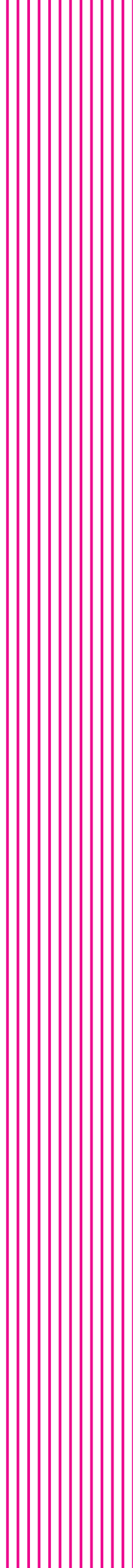


5

Ekonomisk styrning



5 Ekonomisk styrning

5.1 Uppföljning av räntekontomodellen

Den 1 juli 1993 infördes en modell för räntebeläggning av vissa statliga betalningsmedel, främst förvaltningskostnadsanslag, avgifter och bidrag. Syftet med införandet av modellen var bl.a.

- att få minskat upplåningsbehov och därmed minskade räntekostnader för staten genom förbättrad kassahållning,
- att få en mer rättvisande redovisning av räntekostnaderna genom att de visas där de uppstår på respektive myndighet,
- att få en höjning av myndigheternas ekonomiska administrativa kompetens genom systemets stimulans till bättre kassahållning.

Riksrevisionsverket har i sin årliga rapport till regeringen 1995 (RRV:29-95-3231) konstaterat att många myndigheter redovisar stora tillgodohavanden på räntekontona. Den 30 juni 1995 hade myndigheterna ett sammanlagt tillgodohavande på Riksgäldskontoret om ca 18 miljarder kronor. Riksrevisionsverket ansåg i den årliga rapporten att med hänsyn taget till ovanstående, en översyn bör göras av nuvarande utformning av räntekontomodellen. Regeringen gav i april 1996 Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret i uppdrag att göra en sådan översyn. I översynen ingick att finna orsakerna till myndigheternas stora tillgodohavanden på räntekontona. Uppdraget redovisades i maj 1996.

REGERINGENS BEDÖMNING:

De höga tillgodohavandena på räntekontona beror främst på ett högt anslagssparande hos myndigheterna. Indragning genom någon generell metod är inte aktuell.

Skälen för regeringens bedömning: Räntekontomodellen bygger på att myndigheterna får ränta på behållningar på räntekontot och erlägger ränta på utnyttjad

kredit. Dag för utbetalning av anslagsmedel har valts på ett sådant sätt att, med ett oförändrat betalningsmönster, saldoeffekten blir noll. Om myndigheterna sköter sin kassahållning väl, skall en ränteintäkt kunna uppstå som myndigheterna i normalfallet bör kunna använda för att finansiera sin verksamhet.

Vid enkätundersökningar hos myndigheterna framgår att myndigheterna anser att räntebeläggning i kombination med ramanslagsmodellen har haft övervägande positiva effekter. Myndigheterna hävdar att kassahållningen har förbättrats. Hur mycket detta har inneburit på aggregerad nivå exakt i kronor är inte möjligt att få fram med nuvarande analysmetoder.

Myndigheternas behållningar på sina räntekonton har de senaste åren varit höga. Dessa uppgick till 18 miljarder kronor 30 juni 1995. Saldona på räntekontona varierar dock kraftigt beroende på när man mäter i månaden. En motsvarande mätning den 24 augusti 1995 visade ett saldo på ca 11 miljarder kronor.

Huvuddelen av de 11 miljarderna kan förklaras av de s.k. ingångsvärdena. Det ingångsvärde som åsyftas är de medel som tillfördes räntekontona vid införandet av modellen. Ingångsvärdena uppgick till ett belopp på 8,3 miljarder kronor. De höga ingångsvärdena i sin tur uppkom på grund av myndigheternas anslagssparande.

Till räntekontona har också förts betydande räntebelopp. Fr.o.m budgetåret 1993/94 t.o.m år 1995 har 2,8 miljarder kronor påförts.

Till största delen kan alltså behållningarna förklaras av höga ingångsvärden som i sin tur består av ett anslagssparande från tiden före införandet. Regeringen anser att man ej bör justera anslagen, för det anslagssparande eller behållningar på räntekontona som finns, genom någon generell metod. Att göra generella indragningar kan förstöra stimulansen hos myndigheterna att föra en god kassahållning. Dessutom finns en risk att myndigheterna återfaller i ett mönster där anslagsmedlen till varje pris måste förbrukas. Ett högt anslagssparande eller goda ränteintäkter bör i stället uppmärksammas inom ramen för det ordinarie årliga budgetarbetet. Detta har också skett inom vissa områden i det nu aktuella budgetarbetet och kommer framöver regelmässigt att ingå i den årliga prövningen av myndighe-

ternas resursbehov. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas en eventuell trendmässig ökning av anslagsbehållningen.

REGERINGENS BEDÖMNING:

För att förbättra den finansiella kontrollen över myndigheternas räntekonton bör varje myndighet åläggas att årligen till regeringen rapportera sammansättningen av saldot på räntekontot med angivande av de viktigaste faktorerna bakom utvecklingen av saldot. Detta görs lämpligen i myndighetens årsredovisning.

Skälen för regeringens bedömning: Idag är det svårt att få en samlad bild av sammansättningen på myndigheternas räntekonto. För regeringen kan det exempelvis vara intressant att få en uppfattning om hur stor andel av saldot på räntekontot som förklaras av medel som beror på ett anslagssparande och hur stor andel som kan härledas till den avgiftsfinansierade verksamheten. Myndigheterna bör därför åläggas att till regeringen rapportera sammansättningen av saldot på räntekontot med angivande av de viktigaste faktorerna bakom utvecklingen av saldot. Detta görs lämpligen i myndigheternas årsredovisningar.

5.2 Uppföljning av systemet med avräkning av ingående mervärdesskatt inom staten.

Statliga myndigheters ställning inom mervärdesskattesystemet ändrades fr.o.m. budgetåret 1991/92 (prop. 1989/90:111, SkU 1989/90:31, rskr. 1989/90:357 och prop. 1990/91:100, 1990/91:FiU20, rskr. 1990/91:132). Det främsta syftet med reformen var att uppnå konkurrensneutralitet mellan verksamhet i egen regi och entreprenadverksamhet. En viktig utgångspunkt var att reformen inte skulle medföra någon belastning på statsbudgeten, dvs den skulle vara saldomässigt neutral. Regeringen aviserade i samband med beslutet att man avsåg att återkomma till riksdagen dels med en permanent lösning för den särlösning som föreslagits för myndigheter med externa medel inom universitets- och högskoleområdet samt vissa kulturmyndigheter, dels med en uppföljning av reformen som helhet.

Regeringen gav i december 1995 Riksrevisionsverket i uppdrag att följa upp mervärdesskatteomläggningens effekter på myndigheternas resursutrymme och effekten för staten som helhet, samt lämna förslag till ett system för hur mervärdesskatt skall hanteras då myndigheter erhåller externa medel. Riksrevisionsverket inkom till regeringen med en rapport i juni 1996. Rapporten har legat till grund för regeringens överväganden.

5.2.1 Omläggningen

REGERINGENS BEDÖMNING:

På aggregerad nivå bedöms omläggningen av myndigheternas ställning inom mervärdesskattesystemet som saldomässigt neutral. Variationer på enskilda myndigheter förekommer, men osäkerheten i underlagsmaterialet samt justeringar av anslagsbaser på ett antal områden och vid upprepade tillfällen sedan omläggningen gör att sådana justeringar i dag ej kan göras på ett tillförlitligt sätt och kan därmed ej anses som meningsfulla.

Skälen för regeringens bedömning: Det bör först konstateras att den underliggande dokumentationen för undersökningen är av en sådan art att en uppföljning ej låter sig göras utan problem. De siffror som presenteras måste tolkas med stor försiktighet.

Den nedjustering som gjordes av anslagen 1991/92 på grund av omläggningen av myndigheternas redovisning av mervärdesskatt uppgick till 4,6 miljarder kronor. Den totalt avräknade ingående mervärdesskatten för samma år uppgick till 13,5 miljarder kronor. Skillnaden mellan nedjusterad och avräknad mervärdesskatt uppgår till ca 9 miljarder kronor. Denna skillnad kan delvis förklaras av följande faktorer.

Breddningen av mervärdesskatten

I samband med omläggningen av myndigheternas ställning inom mervärdesskattesystemet gjordes även en breddning av mervärdesskatten som främst påverkade utgifterna inom försvarets område.

Inom försvaret uppgick den avräknade mervärdesskatten till 5,6 miljarder kronor. Den totala nedjusteringen av anslagen uppgick till 1,1 miljard kronor. En differens uppgående till 4,4 miljarder kronor kan m.a.o. konstateras av vilka 3,4 miljarder kan förklaras av breddningen av mervärdesskatten inom krigsmaterielområdet. Kvar att förklara är 1 miljard kronor. Osäkerheten i underlaget är stort, men om man studerar hur mycket försvaret kompensterades för mervärdesskatt under sista halvåret budgetåret 1990/91 uppgick denna summa till 1,4 miljarder kronor. Mycket tyder på att den nedjustering av anslagen som gjordes på försvarets område ej var tillräcklig. Att nu justera anslaget för denna effekt kan dock ej anses vara meningsfullt, eftersom försvarets resurser omprövats vid ett flertal tillfällen efter denna tid.

Om man studerar breddningens effekt på statsbudgetens anslag för övrigt, uppgår denna till ca 1,1 miljard kronor.

Totalt kan med försiktighet sägas att breddningen av mervärdesskatten kan förklara 4,5 miljarder kronor av den differens på ca 9 miljarder kronor som finns mellan avräknat mot inkomstitel och den nedjustering som gjorts av anslagen.

Verksamhet utanför statsbudgeten

Myndigheter som har verksamhet utanför statsbudgeten rekviderar också ingående mervärdesskatt. För denna del av den ingående mervärdesskatten har självklart ingen anslagsjustering kunnat göras. Om man antar att myndigheternas medel används på samma sätt oavsett finansieringskälla, skulle verksamheten utanför statsbudgeten kunna förklara ca 1,5 miljarder kronor av differensen för den totala ingående mervärdesskatten.

I följande tabell kan förklaringsvariablerna sammanfattas (i miljarder kronor):

Total ingående mervärdesskatt	13,5
Breddning av mervärdesskatt	-4,6
Verksamhet utanför statsbudgeten	-1,5
För liten nedjustering hos försvaret	-1,0
Nedjustering av anslagen	-4,5
Återstående differens	1,9

Vid tiden för omläggningen av myndigheternas ställning i mervärdesskattesystemet gjordes stora satsningar för att motverka den ökande arbetslösheten. Arbetsmarknads- och utbildningsområdet fick ökade resurser. Att skilja ut dessa ökningar av anslag från de minskningar som gjordes på samma anslag med anledning av omläggningen låter sig inte göras efter den tid som gått efter omläggningens ikraftträdande. Det är dock inte osannolikt att åtgärdsprogrammet med anledning av den ökade arbetslösheten kan förklara återstående differens.

Som förut har påpekats är osäkerheten i det underliggande materialet mycket stor, vilket gör att siffrorna bör tolkas med stor försiktighet. Slutsatsen blir dock att man inte kan säga att momsomläggningen på aggregerad nivå icke var saldoneutral utan det sannolika är att de anslagsjusteringar som gjordes i huvudsak var korrekta. Vidare har många förändringar skett i myndigheternas anslagsbaser sedan budgetåret 1991/92, vilket gör att en justering av anslagen med anledning av reformen inte kan anses som meningsfull.

5.2.2 Hantering av ingående mervärdesskatt vid erhållande av externa medel

REGERINGENS BEDÖMNING:

En schablonmetod bör även fortsättningsvis användas för att hantera den ingående mervärdesskatten vid erhållande av externa medel inom universitets- och högskoleområdet samt vissa kulturinstitutioner. Exakt hur denna metod skall utformas och hur externa medel skall definieras bör utredas vidare.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande inlevererar myndigheter som erhåller externa medel inom universitets- och högskoleområdet samt vissa kulturinstitutioner 8% av dessa till statsbudgeten. I gengäld får myndigheterna avräkna ingående mervärdesskatt oavsett finansieringskälla. I beslutet som grundlade principerna för hur den nya hanteringen av mervärdesskatt skulle ske hos myndigheterna föreslogs denna schablonmetod, men samtidigt aviserades tankar kring en mer permanent lösning. Den gick ut på att inte medge avdragsrätt för mervärdesskatt för de varor som finansierats med externa medel. Detta skulle dock kräva bättre internredovisningssystem hos myndigheterna.

Inom högskolevärlden är det mycket vanligt med samfinansierade projekt, där medel kommer ifrån såväl anslag som externa icke-statliga medel. Att urskilja medlens ursprung vid avgörande av vilken finansieringskälla som använts vid inköp är knappast möjligt. Detta gäller oavsett om internredovisningssystemen blivit bättre. Vidare skulle man vid en särredovisning av finansieringskällor kunna få oönskade effekter såsom att den finansieringskälla som berättigar till avdrag av ingående mervärdesskatt, nämligen anslagsfinansiering, skulle finansiera inköp av mervärdesskattepliktiga varor i högre grad än den externmedelsfinansierade. Av dessa skäl vill regeringen inte föreslå en särredovisning av medel i detta fall.

