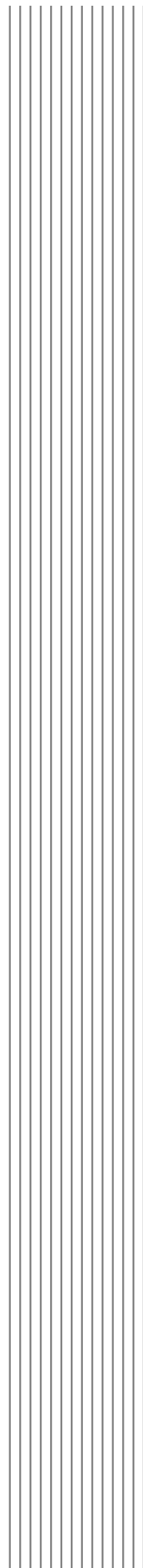


# 6

## Ekonomisk styrning av statlig verksamhet





## 6 Ekonomisk styrning av statlig verksamhet

### 6.1 Utveckling av den ekonomiska styrningen

I finansutskottets betänkande 1996/97:FiU20 (Del 1, sid 143 ff) understryker utskottet vikten av att regeringen fortlöpande redovisar för riksdagen hur mål- och resultatstyrningen fungerar, hur regeringen ser på den fortsatta utvecklingen samt vilka åtgärder regeringen planerar att vidta i syfte att förbättra resultatbedömningen och den praktiska tillämpningen av styrningen. I det följande gör regeringen en redovisning av utvecklingen av den ekonomiska styrningen, i vilken mål- och resultatstyrningen ingår som en del.

#### *Begreppet ekonomisk styrning*

I 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskrivs att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet syftar till att uppfylla detta.

Ekonomistyrning är ett etablerat begrepp utanför statsförvaltningen. Ekonomistyrning innebär en avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess befattningshavare i avsikt att nå vissa ekonomiska mål. Ekonomistyrning omfattar dels planering med hänsyn till förväntade förhållanden och parering mot oväntade händelser, dels uppföljning och utvärdering.

I staten har begreppet ekonomistyrning anpassats till den statliga verksamheten och en nedbrytning har gjorts i begreppen resultatstyrning och finansiell styrning. När regeringen talar om den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet avses således både resultatstyrning och finansiell styrning. Med resultatstyrning avses styrningen av den statliga verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet. Resultatstyrningen sker bland annat genom att mål anges för olika verksamhetsområden och genom uppföljning och utvärdering. Med finansiell styrning sätts de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning. Dessa utgörs bland annat av anslagstilldelning, restriktioner för avgiftsbelagd verksamhet, in-

vesteringsramar och låneramar, beställningsbemyndiganden samt tillgång till räntekonto med kredit. Vid uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet utgörs resultatet av såväl måluppfyllelsen som verksamhetens resursförbrukning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra utan de är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet. En ekonomisk redovisning av hög kvalitet, där resursförbrukningen för olika verksamheter kan mätas i ekonomiska termer, är en viktig förutsättning för en väl fungerande styrning.

Den ekonomiska styrningen har en viktig roll i budgetprocessen. Beredningen av budgeten tar sin utgångspunkt i ett antal politiska mål och de resurser som finns tillgängliga för att nå dessa mål. Prioriteringar görs mellan olika verksamheter för att få en så god måluppfyllelse som möjligt. Resultatstyrningen, den finansiella styrningen och den ekonomiska redovisningen skall medverka till att förse riksdag, regering och förvaltning med beslutsunderlag som möjliggör bästa möjliga prioriteringar.

#### *Utvecklingsarbete*

Under år 1997 har en samlad satsning gjorts för att ytterligare förbättra den ekonomiska styrningen. Utgångspunkten har varit de krav som lagen (1996:1059) om statsbudgeten ställer på regeringen. Bland annat anges i 2 § att regeringen för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Flertalet av utgiftsområdena har berörts till någon del i utvecklingsarbetet. En extra satsning har gjorts på utgiftsområdena 3, 17, 18, 20 och 22. Inom dessa utgiftsområden har ett viktigt mål per område fungerat som pilotfall för hur återrapportering av resultat till riksdagen kan läggas upp.

Utgiftsområde 22 är valt mot bakgrund av Riksdagens revisorers rapport (1996/97:3) Mål och resultatstyrning – exempel från Kommunikationsdepartementets område. Utgiftsområdena är i övrigt valda för att täcka förvaltning, transfereringar och bidrag

samt investeringar vilka kräver olika medel för styrning.

