Finansutskottets betänkande 1986/87:17

om anslag för budgetåret 1987/88 till riksgäldskontoret (prop. 1986/87:100 bil. 17 punkterna B 1 och B 2)

FiU 1986/87:17

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet frågan om riksgäldskontorets anslag för budgetåret 1987/88. Utskottet föreslår att riksgäldskontoret för sina förvaltningskostnader tilldelas medel motsvarande det s.k. huvudförslaget. Vad gäller medelsbehovet för vissa kostnader vid emission av statslån m.m. biträder utskottet riksgäldsfullmäktiges framställning. Sammantaget innebär detta att utskottet föreslår att 104,9 milj. kr. anvisas över dessa båda anslag för riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1987/88.

I betänkandet behandlar utskottet också en motion om utökad kontroll av handeln med premieobligationer. Motionen avstyrks av utskottet.

FEMTONDE HUVUDTITELN

Riksdagens myndigheter

1. Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader

Fullmäktige i riksgäldskontoret har i proposition 1986/87:100 bil. 17 under punkt B 1 (s. 6–10) föreslagit riksdagen

1. att till Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 42 579 000 kr.,

2. att godkänna vad som anförts beträffande disposition av vinsten från riksgäldskontorets uppdragsverksamhet under perioden den 1 januari 1985 – den 30 juni 1986,

3. att godkänna vad som anförts om planering och budgetering för budgetåren 1988/89 och 1989/90,

4. att godkänna vad som anförts om att kassans verksamhet bedrivs som uppdragsverksamhet.

Utskottet

Det budgetförslag som en majoritet av riksgäldsfullmäktige ställt sig bakom utgår från ett treårigt besparingsprogram i vilket kontorets förvaltningsanslag förutsätts bli reducerat med 400 000 kr. under vart och ett av de tre närmaste budgetåren. För perioden som helhet motsvarar detta en besparing på 2,5 %.

Såsom fullmäktige själva påpekar tillgodoser förslaget därmed inte de krav

som finns angivna i direktiven för myndigheternas anslagsframställningar. Där föreskrivs nämligen att myndigheterna som ett huvudalternativ skall redovisa ett femprocentigt besparingsförslag för den närmaste treårsperioden. Visserligen diskuterar fullmäktigemajoriteten möjligheten att göra ytterligare besparingar genom att antingen lägga ner kontorets kassa eller också avveckla sparobligationer som upplåningsform. Inget av dessa alternativ förordas emellertid i anslagsframställningen. Kassan föreslås i stället få arbeta på uppdragsbasis och uppbära samma ersättning för sina prestationer som en bank. Sparobligationer är, sägs det, en förhållandevis dyr och arbetskrävande upplåningsform. I slutet av 1986 fanns 18 sparlån utestående av vilka två lån kommer att förfalla först under budgetåret 1990/91. Bl.a. med hänsyn härtill anser fullmäktiges majoritet att ett beslut om ett eventuellt utnyttjande av denna besparingsmöjlighet bör anstå till behandlingen av riksgäldskontorets anslagsframställning för budgetåret 1988/89.

Utskottet vill inledningsvis erinra om den alternativa besparingsmodell som står till buds enligt direktiven för myndigheternas anslagsframställningar. Föreligger särskilda skäl kan sålunda, enligt dessa direktiv, en myndighet lägga fram ett ettårigt budgetalternativ varvid besparingen skall vara minst 2 %. Riksgäldsfullmäktige tar i sin anslagsframställning inte upp denna möjlighet till diskussion.

Fullmäktigemajoriteten föreslår alltså att ett beslut om en avveckling av sparobligationsinstrumentet tills vidare skall anstå. Frågan har sedermera också kommit i ett delvis nytt läge i och med att riksgäldskontoret emitterat ett nytt sparobligationslån i början av detta år. Enligt utskottets mening kan det därför finnas skäl att inte nu binda sig för en flerårig budgetram. Utskottet föreslår i stället att medelsbehovet beräknas utifrån ett ettårigt besparingsalternativ varvid riksgäldskontorets pris- och löneomräknade anslag reduceras med 2 %. Ett sålunda framräknat huvudförslag beräknar utskottet till 48 019 000 kr.