Ett alternativ till särredovisning är att behålla något slags schablon. Om man antar att alla medel som högskolorna erhåller, oavsett finansieringskälla, används på likartat sätt, skulle en schablonmetod kunna vara att man från början inbetalar en i förväg bestämd procentsats av externa medel. I efterhand kan man justera detta belopp med det verkliga utfallet av de externa medlens andel av de totala medlen i relation till total ingående mervärdesskatt. Förslaget praktiska innebörd bör dock utredas vidare. Bl.a. bör man se över den procentsats på 8% som för närvarande gäller, eftersom det visat sig att man inte kan säga att denna verkar stämma särskilt väl för de enskilda myndigheterna. Vidare bör en mer enhetlig definition av externa medel göras för att få ett mer korrekt resultat vid tillämpningen av en schablonmetod.

5.3 Statlig garantigivning

5.3.1 Redovisning av verksamheten med statliga garantier

Riksrevisionsverket (RRV) har lämnat en redovisning av verksamheten statliga kreditgarantier inklusive grundfundsförbindelser. Uppgifterna bygger på myndigheternas rapportering till RRV:s system för kreditgarantiredovisning (System KG) samt myndigheternas och departementens årsredovisningar. Uppgifterna avser garantistockens ställning per den 30 juni 1995. De redo-

visade uppgifterna för verksamheten avser budgetåret 1994/95. Garantier i utländska valutor redovisas till den kurs som gällde den 30 juni 1995.

I redovisningen ingår uppgifter om statens ansvarsförbindelser i form av kreditgarantier och borgen samt grundfundsförbindelser. Kreditgarantierna är till skillnad från grundfundsförbindelserna kopplade till en viss kredit. En kreditgaranti är ett statligt borgensåtagande som oftast gäller som för egen skuld. En grundfundsförbindelse är en förbindelse att betala ett bestämt belopp för att undvika likvidation eller se till att garantimottagarens kapital hålls intakt.

Syftet med kreditgarantier

Kreditgarantierna används av staten som ett näringspolitiskt medel för att stödja verksamheter av samhällsintresse. Kreditgarantier har använts för att stödja t ex jordbruk, varvsindustri, energiförsörjning, export och bostadsbyggande. Under senare år har kreditgarantier använts i samband med bankkrisen och för investeringar i infrastrukturen.

Gällande garantiramar

Av riksdag och regering tilldelade, gällande, garantiramar per den 1 juli 1995, uppgår till 254,7 miljarder kronor, vilket utgör en minskning jämfört med föregående år med 24,7 miljarder kronor. Riksgäldskontorets (RGK) garantiramar har i redovisningen minskats med 27,7 miljarder kronor på grund av att ramar som saknar utfärdade garantier inte har tagits med. Andra ändringar är en ökning av Exportkreditnämndens (EKN) garantiramar med 1 miljard kronor och under året har Vägverket och Banverket utvidgat den garanti som ställs ut för Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB:s lån i Riksgäldskontoret. För de myndigheter och departement som inte har en fastställd garantiramar räknas garanterad kapitalskuld som garantiramar. Detta gäller Statens bostadskreditnämnd (BKN) och Bankstödsnämnden (BSN).

Gjorda garantiutfästelser

Gjorda garantiutfästelser per den 30 juni 1995 uppgår till 219,8 miljarder kronor vilket innebär en ökning med 11,1 miljarder kronor jämfört med föregående år. Denna nettoökning beror på att Riksgäldskontoret har ökat med 9,7, Statens bostadskreditnämnd med 3,7 och Exportkreditnämnden med 1,5 miljarder kronor. Bankstödsnämnden har minskat sina utfästelser med 3,2 miljarder kronor. Gjorda garantiutfästelser är summan av garanterad kapitalskuld och gjorda utfästelser som ej tagits i anspråk. För de flesta myndigheter är tiden mellan utfästelser och ianspråktagande kort vilket innebär att beloppen för utfästelser och kapitalskuld är lika stora. Exportkreditnämnden har dock ett arbetssätt som innebär att den alltid har en stor mängd utfästelser som inte är tagna i anspråk. Den 30 juni 1995 uppgick dessa utfästelser till 47,8 miljarder kronor.

Garanterad kapitalskuld

Den garanterade kapitalskulden per den 30 juni 1995

var 171,9 miljarder kronor vilket är 10,7 miljarder mer än året innan. Ökningen beror på lika stora förändringar som redovisats vad gäller utfästelser per myndighet. De som garanterat de största kapitalskulden är Riksgäldskontoret 75,6, Exportkreditnämnden 41,2, Bankstödsnämnden 17,1, Statens bostadskreditnämnd 23,6, Finansdepartementet 12,3 och Statens jordbruksverk (SJV) 1,7 miljarder kronor. Dessa står för drygt 99,7 procent av den totalt garanterade kapitalskulden.

Antalet garantier

Det fanns cirka 43 000 garantier per den 30 juni 1995 och medelvärdet för kapitalskulden per garanti är ungefär 4 miljoner kronor. Den minsta enskilda garantin är på 500 kronor och den största uppgår till 27 miljarder kronor. De myndigheter som utfärdat det största antalet garantier är Statens bostadskreditnämnd 22 000, Statens jordbruksverk 9 700 och Exportkreditnämnden 10 000 garantier. Dessa tre myndigheter står för 97 procent av det totala antalet kreditgarantier. Övriga myndigheter och departement har tillsammans drygt 1 000 garantier.

Utvecklingen under de senaste tio åren

Trenden för total garantiramar, utfästelser och kapitalskuld var fram till och med budgetåret 1991/92 svagt uppåtående. Budgetåret 1992/93 visar en stor ökning som nästan helt kan tillskrivas bankkrisen och omläggningen av bostadsstödet (Bankstödsnämnden +29,8 och Statens bostadskreditnämnd +11,8 miljarder kronor).

Utgifter till följd av infriade garantier

Utgifterna till följd av infriade garantier under budgetåret 1994/95 (1993/94) uppgår till 1 489,9 (21 682,9) miljoner kronor, knappt 1 procent av total kapitalskuld. Den största andelen infriade garantier redovisas av Exportkreditnämnden med 978 (1240) och Statens bostadskreditnämnd med 472,8 (126,7) miljoner kronor.

Inkomster från lämnade garantier

Inkomster från garantiavgifter under budgetåret 1994/95 uppgick till 1 157 miljoner kronor jämfört med 1 007 miljoner kronor föregående budgetår. Inkomsterna genereras främst av Exportkreditnämnden (709), Riksgäldskontoret (244) Statens bostadskreditnämnd (117) och Bankstödsnämnden (67). Garantiavgifterna uppgår till knappt 0,7 procent av total kapitalskuld.

Inkomster till följd av återbetalning av infriade garantier under budgetåret 1994/95 uppgick till 807 miljoner kronor jämfört med 1 526 miljoner kronor föregående budgetår. Dessa inkomster härrör främst från exportkreditgarantierna (788). Inkomsterna till följd av återbetalning uppgick till 0,5 procent av total kapitalskuld.

Det ekonomiska utfallet av verksamheten

Summan av inkomsterna från garantiavgifter och återbetalningar för tidigare infriade garantier har i förhållande till utgifterna för infriade garantier resulterat i ett

nettoöverskott på 475 miljoner kronor för budgetåret 1994/95. Föregående budgetår visade ett stort nettounderskott på 19 150 miljoner kronor. Exklusive Bankstödsnämnden blev utfallet ett överskott på 386 miljoner kronor.

Utvecklingen de senaste tio åren

Under de senaste tio åren har garantier infriats för totalt 58,1 miljarder kronor. Inkomsterna i form av avgifter och återbetalningar är för samma period 6,3 respektive 7,5 miljarder kronor.

Sammanställning av statliga garantier

Tabellen nedan visar i sammandrag garantiramar, utfästelser och kapitalskuld för samtliga statliga garantier per den 30 juni 1995 samt inkomster och utgifter för statliga garantier under budgetåret 1994/95.

5.3.2 Ny modell för garantihanteringen i staten

Riksdagens beslut om ett tak för den offentliga sektorns utgifter har ökat kraven på utgiftskontroll på alla områden. Detta gäller även den statliga garanti- och långivningen. Den statliga kredit- och garantiverksamheten har, med vissa undantag som exempelvis Exportkreditnämnden, haft en klart administrativ prägel, men på senare år har allt högre krav på ekonomi ställts. Regeringen har i sitt förslag till lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220) fastställt att för statliga garantier skall en avgift tas ut och att denna avgift skall motsvara den ekonomiska risk och övriga kostnader som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar annat. Även tidigare riksdagsbeslut har haft liknande innebörd (prop. 1990/91:29, bet. 1990/91: Fi U4, rskr. 1990/91:38). Detta har sedan en längre tid gällt den garantiverksamhet som hanteras av Exportkreditnämnden.

TABELL 5.1

MILJONER KRONOR	UNDER BUDGETÅRET 1994/95					
	GÄLLANDE GARANTIRAM 1 JULI 1995	GARANTI- UTFÄSTELSER 30 JUNI 1995	GARANTERAD KAPITALSKULD 30 JULI 1995	UTGIFTER TILL FÖLJD AV INFRI- ADE GARANTIER	INKOMSTER FRÅN GARANTI- AVGIFTER	INKOMSTER TILL FÖLJD AV ÅTER- BETALNINGAR AV TIDIGARE INFRIADE GARANTIER
GARANTIER UTFÄRDADE AV						
Riksgäldskontoret	121 254,0	75 588,1	75 588,1	0,0	244,0	0,0
Statens bostadskreditnämnd	23 574,1	23 574,1	23 574,1	472,8	117,0	15,5
Bankstödsnämnden	17 100,0	17 100,0	17 100,0	0,0	67,2	0,0
Finansdepartementet	12 279,0	12 279,0	12 279,0	0,0	0,0	0,0
Statens jordbruksverk	3 690,0	1 696,0	1 696,0	23,9	17,0	0,0
Delsumma	177 897,1	130 237,2	130 237,2	496,7	445,2	15,5
Övriga	2 800,1	543,8	543,8	14,8	3,2	3,6
Delsumma	180 697,2	130 781,0	130 781,0	511,5	448,4	19,1
Exportkreditnämnden	74 000,0	88 997,0	41 173,0	978,5	708,9	788,1
Totalsumma	254 697,2	219 788,0	171 954,0	1 490,0	1 157,3	807,2

Regeringen gav i december 1995 Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket i uppdrag att utreda ett antal frågor kring statens garanti- och låneverksamhet i syfte att uppnå en bättre genomlysning av verksamheten, bättre kontroll över utgiftsutvecklingen samt utveckla en ändamålsenlig modell för budgetering, redovisning och finansiering av verksamheten.

Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket inkom med en rapport i maj 1996. Rapporten har remitterats till berörda myndigheter. Remissvar har lämnats av Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd, Glesbygdsverket, Banverket, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, NUTEK, Presstödsnämnden, SJ, Skogsstyrelsen, Vägverket samt Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens, Uppsala, Kronobergs, Västernorrlands och Norrbottens län.

5.3.2.1 Den nya modellen

Regeringens förslag:

En ny modell för garantihanteringen i staten bör införas. Den föreslagna modellen innebär att risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang beräknas och att det därigenom sätts ett pris, i form av en årlig avgift, på garantin. Till den del avgifter inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention. En sådan subvention skall belasta ett anslag.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående positiva till rapportens förslag att en ny modell för garantihanteringen i staten bör införas. Glesbygdsverket

menar att analys av om eventuella risker för försvårad kapitalförsörjning till företag i landsbygd och glesbygd saknas för den ändrade modellen för garantiverksamheten. Glesbygdsverkets mening är att en sådan analys bör ske innan slutlig ställning kan tas till förslaget. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att Landsbygdsstödet skall vara undantaget från förslagen. Riskvärdering är där ointressant på grund av att den endast kan göras på geografiska grunder. Avgiften för Landsbygdsstöd bör vara högst på nuvarande nivå alternativt tas bort, enligt länsstyrelsen.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) avstyrker modellen med en genomgående individuell riskvärdering, och anför att detta kan överlåtas till beslutande myndigheter som vid mindre belopp kan använda schabloner och vid större belopp göra en individuell bedömning.

Full kostnadstäckning för garantier innebär enligt Länsstyrelsen i Örebro län en verksamhet som har stora likheter med kommersiell försäkringsverksamhet. Det kan då ifrågasättas om det inte vore rimligare att låta den fria marknaden hantera verksamheten.

Bakgrund till regeringens förslag: Statliga garantier har genom åren medfört betydande kostnader för staten. Riskbedömning och försöken att styra och förutse kostnaderna har varit otillräckliga. Utgifterna har fått belasta statsbudgeten efterhand på icke beloppssatta förslagsanslag.

Värdering och prissättning av garantier är väsentlig av flera skäl. Det är direkt avgörande för statens intäkter och för att olika statliga åtaganden skall kunna jämföras. Vidare kan icke korrekt prissatta garantier leda till att beteenden hos exempelvis långivare påverkas, medföra förmögenhetsomfördelningar samt leda till att konkurrensen snedvrids om garantin lämnas till ett företag på en konkurrensutsatt marknad.