När det gäller förvaltning sker en utveckling av styrningen där flera myndigheter arbetar mot samma mål. Ett exempel på ett sådant utvecklingsarbete ges i Justitiedepartementets rapport Samlad redovisning för rättsväsendet 1996 (1997-06-27). För transferringar och bidrag utvecklas styrningen för att möjliggöra prövning både av systemens ändamålsenlighet och effektivitet. För styrning av investeringar krävs bl.a. information om investeringarnas effektivitet.

#### *Genomförda förändringar*

Följande generella förändringar har genomförts i årets budgetproposition:

- Utgiftsområdesavsnitten har getts en mer enhetlig struktur.
- De viktigaste målen inom respektive utgiftsområde lyfts fram i en inledande ruta på respektive utgiftsområdesavsnitt.
- Resultatbedömningarna har utvecklats på utgiftsområdes- och verksamhetsområdesnivå.
- Budgetar för avgiftsbelagd verksamhet redovisas.
- Redovisningen av investeringsplaner har givits en mer enhetlig utformning. Redovisningen gäller främst affärsverken och myndigheter med investeringar av större omfattning.
- Beställningsbemyndiganden redovisas under egen rubrik i anslags- och myndighetsavsnitten samt samlat i denna volym. Redovisningen har getts en mer enhetlig utformning.
- Affärsverkens finansiella befogenheter redovisas mer enhetligt.

I regeringens redovisning till riksdagen av mål och resultat är det viktigt att välja en relevant nivå för redovisningen. Riksdagen har tidigare angett att resultatrapporteringen från regeringen främst bör gälla effekter, utfall och måluppfyllelse av statliga beslut och åtgärder (bet. 1993/94:FiU10). Regeringen uppfattar detta som att dialogen om mål och resultat bör fokuseras till de viktigaste målen inom olika politikområden och att målen i första hand bör avse effekter i form av den påverkan som kan uppnås genom statliga insatser. Dessa mål bör beslutas av riksdagen. I arbetet med årets budgetproposition har det vidare varit viktigt att information om mål och resultat har en tydlig koppling till utgiftsområdena och regeringens budgetförslag.

Finansutskottet skriver i sitt betänkande 1996/97:FiU20 (Del 1, s. 145) att en viktig förutsättning för att riksdagen skall kunna ta ställning till fördelningen av utgifter på utgiftsområden, men också till de konkreta anslagen, är att det finns en resultatanalys av föregående års verksamhet. Det bör alltså vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vil-

ken utsträckning som målen och de avsedda resultaten har uppnåtts och – om de inte uppnåtts – vad som är orsaken till detta. En annan viktig komponent för regeringens överväganden bör vara en omvärldsanalys där olika externa faktorer som kan påverka verksamheten belyses.

Strävan i årets budgetproposition har varit att utveckla resultatbedömningarna på utgiftsområdes- och verksamhetsområdesnivå och fokusera på de viktigaste målen. En resultatbedömning på utgiftsområdes- eller verksamhetsområdesnivå innebär att flera anslag/myndigheter sätts in i ett sammanhang och en samlad bedömning görs av hur olika anslag/ myndigheter bidrar till målet. Tanken är att detta skall skapa bättre förutsättningar för riksdagens och regeringens prövning och prioritering av verksamheter. Efter resultatbedömningarna redovisas satsningar som gjorts utanför utgiftsområdet för att nå målen.

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna i resultatstyrningen har en viktig förändring genomförts genom införandet av en ny förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Denna ersatte den tidigare förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställan. Genom den nya förordningen tydliggörs regeringens ansvar för att formulera mål och ställa krav på återrapportering av myndigheternas resultat. De generella kraven på information från myndigheter till regering är borttagna, vilket i sin tur ger goda möjligheter för en utökad verksamhetsanpassning av resultatstyrningen.

Riksdagen tar ställning till särskilda investeringsplaner för affärsverken och vissa andra myndigheter med investeringar av större omfattning. Redovisningen av dessa investeringsplaner har i årets budgetproposition getts en mer enhetlig utformning. Investeringsplanen visar vilka investeringar som planeras och när leverans och därmed betalningsutfall beräknas ske. Investeringarnas avsedda finansieringssätt framgår också av planen. Planen skall ses som en inriktning av investeringsverksamheten. Riksdagens ställningstagande blir därmed ett godkännande av inriktningen.

