först mot slutet av 1997 är förslag till åtgärder att vänta. Regeringen avser mot denna bakgrund att i samband med nästa års budgetproposition närmare redovisa resultaten av de olika projektens arbete.

I syfte att fullfölja den satsning på kontrollfunktionen i staten som nu påbörjats föreslås 120 miljoner kronor anvisas för år 1998.

4.4 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk är central förvaltningsmyndighet med uppgift att förvalta viss del av statens fasta egendom tillhörande det nationella kulturarvet, de kungliga slotten, Djurgårdsmarken, regeringsbyggnaderna, statens donationsfastigheter, utrikesfastigheter, vissa älvsträckor, markområden och byggnader.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Det övergripande målet för Statens fastighetsverk för budgetåret har varit att för statens räkning förvalta det fastighetsbestånd som regeringen bestämmer på ett sätt som innebär god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet samtidigt som fastigheternas kultur- och naturmiljövärden bevaras.

Fastighetsverket omsatte 1,8 miljarder kronor år 1996. Balansomslutningen uppgick till 11,7 miljarder kronor. Verkets soliditet uppgick till 61,9 % och medelantal anställda var 260 personer år 1996

Statens fastighetsverk uppnådde sitt avkastningskrav för alla verksamheter förutom markfastigheterna för budgetåret 1995/96. Avkastningskravet uppgick för inrikes fastigheter till 8,6 %, målet var 8,0 %, för utrikes fastigheter till 6,1 %, målet var 5,0 %, för markfastigheter till 0,8 %, målet var 2,0 % samt de s.k. väntelägesfastigheterna till 11,8 %, målet var 10,0 %.

Orsaken till att avkastningskravet för markfastigheter inte kunde uppnås berodde på att AssiDomän AB hade förvaltningsuppdraget för dessa marker t.o.m. den 1 juli 1996. Bolaget stod för alla kostnader och uppbar alla intäkter enligt ett avtal mellan staten och bolaget.

Fastighetsverket skall under 1997 i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster som motsvarar en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 2,8 %. I avkastningskravet inkluderas bidragsfastigheternas underskott. Regeringen bedömer att Statens fastighetsverk kommer att uppnå sitt avkastningskrav för år 1997.

MILJONER KRONOR	INTÄKTER	KOSTNADER	RESULTAT
Utfall 1996	1 805	1 632	173
Prognos 1997	1 590	1 383	207
Budget 1998	1 598	1 395	203

MILJONER KRONOR	Utfall 1996	Prognos 1997	Budget 1998	Beräknad 1999	Beräknad 2000
I utlandet	102,7	69,4	91,3	37,4	17,6
I Sverige	793,9	448,6	286,5	246,4	206,9
Summa	896,7	518,0	377,8	283,8	224,5

Investeringsplan

Uppgifterna om investeringar för åren 1998 - 2000 innehåller en viss osäkerhet. Några nya större projekt finns inte inlagda i investeringsplanerna men väl ett antal mindre (än 30 mkr).

Regeringen bedömer, i likhet med budgetåret 1997, att den av Statens fastighetsverk för 1998 be-

gärda låneramen i Riksgäldskontoret om sju miljarder kronor är rimlig.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att Riksrevisionsverket inte haft några invändningar vad avser verkets årsredovisning.

4.5 AP-fondens fastighetsinvesteringar

4.5.1 Ärendet och dess beredning

I detta avsnitt behandlas formerna för Allmänna pensionsfondens (AP-fondens) fastighetsinvesteringar samt några därmed sammanhängande frågor.

AP-fondens första–tredje fondstyrelser har fått del av ett utkast till avsnittet och gett synpunkter på det. Fondstyrelsernas synpunkter finns tillgängliga i ärendet.

4.5.2 Bakgrund

Historik

AP-fonden bildades i samband med att lagstiftningen om en allmän tilläggspension (ATP) infördes år 1960 (prop. 1959:100, Särsk. U1, rskr. 269, SFS1959:293). Bestämmelser om AP-fonden finns i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden (APR). AP-fonden har till uppgift att förvalta de avgifter som erläggs för att finansiera försäkringen för tilläggspension. Syftet med fonden är dels att klara tillfälliga påfrestningar i pensionssystemet, dels att möjliggöra en ökad kapitalbildning i samhället. Enligt reglementet skall bl.a. pensionsutbetalningar, i den mån andra medel inte står till förfogande, betalas genom tillskott från fondstyrelserna. Förvaltningen av fondens medel uppdrogs från början åt tre fondstyrelser; första, andra och tredje fondstyrelserna. Inledningsvis fick AP-fonden endast placera i räntebärande värdepapper, huvudsakligen obligationer. År 1974 fick AP-fonden rätt att placera en del av de förvaltade medlen i aktier. I samband därmed inrättades en fjärde fondstyrelse för att förvalta dessa medel (prop. 1973:97, NU 58, rskr. 237, SFS 1973:503). Härigenom breddades fondens placeringsmöjligheter till att även omfatta riskkapitalmarknaden. AP-fondens placeringsmöjligheter utökades ytterligare år 1988 genom att första–tredje fondstyrelserna fick rätt att placera i fastigheter (prop. 1987/88:11, NU

1987/88:10, rskr. 1987/88: 111, SFS 1987:1326). Samma år beslöt riksdagen att inrätta en femte fondstyrelse med samma inriktning och uppgifter som den fjärde fondstyrelsen (prop. 1987/88:167, NU 42, rskr. 406, SFS 1988:747). År 1996 inrättades en sjätte fondstyrelse, vilken också placerar i aktier (prop. 1995/ 96:171, bet. 1995/96: NU24, rskr. 1995/96:284, SFS 1996:697). Under åren 1984-92 ingick i AP-fonden även de fem s.k. löntagarfondstyrelserna.