Fullmäktige föreslår att vissa kostnader i samband med upplåningen inom landet inte längre skall belasta förvaltningskostnadsanslaget utan i stället tas upp under anslaget Vissa kostnader vid emission av statslån m.m. (B 2). Bl.a. gäller detta sådana volymberoende kostnader som vinstkontroll och förstöring av premieobligationer. Utskottet finner åtgärden vara motiverad och biträder förslaget. I enlighet härmed bör förvaltningskostnadsanslaget minskas med 1 600 000 kr. medan anslaget Vissa kostnader vid emission av statslån m.m. bör räknas upp med ett lika stort belopp.

Medelsbehovet under förvaltningskostnadsanslaget skulle därmed uppgå till 46 419 000 kr.

Såsom utskottet redan inledningsvis har berört föreslår fullmäktige att riksgäldskontorets kassa skall få arbeta enligt uppdragsmodell. I anslagsframställningen beskrivs åtgärden som ett sätt att minska förvaltningskostnadsanslaget. Förslaget innebär nämligen att kostnaderna för kassarörelsen inte längre skall bestridas över detta anslag. I stället skall kassan få lyfta ersättning för sina prestationer från anslaget Räntor på statsskulden m.m. enligt samma provisionssystem som gäller för bl.a. de banker som biträder riksgäldskontoret med vinstinlösen m.m. av premieobligationer och andra

låneinstrument. Fullmäktige framhåller dock att deras förslag om övergång till uppdragsmodell inte främst motiveras av att åtgärden leder till minskade förvaltningskostnader utan av att denna verksamhetsform ger ett bättre ekonomiskt styrsystem.

Utskottet ser det som värdefullt att riksgäldsfullmäktige försöker effektivisera kontorets verksamhet genom att utveckla nya ekonomiska styrsystem. Den i detta sammanhang föreslagna uppdragsmodellen finner utskottet dock mindre ändamålsenlig.

För det första skulle endast riksgäldskontoret komma att köpa tjänster av kassan. Någon annan uppdragsgivare finns inte.

För det andra skulle kostnaderna för kassan i praktiken endast flyttas från ett av riksgäldskontorets anslag till ett annat. Provisioner belastar som nämnts anslaget Räntor på statsskulden m.m. Med nuvarande provisionsstorlek skulle omläggning dessutom leda till att provisionerna ökar med ett belopp som överstiger bortfallet på förvaltningskostnadsanslaget. Den sammantagna effekten av omläggningen skulle därmed – i vart fall inledningsvis – ge upphov till en ökad belastning på statsbudgeten.

För det tredje är det riksgäldskontoret som i förhandlingar med banker och andra institutioner fastställer provisionernas storlek. Indirekt skulle riksgäldskontoret därmed också komma att fastställa avgiftsunderlaget för en betydande del av den egna verksamheten.

De effektivitetsfördelar som fullmäktige vill uppnå med sitt förslag kan, som utskottet ser det, också erhållas genom ett väl genomtänkt interndebiteringssystem.

Hösten 1985 begärde (förs. 1985/86:9) och fick riksgäldskontoret på tilläggsbudget ett reservationsanslag på 13 milj. kr. för att kontoret i enlighet med reformen om förenklad självdeklaration skulle kunna ta fram kontrolluppgifter om sparobligationsinnehav inför innevarande års taxering. Kontorets medelsberäkning utgick bl.a. ifrån att ett utskick av preliminära registeruppgifter skulle kunna göras redan under år 1986. Därigenom skulle felaktigheter hinna rättas till innan ett slutligt utskick av kontrolluppgifter gjordes. Kostnaderna för det preliminära utskicket uppskattades till 1,4 milj. kr.

