

## **Yttrande över Riksdagens revisorers rapport (2002/03:11) Riksbankens verksamhet – en studie av produktiviteten i Riksbanken**

### 1 INLEDNING

Sveriges riksbank har beretts tillfälle yttra sig över rubricerade rapport. Riksbanken har löpande följt revisorernas granskning och även lämnat underhandssynpunkter på ett utkast till rapport.

### 2 RIKSBANKENS SYNPUNKTER

#### 2.1 Allmänt

Riksbanken strävar efter ett gott resursutnyttjande i sin verksamhet och efter att fokusera verksamheten på bankens huvuduppgifter; att bevara ett fast penningvärde och att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Genom att inrikta verksamheten i banken på dess huvuduppgifter och avveckla verksamheter där Riksbanken inte har komparativa fördelar att driva den i egen regi, sker en successiv effektivisering av verksamheten.

Riksdagens revisorer jämför Riksbankens verksamhet med centralbanker i Norden samt studerar kostnadsutvecklingen över de senaste 7-8 åren.

Vid jämförelser över tiden är det angeläget att ta hänsyn till att den strategiska inriktningen av verksamheten i Riksbanken har lett till att betydande förändringar skett i verksamheten sedan mitten av 1990-talet. Analysverksamheten inom områdena penningpolitik och finansiell stabilitet har stärkts och verksamhetsprocesserna byggts upp kring dels inflationsrapporterna, dels rapporterna om den finansiella stabiliteten. Under perioden har Riksbankens kontakter med forskare inom relevanta områden i Sverige och i utlandet samt med andra centralbanker byggts ut väsentligt. En forskningsavdelning och en avdelning för finansiell stabilitet har också inrättats i Riksbanken. Det är alltså en radikalt annorlunda verksamhet som bedrivs inom bankens kärnområden nu jämfört med för 7-8 år sedan.

När det gäller övriga verksamhetsområden har bankens strategiska inriktning fått till följd att Riksbanken överlåtit AB Tumba Bruk till Crane & Co Inc. samt effektiviserat och överfört kontanthanteringen till helägda bolag. Kontanthanteringen drivs numera i två bolag, Svensk Kontantförsörjning AB (SKAB) samt Pengar i Sverige AB (PSAB), dit det tidigare kontorsnätet med personal överförts. PSAB är för närvarande under försäljning. För SKAB skall en överlå-

telse till bankerna prövas. Inom kontantförsörjningsområdet har Riksbanken därmed en helt annan roll nu än vid mitten av 1990-talet, med en mer renodlad myndighetsroll jämfört med den tidigare rollen både som myndighet och som producent av tjänster.

Inom bankens övriga verksamhetsområden märks också en ökad satsning på IT-stöd, t ex vad gäller riskhantering inom guld- och valutareservförvaltningen, där ett integrerat redovisnings- och riskhanteringssystem nu införs. Överhuvudtaget är IT-innehållet i olika verksamhetsområden betydligt större än för 7-8 år sedan. Statistiken är ett ytterligare område där en effektivisering sker. Statistikproduktionen sker sedan den 1 april 2003 till stor del av Statistiska Centralbyrån, på uppdrag av Riksbanken. Till detta kommer att Riksbanken under de senaste åren har drivit ett antal stora omställningsprojekt i syfte bl a att modernisera riksbankshusets tekniska anläggningar, som dragit betydande kostnader.

Administrationen i Riksbanken har under denna period mött påtagligt förändrade verksamhetsförutsättningar, med avveckling av fastighetsförvaltningen för de tidigare riksbankskontoren i landet, betydligt färre anställda i banken, höjda krav på ekonomisk redovisning och riskmätning samt ökade krav inom säkerhetsområdet. Inom betalningsmedelsområdet har de nya 100- och 500-kronors sedlarna, som introducerades hösten 2001, givit en höjd säkerhetsnivå men de är också betydligt dyrare att producera, något som höjt Riksbankens utgiftsnivå.