I förslag till budgetlag fastslås att statliga garantier skall beläggas med en avgift som motsvarar den risk som garantin åsamkar staten. Riksdagen skall dock ha möjlighet att besluta annat i vissa fall. I de fall som riksdagen beslutar att avgift för den statliga garantin inte skall utgå, uppkommer en statlig subvention som motsvarar den uteblivna avgiftsintäkten. För att stärka den ekonomiska kontrollen bör denna subvention belasta ett anslag. Statsbudgetens uppgift att styra resursutnyttandet i staten vidmakthålls därmed.

I regeringens förslag till lag om statsbudgeten föreslås vidare att statlig verksamhet där statens kostnader helt täcks med verksamhetens intäkter inte skall redovisas på inkomsttitlar och anslag. Av detta följer att statens garantiverksamhet bör hanteras utanför statsbudgetens inkomsttitlar och anslag. Att till största delen hantera garantiverksamheten vid sidan av statsbudgetens anslag och inkomsttitlar ger ett tydligt ansvar till berörda myndigheter. Resultatuppföljningen förbättras och redovisningen underlättas. Införandet av utgiftstak och borttagande av förslagsanslag påverkar dessutom garantiverksamheten på andra sätt. Staten måste alltid kunna infria sina garantiåtaganden. Ett icke budgeterat

infriande av en garanti som medför revideringar av anslag och därmed kräver riksdagens godkännande, kan innebära att staten inte kan uppfylla sina åtaganden på grund av den tid som behandling av regeringens förslag tar i riksdagen. Detta problem undanröjs om garantiverksamheten hanteras på föreslaget sätt. Regeringens förslag till lösning på detta problem under budgetåret 1997 är att riksdagen bemyndigar regeringen att under vissa omständigheter överskrida de anslag som finansierar statlig garantiverksamhet.

De grundläggande principerna bakom denna modell tillämpas redan av Exportkreditnämnden, varvid förslagen inte innebär någon förändring av myndighetens verksamhet.

Det som Glesbygdsverket anför om att det kan finnas en risk för att kapitalförsörjningen försvåras till företagen i landsbygd och glesbygd om förslaget genomförs, anser regeringen inte föreligga. Riksdagen kan, om synnerliga skäl finns, alltid besluta att garantiavgift skall utgå eller minskas. Med den föreslagna modellen kommer dock alltid kostnaden för ett sådant beslut att synliggöras. Regeringen föreslår också under utgiftsområde 19: Regional utjämning och utveckling att systemet med kreditgarantier inom landsbygdsstödet skall avskaffas och ersättas med regionala utvecklingslån.

5.3.2.2 Garantireserv

Regeringens förslag:

Avgifts- och anslagsmedel skall reserveras på ett konto hos Riksgäldskontoret, en reserv per resultatområde. Eventuella återvinningar tillförs garantireserven och reserven finansierar infrianden, administration och andra utgifter. En obegränsad kredit bör kopplas till kontot.

Rapportens förslag: Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket föreslår i sin rapport att med hänvisning till kraven på styrning och kontroll föreslås att administrationskostnader budgeteras och finansieras över ett särskilt anslag (eller anslagspost) som disponeras av respektive resultatansvarig myndighet samt att en reglering i efterhand görs mellan garantireserven och en inkomsttitel.

Remissinstanserna: Exportkreditnämnden avvisar utredningens huvudförslag att administrationskostnaderna skall budgeteras och finansieras över särskilt anslag. Någon risk för att verksamheten i annat fall skulle växa oproportionerligt finns inte enligt Exportkreditnämnden.

Bostadskreditnämnden förordar att garantimyndigheten bemyndigas att av garantireserven använda ett visst belopp för administration.

Bakgrunden till regeringens förslag: De riskrelaterade avgifter som inflyter till garantiverksamheten och de anslagsmedel (subventioner) som avräknas statsbudget-

ens anslag skall reserveras för att finansiera infrianden, administration och andra utgifter. På sådant sätt kan modellen jämföras med en försäkringsverksamhet. Statens garantiverksamhet kommer dock troligen att uppvisa större slumpmässiga variationer avseende infrianden än motsvarande försäkringsverksamhet, eftersom statens portfölj med risker kan innehålla en hel del unika engagemang. Betydande periodvisa över- och underskott är att förvänta. Över en längre tidsperiod bör dock positiva och negativa årsresultat i garantiverksamheten jämnas ut varandra.

Avgifter, räntor och subventionsanslag inom ett resultatområde skall täcka samtliga förväntade kostnader för garantierna inom resultatområdet. Reserven skall även finansiera administrationskostnader. Regeringen anser med andra ord att administrationskostnader ej bör finansieras via särskilt anslag. Ju större resultatområdet är, desto större är möjligheten att utnyttja utjämnings effekter (pooling) mellan olika grupper av garantier. För att underlätta bl.a. resultatuppföljningen bör varje resultatområde tilldelas en egen reserv.

Avgifts- och anslagsmedel bör lämpligast reserveras på ett eller flera räntebärande konton hos Riksgäldskontoret. På så vis påverkar inte de statliga subventioner som belastar anslag det statliga lånebehovet eller den offentliga sektorns sparande utan blir endast interna statliga transaktioner. I den mån reserverade medel inte räcker till vid ett infriande, får en kredit på kontot utnyttjas. Denna bör inte begränsas av samma skäl som beskrevs ovan rörande statens skyldighet att alltid infria garantier. Ränta beräknas på kontot och därmed får verksamheten bära eventuella räntekostnader eller tillgodoräkna sig eventuella ränteintäkter.

5.3.2.3 Ny organisation

Regeringens förslag:

Garantiverksamheten i staten bör delas in i tre områden. Tre myndigheter, Bostadskreditnämnden, Exportkreditnämnden och Riksgäldskontoret, får resultatansvar för var sitt område. Riksgäldskontoret får ansvar för den garantiverksamhet som för närvarande hanteras av övriga myndigheter. Riksdagen bör löpande i vår- och budgetpropositionen informeras om garantiverksamhetens omfattning och resultat.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: NUTEK anser att de myndigheter som har program för kreditgarantier även i fortsättningen bör ha befogenhet att besluta om garantier. NUTEK avstyrker förslaget med vad man kallar för ett centraliserat beslutsfattande, som bedöms som svårhanterligt. Länsstyrelsen i Västmanlands län föredrar en av de decentraliserade modellerna som beskrivs i rapporten i stället för att lägga över ansvaret på tre myn-

digheter. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att rapporten innehåller ett antal oklara punkter, bl.a. den praktiska konsekvensen för den sektoriella eller lokala myndigheten. Länsstyrelsen i Älvsborgs län vill understryka vikten av att ansvarsfördelningen mellan Riksgäldskontoret och Länsstyrelserna blir tydlig. Länsstyrelsen i Gotlands län betonar vikten av ett lokalt inflytande över verksamheten även fortsättningsvis, inte minst med tanke på att verksamheten har tydliga regionalpolitiska förtecken.

Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att det för länsstyrelsens del vore olyckligt om arbetet med kreditgarantier enbart skulle innebära att länsstyrelsen initierar vissa ärenden och i övrigt utför vissa servicetjänster åt en central myndighet. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län betonar vikten av att handläggning, beslut och uppföljning sker på samma myndighet.

Länsstyrelsen i Kalmar län förutsätter att man även fortsättningsvis skall hantera garantier i oförändrad omfattning, men att Riksgäldskontoret bistår med erforderligt stöd. Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att värderingen av risker och prövning av garantiutfästelser även framdeles skall göras av länsstyrelsen när det gäller garantier inom ramen för olika stödprogram.

Exportkreditnämnden framhåller att det vid bestämning av de resultatkrav som ska gälla för respektive myndighet är väsentligt att resultatkravet definieras så att det klart framgår om resultatkravet är kassamässigt eller riskmässigt. Exportkreditnämndens uppfattning är att resultatkravet bör anges med utgångspunkt från ett riskmässigt synsätt.

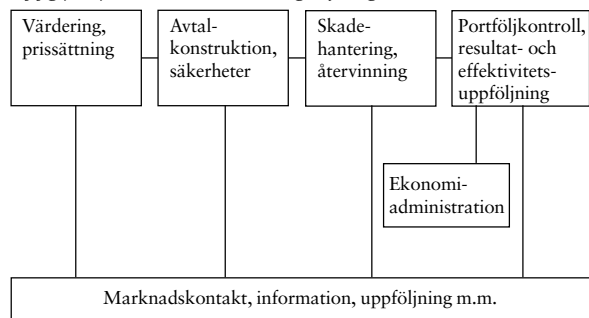
Exportkreditnämnden anför att om dess rapporteringsplikt skall utökas med rapporter till Riksrevisionsverket, utgår man ifrån att dessa skall lämnas i första hand för att möjliggöra kompletta RRV-sammanställningar över den statliga garantigivningen. Exportkreditnämndens styrelse bör även fortsättningsvis ha förstahandsansvaret att löpande följa upp och kontrollera garantiverksamheten.

Glesbygdverket anför att det är angeläget att skapa klara regler för fördelningen av ansvaret för olika delar av hanteringen. Om man utgår från nuvarande ordning med Glesbygdverkets uppdrag att täcka förluster i anledning av länsstyrelsernas garantiåtagande, bör ansvaret för att kontrollera risk ligga hos de för garantiåtagandena beslutande länsstyrelserna. Med den föreslagna modellen att Riksgäldskontoret svarar för utbetalning skulle Glesbygdverkets uppgift vara själva beslutet om infriandet samt rapportering, enligt remissvaret.

Presstödsnämnden anser att de presspolitiska bedömningarna i samband med beviljande av kreditgarantier även fortsättningsvis bör göras av Presstödsnämnden.

Bakgrunden till regeringens förslag: En myndighet som utfärdar garantier kan sägas ha fyra huvuduppgifter: värdering och prissättning, avtalskonstruktion och säkerhetsarrangemang, skadehantering och återvinning samt kontroll av statens portfölj och resultatuppföljning.

Uppgifter för stab huvudansvarig myndighet



Uppgifter för lokala eller sektoriella myndigheter

I undersökningar har framkommit att hantering och verksamhetsorganisation kring statens garantier delvis är bristfällig. Bl.a. har flera myndigheter knapp eller ingen kunskap rörande riskvärdering och prissättning av garantier.

Avseende ansvarsfördelning råder ibland oklarhet både vad gäller resultatansvar och vem som ansvarar för den ekonomiska redovisningen och rapporteringen. Regeringen vill därför föreslå en ny organisation för den statliga garantihanteringen. Syftet med den nya organisationen är att få ett tydligare resultatansvar och att få till stånd en kvalificerad värderingsfunktion i staten. Förslaget kan beskrivas med nedanstående bild.

En huvudmyndighet ges funktionsansvar för ovanstående områden inom sitt resultatområde, medan marknadskontakt, information och uppföljning sker decentraliserat hos myndigheter nära garantimottagarna. På så vis kan stordriftsfördelar i exempelvis värderingsfunktionen och avtalskonstruktion tas tillvara, samtidigt som lokal kännedom fortfarande kommer organisationen till gagn. Därför bör exempelvis individuella säkerhetsprövningar och marknadskontakt fortsättningsvis vara decentraliserade.

I dag finns det tre myndigheter med en omfattande garantiverksamhet. Det är Bostadskreditnämnden, Exportkreditnämnden och Riksgäldskontoret. Dessa myndigheter har stor kunskap om garantier inom sitt respektive område och en utvecklad organisation denna. Regeringen föreslår därför att dessa myndigheter får ett huvudansvar för den statliga garantiverksamheten på respektive område. Bostadskreditnämnden och Exportkreditnämnden bör alltså ansvara, som idag, för garantierna inom bostadssektorn respektive inom exportfinansiering, och Riksgäldskontoret får ansvar för alla övriga områden.

Den exakta organisationen avseende lokala och centrala enheter samt resurstilldelningen respektive resursomfördelning avseende garantiverksamheten bör beredas vidare, och regeringen avser återkomma till riksdagen i dessa frågor i samband med vårpropositionen 1997. Regeringen vill dock betona att med den föreslagna modellen bevaras den lokala kännedomen om garantitagarna, som flera av remissinstanserna har påpekat vara betydelsefull ur bl.a. regionalpolitisk hänsyn, samtidigt som stordriftsfördelar tas tillvara i tekniskt avancerade och specialinriktade funktioner som

riskvärdering och avtalskonstruktion.

Den föreslagna modellen innebär att riksdagens prövning av garantiverksamheten sker dels när subventionsanslagen prövas, dels när garantiramarna beslutas. Med anledning av de stora belopp som garantiverksamheten omfattar är det av stor vikt att riksdagen informeras löpande om garantiverksamhetens omfattning, resultat och risk. Regeringen föreslår därför att information skall lämnas i budgetpropositionen omfattande garantiramarna, garantiutfästelser, garanterad kapital-skuld, antal garantier, utgifter och inkomster. Vidare skall information lämnas om verksamhetens intäkter och kostnader, garantireservens storlek och förändring samt förväntade kostnader och riskbedömningar. I vårpropositionen bör lämnas information om förändringar avseende riskbedömningar och garantireservens storlek.

