

Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten

Målsättningen med revisionen var att få en översiktlig bild av fondernas verksamhet, genom att om envar fond samla information om deras syfte, verksamhet och finanser samt om den administrativa strukturen och styrningen. En avsikt var också att få en bild av hur statens fondekonomi som helhet styrs och hurudana målsättningar som har uppställts för fondekonomin, samt att kartlägga hur ministerierna styr och övervakar fonderna och deras verksamhet. Därtill avsågs att utreda, huruvida fondernas budgeterings- och bokslutsförfaranden är fungerande från riksdagens synpunkt och huruvida riksdagen har förutsättningar att få en riktig och tillräcklig bild av fondernas verksamhet.

Staten har 11 fonder utanför statsbudgeten. De är Försörjningsberedskapsfonden, Interventionsfonden för jordbruket, Gårdsbrukets utvecklingsfond, Brandskyddsfonden, Statens bostadsfond, Statens Pensionsfond, Statens televisions- och radiofond, Statens säkerhetsfond, Statens kärnavfallshanteringsfond, Statsgarantifonden och Oljeskyddsfonden. Fonderna styrs enligt förvaltningsområde av sex skilda ministerier. I slutet av år 2007 var fondernas sammanräknade balansvärde ca 26 miljarder euro.

Om fondernas verksamhet, syfte, uppgifter, organisering, finanser, bokslut och revision har föreskrivits på varierande sätt i för fonderna specifika bestämmelser. Reformen av den statliga redovisningsskyldigheten har inte beaktats hos alla fonder, och alla fonders styrnings- och ledningssystem har inte förnyats på det sätt som har angetts av statens bokslutsarbetsgrupp.

Riksdagens tillgång till information om fondernas verksamhet är svag och fondernas ställning utanför statsbudgeten inskränker riksdagens budgetmakt. För att förbättra informationen och effektivisera redovisningsskyldigheten borde författningarna om fonderna justeras på det sätt som har föreslagits av statens bokslutsarbetsgrupp, dvs. lagstiftningen om fonderna borde förenhetligas. Att fondernas

verksamheter skiljer sig från varandra utgör inget hinder för att förvaltningen görs enhetlig. Enhetligheten får ändå inte äventyra att de för fonderna uppställda målsättningarna uppnås, och får inte leda till en onödig eller alltför tung ökad byråkrati, utan målsättningen borde vara effektivitet och ändamålsenlighet i verksamheten. Eventuella avvikelser från principiell enhetlighet i fondernas organisering och förvaltning bör motiveras. Hos fonderna borde också beaktas den statliga redovisningsskyldigheten, och fondernas styrnings- och ledningssystem borde förnyas.

Mellan ministerierna och ämbetsverken och inrättningarna på respektive förvaltningsområde tillämpas resultatstyrning. Endast för en fond har uppställts resultatmål. I en del fall har det styrande ministeriet ingått ett resultatavtal med den organisation som handhar fonden. Avsaknaden av styrning av fonderna innebär en risk så till vida, att de medel som finns hos fonderna kan ägnas mindre uppmärksamhet än budgetmedlen och att fondernas penninganvändning inte nödvändigtvis övervakas lika effektivt från resultatsynpunkt som budgetmedlen.

Riksdagens tillgång på information om fonderna utanför statsbudgeten har av riksdagens bokslutsberättelse att döma varit liten. Även om avsikten är att i bokslutsberättelsen inkludera enbart de viktigaste sammanfattande uppgifterna om statens och dess ämbetsverks och inrättningars samt de statliga affärsverkens och utanför budgeten befintliga fondernas samt förvaltningsområdenas funktionella resultat, har detta inte iakttagits i fråga om alla fonder. Av de enskilda fondernas bokslut har inte gjorts en analys i bokslutsberättelsen, så som har föreslagits av statens bokslutsarbetsgrupp.

I statens bokslutsberättelse bör ingå de i lagen föreskrivna uppgifterna om alla fonder och den till riksdagen givna informationen om fonderna utanför statsbudgeten bör utökas. Fonderna utanför statsbudgeten utgör en finansiellt sett såpass väsentlig helhet, att de ministerier som styr fonderna borde överväga att åt riksdagen ge en årlig samfällad utredning om fondernas verksamhet. Utredningen kunde ges som en del av statens bokslutsberättelse, och i den kunde inkluderas en analys av fondernas bokslutskalkyler.

Ministerierna har angående fonderna utanför statsbudgeten gett sina ställningstaganden till boksluten, men de avviker avsevärt från varandra till sitt innehåll och till sin struktur. I ministeriernas ställningstaganden till boksluten borde iaktas de krav som i lagen om

statsbudgeten har uppställts gällande ställningstagande till bokslutet.

Den ringa informationen om fonderna utanför statsbudgeten i ministeriernas ställningstaganden till boksluten, i statens bokslutsberättelse och i statens budgetförslag har eventuellt berott på de instruktioner som angående utarbetandet av dessa dokument har getts, nämligen att de skall vara så koncentrerade som möjligt. Det finns skäl att överväga instruktionerna ånyo, för att de inte skall leda till att fonderna ägnas alltför liten eller inte alls uppmärksamhet i dessa dokument.

Revisionsverket anser, att åt riksdagen inte har getts sådan information på basis av vilken det vore möjligt att skapa sig en riktig och tillräcklig bild av fonderna utanför statsbudgeten. Revisionsverket anser också, att det som helhet betraktat finns rum för förbättringar i styrningen av fondernas finanser.