Det är givetvis svårt att mot bakgrund av den starkt förändrade verksamheten göra rimligt rättvisande mätningar av Riksbankens produktivitetsutveckling. Den stora förändringen av verksamheten gör också att det är svårt att på ett rättvisande sätt studera och jämföra kostnadsutvecklingen över tiden. Bl.a. måste man ta hänsyn till att flera stora omställningsprojekt är av engångskaraktär och ger tillfälligt höjda kostnader men syftar till en säkrare och mer effektiv verksamhet såväl i Riksbanken som i det finansiella systemet. För Riksbanken är det angeläget att säkerställa att de besparingar som vissa av projekten ger möjlighet till hämtas hem och att utgiftsnivån efter det att omställningsprojekten genomförts återgår till en lägre underliggande nivå. Detta fokuseras i Riksbanken interna verksamhetsstyrning under innevarande och kommande verksamhetsår.

Riksbanken välkomnar sammantaget revisorernas granskning. Det är angeläget att Riksbanken, med sin självständiga ställning, är öppen för genomlysning av verksamhetens olika aspekter. Riksbanken kan också konstatera att Riksdagens revisorer ger Riksbanken ett gott betyg när det gäller resursåtgången inom de centrala verksamhetsområdena; penningpolitiken och finansiell stabilitet. När det gäller kostnadsutvecklingen m.m. har revisorerna vissa synpunkter som Riksbanken kommenterar nedan.

## 2.2 Penningpolitik/inflationsrapporter

Riksbanken instämmer i allt väsentligt i revisorernas iakttagelser och slutsatser. Den granskning av innehållet i de s.k. rutorna i inflationsrapporterna som revisorerna låtit genomföra tyder på att rapporterna håller hög kvalitet och belyser relevanta frågeställningar för inflationsbedömningarna.

Vid ett eventuellt inträde i EUs valutaunion kommer det penningpolitiska analysarbetet att ändra karaktär. Det är en öppen fråga exakt vilket fokus analyserna kommer att ha och med vilken frekvens inflationsrapporter skall publiceras om ett EMU-medlemskap blir aktuellt.

■ Revisorernas iakttagelser är ett stöd i bedömningen av resursåtgången inom detta område vid kommande bedömningar i Riksbanken.

### 2.3 Finansiell stabilitet

Inom detta verksamhetsområde konstaterar revisorerna att Finansinspektionen och Riksbanken bedriver ett tillsyns- respektive övervakningsarbete som till stor del gäller samma institut och som till vissa delar är snarlikt. Riksbanken har strävat efter att bygga upp en analys av de finansiella marknaderna och de större instituten som är grundad i en makroekonomisk bedömning som utarbetas inom Riksbankens penningpolitiska verksamhet. Utifrån denna belyser banken ett antal förhållanden som på en övergripande nivå är avgörande för att bedöma det finansiella systemets sårbarhet för störningar och motståndskraften i systemet. Finansinspektionen grundar sin analys mer på en bedömning av tillståndet i enskilda institut och belyser även förhållanden i institut som försäkringsbolag och värdepappersinstitut, som Riksbanken normalt bedömer inte riskerar att hota stabiliteten i det finansiella systemet.

Analyserna redovisas i rapporter från inspektionen respektive Riksbanken. Riksbanken har inget att invända mot beskrivningen av revisorernas iakttagelser. Det är inte anmärkningsvärt att en viss överlappning förekommer mellan de två rapporterna, tvärtom är det naturligt att analyserna delvis sker baserade på liknande underlag.

Riksbanken anser att arbetsfördelningen mellan de två myndigheternas vid deras övervakning respektive tillsyn av de finansiella marknaderna och instituten i allt väsentligt fungerar väl. Den överenskommelse som Riksbanken och Finansinspektionen nyligen slutit, och som revisorerna refererar till, syftar till att ytterligare förbättra samarbetet och undvika dubbelarbete. Riksbanken anser att det finns goda möjligheter att på detta sätt ytterligare förbättra samarbetet mellan myndigheterna.

### 2.4 Förvaltningskostnaderna

#### *Driftkostnader*

Riksdagens revisorer påpekar att Riksbankens driftkostnader exklusive personalkostnader ökat med ca. 90 procent mellan år 1995 och 2001. Ökningen ligger i allt väsentligt på information, konsulter och IT-drift. Riksbanken har nyligen i sitt yttrande över Riksdagens revisorers rapport 2002/03:9 (dnr 2003-563-DIR) redovisat orsakerna till ökningen av dessa kostnader. Några kompletterande kommentarer ges nedan.