5.3.2.4 Införande

Regeringens förslag:

Den föreslagna modellen för hanteringen av statens garantier bör gälla för nya garantier fr.o.m. budgetåret 1997 och för redan utfärdade garantier fr.o.m. budgetåret 1998. Vid en övergång till den nya modellen bör garantiverksamheten delas upp i två resultatområden, nya och gamla garantier. Resultatområdet med nya garantier bör vara helt självbärande medan resultatområdet "gamla garantier" kan få kapitaltillskott från statsbudgeten om ett underskott uppkommit som bedöms vara permanent.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: I fråga om hanteringen av befintliga garantiåtaganden skulle Bostadskreditnämnden föredra om det skapades flera garantireserver inom resultatområdet, om man ser Bostadskreditnämndens verksamhet som ett resultatområde. Bostadskreditnämnden pekar i detta sammanhang på de skillnader i risk som är förenade med garantier som är lämnade vid olika tidpunkter och enligt olika regelverk.

Vägverket påpekar att redan lämnade garantier i vissa fall skett under förutsättningen att garantiavgifter inte skall tas ut. Presstödsnämnden anser inte att villkoren för garantier skall ändras under löpande avtalsperiod.

Bakgrunden till regeringens förslag: Regeringens förslag till ny modell och organisation för garantiverksamheten i staten innebär alltså att garantiverksamheten delas in i tre resultatområden för vilka Bostadskreditnämnden, Exportkreditnämnden och Riksgäldskontoret är ansvariga. Risk-relaterade avgifter reserveras på ett konto hos Riksgäldskontoret. Reserven finansierar infrianden, administration och andra utgifter. Modellen bör kunna tillämpas för nya garantier redan fr.o.m. budgetåret 1997.

Vad gäller den befintliga stocken av garantier bör ett införande av modellen för dessa garantier avvakta till budgetåret 1998. Exportkreditnämnden, som redan tillämpar modellens principer, bör driva verksamheten som tidigare.

För att erhålla en tydlig resultatuppföljning av nya och gamla garantier bör dessa betraktas som två resultatområden. Till resultatområdet "Gamla garantier" förs alla redan utfärdade garantier. Invärderingen av den befintliga stocken av garantier bör ske på sådant sätt att dessa värderas till noll. Med detta menas att de subventionsvärden som finns i den gamla stocken ej belastar budgeten och tillförs reserven i detta skede. Avgifter som betalats in efter införandet av den nya modellen tillfaller reserven. Vid eventuella infrianden täcks kapitalbehovet genom inbetalda avgifter och lån. Om det vid riskvärdering av en redan utfärdad garanti står klart att för låg avgift tas ut, bör avgiften om möjligt höjas genom att avtal eller liknande ändras. Tillskott från anslag på statsbudgeten kan göras om resultatområdet "Gamla garantier" uppvisar ett underskott som bedöms vara permanent.

Till det självbärande resultatområdet hänförs alla nya garantier som ställts ut. Dit förs även så mycket som möjligt av den befintliga garanti-stocken efter hand baserat på en individuell genomgång av befintliga garantier.

Vad avser utfärdade och redan infriade garantier som redovisas som fordringar på garantitagaren i den garantigivande myndighetens balansräkning, bör dessa garantier helt lämnas utanför den nya modellen.

5.3.2.5 Lån till näringslivet

Regeringens förslag:

En ny generell modell för redovisning och finansiering av lån till näringslivet bör inte införas för närvarande. Istället föreslås att den nya modellen för garantier följs upp två år efter införandet och att det senast i samband därmed också utreds hur en motsvarande modell skulle kunna införas för låneverksamheten.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Enligt Kammarkollegiet tycks utredningen bara ta sikte på lån till näringslivet, men kollegiet ifrågasätter om inte alla statliga lån borde hanteras efter samma modell, i likhet med vad som föreslås för garantierna.

Bakgrunden till regeringens bedömning: Statens verksamhet med lån till näringslivet liknar mycket verksamheten kring garantierna. Risker i engagemangen är liknande, och därmed finns en värderings- och kontrollproblematik. Regeringen är av den uppfattningen att lån till näringslivet bör kunna hanteras enligt samma modell som garantierna. Lån till näringslivet uppgår

dock till betydligt mindre belopp än garantierna, och risken att slå i utgiftstaket finns inte på samma sätt som för garantierna. Det är därför inte lika angeläget att införa en ny modell för lånen. Det kan också vara lämpligt att inte samtidigt förändra och omorganisera både garanti- och låneverksamheten. Det kan därför finnas skäl att avvakta med ett generellt införande av modellen även för lånen. Den nya modellen för garantier bör följas upp två år efter införandet, och i samband med detta bör ställning tas till om motsvarande modell skall införas för lånen.

5.3.3 Höjning av vissa garantiavgifter

I vårpropositionen aviserade regeringen att man i budgetpropositionen skulle återkomma med förslag avseende höjningar av garantiavgifter som beräknades öka statens inkomster med 150 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 1997. Syftet var dels att få en bättre överensstämmelse mellan risk och uttagen avgift, dels att stärka det offentliga sparandet.

Regeringen har nu klarlagt vilka höjningar av garantiavgifter som nu är möjliga och lämpliga att genomföra. Ingen av dessa ändringar av garantiavgifter kräver något beslut av riksdagen. I vissa av fallen krävs regeringsbeslut. Avgiftshöjningarna väntas ge en inkomstförstärkning på totalt 200 miljoner kronor.

5.4 Lån för myndigheters investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål samt myndighetersräntekontokrediter i Riksgäldskontoret

Regeringens förslag:

Regeringen får för budgetåret 1997 besluta om lån för myndigheters investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål i Riksgäldskontoret intill ett sammanlagt belopp av 14 700 miljoner kronor. Vidare får regeringen för budgetåret 1997 besluta om krediter för myndigheters räntekonton intill ett sammanlagt belopp av 13 000 miljoner kronor.

Riksdagen har godkänt ett generellt införande av lån i Riksgäldskontoret för myndigheters investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål fr.o.m. budgetåret 1993/94 enligt de principer som redovisades i 1993 års budgetproposition (prop.1992/93:100 bil.1, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189). I regeringens förslag till budgetlag (prop. 1995/96:220) fastställs att inom låneramar som riksdagen fastställer årligen får

Tabell 5.2 Lånebemyndigandet för budgetåret 1997

TUSENTAL KRONOR		UPPTAGNA LÅN	TILDELADE LÅNERAMAR	LÅNERAMAR
UTGIFTSOMRÅDE		1996-06-30	1995/96	1997
U01	Rikets styrelse	100 876	184 905	175 620
U02	Samhällsekonomi och finansförvaltning	85 199	131 890	127 200
U03	Skatteförvaltning och uppbörd	557 079	865 000	865 000
U04	Rättsväsende	1 708 785	2 621 340	2 638 800
U05	Utrikesförvaltning och intern samverkan	114 890	213 000	261 800
U06	Totalförsvaret	1 152 149	1 589 691	2 217 935
U07	Internationellt bistånd	39 897	44 750	45 550
U08	Invandrare och flyktingar	32 936	50 800	37 500
U09	Hälsövård, sjukvård och social omsorg	99 877	210 500	190 420
U010	Ekon. trygghet vid sjukdom och handikapp	543 994	852 000	1 086 000
U014	Arbetsmarknad och arbetsliv	434 927	559 150	706 200
U016	Utbildning och universitetsforskning	2 085 996	3 378 711	3 876 503
U017	Kultur, medier, trossamfund och fritid	102 448	178 129	315 677
U018	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	264 947	374 150	369 650
U019	Regional utjämning och utveckling	1 329	1 400	2 200
U020	Allmän miljö- och naturvård	34 268	63 450	51 150
U022	Kommunikationer	98 711	175 595	181 354
U023	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	464 796	741 600	660 000
U024	Näringsliv	73 505	139 970	199 390
Till regeringens disposition			30 969	692 051
Summa		7 996 609	12 400 000	14 700 000

regeringen besluta att anskaffning av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Vidare fastslås att inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret.

Lånebemyndigandet för budgetåret 1997

I följande tabell redovisas för varje utgiftsområde dels utfallet avseende upptagna lån som finansierar anläggningstillgångar för förvaltningsändamål den 30 juni 1996, dels låneramar som regeringen tilldelat myndigheterna för innevarande budgetår med hänsyn taget till

regeringsbeslut som fattats t.o.m. den 31 augusti 1996, samt beräknat sammanlagt behov av låneramar för budgetåret 1997.

I enlighet med vad som beslutats om principerna för lånemodellen och i enlighet med regeringens förslag till budgetlag, avser låneramsbeloppen den totala skuld som regeringen via myndigheterna högst får ha till Riksgäldskontoret under det aktuella budgetåret.

Upptagna lån t.o.m. den sista juni 1996 understiger väsentligt den totalt tilldelade låneramen. Detta kan ha sin förklaring bl.a. i att myndigheterna i många fall endast tar upp lån två gånger per år och då vid halv- och helårsskiftet. Upptagna lån väntas därmed öka vid helårsskiftet. Stora ökningar av låneramar mellan budgetåren 1995/96 och 1997 kan ses bl.a. på UO6 Totalförsvaret och UO10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. Den ökade låneramen på UO10 skall bl.a. finansiera ett nytt datasystem för det nya pensionssystemet.

Regeringen beräknar för budgetåret 1997 det samlade lånebeloppet till 14,7 miljarder kronor. Av beloppet beräknas 0,7 miljarder kronor ställas till regeringens disposition för att möta oförutsedda behov, vilket utgör ca 5% av det sammanlagda beloppet. Ökat utnyttjande av befintliga ramar och höjda ramar gör att lånen ökar. Statens lånebehov för att finansiera detta kan därmed öka med 6,7 miljarder kronor.

Bemyndigande för total kreditram år 1997

Sedan år 1993 ingår alla myndigheter i en modell för finansiering och placering av kortfristig likviditet. Modellen innebär att myndigheterna placerar tillfällig överskottslikviditet och finansierar tillfälliga likviditetsunderskott i Riksgäldskontoret. Myndigheterna har för detta ändamål ett räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret.

I följande tabell redovisas för varje utgiftsområde beräknat sammanlagt kreditbehov för budgetåret 1997.

Tabell 5.3 Kreditbemyndigandet för budgetåret 1997

TUSENTAL KRONOR UTGIFTSOMRÅDE	KREDITBELOPP 1997
U01 Rikets styrelse	158 166
U02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	133 666
U03 Skatteförvaltning och uppbörd	571 471
U04 Rättsväsende	138 233
U05 Utrikesförvaltning och intern samverkan	168 124
U06 Totalförsvaret	5 071 073
U07 Internationellt bistånd	41 231
U08 Invandrare och flyktingar	57 807
U09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	210 180
U010 Ekon. trygghet vid sjukdom och handikapp	564 121
U014 Arbetsmarknad och arbetsliv	469 764
U016 Utbildning och universitetsforskning	1 606 995
U017 Kultur, medier, trossamfund och fritid	117 739
U018 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	236 240
U019 Regional utjämning och utveckling	3 943
U020 Allmän miljö- och naturvård	75 206
U021 Energi	6 737
U022 Kommunikationer	2 188 962
U023 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	395 604
U024 Näringsliv	106 902
Till regeringens disposition	677 837
Summa	13 000 000

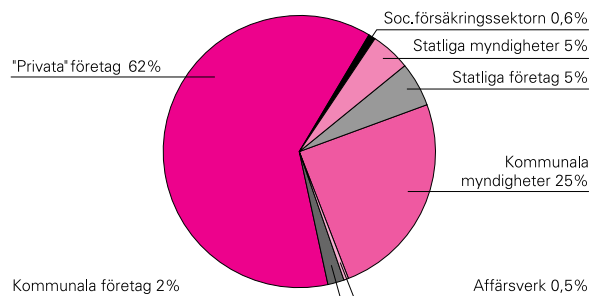
Detta är krediter som är kopplade till myndigheters räntekonto och i de flesta fall förvaltningskostnader. Utöver dessa räntekontokrediter finns andra krediter kopplade till visst ändamål. Dessa krediter redogörs för under respektive utgiftsområdesavsnitt.

Regeringen beräknar för budgetåret 1997 det samlade kreditbeloppet för myndigheterna till 13,0 miljarder kronor. Av beloppet beräknas ca 0,7 miljarder kronor ställas till regeringens disposition för att möta oförutsedda behov, vilket utgör ca 5% av det sammanlagda beloppet.

5.5 Staten i omvandling

Statskontoret har regeringens uppdrag att årligen göra en samlad och översiktlig redovisning av utvecklingen inom statsförvaltningen. Syftet är att riksdagen skall få en betydligt bättre och mer allsidig information än idag om de strukturella förändringarnas inverkan på ekonomi och sysselsättning m.m. Statskontoret har nu överlämnat sin första rapport till regeringen. Rapporten

Sysselsättningen i den offentliga och privata sektorn -95.



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och centrala företagsregistret.

beskriver tre huvudområden. Först belyser Statskontoret statens betydelse när det gäller sysselsättning, konsumtion av statliga tjänster och produktivitetsutveckling. Sedan redovisas konsekvenserna av den förda förvaltningspolitiken i form av organisations- och strukturförändringar i staten. Slutligen tas de förändringar upp som IT-utvecklingen har medfört för statsförvaltningen.

