Finansutskottets betänkande 1987/88:18

om anslag för budgetåret 1988/89 till riksgäldskontoret (prop. 1987/88:100 bil. 17 punkterna B 1 och B 2)

FiU
1987/88:18

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet riksgäldskontorets anslag för budgetåret 1988/89. Utskottet biträder riksgäldsfullmäktiges framställning och föreslår att riksgäldskontoret anvisas dels 49,8 milj. kr. för kontorets förvaltningskostnader, dels 61,6 milj. kr. för vissa kostnader vid emission av statslån m.m.

Moderata samlingspartiets och vänsterpartiet kommunisternas företrädare i utskottet begär i en gemensam reservation att myndighetsanslaget begränsas till det s.k. huvudförslagets nivå, dvs. att anslaget skall utgå med 48,8 milj. kr.

I betänkandet ansluter sig utskottet också till fullmäktiges uppfattning att riksgäldskontoret även i fortsättningen skall kunna bedriva kreditgivning till vissa affärsverk. Utskottet behandlar 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 1987/88:100 bil. 17 under punkt B 1 (s. 6–8) föreslagit riksdagen

1. att till Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader för budgetåret 1988/89 anvisa ett förslagsanslag av 49 786 000 kr.,

2. att godkänna vad fullmäktige anfört om fortsatt kreditgivning till affärsverk.

Motionen

1987/88:Fi716 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen under anslaget B 1 Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader, femtonde huvudtiteln, anslår 48 790 000 kr.

Riksdagen antog under hösten 1987 som vilande vissa förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen (prop.1986/87:143, KU 1987/88:1). Ändringsförslagen innebär bl.a. att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret skall föras över från riksdagen till regeringen fr.o.m. den 1 juli 1989.

Med hänsyn till tidpunkten för huvudmannaskapsförändringen har fullmäktige valt att inte lägga fram ett treårigt budgetförslag. I stället har framställningen begränsats till att avse budgetåret 1988/89. Fullmäktige har inte heller velat föregripa en förestående utredning om riksgäldskontorets organisation och föreslår därför att förvaltningskostnadsanslaget beräknas med beaktande av inträffade pris- och löneförändringar men utan någon 2-procentig nedskärning av utgifterna.

I motion Fi716 (m) erinras om att finansutskottet tidigare föreskrivit att riksgäldskontoret skall tillämpa de anvisningar som finansdepartementet utfärdar för statsmyndigheternas anslagsframställningar. I enlighet härmed borde en besparing om minst 2 % ha gjorts. Motionärerna begär därför att anslaget minskas med 2 % till 48,8 milj. kr. för budgetåret 1988/89.

Utskottet får med anledning härav framhålla följande. Regeringen fastställer varje år särskilda anslagsdirektiv som myndigheter under regeringen skall följa när de utformar anslagsframställningen för efterföljande budgetår. På riksdagsområdet utfärdar riksdagens förvaltningsstyrelse motsvarande direktiv för den inre riksdagsförvaltningen samt för de mindre riksdagsverken. För riksgäldskontoret, som formellt inte omfattas av dessa direktiv, har finansutskottet angivit vissa allmänna anslagsdirektiv för efterföljande budgetår. I likhet med föregående år har dessa direktiv regelmässigt lämnats i det betänkande som utskottet årligen lägger fram om riksgäldskontorets anslag.

Fullmäktiges nu aktuella anslagsframställning har med två undantag utformats i enlighet med de direktiv som utskottet senast lade fast. Avstegen, som i båda fallen motiverats av fullmäktige, innebär dels att medelsberäkningen inte omspänner en treårsperiod, dels att anslaget inte har reducerats med 2 %. I motion Fi716 (m) ifrågasätts inte den ettåriga budgetperioden. Däremot kräver motionärerna att huvudförslaget skall tillämpas, dvs. att en 2-procentig reduktion skall göras av de äskade medlen.

I och med att riksdagen numera som vilande antagit ett förslag om ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret har även utskottet förståelse för att fullmäktige valt att begränsa sin framställning till att avse endast budgetåret 1988/89. En sådan avgränsning ter sig lämplig inte minst mot bakgrund av att den förestående ändringen av huvudmannaskapet också har aktualiserat behovet av en översyn av riksgäldskontorets organisation. Enligt vad utskottet inhämtat kommer inom kort en utredningsman att tillkallas för en sådan översyn.