*Informationsverksamheten* i Riksbanken har byggts ut under den studerade perioden. Det är en medveten prioritering av informationsarbetet för att sprida kunskap om Riksbankens syn inom de centrala verksamhetsområdena och om Riksbankens verksamhet i stort. En ökad ambitionsnivå i den grafiska utformningen för att nå ut med informationen märks särskilt när det gäller inflationsrapporterna och stabilitetsrapporterna samt årsredovisningen. Riksbanken erbjuder sedan flera år tillbaka föreläsningar på flertalet universitet och högskolor samt har under flera år genomfört utbildningsdagar på flera orter i landet riktade till gymnasielärare. Under den studerade perioden har särskilda informationsmaterial utarbetats i samband med år 2000-övergången samt om EMU. Slutligen översätts numera betydligt fler dokument till och från engelska, bl.a. rapporter från ECB.

*Konsulter* används inom flera verksamhetsområden i banken för att tillföra spetskompetens. Under den studerade perioden har flera omställningsprojekt drivits i banken som givit höga

■ konsultkostnader, bl.a. för försäljning av de helägda bolagen och för ombyggnader och säkerhetsarbete i Riksbanken. Inom IT-verksamheten har konsultutnyttjandet ökat dels som en följd av ett strategiskt beslut att minska utveckling av IT-system i egen regi, dels genom att komplexiteten i systemen i stort ökat påtagligt, något som även andra organisationer inom det finansiella området, t ex bankerna, erfarit.

Användningen av mer standardiserad programvara och systemlösningar minskar Riksbankens egna systemutvecklingsarbete men leder till ökat behov av specialistkompetens i form av externa konsulter vid installation och anpassning av IT-lösningarna. Flera IT-projekt under senare år har syftat till att förbättra riskhanteringen i den finansiella verksamheten i banken. Projekten har lett till riskreducering inte bara i Riksbanken utan sänker även risknivån i system som är centrala för finansmarknaden i stort. Dessa projekt leder till mer kontrollerat risktagande och riskreducering men ger samtidigt höjda löpande utgifter för IT-system, IT-drift och IT-konsulter vid systemförvaltning. Här har Riksbanken löpande att väga risker mot kostnader. Den bedömning som gjorts är att de störningar i det finansiella systemet som skulle uppstå om Riksbankens system skulle falla är så omfattande att risken för detta måste begränsas genom relativt omfattande och ofta kostsamma åtgärder.

*Kostnaderna för IT-drift* har ökat över tiden till följd av ökat IT-innehåll i flera verksamhetsprocesser och högre licenskostnader på grund av att banken använder fler standardprogram. Ökade krav på tillgänglighet och kontinuitetslösningar har också medfört högre nivå på IT-kostnaderna. Riksbanken har inlett en process med att stärka användarnas beställarroll gentemot IT-verksamheten och med att ytterligare decentralisera kostnadsansvaret. Under kommande år kommer en minskning av antalet plattformar i IT-verksamheten och minskning av antalet gränssnitt mellan systemen att prövas, vilket bl.a. syftar till kostnadsreduceringar.

Riksbanken delar i allt väsentligt Riksdagens revisorers iakttagelser om kostnaderna för *personal- och ekonomiadministrationen*. Till revisorernas beskrivning kan läggas att verksamheten inom dessa områden har förändrats under den studerade tidsperioden. Det minskade antalet anställda har lett till minskade rörliga kostnader för direkt personalrelaterade rutiner och t.ex. för fakturahantering. En stor del av kostnaderna är dock fasta eller halvfasta till sin karaktär, t.ex. förvaltning av personaladministrativa system. Riksbanken har därtill under den studerade tidsperioden haft en hög personalomsättning som lett till stor arbetsinsats för rekryteringsarbete. Ekonomisystemet har också behövt förändras relativt mycket, dels för att anpassa det till ECBs redovisningsregler inför ett eventuellt inträde i valutaunionen, dels som en följd av ökade krav på resultat- och riskmätning i Riksbankens finansiella verksamhet. Detta uppväger till stor del de besparingar som kunnat göras till följd av minskat antal anställda. Riksbanken strävar dock löpande efter effektiviseringar av denna verksamhet och ser för närvarande över rutinerna för ekonomiadministrationen för att effektivisera denna.