Rätten att investera i fastigheter

Enligt 15 a § andra stycket APR får första–tredje fondstyrelserna, för att tillgodose kravet på en ändamålsenlig förvaltning av de medel som styrelsen förvaltar, själva eller genom ett bolag som i sin helhet ägs av en fondstyrelse eller av fondstyrelserna gemensamt, förvärva fast egendom eller tomträtt, aktier i bolag som har till ändamål att äga eller förvalta sådan egendom (fastighetsbolag) och andelar i utländska fonder som äger fastigheter eller aktier i fastighetsbolag. Det sammanlagda marknadsvärdet av en fondstyrelses fastighetsplaceringar får enligt 15 a § tredje stycket APR uppgå till ett belopp som motsvarar högst 5 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltar.

När möjligheten att förvärva fast egendom i placerings syfte infördes motiverades detta dels med att AP-fonden, mot bakgrund av de anspråk på fondens avkastning som de ökade pensionsutbetalningarna medför, borde få del av den gynnsamma värdeutveckling som placeringar i fastigheter i allmänhet innebär, dels med att försäkringsbolagen redan hade denna möjlighet (prop. 1987/88:11 s. 33).

Beträffande frågan om första–tredje fondstyrelsernas fastighetsinnehav skulle vara direkt eller indirekt genom fastighetsbolag uttalade det dåvarande statsrådet att ett direktinnehav normalt var att föredra. De löpande förvaltningsuppgifter detta skulle medföra, exempelvis i fråga om hyresfastigheter, ansågs dock vara något som styrelserna normalt inte borde handlägga inom ramarna för den egna organisationen. I stället borde styrelserna lämpligen genom avtal uppdra åt etablerade bolag på marknaden att sköta sådana uppgifter. I vissa situationer ansågs dock indirekta innehav vara att föredra exempelvis om flera fondstyrelser ville gå samman om ett fastighetsförvärv (prop. 1987/88:11 s. 34). Ursprungligen fick fondstyrelserna förvärva fastigheter indirekt endast om samtliga aktier i fastighetsbolaget förvärvades av en fondstyrelse eller flera fondstyrelser gemensamt. Detta krav slopades dock redan år 1989, efter en framställning från första–tredje fondstyrelserna (prop. 1988/89:150 bil. 6, 1988/89:FiU30, rskr. 1988/89:327, SFS 1989:512).

Ett viktigt steg mot ett ökat indirekt fastighetsägande togs den 1 juli 1996 då första–tredje fondstyrelserna tilläts göra portföljinvesteringar i såväl svenska som utländska fastighetsbolag samtidigt som

styrelserna gavs rätt att förvärva andelar i utländska fonder som äger fastigheter eller aktier i fastighetsbolag (prop. 1995/96:171, bet. 1995/96:NU24, rskr. 1995/96:284, SFS 1996:697). Som skäl för att tillåta portföljinvesteringar anfördes att indirekta placeringar ger möjlighet till ökad riskspridning, förbättrad likviditet samt lägre transaktionskostnader (prop. 1995/96:171 s. 18). Någon särskild begränsning i fondstyrelsernas möjligheter att göra portföljinvesteringar i fastighetsbolag infördes inte utan femprocentsregeln i 15 a § APR gäller även för sådana fastighetsinnehav.

Enligt 15 b § APR får första–tredje fondstyrelserna vid direkta förvärv av fast egendom själva eller genom bolag som innehåser av en fondstyrelse överta ansvaret för lån som har lämnats mot säkerhet av pantträtt i sådana tillgångar eller ta upp nya lån om det behövs för en normal förvaltning av tillgångarna. Rätten till nyupplåning får endast utnyttjas för att finansiera löpande underhåll och upprustning av de fastigheter som styrelserna förvaltar. Fondstyrelserna får således inte ta upp lån för ny- eller tillbyggnad av sådana fastigheter (prop. 1987/88:11 s. 35 och 40).

AP-fondens fastighetsinnehav

Första–tredje fondstyrelsernas fastighetsinnehav var vid utgången av år 1996 värderat till 20,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,5 % av styrelsernas totala tillgångar. Av fastighetsinnehavet avsåg 15 miljarder kronor direktägda fastigheter och 5,8 miljarder kronor indirekta innehav. De direkta fastighetsinnehavens andel av fastighetsportföljen uppgick således till 72 %.

Fastighetsbeståndet är geografiskt koncentrerat till områden som av fondstyrelserna bedömts ha en relativt väl fungerande fastighetsmarknad. Vid nämnda tidpunkt uppgick värdet av innehaven i Stockholm till 69 %, i Göteborg till 9 % och i London till 12 % av värdet av de totala fastighetsplaceringarna. Övriga innehav finns främst i Uppsala, Gävle, Sundsvall och Bryssel. Fastighetsbeståndet är således starkt koncentrerat till Sverige, och då i synnerhet till Stockholm. Av fastighetsbeståndet utgörs 20 % av bostäder, medan resten är kommersiella fastigheter, framför allt kontor.

Sedan första–tredje fondstyrelsernas inträde på fastighetsmarknaderna år 1989 har huvuddelen av fastighetsbeståndet förvaltats av styrelserna själva. I början av september 1997 var 239 personer anställda av första–tredje fondstyrelserna. Av dessa var 176 personer verksamma inom fastighetsförvaltningen. Således var 74 % av personalen sysselsatt med förvaltning av 3,5 % av tillgångarna.