Det får förutsättas att man vid denna utredning noga prövar resursbehovet inom riksgäldskontorets olika verksamhetsområden. Det får också förutsättas att utredningen genomförs snabbt. Under dessa omständigheter framstår det som rimligt att inte nu föregripa resultatet av översynen. Utskottet kan således acceptera riksgäldsfullmäktiges uppfattning att kontorets resurser

tills vidare bör behållas på i huvudsak nuvarande nivå och biträder fullmäktiges förslag till medelsberäkning. Med det anförda avstyrker utskottet samtidigt bifall till motion Fi716 (m).

Riksgäldskontoret svarar sedan några år tillbaka för *kreditgivningen till vissa affärsverk*. Verksamheten bedrivs på uppdragsbasis. Kreditgivningen belastar inte statsbudgeten, men riksgäldskontorets upplåning för detta ändamål redovisas som statsskuld. I enlighet med riksdagens tidigare beslut har riksgäldskontoret utvärderat sin del av verksamheten. Utvärderingen redovisas i en bilaga till fullmäktiges anslagsframställning. I budgetpropositionen lämnas ett sammandrag av det resultat som framkommit.

Kreditgivningen har omfattat statens järnvägar (SJ) och luftfartsverket som båda kunnat låna medel hos riksgäldskontoret för såväl investeringar som rörelsekapitalbehov. Sedermera har också sjöfartsverket givits samma möjligheter.

Utvärderingen visar att kreditgivningen fungerat bra och gett berörda affärsverk lägre kostnader än om de ordnat sin kapitalanskaffning på annat sätt. Jämförelser, som grundar sig på upplåningskostnaderna under 1987, visar t.ex. att SJ vid en egen upplåning på den öppna marknaden sannolikt skulle ha fått betala ytterligare minst 0,25 procentenheter för sin korta upplåning och ytterligare minst 0,55 procentenheter för sin långa upplåning. Därtill kommer kostnader för provision, marknadsföring, tryckning, registrering m.m. samt personalkostnader. Riksgäldskontoret konstaterar sammanfattningsvis att upplåning hos kontoret är billigare för verken än både egen upplåning och upplåning i bank. Enligt kontoret blir också den samhällsekonomiska kostnaden högre om myndigheterna/affärsverken finansierar sina projekt på annat sätt än via riksgäldskontoret.

Fullmäktige anser mot denna bakgrund att verksamheten bör fortsätta i huvudsak efter samma linjer som hittills. Även andra låntagare, t.ex. televerket, bör enligt fullmäktige i fortsättningen erbjudas lånerätt i riksgäldskontoret.

Utskottet vill för sin del anföra följande. Genom att affärsverken utnyttjar riksgäldskontoret för sin upplåning uppkommer vissa stordriftsfördelar. Riksgäldskontoret kan med sina upplåningsvolymer erhålla bättre lånevillkor än enskilda myndigheter. Hos riksgäldskontoret finns också samlat en kompetens som de enskilda verken i annat fall skulle få upphandla eller utveckla på egen hand. Riksgäldskontoret har därigenom goda förutsättningar att erbjuda krediter på konkurrenskraftiga villkor. Genom att riksgäldskontoret svarar för upplåningen får man också en bättre överblick över statsupplåningen, vilket ger statsmakterna ett bättre beslutsunderlag. Den av riksgäldskontoret gjorda utvärderingen bekräftar dessa synpunkter. Utskottet delar därför fullmäktiges uppfattning att riksgäldskontoret också i fortsättningen bör bedriva denna typ av uppdragsverksamhet samt att även andra låntagare bör kunna erbjudas lånerätt i riksgäldskontoret.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med avslag på motion 1987/88:Fi716 och med bifall till proposition 1987/88:100 bilaga 17 punkt B 1 moment 1 till *Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 49 786 000 kr.,

2. att riksdagen godkänner vad fullmäktige i riksgäldskontoret anfört om *fortsatt kreditgivning till affärsverk.*

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

Fullmäktige i riksgäldskontoret har under punkt B 2 (s. 8) föreslagit riksdagen att till Riksgäldskontoret: Vissa kostnader vid emission av statslån m.m. för budgetåret 1988/89 anvisa ett förslagsanslag av 61 600 000 kr.