#### *Kostnadsjämförelser*

Revisorerna konstaterar själva att det är svårt att jämföra kostnaderna mellan olika verksamheter på ett rättvisande sätt och avstår i stort sett från att dra entydiga slutsatser. När det gäller IT-verksamheten vill Riksbanken påpeka att de jämförelser som redovisas inte ger en relevant bild av bankens relativa IT-kostnader. Bankens omfattande finansiella verksamhet och betydande kommunikation med IT-system i Sverige och i utlandet, t ex för RIX-systemet respektive ECBs betalningssystem Target och flera andra system inom ECB, gör att Riksbank-

■ kens IT-verksamhet är mer jämförbar med IT-verksamheten t.ex. i bankerna än den i statliga myndigheter. När det gäller RIX-systemet är kraven på tillgänglighet särskilt stora, vilket bl.a. gör att ofta relativt kostsamma reservrutiner behövs. De närmast jämförbara statliga myndigheterna torde vara Riksgäldskontoret, samt den centrala verksamheten inom Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket som inte ingår i jämförelsen. En jämförelse med regeringskansliet, som revisorerna gör, framstår i detta sammanhang som mindre relevant.

#### *Lokalutnyttjande*

Riksbankens verksamhet med stor värdehantering ställer särskilda krav på Riksbankens lokaler. Riksbankens huvudkontor är därtill byggt för en verksamhet med delvis andra förutsättningar än de som gäller idag, och låter sig inte enkelt omdisponeras. Riksbanken strävar dock efter att effektivisera lokalutnyttjandet. Genom utflyttningen av stora delar av sedel- och mynthanteringen från huvudkontoret har öppnats möjligheter att effektivisera lokalutnyttjandet. Riksbanken prövar för närvarande om det går att avveckla hyrda kontorslokaler som banken för närvarande disponerar.

#### 2.5 Sammanfattning

Riksbanken har en hög grad av självständighet och beslutar t.ex. om sin eget budget, något som är unikt i statsförvaltningen. Det ställer stora krav på Riksbanken att visa öppenhet och att redovisa sin verksamhet för uppdragsgivare och allmänheten på ett lättförståeligt och tydligt sätt. Riksbankens resursförbrukning bör inte påtagligt avvika från den som gäller i andra statliga myndigheter med liknande verksamhet. Det är därför välkommet att Riksbankens effektivitet och resursförbrukning blir föremål för extern utvärdering.

I den reglering av Riksbankens verksamhet och arbetsfördelning i utvärderingen av Riksbankens verksamhet som gäller sedan år 1999 har Finansutskottet rollen att utvärdera effektiviteten i Riksbankens åtgärder och Riksdagens revisorer till uppgift att årligen granska bokslutet. Riksdagens revisorer gör därtill effektivitetsinriktade granskningar av olika frågeställningar i Riksbanken. Det är angeläget att dessa granskningar sker samordnat så att en allsidig belysning nås utan onödigt dubbelarbete.

På en övergripande nivå kan sägas att det är mest angeläget att ställa använda resurser i relation till uppnådda resultat på en effektnivå, dvs att pröva huruvida banken använder rimliga resurser för att uppnå målen om prisstabilitet och finansiell stabilitet. Riksdagens revisorer har i den nu aktuella granskningen valt att huvudsakligen stanna vid en produktivitetmätning som inte helt enkelt låter sig kopplas till en mer övergripande effektivitetsbedömning.

Produktivitetmätningar av centralbankers verksamhet är komplicerad eftersom verksamheten i de flesta centralbanker förändrats påtagligt under senare år. Riksbanken anser att metodologin inom detta område behöver utvecklas mer. I syfte att komma vidare i detta arbete har Riksbanken tagit initiativ till en internationell forskningskonferens i detta ämne i maj

- 2003 som hålls i Stockholm. Riksbanken återkommer gärna till Riksdagens revisorer, Riksrevisionen och Finansutskottet för att dela sina erfarenheter från detta arbete inför kommande genomlysningar av Riksbankens verksamhet.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Björn Hasselgren.