I vissa fall finns det en stark koppling mellan investeringsplanen och behovet av beställningsbemyndigande från riksdagen. Bemyndiganden kan dock avse en längre period än de år som tas upp i investeringsplanen. I anslagsavsnitten redovisas beställningsbemyndiganden i anslutning till investeringsplanen. Även på andra områden där beställningsbemyndigande behövs sker redovisningen samlat i anslagsavsnitten. Riksdagen beslutar om beställningsbemyndiganden.

Redovisning av budget för avgiftsbelagd verksamhet utgör kompletterande ekonomisk information till riksdagen.

### *Den fortsatta utvecklingen*

Utvecklingen av den ekonomiska styrningen kommer även fortsättningsvis att fokuseras på att förbättra metoderna för att få fram bra beslutsunderlag för statsmakternas styrning. Detta är också ett viktigt led i att stärka den demokratiska styrningen. Utvecklingen av redovisning av mål och resultat till riksdagen kommer även under år 1998 att ges särskild prioritet.

Budgetprocessen ställer stora krav på budgetdisciplin och uppföljning. Detta förutsätter en förbättrad kvalitet i utfallsredovisning och koncerninformation, samtidigt som metoder och system behöver vidareutvecklas för att stödja styrning och uppföljning av den statliga verksamheten. Ett led i detta arbete är inrättandet av en ny myndighet för statens samlade ekonomistyrningsfunktion som regeringen föreslår under utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning. Vidare pågår ett arbete i Regeringskansliet med att utveckla system till stöd för regeringens budget-, prognos- och uppföljningsarbete.

## 6.2 Affärsverkens upplåning

### **Regeringens förslag:**

I lagen (1988:1387) om statens upplåning tas det i bestämmelser som ger regeringen möjlighet att efter bemyndigande av riksdagen låta affärsverken låna på marknaden.

**Bakgrunden till regeringens förslag:** Enligt 9 kap. 10 § regeringsformen får regeringen inte utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt iklåda staten ekonomisk förpliktelse. En reglering av statens upplåning har skett i lagen (1988:1387) om statens upplåning. Där anges i den inledande paragrafen att efter ett särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder får regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret ta upp lån till staten för vissa i lagrummet särskilt angivna ändamål. Dessa ändamål är bl.a. att finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut samt för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen har beslutat om. Riksdagens bemyndiganden är ej beloppsmässigt preciserade. Lånen skall förvaltas av regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret. Enligt förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret har kontoret i uppgift att ta upp och förvalta lån till staten i enlighet med lagen om statens upplåning.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som trädde i kraft den 1 januari 1997, finns bestämmelser om att regeringen får finansiera anläggningstillgångar som

används i statens verksamhet (20 §) och rörelsekapital i statens verksamhet (21 §) med lån respektive krediter i Riksgäldskontoret medan andra tillgångar (22 §) skall finansieras med anslag eller vissa försäljningsinkomster. För en viss myndighet eller för viss anskaffning kan dock riksdagen enligt 23 § besluta att finansiering skall ske på annat sätt.

Under flera år och vid sidan av lagen om statens upplåning har affärsverken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Statens järnvägar (SJ) fått ta upp lån på marknaden. Dessa affärsverk har även fått förvalta dessa lån. Affärsverket Svenska kraftnät har dock inte medgetts att låna på marknaden. När ett affärsverk, som är en statlig myndighet, lånar på marknaden innebär det att staten tar upp lån. Att affärsverken tar upp lån på marknaden innefattas ej i lagen om statens upplåning och riksdagens bemyndigande till regeringen att besluta om sådan upplåning är för närvarande otydligt.

Riksdagen godkände år 1990 vissa riktlinjer för affärsverkens lånefinansiering (prop. 1990/91:29, bet. 1990/91:FiU4, rskr. 1990/91:38). Bland annat har riksdagen godkänt principen att affärsverken skall kunna få möjlighet att låna inte bara via Riksgäldskontoret utan också genom andra långivare, dvs. på marknaden. Affärsverken skall även kunna ges möjlighet att placera överskottslikviditet både i Riksgäldskontoret och på annat sätt. När ett affärsverk skall ta upp lån skall enligt riksdagens riktlinjebeslut bud på upplåningen begäras från Riksgäldskontoret. I de fall ett affärsverk tar upp lån på en utländsk marknad eller ställer garanti för ett sådant lån skall utformningen av avtalsvillkoren för upplåningen underställas Riksgäldskontoret för godkännande.