4.5.3 AP-fondens indirekta fastighetsinvesteringar

Regeringens förslag:

Första–tredje fondstyrelserna tillåts endast investera i (förvärva) fastigheter genom bolag eller andelar i utländsk fastighetsfond.

Första–tredje fondstyrelsernas synpunkter:

Fondstyrelserna motsätter sig förslaget.

Skälen för regeringens förslag:

Som tidigare angetts har AP-fonden till uppgift att förvalta de avgifter som erläggs för att finansiera försäkringen för tilläggs pension. Enligt APR skall fondmedlen förvaltas så att krav på bl.a. långsiktigt hög avkastning och riskspridning tillgodoses. Med dessa mål för fondstyrelsernas verksamhet finns flera fördelar med att fondens roll som kapitalförvaltare renodlas genom att endast indirekt ägande av fastigheter blir möjligt.

En viktig fördel med indirekta fastighetsplaceringar är att sådana medför lägre transaktionskostnader och bättre likviditet än direkta fastighetsplaceringar. Vidare kan, så som första–tredje fondstyrelserna har påpekat i en skrivelse till Finansdepartementet i juni 1995 (se bilaga 1 i prop. 1995/96:171), en bättre riskspridning i fastighetsportföljen uppnås genom indirekt ägande. Indirekt ägande ställer lägre krav på lokalkännedom, vilket innebär att geografisk diversifiering lättare kan åstadkommas. Det blir således enklare och billigare för fondstyrelserna att justera såväl fastighetsportföljens storlek som dess sammansättning.

När första–tredje fondstyrelserna förvärvar fastigheter sker det i konkurrens med andra investerare på fastighetsmarknaden. AP-fonden är emellertid befriad från skyldighet att betala inkomstskatt, se 7 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Detta innebär att första–tredje fondstyrelserna, om de förvärvar fastigheter direkt, inte konkurrerar på samma villkor som andra investerare. En följd av detta är att fastighetsmarknadens funktionssätt försämrats.

Enligt första–tredje fondstyrelsernas uppfattning har dock fondens skattebefrielse inte någon praktisk betydelse för fastighetsmarknadens funktionssätt. Mot bakgrund av att AP-fonden är den största aktören på den svenska fastighetsmarknaden förefaller dock detta mindre troligt. Att en av de dominerande aktörerna på marknaden har en särskilt gynnsam skattesituation leder till att konkurrens och prisbildning störs.

Genom att första–tredje fondstyrelserna endast tillåts placera i fastigheter indirekt kommer vinsterna i fastighetsrörelsen att bli föremål för beskattning i fastighetsbolaget innan vinsterna kan föras till fonds-

tyrelserna. Beskattningen kommer att ske enligt de vanliga reglerna för beskattning av inkomst av näringsverksamhet på samma sätt som sker för andra fastighetsförvaltande företag. Ett indirekt fastighetsägande bidrar således till att förutsättningarna för aktörerna på fastighetsmarknaden blir mer lika, vilket är ägnat att främja fastighetsmarknadens funktions-sätt.

Ytterligare ett skäl för förslaget är att direktägan-de av fastigheter är krävande vad gäller ledningsre-surser. Styrelse och verkställande ledning ges, när förslaget genomförs, ökat utrymme för strategifrågor och övergripande allokeringsbeslut. Förslaget bör således kunna ha en gynnsam effekt på fondförvalt-ningens effektivitet.

Första-tredje fondstyrelserna betonar betydelsen av en neutral beskattning mellan tillgångslagen för att tillgångsallokeringen skall bli effektiv. Detta är visserligen riktigt, men regeringen noterar dock att en sådan skatteneutralitet inte råder i dag mellan de oli-ka tillgångslagen i AP-fondens portfölj. Dels utgjor-des, som framgår ovan, 28 % av första-tredje fonds-tyrelsernas fastighetsinnehav av indirekt ägda fastigheter vid utgången av år 1996, dels innebär fjärde-sjätte fondstyrelsernas aktieinnehav att skat-teneutralitet inte råder mellan tillgångslagen i AP-fondens portfölj. Det är dock regeringens bedömning att de negativa konsekvenser förslaget för med sig är små jämfört med de positiva effekter som uppnås för förvaltningen och fastighetsmarknadens funktions-sätt. Förslaget torde inte föranleda att fondstyrelser-nas nuvarande strävan att öka andelen fastigheter i portföljen ändras. Vid utgången av 1996 utgjordes endast 3,0 % av de totala tillgångarna i AP-fonden av fastigheter. En större andel fastighetsrelaterade tillgångar innebär att andelen reala tillgångar ökar och att en ökad diversifiering av portföljen uppnås. Dessa positiva effekter kvarstår även efter den före-slagna förändringen. Ett fortsatt ökat fastighetsinne-hav torde stå väl i överensstämmelse med de mål om långsiktigt hög avkastning och riskspridning som finns uppställda i AP-fondens reglemente.

Första-tredje fondstyrelserna menar vidare att de skattemässiga konsekvenserna av förslaget måste ges en grundlig analys innan det kan läggas fram och att en sådan analys lämpligen kan ske i anslutning till den översyn av AP-fondens organisation och place-ringsregler som har aviserats. Enligt regeringens be-dömning saknas behov av ytterligare analys av de skattemässiga konsekvenserna av förslaget utöver vad som anförs ovan. Även i övrigt saknas skäl att avvakta den översyn av AP-fondens organisation och placeringsregler som för närvarande görs inom Fi-nansdepartementet.

Avslutningsvis kan anmärkas att förslaget om första-tredje fondstyrelsernas fastighetsinvesteringar inte innebär någon ändring av fondstyrelsernas möj-ligheter att själva förvärva fast egendom, tomträtt

eller bostadsrätt i syfte att bereda lokaler för verk-samheten eller bostad åt anställd.