Sysselsättningen i staten

Från 1960 till 1980-talets mitt skedde hela sysselsättningsökningen i Sverige i den offentliga sektorn. Det var framför allt kommuner och landsting som byggdes ut, men också i staten ökade sysselsättningen fram till 1980-talets början. Sedan 1980 har antalet anställda i staten minskat. Om man korrigerar för effekterna av sådana organisatoriska förändringar som byte av huvudmannaskap, nybildningar och nedläggningar minskade sysselsättningen med 10 procent under 1980-talet. Under perioden 1990-1995 accelererade nedgången i antalet anställda och uppgick även under denna period till 10 procent. 1995 sysselsatte staten (exkl. affärsverken) knappt 200 000 personer. Det är 5 procent av sysselsättningen i Sverige. När affärsverken och socialförsäkringssektorn räknas in i den statliga sfären uppgår antalet till 242 000 eller 6 procent av sysselsättningen. Om effekterna av de organisatoriska förändringarna som har skett under 1990-talet beaktas, har antalet anställda minskat från ca 410 000 till ca 242 000. Av minskningen hänför sig knappt 100 000 till bolagiseringarna av affärsverk. Genom denna omfattande bolagisering av affärsverk som har skett sedan 1990 finns det nu bara fyra kvar. Det är Luftfartsverket, Sjöfartsverket, SJ och Svenska Kraftnät. De hade tillsammans drygt 20 000 anställda 1995 och svarade för 0,5 procent av sysselsättningen i Sverige.

Not. Deltidsanställda är omräknade till helårspersoner i ovanstående stycke.

Många uppsägningar

Om affärsverken undantas blir antalet uppsägningar drygt 27 000. De flesta uppsägningarna gjordes dels inom försvaret, dels inom området näringsliv i samband med AMU-Gruppens bolagisering och Vägverkets neddragning. Nästan lika många uppsägningar rörde de allmänna tjänsterna vid framför allt Invandrarver-

ket, länsstyrelserna, Tullverket och skattemyndigheterna. Nedgången motverkades dock av lågkonjunkturen. Den höga arbetslösheten medförde satsningar på den högre utbildningen och arbetsmarknadsåtgärder. Antalet anställda vid universitet och högskolor steg liksom vid arbetsmarknadsinstitut, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

I början av 1990-talet berodde uppsägningarna ofta på nedläggningar av myndigheter. Orsakerna till uppsägningar de senaste tre åren har mera sällan varit totala nedläggningar utan de berodde på besparingar och omstruktureringar i befintliga verksamheter.

Personalen i staten

I genomsnitt är något över 40 procent av de statligt anställda kvinnor. På grund av statens mycket heterogena karaktär varierar denna andel mycket kraftigt mellan olika verksamhetsområden. Störst är kvinnodominansen inom skatteförvaltningen med 70 procent. Även inom områden som exekutions- och rättsväsende är kvinnornas andel hög. Männerna finns framför allt inom kommunikations-, försvars- och polisområdet. Inom de två förstnämnda svarar de för omkring 80 procent av sysselsättningen medan andelen inom polisen är 65 procent. Neddragningarna inom framför allt länsstyrelserna, men också i försvaret hittills under 1990-talet har medfört att andelen kvinnor har sjunkit inom dessa områden. Inom kronofogdemyndigheterna och kommunikationsområdet har kvinnorna däremot blivit fler relativt sett. Sammantaget innebär förändringarna att andelen kvinnor anställda i staten är lika stor idag som 1990.

En tredjedel av kvinnorna i staten arbetar deltid. Att arbeta deltid är vanligast inom utbildningsväsendet, där omkring hälften av kvinnorna inte har full arbetstid. Sedan 1990 har deltidsarbete minskat i betydelse inom så gott som samtliga verksamhetsområden.

Ändrad åldersstruktur

Åldersstrukturen i staten har liksom på arbetsmarknaden i övrigt förändrats kraftigt under den förhållandevis korta perioden 1990-1995. Det är framför allt ungdomar som blivit arbetslösa eller inte ens kommit in på arbetsmarknaden. Det har medfört att medelåldern på arbetsmarknaden på kort tid stigit. De anställda inom staten har sedan länge haft den högsta medelåldern jämfört med arbetsmarknaden i övrigt. Inom staten ökade medelåldern från 42,5 till 43 år. Motsvarande tal för näringslivet var en uppgång med hela ett och ett halvt år, från 38,5 till 40 år 1995.

I staten liksom på övriga arbetsmarknaden minskade antalet ungdomar 1990-1995. Andelen statsanställda under 25 år sjönk från 7 till 4 procent under femårsperioden. Staten och landstingen har lägst andel unga bland sina anställda.

Även de äldsta på arbetsmarknaden har minskat i antal. Andelen statsanställda mellan 60 och 64 år minskade med 1 procentenhet till 6 procent 1995. Även det-

ta mönster finns i övriga sektorer på arbetsmarknaden.

De allra yngsta och personer över 55 år är överrepresenterade bland de uppsagda inom statsförvaltningen.

Utbildningsnivån högst i staten

Den vanligaste grundutbildningen bland sysselsatta i Sverige är tvåårigt gymnasium, men i staten är akademikergruppen störst. Andelen forskarutbildade är också betydligt högre än för arbetsmarknaden i övrigt. Det statliga utbildningsväsendet sysselsätter totalt 20 procent av de statsanställda, varav ca en fjärdedel har forskarutbildning.

Besparingarna har inte minskat personalutbildningens omfattning

Besparingarna inom staten har inte haft några negativa konsekvenser när det gäller personalutbildningens omfattning. Den låg åren 1994 och 1995 på en högre nivå än under slutet av 1980-talet. Detta mönster går igen inom samtliga sektorer på arbetsmarknaden.

Genomgående har andelen som deltagit i personalutbildning varit betydligt högre inom staten och övriga delar av den offentliga sektorn än inom näringslivet. Första halvåret 1995 hade närmare 60 procent av de anställda inom den offentliga sektorn deltagit i någon form av personalutbildning. Inom näringslivet var motsvarande andel 34 procent. I staten var antalet utbildningsdagar per deltagare i genomsnitt 10 dagar eller 6 procent av arbetstiden. För landstingssektorn redovisades ett högre värde, närmare 12 dagar per deltagare, medan övriga sektorer hade betydligt mindre tal. Genomsnittet för arbetsmarknaden var knappt 7 dagar per deltagare, vilket motsvarade 3 procent av arbetstiden.

Konsumtion av statliga tjänster

Konsumtionen av de statliga tjänsterna har inte haft samma entydiga utveckling som sysselsättningen. Efter en tillbakagång under 1980-talets första hälft började konsumtionsutgifterna att stiga mot slutet av årtiondet. Först berodde ökningen av konsumtionen av statliga tjänster huvudsakligen på en uppgång i utgifterna för försvaret, som en följd av 1987 års försvarsbeslut. Bidragande till den ökande konsumtionen av statliga tjänster var också den successivt ökande flyktingströmmen, som höjde konsumtionen av Invandrarverkets tjänster. Efter 1990, då arbetslösheten började stiga, ökade dessutom satsningarna på utbildning och arbetsmarknadsåtgärder, vilket gjorde att konsumtionen av sådana tjänster ökade kraftigt.

Under 1994 gick konsumtionen av statliga tjänster ned något, trots fortsatt arbetslöshet och därmed stora utgifter för arbetsmarknadsåtgärder och utbildning. En förklaring är att AMU ombildades till bolag under 1993,

varför hela kostnaden för arbetsmarknadsutbildning inte längre betraktas som konsumtion av statliga tjänster. Även bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen minskade konsumtionen medan bildandet av Statens institutionsstyrelse ökade den.

År 1995 minskade konsumtionen av statliga tjänster kraftigt, med 4,5 procent, huvudsakligen beroende på en nedgång i försvarets inköp av varaktiga varor. Genom att sådana investeringar inte bedöms ha någon civil användning påverkar de värdet av konsumtionen. Korrigerat för dessa inköp stannade nedgången vid omkring en halv procent.

Minskningen av den statliga konsumtionen fortsatte även under första halvåret 1996. Den sjönk med närmare 4 procent och preliminära uppgifter pekar på att det berodde på en mer allmän neddragning inom de statliga myndigheterna. Den minskande invandringen bör ha bidragit till att hålla konsumtionsutgifterna nere.

Statsförvaltningens produktivetsutveckling

Sedan 1980-talet har ett antal produktivetsstudier genomförts som avser statsförvaltningen eller delar av den och som täcker in tiden från och med 1960. Den största svårigheten vid produktivetsstudier är att väga in kvaliteten på de producerade tjänsterna. I stället får beräkningarna oftast kompletteras med kommentarer kring separata mått på kvaliteten, i den mån sådana finns. Exempel på vanliga kvalitetsmått är handläggningstider och överklagandefrekvens.

Produktivetsutvecklingen i statsförvaltningen exklusive försvaret var sjunkande under 1960-talet fram till 1970-talets mitt. Det var framför allt skatteförvaltningen, polisväsendet, utbildningsväsendet och socialförsäkringssektorn som bidrog till de negativa förändringarna. Därefter vände utvecklingen och produktiviteten ökade under perioden fram till 1980 för så gott som samtliga statliga verksamhetsområden, med undantag främst för socialförsäkringsområdet, där produktiviteten var ungefär oförändrad.

Produktiviteten fortsatte att stiga även under 1980-talets första hälft, om än i betydligt lägre takt. Under denna period var det främst den högre utbildningen och näringslivetstjänsterna som inverkar positivt på utvecklingen, medan polisväsendet och rättskipningen motverkade den. Under 1980-talets andra hälft var produktiviteten i stort sett oförändrad för staten som helhet. Det berodde på att en svagt stigande produktivitet inom många statliga verksamhetsområden uppvägdes av en negativ utveckling inom polisen.

Inom försvaret var det en annan utveckling. Under 1970-talet minskade produktiviteten svagt, under 1980-talet starkt.

För de områden inom vilka produktivetsberäkningar gjorts under 1990-talets början kan, med något undantag, visas på en starkt positiv utveckling. Arbetsförmedlingarna och Invandrarverket, som under perioden

haft en mycket stark ökning av efterfrågan på sina tjänster, kunde på grund av detta redovisa höga positiva tal. I vilken grad ökningen i antalet arbetsökande i spåren av lågkonjunkturen respektive antalet asylsökande beroende på oroligheter i omvärlden inneburit försämrade kvalitet i tjänsterna har inte kunnat vägas in i produktivetsmåten.

De beräkningar som har gjorts baserade på statliga myndigheters årsredovisningar för perioden 1992-1995 pekar på en fortsatt positiv produktivetsutveckling i de flesta studerade myndigheterna. Materialet är dock för litet för att några slutsatser skall kunna dras om förändringen av produktiviteten för hela statsförvaltningen.

Produktiviteten varierar erfarenhetsmässigt starkt mellan olika år och mellan olika myndigheter. Därför kan inte några långtgående slutsatser dras grundade på enskildheter. Det kan dock finnas ett samband mellan produktivetsförändringar i staten och budgetpolitiken. Skärpta besparingskrav har sammantaget medfört produktivetsförbättringar för den civila statsförvaltningen.

För perioden från och med 1993 finns det inga heltäckande beräkningar av produktiviteten i staten. Faktorer som sysselsättningsnedgång, att utgifterna för konsumtion av statliga tjänster gått ned under senare tid samt att lönerns andel av produktionen långsiktigt har minskat, pekar dock på att produktiviteten i statsförvaltningen har fortsatt att stiga.

Organisations- och strukturförändringar

Förvaltningspolitiken under 1980-talet skapade förutsättningar för de stora förändringar av statsförvaltningen som hittills skett under 1990-talet. Det var framför allt utvecklingen av mål- och resultatstyrningen och affärsverkens successivt ökade ekonomiska självständighet som lade grunden till förändringarna. En starkt bidragande orsak till att förändringstakten sedan accelererade var de dramatiskt försämrade statsfinanserna under 1990-talets första tre år. En samlad iakttagelse av organisations- och strukturförändringarna under 1990-talet är att de ofta har grundats på överväganden av principiell och generell karaktär, medan tidigare beslut i allmänhet varit mer ad hoc-inriktade. De principiella argumenten har använts framför allt för att avgränsa mot affärsverksamheten och stärka rättssäkerheten. Nyckelord i förändringsarbetet under 1990-talet har varit renodling, resultatstyrning, decentralisering och effektivisering.

Förändringsmönster

Förändringsmönstret inom statsförvaltningen visar tre huvudlinjer hittills under 1990-talet.

En huvudlinje är affärsverksamhetens bolagisering. Den resulterade i att fem av de tidigare åtta affärsverken bolagiserades under loppet av fyra år och närmare 100 000 anställda berördes. Även statlig verksamhet

utanför affärsverksfären har ändrat verksamhetsform från myndighet till aktiebolag i större omfattning än tidigare.

En annan huvudlinje går ut på att tydligare skilja statens funktioner för förvaltning och rättskipning från varandra. Denna form av renodling har genomförts i större omfattning först på 1990-talet i och med utbyggnaden av förvaltningsdomstolarnas uppgifter. Det grundläggande motivet för att skilja förvaltning från rättskipning är att stärka individens rättsskydd.