Riksgäldskontoret framhåller i sin i slutet av november 1986 dagtecknade anslagsframställning att arbetet med att ta fram kontrolluppgifter har "i allt väsentligt fortskridit på det sätt man ursprungligen avsåg". Eftersom något utskick av preliminära registeruppgifter inte förekommit borde detta ha anmälts i anslagsframställningen, inte minst då det är av betydelse för bedömningen av kontorets medelsbehov. Därtill kommer att ett stort antal felaktigheter nu uppkommit i de kontrolluppgifter som tillställts skattemyndigheter och skattskyldiga. Det rättelsearbete som skulle ha genomförts under år 1986 får nu i stället göras under våren och sommaren 1987, dvs. långt efter det att de skattskyldiga skall ha avlämnat sina deklarationer.

Eftersom det planerade utskicket inte genomförts uppkommer på reservationsanslaget Riksgäldskontoret: Kostnader för framtagande av kontrolluppgifter m.m. en behållning på 1,4 milj. kr. Dessa medel bör enligt utskottets mening utnyttjas för att bestrida riksgäldskontorets förvaltnings-

kostnader under budgetåret 1987/88 och bör således avräknas från den nu aktuella medelstilldelningen.

Medelsbehovet under förvaltningskostnadsanslaget skulle därmed uppgå till 45 019 000 kr.

Riksgäldskontoret har sedan år 1985 bedrivit viss uppdragsverksamhet. Under den 18-månadersperiod som slutade den 30 juni 1986 resulterade denna verksamhet i ett överskott på 744 000 kr. Av vinsten hänför sig 425 000 kr. till kreditgivningen till affärsverk medan 319 000 kr. hänför sig till service åt banker avseende vinstsparandet. Utifrån gängse praxis för hantering av vinster i uppdragsverksamhet föreslår fullmäktigemajoriteten att hälften av den vinst som avser service åt banker skall återföras till riksgäldskontoret, medan resterande belopp skall levereras in till statsbudgeten.

Utskottet vill i och för sig inte motsätta sig tanken på att en begränsad del av vinsten skall kunna återföras till kontoret. Eftersom det av anslagsframställningen inte framgår hur det återförda beloppet är avsett att utnyttjas är utskottet dock inte berett att nu föreslå en sådan lösning. Utskottet anser således att hela vinstbeloppet skall levereras in till statsbudgeten på inkomsttiteln Övriga inkomster i statens verksamhet.

Sammanfattning av utskottets förslag till medelsanvisning för riksgäldskontoret 1987/88

1. Förvaltningskostnader	38 965 000
2. Lokalkostnader	7 856 000
3. Uppdragsverksamhet	1 000
Summa kr.	**46 822 000**
4. *Uppbördsmedel*	*-403 000*
5. *Tillgängliga reservationsmedel*	*-1 400 000*
Summa kr.	**45 019 000**

Av anslagspost 1 får högst 26 779 000 kr. användas för att bestrida lönekostnader inkl. lönekostnadspålägg för den personal som finns vid kontoret enligt organisationsplan.

Följande riktlinjer bör ligga till grund för utformningen av riksgäldsfullmäktiges anslagsframställning för budgetåret 1988/89. De anvisningar som finansdepartementet utfärdat för statsmyndigheternas anslagsframställningar avseende detta budgetår skall också gälla för riksgäldskontoret. Det innebär att riksgäldskontoret utifrån de nya förutsättningar som nu gäller skall redovisa ett treårigt huvudförslag som omfattar budgetåren 1988/89–1990/91. Vid utformningen av anslagsframställningen skall fullmäktige pröva medelsbehovet utifrån samma krav som regeringen ställer på statsmyndigheternas anslagsframställningar.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:100 bilaga 17 punkt B 1 moment 1 till *Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 45 019 000 kr. samt som sin mening ger fullmäktige i riksgäldskontoret till känna vad utskottet anfört,

2. att riksdagen med anledning av fullmäktiges i riksgäldskontoret förslag beträffande dispositionen av vinsten från riksgäldskontorets uppdragsverksamhet under perioden den 1 januari 1985 – den 30 juni 1986 som sin mening ger fullmäktige till känna vad utskottet anfört,

3. att riksdagen med anledning av fullmäktiges i riksgäldskontoret förslag beträffande planering och budgetering för budgetåren 1988/89 och 1989/90 som sin mening ger fullmäktige till känna vad utskottet anfört om utformningen av anslagsframställningen för budgetåret 1988/89,

4. att riksdagen avslår fullmäktiges i riksgäldskontoret förslag om att kassans verksamhet skall bedrivas som uppdragsverksamhet.