4.5.4 Finansiering av fastighetsbolag m.m.

Regeringens förslag:

De fastighetsbolag som första-tredje fondstyrelserna helt eller delvis äger skall drivas enligt sedvanliga fö-retagekonomiska principer.

Första-tredje fondstyrelserna får rätt att placera i konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning utfärdade av fastighets-bolag.

Första-tredje fondstyrelserna skall avveckla de fas-tighetslån som respektive styrelse har tagit upp eller övertagit ansvaret för så snart det kan ske med hän-syn till kravet på en ändamålsenlig kapitalförvaltning och gällande avtal.

Första-tredje fondstyrelsernas synpunkter:

Fondstyrelserna har inte någon erinran mot förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag:

Krediter till fastighetsbolag

De fastighetsbolag som fondstyrelserna är delägare i bör drivas enligt sedvanliga företagsekonomiska principer oavsett om bolaget ägs av en fondstyrelse eller flera fondstyrelser gemensamt eller tillsammans med andra. Det kan inte anses föreligga behov av att särskilt ange detta i APR. En annan sak är att en fondstyrelse såsom ägare är skyldig att agera på ett sätt som är förenligt med de grundläggande målen för förvaltningen av anförtrodda medel. För första-tredje fondstyrelserna innebär detta att fondmedlen skall placeras så att kraven på långsiktigt hög av-kastning, tillfredsställande betalningsberedskap och riskspridning samt betryggande säkerhet tillgodoses (11 §).

Krediter till fastighetsbolag är inte särskilt reglera-de i APR utan omfattas av 12 §. Av paragrafen följer att första-tredje fondstyrelserna får placera de medel som respektive styrelse förvaltar i skuldförbindelser med låg kreditrisk eller andra skuldförbindelser ut-färdade av svenska aktiebolag eller ekonomiska före-ningar. Placeringar i skuldförbindelser som inte har låg kreditrisk får dock endast ske till ett belopp som sammanlagt motsvarar högst 5 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen för-valtar. För skuldförbindelser utfärdade i utländsk valuta eller av annan än svensk juridisk person gäller särskilda begränsningar.

Det ligger i sakens natur att en fondstyrelse har rätt att tillföra ett fastighetsbolag som det äger eget

kapital i den omfattning som erfordras för förvärv av fastigheter och för verksamheten i övrigt. Av sedvanliga företagsekonomiska principer får vidare anses följa att en fondstyrelse bör ha möjlighet att fritt välja hur den kapitaliserar ett fastighetsbolag som den äger. En fondstyrelse bör med detta synsätt – under samma förutsättningar som den har möjlighet att tillskjuta eget kapital till ett fastighetsbolag – kunna välja att i stället helt eller delvis tillskjuta medlen som lån eller annan kredit under förutsättning att krediten är företagsekonomiskt försvarbar och inte står i konflikt med de grundläggande målen för fondstyrelsens förvaltning. Denna princip kan emellertid komma i konflikt med bestämmelserna i 12 §. Krediter till sådana fastighetsbolag kan, om de inte anses utgöra skuldförbindelser med låg kreditrisk, ta i anspråk en del av fondstyrelsernas utrymme för placeringar i "andra skuldförbindelser". Emellertid bör krediter till fastighetsbolag som i placeringssyfte i sin helhet ägs av en fondstyrelse eller flera fondstyrelser gemensamt kunna undantas från bestämmelserna i 12 §. Om en fondstyrelse beträffande ett sådant bolag anser det ändamålsenligt att kapitalisera bolaget inte endast genom eget kapital utan även med lån bör inte fondstyrelsen vara begränsad av bestämmelserna i 12 §. I och för sig kan skäl åberopas för att fondstyrelserna bör ha samma valmöjlighet beträffande fastighetsbolag som i placeringssyfte ägs tillsammans med andra. Ett sådant undantag skulle emellertid innebära ett betydande avsteg från de allmänna regler som gäller för första-tredje fondstyrelsernas placeringar. Det saknas skäl att i detta sammanhang närmare överväga ett så vitt undantag från de allmänna placeringsreglerna. Ett undantag bör därför begränsas till fastighetsbolag som i sin helhet ägs av en fondstyrelse eller flera fondstyrelser gemensamt. För krediter till andra fastighetsbolag kommer således bestämmelserna i 12 § alltså att gälla. Begränsningen i 12 § andra stycket tredje meningen att det sammanlagda marknadsvärdet av varje fondstyrelses innehav av skuldförbindelser i utländsk valuta får uppgå till ett belopp som motsvarar högst 10 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltar skall dock fortfarande gälla för alla krediter till fastighetsbolag, dvs. även för sådana fastighetsbolag som omfattas av det föreslagna undantaget.

Eftersom första-tredje fondstyrelserna – utom för eget behov – inte längre skall få äga fast egendom direkt saknas behov av en bestämmelse om rätt för fondstyrelserna att överta ansvaret för eller ta upp nya fastighetslån. Av vad som anförts ovan om att fastighetsbolag skall drivas efter sedvanliga företagsekonomiska principer följer att det också saknas behov av en särskild bestämmelse om övertagande och upptagande av fastighetslån för av fonden ägda bolag. Bestämmelserna härom i 15 b § kan således upphävas. Avvecklingen av befintliga lån som en fondstyrelse har övertagit eller upptagit behandlas nedan.

Konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning utfärdade av fastighetsbolag

Enligt 12 § tredje stycket APR får första-tredje fondstyrelserna inte placera fondmedel i konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Sådana skuldebrev kan sägas utgöra förstadiet till aktieäggande. Eftersom aktieförvärv i princip inte är tillåtet för första-tredje fondstyrelserna, har styrelserna inte ansetts böra ha rätt att placera i dessa slag av skuldförbindelser (prop. 1992/93:206 s. 61). Sedan den 1 juli 1996 har första-tredje fondstyrelserna rätt att göra portföljinvesteringar i fastighetsbolag. Här föreslås att dessa fondstyrelser fastighetsägande skall vara indirekt, huvudsakligen genom innehav av aktier i fastighetsbolag. Första-tredje fondstyrelsernas innehav av fastigheter kommer således i fortsättningen i allt väsentligt att ske genom innehav av aktier i fastighetsbolag. Någon absolut gräns för hur stort ägandet får vara i ett enskilt fastighetsbolag finns inte. Detta gäller även för portföljinvesteringar. Mot bakgrund härav saknas det skäl att inte tillåta första-tredje fondstyrelserna att placera medel i konvertibla skuldebrev och skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning utfärdade av fastighetsbolag. För att fondstyrelserna skall få placera i sådana skuldebrev måste dock övriga förutsättningar i 12 § eller, om skuldebrevet är utfärdat av ett fastighetsbolag som i sin helhet ägs av en fondstyrelse eller flera fondstyrelser gemensamt, förutsättningarna i 15 b § andra stycket vara uppfyllda.

En fondstyrelse får i princip inte utnyttja en konverterings- eller optionsrätt om det skulle medföra att femprocentsgränsen i 15 a § tredje stycket överskrids. Detta bör i allmänhet inte innebära några problem eftersom de skuldebrev som fondstyrelserna kan förväntas förvärva i huvudsak torde vara föremål för någon form av allmän omsättning med marknadsmässig prissättning. Sådana skuldebrev bör därför normalt kunna avyttras till ett marknadsmässigt pris. Om ett avstående från en konvertering eller nyteckning enligt ett sådant skuldebrev skulle medföra en inte obetydlig kapitalförstörelse, samtidigt som ett utnyttjande av rätten skulle medföra att femprocentsgränsen överskrids, bör fondstyrelsen ha möjlighet att utnyttja sin konverterings- eller teckningsrätt. Innan en fondstyrelse på detta sätt överskrider femprocentsgränsen skall den ha prövat om en konvertering eller nyteckning kan möjliggöras genom avyttring av andra delar av fondstyrelsens fastighetsinnehav. Sker en konvertering eller nyteckning under sådana förhållanden att femprocentsgränsen överskrids skall enligt 15 a § APR fondstyrelsens totala fastighetsinnehav avvecklas i motsvarande mån så snart det är lämpligt.

Avveckling av befintliga fastighetslån

Med stöd av 15 b § APR har första-tredje fondstyrelserna vid förvärv av fast egendom möjlighet att själva eller genom bolag som innehas av resp. fondstyrelse överta ansvaret för lån som har lämnats mot säkerhet av panträtt i sådana tillgångar eller ta upp nya lån om det behövs för en normal förvaltning av tillgångarna. Vid utgången av år 1996 uppgick första-tredje fondstyrelsernas sammanlagda skuldbelopp avseende lån av aktuellt slag till 1 036 miljoner kronor.

Eftersom första-tredje fondstyrelserna – förutom fastigheter som behövs för verksamheten – endast skall få äga fastigheter indirekt bör möjligheten för fondstyrelserna enligt 15 b § APR att själva överta eller ta upp nya fastighetslån avskaffas. Som en ytterligare följd av att fastighetsinnehaven skall vara indirekta bör fondstyrelserna även avveckla sitt betalningsansvar för befintliga lån hänförliga till fastighetsförvaltningen så snart det lämpligen kan ske. Dessa skulder torde emellertid vara reglerade av civilrättsligt bindande avtal, vilka fondstyrelserna i allmänhet inte ensidigt eller inte utan betydande merkostnader kan lösa i förtid. Vidare bör fondstyrelserna, även om rätt att lösa lånen föreligger, inte vara skyldiga att göra det om kostnaderna för detta är så stora att de inte kan anses försvarliga med hänsyn till kravet på en ändamålsenlig kapitalförvaltning. Regeringen anser därför att principen för avvecklingen av befintliga fastighetslån bör formuleras så att dessa skall avvecklas så snart det kan ske med hänsyn till kravet på en ändamålsenlig kapitalförvaltning och gällande avtal. Det är dock naturligt att en förtida lösen eller annan avveckling av betalningsansvaret för fastighetslånen kan komma att medföra vissa merkostnader. Innebörden av kravet på iakttagande av en ändamålsenlig kapitalförvaltning är att fondstyrelserna endast bör avveckla betalningsansvaret för dessa lån om de kostnader som det föranleder framstår som försvarliga. Vad som utgör en försvarlig kostnad kan inte avgöras generellt utan måste bedömas från fall till fall. Det måste ankomma på respektive fondstyrelse att i det enskilda fallet göra denna bedömning. Eftersom det är önskvärt att övergången till indirekt fastighetsägande avslutas så snart som möjligt måste vissa merkostnader kunna godtas. Det är också rimligt att godta större kostnader ju längre återstående löptid ett lån har till dess att det kan lösas utan några tillkommande kostnader. Principen att övergången till indirekt fastighetsägande skall avslutas så snart det är möjligt får också anses innebära att fondstyrelserna även innan lösningrätt inträder enligt befintliga kontrakt bör, där så befins lämpligt, kontakta kreditgivarna och diskutera möjligheterna till och kostnaderna för en förtida avveckling av betalningsansvaren för lånen. Även i sådana fall skall kostnaden för en avveckling prövas mot vad som kan anses utgöra en ändamålsenlig kapitalförvaltning.