Den tredje huvudlinjen berör förvaltningsmyndigheternas kärnverksamhet som definieras genom de avgränsningar som gjorts mot affärsverksamhet och rättskipning. Den statliga verksamheten i denna del skall inriktas på frågor som rör kollektiva tjänster och myndighetsutövning och att myndighetsformen bör tillämpas.

Decentralisering och centralisering

Decentraliseringstendenserna i staten hittills under 1990-talet har varit särskilt påtagliga inom skolan och den högre utbildningen. Inom skolan har ansvaret successivt gått över till kommunerna.

Förändringarna inom den centrala högskoleadministrationen har karakteriserats av uppsplittringen på flera organ och av en stor omsättning på myndigheter som bildats och lagts ned. Decentraliseringen innebar att universiteten och högskolorna också fick större frihet att styra sin verksamhet. Budgetåret 1993/94 lades systemet för resurstilldelning om så att den bestäms av de faktiska prestationerna, s.k. studentpeng beroende på antalet studerande och avklarade studiepoäng.

Strukturförändringarna inom kärnverksamheten under 1990-talet har också haft inslag av centralisering och koncentration. Ett exempel som berört många statsanställda är försvarets omorganisation och bildandet av myndigheten Försvarsmakten år 1994. Ett hundratal tidigare myndigheter ingår nu som enheter i den nya myndigheten, som med 30 000 anställda är Sveriges största. Ett annat exempel på centralisering är återföringen av huvudmannaskapet för ungdomsvårdsskolor och annan tvångsvård från kommunerna till staten år 1994, då Statens institutionsstyrelse bildades. Centralisering och koncentration kännetecknar också rättsmedicinen, fordonsskatten, bilregistret och handels- och försäkringsregistret. I flera fall har också den regionala organisationen koncentrerats. Skatteförvaltningen, Vägverket och lantmäteriorganisationen är exempel på detta.

70 procent av de statsanställda är berörda av förändringarna

Perioden hittills under 1990-talet har alltså präglats av stora omstruktureringar. Hela 70 procent av de statsanställda arbetar i myndigheter som har berörts av att arbetsuppgifter har kommit till eller försvunnit.

Omsättningen på myndigheter har också varit stor. Under perioden från 1990 till och med första halvåret 1996 har närmare 140 myndigheter avvecklats. Åtgär-

der av denna typ är de vanligaste som ett led i struktur-omvandlingen, näst efter omfördelning av arbetsuppgifter eller av andra orsaker förändrad inriktning av myndigheternas verksamhet. Totalt omfattades 30 procent av de statsanställda av nedläggningar. Knappt 10 procent av dessa var faktiska avvecklingar, dvs. de innebar att också verksamheten lades ned och statens åtagande upphörde. Dessa avvecklingar berörde endast 300 anställda, varav hälften fanns i Statens institut för personalutveckling och 60 i Försvarets rationaliseringsinstitut samt 25 i Länsstyrelsernas organisationsnämnd. Vanligare vid nedläggningar är att verksamheten övergår till en annan ny eller befintlig verksamhet eller att den bolagiseras.

En övervägande del av nedläggningarna förde med sig att nya myndigheter bildades. Under perioden 1990 till och med första halvåret 1996 har närmare 90 nya myndigheter bildats. De svarade för drygt en fjärdedel av det totala antalet anställda i staten. Drygt hälften avsåg omorganisationen av försvaret 1994, då nya myndigheter bildades.

En nyinrättad myndighet tar nästan alltid över uppgifter från en eller flera myndigheter, som samtidigt avvecklas eller består med kvarvarande uppgifter. Det finns dock några få undantag, bl.a. Alkoholsortimentsnämnden.

Staten och informationstekniken

Takten i teknikutvecklingen och förändringsarbetet framstår nu som snabbare än tidigare samtidigt som kraven att samordna information och funktioner successivt har ökat. Informationsteknik är inte längre enbart ett verktyg för att snabba upp befintliga rutiner och ärendehandläggning på myndigheter. Myndigheters datornätverk och arbetsrutiner integreras gradvis inom myndigheter och vidare över myndighets- och sektorsgränser.

En tydlig trend är att nya serviceformer växer fram som underlättar för företag och medborgare i deras myndighetskontakter. Flera myndigheter visar på nya sätt att använda telefon och fax och många använder Internet och s.k. World Wide Web-teknik för att sprida och hämta information.

Sammantaget kan utvecklingen beskrivas som att statsförvaltningen är på väg mot en "elektronisk förvaltning". Det innebär att handläggnings- och planeringsarbete i ökad utsträckning sker med elektroniska arbetsinstrument. Utvecklingen är dock ännu i ett inledande skede.

REGERINGENS BEDÖMNING

Regeringen gör följande bedömningar med anledning av Statskontorets redovisning av utvecklingen inom statsförvaltningen.

Statskontorets rapport är ett viktigt underlag för

bedömningen av konsekvenserna av de förändringar som har genomförts i statsförvaltningen. Regeringen kan konstatera att trots de mycket stora förändringarna inom statsförvaltningen under 1990-talet så uppskattar Trygghetsstiftelsen andelen arbetslösa bara till runt 2 procent bland dem som omfattas av det statliga trygghetsavtalet. Det visar enligt regeringens uppfattning att de statsanställda har ett mycket bra trygghetsavtal som är ett effektivt instrument för att hantera övertaligheten hos staten. De statliga arbetsgivarna har också känt ett stort ansvar och i allmänhet skött personalfrågorna på ett bra sätt i samband med omstruktureringarna.

Statsförvaltningen har krympt väsentligt och sysselsätter idag knappt 200 000 personer (årsarbetare). Det omstruktureringsarbete som pågår skall ses som en fortlöpande process. Strukturförändringar är en integrerad del av förnyelsen av förvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de uppgifter och mål som har fastlagts av riksdagen och regeringen. Det statsfinansiella läget kräver också fortsatta besparingar och strukturförändringar i statsförvaltningen. Regeringens inriktning i detta sammanhang är att värna om kärnverksamheterna och att i största möjliga utsträckning fortsätta arbetet med att renodla den statliga verksamheten.

Med krympande resurser blir kravet på att åstadkomma en effektiv statlig förvaltning allt viktigare. Fortsatta ansträngningar bör göras för att genom anbudsupphandling och andra marknadsliknande lösningar åstadkomma en effektivare verksamhet. Centralt är också att myndigheterna kontinuerligt ökar sin produktivitet. Med en god produktivitet utveckling kan myndigheterna bibehålla, eller öka, kvalitet och omfattning på sin service till medborgarna inom ramen för oförändrade eller minskade resurser. Statskontorets utredning visar att produktivitetsredovisningarna ännu inte uppnått fullgod standard. Den största svårigheten är att väga in kvaliteten på de producerade tjänsterna. Regeringen har mot denna bakgrund gett Statskontoret och Riksrevisionsverket i uppdrag att utvärdera hur väl och ändamålsenligt myndigheter med ansvar för olika typer av verksamhet har redovisat produktivitet och kvalitet i årsredovisningarna. De skall också lämna förslag till hur analyser av produktivitet och kvalitet bättre kan utgöra ett redskap för regeringens styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet i framtiden.

Det svenska EU-medlemskapet innebär förändrade och delvis nya uppgifter som spänner över samtliga departementsområden och berör ett stort antal förvaltningsmyndigheter. Även om den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig och i flera avseenden till fördel för statsförvaltningens arbete i EU så kommer också fortsättningsvis statsförvaltningens organisation och arbetsformer att behöva anpassas till de krav som den fortlöpande utvecklingen av EU-samarbetet medför. Statskontorets studier visar att förutsättningarna för statsförvaltningens arbete inom EU kan förbättras och att det behövs effektivitetshöjande åtgärder.

IT är numera ett strategiskt verktyg som ger verks-

ledningarna goda möjligheter att ompröva och förnya myndighetens sätt att arbeta. Vissa rutiner kan slopas helt och tidsåtgången för handläggning av vissa ärendetyper kan minskas väsentligt.

Årtionden av investeringar i IT har börjat ge både ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat. Framtida besparingar finns framför allt att hämta vid ett ökat samarbete och genom förändringar som griper över myndighets- och verksamhetsgränser. En bred användning av informationsteknik inom offentlig sektor innebär att myndigheter kan frigöra resurser som bättre kan användas i kärnverksamheten.

Arbetet med att renodla och effektivisera den statliga verksamheten påverkar alla politikområden och förändringstakten är hög. Det finns därför ett behov av en principiell analys av hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Den s.k. Förvaltningspolitiska kommissionen, som regeringen tillsatte förra året, har bl.a. till uppgift att göra en sådan analys. Kommissionen skall redovisa sina slutsatser under våren 1997.

Redovisning av personalkonsekvenser vid strukturförändringar och besparingar, m.m.

Allmänt

I 1995 års budgetproposition (prop.1994/95:100,bil.8) redogjordes för bedömningar av de personalkonsekvenser som blev en följd av förslagen i budgetpropositionen och de andra särpropositioner som förelagts riksdagen. Bedömningarna omfattade budgetåren 1995/96 - 1998.

En uppföljning har gjorts av personalkonsekvenserna som redovisades i förra årets budgetproposition. Det bör dock understrykas att det finns en betydande osäkerhet i bedömningarna.

Staten har för närvarande cirka 240 000 hel- och deltidanställda (inkl. affärsverken). Under budgetåren 1995/96 - 1998 beräknas överslagsmässigt cirka 9 200 statsanställda avgå med ålderspension. Detta antal kan komma att öka bl.a. till följd av att arbetstagare kan avgå tidigare med pension eller pensionsersättning motsvarande pension enligt övergångsbestämmelser i pensionsavtalet och bestämmelser i trygghetsavtalet.

Trygghetsstiftelsen

Trygghetsstiftelsen är den organisation som enligt det statliga trygghetsavtalet bistår dem som är övertaliga (försäkringskasseområdet omfattas inte av avtalet) och som ansvarar för användningen av de medel som parterna har avsatt för trygghetsåtgärder. Enligt vad regeringen inhämtat från Trygghetsstiftelsen, har cirka 45 000 personer sagts upp under tiden april 1990 - juni 1996. Trygghetsstiftelsen arbetar med en mycket markant arbetslinjeprofil. Detta har lett till att arbetslösheten har kunnat hållas nere. Enligt Trygghetsstiftelsen

uppskattas andelen öppet arbetslösa ligga runt 2 % av dem som omfattas av trygghetsavtalet. Den öppna arbetslöshet som redovisas av A-kassorna är dock högre, eftersom den även omfattar anställda som inte omfattas av trygghetsavtalet, dvs tillfälligt anställda, vikarier, anställda som själva sagt upp sig m.fl.

Myndigheterna avsätter enligt en överenskommelse mellan parterna på det statliga avtalsområdet 0,7 % av lönesumman till Trygghetsstiftelsen. Inflödet uppgår till cirka 310 miljoner kronor per år. Enligt uppgift från Trygghetsstiftelsen uppgår stiftelsens kapital för närvarande till cirka 750 miljoner kronor. Av dessa skall drygt 150 miljoner kronor betalas ut enligt redan fattade beslut om trygghetsåtgärder för uppsagda. Under perioden 1995-07-01--1996-06-30 utbetalades cirka 320 miljoner kronor som stöd till uppsagda.

Redovisningar av personalkonsekvenserna

Nedan följer en uppföljning av de personalkonsekvenser som redovisades i 1995 års budgetproposition samt de bedömningar som gjorts av de personalkonsekvenser som blir en följd av förslaget i årets budgetproposition och de andra särpropositioner som förelagts riksdagen. Bedömningarna är även i år preliminära eftersom det finns många osäkra faktorer. Huruvida bedömda minskningar av personalen de fac-

to leder till uppsägningar och arbetslöshet är något som inte kan förutses.

De statsanställda omfattas av ett unikt trygghetsavtal. De statsanställda omfattas också av de åtgärder som Arbetsmarknadsverket har till sitt förfogande och som kan användas vid olika sysselsättningslägen och i olika omställningssituationer.

Regeringen kommer årligen att informera riksdagen i dessa frågor.

Sammanfattning

Nedan följer en sammanställning av de uppgifter som redovisas per departementsområde.

Bedömningar per departementsområde

Justitiedepartementet redovisar följande bedömningar.

Inom polisväsendet är ca 1 100 personer uppsägningshotade under hösten 1996 och år 1997. Inom kriminalvården beräknas ytterligare 300 personer bli övertaliga. Inom åklagarväsendet minskar t.o.m. 1998 enligt prognos antalet åklagare med ett trettio-tal och antalet kanslipersonal med uppemot 200.

DEPARTEMENTS- OMRÅDE	PERSONALMINSKNING 950701-960630	PERSONALÖKNING 950701-960630	BEDÖMD PERSONAL- MINSKNING (ÖKNING INOM PARENTES) 950701-961231	BEDÖMDA PERSONAL- FÖRÄNDRINGAR 1997-1998
Justitiedepartementet	3 698	1 866	867	- 1 651
Utrikesdepartementet	755	94	233	+ 50
Försvarsdepartementet	1 693	931	832 (+ 423)	- 3 337
Socialdepartementet ¹	448	216	100 (+ 10)	- 210
Kommunikationsdepartementet	3 804	1 234	625 (+ 102)	- 260
Finansdepartementet	2 104	1 146	27 (+ 46)	- 458
Utbildningsdepartementet	4 017	4 034	17 (+25)	-
Jordbruksdepartementet	424	261	11 (+ 29)	- 30 (> 30)
Arbetsmarknadsdepartementet	1 023	137	474 (+280)	- 950
Kulturdepartementet	314	297	101 (+9)	- 30
Närings- och handelsdepartementet	428	474	5 (+30)	- 30
Inrikesdepartementet	1 106	335	185	- 849
Miljödepartementet	92	124	21 (+ 13)	-
Totalt	19 906	11 149	3 498 (+ 967)	- 7 755

¹ exkl. försäkringskasseområdet

Utrikesdepartementet redovisar följande bedömningar.