Utskottet

Anslaget avser vissa externa kostnader för kontorets upplåningsverksamhet. Det gäller bl.a. kostnader för prospekt, annonser, obligationspapper, värdepapperstryck samt kostnader för att anlita advokatbyråer och konsulter för utlandsupplåningen.

Medelsbehovet är avhängigt upplåningens inriktning och omfattning. Kostnadsutfallet är också i hög grad beroende av faktureringstidpunkt. Utskottet har inte någon erinran mot riksgäldsfullmäktiges medelsberäkning.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen till *Riksgäldskontoret: Vissa kostnader vid emission av statslån m.m.* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 61 600 000 kr.

3. Kontroll av obligationshandel

I motion 1987/88:Fi712 av Bengt Silfverstrand (s) och Birthe Sörestedt (s) föreslås att riksdagen skall ge regeringen till känna vad som anförs i motionen om förslag till kontroll av obligationshandeln.

Utskottet

Motionärerna anser det vara hög tid att skärpa kontrollen av handeln med premieobligationer för att åstadkomma en nödvändig sanering och för att omöjliggöra skatteundandraganden.

Samma krav framförde de båda motionärerna vid förra riksmötet. Utskottet (FiU 1986/87:17) uttalade då förståelse för de synpunkter som motionärerna förde fram men avvisade samtidigt deras krav på registrering och kontroll av obligationshandeln. En sådan registrering skulle, framhöll utskottet, förändra obligationernas karaktär av innehavarskuldebrev. Dess-

utom visade en av riksskatteverket gjord utredning att kostnaderna för enbart registrering vida skulle överstiga de vinster som kunde uppkomma genom höjda taxeringar. Med hänsyn till att insatser av detta slag skulle bli klart olönsamma från fiskal synpunkt var det enligt utskottet nödvändigt att söka andra lösningar än allomfattande kontrollsystem för att komma till rätta med de problem som motionärerna hade aktualiserat. Utskottet hänvisade därvid till de kontrollmöjligheter som föreligger beträffande fondkommissionärernas handel med premieobligationer och förutsatte vidare att riksgäldsfullmäktige vid sina överväganden om framtida upplåningsformer skulle ha sin uppmärksamhet riktad på dessa frågor. Med hänvisning härtill avstyrkte utskottet motionen.

Motionärerna hävdar nu att spekulationerna på marknaden med det omfattande skatteundandragande detta medför har fortsatt utan att samhället vidtagit några åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Utskottet vill med anledning härav ånyo erinra om att skattemyndigheterna har möjlighet att göra stickprovskontroller med hjälp av de avräkningsnotor som fondkommissionärer skall upprätta vid varje överlåtelse av premieobligationer. Efterhandsgranskning av avräkningsnotor har redan använts för sådana kontroller.

Därtill kommer att riksgäldskontoret vidtagit åtgärder för att begränsa de problem som är förknippade med premieobligationshanteringen. Sålunda skall numera vid köp av premieobligationer kunden fylla i en köpanmälan av vilken framgår namn, adress och om kunden så vill personnummer. Köpanmälan är ett köpbevis som kunden använder när han hämtar ut sina obligationer och som återförsäljaren är skyldig att spara som underlag för sin bokföring.

Riksgäldskontoret har också vidareutvecklat emissionstekniken för premieobligationer i syfte att begränsa de emitterade volymerna och marknadsanpassa villkoren vid emission för att motverka stora realisationsvinster eller -förluster. Detta kom till uttryck vid emissionen av 1988 års första premielån, då tilldelningen av obligationer begränsades till 25 obligationer per köpare samtidigt som lånets storlek limiterats och räntenivån marknadsanpassats.

Utskottet förutsätter att riksgäldsfullmäktige intensifierar sina ansträngningar att vidta åtgärder som på motsvarande sätt begränsar de problem som är förknippade med handeln med premieobligationer. Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi712.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1987/88:Fi712.

Stockholm den 24 mars 1988

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Marianne Carlström (s), Rolf Kenneryd (c) och Leif Marklund (s).