4.5.5 Ikraftträdande**Regeringens förslag:**

Bestämmelserna träder i kraft den 1 september 1998.

Första-tredje fondstyrelsernas synpunkter:

Fondstyrelserna framhåller att en bolagisering av de direktägda fastighetsinnehaven tidigast kan genomföras till halvårsskiftet 1998.

Skälen för regeringens förslag:

En övergång till ett indirekt ägande av första-tredje fondstyrelsernas fastighetsinnehav kommer av rent praktiska skäl att ta viss tid att genomföra. En bolagisering av fastighetsinnehaven förutsätter ett inte obetydligt förberedelsearbete. Första-tredje fondstyrelserna måste därför ges tillräckligt rådrum att genomföra de förändringar som krävs. Som fondstyrelserna har anfört torde en bolagisering av de direkta fastighetsinnehaven inte kunna genomföras före halvårsskiftet 1998. Enligt regeringens uppfattning bör därför bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 september 1998.

4.5.6 Ekonomiska effekter av förslaget

Förvaltningen av AP-fondens medel bör kunna effektiviseras till följd av den föreslagna ändringen av AP-fondens fastighetsägande. Möjligheterna till riskspridning inom tillgångsslaget fastigheter ökar genom att geografisk diversifiering enklare kan åstadkommas. Vidare förbättras likviditeten i fastighetsportföljen vilket innebär att förändringar i portföljsammansättningen blir lättare att genomföra.

Genom att AP-fonden inte längre får äga fastigheter direkt undviks också de eventuella snedvridande effekter på fastighetsmarknaden som ett sådant ägande kan tänkas orsaka. Att AP-fonden är befriad från skyldighet att betala inkomstskatt innebär att fonden har en fördel jämfört med konkurrenter vid direkta köp av fastigheter.

Förslaget medför övergångskostnader, som kommer att bäras av fondstyrelserna, när de direkta fastighetsinnehaven skall omstruktureras till indirekta. Vid oförändrade förhållanden skulle dessutom avkastningen från fastighetsinnehaven minska något eftersom AP-fonden, till skillnad från fastighetsbolag, är befriad från skyldighet att betala inkomstskatt. Med det nuvarande fastighetsinnehavet innebär förslaget att statens skatteintäkter kan komma att öka med ett par hundra miljoner kronor per år.

Som nämnts kommer fastighetsbolagen att beskattas för inkomst av näringsverksamhet. Enligt allmänna skatterättsliga principer tas en till fastighetsbolaget överförd fastighet upp till sitt marknadsvärde vid

det tillfälle då överföringen sker. Detta värde utgör det anskaffningsvärde på vilket de skattemässiga avskrivningarna skall göras och det utgör också fastighetens ingångsvärde i reavinstsystemet.

Vid överföringen av fastigheter från AP-fonden till fastighetsbolagen skall stämpelskatt utgå enligt bestämmelserna i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter (stämpelskattelagen). I detta fall bör emellertid beaktas att överföringarna sker efter ett tvingande beslut av riksdagen. Situationen liknar därför den som förelåg när riksdagen fattade beslut om ändring i huvudmannaskapet för äld-

revården (ÄDEL-reformen). Som en följd av riksdagens beslut i det ärendet överfördes fastigheter från landstingen till kommunerna. Dessa överföringar var i sig stämpelskattepliktiga men riksdagen uttalade att det vid det slag av förändringar som det då var fråga om fanns en möjlighet till skattebefrielse enligt stämpelskattelagen (1991/92:SkU22 s. 20, rskr. 1991/92:188). Befrielse medgavs i de avsedda fallen genom tillämpning av dispensregeln i 42 § stämpelskattelagen. Enligt regeringens uppfattning bör den nu föreliggande frågan kunna lösas på motsvarande sätt.

5 Tidsbegränsade åtaganden

5.1 Omfattning/ändamål

Verksamhetsområdet omfattar två anslag avseende finansiell verksamhet. Det är anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet ("bankstödsanslaget") och Avgift för Stadshypotekskassans grundfond.

I verksamhetsområdet ingår också åtaganden avseende Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) samt vissa resurser för åtgärder inom den finansiella sektorn. För EIB och EBRD finns inga anslag uppförda på statsbudgeten 1998. Vid EIB:s årsmöte 1997 beslutades att den planerade inbetalningen (för Sveriges räkning) på ca 30 miljoner kronor för 1998 inte skulle göras. Det beräknade belopp för 1998 som angavs i 1997 års budgetpropositionen har därför utgått. För EBRD gäller att riksdagen beslutat (prop. 1996/97:1) att Sverige skall medverka i en kapitalhöjning i banken och teckna andelar motsvarande 228 miljoner ecu. Av den nya kapitalinsatsen skall 22,5 % inbetalas i åtta lika stora rater över en period av åtta år. Sverige skall således betala in 6 412 500 ecu under vart och ett av de kommande åtta åren 1998 - 2005. Den första raten skall erläggas senast den 15 april 1998 och kommer att täckas med medel som tidigare avsatts för kapitalinsatser i EBRD. Regeringen har för år 1999 och 2000 beräknat medel i statsbudgeten för de då aktuella utbetalningarna.