De förslag som sannolikt får störst personalkonsekvenser för Statens invandrarverk (SIV) är de som innebär att verket tar över grundutredningar i asylärenden, förvarsverksamheten och utredningar i övriga utlänningsärenden (utom verkställighetsärenden) från polismyndigheterna. De viktigaste personalkonsekvenserna av ett övertagande framgår av den gemensamma rapport med rubrik "Förutsättningarna för och konsekvenserna av att flytta över vissa verksamhetsuppgifter från polismyndigheterna till Statens invandrarverk", som Rikspolisstyrelsen och SIV lämnade till departementet under maj månad i år.

Av utredningen framgår att SIV:s behov av ytterligare resurser vid ett övertagande är 30 miljoner kronor för asylärenden, 64 miljoner kronor för drift av förvar och 92 miljoner kronor för övriga utlänningsärenden exklusive verkställigheter. Merparten av kostnaderna utgörs av personalkostnader. Resursbehovet avseende övertagande av grundutredningar i asylärenden är beräknat till 65 årsarbetare. För de övriga verksamheterna pågår utredningar. Därför är det svårt att precisera hur stort behovet av personalökningar är. Personalkonsekvenserna kommer t.ex. att påverkas av i vilken utsträckning förvaren kommer att drivas med egen respektive "inhyrd" personal.

Det är dock sannolikt att ett antal anställda, som annars skulle riskera uppsägning p.g.a. arbetsbrist som följd av att antalet asylsökande minskat, kan komma att erbjudas fortsatt anställning. I viss mån kan även extern nyrekrytering bli aktuell. SIV kommer också att utreda om lagen om anställningsskydds regler om verksamhetsövergång kan vara tillämpliga i något avseende.

Under första halvåret 1997 är 10 personer uppsagda vid Sida p.g.a. arbetsbrist. Ytterligare minskning av personalen bedöms komma att ske. Vid Svenska institutet kommer personalen att minska med två personer p.g.a. ålderspension under perioden 1997-1998.

Försvarsdepartementet redovisar följande bedömningar.

Personalkonsekvenser som Försvarsmakten bedömt blir en följd av den programplan som inlämnats till regeringen:

År 1997 beräknas personalminskningen till 1 737, varav 250 beräknas behöva avvecklas p.g.a. arbetsbrist. Under samma år beräknas rekryteringsbehovet uppgå till 400 personer. År 1998 beräknas personalminskningen till 2 300, varav 1 350 beräknas behöva avvecklas p.g.a. arbetsbrist. Rekryteringsbehovet beräknas detta år uppgå till 260 personer.

Socialdepartementet redovisar följande bedömningar.

Folkhälsoinstitutet har 8 tidsbegränsat anställda, med nuvarande slutdatum 96-12-31, direkt knutna till regeringsuppdraget inom alkohol och narkotika vars anställningar kommer att upphöra om inga ytterligare medel beviljas. Institutet har ytterligare 10 tidsbegrän-

sat anställda vilkas förordnande även de upphör vid årsskiftet. Deras fortsatta anställningar är beroende av medelstillelningen för ramanslaget för Folkhälsoinstitutet samt reservansatsanslaget för insatser mot AIDS.

En minskning med 1 miljon kronor även för 1997 för Smittskyddsinstitutet leder till att institutet måste överväga att inte fylla vakanser vid naturliga avgångar såväl efter tillsvidareanställda som tidsbegränsat anställda. En minskning med tre procent för 1998 skulle däremot få kraftigare konsekvenser och innebär att verksamheten eventuellt måste minskas med åtföljande minskningar (eventuellt uppsägningar) av personal.

Förslagen i årets budgetproposition ger *dels* Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd möjlighet att anställa ytterligare personal, *dels* Statens institut för psykosocial miljömedicin möjlighet att planera för en à två nyanställningar, *dels* Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) viss resursförstärkning (motsvarande två-tre nyanställningar) för att klara ökade krav på samordning av forskningsfrågor inom Socialdepartementets område liksom ökade krav på ekonomisk uppföljning av beviljade forskningsmedel.

För Statens institutionsstyrelse innebär den vikande efterfrågan på platser inom missbrukarvården att intäkterna minskar, samtidigt medför en ökad efterfrågan av specialiserade platser inom ungdomsvården att kostnaderna inom detta område ökar. De redovisade förändringarna i efterfrågebilden har medfört att myndigheten under innevarande budgetår kommer att redovisa ett visst underskott. För att uppnå ekonomisk balans kommer fortsatta besparingar att erfordras. Vidare kommer myndigheten under hösten 1996 att fatta beslut om nedläggningar av institutioner samt neddragning av platser inom missbrukarvården. Vidare kommer ett fortlöpande rationaliseringsarbete att genomföras. Sammantaget torde detta innebära att i storleksordningen 200 årsarbetskrafter försvinner under åren 1997 och 1998.

Vid de allmänna försäkringskassorna, som inte är inkluderade i ovanstående tabell, har antalet anställda minskat med ca 1 100 personer under tiden 1995-07-01--1996-06-30. Prognosen vid ett sparbetning av försäkringskassornas ekonomiska ram på tre procent per år under budgetåren 1997 och 1998 pekar på, om inga åtgärder vidtas, resursbrister på 243 respektive 323 miljoner kronor. De flesta kassorna bedömer att detta huvudsakligen innebär uppsägningar av personal. Sådana åtgärder får betydande konsekvenser för verksamheten och personalen.

Kommunikationsdepartementet redovisar följande bedömningar.

Personalen vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ökar med 4 personer p.g.a. utvidgad verksamhet om begärda medel erhålls. När det gäller Sjöfartsverket bör i stort sett inga personalkonsekvenser bli följden av förslagen i årets budgetproposition och kommande förslag. I budgetpropositionen föreslås att två fyraryr skall avbemannas, men enligt Sjöfartsver-

ket skall personalen om möjligt omplaceras till annat arbete.

Luftfartsverket genomförde 1993/94 en rationalisering/strukturförändring som resulterade i en kraftfull (ca 10 %) neddragning av personalkostnaderna, framförallt genom en reducering av antalet anställda och en ökad flexibilitet i organisationen. Därefter pågår en fortlöpande översyn av organisation och bemanning och verket står i dag väl rustat att möta förslag som väntas läggas under hösten och som omfattar mandatperioden t.o.m. 1998.

Förslag som rör Post- och Telestyrelsens (PTS) verksamhet finns i propositionen 1995/96:218 Ändringar i postlagen (1993:1684) m.m. samt i departementspromemorian Moderna telekommunikationer åt alla (Ds 1996:38). Även det kommande försvarsbeslutet kan påverka PTS verksamhet. Förslagen i departementspromemorian är för närvarande under remiss-behandling.

Banverket har i dag 6 429 personer tillsvidareanställda och cirka 1 000 personer visstidsanställda. Fler-talet visstidsanställda är projektanställda på de stora investeringsprojekt som pågår. I takt med att dessa projekt färdigställs upphör deras anställning om deras kompetens och erfarenhet inte kan tas tillvara i nystartade projekt. Förväntade anslagsminskningar kan även komma att leda till övertalighet bland tillsvidareanställda. Den 1 november 1996 övertar Banverket ansvaret för trafikledningen från SJ. Inom trafikledningen finns cirka 1 100 personer anställda. Banverket har för dagen inte underlag att kunna uttala sig om personalbehoven inom trafikledningen t.o.m. år 1998.

Vid Vägverket är 65 personer uppsagda och anställningarna upphör under 1997. Uppskattningsvis kan ytterligare personalminskningar vara nödvändiga 1997/1998 med i storleksordningen 150 – 200 personer.

Finansdepartementet redovisar följande bedömningar.

Riksskatteverket (RSV) har i anslagsframställningen för perioden 1997-1999 beräknat personalminskningarna för skatteförvaltningen till 468 årsarbetskrafter fördelade på 207 årsarbetskrafter 1997, 5 årsarbetskrafter 1998 samt 256 årsarbetskrafter 1999. I den ekonomiska vårpropositionen aviserade regeringen nygamla arbetsuppgifter genom återinförandet av ROT-avdrag. De beräkningar RSV gjort med anledning häray, grundat på tidredo-visningen från förra tillfället, tyder på att arbetsuppgiften kommer att kräva resurser i storleksordningen 30 årsarbetskrafter. Personalkonsekvenser beträffande övriga förslag som lagts och som avses att läggas under hösten har inte beräknats. Bedömningen är att förslagen inte kommer att medföra några större personalkonsekvenser.

Besparingskrav innebär att Riksrevisionsverket måste minska personalstyrkan. Förutom minskning av personal, innebär besparingskravet svårigheter med resurser för kompetensutveckling.

Finansinspektionen gör den bedömningen att en resursförstärkning i storleksordningen 4 miljoner och yt-

terligare 1 miljon kronor genom en utgiftssänkning kommer att innebära att inspektionen kan återbesätta 5-6 vakanta tjänster. Vidare kan personalstyrkan vid insiderenheten utökas med två personer för att klara de nya uppgifter som följer av ny lagstiftning.

För Statistiska centralbyråns räkning kommer utvecklingen under den kommande treårsperioden att innebära en fortsatt minskning av personal finansierad genom anslag. Det totala personalbehovet är beroende av uppdragsverksamhetens utveckling. Fortsätter den positiva utvecklingen av uppdragsfinansierad verksamhet, kan personalminskningarna som följd av anslagsminskningen begränsas. Vid oförändrad uppdragsvolym kan en minskning av personalvolymen på cirka 20-25 personer per år erfordras för att klara besparingskraven. Detta bör kunna ske inom ramen för naturlig avgång.

Utbildningsdepartementet redovisar följande bedömningar.

För universitet och högskolor innebär förslagen i årets budgetproposition såväl besparingar på per capita ersättningen i grundutbildningen som en expansion av antalet platser. Därför är det svårt att uttala sig om vilka personalkonsekvenser som bedöms bli en följd av förslagen i årets budgetproposition och de särpropositioner som avses läggas och som omfattar tiden t.o.m. år 1998.

Skolverket räknar med personalbesparingar på 10-12% fram t.o.m. 1998. Regeringen har i propositionen Vissa skolfrågor m.m. (prop. 1995/96:206) gjort bedömningen att Statens skolverk övertar ansvaret för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg från Socialstyrelsen. Detta innebär en inte oväsentlig utökning av verkets ansvarsområde som kommer att kräva resursförstärkning.

Svenska EU Programkontoret startade den 1 juli 1995. I samband med starten rekryterades 18 personer per den 1 juli 1995. Antalet anställda per den 30 juni 1996 är 52 personer.

Jordbruksdepartementet redovisar följande bedömningar.

Under 1997 och 1998 kommer den fasta organisationen vid Statens livsmedelsverk att minskas med 30 tjänster. Under förutsättning att inga ytterligare besparingskrav aviserats bedöms detta vara tillräckligt.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) beräknar att under andra halvåret 1996 inleda ytterligare avveckling på personalsidan motsvarande cirka 20 miljoner kronor. Detta är huvudsakligen en följd av SLU:s statsanslagsminskning budgetåret 1995/96. Om ytterligare nedskärningar skulle åläggas SLU kommer detta att medföra ytterligare personalinskränkningar.

Arbetsmarknadsdepartementet redovisar följande bedömningar.

När det gäller Arbetsmarknadsverket kommer sannolikt konsekvenserna för personalen att bli desamma

som redovisades i förra årets budgetproposition, dock med det tillägget att minskningen av personal blir större.

Vad gäller Arbetarskyddsverket är 27 personer uppsagda vars uppsägningstid löper ut efter den 1 januari 1997. Ytterligare minskning av personal-ramen som föranleds av de ökade lönekostnaderna (löneavtal och höjda arbetsgivaravgifter) kommer att ske med 40 årsarbetskrafter och genomförs under budgetåret 1997. Denna minskning kan, till skillnad från minskningen 1995/96, komma att drabba sakverksamheten. Minskningen kommer att ske genom naturlig avgång.

Personalnedskärningarna vid Arbetstillsynsinstitutet är en direkt konsekvens av besparingskraven. En grupp som kraftigt påverkas av nedskärningarna är den administrativa personalen. De planerade nedskärningarna och omplaceringarna bedöms i dagsläget som tillräckliga för att möta förslagen i den forskningspolitiska propositionen samt budgetpropositionen.

Personalkonsekvenserna av den i ekonomiska vårpropositionen föreslagna besparingen om 30 miljoner kronor på utgiftsområde 14:s myndighetsanslag är ej säkra. En grov skattning är att besparingen innebär en personalminskning om 50 årsarbetskrafter.

Kulturdepartementet redovisar följande bedömningar.