Reservation

Punkt 1. Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader (mom. 1)

Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) och Hugo Hegeland (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Riksdagen antog" och på s. 3 slutar med "motion Fi716 (m)" bort ha följande lydelse:

En majoritet av riksgäldsfullmäktige har föreslagit att det s.k. huvudförslaget inte skall tillämpas vid beräkningen av riksgäldskontorets förvaltningskostnadsanslag för budgetåret 1988/89. Fullmäktiges budgetförslag avviker därmed från de anslagsdirektiv som en enig riksdag på förslag av ett lika enigt finansutskott förra året lade fast för riksgäldskontoret (FiU 1986/87:17, rskr. 169). Som skäl för sin avvikelse åberopar fullmäktige att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret skall flyttas över från riksdagen till regeringen.

I motion Fi716 (m) erinras om de av riksdagen fastställda anslagsdirektiven enligt vilka en besparing om minst 2 % borde ha gjorts. Motionärerna begär därför att riksgäldsfullmäktiges äskanden reduceras med 2 % till 48,8 milj. kr. för budgetåret 1988/89.

Utskottet får för egen del anföra följande. Riksdagen har under senare år föreskrivit att riksgäldskontoret skall tillämpa samma anslagsdirektiv som finansdepartementet utfärdar för statsmyndigheternas anslagsframställningar. Förebärande olika skäl har emellertid riksgäldskontoret varje år hävdat att man för kontorets del bör göra avsteg från dessa principer. De angivna skälen har i allmänhet dock saknat den bärighet som fordras för att kunna biträdas. Utskottet har därför under de fem senaste åren nödgats jämka riksgäldskontorets medelsberäkning i olika avseenden.

Med hänvisning till den förestående ändringen av huvudmannaskapet för riksgäldskontoret begär nu en majoritet av riksgäldsfullmäktige att avsteg från huvudförslaget ånyo skall göras för riksgäldskontorets del. Utskottet vill därför erinra om att den tilltänkta förändringen är avsedd att genomföras den 1 juli 1989, dvs. vid en tidpunkt som infaller under budgetåret närmast efter det som anslagsframställningen gäller.

Skall allvaret i statsmakternas strävan att åstadkomma besparingar inte bli ifrågasatt måste givetvis riksgäldskontoret omfattas av samma besparingskrav som gäller för andra myndigheter. Fullmäktige har inte redovisat något egentligt skäl för varför detta inte skulle kunnna ske under nästa budgetår. Att besparingskraven upprätthålls framstår som desto mer angeläget som riksgäldskontoret redan nu anmält att man senare avser att återkomma med en begäran om ytterligare medel på tilläggsbudget för bl.a. riksgäldskonto-

rets 200-årsjubileum. Utskottet biträder således det i motion Fi716 (m) framförda kravet om att anslaget skall minskas med 2 % till 48,8 milj. kr.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med anledning av proposition 1987/88:100 bilaga 17 punkt B 1 moment 1 och med bifall till motion 1987/88:Fi716 till *Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 48 790 000 kr.

Särskilda yttranden

1. Punkt 1. Riksgäldskontoret: Förvaltningskostnader (mom. 2)

Rune Rydén, Filip Fridolfsson och Hugo Hegeland (alla m) anför:

Enligt vår mening är det från konstitutionella utgångspunkter felaktigt att myndigheter underställda regeringen skall behöva anlita ett riksdagsorgan för finansieringen av sina investeringar. Vi har därför tidigare avvisat att riksgäldskontoret skall bedriva utlåning till affärsverken. Att vi nu inte motsätter oss en fortsatt kreditgivning sammanhänger med att problemet kommer att lösas i och med att regeringen den 1 juli 1989 övertar huvudmannaskapet för riksgäldskontoret.

2. Punkt 3. Kontroll av obligationshandel

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anför:

Det är självklart att handeln med premieobligationer skall underkastas en lika ingående skattekontroll som t.ex. vanliga löntagardeklarationer. Skall skattemoralen kunna upprätthållas kan inte fiskala lönsamhetskriterier åberopas som skäl för att inte göra något. Att jag trots starka betänkligheter anslutit mig till majoritetens avslagsyrkande på motionen beror på att utskottet nu förutsätter att riksgäldsfullmäktige skall intensifiera sina ansträngningar med att komma till rätta med de problem som är förknippade med premieobligationshandeln.

gotab Stockholm 1988 14938