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) begärde regeringen ett bemyndigande att sälja, byta eller på annat sätt helt eller delvis avyttra statens aktieinnehav i Värdepapperscentralen AB (VPC) och att disponera ersättningen från en avyttring till förvärv av aktier i eller bildandet av bolag som direkt eller indirekt driver verksamhet enligt lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet eller aktiekontolagen (1989:827). I anslutning till detta begärde regeringen att 10 miljoner kronor skulle anvisas som ett ramanslag för kostnader som uppkommer i samband med värdering och försäljningsåtgärder som syftar till en avyttring av statens aktieinnehav i VPC. Anslaget skulle även omfatta

kostnader vid förberedelse och genomförande av direkta och indirekta förvärv för statens räkning av aktier i börs- eller clearingorganisation eller i samband med att ett särskilt bolag bildas eller förvärfas för detta ändamål. Riksdagen beslutade den 11 juni 1997 i enlighet med vad regeringen begärt. I den ekonomiska vårpropositionen uppgavs att regeringen skulle återkomma i 1998 års budgetproposition, om medel för nämnda ändamål behöver tas i anspråk även efter år 1997.

I den ekonomiska vårpropositionen begärde regeringen även att ett ramanslag om 500 miljoner kronor skulle anvisas för investeringar i företag som har en central roll inom den svenska finansiella infrastrukturen. Även detta biföll riksdagen i det nämnda beslutet. I vårpropositionen anfördes att regeringen avser att återkomma i 1998 års budgetproposition, om medel behöver tas i anspråk även efter år 1997.

Efter riksdagsbeslutet har vissa åtgärder vidtagits som ligger inom det anvisade ramanslaget om 10 miljoner kronor. Bland annat har ett bolag köpts som kan användas vid förvärv av aktier för statens räkning i börs- eller clearingorganisation. Ramanslaget för investeringar i den finansiella infrastrukturen har hittills inte disponerats. Det är inte säkert att de åtgärder som de av riksdagen anvisade ramanslagen avser kommer att kunna slutföras under år 1997. Detta innebär att outnyttjade belopp på ramanslagen kan behöva utnyttjas även under år 1998. Några medel utöver detta kommer, enligt regeringens bedömning, inte att behöva tas i anspråk.

Regeringen har av riksdagen erhållit bemyndigande att sälja statens aktieinnehav i Nordbanken (prop. 1991/92:21, prop. 1991/92:153). Avsikten är alltså att innehavet skall avyttras. För budgetåret 1997 finns ramanslaget B 3 Statliga ägarinsatser m.m. i Nordbanken upptaget på statsbudgeten. Anslaget om 100 miljoner kronor skall användas för kostnader som uppkommer vid förberedelser för och genomförande av en försäljning av banken. Anslaget finns inte upptaget för budgetåret 1998.

Regeringen föreslår att kostnader som uppstår i samband med en avyttring, utöver de medel som finns till förfogande, skall avräknas den inkomst som staten erhåller vid försäljningen. Nettobehållningen skall inlevereras mot inkomsttitel.

Vissa av anslagen inom verksamhetsområde B var i processen inför budgetpropositionen för 1997 mycket svårbudgeterade. Det gäller anslagen Åtgärder för att stärka det finansiella systemet och Försäljning av aktier i Stadshypotek AB (det senare ändrat till Avgift till Stadshypotekskassans grundfond fr.o.m. 1998). Anslaget Åtgärder för att stärka det finansiella systemet var ett 1000-kr anslag där tidigare både utgifter och inkomster rörande bankstödet redovisades. De kvarvarande kostnaderna för bankstödet efter den 1 juli 1996 var svåra att budgetera. Även försäljningskostnaderna för aktierna i Stadshypotek var svårberäknade vid denna tidpunkt beroende på att val av försäljningsform var okänt. Det fanns dessutom ingen vetskap om att en avgift för Stadshypotekskassans grundfond skulle betalas av staten.

I denna proposition föreslås vissa ändringar och omfördelningar beträffande dessa anslag. Syftet är att anpassa tillgängliga medel efter nuvarande och mer aktuella behov.

UTGIFTSUTVECKLINGEN

MILJONER KRONOR (LÖPANDE PRISER)					
1995/96	1996	1997	1998	1999	2000
2620,6	-1051,8	954,2	189,7	189,7	189,7

Resultatbedömning och slutsatser

Försäljning av aktier i Nordbanken och Stadshypotek AB har genomförts. Regeringen bedömer att de erhållna ersättningarna var rimliga utifrån marknadsförutsättningarna. Försäljningskostnaderna avseende Nordbanken (ca 3 %) bedöms som rimliga.

Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft någon invändning mot den genomförda försäljningen av aktierna i Nordbanken. Vad gäller de delar av verksamhetsområdet som handläggs av Finansdepartementet har Regeringskansliets revisionskontor inte haft någon invändning.

5.2 Anslagsavsnitt

B 1 Åtgärder för att stärka det finansiella systemet

1995/96	Utgift	70 974	¹	
Därav 1996	Utgift	-2 751 554		
1997	Anslag	205 000	²	Utgifts- prognos 55 000
1998	Förslag	55 000		
1999	Beräknat	55 000		
2000	Beräknat	55 000		

¹ Beloppen anges i tusental kronor

² Av anslaget har 14 mkr dragits in som besparing

Under budgetåret 1995/96 har anslaget disponerats för att täcka utgifter för åtgärder som avsetts att stärka det finansiella systemet. Dessa har uppkommit vid infrianden av utställda garantier, betalning av ränta på lån och återbetalning av lån i Riksgäldskontoret som tagits upp för att finansiera stödåtgärder m.m.

Stora inkomster från aktieutdelningar och återbetalningar av garantiutgifter har löpande redovisats under anslaget, vilket förklarar utfallet helåret 1996. Anslaget har disponerats av Finansdepartementet, Bankstödsnämnden och Riksgäldskontoret. Ett eventuellt överskott på anslaget skall föras till inkomsttitel. Bankstödsnämnden och Riksgäldskontoret har redovisat 3,8 miljarder kronor mot en inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. Finansdepartementet har redovisat 71 miljoner kronor som utgift.