Vid Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har 23 personer sagts upp i juni 1996. Konsekvenserna kan bedömas först under 1997. Uppsägningar p.g.a. konstaterad övertalighet vid UV-Mitt Stockholm kan ske tidigast under 1997. Omorganisation har skett inom myndigheten per 1996-07-01. Bemanningssarbetet är ej slutfört. Eventuella uppsägningar till följd av omorganisationen sker tidigast under oktober 1996. Nya projekt väntas komma igång under hösten, vilket medför ökat personalbehov. Dock väntas tidsbegränsade anställningar totalt minska.

Naturhistoriska riksmuseets filialverksamhet har utvecklats. Uppsägningar av 8 personer kommer att löpa ut under år 1997. Beroende på framtida medelstilldelning kan det bli tal om ytterligare uppsägningar av personal.

Vid Statens musiksamlingar kan det behövas nedskärningar p.g.a. den minskning av lönebidrag som nu sker. Kommer bidragen att minskas ytterligare under nästa budgetår kan detta medföra att anställda sägs upp och att verksamheter eller del av dessa inom myndigheten kommer att upphöra.

Närings- och handelsdepartementet redovisar följande bedömningar.

Genom införande av ny teknik kommer Patent- och registreringsverket (PRV) att under de närmaste åren gå in i en övertalighetssituation. Dessutom kan ärendetillströmningen komma att minska inom vissa av PRV:s verksamhetsområden genom internationell konkurrens, främst europasamarbete.

För att möta tidigare besparingskrav för 1997 och 1998 har Kommerskollegium i sin fördjupade anslags-

framställning för perioden 1997-1999 räknat med en neddragning av de personella resurserna motsvarande sex årsarbetskrafter.

För att svara upp mot de besparingar som föreslås för år 1997 och preliminärt aviseras för år 1998 kan ytterligare neddragningar bli aktuella på ett flertal myndigheter under Närings- och handelsdepartementet.

Inrikesdepartementet redovisar följande bedömningar.

Vid länsstyrelserna beräknas personalen minska med 379 personer under perioden 1997-1998, varav 190 personer under år 1997 och 189 personer under år 1998. Beräkningen kan vara en underskattning då flera länsstyrelser ej lämnat uppgifter på denna punkt.

Nya processer inom lantmäteriområdet samt en finansiering av överskridande av nedsättningsanslaget via förvaltningsanslaget innebär personalreduceringar totalt med cirka 170 personer 1997. Nya processer inom lantmäteriområdet samt en neddragning av förvaltningsanslaget på 75 miljoner kronor innebär personalreduceringar totalt i storleksordningen 300 personer 1998.

Miljödepartementet redovisar följande bedömningar.

Personalkonsekvenser som bedöms bli en följd av förslagen i årets budgetproposition och de särpropositioner som har lagts under våren 1996 och de förslag som avses att läggas under hösten och som omfattar tiden t.o.m. år 1998 kan inte bedömas i dag. Det beror på hur den relativt omfattande besparingen för år 1998 kommer att slutligt fördelas på förvaltningsanslag och andra anslag.

Regeringens planerade proposition om en miljöbalk våren 1997 kan också komma att påverka myndighetsuppgifterna inom många områden som rör miljö- och hälsoskydd.

5.6 Beräkning av myndigheternas kostnader för vissa avtalsstyrda förmåner

5.6.1 Ärendet och dess beredning

I 1992 års budgetproposition aviserade regeringen sin avsikt att låta utreda möjligheterna att förändra systemet för beräkning av statliga myndigheters avtalsenliga personalkostnader exkl. lön (prop. 1991/92:100 bil. 1 s. 48, bet. 1991/92:FiU20, rskr 1991/92:128). Regeringen beslöt den 17 juni 1993 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva möjligheterna att ersätta den statliga sektorns lönekostnadspålägg med ett system för uppbörd av lagstadgade arbetsgivaravgifter, särskild löneskatt och avgifter som följer av kollektivavtal som motsvarar det system som gäller för den privata sektorn (dir 1993:89). Syftet var att göra anställningsförhållandena inom staten jämförbara med dem som råder på arbetsmarknaden i övrigt och att förstär-

ka ett självständigt arbetsgivaransvar för de totala personalkostnaderna vid myndigheterna.

Utredningen har i februari 1995 lagt fram sitt betänkande Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar (SOU 1995:9). Arbetet har bedrivits i tre etapper. Utredningens förslag i etapperna 1 och 2, om de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för statliga arbetsgivare och om finansieringen av ersättning för arbetsskador, framlades i en särskild lägesrapport, som i huvudsak överensstämmer med betänkandet. Förslagen i den särskilda rapporten har efter remissbehandling behandlats av riksdagen (prop. 1994/95:150 bil. 1 s. 103, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:448).

Etapp 3 av utredningens arbete, som således inte omfattades av den nämnda remissbehandlingen, gäller systemet för beräkning av statliga myndigheters kostnader för avtalsenliga personalförmåner exkl. lön. Slutbetänkandet har därför remissbehandlats med tyngdpunkt på denna fråga. En förteckning över remissinstanser och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi95/1550).

Utredningen har bedrivits i samråd med Statens löne- och pensionsverk (SPV) och Riksrevisionsverket (RRV), som även lagt fram var sin rapport i februari 1994, som legat till grund för utredningens arbete i fråga om systemet för beräkning av statliga myndigheters kostnader för avtalsenliga personalförmåner exkl. lön. Dessa förmåner, främst statlig tjänstepension, kompletterar de lagstadgade förmånerna. I rapporterna föreslog de båda verken att det skulle införas en försäkringsmodell för beräkning av de belopp som anställningsmyndigheterna skall erlägga för att bekosta dessa förmåner. På grundval av rapporterna redovisade regeringen i prop. 1993/94:150 bil. 1 s. 93 som sin bedömning att de avtalsstyrda förmåner som för närvarande finansieras med lönekostnadspålägg (LKP) i stället bör finansieras med premier, som skall motsvara ett försäkringsmässigt beräknat värde av de förmåner som intjänats under året.

Regeringen gav den 16 november 1995 Arbetsgivarverket (AgV) i uppdrag att utreda hur personskade- och grupplivförsäkringarna bör anordnas inom det statliga avtalsområdet och för vissa anställningar, tjänstgöringar m.m. med statligt reglerade trygghetsförmåner.

5.6.2 Ersättning av lönekostnadspålägg med försäkringstekniskt beräknade premier

Regeringens förslag:

Fr.o.m. år 1998 skall systemet med lönekostnadspålägg (LKP) ersättas med försäkringstekniskt beräknade premier.

Utredningens respektive Arbetsgivarverkets förslag: Utredningen om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter föreslår att av de förmåner, som för närvaran-

de finansieras med ett schablonmässigt beräknat LKP, skall försäkringslösningar tillämpas för tjänstepensioner, grupplivförsäkringar och personskadeersättning. Vidare föreslås att pensionsersättning, som är en trygghetsförmån till vissa äldre anställda, som blir övertaliga, skall betalas direkt av respektive anställningsmyndighet. Mot bakgrund av det självständiga arbetsgivaransvaret för statliga myndigheter föreslår utredningen att en ny myndighet inrättas. Myndigheten skall ha ett övergripande ansvar för försäkringsmodellens tillämpning och besluta om premiesättning m.m.

AgV, som i maj 1996 avrapporterade sitt uppdrag, föreslår att det skall bildas försäkringsgivare, som är särskilda juridiska personer och gemensamma för de berörda myndigheterna, för att trygga förmånerna.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag om finansiering av avtalsenliga förmåner. *Rikspolisstyrelsen* förordar att premierna skall vara enhetliga åtminstone för de myndigheter vars verksamhet är helt anslagsfinansierade. *Arbetsgivarverket* stödjer utredningens förslag eftersom skillnader i de avtalade förmånernas omfattning på olika delar av det statliga området får ett genomslag i arbetsgivarnas kostnader. *Flera remissinstanser* betonar vikten av att anslagen räknas om vid införandet av differentierade premier. *Riksrevisionsverket* och *Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter behovet av den nya myndigheten. *Arbetsgivarverket* anser att de statliga arbetsgivarna bör ges ett ansvar för förvaltningen av influtna medel och att statens roll som försäkringsgivare särskiljs från statens åtaganden i övrigt.

Skälen för regeringens förslag: För att stärka det kostnadsansvar för den egna verksamheten som myndigheterna har enligt systemet med rambudgetering föreslår regeringen att det nuvarande systemet med ett schablonmässigt beräknat LKP ersätts med ett system med försäkringsmässigt beräknade premier fr.o.m. den 1 januari 1998. Premierna bör beräknas särskilt för varje myndighet. Regeringen har även för avsikt att låta pensionsersättningarna helt betalas av respektive anställningsmyndighet eftersom myndigheten genom sitt sätt att utöva arbetsgivarfunktionen kan påverka om förmånen skall utbetalas. Vid nedläggning eller drastisk reduktion av en myndighets verksamhet får kostnaden för pensionsersättningar redovisas som en del av avvecklingskostnaden.

Det är av vikt att reformen utformas på sådant sätt att statens utgifter inte ökas. Detta utesluter att det bildas särskilda försäkringsgivare eller fonder utanför statsbudgeten. Framför allt under uppbyggnadsskedet skulle de premier som myndigheterna erlägger, lämna statsbudgeten medan utgifterna för motsvarande förmåner - till den del de redan intjänats respektive utbetalas till följd av redan inträffade "försäkringsfall" - skulle betalas från statsbudgeten. Ett bildande av särskilda försäkringsgivare skulle även medföra utgifter för att bygga upp säkerhetsfonder och konsolideringskapital. Särskilda försäkringsgivare eller fonder är inte heller nödvändiga för att trygga de anställdas rätt eftersom

fullgörandet av avtalens förmåner i sista hand garanteras av staten. De premier som myndigheterna skall betala skall därför tillföras statsbudgeten och utgående förmåner betalas av statsmedel.

Myndigheternas nuvarande anslag är beräknade med hänsyn till bland annat att dessa förmåner enligt hittills ingångna avtal finansieras med ett schablonmässigt beräknat LKP med en för alla myndigheter gemensam nivå. I samband med övergång till ett system med olika nivåer på premierna för myndigheterna behöver en särskild omräkning ske av varje förvaltningsanslag.

Regeringen ser inte för närvarande något behov av att förändra ansvaret för administrationen av förmånssystemen.

Grunderna för beräkning av premier i ett försäkringsmässigt system är inte endast en teknisk fråga. De påverkar hur utgifterna fördelas över tiden mellan intjänande och utbetalning av förmånerna. De påverkar även hur finansieringen fördelas mellan olika myndigheter bland annat genom att det finns förmåner för vilka en utjämning bör ske mellan arbetsgivarna.

SPV administrerar två av de förmånssystem som här behandlas, pensioner och grupplivförsäkring. Kostnaden för dem motsvarar ca 92 % av de förmåner som för närvarande finansieras med LKP. I SPV finns även en försäkringsmässig kompetens för den typ av frågor som här avses. Huvudansvaret för att det fastställs grunder för beräkning av premier bör därför åvila SPV. Med tanke på den ovan nämnda arbetsgivarpolitiska betydelsen av dessa frågor avser regeringen att ge AgV ett inflytande vid fastställandet av grunderna för beräkning av premierna.

Det är även av betydelse att parterna på den statliga sektorn i samband med föreslagna förändringar av kollektivavtalen kan få uppgift om förändringarnas kostnadskonsekvenser för myndigheterna. Vid utövande av dessa funktioner måste frågornas statsfinansiella betydelse beaktas.

5.7 Konsekvenser för de statliga myndigheterna m.fl. av en förlängning av sjuklöneperioden, höjning av den allmänna löneavgiften m.m.

I proposition 1995/96:209 Försäkringsskydd vid sjukdom m.m. föreslår regeringen bl.a. att arbetsgivarna ges ett lagstadgat ansvar för att utge ersättning till arbetstagare i form av sjuklön under de första 28 dagarna av ett sjukfall, dvs. att sjuklöneperioden förlängs. Vidare föreslås att den allmänna löneavgiften, de särskilda löneskatterna och den särskilda premieskatten för grupplivförsäkringar höjs. Ändringen avseende sjuklöneperioden föreslås träda i kraft den 1 januari 1997. Avgifts- och skattehöjningarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1997 respektive 1 januari 1998.

Statliga myndigheter har tidigare kompenserats för förändringar av arbetsgivaravgifter och skatter. Detsamma har gällt vissa organisationer. När en allmän löneavgift infördes och vissa skattehöjningar genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1995 i enlighet med riksdagens beslut (prop. 1994/95:122, bet. 1994/95:SkU16, rskr. 1994/95:149) beslöt dock regeringen att statliga myndigheter och organisationer inte skulle kompenseras fr.o.m. den 1 juli 1995 för kostnaderna för löneavgiften och skattehöjningarna.

Regeringen har beslutat att myndigheter och organisationer inte skall kompenseras för kostnaderna för den i prop. 1995/96:209 föreslagna förlängningen av sjuklöneperioden eller för de föreslagna avgifts- och skattehöjningarna. I budgetförslaget för år 1997 har därför inte någon kompensation beräknats för dess förändringar. Regeringen avser inte heller att kompensera myndigheter och organisationer för de avgifts- och skattehöjningar som föreslås ske fr.o.m. den 1 januari 1998.