Det är viktigt att betona att 1990 års riktlinjebeslut inte ger regeringen eller affärsverken några finansiella befogenheter. Sådana befogenheter måste inhämtas med precisa förslag till riksdagen för olika områden. Detta sker i regel genom att regeringen i budgetpropositionen redogör för respektive affärsverks planer för investeringar, finansiering och borgensåtaganden vilket riksdagen därefter tar ställning till. Förslag om att ett affärsverk skall få låna eller placera på marknaden presenteras dock inte.

Luftfartsverket, SJ och Svenska kraftnät hade vid utgången av år 1996 vardera långfristiga lån på miljardbelopp i Riksgäldskontoret. Den upplåning utanför Riksgäldskontoret som Luftfartsverket, SJ och Sjöfartsverket hade avsåg i första hand leasing av anläggningstillgångar, t.ex. fastigheter, rullande materiel och isbrytare. Även här är det fråga om stora belopp. SJ och Luftfartsverket hade också andra lån upptagna utanför Riksgäldskontoret. Utöver detta hade alla affärsverk konton för transaktionsbehov i banker. Även placering av medel är av intresse i sammanhanget. Det kan konstateras att Sjöfartsverket har avsevärda medel placerade i Riksgäldskontoret, medan Svenska kraftnät placerat likvida medel

hos banker och i statspapper. SJ hade stora placeringar utanför Riksgäldskontoret. De aktiebolag som ingår i respektive affärsverkskoncern lånar och placerar dessutom vid behov medel på marknaden. Ibland sker koncernbolagens upplåning med stöd av garanti eller borgen från affärsverket.

Den bild som framträder är knappast överraskande. Det ligger i sakens natur att Riksgäldskontoret, till följd av stordriftsfördelar och statens kreditvärdighet, får goda upplåningsvillkor och därför kan erbjuda affärsverken de gynnsammaste lånevillkoren. Upplåning utanför Riksgäldskontoret kan framstå som gynnsammare i första hand när den har formen av mer eller mindre komplexa leasingtransaktioner. Av samma skäl är det inte överraskande om det på marknaden kan finnas något bättre villkor för placeringar än vad Riksgäldskontoret erbjuder utan att risken är påtagligt högre.

Under våren 1997 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet sett över formerna för affärsverkens upplåning. I gruppen har ingått representanter från Riksgäldskontoret samt berörda departement, vilka haft kontakter med företrädare för affärsverken. Gruppen har lämnat ett förslag som överensstämmer med regeringens förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är otillfredsställande att särskilda beslut om statens upplåning fattas utan stöd av lagregleringen på området. Denna ordning har lett till otydligheter i fråga om formen för de bemyndiganden regeringen inhämtar från riksdagen att medge affärsverken att låna och placera på marknaden. Genom de föreslagna ändringarna i lagen om statens upplåning får regeringens bemyndigande till affärsverken att ta upp lån på marknaden ett tydligare rättsligt stöd. Samtidigt blir lagen heltäckande eftersom någon statlig upplåning vid sidan av denna inte kommer att finnas. Det är förenligt med lagen om statsbudgeten att riksdagen på detta sätt beslutar att finansiering av investeringar för en viss myndighet skall ske på annat sätt än med lån och krediter i Riksgäldskontoret, anslag eller vissa försäljningsinkomster.

Den upplåning som för närvarande är reglerad i lagen om statens upplåning kräver att riksdagen för ett budgetår i sänder särskilt bemyndigar regeringen, eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, att ta upp lån till staten. Enligt lagen om statsbudgeten fastställer riksdagen årligen regeringens låne- och kreditramar i Riksgäldskontoret. Enligt regeringens uppfattning bör även regeringens rätt att låta affärsverken låna på marknaden bygga på årliga bemyndiganden av riksdagen.

Med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för affärsverken i fråga om bl.a. styrningen av verksamheten och dess omfattning samt med hänsyn till det riktlinjebeslut som fattades år 1990, framstår det enligt regeringens uppfattning som mindre lämpligt att låta affärsverkens lån och krediter i Riksgäldskontoret eller på marknaden innefattas i de två

låne- och kreditramar som regeringen varje år inhämtar från riksdagen. Regeringen kommer därför i denna proposition att föreslå riksdagen särskilda låne- och andra finansiella befogenheter för vart och ett av affärsverken för det kommande budgetåret. Med stöd av den föreslagna lagändringen kan varje affärsverks finansiella befogenheter anpassas till respektive affärsverks behov.

I samband med beredningen av betänkandet (SOU 1997:66) Statsskuldspolitiken kan regeringen få anledning att återkomma till frågor om former för och reglering av affärsverkens upplåning och finansiering.