Konsekvenserna av bankstödet har tidigare redovisats, dels i budgetpropositionen 1994/95 (prop. 1994/95:100, bilaga 8), dels i propositionen om avveckling av stödet (prop. 1995/96:172).

Regeringens överväganden

Anslaget skall under 1998 användas för betalningar av ränta på lån i Riksgäldskontoret. Lånet upptogs den 1 januari 1993 av staten för att finansiera köpet av Securum från Nordbanken (prop. 1991/92:153, bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352). Lånebeloppet uppgår till 1 miljard kronor. Avsikten är att detta lån skall återbetalas under budgetåret 1998 i samband med att staten erhåller aktieutdelning från Securum.

I budgetpropositionen (1996/97:1) för 1997 beräknades anslaget för 1998 till 140 miljoner kronor. Regeringen föreslår nu, utifrån vad som förordas i avsnittet 5.1, att ca 75 miljoner kronor omfördelas till anslaget B 2 och ca 10 miljoner kronor till andra anslag inom utgiftsområde 2.

Anslaget föreslås för 1998-2000 uppgå till 55 000 000 kronor.

B 2 Avgift för Stadshypotekskassans grundfond

1997	Anslag	60 000	^{1,2} Utgifts- prognos	10 605
1998	Förslag	134 700		
1999	Beräknat	134 700		
2000	Beräknat	134 700		

1 Beloppen anges i tusental kronor

2 Anslaget för år 1997 hette Försäljning av aktier i Stadshypotek AB

Riksdagen beslutade (prop. 1996/97:40, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53) att Konungariket Sveriges stadshypotekskassa skulle föra över sitt aktieinnehav om 34 % i Stadshypotek AB till staten vid den tidpunkt som regeringen bestämde. Samtidigt bemyndigades regeringen att besluta om försäljning av aktieinnehavet. I februari 1997 beslutade regeringen om försäljning av aktierna till Svenska Handelsbanken, varvid ca 7,6 miljarder kronor erhöles i försäljningslikvid. Dessa medel redovisades mot inkomsttitel. Försäljningskostnaden uppgick till ca 10 miljoner kronor, vilket var lägre än den budgeterade kostnaden.

Stadshypotekskassans uppgift är numera att förvalta den återstående obligationsskulden. När låneskulden är reglerad skall kassan likvideras. För att trygga utestående lån finns en grundfond i form av

en statlig garantiförbindelse. Stadshypotekskassan betalar en årlig avgift för garantin till Riksgäldskontoret. Tidigare har avgiften finansierats genom utdelning på aktierna i Stadshypotek AB. I samband med överflyttningen av aktieinnehavet har staten emellertid åtagit sig att fr.o.m. den 1 januari 1998 ersätta kassan för denna avgift.

Regeringens överväganden

Stadshypotekskassans sammanlagda låneskulder får inte uppgå till mer än tio gånger summan av grundfonden och kassans egna fonder. Avgiften för garantin uppgår till en procent av fondens storlek. Det innebär att avgiften kommer att minska vartefter låneskulden minskar. Avgörande för avgiftens storlek kommer därför att vara hur snabbt låneskulden avvecklas.

Anslaget beräknas för 1998 till 134 700 000 kronor. En omfördelning med ca 75 000 000 har gjorts från anslaget B 1.

6 Riksdagens revisorer

6.1 Anslagsavsnitt

C 1 Riksdagens revisorer

1995/96	Utgift	22 672	¹ Anslags- sparande	526
Därav 1996	Utgift	16 070		
1997	Anslag	16 151	Utgifts- prognos	16 677
1998	Förslag	16 673		
1999	Beräknat	17 211		
2000	Beräknat	17 766		

¹ Beloppen anges i tusental kr

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska statlig verksamhet. Revisorerna har ett särskilt ansvar för att visa på utfall och effekter av tidigare fattade riksdagsbeslut. Uppgiften är till övervägande delen av förvaltningsrevisionell karaktär, och syftet med revisorernas granskning är att främja ett effektivt utbyte av de statliga insatserna. Dessutom granskar revisorerna som externrevisorer Riksbanken, den inre riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer skall på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten inklusive statliga aktiebolag och stiftelser.

Riksdagens revisorers roll som en del av riksdagens kontrollmakt skall tydliggöras. Revisorerna skall stimulera till diskussion om angelägna samhällsområden.

Revisorerna kommer i sin granskningsverksamhet att utöka dialogen med företrädare för de granskade verksamheterna i form av seminarier, utfrågningar m.m. Revisorerna skall också utveckla samspelet med utskotten under granskningsarbetet för att på ett tidigt stadium kunna få till stånd en fruktbar dialog. En ökad satsning på uppföljning av tidigare granskningar är också viktig bl.a. för att få underlag för åtgärder som kan förbättra genomslaget i granskningsarbetet.

Riksdagens revisionsutredning föreslår att Riksdagens revisorer även skall utföra externrevision av Regeringskansliet. Det eventuella uppdraget kommer att medföra ökade kostnader för revisorerna.

Förvaltningsstyrelsens överväganden

Riksdagens förvaltningsstyrelse har inget att erinra mot Riksdagens revisorers medelsberäkning. Beträffande de ökade kostnaderna som revisionen av Regeringskansliet kan medföra menar förvaltningsstyrelsen att anslagssparandet från 1995/96 i första hand bör användas. I andra hand får finansutskottet i höstens budgetberedning ta ställning till eventuell justering av anslagsbeloppet.