2. Riksgäldskontoret: Vissa kostnader vid emission av statslån m.m.

Fullmäktige i riksgäldskontoret har under punkt B 2 (s. 11) föreslagit riksdagen att till Riksgäldskontoret: Vissa kostnader vid emission av statslån m.m. för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 59 833 000 kr.

Utskottet

Anslaget avser vissa rörliga externa kostnader för kontorets upplåningsverksamhet. Det gäller bl.a. kostnaderna för prospekt och annonser samt anlitande av advokatbyråer och konsulter för utlandsupplåningen.

I enlighet med vad utskottet föreslagit under föregående punkt bör detta anslag i fortsättningen också belastas med vissa volymberoende kostnader avseende bl.a. vinstkontroll och förstöring av premieobligationer. Med hänsyn till den prisomräkning som utskottet gjort av denna del av anslaget bör ett med 67 000 kr. höjt belopp anvisas.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:100 bilaga 17 punkt B 2 till *Riksgäldskontoret: Vissa kostnader vid emission av statslån m.m.* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 59 900 000 kr.

3. Kontroll av obligationshandel

I motion 1986/87:Fi804 av Bengt Silfverstrand (s) och Birthe Sörestedt (s) föreslås att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om registrering och kontroll av all handel med premieobligationer.

Utskottet

Vinster på premieobligationer är i princip skattefria. Ur beskattningssynpunkt begränsar sig kontrollbehovet därför till realisationsvinst- och förmögenhetsbeskattningen.

På regeringens uppdrag undersökte riksskatteverket för några år sedan möjligheten att förbättra kontrollen av innehav och överlåtelser av premie-

obligationer. Resultatet av undersökningen redovisades i betänkandet Obligationskontroll m.m. i november 1981.

Riksskatteverket konstaterade att ett generellt kontrollsystem för premieobligationer måste bygga på en individuell registrering av innehaven. En sådan registrering skulle förändra obligationernas karaktär av innehavarskuldebrev. Dessutom skulle kostnaderna för enbart registreringen vida överstiga de vinster som skulle kunna uppkomma genom höjda taxeringar. Med hänsyn till att insatser av detta slag skulle bli klart olönsamma från fiskal synpunkt avvisade riksskatteverket olika förslag till lösningar på allomfattande kontrollsystem.

Enligt riksskatteverket borde kontrollen i stället koncentreras på det relativa fåtal personer som "handlar" med premieobligationer. Man kan därvid utnyttja de avräkningsnotor som skall upprättas vid varje överlåtelse av premieobligationer. Efterhandsgranskning av avräkningsnotor har redan använts för sådana kontroller. Så t.ex. genomfördes en landsomfattande kontroll av handeln med premieobligationer under år 1979.

Våren 1986 emitterades två premieobligationslån som på grund av de samtidigt fallande marknadsräntorna fick ett mycket positivt mottagande hos allmänheten. En bidragande orsak till den stora uppslutningen var emellertid att företag och andra storplacerare förvärvade betydande poster. Detta var ett nytt inslag i handeln med obligationer.

Utskottet har i och för sig förståelse för de synpunkter som motionärerna för fram. Som framgår av vad som här anförts måste emellertid andra lösningar än allomfattande kontrollsystem sökas för att komma till rätta med de problem som motionärerna aktualiserar. Utskottet förutsätter att riksgäldsfullmäktige vid sina överväganden om framtida upplåningsformer har sin uppmärksamhet riktad på dessa frågor. Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi804.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:Fi804.

Stockholm den 24 mars 1987

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Nils G. Åsling (c), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m) och Rolf Kenneryd (c).